



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 26

(2008–2009)

Om offentlig rettshjelp

Rett hjelp





DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 26

(2008–2009)

Om offentlig rettshjelp

Rett hjelp

Innhald

1	Bakgrunn og samandrag	5	3.5	Nederland	29
1.1	Bakgrunn og arbeidsform	5	3.6	England og Wales	30
1.2	Historikk.....	7			
1.2.1	Framveksten av offentlig rettshjelp	7	4	Samanlikning av rettshjelpsordningane i Noreg og Finland	32
1.2.2	Rettshjelpsbehov og -reform	7			
1.3	Gjeldande rettshjelpsordning	8	4.1	Rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp»?	32
1.3.1	Lov om fri rettshjelp	8	4.2	Samandrag av rapporten sine hovudfunn om korleis rettshjelpsordningane fungerer i Noreg og Finland	32
1.3.2	Særskilte rettshjelpstiltak	11	4.2.1	Tilboda i medhald av rettshjelpslovene	32
1.4	Andre rådgivings- og konfliktløysingstilbod.....	12	4.2.2	Dei ukommersielle rettshjelps- tilboda utanfor rettshjelpslova	33
1.5	Endringar under regjeringa Stoltenberg II	13	4.3	Samandrag av reformpolitiske konklusjonar i rapporten	33
1.6	Samandrag av meldinga.....	13	4.4	Departementet si vurdering av reformforslaga	34
2	Hovudprinsipp og reformbehov	18	5	Etablering av førstelinjerettshjelp	36
2.1	Innleiing.....	18	5.1	Innleiing	36
2.2	Samfunnsrammer og utviklingstrekk – betydning for rettshjelpsordninga ...	18	5.2	Historikk	36
2.2.1	Framveksten av velferdssamfunnet....	18	5.3	Erfaringar frå Noreg	37
2.2.2	Rettsleggjing	19	5.3.1	Rettshjelp i kommunale servicekontor – distriktsmodell.....	37
2.2.3	Auka internasjonalisering	19	5.3.2	Oslo kommune Fri Rettshjelp – Oslomodellen.....	38
2.2.4	Enklare og raskare tvisteløysing i domstolane.....	19	5.3.3	Rettshjelpskontoret Indre Finnmark – samisk modell.....	39
2.2.5	Meir utanrettsleg konfliktløysing og mekling	20	5.3.4	Advokatvakta – frivillig modell	39
2.2.6	Tilbydarsida	20	5.4	Førstelinjetilbod i andre land	39
2.3	Rekkjevidda av det offentlege ansvaret for rettshjelp	21	5.4.1	Finland.....	39
2.3.1	Utgangspunkt	21	5.4.2	Sverige.....	40
2.3.2	Forvaltninga si opplysnings- og rettleiingsplikt.....	21	5.4.3	Danmark	40
2.3.3	Avgrensingar i høvet til å få rettshjelp.....	22	5.4.4	Nederland	40
2.3.4	Internasjonale plikter	22	5.5	Behovet for førstelinjerettshjelp	40
2.4	Informasjonssamfunnet si betydning	22	5.6	Førstelinjetenesta sitt innhald og funksjon	41
2.5	Korleis kan ordninga betrast?	23	5.6.1	Innleiing	41
2.5.1	Blir ressursane til rettshjelp brukt rett i dag?	23	5.6.2	Rettshjelp og straffegjennomføring	42
2.5.2	Målsetjing	24	5.6.3	Obligatorisk førstelinjeteneste?	42
2.5.3	Tilbydarsida	25	5.6.4	Organisering	43
2.5.4	Nye dekningsområde	25	5.7	Organisering ut over førstelinjetenesta	43
2.5.5	Økonomiske vilkår for rettshjelp	25	5.8	Rettshjelp på telefon og internett	44
2.5.6	Førstelinjerettshjelp og betre samordning	25	5.9	Økonomi – finansiering	44
3	Rettshjelpsordningar i andre land	27	5.10	Gradvis iverksetjing	44
3.1	Innleiing.....	27			
3.2	Finland.....	27			
3.3	Sverige	28			
3.4	Danmark.....	28			

6	Tilbydarane av rettshjelp	45
6.1	Innleiing.....	45
6.2	Kvalitetssikringa i andre land.....	45
6.3	Kvalitetssikring av advokatar og rettshjelparar i ny rettshjelpsordning	46
6.3.1	Offentleg godkjente advokatar og rettshjelparar	46
6.3.2	Reglar for god praksis.....	47
7	Innvilgingskompetanse	49
7.1	Innleiing.....	49
7.2	Innvilgingskompetansen i dag	49
7.3	Utviklinga av regelverket for innvilgingskompetansen	49
7.4	Modellar i andre land	50
7.5	Innvilgingskompetansen i ny rettshjelpsordning	50
7.5.1	Innleiing.....	50
7.5.2	Førstelinjetenesta	50
7.5.3	Rettsrådsstadiet	51
7.5.4	Sakførselsstadiet.....	51
7.5.5	Klage og fastsetjing av salær.....	52
8	Økonomiske vilkår for offentlig rettshjelp	53
8.1	Innleiing.....	53
8.2	Inntekts- og formuesgrenser.....	53
8.2.1	Gjeldande ordning	53
8.2.2	Utviklingstrekk	53
8.2.3	Fattigdom og rettshjelp.....	54
8.2.4	Modellar i andre land	55
8.2.5	Den nærare vurderinga av inntekts- og formuesgrenser	56
8.2.6	Økonomisk identifikasjon.....	56
8.3	Frådrag	57
8.3.1	Innleiing.....	57
8.3.2	Nærare om dei enkelte frådraga.....	58
8.4	Eigendelar	58
8.4.1	Gjeldande ordning	58
8.4.2	Utviklingstrekk	60
8.4.3	Finsk ordning.....	60
8.4.4	Graderte eigendelar etter inntekt	61
8.4.5	Eksempel på tabellar for graderte eigendelar.....	61
8.5	Sakskostnader	62

9	Sakleg dekningsområde for offentlig rettshjelp	64
9.1	Innleiing	64
9.2	Det saklege dekningsområdet i dag....	64
9.3	Det saklege dekningsområdet i ny rettshjelpsordning	66
9.3.1	Utgangspunkt	66
9.3.2	Skiljet mellom behovsprøvde og ikkje-behovsprøvde saker	66
9.3.3	Nye saksområde.....	67
9.3.4	Endring i gjeldande ordning for skiftesaker	70
10	Rimeleg og nødvendighet som vilkår for rettshjelp.....	71
10.1	Innleiing	71
10.2	Gjeldande ordning.....	71
10.3	Kva vil bli sett på som rimeleg og nødvendig i framtida?	72
11	Barnefordelingssaker	74
11.1	Innleiing	74
11.2	Saksbehandlingsreglane i barnefordelingssaker i domstolane.....	75
11.3	Evaluering av saksbehandlingsreglane	75
11.4	Tiltak og verkemiddel.....	76
11.4.1	Innleiing	76
11.4.2	Verkemiddel som gjeld rettshjelpsordninga generelt.....	77
11.4.3	Verkemiddel for barnefordelingssaker spesielt.....	78
12	Samordning med rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles.....	80
12.1	Innleiing	80
12.2	Oversikt over samordningstiltak	80
13	Økonomiske og administrative konsekvensar	82
13.1	Innleiing	82
13.2	Etablering av førstelinjerettshjelp	82
13.3	Kvalitetssikring av tilbydarsida	83
13.4	Innvilgingskompetansen	83
13.5	Endringar i reglane om inntektsgrenser og eigendelar	84
13.6	Endringar i rettshjelpsordninga sitt saklege dekningsområde	84
13.7	Evaluering og forskning	84

St.meld. nr. 26

(2008–2009)

Om offentlig rettshjelp

Rett hjelp

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 17. april 2009,
godkjent i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Bakgrunn og samandrag

1.1 Bakgrunn og arbeidsform

Det er snart ti år sidan rettshjelpsordninga vart undergitt ei brei drøfting i St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp.

I Soria Moria-erklæringa av 13. oktober 2005 som er regjeringa sin politiske plattform for perioden 2005 til 2009 står det om rettshjelpsordninga:

«Regjeringen vil:

- heve inntektsgrensene for fri rettshjelp. Rettshjelpsordningen skal gjennomgå og forbedres.
- i dialog med interesseorganisasjonene utrede en ordning der domstolene fastsetter maksimaltimepris eller stykkprissats i utvalgte sivile saker som barnefordeling og forbrukersaker.»

Stortinget har òg bede regjeringa om å utgreie gjeldande rettshjelpsordning, blant anna i lys av den finske rettshjelpsordninga, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004-2005).

Justisdepartementet har engasjert Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) (tidlegare Statskonsult) til å kartlegge rettshjelps- og konfliktløsningstilbodet i Noreg. DIFI leverte rapporten «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsnings-

tilbudet i Norge», Rapport 2008:1 (heretter DIFI-rapporten) i februar 2008.

For å imøtekomme oppmodinga frå Stortinget har departementet òg engasjert det finske forskingsinstituttet National Research Institute of Legal Policy (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, forkortet OPTULA), til å kartlegge den finske rettshjelpsordninga. Rapporten «Legal Aid and Legal Services in Finland», Research report 237, vart overlevert departementet 28. mai 2008.

Professor Jon T. Johnsen ved Universitetet i Oslo (UiO) har deretter på oppdrag frå departementet utført ein samanliknande studie av den finske og den norske rettshjelpsordninga. Rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenlikning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland» (heretter Finland-rapporten) er trykt som særskilt vedlegg til denne meldinga. Rapporten byggjer blant anna på DIFI-rapporten og OPTULAs kartlegging av finsk ordning.

Med jamne mellomrom har det dei seinare åra blitt drøfta om stadig høgare advokatutgifter og meir kostbare, omfattande og tidkrevjande rettssaker i praksis hindrar den enkelte innbyggjaren i å få konfliktane sine prøvde i rettsapparatet. Det er etter ein gjennomgang av tvisteløsingstilbodet

sett i verk ei ny tvistelov som reformerer domstolsbehandlinga. Det er òg auka merksemd rundt bruk av alternative og enklare konfliktløysingstilbod utanfor domstolane. Vidare er konkurranseforholda for advokatar og problemet med høge advokatutgifter blitt vurderte, blant anna av Advokatkonkurranseutvalet i NOU 2002: 18 Rett til rett.

Departementet har i arbeidet med denne meldinga særleg sett til forarbeida til ny tvistelov (NOU 2001: 32, NOU 2001: 33 og Ot.prp. nr. 51 (2004-2005)) og Advokatkonkurranseutvalet si innstilling i NOU 2002: 18.

I tillegg til dei nemnde dokumenta har departementet innhenta oppdaterte tal og statistikk og gjennomført ein del nye undersøkingar. I samband med kartlegginga av forbruket av rettshjelp og som bakgrunn for analysane av administrative og økonomiske konsekvensar er det dels brukt tidlegare utrekningar og dels henta inn oppdaterte tal frå Statistisk sentralbyrå, fylkesmennene, domstolane og særskilte rettshjelpstiltak.

Departementet har òg sett til eldre forskingsrapportar og andre relevante analysar på feltet rettshjelp og tilgrensande område.

Temagrupper

Hausten og vinteren 2007/2008 inviterte departementet til deltaking i fire temagrupper for å få innspel til arbeidet med stortingsmeldinga. Det vart halde to heildagsmøte i kvar gruppe. Gruppene hadde følgjande hovudtema: Gruppe 1: «Rettshjelpsbehov og samfunnets ansvar». Gruppe 2: «Alternative rådgivnings- og konfliktløysingstilbud, herunder internasjonale trender.» Gruppe 3: «Mer rettshjelp for hver krone – hva kan gjøres bedre og for hvem?» Gruppe 4: «Etterkontroll og evaluering av loven». Deltakarane vart inviterte til å halde innlegg om eit valfritt tema innanfor gruppa sitt hovudtema med påfølgjande diskusjon. Det vart utarbeidd referat som det var semje om frå møta. Gruppene var breitt samansette med aktørar frå både offentlig og privat sektor. Advokatforeningen var representert i alle temagrupper. Dei andre deltakarane var frå Domstoladministrasjonen, domstolane, Regjeringsadvokaten, Sivilombodsmannen, Arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV), Forbrukarrådet, Juristforbundet, Gatejuristen, Det juridiske fakultet (UiO), Institutt for Statsvitenskap (UiO), Sekretariatet for konfliktrådene, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Rettshjelpenes juristforening, Fafo, Juss-Buss, Statskonsult,¹ Senter for statlig økonomistyring (SSØ),

Statistisk sentralbyrå (SSB), Oslo kommune Fri Rettshjelp, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Møte, konferansar og reiser

Departementet har hatt møte med ei rekkje aktørar i samband med arbeidet med meldinga, og har i samband med møta motteke ei rekkje skriftlege innspel. I 2008 vart det halde seks møte med representantar for Advokatforeningen. Elles har det vore møte med representantar for Domstoladministrasjonen, Statens sivilrettsforvaltning (tidlegare Justissekretariata), Statistisk sentralbyrå, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussformidlingen i Bergen, Gatejuristen, Sekretariatet for konfliktrådene, Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), Likestillings- og diskrimineringsombudet, KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon) og Forum for offentlig service.

Departementet har besøkt Oslo kommune Fri Rettshjelp og det kommunale servicekontoret i Nes kommune som i dag tilbyr rettshjelp til innbuarane i kommunen.

Departementet har delteke på fleire konferansar om aktuelle tema, blant anna Juristforbundets årskonferanse om rettshjelp i 2008.

Vidare har departementet hatt møte med representantar for Justitiedepartementet i Sverige, Justitsministeriet i Danmark og Oikeusministeriö i Finland. Frå desse er det òg motteke skriftlege innspel. Skriftlege innspel er òg mottekne frå justisstyresmaktene i Storbritannia og Nederland.

I samband med forskingsoppdraget i Finland vart det halde fleire møte i Helsinki der representantar frå Universitetet i Oslo, det finske Justisdepartementet og forskingsinstituttet OPTULA var til stades. Departementet har òg besøkt eitt av dei to offentlege rettshjelpskontora i Helsinki.

Departementet har halde fleire møte med professor Jon T. Johnsen i samband med rapporten om den finske rettshjelpsordninga.

Departementet har hatt regelmessig kontakt med Statens sivilrettsforvaltning, som i dag har ansvaret for å behandle klager over fylkesmannen sine avgjerder i medhald av lov om fri rettshjelp.

¹ No Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

1.2 Historikk

1.2.1 Framveksten av offentlig rettshjelp

Ordningane med fri sakførsel er gradvis bygd ut dei siste hundre åra. Etter at ei advokatnæring var blitt etablert, utvikla det seg ein praksis med at fattige kunne søkje statthaldaren, seinare kongen, om å få oppnemnt ein advokat. Ein søknad kunne innvilgast dersom saka vart funnen verdig for offentlig støtte. Støtta dekte gebyr og advokatsalær. Fattigbevillinga var meint for dei spesielt utsette og hjelpelause, som utan eiga skuld var ute av stand til å tene til livsopphaldet.

Civilprosesskommisjonen foreslo i 1907 at tvistemålslova på den tida skulle ha eit eige kapittel om heil eller delvis «Fri rettergang» for

«Personer der ikke uden følelig Savn for eget eller familiens nødtørftige underhold kan avse de med førelsen af en Retssag forbundne Udgifter...».

Dei offentlege utgiftene var likevel ikkje meint å dekkje saker som

«findes aabenbart ugrundet eller haabløs eller af ringe betydning for ham eller hvor han har vist seg uvillig til en rimeleg ordning».²

Også utanfor rettargang kom det rettshjelpstilbod for dei fattige, og i 1893 vart det første rettshjelpskontoret i landet oppretta. Føremålet var å gi gratis rettshjelp til fattige med hovudvekt på korte, munnlege konsultasjonar.

I 1954 vart det nedsett ein komité som skulle utgreie staten sitt ansvar for å sikre befolkninga nødvendig rettshjelp, der reformforslaga var ideologisk knytte til dei sosiale sikringssystema på den tida, som lovbestemte trygder og stønadsordningar. Hjelpa vart av praktiske og sosiale grunnar avgrensa til å gjelde dei «som ikke selv makter å betale utgiftene». Frå 1961 var den alminnelige «fritt rettsrådsordninga» som omfatta både rettsråd og sakførsel etablert.

1.2.2 Rettshjelpsbehov og -reform

Rettshjelpspolitikken kan i nyare tid delast inn i ein reformfase, ein innstrammingsfase og ein utvidingsfase.

Frå starten av 1970-talet auka interessa for rettshjelpsspørsmål blant studentar og nyutdanna

juristar, og det vart gjennomført fleire rettssosilogiske undersøkingar om rettshjelpsbehovet i befolkninga. Undersøkingane konkluderte jamt over med at det fanst eit stort udekt rettshjelpsbehov. Sjølv om undersøkingane er blitt kritiserte, særleg på grunn av problem knytte til å definere behov basert på empiriske undersøkingar, har det sidan 1980-talet vore vanleg å gjere rettspolitiske vurderingar av ordninga med fri rettshjelp i lys av folks rettshjelpsbehov. Det betyr at ei oversikt over førekomsten av juridiske problem i befolkninga i stor grad har vore styrande for dei reformpolitiske hovudsynspunkta som tidlegare har blitt lagt fram.

Reformfasen i norsk rettshjelpspolitikkk seiest å ha starta med at Advokatforeningen i 1970 nedsette eit utval som skulle vurdere behovet for fri rettshjelp og om rettshjelpsordningane burde forbedrast.³ I 1973 vart det oppnemnt eit offentlig rettshjelpsutval som avleverte innstilling i NOU 1976: 38 Fri rettshjelp i Norge. Utvalet ønskte blant anna å utvide retten til offentlig rettshjelp, slik at det ikkje lenger berre var dei aller fattigaste som fall inn under ordninga. Det var òg ein prinsipiell diskusjon om organiseringa av den offentlege rettshjelpa, og kor vidt ein skulle nytte offentlege rettshjelpskontor eller basere hjelpa på bruk av privatpraktiserande advokatar. Rettshjelpslova, som tredde i kraft i 1981, var i hovudsak ei lovfesting av tidlegare ordningar med fritt rettsråd og fri sakførsel. Offentlege rettshjelpskontor vart ikkje prioriterte.

Ressursbruken har vore eit viktig tema etter at rettshjelpslova tredde i kraft. Utgiftene til fri rettshjelp auka betydeleg, og utgiftsoverslaget som vart gjort før lova kom vart overskrیده. Utgiftsauken kan blant anna forklarast med ein auke av den offentlege salærsatsen, heving av økonomiske grenser, at sakene vart stadig meir omfattande og at eigendelane reduserte dei offentlege utgiftene mindre enn ein først hadde rekna med. I budsjettforslaget for 1984 vart det uttrykt bekymring over utgiftsutviklinga, og det vart same året innført endringar som tok sikte på å avgrense kostnadene ved fri rettshjelp.

I samband med Stortingets behandling av endringar i rettshjelpslova i 1995, uttalte Justiskomiteen at utviklinga i retning av at stadig færre vart omfatta av ordninga, og utgiftsveksten, gjorde det nødvendig å gjennomføre ei nærare vurdering av ordninga, under dette å drøfte alternative model-

² Jon T. Johnsen, Retten til juridisk bistand, TANO 1987, kapittel 2, IV.

³ Jon T. Johnsen, Retten til juridisk bistand, TANO 1987, kapittel 3, II.

lar for organisering av rettshjelpsverksemda.⁴ Komiteen refererte i denne sammenhengen til alternative modeller som vart foreslått i St.meld. nr. 16 (1989-1990) Om offentlig rettshjelp, som tidlegare hadde blitt trekt tilbake. Komiteen meinte at det største innsparingspotensialet var på rettsrådsdietet, og at det var nødvendig å utgreie alternativ til gjeldande reglar. Spesielt vart etablering av forsøksverksemd med alternative og mindre kostbare rådgivingstilbod framheva. Vidare nemnde komiteen at det var behov for å få ein plan for utbygging av eit forsvarleg rettshjelpstilbod over heile landet, ikkje minst i distrikta.

Stortinget vedtok i 1998 å be regjeringa fremje ei stortingsmelding om fri rettshjelp med ein fullstendig gjennomgang av heile ordninga. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp som vart fremja av regjeringa Bondevik I, vart det drøfta ei rekkje utvidingar av rettshjelpsordninga. I innstillinga frå Justiskomiteen vart fleire av forslaga tiltredde.⁵ Fleire av forslaga til utviding er likevel ikkje blitt følgde opp.

1.3 Gjeldande rettshjelpsordning

1.3.1 Lov om fri rettshjelp

Reglane om fri rettshjelp er gitt ved lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp, med seinare endringar. Lova er supplert ved forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp, forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. og 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. I Justisdepartementets rundskriv G-12/05 og G-13/05 er det gjort nærare greie for korleis departementet forstår regelverket.

Reglane om juridisk bistand i straffesaker går fram av straffeprosesslova og vil ikkje bli omtala i denne meldinga.

Utgifter

Dei offentlege utgiftene til fri rettshjelp blir førde på kapittel 470 Fri rettshjelp i statsbudsjettet og statsrekneskapen. Utgiftene til fri rettshjelp omfattar fritt rettsråd, fri sakførsel, fritak for rettsgebyr og tilskot til særskilte rettshjelpstiltak. Med unntak av tilskot til særskilte rettshjelpstiltak er

utgiftene regelstyrte, noko som inneber at regjeringa ved behov kan fremje forslag om endringar på postane i samband med samleproposisjonen om omprioriteringar og tilleggsøyvingar på statsbudsjettet gjeldande budsjettår.

I 2007 var dei offentlege utgiftene til fri rettshjelp i sivile saker 573,6 mill. kroner. Det vart nytta 384,8 mill. kroner til fri sakførsel og 160,2 mill. kroner til fritt rettsråd. Vidare vart det nytta 24 mill. kroner på særskilte rettshjelpstiltak og 4,6 mill. kroner til dekning av utgifter til sakkunnige og meddommarar i fri sakførselssaker.

Figur 1.1 viser ein nedgang i kostnadene til fritt rettsråd etter 2005. Truleg er hovudårsaka til denne utviklinga ein nedgang i talet utlendingssaker med fritt rettsråd. Ei regelverksendring med verknad frå 1. januar 2005 avgrensa høvet til å gi fritt rettsråd i asylsaker til berre å gjelde ved negativt vedtak. Vidare er kostnadene blitt reduserte som følgje av at talet på klager over negativt vedtak om asyl er gått ned sidan 2004. I tillegg kan kostnadene ha blitt påverka av ei lovendring som med verknad frå 1. januar 2006 inneber at fri rettshjelp i trygdesaker først gis frå og med klage.

Føremål

Føremålet som er vedteke for rettshjelpslova er innteke i § 1 og lyder:

«Fri rettshjelp etter denne lov er 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.»

Det går fram av Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m. at den politiske målsetjinga med lova er å vere ei sosial støtteordning i saker av stor velferdsmessig betydning. Fastsetjinga av føremålet er meint å vere eit hjelpemiddel ved bruken av regelverket, spesielt i spørsmål om det skal givast rettshjelp til tvistar som ligg utanfor dei rettsområda rettshjelpslova prioriterer.

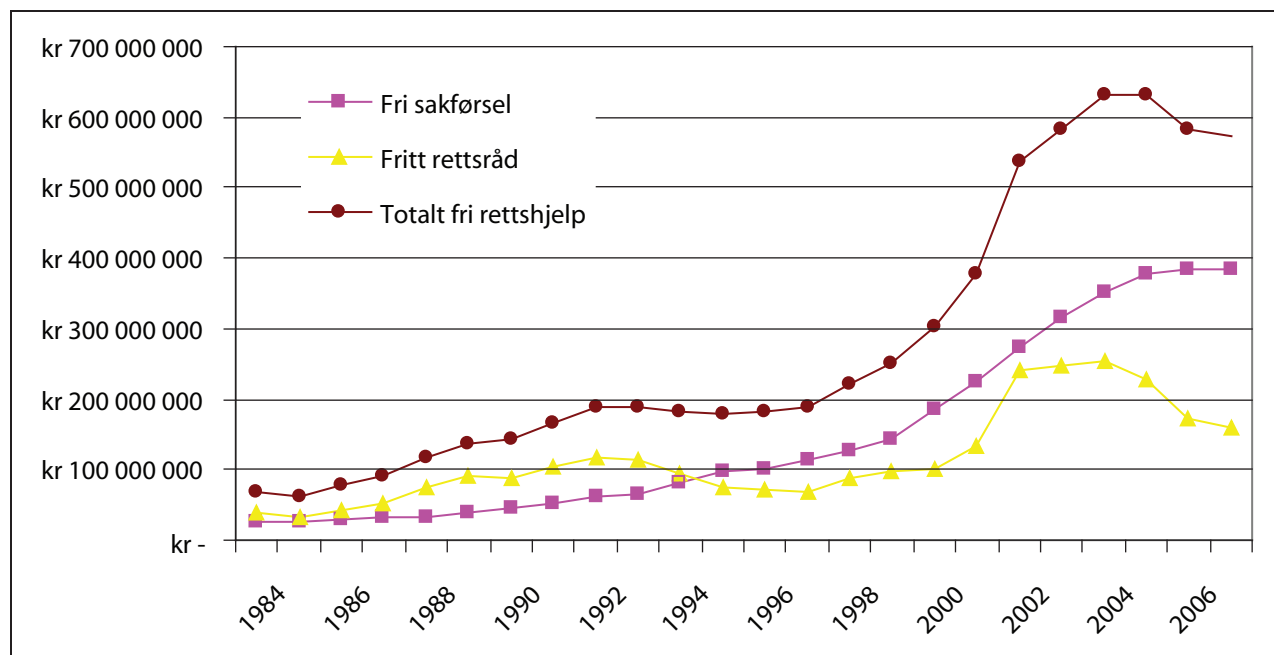
Det er berre nødvendige utgifter som kan dekka under rettshjelpsordninga.

Lova sin subsidiære karakter

Hjelp etter rettshjelpslova er subsidier i forhold til andre høve til dekning som rettshjelpssøkjaren måtte ha. Dette subsidiaritetsprinsippet gjeld både tilfelle der andre enn søkjaren betaler for

⁴ Innst. O. nr. 42 (1994-1995).

⁵ Innst. S. nr. 181 (1999-2000).



Figur 1.1 Oversikt over utgifter til fri rettshjelp i perioden 1985 til 2007.¹ Utgiftene til «særskilte rettshjelpstiltak», jf. 1.3.2 er i grafen inkluderte i kurva som viser dei totale utgiftene.

¹ Meirverdiavgift på advokattjenester vart innført i 1. juli 2001.

hjelpa og tilfelle der den juridiske hjelpa er gitt vederlagsfritt, for eksempel av det offentlege eller etter andre ordningar. Dei mest praktiske ordningane er nemnde i § 5, for eksempel private rettshjelpsforsikringar og dekning av sakskostnader etter forvaltningslova § 36. Dette er nemnt som døme, og er ikkje meint å vere uttømmmande. Lova sin subsidiære karakter går etter føresetnadene òg fram av kravet om at saka skal vere nødvendig ifølgje lova si føremålsføresegn i § 1.

Føresegnene om rettshjelpslova sin subsidiære karakter vart tekne inn ved ei lovendring som tredde i kraft 1. januar 2006. Før dette gjekk den subsidiære karakteren av lova direkte fram berre når det gjaldt ordningar for privat rettshjelpsforsikring, mens prinsippet elles vart sett på som gjeldande som følgje av rettshjelpslovas system, sjå Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) kapittel 5. Dette medførte noko ulik praksis med omsyn til korleis regelverket vart tolka. Ved å bringe den subsidiære karakteren av lova tydelegare fram, ønskte ein å klargjere rettstilstanden og leggje til rette for ein meir einsretta praksis.

Kva er omfatta?

Fri rettshjelp blir ytt som fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr. Grensa mellom fritt rettsråd og fri sakførsel følgjer i prinsippet grensa

mellom saker i og utanfor rettargang. Fri rettshjelp blir som hovudregel ikkje ytt i straffesaker.

Økonomiske vilkår i saker med behovsprøving

Som hovudregel blir fri rettshjelp berre gitt til personar som har bruttoinntekt og nettoformue under bestemte grenser. I Soria Moria-erklæringa slo regjeringa fast at den ønskte å heve inntektsgrensa for fri rettshjelp, og dette vart foreslått i regjeringas forslag til statsbudsjett for 2009. Stortinget vedtok forslaget i endeleg budsjettvedtak 3. desember 2008. Inntektsgrensa for einslege er frå 1. januar 2009 246 000 kroner, mens den for ektefellar og andre som lever saman med felles økonomi er 369 000 kroner. Grensa for nettoformue er 100 000 kroner.

Det kan løyvast fri rettshjelp sjølv om inntekts- og formuesgrensa er overskriden. Hovudvilkåret for å dispensere frå dei økonomiske vilkåra er at utgiftene til juridisk hjelp blir betydelege sett i forhold til søkjaren sin økonomiske situasjon.

Kva slag sakstypar er omfatta?

I rettshjelpslova er det skilt mellom prioriterte saker utan økonomisk behovsprøving, prioriterte saker med økonomisk behovsprøving og uprioriterte saker.

Boks 1.1 Elektronisk behandling av rettshjelp søknader

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har med støtte frå blant anna Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet utvikla ei elektronisk skjemaletøysing for sikker oversending av søknader om rettshjelp frå advokatar og rettshjelparar til fylkesmennene. Løysinga blir òg nytta til innsending av arbeidsoppgåve for honorering i dei sakene der advokatar og rettshjelparar har eigeninnvilga fritt rettsråd. Bruk av smartkort sikrar legitimasjon av advokat eller rettshjelpar, og syter for sikker sending til fylkesmennene.

Fleire av dei opplysningane som er nødvendige for fylkesmannens saksbehandling blir henta inn automatisk av den elektroniske skjemaletøysinga, ved at det blir gjort oppslag i eksterne informasjonskjelder som for eksempel Det sentrale folkeregisteret, Tilsynsrådet for advokatverksemd, likningsopplysningar og Einingsregisteret i Brønnøysund. Skjemaletøysinga sparar dermed advokat eller rettshjelpar og klient for mykje av arbeidet med å skaffe fram dokumentasjon som er nødvendig for søknaden.

Løysinga gir fordeler også for fylkesmennene. Den krev langt mindre ressursar til arkivhandtering, fordi sak blir oppretta og registrert

automatisk i fylkesmennenes arkivsystem. Manuelle arkivhandteringar ved registrering og journalføring er dermed ikkje nødvendig. Statistikk utarbeidd av Statens sivilrettsforvaltning viser at fylkesmennene i 2007 mottok nær 25 000 søknader om rettshjelp og krav om honorar etter eigeninnvilging frå advokatar og rettshjelparar. Ei automatisering av arkivrutinane gir derfor store innsparingar dersom den tradisjonelle arkivbehandlinga kan reduserast til eit minimum. Ressursinnsparingar blir òg oppnådde på saksbehandlarnivå, blant anna fordi skjemaet ikkje tillet oversending til fylkesmannen før dei nødvendige opplysningane er blitt utfylte. Advokatar og rettshjelparar som nyttar elektronisk skjema vil derfor ikkje kunne sende mangelfullt dokumenterte søknader, noko som medfører at fylkesmennene langt sjeldnare enn før må etterspørje dei manglande opplysningane.

Frå november 2008 var alle fylkesmenn i stand til å ta imot søknader og honorarkrav elektronisk. I overkant av 500 advokatar hadde på dette tidspunktet nytta ordninga, og 4781 saker var i løpet av året blitt sende inn på denne måten.

Prioriterte saker utan økonomisk behovsprøving er sakstypar som er av særleg inngripande karakter, for eksempel barnevernssaker som er behandla av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og saker for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern.

Prioriterte saker med økonomisk behovsprøving er blant anna saker om ekteskap, skifte og barnefordeling, personskade, oppseiing frå bustad eller arbeid, valdsoffererstatning og trygdeklager.

I andre sakstypar, dei såkalla uprioriterte sakene, kan det unntaksvis givast fri rettshjelp dersom dei økonomiske vilkåra er oppfylte og saka objektivt sett påverkar søkjar i særleg sterk grad. Ved denne vurderinga skal det leggjast vekt på om saka har likskapstrekk med dei prioriterte sakene.

Kven avgjer søknaden?

I sakstypar som er unnatekne behovsprøving kan advokaten eller rettshjelparen sjølv innvilge fritt

rettsråd innanfor visse grenser (eigeninnvilging). Dette gjeld òg i dei prioriterte sakene som krev behovsprøving og der klienten oppfyller krava til inntekt og formue. Alle andre søknader om fritt rettsråd blir avgjorde av fylkesmannen.

Fri sakførsel i prioriterte saker blir innvilga av den domstolen som har saka til behandling. Visse domstolsliknande forvaltningsorgan, for eksempel fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, er gitt tilsvarande mynde. I uprioriterte saker blir søknaden avgjort av fylkesmannen.

Eigendel

Det blir ikkje betalt eigendel i saker utan økonomisk behovsprøving. Mottakarar av økonomisk behovsprøvd rettshjelp som har ei årleg bruttoinntekt på 100 000 kroner eller meir, skal betale ein eigendel av utgiftene til fri rettshjelp. For fritt rettsråd utgjer eigendelen ein gong den offentlege salærsatsen (870 kroner). For fri sakførsel er eigendelen 25 prosent av utgiftene, avgrensa opp-

over til fem gonger den offentlege salærsatsen. Det er ikkje høve til å få ettergitt eller redusert eigendelen. Eigendelen blir kravd inn av advokaten eller rettshjelparen.

Kva dekkjer det offentlege?

Fritt rettsråd

Fritt rettsråd som er innvilga av advokat eller rettshjelpar er avgrensa til fastsette stykkprisar etter stykkprisforskrifta.⁶ Dette inneber at advokat eller rettshjelpar ikkje kan innvilge hjelp ut over stykkprissatsen. Utgangspunktet er at stykkprisen skal vere tilstrekkeleg til å dekkje nødvendig juridisk hjelp i ei gjennomsnittleg sak.

Dersom faktisk samla timeforbruk i ei sak er eller vil bli over det dobbelte av fastsett stykkpris, kan advokaten eller rettshjelparen søkje fylkesmannen om ei utviding. Dette gjeld både i prioriterte og uprioriterte saker, det vil seie både i saker med eigeninnvilging frå advokat eller rettshjelpar og i saker der det må søkjast fylkesmannen om fritt rettsråd. Det må godtgjerast at det ligg føre særlege omstende ved oppdraget som grunn gir ein timebruk ut over det dobbelte av stykkprisen.

I fritt rettsrådssaker blir salæret fastsett av fylkesmannen.

Fri sakførsel

Den domstolen eller det forvaltningsorganet som har saka til behandling, fastset godtgjering til prosessfullmektig og eventuelle sakkunnige. Det er dermed retten som skal fastsetje salæret også i dei tilfella der fylkesmannen har innvilga fri sakførsel.

Sakskostnader

Fri sakførsel kan etter søknad heilt eller delvis utvidast til òg å omfatte dekning av sakskostnader til motparten. Dette er ei unntaksføresegn som tek sikte på å hindre urimelege resultat i enkelttilfelle. Det må liggje føre særlege grunnar for å utvide ei bevilling til fri sakførsel til òg å omfatte motparten sine sakskostnader. Det er ført ein restriktiv praksis i desse sakene.

⁶ 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.

Boks 1.1 Om ord og omgrep på rettshjelpsområdet

Fritt rettsråd: Offentleg dekt hjelp frå advokat eller rettshjelpar i sak utanfor rettargang.

Fri sakførsel: Offentleg dekt hjelp frå advokat eller rettshjelpar i sak i samband med rettargang (dvs. i samband med behandling i domstolane, fylkesnemnda og visse andre organ).

Prioriterte saker: Dei sakstypene der ein har krav på rettshjelp dekt av det offentlege. Det er to typar prioriterte saker: Saker *med behovsprøving*, dvs. sakstypar der rettshjelp berre blir gitt dersom ein har bruttoinntekt og nettoformue under bestemte grenser, og saker *utan behovsprøving*, dvs. sakstypar som er rekna for å vere av særleg inngripande karakter, der rettshjelp blir gitt uavhengig av søkjaren si bruttoinntekt og nettoformue.

Uprioriterte saker: Sakstypar der det unntaksvis blir gitt fri rettshjelp dersom dei økonomiske vilkåra er oppfylte og saka objektivt sett vedgår søkjaren i særleg sterk grad. I vurderinga skal det leggjast vekt på om saka har likskapstrekk med dei prioriterte sakene.

1.3.2 Særskilte rettshjelpstiltak

1.3.2.1 Innleiing

Regjeringa er særleg oppteken av rettstrygggleiken til utsette grupper i samfunnet, og løyver derfor midlar til organisasjonar og institusjonar som yter rettshjelp til grupper med særskilte rettshjelpsbehov. Slike tilbod treffer målgruppa og medverkar til å avhjelpe juridiske problem på ein rask og effektiv måte. Det er òg eit viktig tiltak i kampen mot fattigdom å gi rettshjelp til dei som har det aller vanskelegast i samfunnet. Når ein kanalisierer rettshjelp til dei med særlege behov må ein kunne rekne med at hjelpa gir positive effektar for velferda for den enkelte, blant anna når det gjeld å sikre krav på lovfesta offentlege ytingar.

I tillegg blir det ytt tilskot til enkelte kommunar som har etablert prøveprosjekt med gratis juridisk hjelp ved det kommunale servicekontoret.

Tabell 1.1 Oversikt over fordelinga av tilskot for 2007 i kroner:¹

Tiltak	Innvilga 2007
Studenttiltak totalt	10 500 000
Rettshjelpskontoret	
Indre Finnmark	1 283 226
Oslo kommune Fri Rettshjelp	6 000 000
Norsk Organisasjon for Asylsøkere – NOAS	375 000
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering – OMOD	375 000
Prostituertes interesseorganisasjon – PION	400 000
Kommunale servicekontorer	903 000
Kirkens Bymisjon Oslo – Gatejuristen	1 800 000
Kirkens Bymisjon Trondheim – Rett på gata	200 000
Advokatvakt på krisesentre og Dixisentre	500 000
LLH (tidlegare Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring) og Menneskerettsalliansen	750 000

¹ Det er i tillegg gitt støtte til enkelte andre tiltak og prosjekt.

1.3.2.2 Gjeldande organisering

Departementet tek stilling til fordeling av dei samla midlane som er sette av til særskilte rettshjelpstiltak etter søknader frå kommunar, ulike organisasjonar og tiltak. Det er ein føresetnad for tildeling av slike midlar at tilskotet hovudsakleg blir nytta til rettshjelp.

Det vart løyvd 23,9 mill. kroner til dei særskilte rettshjelpstiltaka i 2007.

Studentrettshjelpstiltaka – Juss-Buss, Juridisk Rådgiving for Kvinner (JURK), Jussformidlingen, Jushjelpa i Midt-Norge og Jusshjelpa i Nord-Norge – er drivne av jusstudentar i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Dei yter gratis juridisk rådgiving og behandlar eit betydeleg tal saker. I 2007 behandla Juss-Buss 4417 saker, JURK 2468 saker, Jussformidlingen 4943 saker, Jushjelpa i Midt-Norge 1104 saker, mens Jusshjelpa i Nord-Norge behandla 1456 saker.

Som den einaste av kommunane i landet mottek Oslo kommune tilskot til drift av eit kommunalt rettshjelpskontor; Oslo kommune Fri Rettshjelp. Talet saker i 2007 var 4956. Sjå nærare omtale i 5.3.2.

Vidare mottek Rettshjelpskontoret Indre Finnmark tilskot. Kontoret skal ta vare på dei særskilte behova som gjer seg gjeldande hos den samisktalende befolkninga. I 2007 mottok kontoret 178 skriftlege saker og hjelpte med rådgiving ved 245 munnlege førespurnader. Sjå nærare omtale i 5.3.3.

I 2002 etablerte departementet eit prøveprosjekt med gratis juridisk hjelp ved offentlege servicekontor i fleire kommunar. Prøveprosjektet held fram, og er utvida med fleire kommunar, sjå nærare omtale i 5.3.1. Vidare etablerte departementet eit prøveprosjekt i 2007 med gratis juridisk hjelp ved krisesentre og Dixisentre (senter for valdtektsutsette). Departementet har i 2008 tatt initiativ til å utvide denne ordninga til å omfatte alle krisesentre og Dixisentre i Noreg. Vidare er det gitt tilskot til ei advokatvaktordning ved Pro Senteret. Også PION (Prostituertes interesseorganisasjon) mottek støtte frå departementet.

Gatejuristen i Oslo og Rett på gata i Trondheim er drivne av Kirkens Bymisjon og er lågterskeltilbod til rusavhengige. Tilboda yter gratis, oppsøkjande rettshjelp. Gatejuristen behandla 395 saker i 2007, mens Rett på Gata behandla ca. 250 saker i 2007, av dette var 80 registrerte skriftlege saker. Vidare vart det i 2008 starta eit nytt gatejuristprosjekt i Tromsø, og også dette mottek tilskot frå departementet.

1.4 Andre rådgivings- og konfliktløysingstilbod

Tilbodet om juridisk rådgiving og konfliktløysing utanfor rettshjelpslova varierer svært mykje i form, omfang og innhald – frå enkle råd over skranke eller telefon, til advokathjelp under domstolsbehandling.

I det offentlege rådgivingstilbodet utanfor rettshjelpslova er forvaltninga si alminnelege informasjons- og rettleiingsplikt eit grunnleggjande element. I tillegg finst ei rekkje offentlege spesialordningar, for eksempel ombudsordningane, Forbrukarrådet og Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre. Det private rådgivingstilbodet omfattar blant anna fagforeiningar og arbeidstakarorganisasjonar, og andre medlems- eller interesse-

organisasjonar og frivillige organisasjonar som gir rettshjelp til medlemmer eller målgrupper.

På konfliktløysingsstadiet finst ei rekkje offentlege og private tilbod som supplerer domstolane, og som gjerne er etablerte for å gi befolkninga eit tilbod som er rimelegare og raskare enn dei alminnelege domstolane. I DIFI-rapporten er det skilt mellom offentlege konfliktløysingsorgan i form av namsmenn, forliksråd, konfliktråd, fylkesnemnder, Husleigetvistutvalet, særskilte klagenemnder og familievernkontor, og private løysingsorgan i form av bransjevisse forbrukarklagenemnder (Bankklagenemnda, Forsikringsklagenemnda, Reklamasjonsnemnda for pakkereiser mfl.), advokatmeklarar og Røde Kors sitt gatemeklingsprosjekt.

I DIFI-rapporten heiter det i punkt 2.3:

«Rettshjelps- og konfliktløysingstilbudet som eksisterer er omfattende, både i antallet ulike typer tilbod og i antallet innanfor det enkelte type tilbod (f.eks. antallet advokater). Domstolar, advokater, ombud, forbrukerkontorene, frivillige organisasjonar og alternative konfliktløysingstilbud som konfliktrådene er alle delar av det totale rettshjelpstilbudet».

For ei meir omfattande oversikt over rådgivings- og konfliktløysingstilbodet i Noreg visest det til DIFI-rapporten og Finland-rapporten.

1.5 Endringar under regjeringa Stoltenberg II

Som ledd i kampen mot menneskehandel og for å medverke til at fleire saker om menneskehandel blir anmelde, fekk offer for menneskehandel frå 2007 rett til advokathjelp i inntil fem timar før eventuell melding til politiet. Frå same tidspunktet fekk valdtektsutsette òg rett til advokathjelp i inntil tre timar i samband med vurdering av om valdtekta skal meldast til politiet. Vidare vart stykkprisen til bistandsadvokatar oppjustert for å styrkje ofra si stilling.

Med verknad frå 1. juli 2008 er retten til advokathjelp til fornærma ved vurderinga av politimelding utvida til å gjelde alle sakstypar der fornærma vil ha krav på bistandsadvokat i medhald av straffeprosesslova § 107 a første ledd bokstav a og b.

Regjeringa har styrkt støtta til lågterskeltilbodet for dei som søker rettshjelp. Regjeringa har etablert ei ordning med advokatvakt ved krisesenter og Dixi-sentre og har utvida ordninga med

rettshjelp i offentlege servicekontor og auka støtta til gatejuristprosjekta.

Det offentlege gir utstrekt hjelp i samband med separasjon og skilsmisse. Regjeringa foreslo derfor med verknad frå 1. januar 2008 at rettshjelp som utgangspunkt ikkje lenger skal innvilgast i slike saker, fordi slik hjelp er sett på som unødvendig ved sida av den rettleiinga som blir gitt frå det offentlege.

