JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009)

Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?

En sammenlikning av rettshjelpordningene i Norge og Finland

Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?

En sammenlikning av rettshjelpordningene i Norge og Finland

Jon T. Johnsen
Professor dr juris
Utredning avgitt 14. oktober 2008

Innhold

1 Innledning – Stortingsmeldingen om rettshjelpordningene ... 9
1.1 Bakgrunnen for utredningen ... 9
1.2 Noen hovedtrekk ved rettshjelpordningene i Norge og Finland ... 9
1.3 Viktige begreper ... 10
1.3.1 Hva mener vi med rettshjelp? ... 10
1.3.2 Nærmere om rettshjelpbehov ... 11
1.3.3 Rettshjelpsystemet ... 12
1.4 Opplegget av sammenlikningen ... 12

2 Kunnskapsgrunnlag for analysen ... 14
2.1 Modell for analysen ... 14
2.1.1 Generelt ... 14
2.1.2 Problemproduserende faktorer ... 14
2.1.3 Problemreduserende faktorer ... 15
2.1.4 Dynamikken i modellen ... 15
2.1.5 Modellen og komparasjonen ... 16
2.2 Reguleringen av rettshjelpmarkedet ... 18
2.3 Rettshjelpbehovet ... 19
2.3.1 Den rettspolitiske betydningen av det udekkede rettshjelpbehovet ... 19
2.3.2 Hovedtrekk ... 19
2.4 Rettshjelpsystemet i Finland og Norge ... 22
2.4.1 Oversikt ... 22
2.4.2 Kommersielle rettshjelpere ... 23
2.4.3 Rettshjelpsystemet etter rettshjelplovene ... 24
2.4.4 Ukommersielle rettshjelptilbud utenfor rettshjelplovene ... 25
2.4.4.1 Kartleggingen i Finland og Norge. Systematisering av rettshjelptilbudene ... 25
2.4.4.2 Noen sammenlikninger ... 28

3 Hovedprinsippene i rettshjelppolitikken i Finland og Norge ... 30
3.1 Innledning ... 30
3.2 Gjeldende rettshjelppolitikk ... 30
3.2.1 Finland ... 30
3.2.2 Norge ... 31
3.3 Sammenlikninger ... 32
3.4 Nærmere om opplegget av sammenlikningen ... 34

4 De saklige vilkårene for ukommersiell rettshjelp ... 36
4.1 Rettshjelplovene ... 36
4.1.1 Sivile problemer ... 36
4.1.2 Straffekrav ... 37
4.1.3 Offerrettshjelp ... 38
4.2 Rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene ... 39
4.2.1 Datagrunnlag ... 39
4.2.2 Norge ... 39
4.2.3 Finland ... 41
4.3 Rettshjelpdekningen og samspillet mellom de ukommersielle rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelplovene ... 42
4.3.1 Dekningen i rettshjelplovene ... 42
4.3.2 Forholdet mellom rettshjelp i og utenfor rettshjelplovene ... 43

5 Økonomisk behovsprøving ... 44
5.1 Innledning ... 44
5.2 Inntekts- og formuesbegrepet ... 44
5.3 Økonomiske grenser og egenandel ... 45
5.4 Behovsprøvingen i praksis ... 47
5.4.1 Regneeksempel ... 47
5.4.2 Sammenlikninger ... 47
5.5 Unntak fra den økonomiske behovsprøvingen ... 48
5.6 Saksomkostninger ... 49
5.7 Økonomiske vilkår for ukommersiell rettshjelp utenom rettshjelplovene ... 50

6 Rettshjelpens innhold ... 51
6.1 Innledning ... 51
6.1.1 Problemstillingene ... 51
6.1.2 Hva kan rettshjelpen gå ut på? ... 51
6.2 Rettshjelpens omfang ... 52
6.2.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene ... 52
6.2.2 Rettshjelp utenom rettshjelplovene ... 52
6.3 Rettshjelpens kvalitet ... 53
6.3.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene ... 53
6.3.1.1 Faglige kvalifikasjoner ... 53
6.3.1.2 Klientorientering ... 54
6.3.1.3 Uavhengighet og fritt advokat- og klientvalg ... 56
6.3.1.4 Rettshjelpferdigheter ... 58
6.3.2 Andre ukommersielle rettshjelptilbud ... 58
6.3.2.1 Ombudene ... 59
6.3.2.2 Andre offentlige rettshjelptilbud ... 60
6.3.2.3 Organisasjonene og de frivillige tilbudene ... 60
6.4 Rettshjelp og konfliktløsningstilbud ... 61

6.4.1 Hva går jurdisk konfliktløsning ut på? ... 61
6.4.2 Forholdet mellom rettshjelp og konfliktløsning ... 62
6.4.3 Konfliktløsning og rettshjelp etter rettshjelplovene ... 63
6.5 Strukturell rettshjelp ... 64

7 Administrasjon ... 66
7.1 Søknadsbehandling ... 66
7.2 Betalingsordningene ... 66
7.2.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene ... 66
7.2.1.1 Finland ... 66
7.2.1.2 Norge ... 67
7.2.1.3 Noen sammenlikninger ... 68
7.2.2 Betaling av rettshjelpere i ukommersielle rettshjelptiltak utenfor rettshjelplovene ... 68
7.3 Organisering av rettshjelptilbudet ... 68

8 Hvordan fungerer rettshjelptilbudene? ... 70
8.1 Innledning ... 70
8.2 Utgiftene ... 70
8.2.1 Rettshjelplovene ... 70
8.2.2 Rettshjelptilbud utenfor rettshjelplovene ... 72
8.3 Rettshjelpdekningen ... 72
8.3.1 Ordningene i rettshjelplovene ... 72
8.3.1.1 Volum ... 72
8.3.1.2 Sakstyper ... 74
8.3.1.3 Den økonomiske behovsprøvingen i praksis ... 74
8.3.1.4 Sammenlikninger av ressursbruk ... 75
8.3.1.5 Straffeprosessuell offerrettshjelp ... 76
8.3.2 Rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene ... 77
8.3.2.1 Volum og sakstyper ... 77
8.3.2.2 Overlapping mellom rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelploven ... 78
8.3.2.3 Fattigdomskravet ... 79
8.4 Leveringsapparatet ... 80
8.4.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene ... 80
8.4.1.1 Deltakelse fra privatpraktiserende rettshjelpere ... 80
8.4.1.2 Geografisk fordeling ... 81
8.4.2 Rettshjelptiltakene utenfor rettshjelploven ... 82

9 Rettspolitiske vurderinger og forslag ... 84
9.1 Innledning ... 84
9.2 De saklige begrensningene ... 84
9.3 Den økonomiske behovsprøvingen ... 85
9.3.1 Hvilke midler bør trekkes inn? ... 85
9.3.2 Økonomiske grenser og egenandeler ... 86
9.3.2.1 Prinsipper for behovsprøvingen ... 86
9.3.2.2 Egenandeler ... 87
9.3.2.3 Saksomkostninger ... 88
9.3.2.4 Bruken av økonomisk behovsprøving ... 89
9.4 Innholdet av rettshjelpen ... 90
9.5 Rettshjelpmarkedets funksjon i offentlig rettshjelp ... 91
9.5.1 Innledning ... 91
9.5.2 NOU 2002:18 Rett til rett ... 91
9.5.2.1 Brukerne ... 91
9.5.2.2 Tilbyderne ... 92
9.5.2.3 Økonomiske barrierer ... 93
9.5.3 Egne vurderinger ... 93
9.6 Betydningen av offentlige rettshjelptiltak ... 95
9.6.1 Kostnader ... 95
9.6.2 Kapasitet og geografisk fordeling ... 95
9.6.3 Kvalitet ... 96
9.6.4 Konfliktløsningsmodell ... 98
9.6.5 Administrasjon av rettshjelpordningen ... 99
9.6.6 Finsk evaluering av offentlig rettshjelp ... 99
9.7 Ukommersiell rettshjelp utenfor rettshjelplovene ... 100
9.8 Avsluttende vurderinger ... 101

Finske lover og forskrifter ... 102

Offentlige dokumenter ... 102

Litteratur ... 102

Viktige forkortelser

FR – finsk rettshjelpslov
NR – norsk rettshjelpslov
Fstrl – finsk straffeprosesslov
Nstrl – norsk straffeprosesslov
FJD – Det finske justisdepartement
NJD – Det norske justisdepartement

Justitieministeriet 2008:17 – Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2008:17: «Rätthjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2007.»

RP 82/2001 rd – RP 82/2001 rd Regeringens proposition til riksdagen med förslag til rättshjälpslag och vissa lager som har samband med den.

Optula – Henriikka Rostii, Johanna Niemi, Marjukka Lasola 2008 *Legal Aid and Legal Services in Finland* National Research Institute of Legal Policy Research Report 237.

Statskonsult – «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge» *DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) rapport nr 2008:1.*

St.meld. 16 (1989-90) – Stortingsmelding nr. 16 (1989-90) *Om offentlig rettshjelp.*

1 Innledning – Stortingsmeldingen om rettshjelpordningene

1.1 Bakgrunnen for utredningen

Justisdepartementet skal fremme en stortingsmelding om reformer i offentlig rettshjelp, heretter omtalt som *rettshjelpmeldingen*. Bakgrunnen er at Soria Moria-erklæringen bestemmer at rettshjelpordningene skal gjennomgås og forbedres.[1] Som ledd i arbeidet har Justisdepartementet bedt om en utredning som analyserer og sammenlikner finsk og norsk rettshjelp. De kunnskapsbehovene som Stortinget og Justisdepartementet har pekt på, utgjør de sentrale problemstillingene for denne rapporten. Sammenlikningen er derfor lagt opp med et reformpolitisk siktemål. Formålet er å vurdere om det finske systemet for offentlig rettshjelp og konfliktløsning inneholder elementer som kan være nyttige å ta i betraktning i det norske reformarbeidet.

I forbindelse med prosjektoppdraget, har Justisdepartementet angitt en rekke mer spesifikke spørsmål som departementet ønsker belyst som ledd i den komparative analysen. Andre problemstillinger har vært fremme i uformelle diskusjoner med departementet. Disse problemstillingene er hensyntatt i opplegget av undersøkelsen og blir besvart som ledd i analysen underveis så langt det lar seg gjøre. Jeg har ikke funnet det hensiktsmessig med noen eksplisitt redegjørelse for de enkelte spørsmålene som har vært reist.

Opplegget og gjennomføringen av sammenlikningen er imidlertid gjort av undertegnede på faglig grunnlag. Den tar opp spørsmål som etter min vurdering er de viktigste uavhengig av om de har vært reist av departementet.[2]

Metodisk har jeg valgt en forskningsmessig og ikke en politisk eller administrativ tilnærming, selv om disse analysemåtene overlapper i atskillig grad. Rettshjelp- og konfliktløsningsordningene i de to landene blir presentert i en forskningsmessig ramme, og på bakgrunn av en forskingsmessig forståelse av rettshjelp og rettshjelpbehov.

Innledningsvis skal jeg kort nevne noen hovedtrekk ved rettshjelpen i Finland og Norge som er viktige i sammenlikningen (1.2). Jeg skal også klargjøre innholdet av noen sentrale begreper og si litt om betydningen av dem i analysen (1.3). Til slutt redegjør jeg nærmere for opplegget og tankegangen bak den sammenliknende undersøkelsen (1.4).

1.2 Noen hovedtrekk ved rettshjelpordningene i Norge og Finland

Hovedpoenget med offentlig rettshjelp er på en effektiv måte å hjelpe befolkningen til å løse juridiske problemer. Utforming og gjennomføring av ordninger for dette omtaler jeg i det følgende som *offentlig rettshjelppolitikk*.

Både i Norge og i Finland er rettshjelp som hovedordning en markedsbasert tjeneste. Rettshjelperne er private næringsdrivende som yter juridisk bistand kommersielt og de som har behov for bistand må betale markedspris for tjenestene. Den offentlige rettshjelppolitikken i begge land handler om å sikre at befolkningen får tilgang til nødvendig rettshjelp for å ivareta sine juridiske posisjoner også hvor de har vansker med å betale markedspris. En utfordring i rettshjelppolitikken går ut på å påvirke rettshjelpmarkedet slik at det kan omfatte så stor del av befolkningen som mulig. Men begge landene finnes det også ukommersielle rettshjelpordninger som skal sikre de juridiske posisjonene til lavere lag av befolkningen. Disse ordningene varierer mye i innhold og omfang.