For at fleire skal omfattast av ordninga har regjeringa med verknad frå 2009 oppjustert inntektsgrensene for fri rettshjelp, frå 230 000 kroner til 246 000 kroner for einslege og frå 345 000 kroner til 369 000 kroner for ektefellar og andre som lever saman med felles økonomi.

1.6 Samandrag av meldinga

Kapittel 1

Kapittel 1 inneheld ei utgreiing av bakgrunnen for meldinga. Soria Moria-erklæringa er den politiske plattformen for regjeringa Stoltenberg II. I 1.2 er gitt ei kort historisk oversikt over framveksten av offentlig rettshjelp dei siste hundre åra. I 1.3 er framstilt gjeldande regelverk etter lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 og ordninga med offentlege tilskot til særskilte rettshjelpstiltak. I 1.4 er det gitt ei kort oversikt over rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles, utanfor rettshjelpslova. I 1.5 er det gjort greie for dei viktigaste endringane som er innført av regjeringa Stoltenberg II på området rettshjelp.

Kapittel 2

I kapittel 2 er gjort greie for nokre hovudprinsipp for ei god rettshjelpsordning. Det visest til at det offentlege ansvaret for rettshjelpsordninga må vurderast i lys av rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles i samfunnet. Det blir stilt spørsmål ved om gjeldande ordning har svake sider som særleg rammar dei med minst ressursar, og det blir peika på at den ikkje i tilstrekkeleg grad medverkar til ei effektiv og rask avklaring av juridiske problem og konflikter. Noreg er eit av dei landa i Europa som brukar mest offentlege midlar på rettshjelp. Det blir stilt spørsmål ved om midlane blir nytta på ein best mogleg måte. Utviklinga på statsbudsjettet viser ein auke i posten for fri sakførsel fram til 2006 og ein nedgang i posten for fritt rettsråd i same tidsrom. I 2007 brukte det offentlege 384,8 mill. kroner på fri sakførsel og

160,2 mill. kroner på fritt rettsråd. Noko av utviklinga kan truleg forklarast med at reglane for fri sakførsel medverkar til at fleire saker enn nødvendig blir bringa inn for domstolane og at rettshjelpsmottakaren blir sett i ein betre økonomisk posisjon enn den som betaler rettshjelpa sjølv. Departementet meiner det bør vere eit hovudprinsipp, også for saker med offentlig betalt rettshjelp, at alle saker skal løysast så tidleg som mogleg.

I kapitlet er diskutert enkelte samfunnsrammer og utviklingstrekk som har betydning for rettshjelpsordninga – blant anna framveksten av velferdssamfunnet (2.2.1), rettsleggjering (2.2.2), auka internasjonalisering (2.2.3), enklare og raske tvisteløysing i domstolane (2.2.4) og meir utanrettsleg konfliktløysing og mekling (2.2.5). Departementet meiner at prinsippet i rettshjelpslova § 1 om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning skal førast vidare. Det same gjeld prinsippet om at rettshjelpsordninga er subsidiaer. Departementet meiner det er eit overordna mål at ei ny rettshjelpsordning står fram som lett tilgjengeleg, og at den betrar tilgangen til nødvendig juridisk hjelp, samtidig som den legg til rette for eit enklare og billegare konfliktløysingsalternativ enn det gjeldande modell gjer.

I 2.3 er drøfta rekkevidda av det offentlege ansvaret for rettshjelp. Rettshjelpsordninga må ikkje overta det ansvaret som i dag er omfatta av forvaltninga si tradisjonelle opplysnings- og rettleiingsplikt. Enkelte tilfelle av særleg stor velferdsmessig betydning for den enkelte, og som vanlegvis er dekt av rettleiingsplikta, bør likevel vurderast omfatta av rettshjelpsordninga sitt saklege dekningsområde. Prinsippet om den subsidiaere karakteren av rettshjelpa inneber at ein ikkje får offentlig betalt rettshjelp dersom hjelpa kan dekkjast gjennom andre ordningar. Departementet meiner at dette prinsippet bør førast vidare. Det bør òg vurderast andre avgrensingar i høvet til å få rettshjelp, basert på ei vurdering av om rettshjelp er rimeleg og nødvendig i den konkrete saka.

I 2.4 er omtalt informasjonssamfunnet si betydning for rettshjelpsordninga.

I 2.5 er drøfta korleis rettshjelpsordninga kan betrast. Innleiingsvis er det stilt spørsmål ved om ressursane til rettshjelp i dag blir nytta på rett måte. 34 prosent av kostnadene til rettshjelp (på rettsråd og sakførselsstadiet) kan knytast til saker om barnefordeling. Desse sakene er særskilt drøfta i eit eige kapittel. Målsetjinga for rettshjelpsordninga i framtida er formulert slik: Ordninga skal i best mogleg grad treffe den gruppa menneske

som har størst behov for juridisk hjelp, hjelpa skal givast på dei saksområda som er av størst velferdsmessig betydning og på ein måte som medverkar til å løyse problemet effektivt og rett for den enkelte og for samfunnet. For å sikre høg kvalitet på den rettshjelpa som blir gitt er det ønskeleg å kanalisere fleire offentlege rettshjelpsoppdrag til ein avgrensa krets av rettshjelpstilbydarar. Vidare er skissert ein modell for endra økonomiske vilkår i form av heva inntektsgrense og innføring av graderte eigendelar. Til sist er oppgitt eit forbedringspotensial i å løyse saker på eit så tidleg stadium som mogleg, samtidig som det er peikt på behov for betre samordning mellom rettshjelpsordninga og rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles.

Kapittel 3

I kapittel 3 er gjort greie for hovudtrekka i det offentlege rettshjelpstilbodet i Finland, Sverige, Danmark, Nederland og England og Wales.

Kapittel 4

Professor Jon T. Johnsen har gjennomført ein samanliknande studie av den finske og den norske rettshjelpsordninga. Heile rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenlikning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland» er trykt som særskilt vedlegg til meldinga. I kapittel 4 er gitt ei kortfatta oversikt over hovudfunn i rapporten om korleis ordningane fungerer i dei to landa og eit samandrag av dei reformpolitiske konklusjonane som er omtala. Vidare er drøfta i kva grad element frå den finske ordninga og funna i Finland-rapporten er følgde opp i meldinga.

Kapittel 5

I dette kapitlet drøfter departementet ei mogeleg etablering av ei førstelinjeteneste innan rettshjelp. Med dette er det sikta til ei ordning der alle, uavhengig av inntekt og formue, får tilgang til ein gratis førstegongskonsultasjon på inntil ein time.

I 5.2 og 5.3 er det gjort greie for historiske og notidige erfaringar med offentlege førstelinjemodellar.

I 5.6 gir departementet ei retning for innhald og funksjon i ei framtidig førstelinjeteneste. Førstelinjetenesta bør bestå av eit tilbod om inntil ein times personleg møte med advokat eller rettshjelpar, der publikum skal få ei vurdering av rettsstillinga si, svar på enkle juridiske spørsmål og infor-

masjon om høve til å gå vidare med saka, under dette informasjon om hjelpetilbod eller alternative konfliktløysingsorgan. Førstelinjetenesta kan òg avklare om vilkåra for ytterlegare offentlig rettshjelp er oppfylt.

Med unntak for saker som har sitt utspring i næringsverksemd, og saker om straff, bør førstelinjetenesta vere universell, det vil seie at den som utgangspunkt omfattar alle sakstypar. Også enkelte sakstypar etter straffegjennomføringslova bør omfattast. Det bør vurderast om førstelinjetenesta skal gjerast obligatorisk.

Ordninga med førstelinjeteneste bør vere fleksibel og tilpassast lokale behov. Departementet meiner likevel at det vil vere føremålstenleg å bygge vidare på modellen med rettshjelp i offentlege servicekontor og at kommunal infrastruktur bør utnyttast i størst mogleg grad.

Tilknytingsform for advokatar og andre rettshjelparar i førstelinjetenesta bør vurderast konkret. Det bør leggjast til rette for at ein kan kombinere arbeidet som fast rettshjelpsadvokat med ein privat praksis som advokat eller rettshjelpar ved sida av.

Departementet tilrår i 5.7 at rettshjelpa etter førstelinjetenesta i hovudsak blir organisert som i dag. Dersom klienten økonomisk og sakleg kvalifiserer til rettshjelp ut over tilbodet som blir gitt i førstelinjetenesta, kan advokaten eller rettshjelparen som yter hjelp under førstegongskonsultasjonen vise vedkommande til juridisk rådgiving hos offentlig godkjent advokat eller rettshjelpar. Prinsippet om det frie advokatvalet tilseier at klienten bør kunne velje ein advokat utanfor kretsen av godkjente rettshjelpsadvokatar. Føresetnaden er då at vedkommande først har vore innom førstelinjetenesta.

For ytterlegare å betre tilgjenget til førstelinjetenesta, vil departementet som omtalt i 5.8 leggje til rette for at det blir sett ned ei gruppe som får til mandat å utgreie ein modell for rettshjelpstelefonteneste, eventuelt kombinert med ei nettbasert rettshjelpsteneste.

Departementet tilrår i 5.10 at førstelinjetenesta startar som ei prøveordning som blir evaluert etter ei tid.

Kapittel 6

Kvalitetssikring av advokatar og andre rettshjelparar bør vere eit sentralt element i ei ny rettshjelpsordning. Departementet meiner derfor at kretsen av advokatar som yter hjelp etter rettshjelpsordninga bør innsnevrast. Samtidig er det ønskeleg å

bidra til at dei advokatane som vel offentlege rettshjelpsoppdrag skal få eit jamt tilfang av slike oppdrag.

Departementet meiner det bør vurderast å etablere ei ordning der advokatar og rettshjelparar som ønskjer å ta på seg rettshjelpssaker må søkje om godkjenning eller oppnemnst som fast rettshjelpstilbydar. Klienten vil då kunne velje mellom ein krets av advokatar og rettshjelparar som er godkjente av det offentlege, og som er vurderte som særleg eigna til å ta offentlege rettshjelpsoppdrag.

Kapittel 7

I kapittel 7 er det drøfta kven som skal innvilge den offentlig støtta rettshjelpa. Ordninga gir i dag fleire instansar kompetanse til å innvilge rettshjelp. I dette ligg ein fare for at praksis blir lite einsarta. Departementet drøfter i 7.5.3 om det bør leggjast til rette for å byggje vidare på gjeldande modell med at advokatar har høve til eigeninnvilging.

For å sikre einsarta behandling av sakene drøfter departementet i 7.5.4 om det bør vurderast om innvilgingskompetansen på sakførselsstadiet bør samlast hos fylkesmennene, eventuelt hos nokre utvalte fylkesmannsembete. Alle avgjersler om rettshjelp som blir treffe av fylkesmennene bør kunne påklagast til Statens sivilrettsforvaltning.

Den nærare fastsetjinga av salæret bør framleis liggje hos den domstolen eller det forvaltningsorganet som har saka til behandling, jf. rettshjelpslova § 22 siste ledd. Gjeldande system med at domstolen si salærfastsetjing kan ankast til overordna rettsinstans er tilrådd ført vidare.

Kapittel 8

I kapittel 8 er drøfta dei økonomiske vilkåra for dei behovsprøvde sakene i ny rettshjelpsordning. Under førstegongskonsultasjonen skal det ikkje stillast krav til søkjaren sin økonomi. Ved rettshjelp etter førstegongskonsultasjonen meiner departementet det framleis bør stillast krav om at søkjaren har inntekt og formue under bestemte grenser. I 8.2.4 er det ei oversikt over modellar for økonomiske vilkår i Finland og andre land.

I 8.2.5 er drøfta den nærare fastsetjinga av inntekts- og formuesgrensene. I dag er grensa for behovsprøvd juridisk hjelp 246 000 kroner for einslege og 369 000 kroner samla for ektefellar og andre som lever saman med felles økonomi (økonomisk

identifikasjon). Departementet meiner ein bør ta sikte på å oppjustere inntektsgrensene. Formuesgrensene av i dag bør førast vidare.

I 8.2.6 er drøfta reglane om økonomisk identifikasjon mellom dei som lever saman med felles økonomi. Dei som blir identifiserte vil bli vurderde etter ei inntektsgrense på 369 000 kroner, som er 1,5 gonger høgare enn grensa på 246 000 kroner. Departementet meiner at den fordel som ligg i å ha felles økonomi med ein annan framleis bør takast omsyn til, men at regelen i dag er uforholdsmessig ugunstig for parhushald. Regelen bør derfor vurderast justert noko.

I 8.3 er drøfta ein frådragsbasert modell for utrekning av inntekt. Rettferdsvurderingar talar for at rettshjelpsordninga i større grad enn i dag bør tilpassast den enkelte si reelle betalingsevne. Dette kan gjerast ved at inntektsgrensa blir knytt til ei disponibel inntekt. Det blir tilrådd å vurdere eit standardisert frådrag for dei som har forsyttarsvar for barn, og frådrag for utgifter i samband med sjukdom.

8.4 handlar om eigendelar. I ordninga i dag blir det betalt ein eigendel tilsvarende ein gong offentlig salærsats (870 kroner) for hjelp på rettsrådsstadiet og 25 prosent av kostnadene (maksimalt fem gonger offentlig salærsats) for hjelp på sakførselsstadiet. I 8.4.2 er det gitt ei oversikt over utviklinga av systemet for betaling av eigendelar frå 1981, og i 8.4.3 er presentert den finske ordninga med graderte eigendelar. I 8.4.4 er drøfta innføring av graderte eigendelar. Med graderte eigendelar er meint at søkjar betaler ein del av kostnadene med saka på bakgrunn av vedkommande si inntekt, etter eventuelle frådrag. I rettshjelpsordninga i dag har mottakaren lite økonomisk interesse i å medverke til at saka blir løyst så tidleg som mogleg, i motsetnad til den som må betale rettshjelpa sjølv. Departementet meiner at eigendelsystemet må tilpassast den økonomiske bereevna til den enkelte rettshjelpsbrukaren, i større grad enn det gjeldande ordning legg opp til. Departementet meiner at det bør vurderast ei ordning der klienten blir belasta med ein proSENTSATS av kostnadene som er knytte til saka, og at proSENTSATSEN blir gradert etter inntekt, etter at eventuelle frådrag er gjort. Ordninga i dag der dei med lågast inntekt ikkje betaler eigendel, bør førast vidare.

Departementet vil som omtalt i 8.5 leggje til rette for at hovudregelen om sakskostnader blir ført vidare. Den som er innvilga fri sakførsel får i dag i utgangspunktet ikkje dekt idømte sakskostnader.

Kapittel 9

I kapittel 9 er vurdert behovet for utvidingar i det saklege dekningsområdet for rettshjelpsordninga på stadiet etter førstelinjetenesta. Etter førstelinjetenesta meiner departementet at retten til offentlig dekning av hjelpa framleis bør knytast til utvalde sakstypar. Det bør likevel gjerast endringar i og ei utviding av saksområda som er omfatta av ordninga. Sentralt i vurderinga av nye saksområde står prinsippet som følgjer av rettshjelpslova § 1 om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning. Ein bør òg sjå til rettshjelpsordninga si rolle som bidragsytar til kampen mot fattigdom. Departementet meiner det bør takast sikte på å føre vidare det skjønnsmessige høvet til i særlege tilfelle å innvilge rettshjelp også i andre saker enn dei prioriterte.

I 9.3.3 vurderer departementet aktuelle saksområde. Departementet vil vurdere om rettshjelpsordninga bør utvidast til å omfatte

- gjeldssaker (9.3.3.1)
- hjelp til å vurdere om det skal innleverast ei klage og eventuelt til å utarbeide klage i helse- og salsaker (9.3.3.2)
- hjelp til å vurdere om det skal innleverast klage i trygdesaker (9.3.3.3)
- enkelte arbeidsrettslege sakstypar (9.3.3.4)
- saker der motparten bringer avgjersler frå Forbrukertvistutvalget inn for domstolen for å unngå at vedtaket skal bli bindande og rettskraftig (9.3.3.5)
- hjelp i barnebortføringssaker (9.3.3.7)
- rettshjelp til den private parten i saker der søksmål er tilrådd av Likestillings- og diskrimineringsombodet (9.3.3.8)

Departementet tek sikte på å føre vidare ordninga med tilskot til særskilte rettshjelpstiltak.

Departementet skriv i 9.3.4 at retten til offentlig dekt rettshjelp på rettsråds- og sakførselsstadiet i saker som gjeld felleseigeskifte og økonomisk oppgjør mellom sambuarar, bør vurderast avgrensa til saker som gjeld retten til felles bustad der partane har felles barn under 18 år.

Kapittel 10

Departementet ønskjer å styrkje høvet til å avslå søknader om rettshjelp basert på ei konkret heilskapsvurdering av om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betaler for juridisk hjelp i saka. I kapittel 10 er vurdert ei generell føresegn som gir høve til å prøve kva saker som skal kunne

fremjast med offentlig betalt rettshjelp, både på rettsråds- og sakførselsstadiet.

Kapittel 11

Barnefordelingssakene utgjør ein betydeleg del av sakene der det offentlege yter rettshjelp, både på rettsråds- og sakførselsstadiet. Av innvilga søknader om fri sakførsel er barnefordelingssakene den klart største enkeltsaksgruppa. Ifølgje Justisdepartementets eigne utrekningar har den eine eller begge partane rettshjelp i heile 75 prosent av barnefordelingssakene i domstolane (2007). Både talet og delen barnefordelingssaker i domstolane har auka sidan 2002. I 2007 utgjorde barnefordelingssakene ca. 17 prosent av alle innkomne sivile saker (totalt 13 307) ved tingrettane.

I kapitlet er gitt ei oversikt over saksbehandlingsreglane for barnefordelingssaker i domstolane som tredde i kraft 1. april 2004, og over ei nylig gjennomført evaluering av reglane, gjort av psykolog Katrin Koch på oppdrag frå Barne- og likestillingsdepartementet.

I kapitlet er drøfta tiltak som skal medverke til at barnefordelingssaker blir løyste så tidleg som mogleg, med barnet sitt beste som utgangspunkt. Enkelte barnefordelingssaker er så pass kompliserte, for eksempel på grunn vald, psykisk helse eller rusrelaterte problemstillingar, at domstolsbehandling, og ofte hovudforhandling og dom, er det einaste rette. Det er derfor viktig å syte for at det blir lagt til rette for at desse sakene kjem raskt til domstolane. Departementet meiner òg det er viktig at det blir sett i verk tiltak som vil avgrense talet gjentekne saksanlegg i barnefordelingssaker.

I 11.4.2 er det vist til at fleire av tiltaka som er vurderte i meldinga for rettshjelpsordninga generelt òg vil ha effekt for barnefordelingssakene. Dette gjeld blant anna førstelinjetenesta, ordninga med graderte eigendelar, ei eiga godkjenningss eller oppnemningsordning for rettshjelpsadvokatar og endring av regelen om økonomisk identifikasjon.

I 11.4.3 er drøfta verkemiddel for barnefordelingssaker spesielt. Av omsyn til barnet sitt beste,

bør høvet til mekling utanfor domstolane utnyttast betre, med sikte på utanrettsleg semje mellom partane. At ein ikkje har møtt til mekling ved familievernkontoret bør vere eit moment i vurderinga av kva som er rimeleg og nødvendig, og som talar mot å innvilge søknad om rettshjelp.

Kapittel 12

I kapitlet er drøfta behovet for samordning og koordinering mellom rettshjelpstilboda i og utanfor rettshjelpslova. Rettshjelpslova byggjer på prinsippet om at tilboda etter lova først trer i funksjon etter at alternative tilbod er forsøkt utnytta (subsidiaritetsprinsippet). Samtidig står dei andre tilboda i stor grad fritt til å avvise saker som er omfatta av rettshjelpslova. Det blir brukt betydelege offentlege beløp òg på rettshjelpstilboda utanfor rettshjelpslova.

Departementet meiner at det er behov for betre samordning og koordinering mellom rettshjelpstilboda i og utanfor rettshjelpslova. Dette vil gi ei betre og meir effektiv ressursutnytting. Det vil òg gjere det enklare for publikum å finne fram i dei tilboda som finst. Betre samordning vil òg medverke til at fleire vil kunne få hjelp på ein meir effektiv måte, fordi sakene blir raskare kanalisert dit dei høyrer heime.

I 12.2 er omtalt nokre av dei tiltaka som er drøfta i meldinga som vil kunne medverke til å nå målsetjinga om ei betre samordning og koordinering av alle rettshjelpstilboda.

Kapittel 13

I kapittel 13 er det gjort greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka som er vurderte i meldinga. Regjeringa vil komme tilbake med forslag om konkretisering og iverksetjing av moglege endringar og tiltak i denne meldinga når desse er nærare gjennomgått, under dette budsjettkonsekvensar, i samband med dei årlege budsjettforslaga.

2 Hovudprinsipp og reformbehov

2.1 Innleiing

Rettshjelpsordninga er eitt av fleire tiltak der det offentlege medverkar til å ta vare på rettstryggleiken til innbyggjarane. Rettshjelpa si fremste oppgåve er å medverke til å sikre likskap for lova, som er eit grunnleggjande prinsipp i eit rettssamfunn. Prinsippet omfattar det reelle høvet det enkelte individet har til å sikre rettane sine. Kor langt ansvaret til det offentlege går for å etablere ei rettshjelpsordning, må vurderast i lys av rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles i samfunnet. Opplysnings- og rettleiingsplikta til forvaltninga inngår òg som ein del av dette tilbodet. Det finst i dag eit samla tilbod som er i stand til å dekkje det vesentlegaste av behovet for juridisk hjelp i befolkninga, både når det gjeld juridisk informasjon, rådgiving og konfliktløysing. Advokatdekninga i Noreg er god, og vi har godt utbygde offentlege og private organisasjonar som opererer på eit breitt saksfelt.

Sjølv om ordningane i dag stort sett fungerer bra, er det mykje som tyder på at ikkje alle som treng det mottak den hjelpa og støtta som er nødvendig for ikkje å lide rettstap. Spesielt er departementet oppteke av om dei svake sidene ved den gjeldande ordninga rammar dei med minst ressursar hardast.

Departementet meiner at ordninga i dag ikkje godt nok medverkar til ei effektiv og rask avklaring av juridiske problem og konflikhtar. Departementet meiner vidare at rettshjelpsordninga ikkje alltid er god nok for dei som ikkje veit kvar dei skal vende seg, eller korleis dei skal handtere juridiske spørsmål. Mange opplever òg at terskelen for å oppsøkje advokat er høg.

Avgjerder i domstol og forvaltning skal vere juridisk korrekte. Ein vesentleg føresetnad for riktige avgjerder er at det faktiske grunnlaget er korrekt. I sivile saker i domstolane er det ansvaret partane sjølve har for utgreiing av saka vesentleg strengare enn i straffesaker. Det er uvanleg å oppføre i retten utan å bruke advokat. Utanfor rettargang pålegg forvaltningslova forvaltningsorganet sjølv å greie ut ei sak der det offentlege skal treffe ei avgjerd med betydning for privatpersonar

sine rettar eller plikter. På fleire område er regelverket lite oversiktleg og komplisert. Fordi forvaltninga har avgrensa ressursar, ser ein av og til døme på at den ikkje klarer å leve opp til krava i lova. Vi finn døme på dette i ei undersøking frå Sivilombodsmannen om Arbeids- og velferdsetatens (NAV) rettleiingsplikt og utgreiings- og informasjonsplikt (sak 2007/713). Sivilombodsmannen uttalte:

«Etter ombudsmannens oppfatning avdekket undersøkelsen blant annet at NAV står overfor store utfordringer når det gjelder overholdelse av informasjonsplikten og veiledningsplikten.»

Til trass for at mange påpeikar svake sider ved gjeldande ordning, er Noreg eit av dei landa i Europa som brukar mest pengar på offentlig rettshjelp målt pr. innbyggjar, sjå tabell 3.1. I Europarådets oversikt over rettshjelpskostnader pr. innbyggjar i sivile saker og straffesaker i 2006 er Noreg lista som land nummer fire. Berre Skottland, Nord-Irland og England og Wales brukar meir enn Noreg.¹ I Finland-rapporten, der det er samanlikna med finsk ordning, er det framheva at Noreg brukar nesten tre gonger så mykje på offentlig rettshjelp (inkludert straffesakene). Likevel handterer det finske systemet tre gonger så mange saker. Ulikskapen i ressursbruken er særleg merkbar på sakførselsstadiet der Noreg brukar seks gonger så mykje som Finland. Dette er for departementet ei særleg oppfordring til å vurdere om fellesskapet sine midlar blir nytta på den beste og mest mogleg kostnadseffektive måten.

2.2 Samfunnsrammer og utviklingstrekk – betydning for rettshjelpsordninga

2.2.1 Framveksten av velferdssamfunnet

Sysselsetjinga i Noreg er høg, og det samla arbeids- og velferdssamfunnet fungerer godt. Samti-

¹ European judicial systems Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, s. 34. Rapporten er utarbeidd av European Commission for the Efficiency of Justice, og er tilgjengeleg på Europarådets nettsider www.coe.int.

dig er Noreg eit av landa i OECD-området som har størst del av innbyggjarane utanfor arbeidslivet på grunn av at dei er sjuke eller uføre. Dei siste 20 åra har talet som lever på livsopphaldsytingar frå det offentlege auka sterkt. Rundt 700 000 menneske i yrkesaktiv alder mottok til ei kvar tid ytingar til livsopphald.² Framveksten av velferdsstaten, den sterke auken i utbetaling av ytingar og veksten i offentlig forvaltning inneber at forvaltningsavgjerder er stadig viktigare for større delar av befolkninga.

Utforminga av velferdssystemet og dei pliktene og rettane den enkelte har, kan for mange vere vanskelege å få oversikt over, og enkelte kan ha vanskar med å fremje interessene sine på ein føremålstenleg måte. Terskelen for å søkje hjelp er høg for mange. Dei såkalla lågterskel rettshjelpstilboda er kjenneteikna ved at dei er lettare tilgjengelege enn for eksempel advokatar og offentlege rådgivingskontor, og at dei ofte driv oppsøkjande verksemd. Eksempel er rettshjelpstiltaka som er utførte av studentar, Gatejuristen i Oslo og Tromsø, Rett på gata i Trondheim og Oslo kommune Fri Rettshjelp.

2.2.2 Rettsleggjering

I sluttrapporten frå Makt- og demokratiutredningen er fenomenet rettsleggjering beskrive slik:

«Sosiale og kulturelle problemar blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslege organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgiving og lovanvendelse blir visket ut.»³

Rettsleggjering inneber òg at lovfesting i aukande grad har gitt enkeltmenneske grunnlag for prøving av sitt problem i rettsapparatet. Denne utviklinga inneber ein fare for at berre dei mest ressurssterke vinn fram i rettsapparatet, mens dei svakare stilte ikkje har dei same føresetnadene (blant anna økonomiske) for å forfølge krava sine rettsleg. For å demme opp for ei uønska rettsutvikling der dei ressursvake blir skadelidande, er det viktig å vere klar over dei konsekvensane ei ny rettshjelpsordning vil kunne ha for denne

gruppa. Ser ein rettshjelpsordninga i samanheng med dette, kan utgangspunktet for ordninga beskrivast som ønsket om å verne om rettstryggleiken og dermed medverke til den sosiale utjamninga som regjeringa ønskjer å få til.

Mange av lovene som sikrar rettane til enkeltpersonar har sosial utjamning som eit viktig velferdspolitisk mål. Det er liten tvil om at utviklinga mot eit samfunn som i større grad tek vare på slike rettar fører til auka etterspørsel etter juridisk ekspertise og advokathjelp. Konflikten eller problemet blir relativt raskt definert inn i eit system for rettsleg konfliktløysing. Dette skjer sjølv om det rettslege aspektet ved konflikten ikkje alltid er det mest framtrèdande. Ein ser òg ei utvikling der krav og behov som tidlegare var underlagt ei samfunnsmessig heilskapsvurdering blant folkevalte eller folkevalte organ, i dag blir vurderte enkeltvis i domstolane.

2.2.3 Auka internasjonalisering

Noreg pliktar til å syte for at nasjonal rett er i samsvarende både med internasjonale konvensjonar som Noreg er part i og med alminnelege folkerettslege reglar. Internasjonale reglar vil kunne krevje reglar om rettar i nasjonal lovgiving, noko som kan leggje trykk på rettshjelpsordninga. Befolkningsinnvandring frå andre delar av verda utfordrar forvaltninga si opplysnings- og rettleiingsplikt. Dette kan òg føre til auka press på rettshjelpsordninga, særleg innan feltet utlendingsrett, men òg innan andre velferdsrettslege område. Eit døme frå nylige tid er arbeidsinnvandring frå Aust-Europa, særleg frå Polen. Med innvandringa kom spørsmål knytte til blant anna arbeids- og trygderettar. Eit anna trekk ved internasjonaliseringa er at nordmenn oppheld seg meir utanfor Noreg. Dette fører med seg fleire krav om dekning av utgifter til rettshjelp for norske innbyggjarar utanlands.

2.2.4 Enklare og raskare tvisteløysing i domstolane

Det er eit offentlig ansvar å leggje til rette for eit velfungerande og effektivt system som kan gi avklaring og løysing av innbyggjarane sine juridiske spørsmål og konflikter. Ordinær domstolsbehandling har tradisjonelt stått svært sterkt som konfliktløysingsarena, og mange har meint at rettstryggleiken til privatpersonar best blir teken vare på gjennom bruk av advokathjelp og ordinær domstolsbehandling. Denne oppfatninga er i endring, samtidig som reglane for domstolsbehand-

² St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.

³ NOU 2003: 19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen kapittel 6.

ling i sivile saker er moderniserte. Lov om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven), som tredde i kraft 1. januar 2008, peiker på ei ny og meir tidsriktig behandling av sivile rettstvistar. Hovudføremålet med lova er å leggje til rette for raskare, billegare og meir riktig tvisteløysing for partane. Det er eit mål at tvistar om mogleg skal løysast utanfor domstolane.

Eit av dei viktigaste elementa i den nye tvistelova er at prinsippet om at det må vere eit rimeleg forhold mellom kor viktig saka er og omkostningane ved behandlinga av den (proporsjonalitetsprinsippet) er tydeleggjort og styrkt. Lova inneheld òg nye reglar om plikt til avklaring av tvisten før søksmål blir reist, reglar om utanrettsleg mekling og ei lovfesting av den tidlegare prøveordninga om rettsmekling. Alle desse reglane har til føremål å leggje til rette for at tvistar blir avklara på eit tidleg tidspunkt, medverke til ei open haldning mellom partane og at flest mogleg tvistar blir løyste minneleg utanfor domstolane utan å belaste domstolsapparatet unødig. For å lette tilgangen til domstolen for enkelte grupper inneheld lova reglar om småkravprosess og gruppesøksmål. Vidare legg lova opp til ei meir aktiv saksstyring frå dommarane si side både under saksførebuinga og i rettsmøta. Departementet meiner det er nødvendig at rettshjelpslova i større grad enn i dag blir harmonisert med prinsippa i tvistelova.

2.2.5 Meir utanrettsleg konfliktløysing og mekling

Det finst ei rekkje utanrettslege konfliktløysingstilbod i Noreg, både offentlege og private. Gjennom bruk av desse blir saka forsøkt løyst i eit tvisteløysingsorgan utanfor domstolane eller i samband med mekling. Innhaldet i dei ulike ordningane varierer frå uformelle meklingstilbod til meir formaliserte tvisteløysingsalternativ der det blir treft avgjerder som har retts- og tvangskraft. Som døme på offentlege tilbod kan nemnast forliksråda, konfliktråda, familievernkontora, Forbrukertvistutvalget, Husleigetvistutvalet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Forbrukarklagenemnder (for eksempel Banklagenemnda) og ordninga med advokatmekling er døme på private konfliktløysingstilbod.

Det er grunn til å tru at potensialet i dei ulike utanrettslege tilboda ikkje er utnytta fullt ut, og at fleire av sakene som blir løyste i domstolane kan løysast utanrettsleg på ein enklare, billegare og betre måte – både for den enkelte og for samfunnet. I dag finst det inga systematisk samordning

som syter for at ulike behov blir kanaliserte til dei ulike tilboda. Ved forbetring av rettshjelpsordninga er det ei målsetjing at utanrettslege konfliktløysingsmetodar og mekling blir nytta i større grad for å avhjelpe rettshjelpsbehova til den enkelte.

2.2.6 Tilbydarsida

I dag blir profesjonell rettshjelpsverksemd i hovudsak driven av privatpraktiserande advokatar, i noko grad òg av rettshjelparar. Det har vore ei vanleg oppfatning at ein uavhengig, dyktig advokat og rettshjelparstand best blir skapt ved at rettshjelp blir driven som privat næringsverksemd. Ei offentlig regulering av advokatane si verksemd har hatt til føremål å sikre at utøvarane held ein rimeleg fagleg standard. Det offentlege ansvaret for kvaliteten på tenestene har hovudsakleg bestått i regulering av høvet for personar til å yte rettshjelp innanfor og utanfor rettargang, og regulering av formelle sider ved sjølve drifta. Advokatbransjen har på si side hatt ansvaret for å utvikle og ta vare på den etiske standarden i bransjen.

Det er i dag ingen spesialistordning for advokatar. Ifølgje Advokatkonkurranseutvalet er punkt 2.4.1 i reglane for god advokatskikk tolka slik at ein advokat ikkje har høve til å kalle seg spesialist. Det er likevel utvikla enkelte mekanismar for å kunne møte behovet for spesialisering i advokatmarknaden. For kommersielle aktørar med behov for forretningsjuridisk hjelp har samanslutninga av mindre advokatføretak til større einingar medverka til at denne gruppa får tilfredsstilt sitt behov for særskilt juridisk kompetanse. Det bør vurderast om brukarane av offentlig rettshjelp får dekt behovet for spesialkompetanse i tilstrekkeleg grad.

Bruken av advokattenester aukar. Tal frå Advokatforeningen si bransjeundersøking for 2007 viser at totalmarknaden for advokattenester i 2007 var på ca. 9,5 mrd. kroner. Dette representerer ein auke på 19,5 prosent – eller 9,3 prosent pr. år – samanlikna med 2005, då omsetninga ifølgje undersøkinga var ca. 7,9 mrd. kroner. Ved utgangen av 2007 hadde Advokatforeningen 6547 advokatar og fullmektigar som medlemmer.⁴ Sjølv om ein vesentleg del av auken kan tilleggjast behovet for forretningsjuridisk hjelp i ein gjennomgåande god økonomisk periode for Noreg dei siste åra, er det grunn til å tru at òg privatpersonar no i større

⁴ Advokatforeningen anslår at den organiserer ca. 90 prosent av advokatane og advokatfullmektigane i landet, jf. Advokatforeningen sin årsrapport 2007.

grad enn før gjer bruk av advokattenester, og at terskelen for å oppsøkje advokat er lågare enn før.

2.3 Rekkjevidda av det offentlege ansvaret for rettshjelp

2.3.1 Utgangspunkt

Som forvaltar av fellesskapet sine midlar har staten eit ansvar for å sikre rettferdig fordeling og god prioritering mellom dei ulike viktige og gode føremåla i samfunnet. Soria Moria-erklæringa fastslår at rettshjelpsordninga skal gjennomgåast og betrast. Ingen skal risikere å mangle nødvendig juridisk hjelp i viktige saker. Fordi dei offentlege ressursane er avgrensa, meiner regjeringa at det er viktig at både omfanget av hjelpa, og tilgangen til denne, medverkar til at konfliktane blir løyste tidleg og på ein mest mogleg effektiv måte. Slik vil midlane kunne nyttast der dei verkar best.

I utgreiinga si av marknaden for juridiske tenester uttalte Advokatkonkurranseutvalet følgjande:

«Kostnadene ved å skaffe seg juridisk hjelp fungerer som en rasjoneringsmekanisme i markedet. Kostnadene skaper en nedre terskel for å oppsøke rettshjelpstilbud. Dette gjør at systemet avlastes for mindre viktige saker eller saksanlegg som objektivt sett kan karakteriseres som grunnløse. Hvor høy en slik kostnad bør være, er vanskelig å fastlegge generelt. Det må avgjøres på bakgrunn av sakens art og den enkeltes personlige og økonomiske ressurser.»⁵

Dei økonomiske belastningane som parten har ved saka påverkar prosessviljen. Tradisjonelt har eigendelane hatt som funksjon å medverke til finansiering av ordninga. Departementet meiner at reglane om eigendelar og sakskostnadsansvar òg skal sjåast som verkemiddel til å stimulere til konfliktløysing utanfor domstolane og til å jamne ut skilnader mellom partane. Slike avgrensingar vil òg motverke store og unødige utgifter ved vidløftiggjering og fremje av unødige og grunnlause saker. Avgrensingane er òg viktige verkemiddel for å få ei forsvarleg fordeling av knappe offentlege midlar.

Tidlegare undersøkingar om det udekte rettshjelpsbehovet har teke utgangspunkt i eit latent rettshjelpsbehov der «behovet» er avdekt gjen-

nom aktiv oppsøkjande rettshjelp. Dette vil ikkje vere ein normalsituasjon. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp tok ein prinsipielt den stillinga at det offentlege ansvaret ikkje omfatta eit latent rettshjelpsbehov, og sa at det offentlege ikkje kunne påleggjast ansvar for innbyggjarane sitt totale rettshjelpsbehov.⁶ Utgangspunktet må vere at innbyggjarane sjølve må setje seg inn i gjeldande regelverk på det aktuelle området og løyse sine egne juridiske problem og konfliktar. Utbygginga av den offentlege rettleiings- og opplysningsplikta som ei serviceteneste i ulike delar av forvaltninga, og mengda informasjon som no er gjort tilgjengeleg, for eksempel gjennom Internett, gjer at forholda for eigenhjelp er betre lagt til rette i dag enn for berre nokre år sidan. Departementet meiner dette utgangspunktet bør først vidare med unntak for personar som risikerer å lide alvorleg retts- tap fordi problema er så særigne at dei berre kan løysast gjennom ei aktivt oppsøkjande rettshjelps- verksemd. Enkelte lågterskeltilbod, som for eksempel Gatejuristen, driv denne typen oppsøkjande hjelp.

2.3.2 Forvaltninga si opplysnings- og rettleiingsplikt

Forvaltninga si opplysnings- og rettleiingsplikt er ein viktig del av det samla rådgivingstilbodet. Søknad om rettshjelp vil som oftast bli avslått når det offentlege pliktar å rettleie søkjaren på området, jf. rettshjelpslova § 5. Ei utviding av rettshjelpsordninga til å omfatte informasjon og rettleiing i saker mot det offentlege vil kunne føre til uklare grenser mellom rettshjelpsordninga sitt dekningsområde og det offentlege si informasjons- og rettleiingsplikt. Det kan vidare føre til at dei organa som har plikt til å yte informasjon og rettleiing, ikkje følgjer opp ansvaret i det dei viser til rettshjelpsordninga. På sikt kan det innebære at den tradisjonelle opplysnings- og rettleiingsplikta taper sitt reelle innhald. Ei slik utvikling er ikkje ønskeleg. Tvert imot er det ønskeleg at rettleiing kan ytast av dei som er spesialistar på områda og der terskelen for å få hjelp er liten.

Departementet meiner likevel at ei ny rettshjelpsordning bør utformast slik at den i noko større grad fangar opp tilfelle av særleg stor velferdsmessig betydning innanfor området som vanlegvis er dekt av det offentlege si opplysnings- og rettleiingsplikt.

⁵ NOU 2002: 18 Rett til rett punkt 4.5.

⁶ St.meld. nr. 25 (1999-2000) punkt 4.5.

2.3.3 Avgrensingar i høvet til å få rettshjelp

Departementet meiner proporsjonalitetsprinsippet – prinsippet om at det må vere eit rimeleg forhold mellom kor viktig saka er og omkostningane ved behandlinga av den – bør understrekast sterkare i ny rettshjelpsordning. Rettshjelpsordninga bør òg ha ein tydelegare silingsmekanisme i form av ei vurdering av kva som er rimeleg og nødvendig, der det i større grad blir lagt vekt på om det er rimeleg at det offentlege medverkar til å dekkje kostnadene. Openbert uhaldbare krav eller saker som medverkar til å trenere rettkomne krav frå motparten, bør ikkje dekkjast. Rettshjelp bør heller ikkje medverke til at det finn stad trakassering av motparten. Det er vidare eit grunnvilkår etter ordninga i dag at hjelpa ikkje blir dekt gjennom andre ordningar, dette er omtalt som rettshjelpa sin subsidiære karakter. Departementet meiner at dette prinsippet som utgangspunkt bør førast vidare.

2.3.4 Internasjonale plikter

Menneskerettslova gjorde Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), FNs internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) til norsk rett.⁷ Etter menneskerettslova § 3 skal konvensjonane gå føre norsk lov ved eventuell motstrid. I rettshjelpssamheng er det særleg EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 som er av interesse.

Gjennom konvensjonane vil Noreg etter tilhøva plikte å dekkje kostnader til rettshjelp heilt eller delvis. Advokatkonkurranseutvalet legg i NOU 2002: 18 punkt 14.4.3.1 til grunn at internasjonale menneskerettskonvensjonar spelar ei sentral rolle i spørsmål om borgarane sin rett til tilgang til juridiske tenester. Utvalet påpeiker vidare at det har ein sjølvstendig verdi at politiske prioriteringar byggjer på og tek vare på dei menneskerettslege ideane. Tvistemålsutvalet framheld i NOU 2001: 32 Rett på sak punkt 4.3.1 at det som lovgivingspolitisk retningslinje kan vere grunn til å velje løysingar som best harmonerer med dei omsyna som

den enkelte konvensjonsføresegna spring ut av eller tek sikte på å verne.

Gjennom praksis frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har det utvikla seg eit krav om at borgarane skal ha tilgjenge til domstolane i sivile saker og at tilgjenget må vere effektivt. Effektivitetskravet inneber vidare at faktiske hinder vil vere relevante for vurdering av kor vidt borgarane har tilgang til domstolane.⁸

Samanlikna med andre europeiske land kan ein seie at gjeldande rettshjelpsordning tilgodeser einslege personar som har ei brutto inntekt under eit bestemt beløp. I si generelle utforming tek denne ordninga ikkje høgde for i kva grad den enkelte sjølv kan medverke med midlar. Den tek heller ikkje høgde for i kva grad dei med inntekt over grensa har disponible midlar til rådvelde. Dette kan i enkelte tilfelle vere problematisk fordi det er dei faktiske hinder, som tilgangen på pengar, som betyr noko ved vurderinga av om det er «tilgang til domstolane».⁹

Departementet legg til grunn at Noreg i dag har ei rettshjelpslov som er vidare enn det dei internasjonale konvensjonane krev. Departementet meiner likevel at det må vere ei overordna målsetjing å utforme føresegnene i rettshjelpslova på ein slik måte at dei harmonerer med ideane bak det internasjonale regelverket, i tråd med tilrådingane frå Tvistemålsutvalet på dette punktet. Erfaring med praktisering av reglar på rettshjelpsområdet har vist at formelle avgrensingar i tilgangen til rettshjelp kan vere utforma på ein slik måte at praksis over tid blir skjematisk. Dermed kan regelverket medverke til at den etablerte praksisen risikerer å komme på kollisjonskurs med internasjonale krav. Reglane bør derfor utformast på ein slik måte at den etablerte praksisen òg kan ta høgde for nye internasjonale krav.

2.4 Informasjonssamfunnet si betydning

Advokatkonkurranseutvalet trekkjer i si utgreiing fram nokre forhold som kan få betydning for ein rettshjelpsmodell i framtida. Under tilvisning til den engelske jusprofessoren og IKT-forskaren Richard Susskind er det påpeikt at det er ein viktig samanheng mellom lova og informasjonsstruk-

⁷ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova). Også ei rekkje tilleggsprotokollar til dei nemnde konvensjonene er omfatta av lova.

⁸ Ei grundig drøfting av innhaldet i kravet til "tilgang til domstolane" er gitt av Tvistemålsutvalet i NOU 2001: 32 kapittel 4.

⁹ Jf. EMDs dom av 9. oktober 1975 Airey v. Irland (Serie A nr. 32).

turen i samfunnet, det vil seie den dominerande måten informasjon blir overført og gjort tilgjengeleg på i eit samfunn.¹⁰ Denne informasjonsstrukturen avgjer til ei viss grad rekkjevidda av lovgivinga, kor kompleks den er, kor ofte lover blir endra og kven som kan gi juridiske råd. Juridiske tenester er i dag i hovudsak rådgivande og konsultative. Susskind spår ei utvikling der juridiske tenesteytarar går frå å vere rådgivande til å bli ei form for informasjonsservice. Vidare er det venta at brukarane vil søkje å finne meir informasjon sjølv etter kvart som den blir meir tilgjengeleg. Sjølv om ein trur at kunnskapsnivået i samfunnet generelt vil auke med utviklinga av IKT, er det likevel grunn til å tru at enkelte samfunnsgrupper ikkje klarer å følge med på denne utviklinga. Departementet meiner ei ny rettshjelpsordning må utformast slik at den òg sikrar nødvendig juridisk hjelp til dei som ikkje har føresetnader for å kunne dra nytte av og orientere seg i den informasjonen som finst i samfunnet i dag.

2.5 Korleis kan ordninga betrast?

2.5.1 Blir ressursane til rettshjelp brukt rett i dag?

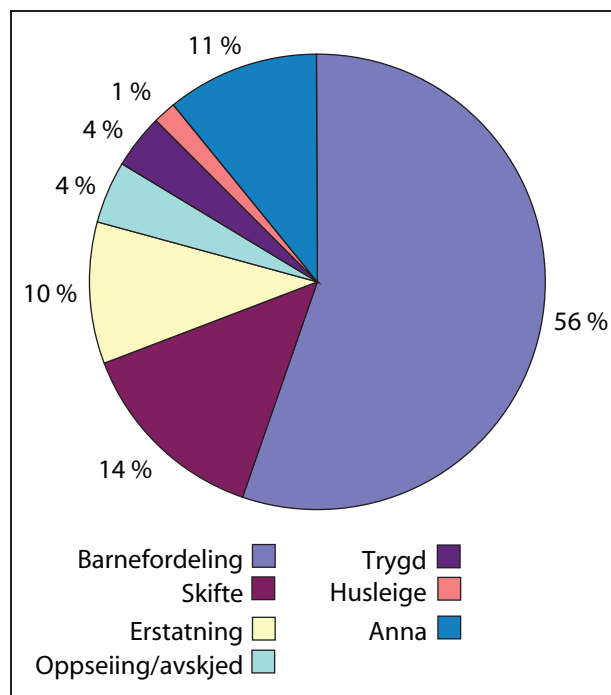
Utviklinga dei seinare åra viser ein auke av budsjettposten for fri sakførsel fram til 2006 og ein nedgang på budsjettposten for fritt rettsråd i det same tidsrommet, se tabell 2.1.

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. Departementet meiner at ordninga i dag medverkar

Tabell 2.1 Utviklinga på statsbudsjettet kap. 470 perioden 2003 til 2007. Beløpa er oppgitt i tusen kroner.

År	Rettsråd	Sakførsel
2003	246 339	314 445
2004	253 455	351 107
2005	227 996	376 469
2006	174 098	385 779
2007	160 213	384 796

¹⁰ NOU 2002: 18 Rett til rett kapittel 15.



Figur 2.1 Statens kostnader til fritt rettsråd og fri sakførsel i behovsprøvde saker i 2007, innbyrdes fordeling på sakstypar

til at rettshjelpsmottakaren blir sett i ein betre økonomisk posisjon enn den som betaler rettshjelpa sjølv. Dette harmonerer dårleg med rettshjelpa sin funksjon som sosial støtteordning for personar som ikkje er i stand til sjølv å dekkje rettshjelpsbehovet sitt.

Det offentlege sine samla kostnader til rettshjelp var på ca. 545 mill. kroner i 2007. Av desse gjekk ca. 205 mill. kroner (38 prosent) til ikkje behovsprøvde saker, mens ca. 340 mill. kroner (62 prosent) vart brukt på dei behovsprøvde sakene. Tiltaka som blir drøfta i denne meldinga rettar seg mot dei behovsprøvde sakene. Ei nærare vurdering av denne avgrensinga er gitt i 9.3.2.

Figur 2.1 viser korleis kostnadene til dei behovsprøvde sakene fordeler seg på dei ulike sakstypene. Figuren viser at heile 56 prosent av det offentlege sine kostnader til dei behovsprøvde sakene kan knytast til saker om barnefordeling. Departementet meiner det er behov for å rette spesiell merksemd mot denne sakstypen, og drøfter desse sakene særskilt i kapittel 11.

Tabell 2.2 viser korleis utbetalingar på rettshjelpsbudsjettet fordeler seg på dei ulike sakstypene i tingrettane og lagmannsrettane. Tala er framskaffa av Justisdepartementet ved å samanhalda posteringar i rekneskapa til domstolane med opplysningar i saksbehandlingssystemet Lovisa.

Tabell 2.2 Utbetalningar på rettshjelpsbudsjettet 2007 i fri sakførselssaker, fordelt på sakstype

Sakstype	Tal	Tal i %	Kostnad i kr	Kostnad i %	Snittkostnad i kr
Barnefordeling ¹	2 807 ²	51,7	157 195 876	54,0	56 001
Overprøving av tvang ³	841	15,4	60 832 631	20,9	72 334
Skifte	545	10,0	20 083 315	6,9	36 850
Erstatning	332	6,1	24 199 737	8,3	72 891
Oppseiing/avskjed	253	4,6	9 263 398	3,2	36 614
Fast eigedom	51	0,9	1 972 812	0,7	38 683
Trygd ⁴	42	0,8	950 203	0,3	22 624
Husleige	23	0,4	614 860	0,2	26 733
Gjeld	22	0,4	407 495	0,1	18 523
Verjemål	14	0,3	292 436	0,1	20 888
Utlendingssak	11	0,2	662 464	0,2	60 224
Barnebortføring	9	0,2	373 471	0,1	41 497
Annan forvaltningsrett	7	0,1	217 345	0,1	31 049
Pengekrav	7	0,1	191 300	0,1	27 329
Anna	465	8,6	13 730 058	4,7	29 527

¹ Av utgifter til sakkunnig i barnefordelingssaker er det berre utgifter etter barnelova § 61 første ledd nr. 3 (utgreiing) som blir belasta rettshjelpsbudsjettet og som er medrekna her. Andre utgifter til sakkunnig etter barnelova § 61 første ledd blir òg dekte av det offentlege, men blir ikkje førde på rettshjelpsbudsjettet.

² Dette representerer talet utbetalningar i barnefordelingssaker 2007. Utbetalingane kan gjelde saker som er innkomne til domstolane i 2007 og saker som er innkomne til domstolane tidlegare. Talet kan derfor ikkje samanliknast med talet barnefordelingssaker som kom inn til tingrettane i 2007.

³ Fri sakførsel til rettsleg overprøving av tvangsvedtak fatta av forvaltninga blir, i motsetning til dei andre sakstypene i oversikta, gitt utan behovsprøving.

⁴ Dei fleste trygdesakene med fri sakførsel går for Trygderetten, og dei er ikkje tekne med i oversikta. (Trygderetten gav i 2007 fri sakførsel i 318 saker (2,9 mill. kr.)) Dei trygdesakene som går fram av oversikta her er for det meste ankesaker for lagmannsretten.

2.5.2 Målsetjing

Evna til å meistre ein rettsleggjort kvardag er viktig i samfunnet i dag. Menneske med spesielle problem, eller som har minst ressursar, vil bli utsette for størst urett dersom det ikkje finst eit tilbod om juridisk og/eller økonomisk hjelp til slik meistring. Det offentlege sitt ansvar for å syte for nødvendig juridisk hjelp er større for denne gruppa.

Den viktigaste målsetjinga for rettshjelpsordninga i framtida er at den i størst mogleg grad trefar den gruppa menneske som har mest behov for juridisk hjelp, at hjelpa skal givast på dei saksområda som er av størst velferdsmessig betydning og på ein måte som medverkar til å løyse problemet effektivt og på rett måte for den enkelte og for samfunnet. Prinsippet i rettshjelpslova § 1 om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning skal førast vidare. Det same gjeld prinsippet om at rettshjelpsordninga er subsidiær i høve til andre ordningar.

Regjeringa er oppteken av tiltak som både på kort og lang sikt kan avhjelpe nødvendige retts-

hjelpsbehov som i dag ikkje er dekte av rettshjelpsordninga eller rådgivings- og konfliktløyningstilbodet elles i Noreg. Departementet ser det derfor som eit overordna mål at ei ny rettshjelpsordning blir lett tilgjengeleg, og at den betrar tilgangen til nødvendig juridisk hjelp, samtidig som den legg til rette for eit mindre ressurskrevjande konfliktløyingsalternativ enn det gjeldande modell legg opp til.

Det er samtidig eit mål at nye tiltak medverkar til ei meir heilskapleg rettshjelpsordning. Med det er meint ei ordning som i større grad fremjar eit samvirke mellom den offentlege rettshjelpsordninga og de andre tilboda om konfliktløyning som finst i samfunnet. Det er for eksempel behov for ei klarere oppgåvefordeling mellom dei private tenestetilbydarane og rådgivings- og konfliktløyningstilbodet elles. Ei slik fordeling vil særleg vere av betydning for kva slag strategiar som blir valt for å avhjelpe den juridiske konflikten. Der- som ein skal ha håp om å dekkje ein stadig aukande etterspørsel etter juridisk hjelp, vil det vere behov for i større grad å sjå rettshjelpsordninga som

ein del av eit meir omfattande privat og offentlig rettshjelpstilbod, og å evaluere og utvikle vidare dei ulike rettshjelpstiltaka i tråd med dette synet.

2.5.3 Tilbydarsida

Marknaden for juridisk tenesteyting er ein marknad med sterke profesjonelle aktørar på den eine sida, og ofte privatpersonar i ein pressa situasjon på den andre. Det er vanskeleg for den enkelte brukaren å orientere seg i advokat- og rettshjelparmarknaden, ettersom det i dag ikkje er mogleg å skaffe seg nøytral informasjon om kvaliteten på hjelpa frå den enkelte rettshjelparen eller advokaten.

I marknaden er det i dag opp til den enkelte å finne fram til ein rettshjelpar eller advokat som kan ta på seg oppdraget. Det offentlege yter inga hjelp når det gjeld å finne fram til ein eigna tenesteytar. Advokatane står i ei særstilling når det gjeld kompetanse til å yte rettshjelp. Departementet meiner at dei privatpraktiserande advokatane også i framtida bør utgjere eit sentralt element i offentlig rettshjelp. Samtidig bør rettshjelparar i større grad enn i dag trekkjast inn i ordninga.

Departementet ønskjer å kanalisere fleire offentlege rettshjelpsoppdrag til ein meir avgrensa krets av advokatar og rettshjelparar. På den måten kan tilbydarsida følgjast betre opp når det gjeld utføring av tenestene, samtidig som gruppa blir meir spesialisert. For dei tilfella der klienten sitt behov ligg utanfor dei områda som tilbydaren er spesielt eigna til å ivareta, bør det utarbeidast ein modell som stimulerer advokaten til å sende frå seg oppdrag dersom dei kan løysast meir effektivt av andre eller på andre måtar enn gjennom tradisjonell advokathjelp og domstolsprosess.

2.5.4 Nye dekningsområde

Dei juridiske behova i befolkninga endrar seg over tid. Departementet meiner det er behov for å utvide rettshjelpsordninga på enkelte område som i dag ikkje er dekte. Ved vurderinga av kva område som bør omfattast i ei ny ordning meiner departementet at føremålsføresegna i rettshjelpslova § 1 framleis bør vere retningsgivande. Det betyr at offentlege midlar først og fremst bør nyttast til å gi juridisk hjelp til rettsområde som ein, etter ei objektiv vurdering, må gå ut frå har stor velferdsmessig og personleg betydning for rettshjelpsmottakaren. Departementet tek sikte på å vurdere rettshjelp i nokre nye saksområde. Dette er omtalt nærare i 9.3.3.

2.5.5 Økonomiske vilkår for rettshjelp

Departementet ønskjer at dei økonomiske vilkåra for rettshjelp skal gjerast meir fleksible enn gjeldande ordning. Det er ønskeleg at inntektsgrensene omfattar fleire personar, samtidig som det ligg ei oppfordring hos den enkelte til å avgrense kostnadene ved eiga sak. Reglane om eigendelar og sakskostnadsansvar blir dermed eit verkemiddel for å avgrense prosessviljen eller for å hindre at saker blir vidløftiggjorde. Det blir derfor drøfta å heve inntektsgrensene, samtidig som det blir innført graderte eigendelar på stadiet etter førstelinjetenesta. Storleiken på eigendelane vil avhenge av den enkelte si inntekt, eller husstanden si samla inntekt.

I saker som er omfatta av rettshjelpslova kan ikkje advokaten eller rettshjelparen krevje salæret utregna etter høgare timepris enn den departementet har bestemt på førehand.¹¹ I dag er den offentlege timesatsen på 870 kroner med tillegg av meirverdiavgift. Rettshjelpsmottakaren vil ha ein stor fordel når utgiftene blir rekna ut frå den offentleg fastsette timesatsen. Den offentlege salærsatsen ligg ofte under ordinær timepris for advokat. Dersom inntektsgrensa for eksempel blir heva til 325 000 kroner for einslege og 600 000 kroner for par, inneber det at om lag 500 000 fleire husstandar vil kunne dra fordel av ein lågare timepris på advokattenester enn med ordninga i dag. Totalt sett vil utgiftene for desse bli avgrensa både av timesats og av eit offentlig tilskot, sjølv om eigendelen vil bli høg. Så lenge klienten er omfatta av den offentlege rettshjelpsordninga vil vedkomande nyte godt av ei «makspris»-regulering som ligg innbakt i ordninga.

2.5.6 Førstelinjerettshjelp og betre samordning

I samfunnet av i dag er det viktig at det offentlege medverkar til at den enkelte får tilgang på generell juridisk informasjon og kunnskap og informasjon om dei eksisterande rådgivings- og konfliktløysingstilboda. Departementet meiner det ikkje er føremålstenleg å halde ved lag eit like skarpt skilje mellom rettshjelp i form av informasjon om rettar og plikter, og rettshjelp i form av meir tradisjonell juridisk rådgiving. Dersom saka kan finne ei løysing tidleg i prosessen, blir den mindre byrdefull og billegare for alle partar.

¹¹ Rettshjelpslova § 3 og salærforskrifta (forskrift 3. desember 1997 nr. 1441) § 2.

Departementet meiner vidare at rettshjelpsordninga i større grad bør medverke til at konflikter blir løyste på eit så tidleg stadium som mogleg. Departementet ønskjer å bruke ein større del av offentlege midlar på rådgiving og på den hjelpa som skjer før sakførselsstadiet i ein prosess. Ein måte å få dette til på er å etablere ei gratis førstelinjeteneste som skal vere eit tilbod til alle, og som medverkar til at det totale rettshjelpstil-

budet kan utnyttast meir effektivt. Det er ei målsetjing for departementet å betre behovsdekninga og ressursutnyttinga vesentleg ved å auke samordninga mellom rettshjelpsordninga og det eksisterande rådgivings- og konfliktløysingstilbodet. Ei kompetent førstelinjeteneste kan medverke til at dette skjer. På sikt er det ønskeleg at ein del av midlane som i dag blir nytta til sakførsel kan overførast til førstelinjetenesta og rettsrådsstadiet.

3 Rettshjelpsordningar i andre land

3.1 Innleiing

I dette kapitlet er det gjort greie for det offentlege rettshjelpstilbodet i enkelte utvalte land.

Kostnadene til den norske rettshjelpsordninga kan ikkje utan vidare samanliknast med kostnader i andre land. Dette skuldast skilnader i regelverk og organisering. Den norske rettshjelpslova anviser i all hovudsak offentlig finansiert juridisk hjelp på det sivile rettsområdet. Dette skiljet blir ikkje gjort i alle andre land. I Finland er for eksempel mange av straffesakene ein del av rettshjelpsbudsjettet.

Tabell 3.1 viser kostnadene i sivile saker og straffesaker samla, sjå nedanfor.

3.2 Finland

Finland gjennomførte ein større reform i rettshjelpsordninga i 2002. Eitt av måla var å gi fleire innbyggjarar rett til offentlig rettshjelp. Rettshjelpsordninga skulle utvidast frå å vere ein rett for dei fattige til òg å omfatte middelklassen. Inntektsgrensene vart heva, med ein tilsvarende auke i eigenbetalinga.

Dersom rettshjelpssøkjaren har ei forsikring som dekkjer juridisk hjelp i saka, blir det ikkje gitt offentlig betalt rettshjelp.

Dei om lag 60 offentlege rettshjelpskontora er bereidkane i den finske rettshjelpsordninga. Dei fleste er lokaliserte i tilknytning til ein domstol.

Mange av kontora har oppretta «filialar» eller «søsterkontor», som er mindre kontor i distrikta og som er bemanna ved behov. Det er tilsett ca. 460 personar i kontora, av dette er halvparten offentlig tilsette advokatar. Finland er delt i seks regionale rettshjelpsdistrikt, som er leia av ein regiondirektør. Direktørane har ansvaret for organiseringa av rettshjelpskontora i sitt distrikt, basert på budsjetttrammer og føringar frå justisdepartementet (Oikeusministeriö). Heile rettshjelpsordninga er administrert av departementet.

Med enkelte få unntak skal alle saker utanfor rettargang behandlast av advokat ved eit offentlig rettshjelpskontor for at det offentlege skal dekkje hjelpa. I rettargang kan klienten nytte ein offentlig tilsett advokat, men står fritt til å velje privat advokat utanfor rettshjelpskontora, også då på det offentlege sin kostnad.

Dei offentlege rettshjelpskontora behandlar alle søknader om rettshjelp (både i og utanfor rettargang), med unntak av oppnemning av forsvarar i alvorlege straffesaker og oppnemning av bistandsadvokat. Klager over avslag på søknad om rettshjelp og fastsetjing av eigendel blir behandla av domstolane.

Rettshjelp blir, med nokre få unntak, gitt til alle typar juridiske spørsmål. Rettshjelp til saker som gjeld næringsforhold blir berre gitt i spesielle tilfelle. Det blir ikkje gitt rettshjelp i saker som er av lita betydning for søkjaren, der det er klart at det ikkje er proporsjonalitet mellom nytteverdien for søkjaren og det som kan oppnåast, eller der det vil vere prosessmisbruk å føre saka. Det blir maksimalt gitt offentlig betalt rettshjelp i 100 timar.

All rettshjelp er behovsprøvd, og det blir teke utgangspunkt i søkjaren si disponible inntekt etter frådrag. Det kan givast ei rekkje frådrag, for eksempel for skatt, nødvendige utgifter til bustad, pass av barn, barnebidrag mv. I tillegg blir det gitt frådrag for EUR 300 pr. barn. Inntektsgrensa for rettshjelp er EUR 1500 pr. månad for einslege og for par EUR 1300 pr. person. På dette nivået betaler ein 75 prosent av rettshjelpa sjølv i form av eigendel. Einslege med ei disponibel inntekt på EUR 700 eller meir skal òg betale ei rettshjelpsav-

Tabell 3.1 Europarådets oversikt over offentlige rettshjelpskostnader i sivile saker og straffesaker pr. innbyggjar i Noreg og andre utvalte land.¹

Noreg	32,4 €
Finland	10,5 €
Sverige	16,5 €
Danmark	0,5 €
Nederland	21,1 €
England og Wales	56,2 €

¹ European judicial systems Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, s. 34.

gift på EUR 70. For personar som lever i parforhold går grensa ved EUR 600.

Kostnadene til den finske rettshjelpsordninga var til saman EUR 54,2 mill. i 2006.

For nærare presentasjon av den finske ordninga, sjå kapittel 4 og Finland-rapporten.

3.3 Sverige

Etter ein lovrevisjon i 1997 vart den offentlege rettshjelpsordninga i Sverige gjort subsidiaer private rettshjelpsforsikringar. Som hovudregel blir det ikkje gitt offentlig betalt rettshjelp dersom søkjaren har eller burde ha teikna rettshjelpsforsikring. Forsikringsordningane er svært godt utbygde i Sverige, og ein reknar med at om lag 90 prosent av befolkninga er sikra rettshjelp anten via forsikringsordningar eller gjennom den offentlege rettshjelpsordninga.

Grunnvilkåra for bruk av rettshjelpsordninga er at søkjaren sitt behov for juridisk hjelp ikkje kan dekkjast på annan måte enn ved offentlig rettshjelp og at art og betydning av saka og omstenda elles gjer det rimeleg at staten medverkar til å dekkje kostnadene. Rettshjelp blir som hovudregel berre gitt til privatpersonar.

Før søkjaren kan få innvilga ordinær rettshjelp, må vedkommande sjølv betale for inntil to timar rådgiving hos advokat til ein fast timepris på SEK 1320. Timeprisen kan halverast dersom det ligg føre særlege grunnar for dette, for eksempel at søkjaren si årlege inntekt ligg under SEK 75 000. Dersom problemet ikkje blir løyst i løpet av denne konsultasjonen, kan det søkjast om ytterlegare rettshjelp. Søknader om hjelp utanfor rettargang blir behandla av Rättshjälpsmyndigheten, som er eit forvaltningsorgan underlagt Domstolsverket. Søknad om hjelp på sakførselsstadiet blir behandla av domstolen.

Det skal normalt ikkje innvilgast hjelp ut over 100 timar. I unntakstilfelle kan grensa overskridast dersom det ligg føre samtykkje frå Rättshjälpsmyndigheten eller domstolen.

I utgangspunktet kan det givast hjelp i alle saker som ikkje er uttrykkeleg unnatekne i lova. Eksempel på sakstypar som er unnatekne er gjeldssanering, utfylling av søknader, sjølvmelding, tinglysing og oppstilling av testament og gåvedisposisjonar. For saker om økonomiske verdiar på under eit halvt «prisbasbelopp» skal det ikkje givast rettshjelp. Prisbasbeloppet er gjenstand for årleg regulering og var i 2007 SEK 40 300.¹ For enkelte sakstypar må det liggje føre

særlege grunnar for at rettshjelp skal innvilgast. Dette gjeld saker om skilsmisse, barnefordeling, skatt og i saker som skal behandlast i utlandet. Det same gjeld for næringsdrivande. Eit eventuelt ansvar for motparten sine sakskostnader vil som hovudregel ikkje bli dekt gjennom rettshjelpsordninga.

All hjelp er behovsprøvd. For å komme inn under ordninga må søkjaren si disponible inntekt ikkje overstige SEK 260 000. For å komme fram til den disponible inntekta, blir det teke utgangspunkt i vedkommande si skattbare inntekt. Deretter blir det gjort frådrag på SEK 15 000 pr. barn som er forsytt av søkjaren, med eit tak på SEK 75 000. Halvparten av søkjaren sin eventuelle formue som overstig SEK 50 000 blir lagt til inntekta. Dersom søkjaren har gjeld som overstig inntektene, kan dei årlege avdraga ut over SEK 5000 trekkjast frå. Formue og gjeld knytt til eigen bustad som søkjaren sjølv bur i skal ikkje medreknast.

Klienten må betale ein del av advokatsalæret som eigendel. Delen varierer mellom 2 og 40 prosent, avhengig av vedkommande sin økonomiske situasjon på søknadstidspunktet. Det nedste trinnet gjeld for dei som har ei disponibel inntekt mindre enn SEK 50 000. Deretter blir klienten belasta trinnvis i tiprosents intervall, opp til 40 prosent for dei med disponibel inntekt over SEK 200 000.

Kostnadene til rettshjelp etter den svenske rettshjelpslova var i 2006 SEK 157,7 mill. Men også andre regelverk gir rett til offentlig betalt juridisk hjelp på det sivilrettslege området. Kostnadene til rettshjelp etter lov om offentligt biträde (1996:1620), som heimlar offentlig betalt rettshjelp i ei rekkje saker mot forvaltninga, var SEK 81 mill. I tillegg vart det nytta SEK 127,7 mill. til rettshjelp i saker om utlendingsrett.

3.4 Danmark

Den danske rettshjelpsordninga skil mellom hjelp i og utanfor rettargang. Hjelp utanfor rettargang («retshjælp») blir ytt trinnvist. På trinn 1 blir det gitt grunnleggjande munnleg rådgiving. På trinn 2 blir det gitt rådgiving og skriftleg hjelp, for eksempel til utforming av brev og søknader (under dette søknad om fri sakførsel), prosesskrift, oppstilling av enkle testament og ektepakter og hjelp i form av deltaking i møter. Rådgivinga på trinn 1 er gratis. Hjelp på trinn 2 vart i 2008 honorert med DKK 870 inkludert meirverdiavgift pr. sak. Hjelp på

¹ Statistiska centralbyrån, www.scb.se.

trinn 3 blir gitt dersom det er oppstått tvist og advokaten meiner det er rimelege utsikter til å nå ei minneleg løysing innanfor dei økonomiske rammene som er sett for hjelpa. (DKK 1980 inkludert meirverdiavgift).

Rettshjelp innanfor rettargang («fri proces») omfattar blant anna dekning av advokatsalær, fritak for rettsgebyr og fritak for eventuelt ansvar for sakskostnader. Det blir vanlegvis gitt offentlig hjelp også ved ankebehandling dersom søkjaren har vunne fram heilt eller delvis i førsteinstans og saka er anka av motparten.

Kompetansen til å innvilge fri proces er delt mellom domstolane og Justisministeriet. Domstolane tek hand om søknader om advokathjelp i saker om for eksempel ekteskap, samværs- og foreldrerett. Andre saker blir behandla av Justisministeriet ved Civilstyrelsen. For hjelp utanfor rettargang trengst ingen søknad på førehand.

Alle har krav på gratis rettshjelp på trinn 1. Hjelpa blir i hovudsak gitt av frivillige advokattvordningar og rettshjelpskontor. Rettshjelp på trinn 2 og 3 blir gitt av privatpraktiserande advokatar, såframt saksforholdet ikkje er uttrykkeleg unnateke i lova. Unntak er gjort for sikta eller tiltalte i straffesaker, spørsmål som hovudsakleg er av næringskarakter, saker om gjeldssanering og saker som er til behandling hos ei forvaltningsstyresmakt eller ei offentlig godkjent klagemennd.

Hjelp til sak som skal behandlast av domstolane blir, med nokre få avgrensingar, gitt i alle sakstypar. Rettshjelpa er likevel subsidiær private forsikringsordningar. Det blir dessutan ført kontroll med om det er rimeleg at det offentlege dekkjer kostnadene. Det blir då sett på kor viktig saka er for søkjaren, utsiktene til å nå fram med saka, verdien av tvistegjenstanden, venta storleik på sakskostnadene, og høvet til å få behandla tvisten i ei offentlig godkjent nemnd. I saker om oppseiing av husleigeforhold, tilsetjingsforhold og i saker om personskadeserstatning vil det utgangspunktet vere rimeleg å innvilge fri sakførsel. Det skal berre unntaksvis innvilgast fri sakførsel i saker med utspring i søkjaren si ervervsverksemd og til saksøklar i injuriersaker. Det skal ikkje givast fri sakførsel til saksøklar i saker om endring av dom eller avtale om kor barnet skal bu fast eller om foreldreansvar. Ved søknad til Justisministeriet kan det innvilgast fri sakførsel ut over desse avgrensingane om saka blir vurdert til å vere av prinsipiell karakter eller har offentlig interesse, eller dersom den har vesentleg betydning for søkjaren sitt sosiale forhold eller ervervsforhold.

Med unntak av hjelp på trinn 1, er all rettshjelp behovsprøvd. Inntektsgrensa var i 2008 DKK 256 000 for einslege, og for ektefellar og sambuarar DKK 325 000 samanlagt. Inntektsgrensa aukar med DKK 44 000 for kvart barn under 18 år som anten bur hos søklar eller som er forsytt av denne. I saker for domstolen kan det dispenserast frå inntektsgrensene dersom søkjaren har eit spesielt behov for hjelp eller omkostningane ved saka ser ut til å bli ekstraordinært store. Inntektsgrensene blir regulerte årleg.

Søkjaren betaler ikkje eigendel for rettshjelp på trinn 1. På trinn 2 blir det betalt ein eigendel på 25 prosent av det saka kostar. På trinn 3 må klienten betale 50 prosent av kostnadene. Det blir ikkje betalt eigendel for fri sakførsel.

Domstolane utarbeider lister over advokatar som tilbyr hjelp i rettshjelpssaker utanfor rettargang. Listene ligg tilgjengelege for publikum på ulike offentlege stader. Justisministeriet utarbeider lister over advokatar som tilbyr hjelp til fri sakførsel. Den domstolen som skal behandle saka utnemner så advokat etter ei turnusordning.

Kostnadene til den danske rettshjelpsordninga var til saman DKK 374,3 mill. i 2006.

3.5 Nederland

I Nederland blir det tilbode rettshjelp både gjennom offentlege rettshjelpskontor og frå private advokatar. Dei fleste vender seg til dei offentlege kontora, anten via ei telefoneneste eller ved personleg oppmøte. Dei offentlege kontora tilbyr ein førstegongskonsultasjon på inntil ein time. Kontora sine tenester er gratis og tilgjengelege for alle.

Dersom klienten ikkje får løyst problemet ved dei offentlege kontora, kan vedkommande visast til ein privat advokat i geografisk nærleik, som har erfaring med det rettsområdet saka gjeld. Det kan òg visast til meklar. Advokatar som mottek slike saker er godkjende på førehand av rettshjelpsstyresmaktene. Bruk av den offentlege førstelinjetenesta er ikkje obligatorisk – klienten kan vende seg direkte til advokat. Advokatane kan gi inntil tre timars hjelp såframt saka har utsikter til å kunne løysast innanfor ei slik tidsramme og klienten si månadlege skattepliktige inntekt ikkje overstig visse grenser. For einslege utan barn er grensa EUR 1558. Er klienten gift, kan paret si samla inntekt ikkje overstige EUR 2191. Sistnemnde grense gjeld òg for einslege med barn. Dersom saka gjeld økonomiske verdiar, må desse utgjere mini-

mum EUR 90. Klienten betaler ei avgift på EUR 13,5 for hjelp på dette nivået.

Hjelp ut over tre timar kan ikkje givast utan at advokaten på vegner av klienten søker om løyve frå rettshjelpsstyresmaktene. Søknaden kan innvilgast dersom ein vurderer klienten til ikkje å vere i stand til å løyse problemet utan advokat-hjelp og det ikkje tidlegare er gitt hjelp i same sak. Dersom saka gjeld økonomiske verdiar, må desse utgjere minimum EUR 180. Elles blir det ikkje stilt krav til arten av saka. Blir søknaden innvilga, blir omfanget av rettshjelpa avgrensa til eit visst tal timar, avhengig av kva saka gjeld. Det skal betalast ein eigendel av hjelpa. Eigendelen har fem ulike storleikar og varierer mellom EUR 94 og EUR 705. Det lægste nivået blir betalt av einslege personar med inntekt EUR 0-16 200 pr. månad og gifte personar der paret har ei samla inntekt på EUR 0-22 500. Dei høgste eigendelane blir betalt av einslege med inntekt EUR 19 301-22 900 og gifte personar der paret har ei samla inntekt på EUR 27 301–32 400. Einslege personar med barn blir vurderte på same måten som gifte. Når inntekta overstig maksimalgrensene, vil søknaden bli avslått. Søkjaren sin formue må ikkje overstige EUR 20 315. Denne grensa aukar med EUR 2715 pr. barn som søkjaren forsyter, og til EUR 26 892 om søkjaren er 65 år eller eldre. Ca. 49 prosent av den vaksne befolkninga i landet tilfredsstiller dei økonomiske vilkåra i rettshjelpsordninga.

Kostnadene med den nederlandske rettshjelpsordninga var til saman EUR 398 mill. i 2006.

3.6 England og Wales

I England og Wales blir offentlig betalt rettshjelp tilbydd av privatpraktiserande advokatar og advokatfirma og av «Not for Profit»-organisasjonar (velgjerande organisasjonar). «Not for Profit»-sektoren inkluderer ei rekkje ulike organisasjonar og rådgivingssenter, frå nokre svært store til andre små og lokale. Organisasjonane som tilbyr rettshjelp består av ulønna medarbeidarar.

Rettshjelpsordninga er administrert av Legal Services Commission (LSC). LSC er eit uavhengig organ som er ansvarleg for rettshjelp i både sivile saker og straffesaker. LSC avgjer søknader om offentlig betalt rettshjelp i sivile saker, både i og utanfor rettargang. Enkeltpersonar kan ikkje sjølv søkje om rettshjelp. Søknaden må fremjast gjennom advokat eller organisasjon/rådgivingssenter, som må vere godkjente og ha eigne kontraktar med LSC. Når søknaden blir godkjent, får

advokaten eller rådgivingskontoret utskrive eit rettshjelpssertifikat. Alle sertifikat er undergitt avgrensingar, ved at det for eksempel er tillate arbeid inntil ei viss kostnadsramme eller advokaten sitt arbeid er avgrensa til berre å gjelde for visse stadium i prosessen. Når dei fastsette grensene er nådde, kan dei ikkje overskridast utan godkjenning frå LSC.

Før LSC avgjer om det skal ytast rettshjelp i ei konkret sak, vil dei vanlegvis vurdere om det finst alternative finansieringsordningar for saka, som for eksempel såkalla «no win, no fee»-avtaler (avtaler om honorar på vilkår). Som hovudregel gjeld eit subsidiaritetsprinsipp også i forhold til rettshjelpsforsikringar og andre forsikringsordningar.

LSC driv òg ein nasjonal juridisk rådgivingstelefon og webside (Community Legal Advice Helpline). Innbyggjarane kan kontakte rådgivingstenesta pr. telefon for å be om råd, eller dei kan nytte rådgivingstenesta si heimeside for å finne ein advokat eller laste ned informasjonsbrosjyrar om alminnelege problem.

Det engelske systemet har ei relativt avansert ordning for å avgjere kva sakstypar som kan dekkest. Nokre saksområde er prioriterte i rettshjelpslova (Access to Justice Act 1999). Dei prioriterte områda er saker som gjeld velferd for barn og saker som gjeld direkte trussel mot liv og fri-dom for den enkelte. Nokre sakstypar er unntatte frå rettshjelpsordninga. Det er saker med utspring i forretningsdrift, om skade på eigedom, personskadeerstatning, injurie- og ærekrenkingsaker, grensetvistar, oppretting av testament og saker om stiftelsar og legat.

Ved avgjerda av om ein søknad skal innvilgast skjer òg ei konkret vurdering der fleire faktorar kan takast i betraktning. Saka må ha rimelege utsikter til å føre fram, kostnadene ved rettshjelpa blir målt opp mot nytten av å føre saka, kor viktig saka er, LSCs tilgjengelege midlar, andre tilgjengelege rettshjelpstilbod, handlingar hos søkjaren (for eksempel om det er søkjaren som har framprovosert saka) og den offentlege interesse saka har mv.

For å vurdere om dei økonomiske vilkåra for rettshjelp er oppfylte, reknar ein først ut søkjaren si bruttoinntekt. Denne må ikkje overstige £ 2435 pr. månad. Alle inntekter blir tekne med, bortsett frå enkelte offentlege ytingar. Det blir teke omsyn til om søkjaren har forsytaransvar for barn ved at bruttogrensa blir sett høgare for dei som har fem barn eller fleire. Etter å ha fastsett bruttoinntekta, blir søkjaren si disponible inntekt rekna ut. Kva som er disponibel inntekt blir avgjort etter frådrag

for blant anna skatt, bidrag til tidlegare ektefelle, utgifter til pass av barn, bustadutgifter mv. Også søkjaren sin formue blir teken i betraktning. Alle aktiva blir tekne med i utrekninga, også verdifulle gjenstandar. Søkjaren må betale ein eigendel utrekna etter vedkommande sin økonomiske situasjon.

Dersom søkjaren har ei disponibel inntekt pr. månad på under £ 290 og dessutan ein disponibel formue på under £ 3000, kan vedkommande få rettshjelp utan eigendel. Søkjarar med månadleg disponibel inntekt mellom £ 290 og £ 672, eller ein disponibel formue mellom £ 3000 og £ 8000, kan innvilgast rettshjelp mot betaling av eigendel. LSC kan i enkelte tilfelle gi dispensasjon frå desse vilkåra.

Søkjaren kan bli ansvarleg for motparten sine sakskostnader og godtgjeringar til sakkunnige vit-

ne og andre utlegg. Det er mogleg å teikne forsikring som dekkjer desse utgiftene.

Eit sentralt trekk ved den engelske ordninga er at søkjaren pliktar å betale tilbake alle eller delar av rettshjelpskostnadene dersom vedkommande vinn fram. Poenget er å setje den parten som mottek rettshjelp i same stilling som ein som betaler rettshjelpa sjølv. Ein part som vinn fram, pliktar å betale alle uteståande sakskostnader som ikkje blir dekte av motparten. Når saka er endeleg avgjort, skal LSC krevje tilbakebetaling frå sækjar så langt det er mogleg. LSC tek omsyn til eventuelle eigendelar betalt av sækjar, og eventuelle kostnader som er dekte av motparten.

Kostnadene til rettshjelpsordninga i England og Wales var til saman £ 1980 mill i 2006/2007.

4 Samanlikning av rettshjelpsordningane i Noreg og Finland

4.1 Rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp»?

Professor dr. juris Jon T. Johnsen ved Universitetet i Oslo har utført ein samanliknande studie av den finske og den norske rettshjelpsordninga. Studien byggjer blant anna på OPTULAs kartlegging av finsk ordning og DIFIs rapport «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktlønningstilbudet i Norge».

Resultatet er presentert i rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenlikning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland» (Finland-rapporten) som er trykt som særskilt vedlegg til denne meldinga. Rapporten er basert på tal frå 2006.

Rapporten sitt hovudføremål er å kartlegge og samanlikne alle ukommersielle rettshjelpstilbod i Finland og Noreg. Tilboda er delt i to hovudgrupper: Rettshjelp i medhald av rettshjelpslovene og ukommersiell rettshjelp utanfor rettshjelpslovene.

Kapittel 2 i rapporten gjer greie for hovudtrekka i grunnlagsforståinga av rettshjelp som den samanliknande analysen byggjer på.

Kapittel 3 til 8 i rapporten inneheld analysar av rettshjelpsordningane i dei to landa og funksjonen deira. Kapittel 4 behandlar kva slag juridiske problem som er omfatta av ordningane for ukommersiell rettshjelp. Kapittel 5 samanliknar dei befolkningsgruppene som er omfatta av ordningane. I kapittel 6 er det gjort greie for kva slag rettshjelp som blir tilbydd for dei problema som er omfatta. Kapittel 7 behandlar administrasjonen av rettshjelpe. Kapittel 8 analyserer korleis rettshjelpe faktisk fungerer i dei to landa.

I kapittel 9 gir forfattaren sine reformpolitiske vurderingar av dei skilnader og likskapar som analysen har komme fram til.

Nedanfor er gitt ei kortfatta oversikt over rapporten sine hovudfunn om korleis ordningane fungerer i dei to landa (kapittel 8) og eit samandrag av dei reformpolitiske konklusjonane som er omtalte (kapittel 9). Funn frå rapporten er elles gitt att i meldinga der det passar.

4.2 Samandrag av rapporten sine hovudfunn om korleis rettshjelpsordningane fungerer i Noreg og Finland

4.2.1 Tilboda i medhald av rettshjelpslovene

Utgifter:

- Totalt brukar Noreg ca. tre gonger så mykje på offentlig rettshjelp (straffesakene inkludert) etter rettshjelpslovene (MNOK 1105,8) som Finland (MNOK 417,6).
- Noreg brukar samanlikna med Finland ca. halvannen gong så mykje på rettshjelp utanfor rettargang og ca. seks gonger så mykje til rettshjelp på sakførselsstadiet.

Volum:

- Den finske ordninga handterer vel 30 prosent fleire saker enn den norske. Sett i høve til befolkninga, får ca. 70 personar pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg og ca. 85 personar pr. 10 000 innbyggjarar hjelp i Finland.

Sakstypar:

- Den finske rettshjelpslova omfatar i utgangspunktet alle juridiske problem. I den norske ordninga er det skilt mellom prioriterte og uprioriterte sakstypar.
- Finland gir rettshjelp i ca. 50 saker pr. 10 000 innbyggjarar mot ca. 35 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg.
 - Både i Noreg og Finland utgjer familiesakene den dominerande sakstypen i ordningane etter rettshjelpslova.
- Innan annan privatrett (fast eigedom, husleige, erstatning, arbeidsrett) er det gitt rettshjelp i rundt 20 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Finland mot rundt ti saker pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg.
- I saker om sosialrett, trygd og pensjon er det gitt rettshjelp i rundt ti saker pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg mot rundt fem saker pr. 10 000 innbyggjarar i Finland. (Saker for kontrollkom-

misjonen i Noreg som utgjer fem saker pr. 10 000 innbyggjarar er medrekna i denne kategorien).

- Finland gir rettshjelp i ca. fire gonger så mange gjeldssaker pr. 10 000 innbyggjarar som Noreg. (0,8 pr. 10 000 innbyggjarar mot 0,2).
- I Noreg utgjer rettsråd i utlendingssakene ein femdel av sakene på rettsrådsstadiet. I Finland er det få utlendingssaker i rettshjelpskontora og hos dei privatpraktiserande advokatane. (Forskjellen kan forklarast med at Noreg har langt fleire asylsøkjjarar og ein større innvandrarbefolkning enn Finland).

Økonomisk behovsprøving:

- Det ligg ikkje føre statistiske opplysningar om klientane sine inntekter i nokon av dei to landa.
- I overkant av 2/3 av rettshjelpa i Noreg er gitt etter økonomisk behovsprøving, mens all rettshjelp i Finland er behovsprøvd. Den finske rettshjelpa får derfor ein annan fordelingsprofil.
- Det er gitt rettsråd med eigendel i 20 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg, mot 30 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Finland.
- Rettsråd med behovsprøving og utan eigendel er gitt i 20 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Noreg, og 50 saker pr. 10 000 innbyggjarar i Finland.
- Den finske ordninga gir ei vesentleg betre dekning av dei fattigaste gruppene i samfunnet enn den norske, men også ei betre dekning av mellominntektsgruppene.

Ressursbruk:

- Gjennomsnittleg timebruk for fri sakførsel hos privatpraktiserande advokat i Finland er anslått til ti timar, mot nærare 50 timar i Noreg.
- Noreg bruker over dobbelt så mykje pr. rettsrådssak (NOK 8 000 vs. NOK 3 400) og over tre gonger så mye pr. sakførselssak som Finland (NOK 38 000 vs. NOK 12 000).

Leveringsapparatet:

- Det er store skilnader i måten rettshjelpa etter rettshjelpslovene blir leverte på. I Noreg er dei privatpraktiserande advokatane ryggraden i leveringsapparatet, i Finland er det dei offentlege rettshjelpskontora.
- I Noreg er det store geografiske skilnader i rettshjelpsdekninga som ein må tru skuldast advokatane sine marknadsprioriteringar. Re-

sultatet er at det varierer betydeleg om folk med juridiske problem som fyller vilkåra for rettshjelp faktisk får hjelp. I Finland er det rettshjelpskontora som er innfallsporten, og desse er spreidde geografisk for å gi jamn kapasitet.

4.2.2 Dei ukommersielle rettshjelpstilboda utanfor rettshjelpslova

- I begge land finst det eit stort tilbod av rettshjelp på ukommersiell basis i tillegg til ordningane i rettshjelpslovene. I rapporten er desse delt i offentlege rettshjelpstilbod, rettshjelpstilbod frå nærings-, yrkes- og interesseorganisasjonar og frivillige rettshjelpstilbod.
- Oversikta over dei ukommersielle tiltaka er mangelfull i begge land.
- Det ligg ikkje føre tal som kan gi ei samla oversikt over talet på saker eller klientar som blir handterte av rettshjelpstilboda utanfor rettshjelpslova. Samla er det rapportert ca. 250 000 saker og henvendingar i Noreg og rundt 200 000 i Finland. Rapporteringa er svært ufullstendig, og dei reelle tala kan vere langt høgare.
- Dei rapporterte tala aleine viser at rettshjelpa etter rettshjelpslova berre handterer ein mindre del av sakene der det blir gitt ukommersiell rettshjelp.
- Det er atskillig overlapping mellom rettshjelpstilboda i og utanfor rettshjelpslovene, noko som til dels verkar tilfeldig.