---

1 «Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09» s 68, som er fulgt opp av Justis- og politidepartementet: «Med utgangspunkt i Soria Moria - erklæringen og anmodningsvedtak fra Stortinget (Budsjettinnst. S. nr. 4 (2004 – 2005)) mht. rettshjelpsordningen i Finland, skal det utarbeides en stortingsmelding om rettshjelpsordningen. Stortingsmeldingen skal oversendes Stortinget innen utløpet av 2008/behandles av Stortinget innen utgangen av denne valgperioden.»

2 I arbeidet har jeg hatt god hjelp av to vitenskapelige assistenter, Anne Sofie Hippe (til 1. juni) og Olaf Halvorsen Rønning.

Noen av ordningene omfatter så vel sakførsel for domstolene som rettshjelp utenfor rettergang, mens andre bare gir enkel juridisk rådgivning. Noen av ordningene dekker et bredt spekter av juridiske problemer og omtales gjerne som de alminnelige rettshjelpordningene, mens andre er mer spesialiserte og begrenser seg til spesifikke problemtyper som eksempelvis forbrukersaker eller til utvalgte grupper som eksempelvis asylsøkere. Ordningene kan omfatte alle lag av befolkningen, som forvaltningens rådgivningstjeneste og forbrukerkontorene, mens tilgangen til andre tilbud – som ordningene i rettshjelplovene – kan være gjenstand for økonomisk behovsprøving.

Ukommersielle rettshjelptilbud drives både av det offentlige og av private organisasjoner og interessegrupper. Ikke alle tilbudene er gratis. Klientene kan selv måtte betale en større eller mindre del av kostnadene, selv om de får hjelpen billigere enn markedspris.

En viktig grunn til undersøkelsen er at Finland har et godt utbygget nett av offentlige rettshjelpbyråer, mens de alminnelige rettshjelpordningene i Norge nesten utelukkende baserer seg på kjøp av tjenester hos privatpraktiserende advokater. Vi finner også en rekke andre forskjeller i hvordan rettshjelpordningene er bygget opp og fungerer, som jeg kommer tilbake til etter hvert.

Det er også forskjeller i oppbygning av konfliktløsningsordningene. Særlig i øynefallende er forskjellene i domstolssystem. Mens Norge i hovedsak har to domstolsordninger – en for straffesaker og en for andre saker – har Finland i tillegg egne domstoler for forvaltningssaker.

En siste hovedforskjell ligger i reguleringen av rettshjelpmarkedet. I Norge er det bare privatpraktiserende advokater som har generell adgang til å drive rettshjelp som økonomisk virksomhet. Adgangen for andre, innbefattet jurister uten advokatbevilling, er begrenset – også til å drive rettshjelp på ideelt, ikke-økonomisk grunnlag. Finland har i liten grad gitt advokater eller andre jurister monopol på å yte rettshjelp. Mulighetene for andre aktører til å delta i rettshjelpmarkedet er derfor vesentlig større, og påvirker også rettshjelpmulighetene for målgruppene for offentlig rettshjelp.

Både Finland og Norge er del av den nordiske rettskulturen som er preget av utstrakt samarbeid og idéutveksling om rettslige ordninger over lang tid. Det eksisterer derfor et omfattende fellesskap både i rettslig tenkning og i landskapet av rettslige reguleringer og institusjoner. Dette gjør verdien av sammenlikningen større. Tiltak som har vist seg vellykkede i et av landene, vil med større sannsynlighet kunne overføres til det andre enn ordninger som stammer fra andre rettskulturer.

1.3 Viktige begreper

1.3.1 Hva mener vi med rettshjelp?

Rettshjelpbehov[3] er et sentralt begrep når rettshjelpordninger skal analyseres og sammenliknes. Det kan defineres som nytte av juridisk ekspertise for å analysere og eventuelt avhjelpe et problem. Slik eksperthjelp omtales også som *rettshjelp* eller *juridisk bistand*. Juridisk ekspertise eller kunnskap kan her deles i tre hovedelementer:

(1) *Regelkunnskap* – eller kjennskap til det juridiske innholdet av rettsreglene og øvelse i å finne fram i og fortolke dette.

(2) *Subsumsjonskunnskap* – eller erfaring i å anvende reglene på faktiske forhold. Dette krever øvelse i å kartlegge og dokumentere rettslige relevante saksforhold, altså i å fastslå den enkeltes individuelle rettsstilling.

(3) *Strategisk kunnskap* – eller kjennskap til retts- og forvaltningsapparatets oppbygning og virkemåte – samt øvelse i å fremme saker og utløse reaksjoner i dette systemet. Her er det tale om trening i å utnytte de muligheter den enkeltes rettsstilling gir til å ivareta vedkommendes velferd.

Juridisk bistand eller rettshjelp består altså i å tilføre slik juridisk innsikt til personer som trenger det for å utnytte sin rettsstilling.

Rettshjelp forutsetter alltid en forutgående kartlegging av klientens problem og ønsker om problemløsning. Denne prosessen har til formål å skaffe *rettshjelperen* den nødvendige grunnlagsinformasjonen for å kunne yte bistand. Dette kan sammenliknes med legens innledende samtale før hun for alvor går i gang med å stille en diagnose.

Vi kan skille mellom tre typer av rettshjelp eller juridisk bistand; rådgivning, formuleringshjelp og partsrepresentasjon. I *rådgivning* analyserer rettshjelperen klientens problem og veileder om hvordan det kan løses. Ved *formuleringshjelp* vil rettshjelperen i tillegg utforme dokumenter til bruk for klientens egen problemløsning, som brev, avtaler, søknader klager, prosesskriv og andre skriftlige bidrag til juridisk problemløsning, og ved *partsrepresentasjon* vil rettshjelperen også opptre på vegne av klienten – eksempelvis overfor en forhandlingspart, konfliktmotpart, megler,

[3] Se Johnsen, Jon T. 1987 *Retten til juridisk bistand*, TANO, Oslo s 41-47 for en nærmere drøftelse. Se også St.meld. 16 (1989-90) *Om offentlig rettshjelp* s 19-20.

som fullmektig i en forvaltningssak eller som prosessfullmektig i sivile saker.[4]

Hva slags rettshjelp som trengs i den enkelte sak, vil selvsagt variere og må vurderes konkret. Den profesjonelle, faglige vurderingen av problemet er det sentrale. At en person selv ønsker å saksøke staten for en trafikkskade pga. dårlige veier, er ikke tilstrekkelig.

1.3.2 Nærmere om rettshjelpbehov

I rettshjelpforskningen brukes altså uttrykket rettshjelpbehov når juridisk bistand kan føre til en positiv endring i den enkeltes situasjon. Kriteriet på behov er en individuell velferdsforbedring – eller at en velferdsforverring motvirkes. Poenget er at mottakeren har fordel av rettshjelpen.

Kompleksitet. Det er ikke nødvendig at problemet er juridisk komplisert. Innsikt som kan fortone seg elementær og uproblematisk for en skolert jurist for å analysere, eksempelvis et arvespørsmål, behøver på ingen måte å være det for en person som ikke tidligere har møtt slike problemer.

Rettshjelpbehov og sosiale behov. Rettshjelpbehov hører derfor nær sammen med sosiale behov. Et rettshjelpbehov i en trygdesak er samtidig et symptom på helseproblemer og inntektssvikt. En sak om byggetillatelse kan samtidig representere et boligproblem fordi klientens leilighet er blitt for trang, et samlivsproblem fordi familielivet lider, et økonomisk problem fordi byggeprisene stiger, osv. Like lite som helseapparatet kan helbrede alle sykdommer, kan rettshjelp avhjelpe alle underliggende sosiale behov. Som regel vil det være tale om et bidrag til problemløsning hvor betydningen vil variere sterkt. I noen situasjoner har juridisk bistand en typisk «nøkkelfunksjon» ved å gi klienten tilgang til materielle, økonomiske eller profesjonelle ressurser som er sentrale for problemløsningen. I andre situasjoner kan betydningen være uvesentlig eller til og med ha en negativ effekt.

Rettshjelpbehov og etterspørsel etter rettshjelp. Det er viktig å skille mellom rettshjelpbehov og faktisk etterspørsel etter rettshjelp. Etterspørsel forutsetter at folk aktivt prøver å skaffe seg juridisk bistand. Etterspørselen avhenger derfor ikke bare av at folk har rettshjelpbehov, men også av deres evne til å foreta en realistisk kartlegging av egne juridiske problemer, og av hvordan de avveier velferdsgevinstene ved å søke rettshjelp mot kostnader og andre mulige velferdstap.

Juridiske problemer og andre problemer. Folks problemer er sjelden rendyrket juridiske. Juridiske problemer vil opptre i kombinasjon med andre typer problemer. Den som ikke får nødvendig helsehjelp har både et helseproblem og et juridisk problem. Det juridiske elementet i et problem kan være mer eller mindre dominerende og mer eller mindre komplekst. Det er sjelden at den juridiske løsningen i seg selv er det viktigste for probleminnehaveren. Men juridiske problemer har ikke sjelden en nøkkelfunksjon, ved at løsningen av dem gir tilgang til viktige ressurser. Blir det fastslått juridisk at probleminnehaveren ikke har fått den helsehjelp vedkommende har krav på i forbindelse med en alvorlig sykdom, kan det føre til at nødvendig behandling blir iverksatt og at tap som er lidd blir kompensert. Når jeg i det følgende bruker uttrykket «juridisk problem» er det i denne vide betydningen – et problem med juridiske komponenter.

Selv om et problem har juridiske komponenter, er det ikke selvsagt at det bør løses ved hjelp av juridiske teknikker. Selv om det kanskje er grunnlag for et juridisk krav mot en arbeidsgiver, kan det være mer å vinne for den enkelte på å bruke tiden til å tjene penger på vanlig arbeid enn å bruke tid og krefter på å forfølge et juridisk usikkert krav. Rettssaker er en uaktuell konfliktløsningsmetode for de aller fleste juridiske problemer, og selv hvor saken ender for domstolene, er dette ofte som det siste alternativet fordi andre måter å løse problemet på ikke har ført fram.

Rettshjelpbehov og rettstap. At det foreligger et rettshjelpbehov betyr ikke nødvendigvis at den som har problemet risikerer å lide rettstap. Kompetent juridisk analyse av problemet kan vise at det ikke er noe å vinne på å forsøke å utnytte de juridiske posisjonene probleminnehaveren har. Men rettshjelp i form av avklaring og rådgiving kan være viktig nok for den det gjelder, selv om rådet går ut på f. eks. å akseptere et fremsatt krav eller frafalle et krav man selv mener man har.

Mange juridiske problemer gjelder heller ikke konflikter, men først og fremst behov for juridisk planlegging og informert bruk av eksisterende rettigheter for å sikre egen velferd. Ikke sjelden har god juridisk innsikt i egne juridiske posisjoner en betydelig konfliktforebyggende funksjon. Rettshjelpordninger bør derfor sammenliknes med deres evne til å tilby nyansert juridisk hjelp, tilpasset den enkeltes problem og behov for problemløsning, og med en ressursbruk som er rasjonell i forhold til problemets karakter og betydning for den som har det.

---

[4] Hva rettshjelp kan gå ut på, vil bli utdypet i kap 6.1.2 «Hva kan rettshjelpen gå ut på?» s. 51.

Begrepet «rettshjelpbehov» favner altså vidt. Det kan dreie seg om juridisk sett forholdsvis trivielle spørsmål som raskt kan løses på et offentlig kontor av en funksjonær som kan kontorets saksfelt, men behovet kan også knytte seg til en juridisk tvist som må bringes inn for domstolene for å få en forsvarlig løsning og hvor advokathjelp er nødvendig.

1.3.3 Rettshjelpsystemet

Både Finland og Norge har som nevnt et spekter av ordninger og tilbud for å avhjelpe rettshjelpbehov som omfatter langt mer enn markedsbasert eller kommersiell rettshjelp. Dette samlede sett av ordninger kaller jeg for *rettshjelpsystemet*.

En vid avgrensning av rettshjelp innebærer også en bred tilnærming til hvilke tiltak som skal regnes som del av rettshjelpsystemet. Alle institusjoner som på en eller annen måte bidrar til å løse folks juridiske problemer ved å tilføre juridisk ekspertise, bør regnes som del av systemet.