4.3 Samandrag av reformpolitiske konklusjonar i rapporten

- Leveringsapparatet for offentlig rettshjelp i Noreg bør få langt meir merksemd enn i tidlegare reformer.
- Utvalet av saker som skal kvalifisere for offentlig rettshjelp, bør baserast på tre hovudvurderingar:
 - Saka si velferdsvisse betydning for klienten.
 - Det sannsynlege utbyttet av rettshjelpa.
 - Den ressursinnsatsen som er nødvendig.
- Noreg bør gå tilbake til ei heildekkjande (universell) ordning der alle sakstypar er omfatta. Når ein ser på mengda saker i Finland som er uprioriterte i Noreg, er det neppe behov for ein stor auke.
- Noreg bør vurdere det finske systemet med disponibel inntekt for å fastsetje grunnlaget for

- inntektsgrensene. Dette prinsippet verkar meir i takt med hovudføremålet med den norske ordninga, som er å sikre nødvendig hjelp til personar som ikkje har økonomiske føresetnader for å betale rettshjelpa sjølve. Noreg bør òg sjå nærare på prinsippet om at formuen blir rekna inn i den disponible inntekta i staden for å ha ei eiga formuesgrense.
- Dei norske tilleggga i inntektsgrensene når fleire personar blir vurderte samla (økonomisk identifikasjon) bør justerast for å komme meir på linje med den finske ordninga.
 - Den norske eigendelsordninga bør gjennomgåast og vurderast i lys av dei finske erfaringane. Eigendelane bør auke med aukande inntekt. Ein bør vurdere å forlate prosenteigendelane og i staden fastsetje maksimumsbeløp for eigenbetaling tilpassa den enkelte si betalings-evne. Det offentlege ansvar for kostnadene bør først tre inn etter at taket for eigenbetaling er overskride.
 - Ordninga med at sakskostnader til motparten ikkje blir dekte, bør revurderast. Ein må finne fram til ei risikofordeling mellom det offentlege og den enkelte som hindrar at sakskostnadsrisikoen blir ei urimeleg sperre mot nødvendige rettssaker for målgruppene for offentlig rettshjelp.
 - Den norske ordninga blir i aukande grad nytta til å syte for rettshjelp til alle innan utvalte sakstypar (ikkje-behovsprøvde saker) i staden for å hjelpe økonomisk svake grupper med rettshjelp til eit breitt spekter av saker. Vilkåra for rettshjelp må sikre forsvarleg dekning av behova i dei fattigaste befolkningsgruppene før det offentlege betaler rettshjelpsutgifter som den enkelte har økonomi til å dekkje sjølv.
 - Det bør settes i gang ei betydeleg utvikling av det juridiske rådgivningstilbodet i Noreg, med hovudvekt på enkel, kortvarig hjelp i standard-spørsmål.
 - NOU 2002: 18 Rett til rett inneheld ei rekkje viktige forslag om å betre rettshjelpsmarknaden sin funksjon for dei personlege brukarane. Forslaga bør følgjast opp som del av arbeidet med å betre offentlig rettshjelp.
 - Norske advokatar har ikkje noko kollektivt ansvar for å sikre at rettshjelpsordninga fungerer tilfredsstillande, i motsetning til dei finske rettshjelpskontora.
 - Advokatane ved dei finske rettshjelpskontora utviklar ein spesialkompetanse som i stor grad er mangelvare blant advokatane på den norske rettshjelpsmarknaden.
 - Offentlege rettshjelpskontor er vurderte til å vere meir forliksorienterte enn privatpraktiserande advokatar. Eit offentlig kontor vil truleg vurdere kva som er nødvendig på ein annan måte enn privatpraktiserande advokatar.
 - Den geografiske rettshjelpsdekninga i Noreg må bli langt jamnare.
 - Offentlege rettssenter bør prøvast ut og bli sentrale institusjonar i tilbodet om ukommersiell rettshjelp. Erfaringane frå dei finske rettshjelpsbyråa bør tene som ein viktig modell.
 - Finland fører i større grad enn Noreg ein heilskapleg rettshjelpspolitik, og sektoriseringa i norsk rettshjelp er heilt klart for sterk.
 - Rettshjelpspolitikken i Noreg bør i større grad sjå forsvararordninga, dei ulike rettshjelpsordningane for offer for kriminalitet og den sivile rettshjelpa elles i samanheng.
 - Både i Finland og i Noreg tek rettshjelpstiltak utanom ordningane i rettshjelpslovene vare på viktige funksjonar i det samla ukommersielle rettshjelpstilbodet. Dei fangar opp ein langt større del av det udekte rettshjelpsbehovet enn ordningane i rettshjelpslovene. Begge land nyttar betydelege statlege midlar på dei. Det er ei viktig og krevjande oppgåve å kartlegge og gjennomgå desse tiltaka meir inngåande, for å finne fram til ein god strategi for utvikling, arbeidsdeling og samarbeid mellom dei to delane av rettshjelpstilbodet.
 - Ei utbygging av offentlege rettshjelpskontor etter finsk modell vil klart bety ei vesentleg styrking av rettshjelpstilbodet og dermed rettstryggleiken til låginntektsgruppene.

4.4 Departementet si vurdering av reformforslaga

I Finland-rapporten er framheva ei rekkje forhold ved den finske ordninga som departementet meiner er av stor interesse for ei framtidig norsk rettshjelpsordning. Fleire sider ved den finske ordninga som departementet meiner det bør leggjast til rette for også i Noreg, blir vurderte meir inngåande i meldinga. Ei rekkje aktørar har fremja synspunkt om den finske modellen med offentlege rettshjelpskontor. Ei innføring av denne modellen i Noreg har møtt til dels stor motstand, særleg frå Advokatforeningen. Motstanden har vore grunngitt med at kontor med offentlig tilsette advokatar med monopol på å yte rettsråd, ikkje i tilstrekkeleg grad vil sikre at advokatane er uavhengige.

Departementet har ikkje teke nærare stilling til den finske forma for offentlege rettshjelpskontor. Det eksisterer i dag eit veletablert system i Noreg der storparten av den juridiske hjelpa er gitt av privatpraktiserande advokatar og rettshjelparar. Departementet meiner det i dag synest mest føremålstenleg å byggje vidare på ordninga med privatpraktiserande advokatar og rettshjelparar også i ei framtidig rettshjelpsordning.

I Finland-rapporten er det foreslått at det blir utvikla eit juridisk rådgivingstilbod med vekt på

enkel, kortvarig hjelp. Departementet har sett at modellen med rettshjelp i offentlege servicekontor i norske kommunar så langt har vore vellykka, og ønskjer derfor å etablere ei ordning som byggjer vidare på denne modellen. Ein viser til kapittel 5, der departementet vurderer nærare høvet for å leggje til rette for at det blir etablert ei første linjeteneste i tråd med tilrådinga i Finland-rapporten.

5 Etablering av førstelinjerettshjelp

5.1 Innleiing

Departementet meiner det er ei svak side ved gjeldande rettshjelpsordning at den ikkje tek nødvendig høgde for at det finst mange personar som ikkje veit kor dei skal vende seg for å få hjelp til enkle juridiske spørsmål. I dette kapitlet vurderer departementet om det bør etablerast ei førstelinjeteneste for rettshjelp. Med det er meint ei ordning der alle, uavhengig av inntekt og formue, får tilgang til ein gratis førstegongskonsultasjon som kan vare inntil ein time. Førstelinjetenesta kan hjelpe med å definere klienten sitt problem, avgjere om problemet er av juridisk art og eventuelt vise saka vidare. Tenesta kan òg omfatte rådgiving og vurdering av enkle juridiske spørsmål som kan svarast på i løpet av tidsramma for konsultasjonen. Det er føresetnaden at førstelinjetenesta kan informere om dei rådgivings- og konfliktløysingstilboda som eksisterer utanfor sjølve rettshjelpsordninga.

5.2 Historikk

Rettshjelpskontor har lang tradisjon i Noreg, men nyare erfaringar med offentlege rettshjelpskontor som førstelinjemodell i ei offentlig rettshjelpsordning er avgrensa.

Det første rettshjelpskontoret vart oppretta av «Demokratisk foredragsforening» i Kristiania i 1893. Føremålet var, på bakgrunn av frivillig innsats frå juristar, departementssekretærar og studantar, å gi gratis rettshjelp og rettleiing for folk utan midlar, med hovudvekt på korte, munnlege konsultasjonar. Oslo kommune overtok etter kvart drifta (1923), og kontoret fikk òg ein del statleg støtte. Også i Bergen (1902), Stavanger (1917) og Trondheim (1948) vart det oppretta kommunale, offentlege rettshjelpskontor etter mønster frå Kontoret for fri rettshjelp i Oslo. I 1954 nedsette Justisdepartementet ein komité til å greie ut spørsmålet om fri rettshjelp for innbyggjarar med mindre midlar. Komiteen foreslo ei ordning som gjekk ut på at fritt rettsråd skulle givast av privatpraktiserande advokat, men gjekk i

tillegg inn for å halde på dei offentlege rettshjelpskontora. I 1961 innførte departementet ei fritt rettsrådsordning etter mønster frå komiteen sitt lovutkast. Her vart det òg gitt heimel for statsstøtte til offentlege rettshjelpskontor. Etter Justisdepartementets rundskriv om fri rettshjelp skulle rettsrådet fortrinnsvis givast av eit rettshjelpskontor såframt dette fanst. I Oslo og Akershus hadde Kontoret for fri rettshjelp monopol på juridisk rådgiving fram til midten av 1970-talet ettersom ordninga fritt rettsråd der vart innført sist av alle fylke. I løpet av 1970-talet forsvann dei offentlege advokatkontora frå dei store byane, med unntak av Kontoret for fri rettshjelp i Oslo.¹

Ved ein kongeleg resolusjon av 26. april 1973 vart det oppnemnt eit utval for å greie ut spørsmålet om dei føreliggjande ordningane for fri rettshjelp i Noreg burde byggjast ut eller leggjast om (Rettshjelpsutvalet 1976). Rettshjelpsutvalet 1976 gjekk, i motsetning til Rettshjelpskomiteen 1954, ikkje inn for offentlege advokatkontor.² Utvalet meinte at å opprette offentlege advokatkontor reiste prinsipielle problemstillingar. Særleg gjaldt dette retten til fritt advokatval. Ifølgje utvalet var privatpraktiserande advokatar betre eigna til å gi fri rettshjelp fordi dei hadde ein spesiell funksjon i samfunnet. Det vart vist til at privatpraktiserande advokatar hadde ein kontrollerande funksjon overfor forvaltninga, og kunne melde frå om krittikkverdige forhold frå forvaltninga si side som dei fikk kjennskap til gjennom advokatpraksisen sin. Vidare meinte utvalet at dei private advokatane var betre skikka enn offentlig tilsette advokatar til å ta vare på klientane sine interesser i saker mot det offentlege. Det vart òg vist til at offentlege advokatkontor ville gå på kostnad av den private næringa, og ein gjekk ut frå at ordninga ikkje ville bli billegare enn bruk av private advokatar. Til trass for dei prinsipielle motførestillingane ville utvalet halde på Kontoret for Fri rettshjelp i Oslo, men ønskte rettsrådsordninga innført her òg.

Etter initiativ frå regjeringa Brundtland II vart det hausten 1987 sett i gang arbeid for å greie ut

¹ Jon T. Johnsen, Retten til juridisk bistand, TANO 1987, kapittel 2, IV.

² NOU 1976: 38 Fri rettshjelp i Norge s. 53 flg.

nye rettshjelpsmodellar. Professor Jon T. Johnsen vart engasjert saman med ei referansegruppe der blant anna Advokatforeningen og Forbrukarrådet var representerte. Arbeidet resulterte i St.meld. nr. 16 (1989-90). Regjeringa ønskte å ha to nivå i den offentlege rettshjelpa. Eit førstelinjetilbod skulle opne for juridisk kartlegging der vedkommande si rettsstilling vart vurdert, og svare på enklare juridiske spørsmål. Eit andrelinjetilbod skulle omfatte hjelp til problemløysing, under dette hjelp i rettssaker. Ein ønskte å etablere offentlege rådgivingskontor og rettssenter, og det vart lagt vekt på at verksemda måtte tilpassast geografiske og lokale behov. St.meld. nr. 16 (1989-90) vart lagt fram 13. oktober 1989. Men etter regjeringsskifte hausten 1989 vart den tilbakekalla av regjeringa Syse i St.meld. nr. 19 (1989-90), som vart lagt fram 20. oktober 1989. Stortinget tok dette til følgje 7. november 1989.

Regjeringa Bondevik I fremja ei ny stortingsmelding om rettshjelp i 1999, St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp. I meldinga tilrådde regjeringa å innføre ei ordning med gratis førstegongskonsultasjon, også utanfor dei prioriterte områda i rettshjelpslova. Det vart foreslått at konsultasjonen skulle givast av privatpraktiserande advokatar frå deira eigne kontor. Advokatane skulle få høve til å eigeninnvilge førstelinjekonsultasjonen. Justiskomiteen slutta seg til forslaget.³ Tiltaket vart ikkje gjennomført som ei permanent ordning, men hausten 2001 vart det bestemt å forsøkje ei prøveordning med gratis rettshjelp i servicekontora i eit utval kommunar. Prosjektet er omtalt nærare i 5.3.1.

5.3 Erfaringar frå Noreg

5.3.1 Rettshjelp i kommunale servicekontor – distriktsmodell

Det nyaste erfaringsgrunnlaget med ein modell i retning av å innføre offentlege rettshjelpskontor i Noreg, er eit prøveprosjekt med fri rettshjelp ved kommunale servicekontor. Prøveprosjektet vart sett i gang hausten 2002, og omfatta opphavleg fem kommunar i Akershus og Hedmark. Prosjektet er i ettertid blitt ført vidare og utvida, slik at det i 2008 omfatta 24 kommunar i fylka Akershus, Hedmark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.⁴ Justisdepartementet overfører i dag etter søknad tilskot til dei enkelte

kommunane til drift av eit tilbod om rettshjelp ved kommunens servicekontor.

Bakgrunnen for etableringa av prøveprosjektet var at departementet ønskte å undersøkje om alternative bruksområde for midlane til rettshjelp kunne betre tilbodet til brukarane. Juridisk hjelp i kommunale servicekontor var eit verkemiddel som vart prøvd ut.

Rettshjelp i kommunale servicekontor inneber at alle innbyggjarane i kommunen kan få inntil ein times gratis juridisk hjelp til enkle juridiske spørsmål, eller å få vurdert om ein har ei sak som det kan være grunnlag for å gå vidare med. Tilbodet gjeld uavhengig av sakstype og inntektsforhold. Kommunane står i stor grad fritt til å velje korleis dei ønskjer å organisere tilbodet i sin kommune. Dei kan for eksempel knyte til seg ein eller fleire privatpraktiserande advokatar eller rettshjelparar, eller ha ei «bakvaktordning» i form av advokatar som kan tilkallast ved behov. Dei fleste kommunane organiserer tilbodet ved å inngå avtale med lokale advokatar som blir tilbodne kontorplass i tilknytning til servicekontoret. Her kan dei treffast på faste tidspunkt som blir annonserte på førehand. Servicekontoret i kommunen administrerer ordninga og tek i mot timebestillingar. Ordninga blir gjort kjent blant innbyggjarane i kommunen via lokalpresse, internettider mv. Saker som ikkje let seg løyse i løpet av førstegongskonsultasjonen, blir viste vidare til advokat eller rettshjelpar utanfor ordninga. Klienten står fritt til å velje ein annan advokat etter den første konsultasjonen.

Statskonsult evaluerte prøveprosjektet i rapporten «Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer» frå 2004.⁵ Statskonsult konkluderte med at forsøket med gratis juridisk hjelp i servicekontora hadde vore ein suksess. Det går fram av rapporten at nesten halvparten av sakene som vart behandla dreia seg om saker i kategorien «ektefelle, samboer, familie, arv og skifte». Som nummer to kom saker i kategorien «fast eiendom, bolig og husleie». Gjeldssaker, arbeidsforhold, kontraktar eller erstatning, saker mot offentlig styresmakt og andre saker fordelte seg jamt med mellom fem og ti prosent av saksmengda. Brukarane si gjennomsnittsinntekt var 223 500 kroner, som låg godt under gjennomsnittsinntekta i kommunane. Stats-

³ Innst. S. nr. 181 (1999-2000) punkt 12.3.2.

⁴ Følgjande kommunar var omfatta av ordninga i 2008: Gjerdrum, Nes, Enebakk, Oppegård, Nannestad, Nesodden, Kongsvinger, Løten, Ørsta, Voss, Stavanger, Sola, Lillesand, Mandal, Time, Oppdal, Orkdal, Vågan, Rana, Sortland, Tromsø, Båtsfjord, Vardø og Sør-Varanger.

⁵ Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer – Evaluering av et prøveprosjekt i fem kommuner, Statskonsult 2004:4.

konsult konkluderte med at ordninga ikkje kunne seiast å ha blitt misbrukt av personar med høg inntekt. Forsøket hadde klart å fange opp målgruppa for prosjektet både med tanke på inntekt og kva slag saksområde som er mest etterspurt.

Evalueringa viste vidare at dei fleste sakene vart løyste i løpet av 30 minuttar, og at 2/3 av sakene vart avslutta etter første konsultasjon utan behov for å gå vidare. Administreringa av tilbodet vart gjort på ein enkel og uformell måte. Brukarane fekk spørsmål om dei ville ha oppsøkt advokat om tilbodet ikkje hadde eksistert. Ca. halvparten av dei spurte svarte at dei ikkje ville ha oppsøkt advokat. Undersøkinga konkluderte med at dette tilbodet dermed dekte eit tidlegare udekt rettshjelpsbehov ved at terskelen for å søkje juridisk hjelp var senka.

Når det gjeld ideen om å lokalisere tilbodet til eit eksisterande servicekontor, uttalte Statskonsult følgjande i kapittel 6 i sin rapport:

«Her har man i lang tid bygget ned terskelen til det offentlige og oppnådd stor tillit blant befolkningen. Det ligger også et stort potensial i at servicemedarbeiderne er kompetente til å sluse de adekvate sakene til rettshjelperen og avhjelpe, eventuelt å videresende saker som ikke hører hjemme der, men som har med trygdekontor, likningskontor, forbrukerkontor eller lignende å gjøre.»

Statskonsult tilrådte at ordninga vart ført vidare og utvida med fleire kommunar.

Departementet gjennomførte medio 2006 ei eigaevaluering av tilbodet, ved at kommunane som deltok i ordninga vart bedne om å rapportere om erfaringane sine. Det var gjennomgåande gode tilbakemeldingar både frå brukarane og advokatane som var knytte til prosjektet:

- Samarbeidet mellom kommunane og advokatane fungerte bra.
- Administrasjonen av ordninga hadde stort sett vore uproblematisk.
- Sakene dreia seg i stor grad om familie/arv/ekteskap/bustad.
- Dei fleste sakene vart løyste i konsultasjonen.
- Mange ville ikkje ha oppsøkt advokat om dei ikkje hadde hatt tilbodet.
- Ordninga vart særleg nytta av innbyggjarar med låge inntekter.
- Ingen syntest å ha dårlege erfaringar med at det var privatpraktiserande advokatar som i kommunen sine lokale gav råd også i saker mot det offentlege.

5.3.2 Oslo kommune Fri Rettshjelp – Oslomodellen

Kontoret er eit kommunalt rettshjelpskontor som administrativt er underlagt Storbyavdelinga i Oslo kommune. Finansieringa er delt mellom staten og Oslo kommune. Kontoret har ein sosial profil og er eit velferdstilbod til svakare stilte personar som bur i Oslo og Akershus. Kontoret har vore i drift sidan 1893. Kontoret er leia av ein seksjonsleiar og har 15 advokatar tilsette i deltidstillingar.⁶ Advokatane driv òg privat praksis ved sida av.

Oslo kommune Fri Rettshjelp tilbyr juridisk hjelp i form av førstegongskonsultasjonar og fritt rettsråd. Alle som vender seg til kontoret får snakke med ein advokat. Førstegongskonsultasjonane varer inntil ein time. I 2007 mottok kontoret 4956 førespurnader. Kontoret gir hjelp innanfor og utanfor rettshjelpslova sitt dekningsområde. Tilbodet omfattar ikkje hjelp til fri sakførsel. Desse sakene blir viste ut av kontoret. Det blir ikkje kravd eigendelar av brukarane. Kontoret held ope for timeavtaler på dagtid og har i tillegg kveldsope fire kveldar i veka. Det er ikkje nødvendig med timeavtale på kveldstid. Kontoret tilbyr òg heimebesøk hos klientar som ikkje er i stand til å møte fram personleg. Mange saker blir løyste ved enkel rådgiving i løpet av førstegongskonsultasjonen, eventuelt med tillegg av eit kort skriv.

Professor i rettssosiologi Kristian Andenæs med fleire, evaluerte ordninga i rapporten «Kontoret for Fri Rettshjelp: Rettshjelp til ubemidlede. Evaluering av en Oslo-institusjon gjennom 112 år» frå 2005. Rapporten viste at heile 47,7 prosent av klientane levde av trygd, 16,9 prosent av sosialstønad og berre 26 prosent livnærte seg av inntektsgivande arbeid. 89,3 prosent tente under dagjel-dande inntektsgrense på 230 000 kroner. Hovudtyngda av førespurnadene gjaldt familierett, utlendingsrett, bustadrett, gjeld, trygd, erstatningsrett, sosial- og helserett og arbeidsrett. Det vart konkludert med at dei saksområda der kontoret yter rettshjelp, er av stor velferdsmessig betydning for klientane. 50,8 prosent av førespurnadene låg innanfor rettshjelpslova sitt saklege dekningsområde. Klientane hadde i lita grad ei meining om kva andre stader dei kunne vende seg til for å få hjelp. Rapporten viste til at Oslo har ei rekkje problem og utfordringar som ikkje er å finne i same grad andre stader i landet, som for eksempel fattigdom, innvandring, psykiske lidingar, rusproblem og bustadproblematikk. Oslo kommune Fri Rettshjelp

⁶ Årsrapport Oslo kommune Fri Rettshjelp 2007.

dekke eit behov hos klientar som ikkje ville ha fått hjelp andre stader. Kontoret sin funksjon som lågterskeltilbod vart spesielt framheva.

5.3.3 Rettshjelpskontoret Indre Finnmark – samisk modell

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark vart etablert som ei prøveordning i 1987. Frå 1997 vart ordninga permanent. Føremålet med opprettinga av kontoret var å avhjelpe den dårlege advokatdekninga i området og gi eit tilbod til den samisktalande delen av befolkninga.

Kontoret følgjer hovudprinsippa i rettshjelpslova ved vurdering av kva slag saker dei tek til behandling og kva slag klientar dei hjelper. Samtidig kan kontoret leggje vekt på dei særskilte behova som gjer seg gjeldande hos den samiske befolkninga og behovet for enkle rutinar ved behandlinga av søknader om fri rettshjelp. Dette inneber at kontoret har ein viss fridom til å bestemme i kva slag saker og kva klientar dei skal hjelpe, ut frå dei omsyna som i si tid låg til grunn for at kontoret vart oppretta, og dei særlege behova som gjer seg gjeldande hos den samiske befolkninga.

I 2007 utførde dagleg leiar ved Rettshjelpskontoret, Trond P. Biti, ei eigaevaluering av kontoret. Han viser til at delen samar som beherskar norsk har auka, og at utdanningsnivået generelt har auka i dei samiske områda. Vidare er det i dag ein større del samisktalande advokatar i Finnmark og Nord-Troms, slik at dei samisktalande advokatane i prinsippet kunne ha dekt rettshjelpsbehovet til den samisktalande befolkninga gjennom den ordinære rettshjelpsordninga. Biti konkluderer likevel med at det ligg føre rettshjelpsbehov som tilseier at det er grunnlag for framtidig drift av kontoret, og at rammevilkåra er tilfredsstillande for å dekkje rettshjelpsbehovet på ein adekvat måte.

5.3.4 Advokatvakta – frivillig modell

Advokatforeningens lokale kretsar gir gratis juridisk rådgiving på inntil ein halv time gjennom den såkalla Advokatvakta. Det er 35 slike advokatvaktordningar rundt om i landet. Ei undersøking frå Advokatvakta i Oslo viser at Advokatvakta løysar om lag 70 prosent av sakene den får seg framlagt.⁷ Mange brukar òg Advokatvakta for å avklare om dei har ei sak dei bør gå vidare med.

I 2006 testa Forbruker-rapporten Advokatvakta på 15 forskjellige stader i landet.⁸ Testen vart gjennomført ved fysisk oppmøte og samtale over telefon. Undersøkinga viste til at fleire Advokatvakter berre hadde ope éin gong pr. månad eller éin dag annakvar veke. Det var ulike reaksjonar på at klienten òg kom med spørsmål på telefon, utanfor Advokatvaktordninga, og det var ingen administrasjon av ei ventelisteordning, slik at klientane risikerte å bli avvist dersom det kom fleire saker enn møtande advokat rakk å behandle. Undersøkinga set vidare spørsmålsteikn ved kvaliteten på dei tenestene som blir tilbodne gjennom ordninga. Advokatvakta vart presentert for fire forskjellige problemstillingar, og advokatane sine svar vart deretter vurdert av juristar i Forbrukarrådet. Undersøkinga konkluderer med ujamn kvalitet på hjelpa til dei fiktive problemstillingane som vart reiste.

5.4 Førstelinjetilbod i andre land

5.4.1 Finland

Førstelinjetenesta i Finland er lagt til dei offentlege rettshjelpskontora. Det blir sett av ein time til kvar klient under førstegongskonsultasjonen. Av denne timen går 10-15 minutt med til registrering av inntektsopplysningar i samband med utrekning av søkjaren si disponible inntekt og eventuell eigendel. Klienten blir deretter teken i mot av advokat for den gjenstående delen av timen. Klienten betaler for den første timen med offentlig salærssats på EUR 100.

Finland har òg ei telefonbasert informasjonsteneste som del av sitt førstelinjetilbod. Telefontenesta («Rettshjelpsveiviser») blir nådd via eit felles grønt telefonnummer og er betent av kontorpersonalet i eit utval av dei offentlege rettshjelpskontora. Tenesta er meint å vere ein vegvisar, og mange av førespurnadene (for eksempel dei som ikkje er av juridisk karakter) blir slusa vidare til andre instansar. Ein del enkle juridiske førespurnader blir svara på også over telefon. Vegvisartenesta registrerte over 11 000 oppringingar i 2006. Av desse vart ca. halvparten svara på. Den andre halvdelen fall ut før det vart etablert samband med kontorpersonalet. I tillegg finst ei juridisk informasjonsteneste som òg blir driven pr. telefon. Tenesta blir utført av advokatane i rettshjelpskontora, men kan ikkje kontaktast direkte av publi-

⁷ Opplysninga er henta frå Advokatforeningen si informasjonsteneste på Internett, www.advokatenhjelperdeg.no.

⁸ «Når dårlige råd er gratis», publisert i Forbruker-rapporten september 2006. Undersøkinga er òg publisert på Forbrukarrådet sine nettsider www.forbrukerportalen.no.

kum. Klienten blir vist dit frå vegvisartenesta eller frå rettshjelpskontora. Denne tenesta er enno på utprøvningsstadiet.

5.4.2 Sverige

I Sverige blir førstelinjetilbodet ytt av privatpraktiserande advokatar. Ein førstegongskonsultasjon er i dei fleste tilfella obligatorisk dersom ein ønskjer å nytte rettshjelpsordninga. Det saklege dekningsområdet er universelt, men med nokre avgrensingar. Konsultasjonen kan vare inntil to timar. Rettshjelpssøkjaren betaler ein timepris på SEK 1320 (2007) direkte til den advokaten som yter tenesta.

5.4.3 Danmark

Det danske førstelinjetilbodet blir tilbode frå rettshjelpskontor og advokatvakter, og frå privatpraktiserande advokatar som er utnemnde til «faste rettshjelpsadvokatar». Førstelinjetilbodet er gratis og har ingen avgrensingar i det saklege dekningsområdet. Dei privatpraktiserande advokatane får ikkje betalt for den første timen. Rettshjelpskontora er private institusjonar der rådgivarane ikkje nødvendigvis er advokatar, men for eksempel studentrettshjelpstiltak. Advokatvaktene liknar på Advokatvakta slik vi kjenner den frå Noreg. Det er i overkant av 100 slike tilbod rundt om i landet.

5.4.4 Nederland

I Nederland er førstelinjetilbodet gitt av dei offentlege rettshjelpskontora. Førstelinjetilbodet er gratis, og det blir tilbode rådgiving innanfor alle saks-typar. Førstelinjetilbodet gir publikum informasjon om regelverk og rettsvesenet generelt, tek stilling til om eit problem er av juridisk karakter og gir råd til løysing av konkrete saker. I dei tilfella der saka ikkje kan løysast i løpet av konsultasjonen, syter kontoret for å vise vidare til advokat eller meklar. Berre seks prosent av førespurnadene blir viste vidare til advokat, og under ein prosent vidare til meklar. For å kunne ta imot førespurnad frå førstelinja må advokaten vere på ei liste over godkjente tilbydarar av offentlig rettshjelp.

Nederland har i likskap med Finland ei telefoneneste som er kopla opp mot dei offentlege rettshjelpskontora. I 2006 fekk telefonenesta 345 000 førespurnader frå publikum, noko som utgjør 60 prosent av alle førespurnadene til rettshjelpskontora.

5.5 Behovet for førstelinjerettshjelp

Erfaringane med rettshjelp i kommunale servicekontor, Oslo Kommune Fri Rettshjelp, Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark og Advokatvakta gir grunn til å tru at ei meir systematisk utbygging av eit førstelinjetilbod vil innebære eit meir heilskapleg rettshjelpstilbod. Ei innføring av førstelinjerettshjelp vil kunne ta vare på delar av rettshjelpa på ein meir effektiv og rasjonell måte enn ordninga i dag. Departementet meiner ein vil oppnå fleire fordelar ved å etablere ei førstelinjeteneste:

- Førstelinjetenesta vil nå ut til fleire og betre tilgjenge til rettshjelpsordninga. Eit førstelinjetilbod vil vere eit lågterskeltilbod, særleg for dei som nøler med å oppsøkje eit advokatkontor.
- Førstelinjetenesta med universelt sakleg dekningsområde vil løyse rettslege problem som i dag ikkje er dekte av rettshjelpsordninga.
- Førstelinjetenesta med universelt sakleg dekningsområde vil betre kunne tilby rettshjelp til utsette grupper og grupper med særlege behov.
- Førstelinjetenesta vil kunne avklare om det ligg føre eit juridisk problem. Den vil medverke til at folk får sine juridiske problem raske løyste, kanskje allereie ved første gongs konsultasjon, samtidig som etterspørselen etter ytterlegare hjelp blir dempa fordi konfliktar blir løyste tidleg.
- Førstelinjetenesta vil kunne vise vidare til rett instans om problemet ikkje er av juridisk art.
- Førstelinjetenesta vil kunne medverke til å utnytte potensialet i dei andre rådgivings- og konfliktløysingstilboda ved at førespurnader blir slusa vidare.
- Førstelinjetenesta vil kunne vere eit eigna verktøy i arbeidet med å kartleggje rettshjelpsbehovet. Det eksisterer i dag ingen gode metodar for å registrere det udekte juridiske behovet i befolkninga. Registrering av førespurnader til førstelinjetilbodet vil kunne gi eit betre grunnlag for å evaluere og betre ordninga kontinuerleg.

Tidlegare utgreiingar om rettshjelp har påvist at ein stor del av dei juridiske spørsmåla og problema folk har er relativt enkle å løyse.

I St.meld. nr. 25 (1999-2000) punkt 12.3 heter det:

«Basert bl.a. på erfaringene fra Advokatforeningens advokatvaktordning og fra Kontoret

for fri rettshjelp, er det solid belegg for å hevde at en slik kort-konsultasjon i svært mange tilfelle vil være tilstrekkelig og ofte vil kunne forhindre at klienten kompliserer sin egen situasjon ut fra mangelfull eller feilaktig oppfatning av hvilke rettigheter eller plikter vedkommande har.»

Advokatkonkurranseutvalet konkluderte i NOU 2002: 18 punkt 19.4.5 med at:

«Når privatpersoner har et relativt enkelt juridisk spørsmål de ønsker å få avklart, kan de i mange tilfeller få avklart dette ved å henvende seg til ikke-markedsbaserte tilbydere som organisasjoner og offentlige og private velferdstilbud. I praksis viser det seg at mange av de problemene folk har, kan løses gjennom slik førstelinjerådgivning.»

Også nyare utgreiingar om rettshjelp har understreka behovet for ei førstelinjeteneste.

I DIFI-rapporten er framheva førstelinjerådgivning som ei av dei forbetringane i rettshjelpsordninga som bør prioriterast. I punkt 5.4 heiter det:

«Ser vi på hvilke problemer brukerne har, så er vårt inntrykk fra både spørreskjema og intervjuer at mange har behov for relativt enkel bistand. Erfaringene både fra offentlig servicekontor og Advokatvakten er også at svært mange får «løst» sin sak i løpet av 30 minutter. I svært mange tilfeller handler det om å få klarhet i hvilke rettigheter man har og hjelp til å finne ut hvor man bør henvende seg. Dette er stort sett det vi kan kalle førstelinjerådgivning.»

I Finland-rapporten punkt 9.4 framhevar professor Jon T. Johnsen behovet for ei diagnostisering av problem:

«Som også Statskonsult påpeker, råder det en betydelig juridisk usikkerhet i befolkningen, hvor folk har behov for å få diagnostisert sine problemer. Åpne rådgivningstjenester som hjelper til med å avklare om problemer har juridiske aspekter og om de bør kanaliseres til juridiske problemløsningstiltak ivaretar en viktig funksjon i et godt rettshjelpsystem.»

Johnsen peiker vidare i punkt 9.4 på at den norske ordninga med fritt rettsråd konsentrerer seg om tyngre problem. Han meiner diagnostiseringsfunksjonen ikkje er tilstrekkeleg vektlagt i den offentlege rettshjelpspolitikken i Noreg. Om konsekvensane av ein slik mangel skriv han:

«Med svak juridisk kompetanse og betydelig usikkerhet om problemløsningskanalene, vil feilvurdering av juridiske problemer være utbredt. Dels vil folk overvurdere de juridiske aspektene og være usikre på om de har rettigheter som bør utnyttes, uten at det er juridisk grunnlag for dette. Avklaring av slik usikkerhet er i seg selv av verdi for den enkelte. Langt mer vanlig er det å undervurdere eller ikke være klar over sine juridiske posisjoner, og dermed lide rettstap. Ressurssvake grupper er naturlig nok mest utsatt for juridisk usikkerhet og har størst behov for lavterskeltilbud hvor de kan henvende seg og få sine problemer diagnostisert.»

Han konkluderer med at behovet kan avhjelpast gjennom enkel juridisk rådgiving.

«Det bør settes i gang ei betydelig utvikling av det juridiske rådgivningstilbudet i Norge, med hovedvekt på enkel, kortvarig hjelp i standard-spørsmål.»

5.6 Førstelinjetenesta sitt innhald og funksjon

5.6.1 Innleiing

Departementet meiner det bør vurderast å innføre ei førstelinjeteneste som eit gratis tilbod til alle.

Departementet meiner ei førstelinjeteneste bør bestå av eit tilbod om eit personleg møte med advokat eller rettshjelpar, eventuelt i kombinasjon med ei telefon- eller nettbasert teneste. Konsultasjonen kan vare inntil ein time. Føremålet med førstelinjetenesta er å gi publikum ei vurdering av rettsstillinga deira, svare på enkle juridiske spørsmål og gjere greie for kva høve som eksisterer dersom det er behov for å gå vidare med saka. Ei kompetent førstelinjeteneste kan medverke til å auke samordninga mellom rettshjelpsordninga og rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles. Førstelinjetenesta skal vere merksam på andre eksisterande tilbod og vise dit dersom det er føremålstenleg. I den grad det let seg gjere innanfor rammene av konsultasjonen, bør den òg ta sikte på å løyse sjølve problemet.

Førstelinjetenesta kan òg avklare om vilkåra for ytterlegare offentlig rettshjelp er oppfylte. Avklaringa kan gjelde omfanget av rettshjelpa og storleiken på ein eventuell eigendel. Førstelinjetenesta kan vidare vurdere sjansane til å nå fram med saka. På denne bakgrunnen kan klienten gjere seg ei kvalifisert oppfatning av om dette er ei sak vedkommande ønskjer å gå vidare med.

Førstelinjetenesta bør vere universell, det vil seie at den som utgangspunkt omfattar alle sivile sakstypar. Noko anna kan vere praktisk vanskeleg fordi ein på førehand ikkje veit nøyaktig kva (det juridiske) problemet består i. Tenesta må derfor handtere ein del problemstillingar som ikkje nødvendigvis er av juridisk art, men som kan skuldast manglande kjennskap til andre offentlege tilbod.

Det bør likevel gjerast enkelte unntak frå hovudregelen om universelt dekningsområde. Enkelte saker om næringsverksemd vil kunne reise problemstillingar som er samanfallande med område som er dekte av rettshjelpsordninga. Departementet meiner likevel at slike saker ikkje passar med føremålet om at rettshjelpsordninga skal ha eit velferdsperspektiv og at det derfor bør gjerast unntak for saker som har sitt utspring i næringsverksemd.

Heller ikkje bistand i straffesaker i medhald av straffeprosesslova bør inngå i ordninga.

Departementet meiner at det bør opnast for at førstelinjetenesta òg kan behandle utvalde saker etter straffegjennomføringslova, sjå nærare 5.6.2 nedanfor.

Fri rettshjelp blir i dag vanlegvis avslått når det offentlege pliktar å informere søkjaren på området.⁹ Førstelinjetenesta vil likevel til ei viss grad kunne utgjere eit supplement til den rettleiingsplikta dei enkelte forvaltningsorgana har. Dette vil særleg kunne gjelde ved vurderinga av om det er grunnlag for å påklage ei avgjerd. Ordninga bør likevel ikkje famne så breitt at den overtek delar av ansvaret for den generelle opplysnings- og rettleiingsplikta. Også her er det viktig at førstelinjetenesta viser vidare. Forvaltninga si opplysnings- og rettleiingsplikt skal vere spesialisert innan sine respektive område og bør av den grunnen også i framtida gå føre den hjelpa som blir ytt gjennom rettshjelpsordninga.

5.6.2 Rettshjelp og straffegjennomføring

Departementet meiner at førstelinjetenesta også bør behandle enkelte saker etter straffegjennomføringslova. Det vil vere nødvendig å avgrensa mot saker der det gis bistand i medhald av kriminalomsorga si alminnelege opplysnings- og rettleiingsplikt.

For mange innsette som sonar lengre straffer vil det ikkje vere mogleg å oppsøkje førstelinjetenesta, og det kan vere vanskeleg å gjere seg nytte av rettshjelpsordninga elles. Departementet mei-

ner at det for denne gruppa bør vurderast å styrkje det oppsøkjande rettshjelpstilbodet i fengsla. Dette kan gjerast ved å nytte organisasjonar som driv slike tilbod i dag og som allereie mottok støtte frå Justisdepartementet, som for eksempel Juss-Buss. Ei anna løysing er at førstelinjetenesta sjølv driv oppsøkjande verksemd. Tilbodet kan avgrensast til å bli gitt frå dei kontora som ligg nær dei største fengsla.

For å sikre at dei innsette får eit tilbod tilsvarende førstelinjetenesta, kan det vurderast å opne for at den forsvararen som representerte domfelte i straffesaka, blir honorert av det offentlege for å yte ein til to timar juridisk hjelp i enkelte utvalte saker etter straffegjennomføringslova eller dei saksområda som elles er dekte av førstelinjetenesta.

5.6.3 Obligatorisk førstelinjeteneste?

Erfaringsviser at ei rekkje juridiske problem let seg løyse i løpet av førstegongskonsultasjonen. Departementet trur derfor at førstelinjetenesta vil gjere ytterlegare bruk av rettshjelp overflødig i ein del saker, ved at problemet blir løyst i førstelinja eller ved at spørsmåla blir viste vidare til andre. For å leggje til rette for ei ordning som medverkar til å løyse sakene tidleg, vurderer departementet om førstelinjetenesta bør vere obligatorisk. Sverige har ein obligatorisk førstegongskonsultasjon.

Dersom alle saker må innom førstelinjetenesta, kan det vere føremålstenleg å leggje delar av kompetansen til å innvilge fritt rettsråd til førstelinja. Under føresetnad av at tenestene blir ytte av dyktige tilsette vil kombinasjonen av den juridiske førstehandsvurderinga og rettshjelparen sin innvilgingskompetanse fungere som ein silingsmekanisme når det gjeld å prioritere saker der det er rimeleg og nødvendig at det offentlege går inn med støtte. Obligatorisk konsultasjon vil vidare gjere ordninga meir føreseieleg fordi brukaren raskt vil kunne få ei vurdering av kva høve det er til å gå vidare med saka. Ei obligatorisk førstelinjeteneste vil òg syte for betre kvalitet på dei data som blir registrerte. Dermed vil ordninga kunne medverke til eit betre statistikkgrunnlag. Registrering av opplysningar om sakstype, inntekt, barn, kjønn og alder mv. vil gi styresmaktene eit godt grunnlag for å evaluere rettshjelpsordninga og vurdere behov for endringar. Dette vil medverke til ein målretta bruk av ressursane.

Ei obligatorisk førstelinjeteneste kan likevel medføre ulemper. Mellom anna vil ein risikere unødige konsultasjonar der saka uansett må gå vidare, for eksempel der vurderinga blir at saka må

⁹ Jf. rettshjelpslova § 5.

løysast i rettsapparatet eller der vedkommande er saksøkt.

Departementet meiner at talet på unødige konsultasjonar kan avgrensast dersom det blir lagt opp til at førstelinjetenesta raskt kan vise saka vidare samtidig som det blir opna for at enkelte saker kan gå utanfor førstelinjetenesta. Ordninga bør ikkje vere obligatorisk for sakstypar der ein har krav på rettshjelp utan behovsprøving. Det vil kunne vere behov for å ta direkte kontakt med privatpraktiserande advokat eller rettshjelpar for ein person som er saksøkt. Føresetnaden bør då vere at vedkommande advokat eller rettshjelpar er knytt til ei offentlig godkjenningsordning, sjå nærare i kapittel 6. Andre praktiske unntakssituasjonar kan oppstå når motparten i ei sak nyttar advokat frå førstelinja slik at det er ei interessekonflikt, når saka er komplisert, når det er klart at det er krav om kompetanse som førstelinjetenesta ikkje kan gi, når saka haster og førstelinjetenesta ikkje har kapasitet, ved språkproblem eller ved andre særlege grunnar.

Departementet meiner likevel at det er så store fordelar knytte til ei obligatorisk førstelinjeteneste at det, med enkelte unntak, bør leggjast til rette for at ordninga blir gjort obligatorisk.

5.6.4 Organisering

Truleg er terskelen for å oppsøkje juridisk hjelp framleis høg for mange. Dersom førstelinjetenesta blir lagt til eit kommunalt kontor, vil det kunne bli lettare for folk flest å oppsøkje rettshjelpstilbodet. Ordninga bør vere fleksibel og tilpassast lokale behov.

Departementet meiner at det i mange kommunar vil vere føremålstenleg å byggje vidare på modellen med rettshjelp i kommunale servicekontor som omtalt i 5.3.1. Kommunal infrastruktur bør nyttast i størst mogleg grad, noko som særleg er aktuelt der kommunane har etablert eige servicekontor/servicesenter. Ei spørjeundersøking utført av Forum for offentlig service i 2007 viser at delen kommunar som hadde oppretta eit servicesenter var 72 prosent.¹⁰ Servicesentra vil for eksempel kunne ta imot førespurnader om førstelinjetenesta når advokaten eller rettshjelparen ikkje er til stades. Servicesentra vil òg kunne administrere timebestillingar for rettshjelp og medverke til å gjere ordninga kjent.

I nokre tilfelle vil det vere mest praktisk at førstelinjehjelpa blir gitt frå kontora til advokatane og rettshjelparane, etter ei tilvisning frå kommunen. Dette bør kunne veljast som ei alternativ løysing.

I dei større byane bør kommunane i stor grad stå fritt til å velje modellar for førstelinjetenesta som er tilpassa dei særskilte utfordringane der.

Brukarane må ha tillit til at advokatane og rettshjelparane som deltek i ordninga er uavhengige. Dette er særleg viktig i saker mot det offentlege. Tilknytingsform for advokatar og andre rettshjelparar i førstelinjetenesta bør vurderast konkret. I Oslo kommune Fri rettshjelp er advokatane tilsette i ein fast stillingsprosent, mens tilknyttinga til servicekontora varierer. Det bør leggjast til rette for at ein kan kombinere arbeidet som fast rettshjelpsadvokat med ein privat advokatpraksis ved sida av. Dette er framheva av Advokatforeningen som eit særleg viktig prinsipp for å sikre at advokatane er uavhengige. På bakgrunn av erfaringane frå prøveordninga med rettshjelp i kommunale servicekontor, meiner departementet at det ikkje er grunn til å tru at brukarane vil stille spørsmål ved sjølvstendet.

Departementet har og vurdert lokalisering i tilknytting til NAV-kontor. Enkelte stader vil ei slik løysing vere praktisk. Det er likevel viktig å vere merksam på at ei NAV-lokalisert kontorløysing reiser særlege problemstillingar kva gjeld brukarane si oppfatning av kor uavhengig førstelinja er. Ein del saker vil gjelde spørsmål om trygd og kommunale ytingar. Ei for sterk NAV-tilknytting kan bidra til å svekkje tilliten til at førstelinjetenesta er nøytral og fagleg uavhengig.

Departementet trur at ei gradvis utviding av ordninga med rettshjelp i offentlege servicekontor, med eventuelle lokale tilpassingar supplert med eigne modellar i dei største byane, vil vere mest føremålstenleg. Førstelinjetenesta bør vere basert på frivillig deltaking frå kommunane.

5.7 Organisering ut over førstelinjetenesta

Departementet vil vurdere om rettshjelpa etter førstelinjetenesta i hovudsak bør organiserast som i dag ved bruk av privatpraktiserande advokatar og andre rettshjelparar. Advokaten eller rettshjelparen bør framleis sjølv krevje inn eigen delane.

Dersom klienten økonomisk og sakleg kvalifiserer til rettshjelp ut over tilbodet som er gitt i førstelinjetenesta, kan advokaten eller rettshjelpa-

¹⁰ «Spørreundersøkelse om servicekontor/-torg og forholdet til NAV». Rapporten er tilgjengeleg på www.offentligservice.no.

ren som hjelper under førstegongskonsultasjonen vise vedkommande vidare til juridisk rådgiving. Det bør skje til ein advokat eller rettshjelpar med offentlig godkjenning til å gi rettshjelp – sjå kapittel 6 – for å sikre god kvalitet på hjelpa som blir gitt. Klienten må sjølv kunne velje fritt mellom dei advokatane og rettshjelparane som er godkjende. Godkjenningsordninga skal først og fremst gjere det enklare for klientane å velje blant godt kvalifiserte advokatar. Prinsippet om fritt advokatval tilseier likevel at klienten òg må ha høve til å velje ein advokat utanfor kretsen av godkjende rettshjelpstilbydarar og framleis få offentlig støtta rettshjelp. Sjå nærare om dette i 6.3.1.

Det vil ofte vere praktisk at advokatane i førstelinja viser saka til sin eigen praksis når klienten ønskjer det, fordi advokaten i førstelinja har skaffa seg kjennskap til saka. Departementet meiner likevel at det bør sikrast at slik vising til eigen praksis ikkje skjer når ein annan advokat har betre kompetanse innan det rettsområdet saka gjeld, eller andre grunnar tilseier at saka ikkje bør overførast til eigen praksis.

Det er føresetnaden at det blir innført ei plikt til berre å innvilge rettshjelp på rettsrådsstadiet om det er rimeleg at det offentlege dekkjer utgiftene til juridisk hjelp. Sjå nærare om dette i kapittel 10.

Å innvilge dekning av sakførselsutgifter bør skje etter ei grundig vurdering. Etter departementet si oppfatning bør eit uavhengig organ med god kompetanse innan rettshjelpslova og tilhøyrande regelverk stå for innvilginga. I dag er denne kompetansen delt mellom domstolen og fylkesmannen. Departementet meiner det bør vurderast om kompetansen til å innvilge søknader om rettshjelp på sakførselsstadiet bør samlast og leggjast til eitt organ. Det bør vidare vurderast om denne kompetansen skal leggjast til fylkesmannen. Sjå nærare om dette i kapittel 7.

5.8 Rettshjelp på telefon og internett

For ytterlegare å betre tilgjenge av førstelinjetenesta, ønskjer departementet at det blir lagt til ret-

te for at ei prøveordning med telefonenesterettshjelp blir nærare utgreidd. Den finske ordninga, som er beskriven i 5.4.1, kan tene som modell.

Rettleiinga frå telefonenesta må samsvare med den hjelpa som er tilboden i førstelinjetenesta elles, og tilbodet skal vere uavhengig av type sak og inntekt.

Drifta av telefonenesta kan skje gjennom førstelinjetenesta. Ordninga kan administrerast med eit landsdekkjande telefonnummer. Ein kan òg sjå for seg at ordninga blir etablert gjennom fylkesvis eller interkommunale samarbeid.

Departementet tilrår at det blir arbeidd vidare med å utgreie ein modell for ei landsdekkjande rettshjelpstelefonteneste, eventuelt kombinert med ei nettbasert rettshjelpsteneste.

5.9 Økonomi – finansiering

Den nærare økonomiske ansvarsfordelinga mellom stat og kommune må drøftast nærare. Som eit utgangspunkt ser departementet for seg ein modell med kommunal (eventuelt samarbeid mellom fleire kommunar) førstelinjeteneste der det statlege ansvaret omfattar dekning av salær for advokatar og rettshjelparar som er knytte til ordninga, mens kommunen dekkjer utgifter knytte til dei administrative sidene ved ordninga og eventuelle utgifter til den praktiske organiseringa i den enkelte kommunen.

5.10 Gradvis iverksetjing

Departementet meiner det kan vere føremålstenleg at førstelinjetenesta først blir utprøvd systematisk i mindre skala, for eksempel i eit eller to fylke. Utprøvinga bør evaluerast løpande. Det kan vere aktuelt med ei gradvis opptrapping av tilbodet ettersom dei enkelte kommunane får etablert infrastruktur og inngått avtaler med advokatar og rettshjelparar.

6 Tilbydarane av rettshjelp

6.1 Innleiing

Det offentlege har interesse av at rettsforholda for publikum blir handheva på ein god og trygg måte. I Ot.prp. nr. 29 for 1935¹ s. 12 vart det uttalt:

«For det publikum som trenger rettshjelp er det åpenbart det beste at de personer som driver rettshjelpsvirksomhet har kvalifisert sig for sitt fag ved å erhverve juridisk utdanning.»

Ved ei lovendring i 1991 lempa ein på det tidlegare advokatmonopolet i rettsrådssaker. Det vart i rettshjelpslova opna for at personar med juridisk embetseksamen og løyve frå Tilsynsrådet for advokatverksemd kunne gi juridisk hjelp i form av rettsråd.² Det var ønskeleg å opne for nye typar rettshjelpstenester som var rimelegare og lettare tilgjengelege enn dei tradisjonelle advokattenestene. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp gjekk ein ut frå at mange juristar utan advokatbevilling har verdifull kompetanse og erfaring frå anna arbeid enn det som kvalifiserer til advokatbevilling. Ein meinte at det kunne ligge eit unytta potensial hos mange juristar som òg har ledig kapasitet til rettshjelpsverksemd ved sida av det ordinære ervervet sitt.

Departementet trur at både advokatar og rettshjelparar framleis vil ønskje å delta i den offentlege rettshjelpsordninga. I 2002 var det registrert 60 rettshjelparar i landet.³ Pr. oktober 2008 var det 110 registrerte rettshjelparar.⁴ Det er grunn til å tru at denne utviklinga vil halde fram, slik at talet på rettshjelparar vil auke i framtida. Ei ny rettshjelpsordning bør leggje godt til rette for at både advokatar og andre med juridisk kompetanse kan tilby rådgiving.

6.2 Kvalitetssikringa i andre land

Sverige har den mest liberale ordninga i Norden når det gjeld kven som kan yte rettshjelp. Her kan i prinsippet kven som helst yte rettsråd og hjelpe til i sakførselssaker. For å opptre i domstolen er likevel kravet at prosessfullmektigen blir sett på som passande. Det blir ikkje ført nokon særskilt kontroll med juristar eller andre som driv med juridisk verksemd. I Danmark og i Nederland kan offentlig rettshjelp berre givast av advokatar som etter søknad er godkjente av det offentlege. I Finland blir offentlig rettshjelp gitt av ein offentlig partsrepresentant tilsett ved eit rettshjelpskontor. Ved sakførsel kan òg ein privat partsrepresentant nyttast. I utgangspunktet er det nødvendig med juridisk embetseksamen og tilstrekkeleg advokat- eller dommarerfaring for å kunne yte tenester gjennom eit offentlig rettshjelpskontor. Det er likevel gjort unntak slik at også personar med anna passande utdanning kan gi hjelp gjennom ordninga, utan at desse kan hjelpe til i sakførselssaker.

I England og Wales har rettshjelpssystemet gått gjennom endringar sidan 1990. Frå å ha ein rettshjelpsmarknad der advokatane utgjorde tilbydarsida, samtidig som dei bestemte kva delar av klientmarknaden dei ønskte å betene, har England underlagt rettshjelpstilbydarane sine ein overordna administrasjon. Grunngevinga for denne endringa har vore ønsket om ein meir rasjonell bruk av midlane, noko som inkluderer meir målstyrt rettshjelp og auka kostnadskontroll. The Legal Service Commission (LSC) har det overordna ansvaret for offentlig rettshjelp. Den sivile retts hjelpa blir ytt både av advokatar og frivillige organisasjonar. Den engelske ordninga inneber sterkare kontroll enn både den norske og den finske modellen.⁵

¹ Forarbeida til lov 1. februar 1936 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet.

² Rettshjelpslova § 2 tredje ledd og forskrift 9. oktober 1997 nr. 1087 om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpsvirksomhet § 1.

³ NOU 2002: 18 Rett til rett punkt 20.2.4.

⁴ Informasjonen er gitt av Tilsynsrådet for advokatverksemd.

⁵ Ei mer detaljert omtale av ordninga er gitt av Jon T. Johnsen, Engelsk rettshjelp. Utviklingen av en målstyrt organisasjon, Institutt for offentlig rett 5. september 2008, se www.regjeringen.no.

6.3 Kvalitetssikring av advokatar og rettshjelparar i ny rettshjelpsordning

I Noreg har vi reglar som stiller krav til kompetanse og åtferd hos advokatane og rettshjelparane. Hovudregelen er nedfelt i domstoloven § 224, som fastslår at advokatverksemd skal drivast i tråd med god advokatskikk. Regelverket omfattar krav til yrkesetikk, integritet og kvalitet på det arbeidet som blir gjort.

Ei mogleg svak side som likevel er påpeika i rettshjelforskinga er at det ikkje finst eit system for kvalitetskontroll med tilbydarane av rettshjelp etter den offentlege rettshjelpsordninga. Behovet for eit system for kvalitetskontroll har tidlegare blitt påpeikt av Advokatkonkurranseutvalet i NOU 2002: 18 Rett til rett. I si vurdering av rettshjelpsmarknaden viste utvalet blant anna til at uprofesjonelle kundar manglar dei nødvendige føresetnadene for å velje den beste rettshjelparen for sitt problem.

I Finland-rapporten er det framheva i punkt 6.3.1.4:

«I andre land er en kommet til at et i hovedsak klagedrevet kvalitetssikringssystem ikke er tilstrekkelig i offentlig rettshjelp. Klientene mangler i stor utstrekning de faktiske forutsetningene for en aktiv kontroll, og de økonomiske insentivene er også annerledes enn for betalende klienter.»

Departementet meiner kvalitetssikring av advokatar og andre rettshjelparar bør vere eit sentralt element i ei ny offentlig rettshjelpsordning.

6.3.1 Offentleg godkjente advokatar og rettshjelparar

I Noreg har ein tradisjonelt halde fram det offentlege sitt ansvar for ei god rettshjelpsordning. Advokatbransjen sitt forhold til og kollektive ansvar for den offentlege rettshjelpsordninga har vore lite diskutert. I Finland-rapporten punkt 9.6.2 blir det peikt på dette forholdet:

«I Norge har man vært lite opptatt av om de privatpraktiserende advokatene produserer en rettshjelpdekning som svarer til den rettshjelpen forutsetter. Advokatene har ikke noe kollektivt ansvar for å sikre at ordningen fungerer tilfredsstillende. Det er opp til den enkelte rettshjelper eller firma å avgjøre hvor mye kapasitet de vil bruke på offentlige rettshjelpoppdrag.»

Departementet ønskjer å sikre ei god rettshjelpsordning gjennom å leggje til rette for at ein utvalt krets av advokatar og rettshjelparar yter hjelpa. Ei slik ordning vil kunne medverke til å auke tilbydarane si kollektive ansvarskjensle for den offentlege rettshjelpsordninga og dei uttalte målsetjingane den har og medverke til at hjelpa som blir ytt er av god kvalitet.

Berre ein liten del av dei samla advokatinntektene stammar frå den offentlege rettshjelpsordninga i sivile saker. Det er eit fåtal av advokatane som satsar på rettshjelpsoppdrag som ein vesentleg del av inntektsgrunnlaget.⁶ Det er derfor ønskeleg å medverke til at dei advokatane som vel å ta på seg offentlege rettshjelpssaker skal få ein jamn tilgang av slike oppdrag.

Ofte vil mottakarar av offentlig rettshjelp ha andre behov enn andre klientar. Slike behov bør i størst mogleg grad møtast med ein bestemt kompetanse. Johnsen viser til at dei finske rettshjelpstilbydarane har heile si profesjonelle verksemd i dette klientsegmentet, noko som medverkar til at det utviklar seg ein spesialkunnskap.⁷ Ein må gå ut frå at advokatar som jamleg tek rettshjelpsoppdrag er betre kvalifiserte enn advokatar som har få slike oppdrag. Ved å etablere ei ordning som motiverer ein fast krets av advokatar til å ta fleire offentlege rettshjelpsoppdrag enn i dag, meiner departementet at kompetansen vil utnyttast på ein betre og meir effektiv måte. Dette vil sikre advokat klientane tenester av høgare kvalitet.

Departementet meiner det bør vurderast å etablere ei ordning der advokatar og rettshjelparar som ønskjer å ta på seg rettshjelpssaker – både i og utanfor domstolane – må søkje om godkjenning eller oppnemnast som «fast rettshjelpstilbydar». På denne måten vil det kunne sikrast at klienten kan velje mellom ein krets av advokatar som er godkjente av det offentlege, og som blir vurderte som særleg eigna til å ta offentlege rettshjelpsoppdrag. Det bør vurderast nærare kva som skal vere kriteria for ei offentlig godkjenning, eller på kva grunnlag advokatane bør bli føretrekte. Det bør takast konkurranseomsyn i den nærare utforminga av ordninga.

I domstolane er det etablert ein praksis med faste forsvararar, der advokatar søkjer om på åremål å figurere på lister som domstolen brukar ved oppnemninga av forsvararar i straffesaker. Utlendingsdirektoratet har utarbeidd eit eige rundskriv om organisering av advokatvaktordninga for asyl-

⁶ Finland-rapporten punkt 8.4.1.1.

⁷ Finland-rapporten punkt 9.6.3.

saker.⁸ Det er eigne advokatlistar og ei advokatvaktordning som advokatane kan utestengast frå dersom dei ikkje tilfredsstiller visse eigenskapar som asyladvokat. Tilsvarande ordningar finst òg for saker som blir behandla av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og for saker der domstolane utnemner bustyrar.

Den engelske rettshjelpsordninga kan òg tene som illustrasjon. Her finst både ei kvalitetssikring i forkant av kontrakten mellom den engelske rettshjelpsadministrasjonen LSC og den enkelte leverandøren, og ei kontinuerleg kvalitetssikring mens kontrakten varer.⁹ Ei kvalitetssikring i forkant består av særlege krav til samarbeid med andre rettshjelpsleverandørar og særlege yrkeskunnskapar når det gjeld klientkommunikasjon og juridiske kunnskapar (spesialisering). Den fortløpande kvalitetssikringa i den engelske ordninga er blant anna gjennomført som ei fagfellevurdering. I tillegg skjer ei vurdering der ein ser på om rettshjelparen sin mynde til å avgjere søknader om rettshjelp blir nytta på ein korrekt måte og om hjelpa er gitt i samsvar med retningslinjene for den aktuelle typen rettshjelp.

Prinsippet om fritt advokatval tilseier at det bør vere mogleg å velje advokat utanfor kretsen av godkjente rettshjelpstilbydarar. Representantar for advokatnæringa har særleg halde fram betydninga av at brukaren kan velje den advokaten eller rettshjelparen som vedkommande sjølv ønskjer. Det bør likevel innførast eit system som syter for at klienten blir klar over at det finst ei offentlig godkjenningssordning og kva dette betyr. Sjølv om ordninga blir godt kjent blant dei som tilbyr tenestene, kan det neppe ventast at klienten er kjent med den på førehand. Departementet meiner derfor at klienten gjennom konsultasjon i førstelinjetenesta bør bli informert om at det finst ei liste over godkjente eller kvalitetssikra rettshjelpstilbydarar. Føresetnaden er at rettshjelpstilbydarane knytte til førstelinjetenesta er omfatta av ei offentlig godkjenning.

For ytterlegare å sikre god kvalitet på rettshjelpa som blir tilboden gjennom rettshjelpsordninga, kan det etter departementet sitt syn òg vurderast om det bør leggjast til rette for spesialisering på juridiske fagfelt som er omfatta av rettshjelpsordninga. Dette kan for eksempel særleg vere aktuelt for advokatar som hjelper i barnefordelingssaker.

Departementet går ut frå at ei god utveljingsordning for faste rettshjelpsadvokatar og rettshjelparar vil gjere det mindre aktuelt å velje advokatar eller rettshjelparar som ikkje er omfatta av den offentlege godkjenningssordninga.

På eit seinare tidspunkt må det eventuelt skje ei nærare vurdering av korleis ei ordning med kvalitetssikring best kan praktiserast, og kva organisasjon eller organisasjonar som vil vere best eigna til å administrere denne.

6.3.2 Reglar for god praksis

Det er som nemnt tidlegare utarbeidd reglar som stiller krav til kompetanse og åtferd hos advokatar og rettshjelparar.

Advokatkonkurranseutvalet påpeikte i NOU 2002: 18 punkt 20.4.1 at hovudføremålet med åtferdsregulering er å sikre at tenesteytarane opptrer på ein måte som gir tenester av god kvalitet.

Departementet meiner det kan vere grunn til å vurdere nærare behovet for eigne reglar for god praksis for advokatar og rettshjelparar som tek offentlig betalte rettshjelpsoppdrag. Rettshjelpslova har ikkje eigne reglar om åtferd, men det blir i utgangspunktet lagt til grunn at juridiske tenesteytarar i Noreg skal følgje dei same prinsippa som advokatar, òg når dei utfører offentlege rettshjelpsoppdrag.

Det kan spørjast om gjeldande regelverk i tilstrekkeleg grad sikrar ei klientorientert rettshjelp.

Professor Jon T. Johnsen har i Finland-rapporten punkt 6.3.1.2 peikt på at dei som gir rettshjelp bør ha evne til å forstå klienten sitt perspektiv på saka og ønskje om løysing. Desse tilbydarane bør derfor velje strategiar og søkje etter løysingar som alt i alt er det beste for klienten ut frå klienten si rettsstilling. Departementet meiner ei klientorientert rettshjelp kan sikrast på ulike måtar.

Eit eksempel finst i barnelova § 49 som pålegg advokaten ei plikt til å orientere klienten om alternative høve til utanrettsleg meklingsordning og vurdere om det er mogleg for partane å komme fram til ei avtaleløysing. For å imøtekomme behovet for ei meir klientorientert rettshjelp kan det tenkjast innført ei tilsvarande plikt for tilbydarane innanfor alle saksområda i ny rettshjelpsordning.

Johnsen påpeiker vidare at det i dag ikkje er stilt formelle krav om kunnskapar i klientkommunikasjon eller rådgiving overfor dei gruppene som rettshjelpslova skal ivareta. Dersom det blir innført ei eiga godkjenningssordning for advokatar og rettshjelparar i den offentlege rettshjelpsordninga

⁸ Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2004-061.

⁹ Kvalitetssikringa det her er snakk om kjem i tillegg til dei alminnelege reglane for «god advokatskikk» etc.

ga, bør det vurderast om det skal leggjast til rette for ei eiga vidareutdanning av denne gruppa, eventuelt i kva grad dette bør vere obligatorisk. På sikt er det grunn til å tru at ei offentlig god-

kjenningsordning vil skape ein etterspørsel etter slik vidareutdanning, for eksempel i form av Juristforbundet sitt etterutdanningskurs for advokatar og andre juristar.

7 Innvilgingskompetanse

7.1 Innleiing

I dei tilfella då førstelinjetenestetilbodet ikkje er tilstrekkeleg for å løyse klienten sitt problem, ønskjer departementet å føre vidare ordninga med at det offentlege dekkjer rettshjelpsutgifter på rettsråds- og sakførselsstadiet for bestemte sakstypar til personar som oppfyller visse økonomiske vilkår. Departementet drøfter behovet for endringar både i dei økonomiske vilkåra og det saklege dekningsområdet, sjå nærare om dette i kapittel 8, respektive kapittel 9.

I dette kapitlet er det drøfta nærare kven som bør innvilge den offentleg støtta rettshjelpa i ei ny rettshjelpsordning.

7.2 Innvilgingskompetansen i dag

I dag kan advokatar og rettshjelparar sjølve innvilge fritt rettsråd. Ein føresetnad for dette er at sakene tilhøyrrer kategorien prioriterte saker, det vil seie at dei er positivt angitt i rettshjelpslova. I dei tilfella der saka er undergitt økonomisk behovsprøving, må klienten i tillegg oppfylle dei økonomiske krava. Domstolane har kompetanse til å innvilge fri sakførsel i alle prioriterte saker. Fylkesnemnda, kontrollkommisjonen for psykisk helsevern og smittevernkommisjonen har kompetanse til å innvilge fri sakførsel for behandling av sine saker, og Trygderetten kan innvilge fri sakførsel for ankebehandlingsaker. Fylkesmennene har kompetanse til å innvilge fritt rettsråd, og fri sakførsel i uprioriterte saker, det vil seie for saksområde som ikkje er positivt angitt i rettshjelpslova.

Gjeldande ordning gir altså fleire ulike instansar kompetanse til å innvilge offentlig betalt rettshjelp i dei behovsprøvde sakene. Ei slik organisering medfører risiko for ulik praksis. Det er for eksempel grunn til å tru at dispensasjonsreglane er praktiserte nokså ulikt innanfor domstolane. Det er i dag ikkje noko effektivt system som fangar opp og analyserer domstolane sin innvilgingspraksis i desse sakene. Tilsvarande problemstilling gjeld i noko grad òg for fylkesmennene. I ei masteroppgåve frå 2008 vart det påvist ulik praksis i tre fylke.¹

7.3 Utviklinga av regelverket for innvilgingskompetansen

Dei siste endringane i reglane for innvilgingskompetanse tredde i kraft 1. januar 2006. Den delen av avgjerdsmyndet som gjeld dispensasjon frå dei økonomiske vilkåra i prioriterte sakførselssaker vart då overført frå fylkesmannen til domstolane.

Spørsmålet om overføring av avgjerdsmynde i sakførselssakene til domstolane vart vurdert allerede av rettshjelpsutvalet i 1976. Retten sin kompetanse vart då foreslått utvida til å gjelde dei sakstypene som er prioriterte etter rettshjelpslova under den føresetnaden at retten vart fritaken for å vurdere søkjaren sin sjanse til å vinne fram med saka (prosedabilitetsvurdering). Også i Ot.prp. nr. 35 (1979-80) s. 73 er det uttalt at i saker der det skal gjerast ei prosedabilitetsvurdering bør denne ikkje utførast av domstolane, fordi det er prinsipielt uheldig at dommaren skal gjere ei forhandsvurdering av realitetane i saka.

I St.meld. nr. 25 (1999-2000) vart spørsmålet om avgjerdskompetansen drøfta på nytt. Det vart foreslått at avgjerdskompetansen skulle liggje hos domstolane i alle saker om fri sakførsel og hos fylkesmannen i alle saker om fritt rettsråd. Justiskomiteen slutta seg til dette forslaget, jf. Innst. S. nr. 181 (1999-2000). Spørsmålet om domstolane skulle gjere ei prosedabilitetsvurdering vart òg omtalt i St.meld. nr. 25 (1999-2000) punkt 12.6.1:

«En innvending som kan reises mot dette, er at det kan være uheldig at domstolen på forhånd tar stilling til søknader om fri rettshjelp fordi det kan rokke ved partenes tillit til domstolen. Domstolene treffer imidlertid allerede i dag en rekke prosessuelle avgjørelser etter domstolloven og tvistemålsloven som kan gå parten i mot uten at det rokker ved domstolens habilitet.»

Som oppfølging av forslaget i St.meld. nr. 25 foreslo departementet i høyringsbrevet forut for Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) at avgjerdskompetan-

¹ Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp, masteroppgave av Olaf Halvorsen Rønning og Heike Kristine Bentsen, Bokserien til Institutt for kriminologi og rettsossologi ved Det juridiske fakultet, UiO nr. 1/2008.

sen i alle fri sakførselssaker vart overført til domstolane. Forslaget innebar at også rettshjelpssøknader i uprioriterte saker og i saker der søkjaren ikkje oppfylte dei økonomiske vilkåra skulle avgjerast av domstolane. Tidlegare hadde berre fylkesmennene kunna avgjere slike søknader, noko som innebar at domstolen og fylkesmannen avgjorde rettshjelpssøknader på same saksområde. Det vart vidare foreslått at alle avgjerder som domstolane tok i samband med søknader om fri sakførsel skulle kunne påkjerast.

I samband med forslaget om å leggje avgjerdsmyndet i alle sakførselssaker til domstolane, vurderte departementet omsynet til tilliten til dommaren i den enkelte saka opp mot skjønnsvurderinga av rettshjelpssøknaden. Departementet uttalte i samband med dette:

«Det kan virke uheldig for tilliten til den dommer som skal dømme i den underliggende sak at vedkommende først ut fra en konkret skjønsmessig vurdering må ta stilling til rettshjelpssøknaden. Av rettshjelpssøker og motparten kan det synes som om dommeren tar stilling til realiteten i den underliggende sak. Dette gjør seg spesielt gjeldende med dagens vurderingskriterium knyttet til «søkerens mulighet for å vinne frem med sin sak», jf. rettshjelpsloven § 17 annet ledd annet punktum.»²

På bakgrunn av desse innvendingane foreslo departementet at prosedabilitetsvurderinga i § 17 andre ledd andre punktum skulle fjernast.

Det vart i høyringsrunden reist fleire innvendingar mot å overføre avgjerdskompetansen i alle fri sakførselssaker til domstolane. Dei fleste motforestillingane kom frå domstolane sjølve. Innvendingane gjekk i hovudsak ut på at det verkar uheldig at dommaren som seinare skal dømme i saka, gjer ei konkret skjønnsvurdering av rettshjelpssøknaden. Dette fordi partane kan oppfatte det som om dommaren med denne vurderinga òg tek stilling til realitetane i saka. Vidare vart det vist til at forslaget ville medføre ytterlegare arbeidsbelastning for domstolane, og at forslaget ikkje var i tråd med utviklinga i retning av å reindyrke domstolane sin dømmende funksjon. På bakgrunn av innvendingane som kom fram, foreslo departementet ei mellomløysing som innebar at forslaget om å overføre innvilgingskompetansen i saker som gjaldt dispensasjon frå dei økonomiske vilkåra i prioriterte saker vart halde oppe, mens innvilgingskompetansen i uprioriterte saker ikkje vart

overført. Mellomløysinga vart vedteken, jf. Besl. O. nr. 41 (2004-2005), og er den løysinga som gjeld i dag.

7.4 Modellar i andre land

I Finland ligg kompetansen til å innvilge rettshjelp, både på rettsråds- og sakførselsstadiet, hos dei offentlege rettshjelpskontora.

I Sverige blir søknader om hjelp utanfor rettargang behandla av Rättshjälpsmyndigheten, som er eit forvaltningsorgan underlagt Domstolsverket. Søknad om rettshjelp til sak som er ført inn for retten blir behandla av domstolen.

I Danmark trengst ingen søknad til styresmakterne i føreveg for hjelp utanfor rettargang. Ein advokat eller eit advokatkontor vurderer om klienten oppfyller dei økonomiske vilkåra og kan innvilge hjelp når vilkåra er oppfylte. Kompetansen til å innvilge hjelp ved rettsleg behandling er delt mellom domstolane og Justisministeriet. Domstolane tek hand om søknader om advokathjelp i saker om ekteskap, samværsrett og foreldremynd, og fråkjenning av retten til å drive advokatverksemd. Søknad om fri sakførsel i andre saker blir behandla av Justisministeriet ved Civilstyrelsen.

7.5 Innvilgingskompetansen i ny rettshjelpsordning

7.5.1 Innleiing

Omsynet til einsarta praksis bør tilleggast betydeleg vekt ved val av modell for innvilgingskompetansen i ny rettshjelpsordning. Rettshjelpssøklarar bør ha same høve til å nå fram uavhengig av kva organ som behandlar søknaden. Tilliten til at domstolane kan ta ei uhilda avgjerd når ei sak blir pådømt, er eit anna tungtvegande omsyn. Også tidsaspektet bør stå sentralt ved val av modell for innvilgingskompetanse. Departementet meiner det er viktig å finne fram til løysingar som vil gjere det raskt og effektivt å vurdere om vilkåra for rettshjelp er oppfylt og å fastsetje eventuell eigenandel, samtidig som utbetalinga av salæret skjer så raskt som mogleg.

7.5.2 Førstelinjetenesta

Innvilging av ein førstelinjekonsultasjon vil ikkje krevje særlege vurderingar. Ein viser til forslaget i kapittel 5 om at førstelinjetenesta skal vere gratis, gjelde for alle og ha eit tilnærma universelt sakleg

² Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) punkt 6.2.

dekningsområde. Departementet meiner det bør takast sikte på å leggje kompetansen til å innvilge denne typen hjelp til kontoret der førstegongskon-sultasjonen blir tilboden, for eksempel til dei kom-munale servicekontora.

7.5.3 Rettsrådsstadiet

Vurderinga av om klienten har krav på rettshjelp i form av rettsråd ut over førstelinja bør skje i sam-band med førstelinjekonsultasjonen. Opplysning om høvet til å få innvilga rettsråd vil ofte vere av-gjerande for val av strategi, og for vurderinga av om det er ønskeleg å gå vidare med saka. Når vil-kåra er oppfylte, og saka ligg innanfor området der advokatar og rettshjelparar i gjeldande ord-ninga har delegert forvaltningsmynde til å innvil-ge rettsråd – såkalla «eigeninnvilging» – bør advo-katen eller rettshjelparen i førstelinja få høve til både å innvilge og til å vise saka til eigen praksis. Ved behov for domstolsbehandling må ein søknad om sakførsel sendast innvilgande styresmakt, sjå nedanfor i 7.5.4.

I Noreg er det lang tradisjon for ei ordning med eigeninnvilging på rettsrådsstadiet. Ordninga er basert på tillit til advokatane. Advokatetiske reglar og disiplinærreglar skal redusere risikoen for innvilging av rettshjelp i strid med regelverket. Systemet med eigeninnvilging sparer det offentle-ge for ressursar knytte til behandling av søknader, og det gir klientane raskare svar på om rettshjelp kan innvilgast. Ein må tru at kvalitetssikringa som det er lagt opp til i ny rettshjelpsordning òg vil medverke til rett bruk av kompetansen for ei-geninnvilging. Sjå nærare om dette i 6.3.

Opplegget med eigeninnvilging i gjeldande ordning baserer seg på bruk av stykkpris. Stykk-prisen tek utgangspunkt i gjennomsnittleg time-bruk i den aktuelle sakstypen. Stykkprisbetalinga skal som utgangspunkt kompensere for alt arbeid som er gjort i ei sak, uavhengig av om det i den konkrete saka er brukt færre eller fleire timar. Departementet meiner at ordninga bør vurderast endra for å tilpasse den til ei innføring av graderte eigendelar som skissert i kapittel 8. Ein kombina-sjon av stykkpris og eigendelar vil i mange tilfelle kunne føre til at klientar vil måtte betale ein høga-re eigendel enn om utrekningane tek utgangs-punkt i medgått tid. Dette vil vere urimelig for kli-enten. Det kan derfor vere føremålstenleg at retts-hjelp blir innvilga etter medgått tid og at eigende-lane blir rekna ut frå den tida som faktisk er brukt. Det bør likevel setjast eit øvre tak for tal ti-mar som kan innvilgast innanfor dei ulike saksty-

pane. Taket bør setjast med utgangspunkt i gjel-dande stykkpris. Samtidig må det vere høve til å dispensere frå ei slik øvre grense. Særleg bør det-te gjelde i saker der det er utsikt til løysing gjen-nom for eksempel advokatmekling.

Departementet meiner at det bør byggjast vi-dare på gjeldande modell for eigeninnvilginga til advokatar på rettsrådsstadiet, for sakene som skal omfattast av det saklege dekningsområdet, sjå ka-pittel 9. I praksis betyr det at advokatar og retts-hjelparar kan innvilge rettsråd på dei saksområda som skal omfattast av ny rettshjelpsordning, når søkjaren oppfyller dei økonomiske vilkåra og dei andre generelle vilkåra for offentlig rettshjelp. Departementet meiner likevel at det i samband med etablering og oppfølging av ei førstelinjete-neste vil vere behov for ei nærare vurdering av om ordninga er tent med at alle advokatar og rettshjelparar skal ha ein slik innvilgingskompe-tanse, eller om sjølve innvilgingskompetansen bør avgrensast til advokatar og rettshjelparar som er godkjente rettshjelpstilbydarar, eventuelt til dei som er knytte til førstelinjetenesta, sjå 6.3.1.

Føresetnaden for at advokatane raskt og en-kelt skal kunne vurdere om klienten har krav på rettshjelp (fastsetje inntekt etter frådrag) og re-kne ut eigendel, jf. kapittel 8, er at det blir bygd vi-dare på den elektroniske løysinga som er i dag for advokatane si innsending av arbeidsoppgåver i fritt rettsrådssaker.

7.5.4 Sakførselsstadiet

I dag er kompetansen til å innvilge rettshjelp på sakførselsstadiet delt mellom fylkesmennene og domstolane. Departementet har tidlegare vurdert det som ønskeleg at innvilgingskompetansen vart samla hos domstolane. Innvendingar frå høyrings-instansane førte likevel til at forslaget om å over-føre heile kompetansen til domstolane ikkje vart fremja i Ot.prp. nr. 91 (2003-2004).

For å sikre einskapleg behandling av sakene, meiner departementet det vil det vere ein vesent-leg fordel å samle innvilgingskompetansen for sakførselssaker til eitt organ. Det er ikkje sett på som ønskeleg å etablere eit nytt statleg organ til å utføre denne oppgåva. På bakgrunn av dei innven-dingane som tidlegare er fremja mot at innvil-gingskompetansen blir lagt til domstolane, held departementet dette for å vere lite aktuelt.

Departementet meiner det bør vurderast om kompetansen til å innvilge søknader om rettshjelp på sakførselsstadiet bør flyttast til fylkesmennene, og eventuelt samlast hos utvalte fylkesmannsem-

bete. Ein kan då dra nytte av eit etablert administrativt apparat som allereie har innarbeidd gode rutinar for behandling av rettshjelpssaker. Samtidig vil den faglege kompetansen bli samla.

7.5.5 Klage og fastsetjing av salær

Fylkesmennene sine avgjerder om offentlig rettshjelp bør som i dag kunne påklagast til Statens sivilrettsforvaltning. Dette vil medverke til å sikre ein einskapleg praksis også i klageomgangen.

Departementet meiner likevel at fastsetjinga av advokatsalæret framleis bør liggje hos den domstolen eller det forvaltningsorganet som har saka til behandling, jf. rettshjelpslova § 22 siste ledd. Domstolen vil ha betre føresetnader enn fylkesmannen eller Statens sivilrettsforvaltning for å vurdere kva som er nødvendig medgått tid i ei konkret sakførselssak. Systemet i dag bør derfor først vidare, inkludert det forholdet at domstolen si salærfastsetjing kan ankast til overordna rettsinstans. Dette samsvarer òg med behandlinga av salærkrav i straffesaker.

8 Økonomiske vilkår for offentlig rettshjelp

8.1 Innleiing

Lov om fri rettshjelp tek sikte på å yte juridisk hjelp til dei som ikkje sjølve kan betale for det. Lova har sidan den tredje i kraft 1. januar 1981 hatt økonomiske vilkår for rettshjelp.

Departementet vil som omtalt i kapittel 5 vurdere om alle skal få tilbod om gratis førstelinjerettshjelp uavhengig av inntekt og formue ved eit kommunalt servicekontor eller tilsvarande offentlig tilbod. Under denne første konsultasjonen skal det ikkje stillast krav til søkjaren sine økonomiske forhold. Ved rettshjelp etter førstegongskonsultasjonen er det etter departementet si vurdering nødvendig å stille krav om at søkjaren skal ha inntekt og formue under bestemte grenser. Gratis rettshjelp til alle uavhengig av inntekt og formue på stadiet etter førstegongskonsultasjonen vil medføre ein auke i rettshjelpsbudsjettet som verken vil vere rimeleg eller forvarleg eller i tråd med prinsippet om at rettshjelp skal vere ei sosial støtteordning. Regjeringa ønskjer framleis at den vesentlegaste delen av hjelpa som blir betalt av det offentlege skal vere reservert dei som ikkje har tilstrekkeleg økonomisk evne til å dekkje nødvendig hjelp sjølv. Retten til offentlig rettshjelp på stadiet etter ein kort førstegongskonsultasjon bør derfor som i dag knytast opp mot bestemte inntekts- og formuesgrenser.

Departementet meiner likevel at det bør vurderast å heve inntektsgrensene, slik at fleire blir omfatta av rettshjelpsordninga. Ei slik heving av inntektsgrensene bør kombinerast med innføring av ei gradert eigendelsordning, der det blir betalt eigendel etter ein prosentsats som aukar med rettshjelpssøkjaren si inntekt. Dei som tener mest vil måtte betale høge eigendelar. Dei vil likevel nyte godt av at dei vil kunne kjøpe advokattenester til den offentlege salærsatsen.

I dette kapitlet er drøfta den nærare fastsetjinga av inntektsgrensene i ei framtidig rettshjelpsordning saman med eit system for graderte eigendelar.

8.2 Inntekts- og formuesgrenser

8.2.1 Gjeldande ordning

I dag er inntektsgrensa for behovsprøvd juridisk hjelp 246 000 kroner for einslege (med og utan barn) og 369 000 kroner samla for ektefellar og andre som lever saman med felles økonomi (såkalla økonomisk identifikasjon). Ein tek utgangspunkt i søkjaren si bruttoinntekt (bruttomodell). I bruttomodellen tek ein summen av all skattbar inntekt i betraktning når søkjaren si betalingssevne skal fastsetjast. Det er ikkje høve til å gjere frådrag for utgifter. Det blir ikkje dispensert frå inntektsgrensene, bortsett frå når utgiftene til juridisk hjelp er *betydelege* sett i forhold til søkjaren sin økonomiske situasjon. Formuesgrensa er på 100 000 kroner (netto). Med nettoformue er meint eigedelar fråtrekt gjeld. Det blir sett bort frå nettoformue som består av eigen bustad eller driftsmiddel av normal verdi.

Utrekningar gjort av Justisdepartementet med grunnlag i likningsopplysningar for 2006¹ viser at omlag 31 prosent av dei 2,1 mill. hushalda i landet fell inn under inntektsgrensene for rettshjelp. (ca. 24 prosent fell inn under grensa for einslege, og ca. 7 prosent fell inn under inntektsgrensa for par). I 1997 gjaldt dette vel 26 prosent av hushalda.²

8.2.2 Utviklingstrekk

Då rettshjelpslova tredde i kraft 1. januar 1981 var eitt av hovudvilkåra for å innvilge hjelp at søkjaren ikkje måtte ha inntekt og formue som oversteige visse grenser. Inntektsgrensene var avhengige av forsytingsbyrde.

På 1980-talet vart det nødvendig å avgrense utgiftene til rettshjelp. I samband med dette vart det blant anna bestemt å endre reglane om inntekts- og formuesgrenser for rett til fri rettshjelp. I tillegg til den netto inntekts- og formuesgrensa som allereie gjaldt, vart det med verknad frå 1. mai

¹ Statistisk sentralbyrå.

² St. meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp punkt 12.2.1.

1984 innført ei brutto inntektsgrense som ikkje måtte vere overskriden. Grensa for bruttoinntekt var felles for alle inntektskategoriar.

I samband med skattereforma som vart gjort gjeldande for inntekter og formue frå og med inntektsåret 1992, vart inntektsomgrepa endra. For å etablere økonomiske grenser som i størst mogleg grad tilsvarte tidlegare grenser vart nettoinntekt erstatta med alminneleg inntekt. Bruttoinntekt vart erstatta med personinntekt tillagt aksjeutbytte. Seinare vart omgrepet bruttoinntekt gjeninnført, då dette ikkje tilsvarte omgrepet personinntekt.

I Ot.prp. nr. 2 (1994-1995) vart det fremja forslag til endringar i rettshjelpslova. Føremålet var for det første å gjere mogleg ei heving av inntektsgrensene slik at fleire vart omfatta av ordninga, og for det andre å få ei meir effektiv utnytting av ressursane. Frå 1. januar 1997 vart dei økonomiske vilkåra endra slik at søkjaren si bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt, og ikkje alminneleg inntekt, skulle leggjast til grunn. Samtidig vart inntektsgrensene heva.

Med verknad frå 1. juli 2001 vart inntektsgrensene heva og talet inntektsgrenser (avhengig av forsytingsbyrde) redusert til to. Inntektsgrensa vart på nytt heva frå 1. september 2003, samtidig som skiljet mellom forsyntargruppene vart fjerna.

Som ei følge av forslaga i Ot.prp. nr. 91 (2003-2004), vart dei inntil då gjeldande føresegnene om økonomisk identifikasjon i rettshjelpslova § 8 andre ledd erstatta med ei eiga inntektsgrense for ektefellar og andre som lever saman med felles økonomi. Reglane om dispensasjon frå dei økonomiske vilkåra vart òg endra. I proposisjonen punkt 10.1 gjekk blant anna fram følgjande om gjeldande rett og praksis med omsyn til økonomisk og sakleg dispensasjon:

«I tillegg til at lovens system er uoversiktlig, angir dagens dispensasjonsregler svært skjønsmessige og lite presise kriterier for dispensasjon. Vilåret for dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensene etter rettshjelpsloven § 10 «... når særlige forhold gjør det rimelig...», gir ikke nærmere retningslinjer for vurderingen. De saklige kriteriene «personleg og velferdsmessig betydning» i rettshjelpsloven §§ 13 tredje ledd og 17 annet ledd er også svært skjønsmessige, og kan gi inntrykk av at det er den enkeltes subjektive oppfatning av sakens betydning som er avgjørende. Lovens kriterier reduserer forutberegneligheten og gjør det vanskeleg å føre en ensartet praksis på området. Videre brukes uforholdsmessig mye res-

surser på å behandle søknader om dispensasjon.»

Etter endringa kunne det dispenserast frå dei økonomiske vilkåra dersom utgiftene til juridisk hjelp blir betydelege i forhold til søkjaren sin økonomiske situasjon.

8.2.3 Fattigdom og rettshjelp

Regjeringa har som målsetjing å førebyggje og motverke fattigdom i Noreg. I Soria Moria-erklæringa heiter det:

«Regjeringen vil føre en politikk for å redusere forskjellene i samfunnet. Vi vil avskaffe fattigdom ved å styrke de offentlige sikkerhetsnettene og ved å gi ledige mulighet til å komme tilbake i aktivt arbeid.»

I Handlingsplan mot fattigdom, vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007), uttaler arbeids- og inkluderingsministeren:

«Alle skal, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn, ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet.»

Kamp mot fattigdom er eit sentralt moment ved fleire sider av den offentlege rettshjelpsordninga. Dette gjeld for eksempel ved vurdering av inntekts- og formuesgrenser, betaling av eigendelar, fastsetjing av det saklege dekningsområdet, organiseringa av rettshjelpsordninga (førstelinjeteneste) og organisering av lågterskeltilbod utanfor rettshjelpslova.

Det er vanleg å skilje mellom omgrepa «fattigdom» og «nyfattigdom» eller mellom ei absolutt og ei relativ fattigdomsforståing. Tilhengjarane av den relative forståinga («nyfattigdom») meiner at fattigdomsomgrepet må sjåast i samanheng med dei levkåra og livsføresetnadene som er alminnelege i samfunnet elles. Karakteristikken fattig blir nytta når det ligg føre betydelege og uakseptable avvik frå det som er vanleg i den totale befolkninga. Dei fleste studiar innanfor den relative fattigdomstilnærminga tek utgangspunkt i samla hushaldsinntekt. Den absolutte tilnærminga reserverer bruken av omgrepet fattige for menneske som svelt, der dei mest ekstreme set overleving som det viktigaste kriteriet, mens andre snakkar om kva som skal til for å bevare helsa i vidare forstand. I Noreg, som i dei fleste andre vestlege land, ligg ei relativ fattigdomsforståing til grunn for politikkkutforminga. Noreg har ein nokså liten del innbyggjarar med svært låg inntekt. Ulikskaa-

Tabell 8.1 Låginntektsgrenser (norske kroner) for ulike hushaldstypar for å reknast som fattig i 2006.¹ Utrekning ved hjelp av OECDs og EUs ekvivalensskala.