Rettshjelpsystem og rettshjelpbehov. Behovet for særskilte offentlige ordninger blir eksempelvis forskjellig ettersom tilgangen på markedsbaserte rettshjelptjenester fra kommersielle rettshjelpere er god eller begrenset og prisnivået høyt eller lavt. På tilsvarende vis bør rettshjelppolitikken ta hensyn til andre ukommersielle rettshjelptilbud og hvilke konfliktløsningskanaler som eksisterer og hvordan de fungerer. Hvis domstolsprosessen er kompleks og omstendelig med høy grad av teknisk-juridisk formalisering og krav til innsats fra partene, blir rettshjelpbehovet større enn hvor prosessen er enkel og med aktiv hjelp fra dommeren til partene ved behov.

Rettshjelpordninger i og utenfor rettshjelplovene. Både Finland og Norge har egne lover om rettshjelpordninger for befolkningsgrupper som ikke har økonomi til å dekke sine rettshjelpbehov på ordinært vis gjennom rettshjelpmarkedet. I rettshjelppolitikken oppfattes disse som nevnt gjerne som samfunnets hovedordninger for å avhjelpe det udekkede rettshjelpbehovet hos de som ikke kan betale selv. Jeg kommer derfor til å skille mellom ordningene etter rettshjelplovene og andre ukommersielle rettshjelptilbud.[5]

Rettshjelpsystem og kompetanse. Kravet til juridisk kompetanse i rettshjelpsystemet bør sees både i forhold til hva de ulike kategoriene av juridiske problemene krever av kunnskaper for å løses forsvarlig og til hva slags innsikt folk selv har. Advokater er utvilsomt den yrkesgruppe som har den høyeste formelle juridiske kompetansen blant rettshjelperne, men også deres faktiske kompetanse varierer betydelig fra problemtype til problemtype. Sosionomer, revisorer, bankøkonomer, leger og arkitekter kan ha en spesialkompetanse på utvalgte, praktiske problemtyper som er fullt på høyde med advokatenes eller bedre enn denne. Sammenlikningen mellom Finland og Norge bør derfor også trekke inn hva slags kompetanse som benyttes for å håndtere ulike kategorier av juridiske problemer.

1.4 Opplegget av sammenlikningen

Utgangspunktet for rettshjelppolitikken er det udekkede rettshjelpbehovet i befolkningen og hvordan dagens rettshjelpsystem fungerer i forhold til dette. Vi trenger derfor en del grunnlagsopplysninger både om rettshjelpbehov, rettshjelpsystem og rettshjelpmarked for å kunne vurdere hvordan de eksisterende rettshjelpordningene fungerer. Kap 2 oppsummerer grunnlagsforståelsen av rettshjelp som jeg bygger på i den sammenliknende analysen. Kap 3 sammenlikner hovedprinsippene i den offentlige rettshjelppolitikken for å se om det er forskjeller mellom Finland og Norge i den grunnleggende tenkningen om befolkningens adgang til å hevde sin rettsstilling.

Kap 4-6 går grundigere inn i sammenlikninger av de viktigste sidene ved rettshjelpordningene. Kap 4 tar for seg hvilke typer juridiske problemer som omfattes av ordningene for ukommersiell rettshjelp. Kap 5 sammenlikner hvilke befolkningsgrupper som omfattes av ordningene og egenbetalingen, mens kap 6 redegjør for hva slags rettshjelp som tilbys for de problemene som omfattes. Jeg har lagt særlig vekt på å få fram og sammenlikne den rettslige reguleringen av ordningene. I hvilken grad er det tale om lovfastsatte rettigheter og i hvilken grad ytes rettshjelp etter et diskresjonært skjønn?

Kap 7 behandler administrasjonen av rettshjelpen og sammenlikner søknadsbehandlingen, betalingsordningene og organiseringen av rettshjelpen.

Kap 8 analyserer hvordan rettshjelptilbudene faktisk fungerer i de to landene. Jeg sammenlikner utgiftene, rettshjelpdekningen og leveringsapparatet.

Kap 9 inneholder rettspolitiske vurderinger og konklusjoner. Her drøfter jeg resultatene av sammenlikningen med hovedvekt på ordningene i

[5] Skillet utdypes i kap 2.4. «Retthjelpsystemet i Finland og Norge» s. 22–25.

rettshjelplovene og vurderer ønskeligheten av reformer. I tråd med de foregående kapitlene behandler jeg utvalget av juridiske problemer, den økonomiske behovsprøvingen og innholdet av rettshjelpen. Deretter går jeg dypere inn rettshjelpmarkedets funksjon i offentlig rettshjelp og drøfter betydningen av offentlig organiserte retthjelptiltak. Etter dette ser jeg på rollen til de ukommersielle rettshjelptiltakene utenfor rettshjelploven.

Som ledd i arbeidet med rettshjelpmeldingen er det utført nasjonale undersøkelser av rettshjelptilbudene i Norge og Finland. Begge undersøkelsene utgjør en viktig del av grunnlagsmaterialet for analysene i denne rapporten. Undersøkelsen i Norge er utført av Statskonsult og offentliggjort i «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge» DIFI rapport nr 2008:1.[6] Den finske undersøkelsen er utført av Rättspolitiska Forskningsinstitutet i Finland – Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos – forkortet OPTULA og offentliggjort i Henriikka Rostii & Johanna Niemi & Marjukka Lasola (2008) *Legal Aid and Legal Services in Finland* National Research Institute of Legal Policy Research Report 237. Jeg kommer til å omtale de to undersøkelsene som «Statskonsult» og «Optula.»

En sammenlikning av det samlede rettshjelp- og konfliktløsningstilbudet i Finland og Norge er en omfattende oppgave. Ordningene er mangefasetterte og en felles struktur mangler. Skal en gå inn i detaljene i alle ordningene, vil analysen fort få et uoversiktlig preg. Både Statskonsults og Optulas rapporter er på over 100 sider. Tanken har vært at disse rapportene skal gi den detaljerte analysen av de to landenes rettshelpordninger, og at den komparative analysen kan bygge på disse.

Det må imidlertid erkjennes at også disse rapportene langt på vei er oversiktsrapporter. Jeg kommer derfor både til å gå dypere i noen spørsmål enn disse rapportene gjør og ta opp enkelte spørsmål som disse ikke behandler. Annet relevant materiale vil derfor også bli benyttet. Sammen med professor Francis Regan[7] foretok jeg i 2003 en ganske omfattende kartlegging av finsk rettshjelp.[8] Materialet fra denne undersøkelsen vil også bli brukt i denne utredningen. Jeg har også innhentet annet materiale fra Finland. Det finske Justitiepartementet har vist stor interesse for undersøkelsen og vært behjelpelig med tilleggsmateriale når det har vært behov for det. På tilsvarende måte er Statskonsult-undersøkelsen blitt supplert med annet relevant materiale fra Norge, blant annet fra Justisdepartementet.[9]

---

6 Statskonsult utførte arbeidet med rapporten i 2007. Statskonsult ble del av Direktoratet for forvaltning (DIFI) fra 1 januar 2008 og rapporten ble derfor utgitt i det nye direktoratets navn.

7 Professor Francis Regan er en internasjonal ekspert på rettshjelp ansatt ved Flinders University, Australia som jeg har samarbeidet mye med.

8 Regan, Francis & Johnsen, Jon T. 2007 «Are Finland's Recent Legal Services Policy Reforms Swimming against the tide of International Reforms?» 26 *Civil Justice Quarterly* s 341-157 og Johnsen, Jon T. & Regan, Francis 2008 «How to use an international 'best policy'-model in the analysis and improvement of Finnish legal aid» i C.H. van Rhee and A. Uzelac (eds) *Civil Justice between Efficiency and Quality: From Ius Commune to the CEPEJ* Intersentia Antwerp-Oxford-Portland, s. 151-188. Jeg trekker også noe veksel på erfaringer fra tidligere studieturer til Finland i 1978 og 1986.

9 Jeg benytter forkortelsene *FJD* for det finske Justitiedepartementet og *NJD* for det norske Justis- og politidepartementet.

2 Kunnskapsgrunnlag for analysen

2.1 Modell for analysen

2.1.1 Generelt[1]

En viktig forutsetning for en god analyse er en helhetsforståelse av det samfunnsproblemet rettshjelpbehovet representerer. Hva skaper juridiske problemer, hvordan er de sammensatt, hvordan håndteres de i dag og hva slags problemer er det som ikke løses i dagens system? Både det finske og det norske rettshjelpsystemet vil bli søkt sammenliknet i dette perspektivet.

De sentrale antakelsene om disse faktorene har jeg sammenfattet i en modell for den juridiske problemprosessen. Den er ment å omhandle faktorer som er like aktuelle i Finland som i Norge.

Figur 2.1 Modell for den juridiske problemløsningsprosessen

Juridiske problemer og rettshjelpbehov er ikke noe statisk fenomen. De oppstår, eksisterer og forsvinner i en kontinuerlig prosess. Skal vi skaffe oss et overblikk, må vi både spørre etter hva slags samfunnsmekanismer som skaper dem – noe jeg har kalt for *problemproduserende faktorer*, og hvilke som får dem til å opphøre – noe som er kalt for *problemreduserende faktorer* i modellen.

2.1.2 Problemproduserende faktorer

Sentrale samfunnsprosesser ligger bak produksjonen av juridiske problemer. Industrialisering og urbanisering, offentlig og privat vekst, strukturendinger i industri- og næringsliv, miljøvern og forurensning, migrasjon og etniske konflikter og endringer i kjønnsrollemønstre og samlivsformer er viktige eksempler på slike bakenforliggende prosesser. Dynamikken i slike prosesser er også viktig. Når befolkningen forlater primærnæringene til fordel for industri, service og kunnskapsbasert produksjon, oppstår det en rekke nye juridiske spørsmål knyttet til inntekt, konsum, produksjonsmidler og produktomsetning, helse og velferd osv. Endrede kjønnsroller genererer problemer knyttet til nye samlivsmønstre, barneomsorg og samlivsoppløsning. Økt migrasjon bidrar til problemer knyttet til etnisitet og overgang fra kulturell homogenitet til et multikulturelt samfunn.

Produksjonen av juridiske problemer må også settes i sammenheng med samfunnets forsøk på å påvirke og styre forløpet av slike prosesser. Myndighetene bruker rettsregler og rettssystemet som et sentralt politisk virkemiddel for å håndtere sosial endring. De utferdiger en stadig strøm av bestemmelser om markedsregulering, velferdsreformer, regulering av privat eiendomsrett, utdanningstilbud, samlivsformer osv. Politikerne endrer også stadig oppbygningen av retts- og forvaltningsapparatet og innholdet av dets kompetanse til å håndtere samfunnsutviklingen på ulike områder. Strukturen og endringene i rettsnormene og rettsapparatet bidrar også atskillig til produksjonen av juridiske problemer.

Folk tilpasser seg til samfunnsmessige og rettslige endringer på mange måter. Tilpasnings-

[1] Mye av analysen er hentet fra Johnsen 1987 s. 527-33 og Johnsen, Jon T. 1999 «Studies of Legal Needs in a Market Context» Regan, Paterson, Gioriely, Fleming (eds) *The Transformation of Legal Aid* Oxford University Press s. 205-232.

strategiene påvirker også produksjonen av juridiske problemer, blant annet fordi noen former for tilpasning vil skape flere juridiske problemer enn andre. Når håndverkere eller småbrukere står overfor nye krav til regnskapsføring fra skattemyndighetene, kan de velge bare å neglisjere bestemmelsene, forsøke å tilpasse seg dem på egen hånd etter beste evne eller å engasjere en regnskapskyndig til å stå for bokføringen. Valget av tilpasning her vil ha betydning både for hvor mange juridiske problemer som vil oppstå, hva de vil gå ut på, og hvor alvorlige de vil være.