	OECD-skala, 50 prosent	EU-skala, 60 prosent
Einslege	101 000	145 000
Einsleg forsyntar med 1 barn	151 000	189 000
Einsleg forsyntar med 2 barn	201 000	232 000
Einsleg forsyntar med 3 barn	252 000	276 000
Par utan barn	171 000	218 000
Par med 1 barn	221 000	261 000
Par med 2 barn	272 000	305 000
Par med 3 barn	322 000	348 000
Par med 4 barn	372 000	392 000

¹ Statistisk sentralbyrå.

pen i inntekt har auka noko i åra etter 1990, men den er framleis låg i internasjonal målestokk. Alle delar av befolkninga har nytt godt av inntekts- og velstandsutviklinga dei seinare åra, men eit lite mindretal er blitt hengande etter. Sjølv om det etter det relative fattigdomsombrepet er forholdsviss få fattige i Noreg, vil mange gjennom eit livsløp bli rekna som fattige i ein kortare eller lengre periode.

Det er vanleg å nytte to typar fattigdomsmål i Noreg. For det første blir ofte mottakarar av sosialhjelp omtalt som fattige. I 2007 fekk om lag 110 000 personar sosialhjelp i ein kortare eller lengre periode.³ Satsane for sosialhjelp er ikkje faste. Slik økonomisk stønad er ei skjønnsyting, og det er opp til den enkelte kommunen å fastsetje nivået på stønaden, basert på ein statleg rettleiar.⁴ Dei aller fleste mottakarane av sosialhjelp vil komme under inntektsgrensa for rettshjelp til einslege. For enkelte som har stort forsyntaransvar og/eller store utgifter til bustad kan det likevel tenkjast at bruttoinntekta kjem over den noverande inntektsgrensa.

For det andre blir fattigdom rekna ut ved å ta utgangspunkt i inntektsnivået i samfunnet, og fattigdomsgrensa blir sett anten ved 50 eller 60 prosent av medianinntekt etter skatt, respektive OECDs og EUs ekvivalensskala. Justering av inntekt ved hjelp av ekvivalensskalaer er ein vanleg metode som blir nytta for å samanlikna den økonomiske velferda til hushald av ulik type og storleik. Ein slik skala er ein målemetode som gir uttrykk for kor stor inntekt eit hushald som består

av fleire personar må ha for å ha same levestandard som ein einsleg person. EU-skalaen legg meir vekt på stordriftsfordelar i hushalda enn kva OECD-skalaen gjer, og er ein modifisert versjon av denne.

OECDs og EUs fattigdomsgrenser er rekna ut frå nettoinntekt. Dei kan derfor ikkje samanliknast direkte med inntektsgrensene for rettshjelp, som er bruttobaserte. Om ein legg på eit gjennomsnittleg skattepåslag til fattigdomsgrensene, vil det i praksis innebære at dei aller fleste einslege i tabellen over vil komme inn under inntektsgrensa i rettshjelpsordninga på 246 000 kroner. For einslege forsyntarar og par med fleire barn vil det stille seg annleis. Par med meir enn eitt barn vil hamne over inntektsgrensa på 369 000 kroner, sjølv om dei er definerte som fattige. Det same vil gjelde einsleg forsyntar med meir enn to barn. Også utrekningar gjort i Finland-rapporten punkt 5.4.2 viser at dei norske reglane for utrekning av inntekt favoriserer dei einslege, mens dei finske reglane favoriserer dei som har barn, på grunn av frådraget på EUR 300 pr. barn.

Eksempla over viser at omsynet til rettferd og målet om kamp mot fattigdom taler for at ein ser nærare på inntektsgrensene og at det blir vurdert om det bør kunne gjerast frådrag for enkelte typar utgifter i inntekta for å komme fram til rettshjelpssøkjaren si disponible inntekt. Sjå nedanfor i 8.3.

8.2.4 Modellar i andre land

Inntektsgrensa for rettshjelp i Finland er for einslege EUR 1500 pr. månad etter frådrag, og EUR 1300 pr. person for par eller gifte. Søkjjarar som har inntekter på dette nivået betaler 75 prosent av

³ Statistisk sentralbyrå.⁴ Lov om sosiale tjenester m.v. 13. desember 1991 nr. 81.

rettshjelpskostnadene sjølve. Det er berre dei med inntekter mellom 0 og 700 (600) EUR som ikkje betaler eigendelar. Dei med inntekter som ligg over dette nivået betaler eigendelar etter ein gradert skala, sjå nedanfor i 8.4.3. Den finske inntektsmodellen er likevel vanskeleg å samanlikne med dei andre nordiske inntektsgrensene, ettersom den tillet ei rekkje store frådrag i søkjaren si bruttoinntekt. Dei finske inntektsgrensene vart justerte 1. januar 2008 etter å ha vore uforandra sidan 2002.

I Sverige er inntektsgrensa SEK 260 000 for alle og har vore uforandra sidan 1999. I Danmark er inntektsgrensa DKK 256 000 for einslege og 325 000 for ektefellar og sambuarar.

I andre land blir det i varierende grad teke omsyn til rettshjelpssøkjaren sine utgifter når det blir vurdert om offentlig rettshjelp kan innvilgast. I Finland, Sverige, Nederland og Danmark blir det gitt frådrag for utgifter til barn. I Finland blir det i tillegg teke omsyn til utgifter til skatt, bustad, tvangsutlegg og gjeldsordning. I England blir det teke omsyn til utgifter knytt til inntektsskatt, trygdepremie, ektefellebidrag, bustad og barnetilsyn på grunn av arbeid.

8.2.5 Den nærare vurderinga av inntekts- og formuesgrenser

8.2.5.1 Inntektsgrenser

Rettshjelpsordninga har i dag ei fast inntektsgrense. I kombinasjon med stadig aukande levrekostnader har dette i praksis ført til ei dårlegare rettshjelpsordning for befolkninga. Regjeringa varsla derfor ei heving av inntektsgrensene i Soria Moria-erklæringa. Med verknad frå 1. januar 2009 heva regjeringa inntektsgrensene for behovsprøvd juridisk hjelp frå brutto 230 000 kroner til 246 000 kroner for einslege og frå brutto 345 000 kroner til 369 000 kroner for sambuarar og ektefellar. Inntektsgrensa for einslege vart seinast endra i 2003.⁵ For parhushald vart grensa sist endra i 2006. Ifølgje konsumprisindeksen har det vore ei prisstigning på ca. 11,5 prosent i perioden frå september 2003 til oktober 2008.⁶ Dersom denne utviklinga held fram, bør det takast sikte på ei ytterlegare heving av inntektsgrensene. Departementet meiner ei årleg regulering av inntektsgrensa kan vurderast innført som ein integrert del av den offentlege rettshjelpsordninga.

Kor store delar av befolkninga som er omfatta av den offentlege rettshjelpsordninga er eit objektivt moment ved vurderinga av kor god ordninga er. Dei utvidingane i inntektsgrensene som er vurderte nedanfor inneber ein vesentlig auke i talet hushald som kan gjere bruk av rettshjelpsordninga.

Ei utviding av inntektsgrensene kan etter departementet sitt syn forsvareast ved at det samtidig blir innført eit system med graderte eigendelar som følgjer den enkelte sitt inntektsnivå. Føresetnaden for ei slik omlegging bør vere at den øvre inntektsgrensa blir sett høgare enn i dag, og at bruksområdet for rettshjelpsordninga blir utvida til å omfatte fleire saksområde. Departementet vil vurdere om inntektsgrensa bør hevast til 325 000 kroner for einslege og 600 000 kroner for gifte eller sambuarar. Dette vil føre til at vesentleg fleire blir omfatta av ordninga. Om lag 674 000 av dei 2,1 mill. hushalda i landet tilfredsstiller inntektskravet som er i dag.⁷ Med auken som det er lagt opp til ovanfor vil talet stige til 1 168 000. Tilgangen til rettshjelpsordninga vil dessutan bli jamnare fordelt mellom hushald som består av einslege og hushald som består av par. Ei auke av inntektsgrensene utover dette er etter departementet sitt syn vanskeleg å eine med utgangspunktet om at rettshjelpsordninga skal vere for dei som ikkje har tilstrekkelege økonomiske ressursar, sjå 8.1.

8.2.5.2 Formuesgrenser

Departementet meiner at gjeldande formuesgrense ikkje verkar urimeleg streng, og går derfor inn for at den blir ført vidare. Det same bør etter departementet sitt syn gjelde for praksisen i dag om å sjå bort frå formue som er bunden opp i eigen bustad eller driftsmiddel av normal verdi.

8.2.6 Økonomisk identifikasjon

I dag blir det gjort ein økonomisk identifikasjon mellom dei som lever saman med felles økonomi og mellom dei som har felles interesse i utfallet av ei sak. Identifikasjonsregelen er grunnlagt på same måten som den faste inntektsgrensa for einslege. Det er i begge tilfelle den enkelte si betalingssevne som er avgjerande. Ein går ut frå at betalingssevna er betre for ein person som deler hushald med ein annan person med inntekt, enn for ein som bur aleine. Vidare går ein ut frå at dei som lever saman ofte har felles interesse i utfallet

⁵ St.prp. nr. 1 (2008-2009) kap. 470 Fri rettshjelp.

⁶ Statistisk sentralbyrås prisendringskalkulator på www.ssb.no.

⁷ Statistisk sentralbyrå.

av ein juridisk konflikt, slik at det heller ikkje er urimeleg at det blir gjort ein økonomisk identifikasjon. Den som blir identifisert blir derfor vurdert etter ei samla inntektsgrense på 369 000 kroner. Denne grensa er 1,5 gonger høgare enn grensa på 246 000 kroner som gjeld for einslege.

Det er blitt framført kritikk mot identifikasjonsregelen. Kritikken har særleg blitt retta mot føresetnaden om at begge i eit parforhold har felles interesse i utfallet av ei sak. For det første er det vist til at føresetnaden ikkje gjer seg gjeldande i alle sakstypar. I saker om foreldreansvar, fast bustad og enkelte samværssaker etter barnelova der den eine forelderen blir identifisert økonomisk med sin nye partner i samband med tvist mot den andre forelderen, står nemnde føresetnad svakt. Det kan vidare seiast mot ordninga at den økonomisk sett svakaste i parforholdet blir gjort avhengig av den andre sitt samtykkje for å få tilgang til rettshjelp. Utviklingstrekk i samfunnet elles går i retning av ei meir individbasert vurdering ved at ein blir vurdert lausriven frå familiekonstellasjonen ein måtte tilhøyre.

Departementet meiner den fordelene som ligg i å ha felles økonomi med ein annan framleis bør takast i betraktning ved vurderinga av om det offentlege skal betale for juridisk hjelp. Identifikasjonsregelen som gjeld i dag synest likevel uforholdsmessig lite gunstig for parhushald. Berre ca. sju prosent av hushalda i landet fell i dag inn under grensa på 369 000 kroner, noko som er langt lågare enn det som gjeld for ein-persons hushald der ca. 24 prosent kjem inn under grensa på 246 000 kroner.

Fordelen ved å leve i parforhold er utrekna slik at inntektsgrensa for par ligg 50 prosent lågare enn to gonger inntektsgrensa for einslege. Til samanlikning blir fordelane sette til 15 respektive åtte prosent i satsane som blir nytta av Statens innkrevjingssentral og i dei rettleiande satsane som blir nytta ved gjeldsordning.⁸ Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) reknar med ein stor-driftseffekt på 20 prosent i hushald med fleire enn tre personar.⁹

I rettshjelpsordningane i fleire andre land blir det teke omsyn til om søkjaren lever i parforhold eller ikkje. I Finland og Nederland er eigendelane graderte i tråd med rettshjelpsmottakaren sin økonomi. Søkjarar som lever aleine betaler lågare eigendel enn dei som anten er gifte eller sambuarar.

Departementet vil vurdere om identifikasjonsregelen bør mjukast noko opp ved at den samla inntektsgrensa for dei som lever i par blir sett ca. 1,8 gonger høgare enn grensa for einslege. Den økonomiske fordelene ved å leve saman med nokon er då sett til å utgjere ca. 20 prosent.

8.3 Frådrag

8.3.1 Innleiing

Ei inntekt som blir utrekna utan frådrag (brutto-modell) vil ikkje gi eit riktig bilete av kor mye pengar søkjaren har til disposisjon (disponibel inntekt). Betalingsevna avheng ikkje berre av inntekt og formue, men òg av utgiftene til rettshjelpssøkjaren. Enkelte vil ha dårleg betalingsevne sjølv i tilfelle der bruttoinntekta overstig inntektsgrensa for rettshjelp.

Ettersom det skal vere den enkelte si økonomiske evne som skal vere styrande for om ein kvalifiserer til offentlig betalt rettshjelp, bør ordninga leggje opp til ei inntektsutrekning som i større grad enn i dag er tilpassa den enkelte si reelle betalingsevne. Dette kan gjerast ved at inntektsgrensa blir knytt opp mot den faktisk disponible inntekta til den enkelte.

Professor Jon T. Johnsen drøfter denne problemstillinga i Finland-rapporten punkt 9.3.1:

«Etter mitt syn gir det finske begrepet om «disponibla medel» et bedre uttrykk for graden av fattigdom i husholdene og de reelle mulighetene for å finansiere kjøp av rettshjelp. Tildeling av rettshjelp på grunnlag av disponibel inntekt gir en bedre tilpasning av det offentlige tilbudet til den faktiske økonomiske situasjonen. Hjelpen vil i større grad nå de som rent faktisk ikke har råd til å betale. (...) Det finske prinsippet med å benytte disponibel inntekt virker også mer i pakt med den norske ordningens hovedformål om å sikre nødvendig hjelp til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.»

Ein frådragsbasert utrekningsmodell vil medføre enkelte ulemper. Reglane som regulerer inntektsgrensene vil bli meir omfattande enn i dag. Dei gjeldande føresegnene er enkle å forstå og meir føreseielege for søkjaren og den innvilgande styresmakta. Ein frådragsmodell vil krevje større ressursar ved vurderinga av om søkjaren oppfyller dei økonomiske vilkåra.

Ulempene vil gjere seg gjeldande i mindre grad desto enklare regelverket blir utforma. Fråd-

⁸ Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv Q-08/2007.

⁹ SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter 2008.

raga kan gjerast standardiserte. Eit frådragsbasert system vil krevje mindre administrative ressursar dersom det blir brukt elektroniske løysingar for utrekninga av inntekta.

Departementet har vurdert ein fullstendig nettobasert modell. Denne løysinga vil innebere at ein større del av søkjaren sine faste utgifter, for eksempel skatt, renteutgifter og utgifter til bustad blir trekte frå bruttoinntekta. Modellen krev omfattande utrekningar på førehand. Dette vil, slik departementet vurderer det, vere svært arbeidskrevjande både for søkjarar, advokatar og andre styresmakter som kan innvilge rettshjelp. Løysinga treng heller ikkje nødvendigvis vere meir rettferdig enn ein bruttomodell. Ein stor del av utgiftene som avgrensar den disponible inntekta er utgifter som dei aller fleste har, uavhengig av storleiken på inntekta. Å gjere frådrag for utgifter som alle har, vil ikkje føre til omfordeling av ressursar til dei som har størst behov. Det vil heller ikkje innebere ei reell forbetring av rettshjelpsordninga.

Reduksjonen i inntekt som den enkelte vil få gjennom ei frådragsordning, vil ikkje berre ha betydning for spørsmålet om vedkommande søkjar kjem inn under rettshjelpsordninga, men òg for spørsmålet om kor stor del av sakskostnadene vedkommande skal belastast som eigendel, sjå nærare i 8.4.

Departementet tilrår at det bør vurderast å innføre ei ordning der det blir gitt frådrag for visse utgifter ved utrekninga av søkjaren si inntekt.

8.3.2 Nærare om dei enkelte frådraga

Departementet meiner talet på frådrag bør avgrensast, dels av omsyn til eit føreseieleg resultat og dels for at ordninga skal bli enkel å praktisere. Departementet meiner at det i første omgang bør vurderast å innføre eit standardisert frådrag for dei som har forsyttaransvar for barn, og frådrag som følgje av utgifter i samband med sjukdom. Ei utviding av talet på frådrag kan vurderast etter at ordninga har verka ei tid.

Barn

I internasjonale fattigdomskalaer er forsyting av barn ein faktor som det blir lagt vekt på. Eit forsyttaransvar for barn kan for eksempel avgjere om ein person blir rekna som fattig eller ikkje.

Systemet for inntektsutrekning som gjeld i dag er mellom anna kritisert fordi det slår urimeleg ut for personar som har forsyttaransvar for

barn. Fram til 2003 tok den norske rettshjelpsordninga omsyn til slike utgifter. Nettoinntektsgrensa vart då heva med 10 000 kroner når søkjaren forsytte ektefelle eller barn og med ytterlegare 10 000 kroner når vedkommande forsytte både ektefelle og barn eller var einsleg forsyttar.

I Danmark blir inntektsgrensene heva med DKK 44 000 pr. barn og i Finland blir det gjort frådrag i søkjaren si årsinntekt tilsvarande EUR 3600 pr. barn.

Frådrag for utgifter til barn er veleigna for standardisering. Ved innføring av eit standardisert frådrag bør storleiken på barnefrådraget settast til 20 000 kroner pr. barn. Frådraget bør gjelde for inntil tre barn, det vil seie at maksimum 60 000 kroner kan trekkjast frå inntekta. Ved ei skattbar inntekt på 240 000 kroner og forsyttaransvar for to barn, vil disponibel inntekt i rettshjelps-samanheng bli 200 000 kroner.

Sjukdom

Utgifter som følgje av sjukdom kan vere økonomisk tyngjande. Det kan for eksempel gjelde kostnader ved medisinsk behandling, eigendelar ved legebesøk og utgifter til medisinar.

I ein frådragsbasert modell meiner departementet at utgifter ved sjukdom òg bør gi rett til frådrag. Det bør av praktiske omsyn veljast ei løysing der det blir gitt høve til frådrag tilsvarande det beløpet som kvalifiserer til særfrådrag for sjukdomsutgifter i likningssamanheng. I gjennomsnitt utgjør særfrådraga 20 000 kroner.

Tabell 8.2 viser fordelinga av hushald etter samla inntekt etter at det er justert for frådrag for barn og utgifter til sjukdom.¹⁰

8.4 Eigendelar

8.4.1 Gjeldande ordning

I saker der rettshjelp blir gitt avhengig av inntekt og formue (behovsprøvd saker) blir det i dag i *rettsrådssaker* betalt ein eigendel som svarer til ein gong den offentlege salærsatsen (870 kroner). I *sakførselssaker* blir det betalt ein eigendel på 25 prosent av kostnadene. Eigendelen i sakførselssakene er avgrensa oppover til fem gonger den offentlege salærsatsen. Det betyr at ein som får innvilga fri sakførsel ikkje betaler meir enn maksi-

¹⁰ Tabellen er utarbeidd av Statistisk sentralbyrå på oppdrag frå Justisdepartementet.

Tabell 8.2 Fordelinga av ulike hushald. Fordelt etter ulike intervall for justert samla inntekt. Del i prosent. 2006

Justert samla inntekt ¹	Hushaldstype		
	I alt	Einslege og einslege forsyttarar	Par og fleirfamilie-hushald
Under 100 000 kroner	5,3	10,5	0,6
100 001 – 125 000 kroner	3,1	6,2	0,2
125 001 – 150 000 kroner	4,2	8,5	0,2
150 001 – 175 000 kroner	4,2	8,3	0,3
175 001 – 200 000 kroner	3,8	7,4	0,4
200 001 – 225 000 kroner	3,5	6,3	0,8
225 001 – 250 000 kroner	3,3	5,6	1,1
250 001 – 275 000 kroner	3,5	5,5	1,7
275 001 – 300 000 kroner	3,7	5,4	2,1
300 001 – 325 000 kroner	3,8	5,3	2,3
325 001 – 350 000 kroner	3,7	4,9	2,6
350 001 – 375 000 kroner	3,5	4,3	2,7
375 001 – 400 000 kroner	3,2	3,7	2,8
400 001 – 425 000 kroner	2,9	3,0	2,9
425 001 – 450 000 kroner	2,8	2,4	3,0
450 001 – 475 000 kroner	2,6	2,0	3,2
475 001 – 500 000 kroner	2,5	1,6	3,3
500 001 – 525 000 kroner	2,4	1,3	3,5
525 001 – 550 000 kroner	2,4	1,1	3,7
550 001 – 575 000 kroner	2,4	0,9	3,8
575 001 – 600 000 kroner	2,4	0,7	3,9
600 001 – 625 000 kroner	2,3	0,6	3,9
625 001 – 650 000 kroner	2,2	0,5	3,8
650 001 – 675 000 kroner	2,1	0,5	3,7
675 001 – 700 000 kroner	2,0	0,4	3,5
700 001 – 725 000 kroner	1,9	0,3	3,3
725 001 – 750 000 kroner	1,7	0,3	3,1
750 001 – 775 000 kroner	1,6	0,3	2,9
775 001 – 800 000 kroner	1,5	0,2	2,7
800 001 – 825 000 kroner	1,3	0,2	2,4
825 001 – 850 000 kroner	1,2	0,2	2,2
850 001 – 875 000 kroner	1,1	0,1	2,0
875 001 – 900 000 kroner	1,0	0,1	1,9
900 001 – 925 000 kroner	0,9	0,1	1,7
925 001 – 950 000 kroner	0,8	0,1	1,5
950 001 – 975 000 kroner	0,7	0,1	1,4
975 001 – 1 million kroner	0,7	0,1	1,2
Over 1 million kroner	7,6	0,9	13,7
Del	100,0	100,0	100,0
Tal i alt	2 140 870	1 032 440	1 108 430

¹ Hushalda sine samla inntekter blir reduserte med 20 000 kroner for kvart barn (maks 60 000) og blir nedjusterte med beløpet som følgje av store sjukdomsutgifter frå likninga.

Kjelde: Inntektsstatistikk for hushald, 2006.

malt 4350 kroner pr. sak. Det blir ikkje gitt fritak frå desse eigendelane.

Søkjarar med ei bruttoinntekt under 100 000 kroner betaler ikkje eigendel, verken i rettsråds- eller sakførselssaker.

Det blir heller ikkje betalt eigendel i saker der formuen og inntekta til søkjaren ikkje er avgjerande for søknaden (ikkje-behovsprøvde saker).

8.4.2 Utviklingstrekk

Då rettshjelpslova tredde i kraft i 1981 vart det innført ei ordning med eigendelar. Eigendelen var då faste beløp avhengig av rettshjelpsmottakaren si nettoinntekt og forsytingsbyrde.

Reglane om eigendelar er endra ei rekkje gonger. Dette gjeld blant anna storleiken på eigendelen og nedre inntektsgrense for betaling av eigendel. Både advokatane og Statens innkrevjingssentral har i ulike periodar stått for innkrevjinga av eigendelane. Frå 1. januar 1983 vart reglane endra slik at det skulle betalast ein eigendel oppgitt i prosent i tillegg til den faste grunneigendelen. Ved ei endring som tredde i kraft 1. mai 1984 vart prosent eigendelane gjort progressive, det vil seie at prosentsatsen auka for dei to høgste inntekts-trinna. Frå 1. januar 1985 vart ordninga forenkla slik at både grunneigendelen og prosentsatsen for prosent eigendelen var den same for alle som ikkje var fritekne for å betale eigendel. I medhald av ei endring som tredde i kraft 1. januar 1997 skulle alle (som mottok behovsprøvd rettshjelp) betale ein fast grunndel uavhengig av inntekt. Plikta til å betale ein prosentvis tilleggsdel var avhengig av inntekt og forsytingsbyrde.

I St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp presenterte regjeringa eit ønske om å endre eigendelsreglane. Ordninga vart sett på som både kostnads- og ressurskrevjande, samtidig som eigendelane kunne vere høge og lite føreseielege. Justiskomiteen slutta seg til ønsket om å forenkle ordninga, jf. Innst. S. nr. 181 (1999-2000).

I Ot.prp. nr. 37 (2001-2002) la departementet fram forslag til endringar i reglane om eigendel. Justiskomiteens fleirtal var usams i departementet sitt forlag og gjekk inn for å fjerne ordninga med eigendelar. I tråd med dette vart eigendelane fjerna med verknad frå 1. september 2003.

Allereie året etter foreslo regjeringa å gjeninnføre eigendelar. I Ot.prp. nr. 24 (2004-2005) punkt 3 kjem fram blant anna følgjande i omtala av departementet sitt høyringsbrev:

«I samsvar med justiskomiteen sine utsegn i Innst. S. nr. 181 (1999–2000), meiner departe-

mentet at ein treng ei ordning med eigendelar. Brukarane bør vere med å betale for ordninga, sjølv om inntektene frå eigendelane likevel berre utgjer ein liten del av dei samla offentlege utgiftene til fri rettshjelp. Ordninga med fri rettshjelp utan eigendel har no eksistert i eit år. Tal frå staten sine rekneskap indikerar ei auking i utgiftene på om lag 25 % i den del av utgiftene som knyter seg til dei behovsprøvde sakene under kapittel 470 i statsbudsjettet. Av omsyn til behovet for å prioritere knappe ressursar og for å få større kontroll med utviklinga av utgiftene, foreslår departementet å gjeninnføre eigendelar på den delen av fri rettshjelp som er behovsprøvd.

(...) Som i drøftinga i rettshjelpsmeldinga og i Ot.prp. nr. 37 (2001–2002), finn departementet at dei beste grunnar talar for at eigendelen må vere eit forutsigbart beløp. Departementet foreslår at det i fritt rettsrådssaker skal betalast ein fast eigendel tilsvarende ein grunndel. I saker med fri sakførsel, der bistanden i typetilfella er meir omfattande, ser departementet for seg at det skal betalast ein eigendel på 25 % av kostnadane i saka, men med eit tak, slik at den totale eigendel ikkje overstig fem gonger grunndelen.»

Eigendelar vart etter dette gjeninnført med verknad frå 1. januar 2005. Eigendelen blir kravd inn av den som yter rettshjelpa.

8.4.3 Finsk ordning

Stortinget har oppmoda om ein gjennomgang av Finlands rettshjelpsordning, retta mot den finske modellen for eigendelar. Oppmodinga er blant anna gitt som merknad i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004-2005).

Den finske eigendelmodellen kan illustrerast slik:

Einslege		Ektefellar/sambuarar	
< 700 EUR	0 %	< 600 EUR	0 %
< 900 EUR	20 %	< 700 EUR	20 %
< 1 100 EUR	30 %	< 850 EUR	30 %
< 1 300 EUR	40 %	< 1 100 EUR	40 %
< 1 400 EUR	55 %	< 1 200 EUR	55 %
> 1 500 EUR	75 %	> 1 300 EUR	75 %

Beløpa oppgitt i euro (EUR) er den månadlege disponible inntekta søkjaren har etter at frådrag er blitt gjort. Prosentsatsane gir uttrykk for kor store delar av sakskostnadene som må betalast i form av eigendel. Alle som har ei disponibel inn-

tekt høg nok til at dei etter tabellen skal betale eigendel, betaler i tillegg EUR 70 i gebyr. Eigendelen er den same på rettsrådsstadiet og sakførselsstadiet.

8.4.4 Graderte eigendelar etter inntekt

Med *graderte eigendelar* er i det følgjande meint eit system der storleiken på eigendelen er gradert etter inntekta til søkjaren.

Det må ventast at innføring av graderte eigendelar vil medverke til å finansiere ei utviding av rettshjelpsordninga slik at den kan omfatte ein større del av befolkninga enn i dag. Dette vil avhenge av når eigendelane slår inn (inntektsgrense), og kva for prosentsatsar eigendelane får.

I motsetning til dei som må koste rettshjelpa sjølve, har rettshjelpsmottakaren i dag lite økonomisk interesse i å medverke til at konflikten blir løyst så tidleg som mogleg. Ein flat eigendel gir liten motstand mot vidløftiggjering av konflikter. Rettshjelpsmottakaren blir i lita grad stimulert til å vurdere kor viktig saka er opp mot dei økonomiske omkostningane ved å føre saka (proporsjonalitet). Om sakskostnadene får direkte betydning for storleiken på eigendelen, vil rettshjelpsmottakaren ha betydeleg interesse i å medverke til at saka blir løyst på ein slik måte at utgiftene totalt sett blir lågast mogleg. Ein slik eigendel vil skape eit meir reelt kundeforhold mellom advokat og klient, noko som vil kunne føre til at klientane vil kontrollere utgiftene betre og ikkje akseptere eventuell unødvendig bruk av timar.

Auka merksemd om mekling og tidleg konfliktløsning er blitt ein sentral del av moderne tvisteløsning og prosess. Eit gradert eigendelsystem vil kunne påverke rettshjelpsmottakarane til i større grad å nytte meklingsordningar utanfor domstolane og dermed medverke til å bringe rettshjelpssystemet i betre samsvar med rettsutviklinga.

Ei innføring av graderte eigendelar vil ha betydning for styrkeforholdet mellom partane. I mange saker vil den eine parten i ein tvist falle utanfor inntektsgrensa med knapp margin. Ei fast inntektsgrense kan derfor medverke til å skape auka ubalanse i det økonomiske styrkeforholdet mellom partane. Ved å innføre eit gradert eigendelsystem kan denne ubalansen bli redusert. Begge partar vil kunne få tilskot til rettshjelp, men med ulike eigendelsbelastningar.

Fordelen med å komme inn under rettshjelpsordninga er som nemnt i 2.5.5 ikkje berre mottak av tilskot frå det offentlege. Klienten vil òg kunne

kjøpe advokattenester til den offentlege salærsatsen, som i mange tilfelle ligg godt under ordinær timepris for advokatar. Også eigendelen som skal betalast blir utrekna på bakgrunn av dette salæret. Til trass for høge eigendelar kan det derfor vere ein betydeleg økonomisk fordel å bli omfatta av den offentlege rettshjelpsordninga framfor å falle heilt utanfor, slik alternativet er i dag.

Departementet meiner at eigendelsbelastninga bør tilpassast den enkelte rettshjelpsbrukaren si økonomiske bereevne. Høgare inntekt (etter frådrag) betyr betre betalingsevne. Betraktningar ut frå kva som er rimeleg tilseier derfor at det blir etablert eit eigendelsystem som gradvis aukar med storleiken på inntekta. Departementet vil vurdere å leggje til rette for ei ordning der klienten blir belasta med ein prosentsats av kostnadene forbunde med saka, og at prosentsatsen blir gradert etter inntekt, etter at eventuelle frådrag er gjort, jf. 8.3.

Departementet meiner vidare at ordninga med at den som yter rettshjelpa òg skal krevje inn eigendelen, bør halde fram.

Etter departementet sitt syn bør gjeldande ordning, der dei med lågast inntekt ikkje betaler eigendel også førast vidare. Grensa er i dag sett ved 100 000 kroner. Departementet vil vurdere å heve denne til 125 000 kroner for einslege og 225 000 kroner for par.

Departementet meiner også at det bør vurderast eit høve til å avgrense eigendelsbetalinga i enkelte særskilt tunge eller konfliktfylte barnefordelingssaker der omsynet til barnets beste tilseier det, jf. 11.4.2.

8.4.5 Eksempel på tabellar for graderte eigendelar

Som nemnt i 8.2.6 meiner departementet det er føremålstenleg at ordninga med økonomisk identifikasjon blir ført vidare, men i ei modifisert form. Innføring av graderte eigendelar vil dermed krevje ein tabell over eigendelsbelastningane for dei som lever åleine, og ein annan tabell for dei hushalda som består av par eller andre som har felles hushald. Nedanfor er det oppgitt to alternative måter eigendelane kan graderast i framtidig rettshjelpsordning.¹¹ Forslaga er meinte som eksempel.

¹¹ Grensene for kor dei ulike eigendelar skal slå inn er i tabellen "par" er sett 1,8 gonger høgare enn i tabellen for dei som bur åleine, avrunda til nærmaste 25 000 kroner.

*Graderte eigendelar – eksempel A**Einslege*

Inntekt i kroner	Eigendel i %
under 125 000	0
125 001-175 000	15
175 001-250 000	20
250 001-275 000	50
275 001-300 000	70
300 001-325 000	90

Par

Inntekt i kroner	Eigendel i %
under 225 000	0
225 001-300 000	15
300 001-450 000	20
450 001-500 000	50
500 001-550 000	70
550 001-600 000	90

*Graderte eigendelar – eksempel B**Einslege*

Inntekt i kroner	Eigendel i %
under 125 000	0
125 001-175 000	10
175 001-250 000	20
250 001-275 000	50
275 001-300 000	80
300 001-325 000	90

Par

Inntekt i kroner	Eigendel i %
under 225 000	0
225 001-300 000	10
300 001-450 000	20
450 001-500 000	50
500 001-550 000	70
550 001-600 000	90

Frådrag som er omtalte i 8.3.2 vil avgjere kva inntektsintervall rettshjelpsmottakaren blir plassert i. Dersom det er eitt barn i hushaldet, skal inntekta til hushaldet reduserast med 20 000 kroner etter den modellen som er drøfta i 8.3.2. Består hushaldet av to vaksne med samla skattbar inntekt på

560 000 kroner, og dei har eitt barn, skal eigendelen i begge alternativa setjast til 70 prosent av det saka kostar. Dette hushaldet vil overstige inntektsgrensene i gjeldande rettshjelpsordning, men vil bli omfatta i begge alternativa som er skisserte ovanfor.

Ein einsleg person med samla skattepliktig inntekt på 280 000 kroner og forsyttaransvar for to barn vil ikkje kvalifisere til behovsprøvd rettshjelp etter inntektsgrensa som gjeld i dag. Men personen vil bli omfatta av rettshjelpsordninga etter begge alternativa som er skissert ovanfor, der vedkommande får ei eigendelsbelastning på 20 prosent av det saka kostar. Ved eit rettsråd på fire timar vil eigendelen på 20 prosent av det saka kostar (meirverdiavgift inkludert) tilsvare gjeldande eigendel på ein gonger den offentlige salslærsatsen (870 kroner). Ved sakførsel vil eigendelen på 20 prosent tilsvare gjeldande maksimal eigendel på kr 4350 ved ca. 20 timer hjelp.

I alternativ A er lågaste eigendel 15 prosent. Ein eigendel på 15 prosent overstig gjeldande eigendel etter fem timars rettsråd. På sakførselsstadiet blir gjeldande eigendel nådd etter 26 timar hjelp.

I alternativ B er lågaste eigendel 10 prosent. Ein eigendel på 10 prosent overstig gjeldande eigendel for fritt rettsråd først etter åtte timar hjelp. På sakførselsstadiet blir gjeldande eigendel nådd først ved 40 timar hjelp.

Alternativ B vil i mange saker medføre at personar med dei lågaste inntektene vil betale mindre i eigendelar enn etter eigendelsordninga i dag. Det er først i lengre saker at eigendelen blir lik eller høgare enn i dag. Dette vil for eksempel gjelde i tyngre barnefordelingssaker. Departementet understrekar at det i samband med utforming av nytt regelverk bør diskuterast grundig om ei slik løysing vil medverke til å nå dei ønskete verknadene som er nemnde i 8.4.4, som går ut på å gi rettshjelpsmottakaren ei økonomisk oppfordring til å vurdere det faktiske behovet for å gå vidare med saka, avgrense omfanget av saka og til å nytte høva til mekling utanfor domstolane.

8.5 Sakskostnader

Hovudregelen i gjeldande ordning er at den som har fått innvilga fri sakførsel ikkje får dekt idømte sakskostnader. Etter rettshjelpslova § 22 fjerde ledd kan sakskostnadsansvaret heilt eller delvis dekkjast om det ligg føre særlege grunnar. Dette er ein unntaksregel som tek sikte på å hindre uri-

melege resultat i enkelttilfelle, og det skal i medhald av rundskriv G-12/05 punkt 7.1 forast ein restriktiv praksis. Regelen er grunnlagt i omsynet til den parten som har vunne saka. Dersom den parten som er dømt til å dekkje sakskostnadene er i ein svært vanskeleg økonomisk situasjon, vil kostnadsavgjerda ha liten verdi for den andre parten. I vurderinga av om sakskostnadene skal dekkjast, blir det blant anna lagt vekt på økonomien til begge partar, den parten saka er av, og om motparten er utan skuld i saksanlegget.

Spørsmålet om sakskostnadsansvaret overfor motparten vart drøfta i Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) kapittel 11. Departementet såg det den gongen slik at det framleis var behov for eit høve til å få dekt slike utgifter gjennom rettshjelpsordninga. Det vart vist til at ei kostnadsavgjerd ofte kan ha liten verdi for motparten fordi den som har fri sakførsel ofte ikkje er søkjegod, og kravet derfor ikkje let seg drive inn. Tvistemålsutvalets drøfting i NOU 2001: 32 punkt 34.6 av same problemstillinga vart referert. Utvalet sitt forslag på dette punktet er at den som får godkjent fri sakførsel òg skal få dekt motparten sine sakskostnader. Forslaget vart ikkje nærare vurdert i Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) og er ikkje gjennomført seinare, heller ikkje i samband med oppfølginga av NOU 2001: 32.

Departementet vil ikkje tilrå at det blir lagt til rette for ei generell utviding av rettshjelpsordninga på dette punktet. I dag må den som får fri sakførsel sjølv vurdere risikoen for å tape saka, under dette faren for å måtte dekkje motparten sine sakskostnader. Den som ønskjer å gå til søksmål skal framleis måtte gjere ei konkret vurdering av eigen prosessrisiko. I noko grad vil dette medverke til å hindre at det blir fremja søksmål som openbert ikkje kan føre fram, noko som samsvarer med at det skal gjerast ei vurdering av om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betalar rettshjelpa. Rettshjelp skal givast i dei sakene der det er eit reelt behov samtidig som omfanget av rettshjelpa skal tilpassast den enkelte saka. Departementet ønskjer at større delar av rettshjelpa blir brukt på rettsrådsstadiet samtidig som hjelpa på sakførselsstadiet blir avgrensa. Ei generell utviding av rettshjelpsordninga til å omfatte dekning for motparten sine sakskostnader vil, slik departementet ser det, stride mot dette.

Departementet vil likevel vurdere om det bør gjerast ei snever utviding av høvet til å få dekt ansvaret for motparten sine sakskostnader. Det gjeld i saker der søksmål er tilrådd av Sivilombodsmannen, jf. rettshjelpslova § 16 første ledd nr. 3 og i saker som omtalt i kapittel 9 der det blir vurdert å etablere ein tilsvarende heimel for søksmål tilrådd av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Tilrådingane vil kunne føre til at det blir teke ut søksmål. Desse sakene vil ofte vere prinsipielle. Staten vil sjølv kunne ha interesse av rettsleg avklaring av spørsmålet. Departementet meiner at når statlege organ oppmodar til å gå til søksmål samtidig som det blir lagt til rette for å dekkje utgiftene til å reise søksmålet, bør dette òg innebære at staten tek på seg eit ansvar for dei økonomiske konsekvensane av at søksmålet ikkje fører fram.

I ny rettshjelpsordning vil det òg vere behov for å føre vidare ei generell unntaksføresegn slik at det kan søkjast om å få dekt motparten sine sakskostnader.

Søknad om dekning av motparten sine sakskostnader kan i dag berre framsetjast av den som er innvilga fri sakførsel og som er idømt sakskostnader. Departementet har motteke innspel som viser til at også motparten, på sjølvstendig grunnlag, bør få høve til å søkje dekning av tilkjente sakskostnader. I dag er vedkommande avhengig av at den andre parten søker. I ein del konfliktfylte saker vil dette vere vanskeleg. Dette synspunktet har òg vore fremja tidlegare. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) punkt 12.4.8 heiter det at departementet

«er av den oppfatning at loven bør endres, slik at motparten får en selvstendig rett til å søke om dekning. En lovendring reiser imidlertid spørsmål om hvorvidt det skal legges vekt på styrkeforholdet mellom vinnende part og tapende part. Det må videre avklares om vinnende part må være underlagt rettshjelpslovens inntektsgrenser før saksomkostningskravet eventuelt kan dekkes av det offentlige.»

Departementet er, i likskap med det som vart uttalt i St.meld. nr. 25 (1999-2000), av den oppfatninga at lova bør endrast slik at det blir opna for ein sjølvstendig rett hos motparten til å søkje om dekning av tilkjente sakskostnader.

9 Sakleg dekningsområde for offentlig rettshjelp

9.1 Innleiing

Etter dagens rettshjelpslov har ein krav på offentlig støtta rettshjelp innanfor visse saksområde som er av stor og velferdsmessig betydning for den enkelte (*prioriterte saker*). Nokre av dei er rekna som så viktige at rettshjelp blir gitt uavhengig av inntekts- og formuesforholdet til søkjaren (*ikkje-behovsprøvd saker*). For dei andre sakene er rettshjelpa *behovsprøvd*, det betyr at rettshjelpa blir gitt når søkjaren har inntekt og formue under visse grenser.

Høyrer ikkje saka inn under dei prioriterte saksområda, har ein i utgangspunktet ikkje krav på å få dekt rettshjelpsutgiftene sine. Rettshjelpslova § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd er likevel ei unntaksføresegn som opner for fri rettshjelp dersom saka «objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad». I vurderinga skal det blant anna leggjast vekt på om saka har likskapstrekk med dei prioriterte saksområda, om saka har prinsipielle sider og om motparten er sterk, for eksempel det offentlege eller ein større organisasjon eller føretak.

Dagens saklege dekningsområde er kritisert frå fleire hald, blant anna av Advokatforeningen og frivillige rettshjelpsorganisasjonar. Det er hevda at det saklege dekningsområdet synest vilkårleg, at viktige sakstypar ikkje er omfatta og at regelverket som regulerer dette er vanskeleg tilgjengeleg.

Som det går fram av kapittel 5 vil departementet vurdere om alle skal få tilbod om gratis førstelinjerådgiving der ein skal få hjelp innanfor alle saksfelt. I kapitlet her er vurdert behovet for utvidingar i dekningsområdet på stadiet etter førstelinjetenesta. Sentralt i vurderinga står prinsippet som følgjer av rettshjelpslova § 1 om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning. Nær samanheng med dette har vurderinga av rettshjelpsordninga som eit verkemiddel i kampen mot fattigdom, jf. blant anna Soria Moria-erklæringa, sjå nærare 8.2.3.

9.2 Det saklege dekningsområdet i dag

Tabell 9.1 og 9.2 gir uttrykk for det saklege dekningsområdet i dag.