2.1.3 Problemreduserende faktorer

Folks problemer kan ha et større eller mindre innslag av juridiske komponenter. Rettshjelp er ofte bare en av flere måter å løse et problem på, og rettshjelp vil også i mange tilfelle måtte kombineres med andre problemløsningsmetoder. Modellen søker å ta høyde for dette, og skiller mellom tre hovedtyper av problemløsningsfaktorer:

Selv om undersøkelser viser at folks juridiske kompetanse generelt er svak, er det på det rene at de løser en stor mengde problemer selv eller ved hjelp av andre i nærmiljøet. De inngår kontrakter om forbruksvarer og klager på dem, overfører eiendommer, oppløser samliv og forhandler om foreldremyndighet og deling av eiendeler uten juridisk hjelp. Noen ganger ville de nok ha kommet bedre fra det med hjelp. Likevel oppnår de akseptable resultater på egen hånd i mange saker. Folks egen kompetanse til å håndtere og løse juridiske problemer, er åpenbart en viktig problemreduserende faktor. Det kan selvsagt diskuteres hvor langt juridiske spørsmål som folk håndterer selv bør kalles juridiske *problemer,* men uansett definisjon her vil folks egen problemløsningskapasitet være en viktig bestemmende faktor for hvor stort det udekkede rettshjelpbehovet blir.

Rettshjelpsystemets oppbygning og funksjonsmåte bestemmer også hvor mange og hva slags juridiske problemer det løser. Også her kan det diskuteres hvilke institusjoner vi bør inkludere under merkelappen «rettshjelpsystem». Med en streng definisjon vil vi kanskje begrense oss til advokater og offentlige institusjoner med juridisk skolerte ansatte som yter rettshjelp som hovedoppgave. I denne utredningen har jeg valgt å inkludere alle institusjoner og personer som rent faktisk bidrar til å løse juridiske problemer for andre, som forbrukerkontorer, rådgivningskontorer, offentlig forvaltning og profesjonelle tjenesteytere som leger, prester, arkitekter, revisorer, økonomer, interesseorganisasjoner, og nærmiljøhjelpere som lokalpolitikere, naboer, venner og familie. Rettshjelpsystemet og dets effektivitet er en annen hovedfaktor i problemreduksjonsprosessene.

Mange juridiske problemer forsvinner eller transformeres til andre typer problemer uten at de forsøkes løst med juridiske metoder eller fordi folk gir opp. Tidsfaktoren fører til at juridiske krav foreldes eller blir uaktuelle. Et krav om fradrag på selvangivelsen kan ikke gjøres gjeldene lengre fordi klagefristen er gått ut, et krav om oppreisningserstatning blir uaktuelt fordi den krenkede dør, et krav om medisinsk behandling faller bort fordi pasienten søker alternativ behandling og blir frisk, osv. Slike utdateringsfaktorer er en tredje hovedfaktor i problemreduksjonsprosessen.

2.1.4 Dynamikken i modellen

Hva er hovedtrekkene i de prosessene modellen søker å beskrive? Modellen viser den samlede effekten av de problemproduserende og problemreduserende faktorene. Den øvre delen viser viktige faktorer som skaper juridiske problemer mens den nedre viser sentrale problemreduserende faktorer. De ulike faktorene overlapper i noen grad. For eksempel henger urbanisering og endret kjønnsrollemønster sammen. Hvor stort behovet for rettshjelp fra en juridisk ekspert er, avhenger også av probleminnehaverens forståelse og evne til å kommunisere om problemet.

Juridiske spørsmål blir til juridiske problemer når det kreves en innsats fra probleminnehaveren for å få dem løst – enten det er i form av egen innsats eller innsats fra en rettshjelper. Uløste juridiske problemer utgjør også udekkede rettshjelpbehov inntil de blir utdatert som juridiske problemer. Det udekkede rettshjelpbehovet er derfor er restkategori; det utgjøres av differansen mellom de problemskapende og problemreduserende faktorene.

For reformpolitikken er det udekkede rettshjelpbehovet en viktig størrelse. Det viser hvor mye det finnes av juridiske problemer til en hver tid som folk verken klarer å løse selv, eller å få hjelp fra rettshjelpsystemet til å løse. Det er behov for kunnskap om hvor stort det er, den juridiske karakteren av problemene, den velferdsmessige betydningen av dem, hvordan behovet fordeler seg i befolkningen og hvor stor del av de juridiske problemene som produseres som resulterer i udekkede rettshjelpbehov.

Modellen gir et bilde av løpende samfunnsprosesser. Juridiske problemer skapes, løses og avak-

tualiseres i en stadig strøm. Skal en eksempelvis kartlegge det udekkede rettshjelpbehovet, er det ikke nok å undersøke det på et gitt tidspunkt. En må også kjenne omløpshastigheten. Den kan variere betydelig fra problemtype til problemtype. For en sosialklient som nektes stønad til livsopphold, kan det oppstå et nytt rettshjelpsbehov hver eneste dag, mens samme grensetvist kanskje har pågått i generasjoner.

De problemproduserende og problemløsende faktorene fungerer ikke uavhengig av hverandre. Når borgerne gjør nye erfaringer med rettsystem og juridiske problemer, kan det påvirke deres problemløsningsstrategier for fremtiden. Opplever de rettshjelptilbudet som ineffektivt eller utilfredsstillende, kan resignasjon og bruk av ikke-juridiske problemløsningsstrategier bli mer utbredt. Rettshjelpsystemet kan endre på tilbud og arbeidsmåte som følge av rettshjelperfaringer som tilsier at ressursene kan utnyttes bedre. Utbredte rettshjelpbehov er også en indikasjon på at den aktuelle rettslige reguleringen og det politiske styringsønsket som ligger bak reguleringen er lite effektivt, og at systemet bør reformeres. Eksempelvis har prosedyrene for samlivsoppløsning blitt forenklet med større vekt på konfliktløsning utenfor domstolene etter hvert som skilsmisseratene har økt. Selv om modellen knytter de problemproduserende faktorene til sentrale samfunnsprosesser som må antas å gjøre seg gjeldende i alle land, ligger det også i modellen at det udekkede rettshjelpbehovet kan tenkes å variere fra samfunn til samfunn, alt etter hvordan de problemskapende og de problemløsende faktorene faktisk fungerer.

Modellen illustrerer også hvilke spørsmål det er viktig å ha gode kunnskaper om i rettshjelppolitikken. Den forskningsmessige kunnskapen om de sentrale faktorene i modellen varierer betydelig. Internasjonal rettshjelpforskning har særlig fokusert på rettshjelpsystemet og rettshjelp til de fattige, mens folks egen problemløsningskapasitet og betydningen av avaktualisering er blitt viet mindre oppmerksomhet. Det er heller ikke mye forskning om velferdsvirkningene og fordelingseffektene av det udekkede rettshjelpbehovet. Undersøkelser av de problemproduserende faktorene konsentrerer seg om forekomsten og strukturen av det udekkede rettshjelpbehovet, og mindre om de prosesser som skaper juridiske problemer og rettshjelpbehov.

Endelig kan modellen anvendes på reformpolitikken. Ønsker man å redusere det udekkede rettshjelpbehovet, peker modellen på ulike typer av tiltak. Man kan forsøke å redusere problemproduksjonen ved å påvirke de problemproduserende faktorene – eksempelvis ved å ta mer hensyn til hvilke juridiske problemer som vil oppstå i den rettslige styringen. En kan forbedre de problemløsende faktorene ved å bedre egenkompetansen, for eksempel gjennom mer vekt på juridisk problemløsning i allmenn- og etterutdanning, slik at borgerne selv mest mulig blir i stand til å løse de juridiske spørsmålene melder seg. Endelig kan en satse på å forbedre rettshjelptilbudet, slik at flere kan få hjelp til flere typer problemer. Slik forbedring kan dels skje gjennom offentlig utbygging, subsidiering og rasjonalisering, og dels ved tiltak som gjør markedsmekanismen blir mer effektivt. Reformstrategiene kan naturligvis også anvendes i kombinasjon.

Juridiske problemer og udekkede rettshjelpbehov påvirker velferden i samfunnet negativt, både for den enkelte, nærstående og lokalsamfunnet, fordi de svekker effektiviteten av velferdslovgivningen. De som ikke makter å fremme sine krav, får heller ikke de velferdsytelser samfunnet har lagt opp til. Retten brukes som et sentralt politisk styringsredskap i samfunn som det finske og norske. Juridisk avmakt svekker derfor også retten som styrings- og konfliktløsningsredskap, og gjør politikken mindre effektiv, selv om en vel ikke kan se helt bort fra en viss ikke-bruk av rettigheter noen ganger kan være forutsatt fra politikernes side.[2]

2.1.5 Modellen og komparasjonen

Det udekkede rettshjelpbehovet er hovedutfordringen for rettshjelppolitikken så vel i Norge som i Finland. Et viktig spørsmål er derfor om de problemskapende og problemløsende faktorene fungerer på samme måte i de to landene og om det udekkede rettshjelpbehovet ligger på samme nivå eller ikke. Vi må videre spørre om de problemskapende faktorene fungerer på samme måte og om det er forskjeller i rettshjelpsystem og befolkingens holdning og egen kompetanse til å løse juridiske problemer. Vi kan også spørre hvordan rettshjelppolitikken i de to landene utnytter det endringspotensialet som modellen viser.

Modellen peker også på dilemmaer i opplegget av den komparative analysen og kan brukes til å klargjøre viktige valg. Hovedformålet med rapporten er å klargjøre forskjeller og likheter i retts-

[2] Fra tid til annen blir velferdsordninger brakt til opphør «fordi de blir for populære», og trekker mer ressurser enn det politikerne ønsker å bruke.

hjelp- og konfliktløsningspolitikk mellom Finland og Norge. Fokus skal altså ligge på problemløsende faktorer, ikke på de problemskapende faktorene. Men problemløsningssystemer må vurderes på bakgrunn av de samfunnsproblemer de skal håndtere. Skal en eksempelvis sammenlikne forsvarerordningene i to land, har det betydning om kriminalitetsbildet er forholdsvis likt eller vidt forskjellig. Er det store forskjeller i hva som er straffbart, i straffenivå, og i befolkningsandel som blir kanalisert inni straffesystemet, bør høyst sannsynlig slike forskjeller trekkes inn i sammenlikningen. Hvis det er vesentlige forskjeller i udekket rettshjelpbehov mellom Norge og Finland, er det grunn til å spørre hva grunnene til dette kan være og hvilken betydning dette har hatt og har for rettshjelppolitikken i de to landene. Med utgangspunkt i modellen kan vi spørre om forskjellene ligger i måten de problemproduserende faktorene fungerer på, om de ligger i de problemløsende faktorene eller i begge deler. Prinsipielt kan også forholdsvis like udekkede rettshjelpbehov tenkes å være resultat av ulike prosesser. Hvis det både produseres flere juridiske problemer i Finland og de problemløsende faktorene er mer effektive, vil forskjellene kunne oppveie hverandre.

Den offentlige politikken vil gjerne fokusere på rettshjelpsystemet og utformingen av det. Hva slags juridiske problemer er det befolkingen har og hvor utbredte er de, og hvilke av disse er en oppgave for den enkelte og hvilke er en oppgave for rettshjelpsystemet? Hvordan bør rettshjelpsystemet bygges opp og fungere? Hva skal være markedsbasert, hva bør håndteres av organisasjonssamfunnet, for eksempel av interesseorganisasjoner eller frivillige organisasjoner, og hvor bør det offentlige ta ansvaret for selv å bygge opp og drive et tilbud?

Modellen poengterer for det første at en rasjonell politikk her krever innsikt i hvordan de øvrige faktorene i den juridiske problemprosessen fungerer. Den illustrerer også som nevnt at det finnes alternativer til å utvikle rettshjelpsystemet. En kan satse på å utvikle egenkompetansen til å løse juridiske problemer ved å skolere befolkningen bedre i juridiske spørsmål, og en kan legge vekt på å utvikle opplegg for «hjelp til selvhjelp» slik at folk i større grad kan håndtere sakene sine selv. Slike tiltak vil dempe presset på rettshjelpsystemet. En kan også adressere de problemproduserende faktorene og søke å utforme den rettslige styringen slik at de juridiske problemene som oppstår i større grad kan håndteres tilfredsstillende av probleminnehaveren selv og vedkommendes nettverk. Hvis skilsmisse bare gis ved dom og etter innviklede kriterier, blir rettshjelpbehov et annet enn dersom det er nok at en av ektefellene ønsker å avslutte samlivet og det eneste som trengs er en søknad fra vedkommende ektefelle hvor det sies i fra om dette. På den annen side kan en enkel og liberal skilsmisseordning føre til et større antall skilsmisser med tilsvarende økning i juridiske problemer knyttet til foreldreansvar og samvær samt fordeling av eiendeler.