Tabell 9.1 Sakstypar der det etter gjeldande rettshjelpslov blir innvilga fri rettshjelp (rettsråd eller sakførsel) utan økonomisk behovsprøving

Sakstype	Heimel i rettshjelpslova	Rettsråd	Sakførsel
Enkelte saker etter utlendingslova og statsborgarskapslova	§ 11 første ledd nr. 1 § 16 første ledd nr. 4	x	x
Barnevernssaker som ikkje blir behandla av fylkesnemnda etter barnevernlova kapittel 7	§ 11 første ledd nr. 2	x	
Saker om erstatning etter strafforfølgning	§ 11 første ledd nr. 3	x	
Valdsoffersaker, erstatningssaker mot gjerningsperson	§ 11 første ledd nr. 4 § 16 første ledd	x	x
Der søkjaren er vernepliktig i førstegongsteneste: Alle saker som nemnt i § 11 andre ledd, dvs. i alle saker der andre søkjarar har krav på fritt <i>rettsråd etter behovsprøving</i> , sjå tabell 9.2	§ 11 første ledd nr. 5 § 16 første ledd	x	x

Tabell 9.1 Sakstypar der det etter gjeldande rettshjelpslov blir innvilga fri rettshjelp (rettsråd eller sakførsel) utan økonomisk behovsprøving

Sakstype	Heimel i rettshjelpslova	Rettsråd	Sakførsel
Saker om kjønnslemlesting, valdtekt eller andre brotsverk som gir rett til å få oppnemnt bistandsadvokat etter straffeprosesslova § 107 a første ledd bokstav a og b, for å vurdere forhold av betydning for melding til politiet	§ 11 første ledd nr. 6	x	
Til den som har vore utsett for tvangsekteskap eller forsøk på dette	§ 11 første ledd nr. 7 § 16 første ledd	x	x
Militærnektarsaker etter lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærteneste av overtaydingsgrunnar	§ 16 første ledd nr. 1		x
Saker om rettsleg overprøving av administrative vedtak om bruk av tvang i helse- og sosialsektoren	§ 16 første ledd nr. 2		x
Søksmål som er tilrådd av Sivilombodsmannen	§ 16 første ledd nr. 3		x
Til den som er kravd umyndiggjort eller som krev verjemål oppheva etter umyndiggjeringslova	§ 16 første ledd nr. 5		x
Til barn som får oppnemnt advokat av retten i barnefordelingssaker, jf. barnelova § 61 første ledd nr. 5	§ 16 første ledd nr. 6		x
Saker for fylkesnemnda i medhald av sosialtenestelova	§ 17 tredje ledd nr. 1		x
Barnevernssaker som blir behandla av fylkesnemnda etter barnevernlova kap. 7	§ 17 tredje ledd nr. 2		x
Saker for kontrollkommisjonen i medhald av lov om psykisk helsevern	§ 17 tredje ledd nr. 3		x
Saker for smittevernemnda i medhald av smittevernlova	§ 17 tredje ledd nr. 4		x

Tabell 9.2 Saksområde som etter rettshjelpslova i dag gir rett til fri rettshjelp dersom søkeren si inntekt og formue ikkje overstig fastsette grenser (behovsprøvd saker)

Sakstype	Heimel i rettshjelpslova	Rettsråd	Sakførsel
Saker vedrørande barnefordeling, saker vedrørande felleseigeskifte og andre saker etter ekteskapslova	§ 11 andre ledd nr. 1 § 16 andre ledd	x	x
Saker etter husstandsfellesskapslova om rett til felles bustad og innbu når husstandsfellesskap tek slutt	§ 11 andre ledd nr. 2 § 16 andre ledd	x	x
Sak om erstatning for personskade eller tap av forsyntar	§ 11 andre ledd nr. 3 § 16 andre ledd	x	x
Saker om oppseiing eller utkastning frå leigebustad	§ 11 andre ledd nr. 4 § 16 andre ledd	x	x
Saker om usakleg oppseiing av arbeidsforhold	§ 11 andre ledd nr. 5 § 16 andre ledd	x	x
Søknad eller klage i sak om valdsoffererstatning	§ 11 andre ledd nr. 6	x	
Klager over vedtak om trygd	§ 11 andre ledd nr. 7	x	
Saker for Den europeiske menneskerettsdomstolen	§ 12 første ledd nr. 1	x	
Barnebortføringssaker til utlandet	§ 12 første ledd nr. 2	x	
Anke til Trygderetten	§ 17 første ledd		x

9.3 Det saklege dekningsområdet i ny rettshjelpsordning

9.3.1 Utgangspunkt

I Finland-rapporten er det tilrådd at Noreg opnar for eit universelt sakleg dekningsområde. Med referanse til mengda saker i Finland på dei områda som er uprioriterte i Noreg, er det nemnt at dette neppe vil medføre behov for ein stor ressursauke. Vidare er det vist til at prioriteringane som blir gjort i den norske rettshjelpsordninga fører til forskjellsbehandling av likeverdige rettshjelpsbehov. Ein søkjar bør få vurdert saka si uavhengig av rettsområde, men bør ikkje ha krav på å få den ført for retten dersom saka er håplaus. I rapporten er det uttalt at utvalet av saker der det blir ytt offentlig rettshjelp bør baserast på den velferdsbetydninga saka har for klienten, det sannsynlege utbyttet av rettshjelpa og kor stor ressursinnsats som er nødvendig.¹

Som det går fram av kapittel 5 vil departementet vurdere å leggje til rette for at det blir innført ei gratis førstelinjeteneste med universelt dekningsområde. Dette tilbodet vil etter departementet sitt syn langt på veg syte for den likebehandlninga av rettshjelpsbehov som er etterlyst i Finland-rapporten.

Ved rettshjelp ut over førstegongskonsultasjonen er det etter departementet si vurdering nødvendig å konsentrere det offentlege si dekning av rettshjelpsutgiftene om eit utval av sakstypar. Kostnadskonsekvensane av eit eventuelt universelt dekningsområde ut over førstelinja er vanskelege å vurdere. Departementet meiner ei slik ordning vil kunne medføre ein betydeleg auke i rettshjelpsbudsjettet som verken vil vere forsvarleg bruk av offentlege ressursar eller i tråd med prinsippet om at rettshjelpsordninga bør konsentrast til saker av stor velferdsbetydning for den enkelte. Retten til offentlig dekning av hjelpa bør derfor framleis knytast til utvalte sakstypar. I ei ny rettshjelpsordning bør det likevel gjerast endringar og ei utviding av saksområda som er omfatta. I vurderinga av nye saksområde bør ein særleg ta omsyn til prinsippet om at rettshjelpsordninga skal vere ei sosial støtteordning, og til rettshjelpsordninga si rolle i kampen mot fattigdom, jf. 8.2.3.

Departementet vil på denne bakgrunn vurde- re endringar og utvidingar i det saklege dekningsområdet.

Departementet meiner at hjelpa i dei nye sakstypane som blir vurderte innført bør gjerast behovsprøvde.

Den saklege avgrensinga av dekningsområdet bør ikkje vere absolutt. I særlege tilfelle bør det framleis vere høve til å innvilge rettshjelp etter ei skjønsmessig vurdering også i andre sakstypar. Dette er ein viktig tryggleiksventil i enkeltsaker. I tillegg får rettshjelpsstyresmaktene gjennom søknader om rettshjelp på dette grunnlaget informasjon om viktige område som rettshjelpslovgivinga ikkje fangar opp, og om nye behov som oppstår på ulike saksområde. Dette styrkjer styresmaktene sitt høve til å føre ein dynamisk fattigdoms- og rettshjelpspolitik.

9.3.2 Skiljet mellom behovsprøvde og ikkje-behovsprøvde saker

Rettshjelpslova listar opp alle sakstypar der søkjar- en kan ha krav på rettshjelp, både dei behovsprøvde og dei ikkje-behovsprøvde. Dermed er informasjonen samla på ein stad. Samstundes gjer den omfattande opplistinga saman med skiljet mellom behovsprøvde og ikkje-behovsprøvde saker at lova blir detaljert og uoversiktleg.

I dei sakstypane der rettshjelp blir innvilga uavhengig av inntekt og formue (ikkje-behovsprøvde saker) er retten til rettshjelp dels heimla i rettshjelpslova, dels i særlovgivinga. Dette gjeld for eksempel i saker om avslag på asylsøknad, jf. rettshjelpslova § 11 første ledd nr. 1 og utlendingslova § 42 og i saker for kontrollkommisjonen, jf. rettshjelpslova § 17 tredje ledd nr. 3 og psykisk helsevernlova § 1-7 siste ledd.

Dei endringane som er vurderte i denne meldinga gjeld dei behovsprøvde sakene. Departementet meiner ei løysing der retten til rettshjelp betalt av det offentlege i dei ikkje-behovsprøvde sakene berre blir fastsett i den lovgivinga som heimlar inngrepa, bør utgreiast nærare i samarbeid med dei aktuelle departementa. Det vil innebære ei betydeleg forenkling om rettshjelpslova blir reindyrka som ei lov for regulering av sakstypar der rettshjelp skal innvilgast etter behovsprøving; det vil seie for saker der grunngevinga for offentlig støtta rettshjelp er rettshjelpa sin funksjon som sosial støtteordning. Departementet meiner at dette vil føre til at rettshjelpslovgivinga blir meir tilgjengeleg for brukarane. Innfallsporten for partane til saker der dei har krav på rettshjelp utan behovsprøving er uansett særlovgivinga og ikkje rettshjelpslova. Advokatar som blir tildelte

¹ Finland-rapporten punkt 9.2.

eller tek på seg oppdrag i slike saker, må ventast å kjenne lovgivinga på området.

9.3.3 Nye saksområde

I samband med utarbeiding av DIFI-rapporten vart det gjort ei spørjeundersøking blant offentlege og private aktørar om rådgivings- og konfliktløysingstilbod i dag fungerte like godt på alle felt. Tilbakemeldinga gav klart uttrykk for eit forbettringspotensial. Det vart særleg vist til at enkelte saksområde ikkje er dekte godt nok, at den generelle vegleiings- og opplysningsplikta ikkje fungerer godt nok og at enkelte særleg ressursvake grupper ikkje blir godt nok tekne vare på.

DIFI-rapporten viser for eksempel til at typiske forvaltningssaker ikkje er dekte av rådgivings- og konfliktløysingstilbodet. I tilfelle der den generelle informasjons- og rettleiingsplikta ikkje strekkjer til (anten fordi den ikkje fungerer som den skal, eller fordi saka er særleg komplisert) finst det i dag ikkje noko godt rådgivingsalternativ for publikum. Det er likevel vanskeleg å anslå nærare i kva grad eit rettshjelpsbehov i forvaltningssaker skuldast svikt i den generelle informasjons- og rettleiingsplikta eller om behovet kan knytast til at sakene er vanskelege. Rapporten gir vidare uttrykk for at respondentane på spørjeundersøkinga meinte at det var viktigare å prioritere ei utviding av det saklege dekningsområdet framfor å heve inntektsgrensa.

9.3.3.1 Gjeldssaker

I gjeldsordningssaker gjeld eigne reglar 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, inndrivning mv. kan i nokre tilfelle ha stor velferdsbetydning for vedkommande og medføre behov for juridisk hjelp. For eksempel var 10 prosent av førespurnadene til Oslo kommune Fri Rettshjelp i 2006 saker om gjeld, gjeldsordning og inkasso. Gjeldssaker er uprioriterte i rettshjelpslova, men er registrerte som eigen sakstype i dei tilgjengelege statistikkane. I 2007 innvilga fylkesmennene rettsråd i ca. 45 gjeldssaker.

Tala frå Oslo kommune Fri Rettshjelp og fylkesmennene viser at det er eit behov for juridisk hjelp i desse sakene. 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.

9.3.3.2 Saker om helse- og sosialrett

Sakstypen omfattar blant anna klage på vedtak om avslag på sosialhjelp, stønad til livsopphald og bustad. Gatejuristen i Oslo har overfor departementet framheva betydninga av å utvide dekningsområdet til å omfatte helse- og sosialrettssakene, og har vist til at det er eit behov for auka hjelp for særleg ressursvake grupper på dette området. Det blir da vist særleg til at tenestene er dårleg koordinerte og at klientane ikkje alltid klarer å presentere saka si godt nok til at dei får oppfylt rettane sine. Fylkesmennene innvilga fritt rettsråd i ca. 50 sialsaker i 2007.

Ei utviding av rettshjelpsordninga til å omfatte helse- og sialsaker vil innebære ei betydeleg utviding av forvaltningssaker som fell inn under ordninga. Det er viktig at ei slik utviding ikkje undergrev den offentlege informasjons- og rettleiingsplikta. Utvidinga bør gjelde hjelp på klagestadiet – ettersom det er vanskeleg å bedømme kvaliteten av den offentlege rettleiings- og opplysningsplikta før saka er behandla i første instans. Departementet meiner at det bør gjelde same system som blir drøfta for trygdesaker i 9.3.3.3, slik at det kan givast hjelp til å vurdere om det skal innleverast ei klage, forutan eventuell hjelp til å utarbeide sjølve klaga. Truleg vil førstelinjetenesta kunne dekkje den nødvendige hjelpa i mange av sakene.

Departementet tilrår at ordninga blir vurdert utvida til å omfatte denne sakstypen i det omfanget som nemnt over.

9.3.3.3 Trygdesaker

Etter gjeldande regelverk blir det i trygdesaker gitt hjelp etter rettshjelpslova berre i samband med klage over vedtak. I rundskriv G-12/05 er dette presisert slik at «søker [må] være part i klagesak». Det er i denne samanhengen vist til at trygdestyresmaktene har både rettleiings- og opplysningsplikt. Ein advokat som hjelper ein klient som ønskjer å påklage eit vedtak, får ikkje honorert hjelpa si før vedkommande faktisk har levert klage – slik at klienten oppnår partsstatus. Dette gjeld òg i dei tilfella der advokaten ser at klaga ikkje vil føre fram.

Fylkesmennene innvilga fri rettshjelp i ca. 90 uprioriterte trygdesaker i 2007.

På bakgrunn av tilbakemeldingar frå fylkesmennene har Statens sivilrettsforvaltning hevd at vilkåret om at saka må gjelde klage, samanhalde med tilvisinga i rundskrivet på at søkjaren må vere «part» i klagesak, kan medverke til at unødige mange klager blir fremja for trygdestyresmaktene. Etter departementet sitt syn taler dette for å utvide ordninga slik at det er mogleg å få dekt utgifter til arbeidet med å vurdere om det skal klagast.

Ei utviding vil kunne medverke til at konflikthar blir løyste på eit tidlegare stadium ved at det blir fremja færre unødvendige klager. Vidare vil mange av desse sakene truleg kunne løysast i førsteinstansen.

Departementet tilrår at rettshjelpsordninga blir vurdert utvida til òg å omfatte hjelp til å vurdere om det skal leverast klage i trygdesak.

9.3.3.4 Arbeidsforhold

Det er òg blitt hevd at det er behov for å utvide dekningsområdet når det gjeld saker som er knytte til arbeidsforhold, men som i dag fell utanfor rettshjelpsordninga. Det kan dreie seg om krav på lønn og eksistens av arbeidsforhold, underslått skatt eller misbruk av arbeidstakar sitt skattekort. Fylkesmennene innvilga fri rettshjelp i ca. 85 uprioriterte saker om arbeidsforhold i 2007. Dette tyder på at det finst eit udekt rettshjelpsbehov på saksområdet. Mange av desse sakene vil kunne løysast i førsteinstansen.

Departementet tilrår at det blir vurdert å utvide rettshjelpsordninga til å omfatte fleire sakstypar innanfor arbeidsretten. Aktuelle sakstypar kan blant anna vere saker om krav på lønn og feriepengar, og andre saker som må seiast å ha stor velferdsbetydning for søkjaren.

9.3.3.5 Forbrukarspørsmål

Forbrukarspørsmål er blant dei områda som ikkje er omfatta av rettshjelpslova i dag. Det er etablert ei rekkje gratis tvisteløysingstilbod i forbrukarsektoren. Forbrukarrådet har likevel gitt uttrykk for at det er behov for å utvide dekningsområdet til å omfatte enkelte forbrukarsaker. Det er særleg blitt framheva behov for hjelp i saker til partar som får medhald i Forbrukartvistutvalet, men der motparten bringer saka inn for domstolen for å unngå at vedtaket blir bindande. Forbrukaren vil då ha valet mellom å gå vidare og risikere å tape saka og bli idømt sakskostnader, eller gi opp kravet sitt og eventuelt i tillegg måtte betale motparten tilkomne omkostningar. For forbrukarar som

har nytta eit tilbod om gratis klagebehandling, nettopp fordi dei ikkje ønskjer ein dyr prosess, vil det å bli stilt overfor eit slikt val kunne opplevast som urimeleg. Mange frykter domstolsbehandling på grunn av uvisse med omsyn til kostnader, i tillegg til at kravet kanskje heller ikkje er det aller største. Forbrukarrådet har opplyst overfor departementet at ein har sett at enkelte næringsdrivande synest å ha vore freista til å spekulere i dette, ved å bringe saka inn for retten i håp om å skremme forbrukaren frå å gå vidare.

Desse sakene fell utanfor kjerneområdet til rettshjelpsordninga. Omsyn til kva som er rimeleg taler likevel for å utvide ordninga til å gjelde desse sakene. Departementet vil vurdere om ordninga bør utvidast til å dekkje saker der motparten bringer avgjerder frå Forbrukartvistutvalet inn for domstolen for å unngå at vedtaket skal bli bindande. Dette vil styrkje overhaldinga av utvalet sine avgjerder. Det er grunn til å tru at det vil komme til å dreie seg om eit avgrensa tal saker, og at talet vil bli redusert gradvis som følgje av at posisjonen til den private parten blir styrkt.

9.3.3.6 Gruppesøksmål

Twistemålsutvalet tok i NOU 2001: 32 side 491 til orde for at reglane for fri sakførsel blir tilpassa gruppesøksmåla. Sidan det ikkje alltid vil vere ein sterk organisasjon eller foreining som reiser eit gruppesøksmål for dei som ikkje har individuelle krav som kan føre fram til prosess, meinte utvalet at det må opnast for fri sakførsel utan omsyn til inntektsgrenser, og at rettshjelpsordninga i desse tilfella òg må kunne dekkje motparten sine kostnader. Forbrukarrådet har seinare teke opp att dette forslaget overfor Justisdepartementet. I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvistelova) uttalte departementet at prioriteringa av tiltaket måtte haldast opp mot andre aktuelle rettshjelpstiltak.

Sakstypene i gruppesøksmål vil ofte ligge utanfor kjerneområdet til gjeldande rettshjelpsmodell, og ei utviding på dette området vil ikkje samsvare med prinsippet om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning.

Etter departementet sitt syn bør ei utviding av dekningsområdet for gruppesøksmål ikkje prioriterast. Dispensasjonsreglane bør likevel utformast på ein slik måte at dei ikkje utgjør ein absolutt skranke mot å innvilge rettshjelp i gruppesøksmål, og det bør vurderast om søksmålet er av stor prinsipiell betydning, omfattar større grupper eller grupper med særlege behov.

9.3.3.7 Barnebortføring

Barnebortføringssaker frå utlandet til Noreg

Det er ingen føresegner i rettshjelpslova som særskilt regulerer rettshjelp i barnebortføringssaker som blir behandla for norske domstolar. Det kan likevel givast fri rettshjelp etter ei økonomisk behovsprøving og ei konkret vurdering av kva som er rimeleg, jf. rettshjelpslova § 16 tredje og femte ledd.

Det er svært få barnebortføringssaker til Noreg i løpet av eit år. Alle aktørar som handterer ei barnebortføringssak (advokatar, domstolar, politi, barnevern mv.) pliktar etter Haagkonvensjonen å prioritere saka og utføre ei raskast mogleg saksbehandling.

For å effektivisere saksbehandlinga og fremje ein raskare retur av ulovleg bortførte barn, vil departementet vurdere om begge parter i ei barnebortføringssak for norsk domstol bør få oppnemnt advokat og få innvilga rettshjelp så langt det blir vurdert som rimeleg og nødvendig, samtidig som saka blir send over til domstolen til behandling. Dette vil vere eit viktig tiltak for at Noreg skal kunne oppfylle konvensjonsforpliktingane sine om raskast mogleg tilbakeføring av ulovleg bortførte barn.

Barnebortføringssaker frå Noreg til utlandet

Av rettshjelpslova § 12 første jf. fjerde ledd går det fram at det kan givast fritt rettsråd til den som har fått barnet sitt ulovleg bortført frå Noreg, jf. Haagkonvensjonen artikkel 3, dersom søkjaren oppfyller dei økonomiske vilkåra for fri rettshjelp og det ikkje er urimeleg at det offentlege betaler for hjelpa. Det er likevel ein føresetnad at det først blir søkt om fri rettshjelp i det landet barnet er bortført til, jf. rettshjelpslova § 5. Denne føreseigna relaterer seg til utgiftene til advokat på staden i utlandet. Utgifter til norsk advokat kan etter tilhøva dekkjast etter rettshjelpslova § 11 tredje ledd. Det er ingen føresegner om rettshjelp i bortføringssaker til land som ikkje er tilslutta Haagkonvensjonen.

Konvensjonssaker

Departementet erfarer at foreldre som har fått barna sine bortførte til utlandet, ofte brukar lang tid når dei på eiga hand skal gjere klar ein søknad om tilbakelevering av barna til Noreg etter Haagkonvensjonens reglar. For å effektivisere saksbehandlinga og sikre at føremålet om rask retur av ulovleg bortførte barn blir oppfylt, vil departementet vurdere å leggje til rette for at det blir innvilga rettshjelp i samband med søknadsprosessen.

Nødvendige omsetjingsutgifter vil då òg bli dekte gjennom rettshjelpsordninga, i medhald av rettshjelpslova § 14 andre ledd.

I ein del saker vil det vere behov for norsk advokat i tillegg til utanlandsk advokat på staden, og det vil ofte òg vere behov for å reise til utlandet for å følgje opp saka. Fylkesmannen fører i dag ein forholdsvis liberal praksis med omsyn til å innvilge fri rettshjelp i slike saker når det blir sett som nødvendig. Det kan likevel vere behov for ei klargjering og presisering av denne praksisen i eit nytt regelverk, slik at ordninga blir utvida til å omfatte enkelte kostnader som i dag ikkje er omfatta, for eksempel heimtransport av barn i særlege tilfelle.

Ikkje-konvensjonssaker

Ved bortføringar til land som ikkje er tilslutta Haagkonvensjonen, vil interne reglar i dei ulike landa vere avgjerande for korleis sakene blir handterte. Som regel vil det ikkje liggje føre juridiske instrument eller bilaterale avtaler som kan medverke til ei rask og effektiv løysing. Også i desse sakene fører fylkesmannen ein liberal praksis med omsyn til å innvilge fri rettshjelp når det blir sett som nødvendig. Departementet meiner det her òg kan vere behov for klargjering og presisering av regelverket og ei utviding slik at også andre utgifter kan omfattast.

9.3.3.8 Rettshjelp for bestemte grupper

Det har blitt reist spørsmål om å utvide rettshjelpa for bestemte grupper. Dette gjeld for eksempel funksjonshemma, diskriminerte, rusmisbrukarar og asylantar. Førstelinjetenesta med eit universelt dekningsområde vil kunne tilby rettshjelp til grupper med særlege behov. Ut over dette tilbodet tilrår ikkje departementet at det blir etablert særlege rettar for bestemte personkretsar.

Departementet vil likevel vurdere om det bør innvilgast rettshjelp til den private parten i saker der søksmål er tilrådd av Likestillings- og diskrimineringsombodet, tilsvarende ordninga som gjeld ved søksmål tilrådd av Sivilombodsmannen. Å få prøvd fleire diskrimineringssaker for retten kan medverke til ei meir effektiv handheving av regelverket. Rettshjelp i saker der søksmål er tilrådd av Sivilombodsmannen blir etter gjeldande regelverk gitt uavhengig av søkjaren sitt inntekts- og formuesforhold. Departementet meiner det bør vurderast nærare om rettshjelp i saker der søksmål er tilrådd anten av Likestillings- og diskrimineringsombodet eller av Sivilombodsmannen.

skal givast etter behovsprøving eller ikkje. Likestillings- og diskrimineringssaker vil òg kunne vere eit viktig område for førstelinjetenesta, som kan vise vidare til Likestillings- og diskrimineringsombodet der det er behov for det, og medverke til at saka blir godt opplyst.

9.3.3.9 Særskilte rettshjelpstiltak

For å tilgodesjå utsette grupper i befolkninga, blir det gitt tilskot til særskilte rettshjelpstiltak og til interesse- og andre organisasjonar som yter rettshjelp. Sjå nærare omtale i 1.3.2. Løyvinga vart styrkt både i 2007 og 2008. Departementet ønskjer at ordninga med tilskot til særskilte rettshjelpstiltak blir ført vidare. Regjeringa meiner det er viktig å ha ein budsjettpost som er fleksibel og dynamisk og som kan medverke til å fange opp rettshjelpsbehov for særskilte grupper på ein meir direkte måte enn tilboda etter rettshjelpslova. Sjølv om førstelinjetenesta i noko grad vil kunne overlappe tilboda som blir gitt av for eksempel studentar sine rettshjelpstiltak, vil enkelte grupper med særskilte problem vere vanskelege å nå utan meir tilpassa løysingar. For å nå flest mogleg meiner departementet derfor at det er viktig å halde oppe tilskota til studentar sine rettshjelpstiltak og andre lågterskeltilbod som Gatejuristprosjekta, advokatvakt ved kisesentre og Dixisentre mv. ved sida av førstelinjetenesta.

Støtta som er gitt til lågterskeltilboda er viktig òg som tiltak i kampen mot fattigdom.

Eit prinsipielt spørsmål som departementet meiner det er rett å avklare, er kva organisasjonar som bør få støtte. Mange organisasjonar som mottek driftsstøtte frå andre departement søkjer òg om tilskot frå Justisdepartementet for å gi rettshjelp til si målgruppe. Det ligg ofte i mandatet til organisasjonane å yte rådgiving og rettleiing til målgruppa. Departementet meiner det i utgangspunktet ikkje bør givast ytterlegare midlar til å drive rettshjelp til organisasjonar som allereie mottek driftsstøtte som blant anna er meint å dekkje rådgiving og rettleiing.

9.3.3.10 Forvaltningssaker generelt

Det har vore hevda at mange har behov for råd og hjelp vis-à-vis forvaltninga. I mange tilfelle knyter

hjelpebehovet seg til behovet for å få dei faktiske sidene i saka betre opplyst. Departementet vil vurdere ei utviding på enkelte forvaltningsområde, sjå 9.3.3.2 og 9.3.3.3 ovanfor om saker innanfor helse- og sosialrett og trygdesaker. Ut frå synspunktet om at rettshjelpsordninga skal vere subsidiær i høve til det offentlege si informasjons- og rettleiingsplikt, bør rettshjelpsordninga ikkje utvidast ytterlegare på dette området. Mange slike saker vil dessutan kunne løysast gjennom førstelinjetenesta.

Elles viser departementet til at dersom eit forvaltningsvedtak er påklaga, og klagaren har fått medhald i klagen, skal vedkommande etter forvaltningslova § 36 få dekt utgiftene sine i samband med klagesaka når utgiftene er vesentlege og nødvendige. Advokatutgifter vil som oftast bli sett på som vesentlege. I forvaltninga er det som regel minst éin klageinstans. Rettshjelpsordninga er subsidiær i høve til forvaltninga si erstatningsplikt etter forvaltningslova § 36, og departementet meiner at dette prinsippet bør først vidare.

9.3.4 Endring i gjeldande ordning for skiftesaker

Befolkninga sitt behov for rettshjelp er ikkje statisk, og det er viktig og nødvendig med jamne mellomrom å gjennomgå rettshjelpsordninga med tanke på om enkelte sakstypar bør gå ut for å gi plass til andre sakstypar der behovet er større.

Saker som gjeld felleseigeskifte og økonomisk oppgjær mellom sambuarar er i dag prioriterte saker etter føresegnene i rettshjelpslova § 11 andre ledd nr. 1 og 2 og rettshjelpslova § 16 andre ledd. Samfunnet har utvikla seg slik at privatpersonar eig stadig meir, og det kan spørjast om det er rett at det offentlege skal dekkje utgiftene til juridisk hjelp i konflikhtar mellom privatpersonar som ikkje blir samde om fordelinga av eigedelane sine.

Mange av desse sakene gjeld likevel retten til det som har vore felles bustad for partane, og har derfor stor velferdsbetydning for den enkelte. Departementet vil vurdere om retten til offentlig dekt rettshjelp på rettsråds- og sakførselsstadiet i desse sakene bør avgrensast til å gjelde saker om retten til felles bustad og der partane har felles barn under 18 år.

10 Rimeleg og nødvendigheit som vilkår for rettshjelp

10.1 Innleiing

Det kan vere tilfelle då det ikkje er rimeleg eller nødvendig at det offentlege dekkjer rettshjelpsutgiftene til søkjaren, sjølv om dei økonomiske og saklege vilkåra elles er oppfylte.

Departementet meiner at det i større grad enn i dag bør gjerast ei konkret heilskapsvurdering av om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betaler for juridisk hjelp i saka. Rettshjelpslova skal som tvistelova leggje betre til rette for ei raske, billegare og rettare tvisteløysing for partane. På same måten som i andre saker etter reglane i tvistelova, skal òg offentlig finansierte rettshjelpssaker i størst mogleg grad løysast utanfor domstolane.

10.2 Gjeldande ordning

For fritt rettsrådssaker oppstiller ikkje rettshjelpslova krav om at det skal gjerast ei vurdering av det rimelege ut over den generelle vurderinga som skal gjerast etter føremålsføresegna i § 1. Vurderinga av om det er rimeleg og nødvendig med rettsråd vart fjerna i samband med endringane i rettshjelpslova som tredde i kraft 1. januar 2006. I Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) vart det gått ut frå at forslaget ikkje innebar ei realitetsendring. Dette fordi dåverande rettshjelpslov § 13 andre ledd om at det skulle vere rimeleg og nødvendig med advokathjelp vart liberalt praktisert.

For sakførselssaker er det annleis. I sakførselssaker med behovsprøving skal søknaden underkastast ei vurdering av om den er rimeleg. Dette følgjer av rettshjelpslova § 16 siste ledd:

«Det innvilges ikke fri sakførsel etter annet til fjerde ledd dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden».¹

I Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) punkt 15.1 s. 56 heiter det om føresegna:

¹ Tilsvarande vurdering av kva som er rimeleg skjer i saker for Trygderetten, jf. § 17, andre ledd, for fritt rettsråd i utlandet, jf. § 12 fjerde ledd og ved vurderinga av fritak for rettsgebyr jf. § 25 siste ledd.

«Femte ledd erstatter rimelighetskriteriet som i dag fremgår av bestemmelsen i nåværende § 17 annet ledd og nødvendighetskriteriet i nåværende § 18 siste ledd. Dette er en unntaksbestemmelse som forutsettes brukt med varsomhet. Den er ment å være en sikkerhetsventil for de tilfelle hvor det for rettshjelpsmyndigheten fremstår som klart at fri sakførsel ikke bør gis. Det vises til kommentarene under punkt 9.2, hvor det fremgår at forslaget ikke er ment å innebære noen stor realitetsendring, dvs. at dagens praksis med hensyn til når det anses rimelig å innvilge fri sakførsel videreføres. Det skal ikke foretas noen ren prosedabilitetsvurdering i forbindelse med denne vurdering.»

I same proposisjonen punkt 9.2.4 er det uttalt:

«Departementet opprettholder også forslaget om at det fortsatt skal foretas en rimelighetsvurdering i de prioriterte fri sakførselssakene, jf. utkastets § 16 femte ledd. Det må for eksempel være mulig å avskjære fri rettshjelp til en part som fremmer gjentatte søksmål, i ankesak hvor søker har tapt saken i første instans eller hvor søksmål fremmes i sjikanehensikt.»

I rundskriv G-12/05 punkt 6.6. er det gitt nærare tilvisning om praktiseringa av § 16 siste ledd. Her heiter det blant anna:

«I vurderingen av om det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden kan det bl.a. ses hen til tvistegjenstandens størrelse (*prosessøkonomiske hensyn*). Det offentlige skal ikke yte fri sakførsel i rene bagatellsaker.

Rettshjelpsloven skal ikke bidra til at det blir ført *unødvendige rettssaker*. På denne bakgrunn er det normalt urimelig å innvilge fri sakførsel i saker som bærer klart preg av å bunne i høyt konfliktnivå, krangel, kverulering eller ren sjikane. Dette gjelder i særleg grad hvor søker har reist gjentatte og hyppige søksmål i saken. Saker som gjelder krangel mellom nære slektninger, naboer eller andre bør som regel avslås under henvisning til at det er mest naturlig at partene kommer til en minnelig ordning uten rettssak.

Hvis saken har sitt utspring i forhold som søker selv har ansvaret for, vil det også kunne

være urimelig å gi fri sakførsel. Dette gjelder f.eks. hvor søkeren blir utsatt for erstatnings-søksmål pga. egen grov uaktsomhet eller forsett. Det bør også føres en streng praksis i de tilfeller hvor det synes *rimelig å forlike saken* eller hvor søker tydeligvis ikke har gjort sitt for å få saken løst uten rettssak. Det vises til at det bl.a. finnes bransjeorganisasjoner og andre organer som er spesielt opprettet for å løse ulike konflikttyper. Saken kan ligge slik an at det er naturlig at søker først har forsøkt å få løst saken på denne enklere måte.

De momenter det er redegjort for ovenfor skal tillegges vekt ved behandlingen i alle instanser. Hvis søker er den ankende part må det ved vurderingen av om det er urimelig kunne legges vekt på om søker allerede har fått fri sakførsel til å prøve saken for underinstansen. I slike tilfeller har vedkommende allerede fått anledning til å få sin sak rettslig prøvet ved hjelp av fri rettshjelp. Dette kan stille seg annerledes dersom saksforholdet har endret seg vesentlig siden sist rettslige prøving.»

I ei avgjerd i Høgsteretts kjæremålsutval (Rt. 2006 side 591) vart spørsmålet om høvet til å gjøre ei prosedabilitetsvurdering etter regelverksendringa vurdert. I avgjerda heiter det:

«I forbindelse med vurderingen av sakens stilling, vil utvalget bemerke at en ikke oppfatter uttalelsen i forarbeidene om at det ikke skal foretas noen «ren prosedabilitetsvurdering» som et absolutt forbud mot å vektlegge søkerens mulighet til å nå frem i saken. Dette må kunne være et moment ved siden av andre relevante momenter i en rimelighetsvurdering, men kan ikke alene være avgjørende.»

Dette standpunktet er fulgt opp i seinare avgjerdar i Høgsterett.

Både Finland, Sverige og Danmark har lovfesta ulike varianter for vurdering av kva som er rimeleg og nødvendig. Finland og Sverige har ei generell føresegn for kva som er sett på som rimeleg og som gjeld både på rettsråds- og sakførselsstadiet. Den danske regelen gjeld berre for sakførselsstadiet.

10.3 Kva vil bli sett på som rimeleg og nødvendig i framtida?

Departementet meiner at det i ny rettshjelpsordning er behov for å vurdere innført ei generell føresegn som pålegg den som innvilgar rettshjelp betalt av det offentlege å prøve om den er rimeleg

og nødvendig. Føremålet er å etablere ein silingsmekanisme som gjer det mogleg å stoppe saker der det etter ei objektiv vurdering blir sett som urimeleg at det offentlege blir påført kostnader. Vurderinga skal ikkje gjerast for saker som er unatekne behovsprøving.

Departementet meiner det er behov for ein slik silingsmekanisme også før domstolsstadiet. Departementet meiner derfor at ei generell føresegn om kva som er å sjå på som rimeleg og nødvendig òg bør gjelde på rettsrådsstadiet, men då først etter at førstegongskonsultasjonen er gjennomført eller i samband med denne.

Ei slik føresegn vil innebære at den som innvilgar offentlig rettshjelp må gjøre ei grundig vurdering av om rettshjelp skal givast i den konkrete saka. Nærare retningslinjer må utarbeidast for kva som skal bli sett på som rimeleg og nødvendig. Departementet meiner at følgjande element kan vere sentrale vurderingstema:

- Prinsippet om at det må vere eit rimeleg forhold mellom kor viktig saka er og kostnadene ved handlinga av den (proporsjonalitet).
- Utsiktene til å få løyst saka ved mekling, forlik eller alternative rådgivings- og konfliktløysingstilbod.
- Søkjaren sin vilje til å få løyst saka ved tilbod som nemnt, når utsiktene til løysing er gode.
- Utsiktene til å vinne fram med kravet, avgrense openbert uhaldbare krav (prosedabilitet).
- Om søkjaren sjølv kan lastast for at saka er oppstått.
- Om saka er prøvd for domstolen tidlegare, og nytt saksanlegg gir utsikt til forholdsvis små endringar (særleg aktuelt i barnefordelingssaker).
- Om saka allereie er prøvd i underinstans og saksforholdet ikkje er vesentleg endra.
- Om saka blir teken opp i sjikanehensikt eller for å trenere openbert rettkomne krav frå motparten.

Det følgjer ulemper med å innføre ein generell regel for kva som blir sett på som rimeleg og nødvendig. Både omsynet til eit enkelt praktiserbart regelverk og risikoen for auka administrasjonskostnader taler mot skjønnsvurderingar. Det same gjeld omsynet til førevisse for søkjaren. Departementet meiner likevel at omsynet til ei god og treffsikker rettshjelpsordning bør vege tyngst.

Rettshjelpsordninga skal medverke til at dei som ikkje sjølv kan betale for juridisk hjelp får hjelp, i den utstrekning rettshjelp betalt av det of-

fentlege er rimeleg og nødvendig. Samtidig som det offentlege har ansvaret for å sikre ei effektiv løysing av juridiske problem og konflikter i samfunnet, har det offentlege òg eit ansvar for å setje grenser for offentlig hjelp når den enkelte sine behov blir vurderte som tilstrekkeleg tekne vare på elles. Slike avgrensingar vil etter departementet si oppfatning medverke til å styrkje rettstryggleiken ved å motverke store og unødige utgifter ved vidløftiggjering og fremje av unødvendige og grunnlause saker. Også omsynet til motparten sin rettstryggleik må tilleggjast vekt.

Ved den enkelte vurderinga av kva som er rimeleg og nødvendig bør det takast omsyn til kva saka gjeld. I saker mot det offentlege bør regelen praktiserast mindre strengt enn i saker mellom private parter.

Vurderinga av om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betaler rettshjelp heilt eller delvis, bør gjerast av den instansen som har innvilgingskompetansen. Før bruk av førstelinjetenesta vil det som nemnt ikkje vere aktuelt å vurdere kva som er rimeleg og nødvendig. Det er naturleg at vurderinga skjer i samband med at advokaten eller rettshjelparen i førstelinjetenesta vurderer om vilkåra for å få ytterlegare rettshjelp er oppfylte. Ved obligatorisk førstelinjeteneste kan den gjerast i samband med førstegongskonsultasjonen. Elles må vurderinga utførast av den advokaten eller rettshjelparen som har kompetanse til å innvilge på eiga hand, eventuelt av fylkesmannen. For saker i domstolane meiner departementet som nemnt i 7.5.4 at innvilgingskompetansen bør vurderast lagt til fylkesmannen.

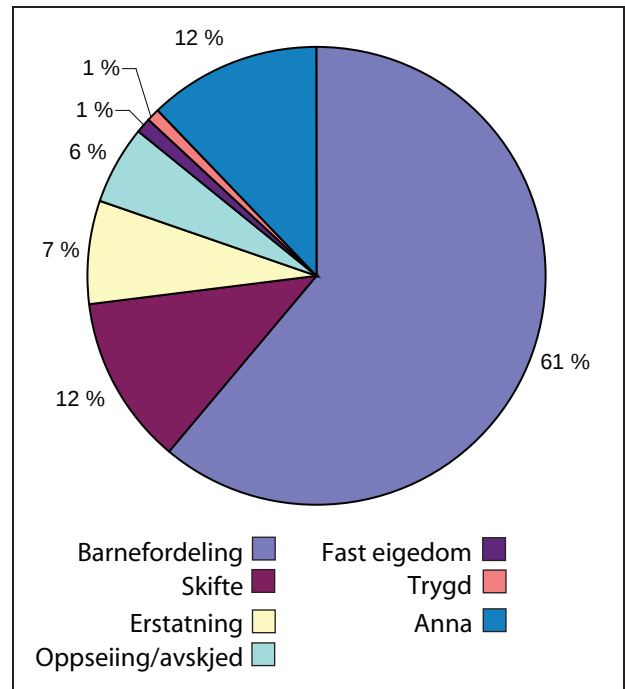
11 Barnefordelingssaker

11.1 Innleiing

Saker som gjeld foreldreansvar for barn, kven barn skal bu fast hos og samværsordningar – såkalla barnefordelingssaker – er opplevde som særleg vanskelege og belastande, både for foreldra og barna. Foreldra har ofte vore gjennom eit samlivsbrot med store kjenslepåkjenningar. I tillegg medfører brotet ofte økonomiske, praktiske og sosiale endringar. Konfliktnivået er gjerne høgt, og utfallet av barnefordelingssaka har stor personleg betydning for dei involverte. Sjølv om sakene i høgste grad angår barnet, har det ikkje formell partsstatus. Også andre enn barnet og foreldra kan bli sterkt involverte, for eksempel beste-foreldre og nye partnarar i parforhold. I tråd med velferdsperspektivet i rettshjelpslova er barnefordelingssakene prioriterte saker underlagt behovsprøving.

Barnefordelingssakene utgjør ein betydeleg del av sakene der det offentlege yter rettshjelp, både på rettsråds- og sakførselsstadiet. Sakene er den klart største enkeltsaksgruppa av godkjende søknader om fri sakførsel. Av alle behovsprøvde saker for tingrettane og lagmannsrettane der det vart innvilga fri sakførsel i 2007, var 61 prosent barnefordelingssaker. Dette inneber at ein svært stor del av rettshjelpsmidlane går til denne sakstypen.

Barnefordelingssakene utgjør òg ein betydeleg del av saksmengda ved domstolane. I 2007 kom det inn ca. 2200 barnefordelingssaker til tingrettane. Dette utgjorde om lag 17 prosent av alle innkomne sivile saker (totalt 13 307) ved førsteinstansdomstolane i 2007. Mellom 2002 og 2005 auka talet barnefordelingssaker med over 25 prosent.¹ Mens det totale talet innkomne sivile saker har vore forholdsvis stabilt (i 2002 kom det inn 12 915 sivile saker), har altså talet og delen barne-



Figur 11.1 Talet på fri sakførselssaker fordelt på behovsprøvde sakstypar

fordelingssaker auka sidan 2002. Mange av barnefordelingssakene er dessutan behandla i domstolen tidlegare, og delen slike saker er blitt større.

Det er òg ein svært stor del rettshjelpsmottakarar blant partar i barnefordelingssaker. Undersøkingar departementet har gjort, viser at i heile 75 prosent av barnefordelingssakene har minst ein av partane fri rettshjelp.²

Det betydelege omfanget av barnefordelingssaker, både i rettshjelpssamanheng og i forhold til den totale saksmengda ved domstolane, gjer at det er viktig å ha særleg merksemd retta mot desse sakene i ei ny rettshjelpsordning. Sakene påfører det offentlege store utgifter, blant anna gjennom rettshjelpsordninga. Sakene utgjør òg ei stor økonomisk belastning for dei partane som dekkjer gebyr og advokatutgifter sjølve. Viktigast er li-

¹ 2007-talet er utrekna av departementet ut frå overslag i rapporten «Evalueringsreglene for domstolene i barneloven – saker om foreldreansvar, fast bosted og samvær» av psykolog Katrin Koch. I punkt 3.2 er anslått at det innkom ca. 2000 saker i 2005 med ein auke deretter på fem prosent pr. år. Auken mellom 2002-2005 var på 25 prosent i tillegg til fem prosent pr. år.

² Tingrettane foretok utbetalingar over rettshjelpsbudsjettet i 75 prosent av dei sakene som kom inn i første kvartal 2007, og som ifølgje opplysningar i Lovisas database gjaldt barnefordeling.

kevel dei store ikkje-økonomiske kostnadene sakene har, for foreldre og særleg for dei barna det gjeld.

I dette kapitlet er det drøfta tiltak som legg til rette for at saker blir løyste så tidleg som mogleg, på den måten som er mest skånsam for barna. Barnet sitt beste må vere eit viktig utgangspunkt i desse sakene.

11.2 Saksbehandlingsreglane i barnefordelingssaker i domstolane

Etter barnelova § 51 er kravet at foreldre må møte til mekling før dei reiser sak om foreldreansvar, bustad og samvær. Frå 1. januar 2007 vart ordninga endra slik at den obligatoriske delen vart redusert frå tre til ein time, mens den frivillige delen auka. Målet var å gjere ordninga meir fleksibel og kanalisere ressursane inn mot dei sakene der det var behov for/føremålstenleg med ytterlegare mekling. Ved familievernkontora og hos eksterne meklarar vart det i 2007 utført til saman 5458 meklingar etter barnelova § 51 første ledd. I tillegg vart det mekka i 7278 saker etter ekteskapslova § 26. Mekling etter ekteskapslova § 26 er obligatorisk for alle med felles barn under 16 år som ønskjer separasjons- eller skilsmissebevilling. Frå 1. januar 2007 må òg samboarar med felles barn møte til mekling ved samlivsbrot. I 2007 vart det utført 4492 slike meklingar.³ Føremålet med mekling i samband med separasjon/skilsmisse og samlivsbrot er at foreldre skal komme fram til ei skriftleg avtale om foreldreansvar, fast bustad og samvær.

Saksbehandlingsreglane for behandling av barnefordelingssaker i domstolane vart endra i 2003. Dei nye reglane, som tredde i kraft 1. april 2004, byggjer blant anna på forslaget frå barnefordelingsprosessutvalet i NOU 1998: 17 Barnefordelingssaker. Dei nye reglane har barnet sitt beste som overordna omsyn. Den tidlegare ordninga med fylkesmannsbehandling av barnefordelingssaker er fjerna. Reglane inneber at dommaren på eit tidleg stadium i saka kan late seg assistere av barnefagleg sakkunnige for å medverke til avtaleløyisingar (blant anna hjelpe og mekle mellom foreldre i og utanfor saksførebuande møte og rettleie foreldre ved praktisering av avtala i ein prøveperiode). Målet med tilføring av meir barnefagleg kompetanse til domstolane er å få ein betre prosess og meir gjennomarbeidde og robuste avtaler

med fokus på barnet sitt beste.⁴ Det er òg enklare enn før å setje i gang ei barnefordelingssak utan advokat (forenkla krav til stemning), og det er òg mogleg å få ein dom utan hovudforhandling der dette er forsvarleg.