Vi kan derfor spørre om det er forskjeller mellom Finland og Norge når det gjelder tiltak for å sette folk bedre i stand til å løse juridiske problemer selv. Verken rapportene fra Statskonsult og Optula har hatt dette som særskilt fokus. Dermed mangler jeg grunnlagsmateriale for en mer inngående sammenlikning. Men jeg kommer til å gi enkelte synspunkter underveis.

Hovedspørsmålene i rettshjelppolitikken både i Norge og i Finland knytter seg til oppbygningen og funksjonen til rettshjelpsystemet. I figuren er hovedelementene angitt å være markedsaktører som kjennetegnes ved at virksomheten er profittbasert – rettshjelptjenester selges til brukerne. Det offentliges rettshjelpvirksomheten kan dels bestå i selv å produsere rettshjelptjenester gjennom offentlige rettssentre og tilby dem gratis eller for en pris vesentlig under markedspris. Tilbudet kan omfatte hele befolkningen eller utvalgte grupper. Men det offentlige kan også finansiere kjøp av rettshjelptjenester for befolkningen hos aktører i rettshjelpmarkedet.

I vestlige samfunn har det historisk vært en grunnholdning at rettshjelp primært bør være en markedsbasert tjeneste. Normalt ligger det altså et sosialpolitisk og rettsstatlig motiv bak det offentliges engasjement i rettshjelpsektoren. Utgangspunket er et likhetsideal i mulighetene til å utnytte sine juridiske posisjoner. Formålet er derfor å utjevne forskjeller i tilgangen til rettshjelptjenester mellom ulike befolkningsgrupper. Dels kan det gjøres i form av universelle ordninger i form av tilbud som kan benyttes av alle – enten gratis eller for en pris som alle vil ha råd til. Men tilbudet kan også være selektivt og beregnet på utvalgte befolkningsgrupper og problemtyper for å stille dem på linje med dem som benytter markedet.

I tillegg til kommersielle og offentlige aktører, er også organisasjonene aktive i rettshjelpsektoren. Interesseorganisasjonene har ikke sjelden rettshjelptilbud til medlemmene i spørsmål som knytter seg til interesseorganisasjonens arbeidsfelt: Arbeidstakerorganisasjoner har gjerne et til-

bud i arbeidsrettslige spørsmål, bilorganisasjoner kan tilby rettshjelp til medlemmene i spørsmål som gjelder trafikk – for eksempel erstatningsoppgjør etter motorvognskader eller kontraktsspørsmål i forbindelse med salg og kjøp av kjøretøy. Dels kan foreningen drive sitt eget rettshjelptilbud, dels kan det finansiere rettshjelp hos privatpraktiserende advokat for medlemmene – både etter medlemmets eget valg og etter særskilt avtale med utvalgte advokater.

Frivillige organisasjoner kan ha rettshjelp tilbud for svakstilte grupper som en større eller mindre del av foreningens aktiviteter. Norsk forening for asylsøkere (NOAS) yter eksempelvis gratis rettshjelp i flyktningsaker. Det finnes også organisasjoner som har ideell rettshjelp som sin primæroppgave. Studentrettshjelptiltakene i Norge er et eksempel. Begge lands advokatforeninger har egne advokatvakter som er åpne for alle. Det offentlige yter ofte betydelige tilskudd til driften av frivillige foreninger og bidrar dermed også til finansieringen av denne delen av rettshjelpsystemet.

En bør altså skille mellom produsenter av rettshjelptjenester og finansieringen av dem. I siste henseende er forsikringsselskapene en viktig kommersiell aktør. Rettshjelpforsikring er en måte å spre kostnadsrisikoen ved behov for rettshjelp på forsikringstakerne, som selges som ledd i forsikringsselskapenes forretningsmessige virksomhet.

Hovedperspektivet i rapporten er altså for det første hvordan ordningene i boksen «Rettshjelpsystem» i modellen er bygget opp i Finland og Norge og hvordan den fungerer i forhold til de problemproduserende og de øvrige problemreduserende faktorene, og for det andre hvordan de forskjellige delene av rettshjelpsystemet fungerer i forhold til hverandre i de to landene.

2.2 Reguleringen av rettshjelpmarkedet

Det er store forskjeller mellom Finland og Norge i reguleringen av rettshjelpmarkedet. Den norske hovedregelen er at all rettshjelpvirksomhet av et visst omfang krever advokatbevilling, domstolsloven § 218.[3] Det er noen unntak – bl.a. kan jurister uten advokatbevilling yte rettshjelp utenfor rettssak og rettshjelp kan også ytes av andre på spesielle områder som de har særlig godt kjennskap til eller som ledd i annen hovedvirksomhet, domstolsloven § 218 (2) nr 1-3, jf § 218 (5). F.eks. kan leger gi bistand med trygdesøknader, arkitekter med reguleringssøknader og revisorer med skattespørsmål når de driver ordinær virksomhet som lege, arkitekt og revisor. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet kan dessuten gi tillatelse til spesielle rettshjelptiltak etter domstolsloven § 218 (3) nr 2 siste punktum «når særlige grunner foreligger». Slike tillatelser er blant annet gitt for studentrettshjelptiltakene. Monopolet omfatter bare privat rettshjelpvirksomhet. Stat og kommune kan drive rettshjelpvirksomhet uhindret av monopolbestemmelsen.

For rettssaker finnes den norske monopolbestemmelsen i tvisteloven § 3-3.[4] Hovedregelen er at yrkesmessig sakførsel bare kan drives av advokater, men at retten kan gjøre unntak for den enkelte sak.

Finland har ikke noe advokatmonopol. Tradisjonelt har alle hatt rett til å yte rettshjelp kommersielt, både i og utenfor rettssak. I 2002 ble det imidlertid innført et krav om at alle som skal representere parter *i rettssaker* for de alminnelige domstoler må ha mastergraden i juss. Kravet gjelder ikke forvaltningsdomstolene, se Förvaltningsprocesslag[5] 20 § stk 1. Noe krav om advokat er ikke innført.[6]

Det er altså en betydelig forskjell mellom Finland og Norge i hvem som gis adgang til å drive rettshjelpvirksomhet som yrke. I Norge må en rekruttere advokater både om en ønsker å drive et markedsbasert rettshjelptilbud og om en ønsker å drive et ideelt tilbud i privat regi hvor rettshjelp er en sentral del av virksomheten. Begrenses tilbudet til rettshjelp utenfor rettergang, kan også jurister med tillatelse etter domstolloven § 219 brukes. I Finland er det ikke andre restriksjoner enn kravet om juridisk utdanning for å føre rettssaker. Alle som ønsker å utføre andre rettshjelpoppgaver kommersielt, kan også drive slik virksomhet.

I Norge utstedes advokatbevilling av det offentlige og det er ikke noe krav om medlemskap i Advokatforeningen for å drive rettshjelp som advokat. Alle må imidlertid følge Advokatforeningens regler for god advokatskikk, domstolsloven § 224 (1) første punktum. I Finland er «advokat» en beskyttet tittel, som forutsetter medlemskap i Advokatforeningen.[7] Medlemmene plikter å følge foreningens regler for god advokatskikk. Men det

[3] Lov 13. august 1915 nr 5 om domstolene (domstolsloven).

[4] Lov 17. juni 2005 nr 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

[5] Förvaltningsprocesslag 26.7.1996/586.

[6] Optula s 7.

offentlige har ikke noe ansvar for lisensiering av advokater. Dette kontrolleres av Advokatforeningen gjennom opptaket av medlemmer. Men manglende medlemskap har her ikke betydning for juristenes adgang til å praktisere som rettshjelpere, siden Finland ikke har noe særskilt advokatmonopol. Internasjonalt er den finske ordningen den vanlige.

På grunn av forskjellene i markedsregulering, operer jeg i det følgende med tre hovedkategorier av rettshjelpere advokater, juridiske hjelpere og legrådgivere. En *advokat* er en jurist som har advokatbevilling og rett til å under tittelen «advokat». En *juridisk hjelper* har samme juridiske utdanning som en advokat – dvs. kandidateksamen eller femårig mastergrad i juss – men som mangler rett til å praktisere under tittelen «advokat». Juridiske studenter regner jeg i denne sammenheng som juridiske hjelpere. *Legrådgivere* brukes som en samlebetegnelse på rettshjelpere med kortere juridisk utdanning, evt. i kombinasjon med annen fagbakgrunn, og på hjelpere uten juridisk utdanning enten de har annen utdanning eller ikke.

2.3 Rettshjelpbehovet

2.3.1 Den rettspolitiske betydningen av det udekkede rettshjelpbehovet

Jeg skal kort gjengi noen forskningsfunn om det udekkede rettshjelpbehovet. Grunnen er at kjennskap til omfanget og den nærmere karakteren av det udekkede rettshjelpbehovet gir viktig bakgrunnskunnskap for rettshjelppolitikken, og grunnlag for å vurdere hvor effektive de eksisterende rettshjelpordningene er, og om det er forskjell mellom landende i så måte. Kunnskapen er derfor viktig for nær sagt alle sammenlikningene som gjøres i de etterfølgende kapitlene som kan sies å handle om to hovedspørsmål:

Dels spør jeg om de juridiske kriteriene for å få rettshjelp er basert på det vi vet om det udekkede rettshjelpbehovet. Problemstillingen her er altså i hvilken utstrekning *regelverket* hjemler en rett eller adgang for de som ikke evner å skaffe seg nødvendig rettshjelp selv, til å få løst sine juridiske problemer. I denne vurderingen inngår ikke bare de tilbudene som det offentlige organiserer gjennom rettshjelplovene, men også andre rettshjelptilbud som tar sikte på å støtte opp under de som ikke makter å løse sine rettshjelpbehov ved hjelp av markedsbasert rettshjelp.

Dels vil jeg spørre hvordan rettshjelptilbudene fungerer i praksis. Som forskningen om det udekkede rettshjelpbehovet viser, er det ikke alltid at folk makter å utnytte de rettigheter de juridisk sett har. Det er derfor naturlig å spørre om slike mekanismer også gjør seg gjeldende for selve retten til rettshjelp, og i så fall for hvilke deler av det udekkede rettshjelpbehovet dette gjelder og om det er faktiske forskjeller mellom Finland og Norge her.

2.3.2 Hovedtrekk

I *Norge* har det siden 1970 tallet vært utført atskillig forskning for å kartlegge omfanget og karakteren av det udekkede rettshjelpbehovet. De viktigste undersøkelsene er: Rettshjelpundersøkelsen 1971,[8] Tromsundersøkelsen 1974,[9] Ullersmoundersøkelsen 1978,[10] Rettshjelpundersøkelsen 1991,[11] Rettshjelpsundersøkelsen 1999[12] og Rettshjelpundersøkelsen 2001.[13]

Forskningen før 2000 er kortfattet oppsummert i St.meld. nr. 25 (1999-2000) «Om fri rettshjelp» s 15-18. Oppsummeringen bygger i atskillig grad på St.meld. nr. 16 (1989-90) «Om offentlig rettshjelp» s 19-29 som gir en mer omfattende oppsummering.

Hovedfunnene beskrives slik i St.meld. nr. 25:

> «I alle undersøkelsene lå hovedtyngden av de juridiske problemene innenfor områdene trygde- og sosialrett, fast eiendom og bolig, skattesaker samt arve- og familiesaker. Offentlige organer er den dominerende motparten i alle undersøkelsene.» (s 17).

---

7 Byråjurister kan også være medlemmer av advokatforeningen dersom de ønsker det og er kvalifisert. 120 av dem er medlemmer. Medlemskontingenten betales av staten. Den er fastsatt etter forhandlinger mellom Advokatforeningen og FJD og er ca halvparten av kontingenten for de privatpraktiserende. Noen byråjurister ønsker ikke være medlem av Advokatforeningen av prinsipiell grunner. De mener at offentlige rettshjelpadvokater og privatpraktiserende advokater har ulike interesser. (Intervju med foreningen for offentlige rettshjelpadvokater Helsingfors 20. august 2003. Arsi Rantanen, Marja Virtanen).

8 Eskeland, Ståle og Finne, Just 1973 *Rettshjelp* Pax Oslo.

9 Johnsen, Jon T. 1987 *Retten til juridisk bistand*, TANO, Oslo.

10 Lied, Børre 1981 «Fangers rettshjelpsbehov» *Stensilserie for Juss-Buss* Institutt for rettssosiologi nr 15, Oslo.

11 Haugen, Merethe og Vigerust, Elisabet 1992 Det udekkede behovet for rettshjelp – et uløst problem *Stensilserie for Juss-Buss* Institutt for rettssosiologi nr 59, Oslo.

12 Johannesen, Roy Arne 2002 «Rettshjelp i landlige strøk» Stor særavhandling (Universitetet i Tromsø. Det juridiske fakultet) nr 114, Tromsø.

13 Graver, Ane Broch; Skaug, Vegard; Strålberg, Rannveig og Tangen, Bente 2002 «Rettshjelp 2001» *Juss-Buss stensilserie* nr 85 Oslo.

Konklusjonsavsnittet lyder:

«Hovedtendensen i undersøkelsene viser at det eksisterer et udekket rettshjelpsbehov og at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske ressursene avtar. Tendensene er imidlertid ikke entydige og viser variasjonsbredde.

Undersøkelsene forteller også at rettshjelpsbehovet er ulikt sosialt fordelt. Alle undersøkelsene viste at høyinntektsgruppene hadde mindre udekket rettshjelpsbehov enn øvrige inntektsgrupper. I grupper med høy inntekt varierte gjennomsnittet i undersøkelsene mellom 0,5 – 2 saker pr. hushold, mens tallet i lavinntektsgruppen varierte mellom 0,4 og 3,5 saker. Grupper med middels inntekt hadde 1 – 1,5 saker pr. hushold. Det synes således å foreligge en sammenheng mellom inntekt og udekket rettshjelpsbehov på den måten at lavinntektsgrupper har et større udekket rettshjelpsbehov enn andre inntektsgrupper. Likeledes fremkommer det også en sammenheng mellom utdanningsnivå og udekket rettshjelpsbehov.

Undersøkelsene sammenliknet aktivt oppsøkende rettshjelp og avventende bistand. Forskjellen mellom de avventende tilbudene og de aktivt oppsøkende tilbudene var stor i alle undersøkelsene. Dette viser at det kreves innsats for å finne frem til og så avhjelpe de rettshjelpsbehov befolkningen har.

Konsekvensene av det udekkede rettshjelpsbehovet gjenspeiler seg i velferdsmessig tap for den enkelte. Resultatene fra undersøkelsene viser at juridisk bistand kan bidra til en individuell velferdsforbedring – eller i alle fall forhindre en velferdsforverring.» (s 17-18)

Undersøkelsene sier altså at juridiske problemer er svært utbredte og det udekkede rettshjelpbehovet er meget stort. Med over 2 mill hushold i Norge, tilsvarer eksempelvis én sak per hushold et rettshjelpbehov på over 2 mill saker. Det omfatter alle sider av velferden, både sosial- og helseytelser, den enkeltes viktigste kapitalgjenstander, den enkeltes forpliktelse til å bidra til fellesskapet og forhold knyttet til familielivet.

De eksisterende undersøkelsene gir ikke grunnlag for noen presis statistikk over hvor stort det udekkede rettshjelpbehovet er i ulike deler av befolkningen. Men anslagene over det udekkede rettshjelpbehovet som er gjengitt ovenfor, har gitt grunnlag for en hypotese om at dagens rettshjelpordninger bare fanger opp en mindre del av de behovene som eksisterer. Samlet er det tale om en problemmengde som har åpenbar betydning for befolkningens velferd. Vi må altså gå ut fra at dagens norske rettshjelpsystem bare fanger opp en mindre del av denne problemmengden. Jeg skal utdype dette i kap 8 og kap. 9.

Juridisk vil problemene variere fra det meget kompliserte til det helt trivielle. Men den juridiske kompleksiteten og den velferdsmessige betydningen henger ikke nødvendigvis sammen. Mange problemer er av stor velferdsmessig betydning og samtidig enkle å løse for en rettshjelper.

Selv om problemene er utbredte, er de ikke jevnt fordelt. Det er mer vanlig å ha flere problemer enn bare ett.[14] For de som opplever udekket rettshjelpbehov, er den samlede gjennomsnittlige negative velferdseffekten vesentlig større enn gjennomsnittsproblemet tilsier.[15]

Hvorfor finnes det så mange uløste juridiske problemer blant folk? Jeg har vist de samfunnsmessige mekanismene bak det udekkede rettshjelpbehovet i modellen for den juridiske problemprosessen i fig 2.1. De viktigste hindringene for en effektiv problemløsning er i følge rettshjelpforskningen at folk mangler kompetanse til å identifisere de juridiske komponentene i problemene sine selv. Denne barrieren er naturlig nok vesentlig større for ressurssvake grupper enn for de ressurssterke.

Det har fra tid til annen vært satt spørsmålstegn ved forskningens funn av store, udekkede rettshjelpbehov. Funnene blir kanskje lettere å forstå dersom man er oppmerksom på følgende tre forhold:

For det første har vanlige folk og utsatte grupper ofte en begrenset juridisk forståelse. Deres evne til å diagnostisere juridiske problemer er svak. De erkjenner nok at de har problemer, men har sjelden en forståelse av de juridiske sidene av problemene sine som er tilstrekkelig til at de innser betydningen av juridisk hjelp. Vi kan sammenlikne med medisinske plager, hvor folk går rundt i lengre tid uten å skjønne at de har behov for legehjelp. Forskningen viser at slike mekanismer er meget utbredte for juridiske problemer.

For det andre vil ikke en erkjennelse av at et problem har juridiske komponenter som det kan være å få vurdert nærmere automatisk føre til at vanlige folk eller ressursvake grupper tar kontakt med en rettshjelper. Også de som er fullt klar over at de har behov for rettshjelp, møter flere tunge

---

14 Johnsen 1987 s 293-294.

15 Moorhead, Richard 2008 «Coping with Clusters? Legal problem clusters in solicitors' and advice agencies» Paper 7th *International LSRC Conference* London 18-20.06.2008 s. 138-158.

barrierer. Mange har motforestillinger mot å involvere seg i noe som har karakteren av juridiske konflikter. I Norge oppfattes rettshjelp som meget kostbart. Det er derfor først når man anser seg utsatt for grove rettsovergrep at vanlige folk vurderer å søke juridisk hjelp, fordi man føler at man er nødt til å reagere «koste hva det koste vil». En intervjuundersøkelse fra slutten av 1960-tallet viste at bare rundt en prosent av befolkningen oppsøkte advokat i løpet av et år.[16] Selv om advokatsøkningen nok har økt siden da, er fortsatt et advokatbesøk en sjeldenhet for store deler av befolkningen. De fleste oppsøker aldri advokat, og for de som gjør det er det for de aller fleste snakk om en engangsopplevelse. Dette betyr også at en forsvinnende del av de juridiske problemene vanlige folk og ressurssvake grupper har, løses av privatpraktiserende advokater.

Rettshjelpforskningen i Norge viser også at kunnskapene om eksistensen av og vilkårene for å få rettshjelp hos de ukommersielle tilbudene er svært begrenset hos målgruppene, slik at disse sjelden trekker inn mulighetene for f eks fritt rettsråd i vurderingen dersom de overveier å oppsøke advokat. De fleste som faktisk får fritt rettsråd, får det trolig som følge av at de blir gjort oppmerksomme på muligheten av en advokat som de i utgangspunktet har oppsøkt for markedsbasert rettshjelp. De som avstår fra å oppsøke advokat på egen bekostning, vil heller ikke få informasjon fra advokatene om mulighetene for offentlig rettshjelp.

Det finnes enkelte unntak. I noen sakstyper, som alvorlige straffesaker, saker om arv og fast eiendom og etter hvert barnevernssaker, blir nok betydningen av juridisk bistand forstått av mange.

For det tredje vil de som bestemmer seg for å søke offentlig rettshjelp stå ovenfor barrierene med å finne en advokat som er villig til å ta saken. Markedsmekanismen gjelder også for rettshjelpmarkedet. Norge har et omfattende advokat- og juristmonopol for yrkesmessig rettshjelpvirksomhet. Monopolet gjelder også rettshjelp finansiert over de offentlige rettshjelpordningene. Honorarsatsene for offentlig rettshjelpoppdrag har aldri kunnet konkurrere med markedssatsen, se kap 8.4.1.1 s 80.

Et begrenset tilbud i forhold til etterspørselen skaper ubalanse og høyt prisnivå. Over tid fører det til at behov som åpenbart ikke kan dekkes, heller ikke slår ut i etterspørsel. Urealistisk etterspørsel vil etter hvert opphøre. Folk lar være å fokusere på de juridiske sidene av problemene sine, dersom det ikke finnes muligheter til å få gjort noe med dem.

Finland mangler etter det jeg vet systematiske undersøkelser av de udekkede rettshjelpbehovene i befolkningen, men det er utført forskning som kaster noe lys over spørsmålet. I årene 1991, 1994 og 1999 utførte OPTULA intervjuundersøkelser hvor man blant annet forsøkte å kartlegge hva befolkningen opplevde av juridiske problemer.[17]

I undersøkelsen fra 1999 ble intervjuobjektene stilt spørsmål om de i løpet av de siste to år hadde opplevd problemer hvor de seriøst hadde overveid å søke hjelp hos advokat (eller juridisk hjelper). Her svarte 12 % bekreftende. De ble også spurt om de hadde juridiske problemer på nærmere spesifiserte områder og om de hadde behov for juridisk informasjon om nærmere spesifiserte temaer. Her svarte 25 % bekreftende.[18] Undersøkelsen viser altså at juridiske problemer er utbredte også i Finland.

Sammenlikner vi med den norske undersøkelsen fra slutten av 1960-tallet som indikerte at rundt en prosent av befolkingen oppsøkte advokat hvert år, kan det synes som bruk av advokat er klart vanligere i Finland enn i Norge på tross av at Norge har langt flere kommersielle rettshjelpere, se avsnitt 2.4.2. Men undersøkelsen i Finland spurte bare om folk hadde *vurdert* å oppsøke advokat. Den undersøkte ikke hvor mange av disse problemene som faktisk slo ut i advokathenvendelser eller hvor mange av problemene som faktisk ble løst.

Undersøkelsen kan vanskelig gi noe annet enn et *ufullstendig* bilde av det udekket rettshjelpbehovet i den finske befolkningen – i betydningen juridiske problemer som folk ikke klarer å løse selv eller å skaffe seg hjelp av en rettshjelper til å løse. Det er flere grunner til det:

---

16 Materialet ble innhentet gjennom en av de månedlige rundspørringene til Gallup Institutt A/S i 1967 og ble bearbeidet av Erling H. Albrechtsen. Se nærmere Johnsen 1987 s 437-446 og St.meld. nr. 16 (1989-90) s 40-41.

17 Litmala, Marjukka (ed) 2000 *Oikesusoslot 2000*. Katsaus oikedudelsten instituutioden toimintaan ja oikeusongelmiin. Teksten her er basert på to sammendrag på engelsk, se Litmala, Marjukka 2001 «The assessment of members of the public regarding legal problems and legal conditions.» *Collection of Papers of Sino-Finnish Seminar on Access to Justice.* Ministry of Judicial Assistance and Foreign Affairs Ministry of Justice PRC, Research Department Ministry of Justice PRC and International Department Ministry of Justice Finland, s 74-92 og Litmala, Marjukka 2000 «Citizens' Assesment of their legal problems and legal institutions. Legal Problems Facing Citizens and Their Experience of Lawyers' Services» Summary *Research Communications no. 48.* National Research Institute of Legal Policy. Helsinki s 45-48.

18 Litmala 2001 s 76-77.

De norske undersøkelsene av rettshjelpbehov viser at folk er lite oppmerksomme på de juridiske komponentene i problemene sine og ofte trenger hjelp for å bli klar over disse. En stor del av det udekkede rettshjelpbehovet består av problemer som folk anser som «uløselige» fordi de ikke skjønner at juridisk hjelp er et relevant virkemiddel. Men folk kan også bekymre seg over om de har juridiske rettigheter som de ikke får oppfylt, hvor dette savner faglig grunnlag.