Enkelte av utgiftene til sakkunnige er dekte av det offentlege. Dette gjeld utgifter til bruk av sakkunnig i samband med saksførebuande møte mv. (barnelova § 61 første ledd nr. 1), til bruk av sakkunnig i samband med samtaler med barnet (§ 61 første ledd nr. 4) og til bruk av sakkunnig som rettleiar for partane under utprøving av ei avtale dei i mellom (§ 61 første ledd nr. 7). Vidare gjeld det kostnader til mekling etter § 61 første ledd nr. 2 og kostnadene til oppnemning av advokat for barnet i særlege tilfelle etter § 61 første ledd nr. 5.

Utgiftene til sakkunnige etter barnelova § 61 første ledd nr. 3 (utgreiing) blir dekte av partane sjølve, eventuelt av det offentlege dersom ein eller begge har fri sakførsel.

11.3 Evaluering av saksbehandlingsreglane

Dei nye saksbehandlingsreglane vart i 2008 evaluerte av psykolog Katrin Koch på oppdrag frå Barne- og likestillingsdepartementet. Gjennom evalueringa ønskte ein å få belyst om «reglane har virket etter intensjonene, og om de har hatt utilsiktede konsekvenser». Hovudspørsmålet var om barna sitt beste blir betre teke vare på gjennom dei nye reglane. Evalueringsresultata er offentliggjort i rapporten «Evaluering av saksbehandlingsreglane for domstolene i barneloven – saker om foreldreansvar, fast bosted og samvær» frå 2008 (heretter Koch-rapporten).

Evalueringa viser at foreldre er meir nøgde med prosessen enn tidlegare. Vidare er opplevinga foreldre har av å ha fått hjelp til å finne ei løysing av respektive dommar, advokat og sakkunnig tydeleg betre i 2005 enn i 2002. Rettsaktørane er i hovudsak nøgde med reglane og kvarandre si ivaretaking av roller, men framhever òg fagetiske dilemma.

Når det gjeld konfliktutvikling i ettertid, er det ei viss positiv forskyving etter regelverksendringane ved at noko fleire foreldre rapporterer om uendra konfliktnivå og færre vurderer konfliktnivået som forverra. Funna frå evalueringa tyder likevel ikkje på at rettsforlika har blitt meir varige eller robuste.

³ Statistisk sentralbyrå.

⁴ Ot.prp. nr. 29 (2002-2003) punkt 1.

Av rapporten går det vidare fram at talet barnefordelingssaker auka med 50 prosent i femårsperioden 2001-2006 hos 32 undersøkte tingrettar. Den største auken – 25 prosent – skjedde mellom 2002 og 2005, og det går fram av rapporten punkt 1 jf. punkt 3.2 at dette mest sannsynleg har samanheng med innføringa av dei nye saksbehandlingsreglane. Resten av auken (dei andre 25 prosent, jamt fordelte med ca. fem prosent kvart år) er blant anna forklart med ein auke i talet på skilsmisser og sambuarbrot der barn har vore involverte, og med auka engasjement og deltaking frå menn si side i livet til eigne barn.

Særleg om saker som har vore behandla tidlegare

Det går òg fram av rapporten at det i perioden 2002-2005 har vore ein auke i delen saker som har vore behandla i domstolsapparatet tidlegare. Mens ein firedel av foreldra i 2002 svarte at saka hadde vore behandla tidlegare, var tilsvarande for 2005 ein tredel. Vidare går det fram at 18 prosent av barnefordelingssakene som vart behandla i utvalte domstolar i 2005 var blitt behandla på nytt seinare, og at halvparten av desse var blitt behandla både før og etter 2005, det vil seie at dei hadde vore gjennom rettsapparatet minst tre gonger.

I ein delrapport til Koch-rapporten, «Kjenne-tegn ved sakene som behandles flere ganger av domstolen – gjengangerne» levert til Barne- og likestillingsdepartementet 20. september 2008, framhever Koch særleg følgjande kjenneteikn ved desse sakene:

- Det er ein overrepresentasjon av tilfelle med bekymring knytt til samværs- og omsorgssituasjon der òg barnevernstenesta eller andre delar av hjelpeapparatet er involvert.
- Saksøkar har oftare fri rettshjelp enn i andre saker.
- Det blir brukt fleire rettsmøte før eventuelt forlik blir inngått, og fleire saker går vidare til hovudforhandling.
- Det blir avsagt dom i fleire av sakene.
- Det blir brukt meir enn eitt år på sakene i 39 prosent av tilfella, mot ti prosent i andre saker.
- Færre foreldre rapporterer at barna har fått det betre etter rettssaka.

I delrapporten er det teke atterhald om at grunnlagsmaterialet som undersøkinga byggjer på er forholdsvis lite.

11.4 Tiltak og verkemiddel

11.4.1 Innleiing

Den eine eller begge partane mottek fri rettshjelp i 75 prosent av alle barnefordelingssaker i domstolane. Sakstypen utgjer den største enkeltsaksgruppa av innvilga søknader om fri sakførsel. Departementet meiner det er mykje som kan tyde på at dei gjeldande rettshjelpsreglane, som gir partane offentlig betalt sakførsel, saman med saksbehandlingsreglane i barnelova, verkar prosessdrivande i den forstand at fleire saker enn før blir bringa inn for domstolane.

Det er etter departementet sitt syn naturleg å spørje om terskelen for å be om rettsleg behandling av ein barnefordelingskonflikt kan ha blitt for låg, og om dette er rett bruk av rettshjelps- og domstolsressursane, ikkje minst i lys av dei belastningane dette påfører partane og barna. Domstolane er ikkje nødvendigvis den rette arenaen for mange av barnefordelingssakene som i dag blir behandla der. Av omsyn til barna vil det oftast vere betre å få løyst konflikten før den hamnar i rettsapparatet. Sjølv om også prosessen i domstolane er meklings- og forlikorientert, er det etter departementet sitt syn liten tvil om at ein konflikt mellom foreldre ofte vil bli forsterka i det stemning blir teken ut.

Gjennom utforminga av rettshjelpsreglane og saksbehandlingsreglane etter barnelova, kan partane og advokatane stimulerast til å løyse konflikten før den kjem så langt som til domstolsbehandling. Viktig er òg verkemiddel som kan betre praktiseringa av regelverket, under dette informasjon til foreldra om høva til utanrettsleg løysing av tvisten og fordelane ved dette. Ikkje minst er god og tidleg informasjon og rettleiing om regelverk, rettar og aktuelle hjelpetilbod viktig når det gjeld partar med innvandrarbakgrunn. Særleg gjeld dette når partane er sjølvprosederande. Sjå meir om informasjon under 11.4.3.2.

Enkelte barnefordelingssaker er så vidt kompliserte – for eksempel på grunn av forhold ved partane (vald, overgrep, dårleg foreldrefungering, psykisk helse eller rusrelaterte problemstillingar) – at domstolsbehandling, og ofte hovudforhandling og dom, er det einaste rette. Det er derfor viktig å syte for at det er lagt til rette for at desse sakene raskt kjem til domstolane og ikkje må gjennom meklingsrundar eller andre tiltak som likevel ikkje vil føre fram, og som i verste fall kan forverre situasjonen, ikkje minst for barna. Også andre

saker som må sjåast på som særleg krevjande kan vere best eigna for domstolsbehandling.

Som det går fram av 11.3 ovanfor har mange barnefordelingssaker vore behandla i domstolen både ein og fleire gonger tidlegare. I desse sakene vil det vere særleg viktig med tidlegast mogleg identifisering av saka sin karakter og rett verkemiddelbruk. Departementet trur at det i dei tyngste sakene, under dette saker med bekymring knytt til omsorgssituasjonen for barnet, som hovudregel vil vere føremålstenleg at saka går raskt til hovudforhandling med tradisjonell sakkunnig utgreiing. For andre saker vil likevel ein ny runde i rettsapparatet ofte ikkje vere til beste for barnet. Det er heller ikkje gitt at det er rimeleg at det offentlege skal betale for at partane endå ein gong skal bringe saka inn for rettsapparatet, for at dei skal få gjennomført – ofte små – endringar i den eksisterande ordninga. Departementet meiner derfor det er viktig at det blir sett i verk tiltak som vil avgrense talet på unødig gjentekne saksanlegg i barnefordelingssaker.

11.4.2 Verkemiddel som gjeld rettshjelpsordninga generelt

Departementet meiner at førstelinjetenesta, der foreldre vil kunne få inntil ein times gratis rådgiving og rettleiing om eller tilvising til aktuelle hjelpetiltak eller rådgivings- eller konfliktløysingstilbod, vil kunne gjera hjelpa meir målretta og betre koordinert i ein del barnefordelingssaker. Dette gjeld for eksempel der partane har vore hos familierådgivar og den eine eller begge føler behov for synspunkt frå ein advokat. Hjelp og rådgiving frå førstelinjetenesta i ein slik fase, under dette tilråding om (ytterlegare) bruk av utanrettslege meklingsordningar, vil kunne medverke til tidleg løysing og hindre framtidige saksanlegg.

Departementet meiner vidare at eigendelordninga som er omtalt i kapittel 8, vil føre til auka kostnadsmedvit hos rettshjelpsmottakarane i barnefordelingssakene. Dette gjer at partane vil ha interesse i å avgrense omfanget av saka, og bli motiverte til å løyse konflikten på eit tidleg tidspunkt – gjerne før den kjem til domstolen. Ei eventuell innføring av høgare inntektsgrenser og eit gradert eigendelsystem vil føre til at fleire blir omfatta av regelverket, samtidig som ein gjennomsnittleg må betale noko meir sjølv. Ordninga vil medføre at terskelen for å bringe ei barnefordelingssak inn for domstolen blir lågare for enkelte saker der domstolsbehandling er nødvendig – ved at dei partane som tidlegare ikkje fall inn un-

der rettshjelpsordninga, no vil få dekt delar av utgiftene. Samtidig vil ordninga motverke at barnefordelingssaker blir bringa inn for domstolane dersom dei kan løysast raskare og minst like godt utanfor domstolane.

Departementet ser likevel at gradert eigendelsbetaling i enkelte særskilt tunge eller konfliktfylte saker kan føre til eit uheldig økonomisk betinging tidspress. Departementet meiner derfor at det bør vurderast eit snevert høve til å avgrense eigendelsbetalinga i saker der barnets beste tilseier det.

I gjeldande rettshjelpsordning er ein anten «innanfor» og får dekt praktisk talt alt av eigne kostnader, eller ein er «utanfor» og får ikkje dekt noko. Ei særleg utfordring i barnefordelingssakene – som er påpeikt både av partar, 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.⁵ Problemet er særleg påtaleleg ved gjentekne saksanlegg. Motparten kan ha avgrensa økonomiske ressursar sjølv om vedkommande ikkje tilfredsstiller 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 partar i barnefordelingssaker dersom den eine parten er tilstått fri sakførsel og inntekta til den andre parten ikkje overstig inntektsgrensa med 100 000 kroner. Den dåverande regjeringa utsette iverksetjinga av vedtaket av budsjettmessige omsyn. Etter at regjeringa Stoltenberg II i 2005 bestemte å gjennomgå heile rettshjelpsordninga fann ein det føremålstenleg å utsetje iverksetjinga til gjennomgangen var gjennomført. I meldinga her er omtalt tiltak som etter regjeringa sitt syn vil betre balansen mellom partane og som tek vare på omsyna bak oppmodinga frå Stortinget.

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 partar i barnefordelingssakene. I eit system med graderte eigendelar vil det i større grad vere slik at begge partar får dekt noko, og den økonomiske skilnaden mellom partane blir redusert.

Som det går fram av 8.2.6 vil departementet vurdere om gjeldande identifikasjonsregel bør justerast. Etter regelen i dag må par med felles

⁵ Sjå blant anna Koch-rapporten punkt 7.1.

økonomi ha ei samla inntekt under 369 000 kroner om ein av dei skal kunne få fri rettshjelp. Regelen er kritisert for å vere for streng, blant anna fordi den legg til grunn ein forholdsvis stor økonomisk fordel knytt til det å vere to vaksne i same hushald. Ei endring av regelen slik at fleire som lever i parforhold får rettshjelp, vil vere ytterlegare eit tiltak som vil medverke til å betre den økonomiske balansen mellom partane i mange barnefordelingssaker. Ein vil òg redusere ulempene ved at ein blir økonomisk identifisert med den nye partnaren sin i ei sak mot tidlegare partner om fordeling av eigne særkullsbarn. Også eit frådrag for forsyting av barn, jf. 8.3.2, vil kunne medverke i same retninga.

Departementet drøfter i kapittel 10 ei generell styrking av høvet til å avslå søknader om rettshjelp basert på ei konkret heilskapsvurdering av om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betaler for juridisk hjelp i saka. Ei slik vurdering av det rimelege og nødvendige, som er tilrådd å gjelde på rettsrådsstadiet òg, vil motverke vidløftiggjering av barnefordelingssaker og hindre at saker blir fremja i sjikanehensikt. I søknader om hjelp til sakførsel i barnefordelingssaker bør det etter departementet sitt syn blant anna leggjast særleg vekt på om søkjaren, i saker som er eigna for det, har vist vilje til å løyse saka ved mekling, forlik eller alternative rådgivings- og konfliktløysingstilbod. Vidare bør det tale i mot å innvilge rettshjelp dersom saka har vore behandla tidlegare og eit nytt søksmål kan verke som unødvendig vidløftiggjering av saka, eller søksmålet objektivt sett berre vil medføre marginale endringar i den gjeldande ordninga mellom partane.

Kompetansen til å innvilge rettshjelp på sakførselsstadiet, under dette kompetansen til å vurdere om det er rimeleg og nødvendig at det offentlege betaler rettshjelp, skal i medhald av drøftinga i kapittel 7 vurderast samla hos fylkesmennene, eventuelt hos utvalte fylkesmannsembete. Samling av erfaring og kompetanse hos fylkesmennene vil fremje einskapleg behandling av søknader om rettshjelp og medverke til ei meir einsarta og føreseieleg praktisering av reglane for å innvilge rettshjelp i barnefordelingssaker.

Ei ordning der advokatar som ønskjer å ta på seg rettshjelpssaker må søkje om godkjenning eller oppnemnstil vervet som «fast rettshjelpstilbydar», vil sikre at barnefordelingssakene blir behandla av advokatar som er godt eigna til denne typen oppdrag. Advokatane vil ha kompetanse og erfaring som gjer at dei raskt vil kunne identifisere karakteren av sakene og kanalisere dei over i

rett behandlingsform. Ein må kunne føresetje at rettshjelpsadvokatane er godt kjende med hjelpeapparatet og høva til alternativ tvisteløysing. Dette vil ha betydning for å få til ei tidleg løysing og færre saksanlegg i desse sakene.

11.4.3 Verkemiddel for barnefordelingssaker spesielt

11.4.3.1 Verkemiddel utanfor rettargang

Dei fleste barnefordelingssakene som blir bringa inn for domstolane, blir løyste ved forlik. Domstolane er ein dyr tvisteløysingsarena. Fordelane for partane og barnet ved å få løyst omsorgsspørsmåla på eit tidlegare stadium, der saka er eigna for det, er truleg store. For å ta vare på omsynet til barnet sitt beste, må ein etter departementet sitt syn søkje å utnytte høva til mekling utanfor domstolane betre, med sikte på utanrettsleg semje mellom partane.

Mekling ved familievernkontora/hos ekstern meklar

Det er i dag obligatorisk med ein time mekling i barnefordelingssaker før saksanlegg, barnelova § 51, jf. § 54. Foreldra kan få til saman sju timar mekling gjennom familievernkontoret eller eksterne meklarar. I ein del av sakene skjer inga reell mekling, idet det berre er den eine parten som møter. I 2007 møtte den eine av foreldra åleine i knapt 30 prosent av meklingane. I saker etter barnelova før saksanlegg varer 53 prosent av meklingane i ein time, 42 prosent i to til fire timar, mens fem prosent varer i fem timar eller meir.⁶

At ein ikkje har møtt til mekling bør vere eit moment som talar mot å innvilge søknad om rettshjelp. Ein viser til vurderinga av kva som er nødvendig og rimeleg i kapittel 10 og 11.4.2 ovanfor.

Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familieetaten arbeider med tiltak som skal gjere det meir attraktivt for foreldra å nytte meklingsapparatet i regi av familievernkontora for å komme fram til avtaleløysingar. Det er teke sikte på å setje i verk tiltak som kan auke frammøteprosenten til mekling, og å setje i gang eit prosjekt for å prøve ut ulike metodar for innretting av den første obligatoriske timen med sikte på å få fleire foreldre til å møte til mekling i meir enn ein time.

God kompetanse hos meklarane er viktig for legitimiteten til ordninga. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har nyleg overteke det heilskap-

⁶ Statistisk sentralbyrå.

lege ansvaret for opplæring av meklarane, noko som vil vere ein styrke når det gjeld god og einsarta kompetanseheving. Resultata av det pågåande prosjektet «Metodeutvikling i saker med høyt konfliktnivå», som blir ferdigstilt i 2009, vil òg vere viktige for framtidig kompetanseutvikling hos meklarane.

Advokaten sitt ansvar

Av barnelova § 49 går det fram at advokatar som har saker etter barnelova bør vurdere om det er mogleg for partane å komme fram til ei avtaleløsning, og at advokatane skal opplyse foreldra om høva til mekling. Det er etter departementet sitt syn viktig at advokatane er særleg merksame på plikta si etter § 49, slik at klientane blir gjort kjent med den hjelpa dei kan få av meklingsapparatet og høva til avtaleløsning før det blir teke ut stemming.

Advokatmekling

Departementet meiner det i større utstrekning enn i dag bør stimulerast til bruk av advokatmekling, for eksempel i dei tilfella der meklinga ved familievernkontora ikkje fører fram. Det bør etablirast ordningar som gjer det enklare enn i dag å få dekt utgifter til advokatmekling, under dette utgifter til meklar og eventuelt også til sakkunnig som deltek under meklinga. Tilgang til sakkunne utanfor domstolane vil kunne verke prosessdempande.

11.4.3.2 Verkemiddel i eller i samband med rettgang

Saksbehandlingsreglane i barnelova og tvistelova gir etter departementet sitt syn gode rammer for behandlinga av barnefordelingssaker for domstolane, men inneber nye og krevjande roller for dommarane, dei sakkunnige og advokatane. Det er viktig med god kompetanse og kunnskap rundt rolleutøvinga for å oppnå gode og robuste forlik eller avgjerder til barnet sitt beste.

For å førebyggje unødig gjentekne saksanlegg og sikre best mogleg behandling av saker som blir reiste på nytt, er det viktig at foreldra før og under domstolsbehandling får informasjon om

høva til å få hjelp frå hjelpeapparatet elles, under dette frå familievernkontor (hjelp til foreldresamarbeid og terapi), barnevern, psykisk helsevern og NAV. Dette vil kunne medverke til at foreldre får meir heilskapleg hjelp der det er behov for det, og sikre at foreldra har kjennskap til alternativa til å reise sak for retten dersom dei blir usamde på eit seinare tidspunkt.

Departementet meiner det i større grad bør gjerast synleg at ein part i ei barnefordelingssak må betale sakskostnadene til motparten etter reglane i tvistelova der det er grunnlag for det, sjølv om vedkommande er innvilga rettshjelp. Dette vil kunne verke preventivt på gjentekne, unødige saksanlegg, og hindre vidløftiggjering av saker.

Barne- og likestillingsdepartementet har i samband med dei nye saksbehandlingsreglane utgitt ein rettleiar (Q-15/2004) som tek opp sentrale tema knytte til verkemiddelbruk, rolleforståing og fagetikk. Vidare gav Barne- og likestillingsdepartementet våren 2008 ut informasjonsheftet «Barnefordelingssaker der det er påstander om vold. Psykologfaglig informasjon til dommere, advokatar og sakkundige» (Q-1144B). Heftet handlar om utfordringar ved domstolsbehandlinga av desse sakene.

Barne- og likestillingsdepartementet har i januar 2009 sendt eit brev til dommarar, advokatar og sakkunnige om saksbehandlinga av barnefordelingssaker der det er peikt på viktige utfordringar og gitt tilrådingar om saksbehandlinga. Domstolane blir oppmoda til å nytte høvet til å vise saka tilbake til familievernkontora for ytterlegare mekling, jf. barnelova § 61 første ledd nr. 2, i enklare saker der føregåande mekling i regi av familievernkontora ikkje har vore tilstrekkeleg utprøvd. Dette høvet blir i dag utnytta berre i svært lita grad. I 2007 vart berre 24 av omlag 2200 barnefordelingssaker sende frå domstolane og tilbake til utanrettsleg mekling.⁷ Retur av saka til mekling kan for eksempel vere aktuelt i tilfelle av manglande oppmøte frå den eine forelderen eller der foreldra berre har møtt til den første obligatoriske timen. Bruk av dette verkemiddelet kan òg vere eigna dersom meklaren ved aktuelt familievernkontor/ekstern meklar har spesialkompetanse innanfor dei problemstillingane som saka reiser.

⁷ Statistisk sentralbyrå.

12 Samordning med rådgivings- og konfliktløsningstilbudet elles

12.1 Innleiing

Retts hjelpstilboda utanfor retts hjelpslova fordele seg dels på sakstypar som retts hjelpslova òg dekkjer, dels på sakstypar som ikkje er prioriterte i lova. Tilboda blir gitt også til innbyggjarar som ikkje tilfredsstillar dei økonomiske krava i retts hjelpslova. Retts hjelpslova byggjer på eit uttrykt prinsipp om at retts hjelpstilboda etter lova først trer i funksjon etter at alternative tilbod er forsøkt utnytta (subsidiaritetsprinsippet). Samtidig står dei andre ukommersielle tilboda i stor grad fritt til å avvise saker som er omfatta av ordningane i retts hjelpslova.

Konklusjonen i både DIFI-rapporten og Finland-rapporten er at det totale rådgivings- og konfliktløsningstilbudet utanfor retts hjelpslova er variert og omfattande både når det gjeld sakstilbod og talet på saker som blir behandla.

Det er på det reine at det blir brukt betydelege offentlege beløp også på retts hjelpstilboda utanfor retts hjelpsordninga. Departementet meiner at det er behov for betre samordning og koordinering mellom retts hjelpstilboda i og utanfor retts hjelpslova. Ei slik betra samordning vil kunne ha fleire positive effektar. Først og fremst vil det gi ei betre og meir effektiv utnytting av dei økonomiske midlane som blir brukte. Vidare meiner departementet at gjeldande system gjer det vanskeleg for mange å finne fram i dei tilboda som finst for å få nødvendig hjelp. Mange innbyggjarar opplever at dei bruker uforholdsmessig mykje tid på å finne fram til eit eigna tilbod for å løyse sitt juridiske problem. For andre medverkar det uoversiktlege systemet i dag til at terskelen for å søkje hjelp kan opplevast for høg slik at dei gir opp. Dessutan kan ei betre samordning medverke til at fleire får hjelp på ein meir effektiv måte, fordi sakene raskare blir kanaliserte dit dei høyrer heime.

I DIFI-rapporten s. 93 flg. er det peikt på at det er behov for ei betre samordning av dei offentlege tenestene og at brukarane av retts hjelpsordninga får eit meir heilskapleg tilbod. Det blir òg vist til at dei undersøkingane som er gjort gir grunn til å

tru at dei enkelte rådgivings- og konfliktløysingsorgana fungerer tilfredsstillande innanfor sine område, men at det er enkelte saksområde og brukargrupper som i dag ikkje blir tekne godt nok vare på.

Finland-rapporten punkt 9.7 trekkjer i samme retning:

«Både i Finland og Norge ivaretar retts hjelpen utenfor retts hjelplovene viktige funksjoner i det samlede ukommersielle retts hjelptilbudet. Den fanger opp en langt større del av det udekede retts hjelpbehovet enn ordningene i retts hjelplovene. Begge land anvender betydelige statlige midler på dem. Tiltakene bør kartlegges og gjennomgås mer inngående, for å finne frem til en god strategi for utvikling, arbeidsdeling og samarbeid mellom de to delene av retts hjelptilbudet.»

Professor Jon T. Johnsen påpeiker òg at gjeldande retts hjelpsordning ikkje har ei klar funksjonsfordeling mellom tiltaka innanfor og utanfor retts hjelpsordninga og konkluderer med at koordineringa mellom retts hjelpstilboda klart kan betrast.¹

12.2 Oversikt over samordningstiltak

I denne meldinga er omtalt fleire moglege tiltak som vil kunne medverke til å nå målsetjinga om ei betre samordning og koordinering av retts hjelpstilboda:

- Som ledd i ei slik betra koordinering vil departementet vurdere om advokatane og retts hjelpparane som deltek i førstelinjetenesta (sjå kapittel 5) skal ha plikt til å informere om andre rådgivings- og konfliktløsningstilbod under førstegongskonsultasjonen. Dersom advokaten eller retts hjelpparen meiner at saka er best eigna til å finne løysinga si ein annan stad, skal vedkommande vise klientane dit. Dette føreset at advokatane i førstelinjetenesta har god

¹ Finland-rapporten punkt 9.7.

kunnskap om det samla rådgivings- og konfliktløysingstilbodet i samfunnet. I dette ligg òg ei plikt til å vurdere om mekling kan vere føremålstenleg, og i så fall til å tilrå aktuelle meklingsordningar. Slik vil førstelinjetenesta kunne medverke til å utnytte potensialet i dei andre rådgivings- og konfliktløysingstilboda.

- Førstelinjetenesta vil vidare kunne vere ein viktig bidragsytar i arbeidet med å kartlegge rettshjelpsbehovet. Gjennom registrering av førespurnadene til førstelinjetilbodet, vil ein få eit betre bilete av kva juridiske problem folk flest har.
- Departementet meiner det i større utstrekning enn i dag bør stimulerast til bruk av advokatmekling, for eksempel i barnefordelingssaker der meklinga ved familievernkontora ikkje fører fram. I kapittel 11 om barnefordelingssaker er det drøfta om det bør etablerast ordningar som gjer det enklare enn i dag å få dekt utgifter til advokatmekling, under dette utgifter til advokatmeklaren og eventuelt òg utgifter til sakkunnig som deltek under meklinga. Tilgang til sakkunne utanfor domstolane vil kunne verke prosessdempande, jf. 11.4.3.1.
- Departementet tek i kapittel 10 sikte på at det

blir innført ei generell føresegn om at det som hovudregel skal gjerast ei konkret vurdering av om det er rimeleg og nødvendig at rettshjelp blir innvilga på det offentlege sin kostnad. Føremålet med føreseгна er å etablere ein silingsmekanisme som gjer det mogleg å avslå søknad om rettshjelp i saker der det ikkje vil framstå som rimeleg at det blir gitt offentlig betalt rettshjelp. Fleire forhold skal kunne leggjast vekt på i ei slik vurdering, under dette utsiktene til å få saka løyst ved mekling, forlik eller alternative rådgivings- og konfliktløysingstilbod. Slik vil rettshjelpslova stille sterkare krav til kunnskap om og samordning av det samla rådgivings- og konfliktløysingstilbodet hos dei aktørane som har/blir gitt kompetanse til å avgjere søknader om rettshjelp.

Departementet meiner det kan vere behov for ytterlegare tiltak som medverkar til å styrkje samordninga og koordineringa mellom dei tilboda som blir gitt etter rettshjelpslova og rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles i samfunnet. Dette vil det vere nødvendig å komme tilbake til etter at den nye rettshjelpsordninga har verka ei tid.

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

13.1 Innleiing

Det er eit overordna mål at rettshjelpsordninga i framtida står fram som lett tilgjengeleg og at den betrar tilgangen til nødvendig juridisk hjelp, samtidig som den legg til rette for enklare og billegare konfliktløysing enn gjeldande modell.

I meldinga er det varsla om moglege endringar og tiltak som representerer den retninga regjeringa ønskjer for rettshjelpspolitikken i framtida. Fleire av dei moglege endringane og tiltaka kan innebere ein viss auke og omfordeling av dei offentlege utgiftene til rettshjelp. Mens størsteparten av midlane i dag går til dekning av kostnader til domstolsbehandling, ønskjer departementet at den varsla førstelinjerettshjelpa og innføring av graderte eigendelar skal medføre at ein større del av rettshjelpssakene blir løyste så tidleg som mogleg på ein effektiv og minst mogleg kostnadskrevjande måte.

Regjeringa vil komme tilbake med forslag om konkretisering og iverksetjing av moglege endringar og tiltak i denne meldinga når desse er nærare gjennomgått, under dette budsjettkonsekvensar, i samband med dei årlege budsjettforslaga.

13.2 Etablering av førstelinjerettshjelp

Ved etablering av ei førstelinjeteneste vil det truleg vere føremålstenleg at kommunal infrastruktur blir nytta og at det blir bygd vidare på modellen med rettshjelp i offentlege servicekontor. Der det er mest praktisk kan førstelinjehjelpa unntaksvis givast frå kontora til advokatane og rettshjelparane. I dei større byane bør kommunane i stor grad stå fritt til å velje modellar for etablering av førstelinjeteneste som er tilpassa tilhøva. Det er uvisse knytt til kor mange kontor det er behov for på landsbasis. I dei større byane vil det vere behov for eitt eller fleire kontor. På mindre stader med spreidd busetnad trur departementet at det vil vere føremålstenleg at fleire kommunar samarbeider om drifta.

I 2007 vart det innvilga fritt rettsråd i ca. 18 000 saker. Dersom førstelinjetenesta blir obligato-

risk må alle desse sakene betenast ved førstelinjekontora. I tillegg kjem alle saker der søknad om rettshjelp blir avslått. Det ligg ikkje føre fullstendige tal på kor mange saker dette gjeld. Førstelinjetenesta må òg pårekne å betene dei sakene som i dag blir behandla av enkelte lågterskeltilbod, slik som prøveordninga med rettshjelp i offentlege servicekontor og Oslo kommune Fri rettshjelp. Departementet vurderer vidare å leggje til rette for at førstelinja kan dekkje alle sakstypar, med unntak av saker som har sitt utspring i strafferett eller i utøving av næringsverksemd.

Etablering av ein førstelinjeteneste vil medføre utgifter til innkjøp av kontorutstyr, møblar og IKT-løysing. Driftsutgiftene vil i hovudsak bestå av husleige, lønn, IKT og godtgjering og reiseutgifter til advokatar og rettshjelparar. Blir førstelinja knytt til dei kommunale servicekontora, må ein tru at servicekontora kan utføre nokre oppgåver innanfor gjeldande rammer. Vidare vil ordninga krevje ressursar til administrasjon både på lokalt og sentralt nivå. Departementet ser det som føremålstenleg at staten ber kostnadene til godtgjering av advokatar og rettshjelparar, og at kommunane dekkjer dei administrative kostnadene.

I tillegg til å hjelpe til med å løyse juridiske problemstillingar, blir det drøfta om førstelinjetenesta skal kunne gi informasjon om korleis publikum kan gjere betre bruk av det offentlege si alminnelege opplysnings- og rettleingsplikt. Dette kan på den eine sida gi auka pågang av førespurnader til andre offentlege forvaltningsorgan og dermed auke behovet for ressursar der. På den andre sida trur departementet at førstelinjetenesta, i dei tilfella der den viser ein klient til å søkje rettleiing hos eit offentlig forvaltningsorgan, vil kunne førebu vedkommande, slik at førespurnaden blir meir effektiv.

Departementet trur at førstelinjetenesta òg kan gi visse innsparingar. Ei målsetjing for ordninga er at den skal fungere som bindeledd mellom rettshjelpsordninga og rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles. Førstelinja kan vise eigna saker til behandling i for eksempel konfliktråda, noko som skal medverke til at færre saker blir

bringa inn for domstolane. Vidare er det eit mål at enkelte saker kan avklarast eller løysast allereie i møte med førstelinja. Også dette vil gi innsparingar.

Det er usikkert kor sterkt dei nemnde verknadene vil gjere seg gjeldande. Foreløpig er det ikkje mogleg å talfeste kostnadene med å etablere ei landsdekkjande ordning med førstelinjeteneste. Departementet vurderer derfor å leggje til rette for å etablere ei førstelinjeteneste som eit pilotprosjekt, for eksempel i eit eller to fylke. Prøveordninga vil kunne medverke til å gi svar på kor stort omfang ein kan vente av førespurnader, kva ressursbehov dette medfører og om tenesta gjer ytterlegare rettshjelp i form av rettsråd og sakførsel unødvendig. Det er anslått at etablering og drift av eit prøveprosjekt i to fylke over eitt år let seg gjere innanfor ei kostnadsramme på 35 mill. kroner.

Kostnadene ved ei eventuell telefon- og/eller nettbasert teneste er føresett utgreidd av den gruppa som blir sett ned for å vurdere innføring av ei slik teneste, jf. 5.8.

13.3 Kvalitetssikring av tilbydarsida

Departementet vurderer å leggje til rette for ei ordning med faste rettshjelpstilbydarar slik som beskrive i kapittel 6. Ei slik ordning vil medføre kostnader til behandling av søknader og administrasjon av ordninga, under dette offentlig godkjenningsordning og utforming av kvalifikasjonskrav. Advokatar og rettshjelparar som deltek i ordninga vil kunne få ein jamnare pågang av saker, noko som vil gi ein betre kompetanse. På sikt kan ordninga derfor medverke til å hindre unødig ressursbruk.

13.4 Innvilgingskompetansen

I alt 69 tingretter og fem lagmannsretter, forutan Høgsterett, tek som nemnt i 7.2 stilling til søknader om sakførsel på dei saksområda som er prioriterte etter rettshjelpslova. I tillegg kjem 18 fylkesmannsembete som tek stilling til sakførsel på det uprioriterte området.

Blir kompetansen samla hos fylkesmennene, vil den enkelte saksbehandlaren ta stilling til søknader om fri sakførsel langt oftare enn kva tilfellet er for dei fleste dommarane i dag. Dette vil kunne føre til at den som tek stilling til søknadene i stør-

re grad har oppdaterte kunnskapar om regelverket og praksis. Søknader om fri sakførsel vil dessutan kunne oversendast elektronisk frå advokatane til fylkesmennene, jf. omtale av elektronisk skjemaløysing i kapittel 1. Systemet krev minimale ressursar til registrering av innkomne søknader då dette skjer automatisk ved saksinntak. Fylkesmennene har allereie eit etablert administrativt apparat med innarbeidde rutinar for behandling av rettshjelpssaker, og dei har tidlegare hatt kompetansen som no ligg til dei alminnelege domstolane til å innvilge sakførsel.

Får færre instansar kompetanse til å innvilge rettshjelp, vil dette gi grunnlag for eit større rettshjelpsfagleg miljø, noko som kan heve kvaliteten på vedtaka som blir fatta. Vidare vil departementet kunne ha lettare for å kontrollere at det blir ført ein einsarta praksis. Dersom behandlinga av sakførselssaker blir sentraliserte og lagt til enkelte utvalte fylkesmannsembete, kan saksbehandlinga effektiviserast ytterlegare.

Arbeidet domstolane utfører i tilknytning til behandling av søknader om fri sakførsel er spreidd på eit stort tal stillingar. Ressursane som blir frigjorte ved at domstolane blir fritekne for arbeidet med å vurdere søknader om sakførsel, kan derfor ikkje utan vidare flyttast over til fylkesmennene i form av frigjorte stillingar. Flytting av kompetansen til å innvilge søknader om rettshjelp på sakførselsstadiet til fylkesmennene vil medføre auka arbeidsbelastning. Ein auke i talet stillingar hos fylkesmennene vil truleg bli nødvendig. Skall alle rettshjelpsavgjerder som fylkesmennene treffer kunne påklagast til Statens sivilrettsforvaltning, vil dette føre til saksauke der og moglegvis eit behov for å styrkje bemanninga.

Innføring av ein generell regel for vurdering av det rimelege og nødvendige

Styrking av ei skjønnsbasert vurdering av kva som er rimeleg og nødvendig, slik det er omtalt i kapittel 10, vil kunne medføre auka administrasjonskostnader fordi saksbehandlingstida i enkelte saker aukar noko.

Samtidig vil regelen motverke store og unødvendige utgifter ved at søknad om sakførsel betalt av det offentlege blir avslått i enkelte saker. Samla meiner departementet at ein slik regel vil kunne medverke til å redusere kostnadene ved rettshjelpsordninga.

13.5 Endringar i reglane om inntektsgrenser og eigendelar

I kapittel 8 drøfter departementet endringar i inntektsgrensene i rettshjelpsordninga, innføring av ei frådragsbasert ordning for utrekning av søkjarer si inntekt og innføring av graderte eigendelar.

Omlag 673 900 av dei 2,1 mill. hushalda i landet har inntekter under dei grensene som i dag gjeld for behovsprøvd rettshjelp (246 000 kroner for einslege og 369 000 kroner samla for personar som lever saman med felles økonomi). Departementet vurderer i kapittel 8 ei løysing som vil innebære at inntektsgrensene for å bli omfatta av rettshjelpsordninga blir sette til 325 000 respektive 600 000 kroner. Dette vil gjere at talet på hushald som kan gjere bruk av rettshjelpsordninga aukar til om lag 1 170 000. Ca. 113 000 hushald har inntekt under grensa på 100 000 kroner som gjeld i dag for å sleppe å betale eigendel. Blir grensa heva til 125 000 kroner, vil talet på hushald med inntekt under grensene for betaling av eigendel auke til 194 600.

Departementet trur at ein auke i talet på hushald som er omfatta av ordninga ikkje vil gi ein tilsvarende auke i kostnadene. Ei vesentleg årsak er at ca. 40 prosent av utgiftene til fritt rettsråd og fri sakførsel i dag er knytte til saker som er unntatte økonomisk behovsprøving. Desse kostnadene vil ikkje bli påverka av at inntektsgrensene blir heva. Vidare er det ei vanleg oppfatning innan rettshjelpsforskinga at låginntektsgrupper har ein større del uløyste juridiske problem enn den befolkninga elles har. Etterspørselen etter offentlig rettshjelp vil derfor truleg vere lågare hos personar med høgare inntekter. Fleire av dei sakstypene som er omfatta av rettshjelpsordninga i dag, og dei sakstypene som den i kapittel 9 er vurdert utvida til, er truleg mest aktuelle for dei med lågare inntekt. Dei offentlege kostnadene vil dessutan haldast nede om det blir innført graderte eigendelar. Ein person som mottek offentlig betalt rettshjelp vil i større grad enn i dag vere interessert i å halde kostnadene nede. I meldinga er det vidare vurdert om dei med høgare inntekt bør få ein høgare eigendelbelastning enn dei med lågare inntekt. Det er lagt opp til at dei nye inntektsgruppene som vil bli omfatta sjølve må bere over halvparten av det saka kostar.

I St.prp. nr. 1 (2008-2009) er det samla løvingsbehovet på kapittel 470 Fri rettshjelp, post 70 Fri sakførsel og post 71 Fritt rettsråd utrekna til ca. 614,6 mill. kroner. Departementet trur at dei alternativa som er drøfta i kapittel 8 åleine kan

medføre at utgiftene til rettsråd og sakførsel aukar med inntil 10 prosent. Auken vil likevel bli redusert noko om personar med høgare inntekter etterspør ordninga i mindre grad enn dei som alleie er omfatta av gjeldande ordning.

13.6 Endringar i rettshjelpsordninga sitt saklege dekningsområde

Departementet drøfter i kapittel 9 utvidingar i rettshjelpsordninga sitt saklege dekningsområde til saksområda gjeld, helse- og sosialrett, barne- bortføring, forbrukarrett, diskriminering, trygd og arbeidsforhold. Offentleg rettshjelp til felleseigeskifte mellom ektefellar og økonomisk oppgjør mellom sambuarar vil departementet vurdere å gjere avhengig av at partane har felles barn under 18 år og at tvisten omfattar bruksrett til felles bustad.

Som nemnt under 13.2 meiner departementet at innføring av ei førstelinjeteneste vil kunne medverke til å redusere behovet for rettsråd og sakførsel. Enkelte av dei nye saksområda som er drøfta i kapittel 9 er etter departementet sitt syn av ein slik art at dei i mange tilfelle kan løysast allereie i førstelinja. Dette gjeld saker om helse- og sosialrett, trygd, gjeld og arbeidsforhold. Departementet trur at det for dei andre sakstypene – barne- bortføring, forbrukarrett og diskriminering – berre vil dreie seg om eit avgrensa tal saker kvart år. Samanhalde med drøftinga om ei skjerping av vilkåra for rettshjelp i saker om felleseigeskifte og økonomisk oppgjør mellom sambuarar, trur departementet at dette ikkje vil medføre behov for auka budsjетtrammer.

13.7 Evaluering og forsking

Alle offentlege tiltak og verksemder er underlagt evalueringsplikt. Evaluering inneber å undersøkje om reguleringa faktisk har effektar, og om den medverkar til måloppnåing som føreset, både for det offentlege og for privat sektor. Ein god plan for evaluering av lover og forskrifter som er sette i verk medverkar både til å følgje opp at prosessar blir gjennomførde og til å etterprøve kva endringar dei faktisk har medført.

For å få ei evaluering som gir nyttig informasjon bør ein tidleg i arbeidet med ny rettshjelpslov lage ein plan for korleis tiltaka skal evaluert. For å få best mogleg svar på om tiltaka fører til dei ønska endringane, bør ein i god tid før lova

blir sett i verk undersøkje kva slag data som er nødvendige for å belyse verknadene av lovendingane, og leggje til rette for at desse data blir samla inn. Dette kan krevje tilpassingar i data-program for registrering av data. For å bestemme kva slag data som er nødvendige å samle inn, må det gjerast eit arbeid med å finne ut kva evalueringsspørsmål ein ønskjer å stille. Departementet meiner at dei mest sentrale tiltaka i meldinga som det vil vere viktig å evaluere effekten av, er innføring av førstelinjeteneste, endringane i dei økonomiske vilkåra, under dette innføring av graderte eigendelar og utvidinga av det saklege dekningsområdet. Det same gjeld kvalitets-sikring på tilbydarsida. Målet for ei evaluering må vere å gi svar på om endringane i rettshjelpsordninga når dei overordna måla om tidleg konfliktløysing og effektiv og nødvendig juridisk hjelp tilpassa økonomien til den enkelte.

Departementet tilrår at det i tillegg til ei evaluering av resultat og effektar òg blir lagt opp til ei prosessevaluering for blant anna å sikre kunnskap om korleis innføring av dei enkelte elementa i ny rettshjelpsordning er blitt gjennomførde. Som nemnt i 13.2 tilrår departementet at det blir lagt til rette for at førstelinjetenesta kan prøvast ut som eit pilotprosjekt. Det vil vere viktig å evaluere pilotprosjektet. Ei innføring av ei landsdekkjande, kommunal førstelinjeteneste vil innebere ei betydeleg reform i rettshjelpssamanheng, og ein behøver kunnskap blant anna om korleis samarbeidet mellom stat og kommune fungerer. Evaluering av pilotprosjektet vil gi viktig kunnskap ved innføring av ei landsdekkjande ordning.

I tillegg til behov for evaluering, meiner departementet at det òg er eit behov for ny kunnskap og forskning på området rettshjelp. Departementet ønskjer at rettshjelpsordninga i større grad enn i dag skal vere kunnskapsbasert. Det er derfor behov for ny forskning som viser effekten at dei tiltaka som blir sette i verk gjennom ny rettshjelpsordning. Eit sentralt spørsmål vil vere i kva grad ein når målsetjinga om at rettshjelpsordninga skal betre tilgangen til nødvendig juridisk hjelp og leggje til rette for enklare og billegare konfliktløysing enn gjeldande modell.

Det vil vere behov for kunnskap om samarbeidet mellom ulike etatar i både førstelinjetenesta og på rettsråds- og sakførselsstadiet. Det vil vidare vere behov for kunnskap om korleis modellen med kvalitetssikring av advokatar og rettshjelparar fungerer. Barnefordelingssaker utgjer ein svært stor del av saker med offentlig rettshjelp, og departementet vil særleg framheve behovet for meir kunnskap om desse sakene og samspelet med rettshjelpsordninga. Også på området statistikk er det behov for å betre og utvikle vidare gode system som gjer det mogleg med meir og betre forskning på området rettshjelp.

Justis- og politidepartementet

t i l r :

Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 17. april 2009 om offentlig rettshjelp blir sendt Stortinget.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post - og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Akademika AS
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Inger Sandved Anfinsen, KOBOLT

Trykk: 07 Gruppen AS – 4/2008