I de norske undersøkelsene har en funnet fram til dette gjennom omfattende, kvalitative intervjuer utført av juridisk kompetente intervjuere som samtidig tilbød juridisk bistand til alle problemer hvor dette var faglig relevant og intervjuobjektet ønsket rettshjelp etter å ha blitt oppmerksom på de juridiske komponentene. En har altså ikke nøyd seg med å stole på folks egen juridiske bedømmelse av sine problemer, men foretatt en omfattende faglig etterprøving av deres bedømmelse som viser en omfattende juridisk usikkerhet. Folk feilvurderer de juridiske komponentene i sine juridiske problemer i stor skala. Det er klart mest vanlig å undervurdere de juridiske mulighetene, men overvurderinger forekommer også i atskillig grad.[19]

I den finske undersøkelsen knyttes begrepet juridisk problem nært til bruk av advokat eller annen juridisk rettshjelper. Både norske og utenlandske undersøkelser viser at de kommersielle rettshjelperne bare oppfattes som relevante for en begrenset del av rettshjelpbehovet til vanlige folk og ressurssvake grupper. Den norske undersøkelsen av advokatsøkning fra slutten av 1960-tallet viste at folk brukte advokat i saker om fast eiendom og andre økonomiske forhold, samt i saker om skilsmisse og barnefordeling.[20] De ble ikke oppfattet som aktuelle problemløsere for viktige og tallmessig store grupper av problemer, særlig innen sosial- og trygderett samt boligrett og andre spørsmål som har med den offentlige sektor å gjøre.[21] Slike rettshjelpbehov er trolig i beskjeden grad fanget opp i den finske undersøkelsen.

Jeg vil derfor anta at det også i Finland eksisterer et stort udekket rettshjelpbehov. Den finske undersøkelsen motsier etter mitt skjønn ikke en slik antakelse. Om rettshjelpbehovet er større eller mindre eller annerledes sammensatt enn i Norge, er det vanskelig å gjøre overslag over. Men de samfunnsprosessene som skaper juridiske problemer for befolkningen må antas å gjøre seg gjeldende i Finland like mye som i Norge.

2.4 Rettshjelpsystemet i Finland og Norge

2.4.1 Oversikt

Hovedordningen for dekning av næringslivets og befolkningens rettshjelpbehov anses å være markedet både i Norge og Finland. Rettshjelp er en kommersiell ytelse. Det betyr også at avtaler er den sentrale juridiske mekanismen for å skaffe seg rettshjelp. De som har behov for juridisk bistand må kontakte en kommersiell rettshjelper – for eksempel en advokat – med forespørsel om å inngå avtale om nødvendig hjelp. Probleminnehaveren står fritt til å kontakte den rettshjelper vedkommende måtte ønske og rettshjelperen står fritt til å akseptere eller avslå oppdraget. I Norge omtales dette gjerne som prinsippene om fritt advokat- og klientvalg. Det nærmere innholdet av rettshjelpen og prisen for denne, reguleres også av rettshjelpavtalen. Men oftest er ikke avtalen spesielt detaljert. Forutsetningen er at rettshjelperen skal gjøre det som er profesjonelt nødvendig for å avhjelpe problemet, og at klienten skal betale i henhold til advokatens satser.

Rettshjelpsystemet er komplekst i både i Norge og i Finland. Det er mange institusjoner som deltar. Hvor langt markedet faktisk dekker befolkningens behov i de to landene, er et viktig spørsmål i sammenlikningen i denne rapporten. Rettshjelperne faller i ulike hovedgrupper:

En hovedgruppe er som nevnt de *kommersielle* aktørene i rettshjelpmarkedet. Advokatene er sentrale her. De har lang juridisk utdanning og en nærmere spesifisert juridisk praksis og noe tilleggsutdanning. De er forpliktet til å følge bestemte etiske retningslinjer i rettshjelpvirksomheten sin. De advokatetiske retningslinjene er i dag i stor grad utformet på europeisk basis og har derfor i hovedsak samme innhold i Finland og Norge. Også aktører med kortere juridisk utdanning eller uten juridisk utdanning opptrer på det kommersielle rettshjelpmarkedet i begge land. I Norge er mulighetene for legrådgivere til å praktisere begrenset til såkalt tilknyttet rettshjelp.

Hovedsiktemålet med den komparative undersøkelsen er å analysere ordningene og tiltakene for de befolkningsgrupper som *ikke* makter å dekke sine rettshjelpbehov i det ordinære rettshjelpmarkedet. Vi kan omtale dette som rettshjelp på rettssikkerhetsmessig, sosialt eller velferdsmes-

[19] Se nærmere Johnsen 1987 s 290-292 og s 382-420, særlig s 416-420.
[20] Johnsen 1987 s 443-444.
[21] Johnsen 1987 s 436.

sig grunnlag. Jeg benytter *ukommersiell* rettshjelp som samlebetegnelse.

Den *ukommersielle* rettshjelpen kjennetegnes først og fremst ved at tiltaket ikke driver rettshjelpen på forretningsmessig basis. Den skal ikke gi overskudd til virksomheten. Yrkes- og næringsorganisasjonene har omfattende rettshjelptilbud beregnet på medlemmene eller på medlemsorganisasjonene, med hovedvekt på juridiske spørsmål innen organisasjonens arbeidsområde. Rettshjelpen her kan sies å ligge i grenselandet mellom kommersiell og ukommersiell rettshjelp. Selv om virksomheten til yrkes- og næringsorganisasjonene har som hovedformål å ivareta medlemmenes *økonomiske* interesser, har virksomheten til organisasjonene selv ikke noe mål om fortjeneste. Formålet med rettshjelpen er normalt å skaffe medlemmene billigere og ofte mer kvalifisert rettshjelp enn de kan få på det ordinære rettshjelpmarkedet. Siden rettshjelpen ofte finansieres gjennom kontingent, har ordningen også fellestrekk med forsikringsordninger.

Det offentlige kan drive en rekke forskjellige former for ukommersiell rettshjelp, som offentlige rettshjelp- og rådgivningskontorer, alminnelig veiledning i tilknytning til forvaltningsvirksomhet, spesialiserte rettshjelptilbud og tilbud som kombinerer rettshjelp med konfliktløsning. De fleste tilbudene omfatter alle, uavhengig av deres evne til å dekke sine rettshjelpbehov på det kommersielle rettshjelpmarkedet. Forbukerrettshjelpen er eksempelvis lagt opp på denne måten både i Norge og Finland. Noen tiltak – som rettshjelpkontoret «Fri rettshjelp» i Oslo og de finske rettshjelpbyråene – er spesielt beregnet på grupper som ikke kan få dekket sine rettshjelpbehov på det kommersielle rettshjelpmarkedet.

Frivillige rettshjelptilbud finnes også. Dels kan det være tale om frivillige organisasjoner som driver rettshjelptilbud, dels om rettshjelpere som selv gjør en ideell innsats, eller en kombinasjon. Både i Finland og Norge driver advokatforeningene en gratis rådgivningstjeneste som er åpen for alle. Andre frivillige tilbud er spesielt beregnet på ressursvake grupper. I en mellomstilling står interesseorganisasjonene for ressurssvake, som gjerne er en blanding av interesseorganisasjon og ideelt tiltak. Det statlige tilskuddet til virksomheten er oftest betydelig i de frivillige virksomhetene som driver rettshjelp spesielt beregnet på betalingssvake grupper.

I tillegg til den ukommersielle tjenesteytingen finnes det også *finansieringsordninger* for folk som ikke har råd til å benytte rettshjelpmarkedet for egen regning. Rettshjelpforsikring er en kommersiell ordning for å ivareta slike behov. Den alminnelige hjemforsikringen omfatter også en ganske bred rettshjelpforsikring både i Finland og Norge. Også yrkes- og næringsorganisasjonene finansierer rettshjelp for enkeltmedlemmer hos kommersielle aktører gjennom kontingenten. De kan også forhandle fram gunstige forsikringsavtaler – inklusive rettshjelpforsikring for medlemmene.

Sist, men ikke minst, oppretter rettshjelplovene i begge land offentlige finansieringsordninger for kjøp av rettshjelptjenester hos de kommersielle aktørene advokater og juridiske hjelpere. Jeg regner det altså som ukommersiell rettshjelp også hvor et rettshjelptiltak kjøper inn rettshjelptjenester fra de kommersielle tilbyderne på rettshjelpmarkedet, men fordeler dem videre til brukerne gratis eller mot en mindre egenbetaling.

I det følgende kommer jeg til å skille mellom rettshjelpordninger etter de alminnelige r*ettshjelplovene* og *andre* ukommersielle rettshjelptilbud. Med de alminnelige rettshjelplovene sikter jeg til rettshjelploven[22] og straffeprosessloven[23] i Norge, og rettshjelploven,[24] straffeprosessloven[25] og loven om de statlige rettshjelpbyråene[26] i Finland.

Jeg skal først gi korte oversikter over rettshjelpsystemet for markedsmessig rettshjelp (2.4.2) og for rettshjelp etter rettshjelplovene (2.4.3). Et viktig og tidligere lite undersøkt spørsmål er rollen til de ukommersielle rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene. Det er derfor foretatt en nærmere kartlegging av dem både i Norge og i Finland (2.4.4).

2.4.2 Kommersielle rettshjelpere

Siden Finland ikke har noe advokatmonopol, er tilbudet av kommersiell rettshjelp annerledes sammensatt enn i Norge.

Norge har i underkant av 6 000 privatpraktiserende advokater,[27] mens det finnes underkant av 2 000 advokater i Finland.[28] Privatpraktiserende juridiske hjelpere uten advokatbevilling derimot, er langt viktigere i den markedsbaserte rettshjelpen i Finland enn i Norge. I Finland utgjør denne gruppen ca 6-700 firmaer.[29] Siden rettshjelpvirk-

---

22 Lov 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) (NR).
23 Lov 22. mai 1981 nr 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
24 Rättshjälpslag 5.4.2002/257 (FR).
25 Lag om rättegång i brottmål 11.7.1997/689.
26 Lag om statliga rättshjälpsbyråer 5.4.2002/258.
27 Tall fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet (Tilsynsrådet).
28 Optula oppgir antallet til 1 777 ved utgangen av 2006, fordelt på 1 086 firmaer (s 22).

somhet kan drives fritt, er det vanskelig å få oversikt det nøyaktige antallet.[30] Trolig arbeider de fleste i enkeltpersonfimaer. Samlet driver de juridiske hjelperne sannsynligvis rettshjelp over et bredt spekter av juridiske problemer, selv om det sikkert varierer betydelig hvor spesialisert den enkelte juridiske hjelper er. I Norge finnes det bare rundt 100 juridiske hjelpere som tilbyr markedsmessig rettshjelp.[31] Disse ble først tillatt å praktisere på 1990-tallet.

I Finland ytes også kommersiell rettshjelp av bankjurister og booppgjørskontorer. Bankjuristene yter særlig rettshjelp i distrikter som mangler privatpraktiserende jurister. De utformer enkle juridiske dokumenter og løser enklere juridiske problemer for bankkunder, særlig innen familierett og fast eiendom. Detaljert statstikk over virksomheten mangler. Det er heller ikke opplyst om bankene har fastsatt formelle kriterier for rettshjelpvirksomheten.[32]

Booppgjørskontorene konsentrerer rettshjelpvirksomheten sin til familierettspørsmål. De fokuserer som navnet sier særlig på oppgjør av arv, men kan også utforme testamenter, donasjoner og andre dokumenter. Noen booppgjørskontorer er frittstående, mens andre er del av virksomheten til begravelsesbyråer.

Forbrukernes forsikringskontor i Finland har til oppgave å rådgi forbrukere i forsikringsspørsmål og megle i konflikter mellom forsikringstakere og forsikringsselskaper. Rettshjelpen er gratis, men inngår som del av selskapenes forretningsvirksomhet. Bankenes rådgivningskontor yter på tilsvarende måte rettshjelp i spørsmål som relaterer seg til finansavtaler.

Bankjuristene og booppgjørshjelpere er normalt jurister uten advokatbevilling. I Norge ville deres virksomhet trolig kommet i konflikt med advokatmonopolet. Disse rettshjelpbehovene må derfor håndteres av advokater eller rettshjelpere i firmaer som tilfredsstiller kravene til eierskap for rettshjelpvirksomheter i Norge.[33]

Blant annet har et av Norges største begravelsesbyråer ønsket å drive en ganske omfattende rettshjelpvirksomhet for juridiske problemer som reiser seg ved dødsfall etter mønster fra tilsvarende virksomheter i Sverige, som i likhet med Finland ikke har noe advokatmonopol. Virksomheten var planlagt med et omfang som gikk vesentlig ut over en naturlig tilknytning til gravferdshjelp, og ble derfor antatt å ville komme i strid med eierskapsbestemmelsene domstolsloven §§ 219 a, 219 b, 231 og 232.[34] I likhet med i Sverige, tilbyr begravelsesbyråene i Finland rettshjelp i spørsmål som knytter seg til dødsfall.

Legrådgiverne kan deles i to hovedgrupper:

I den første inngår de som driver rettshjelp virksomhet av samme sort som juridiske hjelpere, men uten juridisk kandidateksamen eller mastergrad. I Norge faller en slik virksomhet inn under advokatmonopolet og er forbudt. Noe virksomhet finnes nok likevel, kanskje særlig i spredtbygde strøk og blant innvandrere, men den må antas å ha et beskjedent omfang. I Finland kan legrådgivere fortsatt drive alminnelig rettshjelppraksis, med unntak for prosessfullmektigoppdrag for de alminnelige domstolene. Oversikt over antallet mangler, men det dreier seg kanskje om et par hundre på landsbasis som driver virksomhet av noe omfang.

Den andre hovedgruppen omfatter profesjoner som driver kommersiell virksomhet i kraft av hovedkompetanse på et annet felt enn juss, som privatpraktiserende leger, arkitekter, rådgivende ingeniører, eiendomsmeglere, regnskapsfirmaer, økonomiske rådgivere, etc, men som også håndterer juridiske spørsmål for klienter som står i naturlig sammenheng med deres hovedkompetanse, jf. pkt. 2.2. Denne virksomheten må antas å ha et betydelig omfang i begge land. Trolig er denne type kommersiell rettshjelp volummessig langt viktigere for vanlige og ressursvake grupper av befolkningen enn rettshjelpen fra advokater og juridiske hjelpere. Omfanget og innholdet er imidlertid ikke kartlagt i særlig grad, verken i Finland eller Norge, og blir heller ikke behandlet i denne utredningen.

2.4.3 Rettshjelpsystemet etter rettshjelplovene

Offentlige rettshjelptilbud kan dels baseres på kjøp av tjenester hos tilbyderne i rettshjelpmarkedet, dels kan det offentlige etablere egne tilbud. Den første typen ordninger har også vært kalt for *refusjonsmodellen* og den andre for *rettssentermodellen* i norsk rettshjelppolitikk. I internasjonal rettshjelpforskning kalles disse to typene gjerne for «salaried models» og «judicare models». Begge modellene kan utformes i mange varianter.

Både den finske og den norske rettshjelplovgivningen åpner for bruk av begge modellene. Begge modellene benyttes også, men på nokså

29 Optula s 23.
30 Optula s 8 som henviser til Litmala 2000, 2004 s 146.
31 Tall fra Tilsynsrådet.
32 Optula s 10.
33 Offentlig skiftebehandling kan tenkes å være et alternativ, men skifterettene engasjerer normalt en privatpraktiserende advokat som bobestyrer som tar ordinært markedssalær, se lov av 21 februar 1930 om skifte kap 13 A jf § 16 (2).
34 Undertegnede har skrevet en betenkning om spørsmålet.

forskjellig måte. Finland har i dag 60 statlige rettshjelpbyråer med 220 jurister ansatt spedt utover hele Finland. I Norge er det bare to offentlige rettshjelpkontorer som drives permanent, nemlig rettshjelpkontoret Fri rettshjelp i Oslo og Rettshjelpkontoret Indre Finnmark. De disponerer under 10 juristtillinger til sammen. Ellers ytes offentlig rettshjelp etter rettshjelplovene i Norge av privatpraktiserende rettshjelpere – i hovedsak av de privatpraktiserende advokatene.

2.4.4 Ukommersielle rettshjelptilbud utenfor rettshjelplovene

2.4.4.1 Kartleggingen i Finland og Norge. Systematisering av rettshjelptilbudene

Rapporten fra Statskonsult inneholder beskrivelser av en stor mengde norske rettshjelptilbud. Til sammen 48 tilbud er listet. Intensjonen er at den skal være heldekkende, og gi en oversikt over det samlede rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet for juridiske spørsmål i Norge.[35]

Rapporten gir korte beskrivelser av det enkelte tilbudets formål og organisering, og hvordan det arbeider. Tilbudene er delt i fire hovedgrupper:

1. Offentlige rådgivningstilbud (10 tiltak)
2. Private rådgivningstilbud (26 tiltak)
3. Offentlige konfliktløsningstilbud (9 tiltak)
4. Private konfliktløsningstilbud (3 tiltak)

Kategoriseringen er basert på om tiltakene er «private eller offentlige og om de primært yter rådgivning eller konfliktløsning». Tiltakene varierer svært mye i hva de omfatter. Enkelttiltak og kategorier av tiltak er listet om hverandre. For de private rådgivningstilbudene er det stedvis uklart om tiltaket selv driver rettshjelp, eller om det begrenser seg til å avtale og finansiere rettshjelp hos advokat.[36]

Optula lister 14 spesialiserte rettshjelptilbud i privat sektor i Finland. I tillegg gjennomgås ombudsordningene. For mange av tiltakene gis det også en del statistiske data om sakene som behandles, men ikke på noen systematisk måte. Det gis en del statistikk for rettshjelpsakene i de kartlagte rettshjelptilbudene.[37]

Både i Finland og i Norge finner vi altså et ganske stort antall ukommersielle rettshjelptiltak i tillegg til ordningene i rettshjelplovene. Det er derfor behov for en systematisering av dem, med inndeling i noen hovedgrupper.[38] Jeg deler de ukommersielle tilbudene utenom rettshjelplovene inn i følgende grupper:

- Offentlige rettshjelptilbud
- Rettshjelptilbud fra nærings-, yrkes- og interesseorganisasjoner (medlemsorganisasjoner)
- Frivillige rettshjelptilbud hvor rettshjelptiltaket enten drives av en ideell organisasjon eller hvor rettshjelperne arbeider gratis.

Tabell 2.1 gir en oversikt over og parallellfører de kartlagte ukommersielle rettshjelptilbudene i Norge og Finland, med angivelse av hvor de er omtalt i Statskonsult og Optula. Siden kartleggingen ble lagt opp forskjellig av Statskonsult og Finland, har jeg i etterhånd undersøkt om det finnes finske paralleller til de norske tilbudene i Statskonsult-rapporten som ikke inngår i Optulas kartlegging.[39] Disse er angitt i kolonnen under «Finland», men oppført med «Optula Nei» i kolonnen for «Omtalt i Statskonsult og Optula».

---

35 Statskonsult s 1.

36 Statskonsult s 6-72.

37 Optula s 15-42, 109-123.

38 Når det gjelder private rådgivningstilbud, skiller Statskonsult mellom brukerfinansierte tilbud med advokater og juridisk utdannede rettshjelpere, gratis tilbud med studentrettshjelpen, Rettshjelpskontoret Indre Finnmark, gatejuristtiltak, advokatvakten, og medlems- og interesseorganisasjoner med en rekke forskjellige organisasjoner. Rettshjelpforsikringene regnes som et brukerfinansiert tiltak. (Statskonsult s 22-51).

39 Opplysninger fra Johanna Niemi i e-post av 30.04.2008.

Tabell 2.1 Sammenlikning av ukommersielle rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene

Norge	*Finland*	*Kommentar*	*Omtalt i Statskonsult og Optula*
Offentlige tilbud			
Ombud			
Sivilombudsmann	Riksdagens justitieombudsman		Statskonsult s 13 Optula s 34
Pasientombud	Pasientombud i helseinsititusjoner		Statskonsult s 13 Optula s 40
Helse- og sosialombud i kommunene	Helse- og sosialombud i kommunene		Statskonsult s 14 Optula s 41
Likestillings- og diskrimineringsombud	Minoritetsombud Jämstälhetsombud		Statskonsult s 15 Optula s 35-36
Barneombud	Barneombud	Behandler ikke enkeltsaker verken i Norge eller Finland	Statskonsult s 16 Optula Nei
Forbrukerombud	Konsumentombud		Statskonsult s 18 Optula s 37
Nei	Datavern (personvern) ombud	Datatilsynet ivaretar mange av oppgavene i Norge	Statskonsult Nei Optula s 38
Andre offentlige rettshjelptiltak			
Forvaltningsorganenes alminnelige veiledningsplikt	Forvaltningsorganenes alminnelige veiledningsplikt		Statskonsult s 6-7 Optula s 16
Forbrukerrådet	Konsumentverket		Statskonsult s 18 Optula s 115-19
Studentrettshjelp	Studentrettshjelp bare for andre studenter		Statskonsult s 27-29 Optula Nei
Rådgivningskontor for ofre for kriminalitet	Brottofferjouren (Rikosuhripaivystys)	Det finske tilbudet er ikke et offentlig tiltak, men er en NGO organisert av en rekke private, frivillige organisasjoner	Statskonsult s 19 Optula s 31
Offentlige rådgivningskontorer	Nei, men offentlige rettshjelperbyråer	De norske kontorene er prøveprosjekter	Statskonsult s 19 Optula Nei
Offentlig gjeldsrådgivning	Offentlig gjeldsrådgivning	Ikke innhentet opplysninger i Norge	Statskonsult Nei Optula s 109-14
Nærings- arbeidstaker-, interesseorganisasjoner			
Bondelagets servicekontor	Centralförbundet för lant- och skogsbruks-producenter (MTK)	Den finske organisa-sjonen gir hjelp i skattesaker	Statskonsult s 44 Optula Nei
Fagforeninger	Fagforeninger		Statskonsult s 33-38 Optula s 23

Tabell 2.1 Sammenlikning av ukommersielle rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene

Norge	*Finland*	*Kommentar*	*Omtalt i Statskonsult og Optula*
Huseierforeningen	Suomen Vuokranantajat (Utleieforeningen)		Statskonsult s 41 Optula s 25
Leietaker- og beboerforeningene	(Vuokralaisten Keskusliitto) (Leietakerforeningen)		Statskonsult s 42 Optula s 26
Norges automobilforbund	Finlands automobilforbund		Statskonsult s 43 Optula Nei
Skattebetalerforeningen	Skattebetalarnas centralforbund		Statskonsult s 43 Optula s 28
Nei	Finlands Konsumentförbund	Inngår i Forbrukerrådet i Norge.	Statskonsult Nei Optula s 25
Frivillige organisasjoner eller tilbud			
Advokatvakter	Advokaförbundets mottagning		Statskonsult s 33 Optula s 23
Gatejuristen	Nei	Ordningen er et norsk prøveprosjekt, som tar sikte på å bli permanent	Statskonsult s 31-33 Optula Nei
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Finnes, har trolig et rådgivningstilbud. Ingen sentralorganisasjon	Ikke kartlagt i Finland	Statskonsult s 38 Optula Nei
Norges handikappforbund og Norsk forbund for utviklingshemmede	Har et nasjonalt handikappforbund, men tilbyr ikke rettshjelp		Statskonsult s 40 Optula Nei
Gjeldsofferalliansen	Garantiestiftelsen	Rettshjelpen er trolig nokså forskjellig lagt opp. De norske dataene er usikre.	Statskonsult s 45 Optula s 26
Stiftelsen Rettferd for taperne	Nei		Statskonsult s 45 Optula Nei
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Flyktninghjälpen		Statskonsult s 46 Optula s 120-23
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Monika-Naiset Liitto (Flerkulturelt senter for kvinner)	Trolig en del forskjeller i disse organisasjonenes rettshjelptilbud i Norge og Finland	Statskonsult s 47 Optula Nei
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og flyktningehjelpen	Finnes ikke		Statskonsult s 48 Optula Nei
Prostituertes interesseorganisasjon i Norge (PION)	Pro-tukikpiste	Ikke kartlagt i Finland	Statskonsult s 49 Optula Nei
Krise-. og incestsentrene	Förbundet för mödra- och skyddshem	Ikke kartlagt i Finland	Statskonsult s 49 Optula Nei

Tabell 2.1 Sammenlikning av ukommersielle rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene

Norge	*Finland*	*Kommentar*	*Omtalt i Statskonsult og Optula*
Voldtektsmottak/DIXI	Krisccentrum for våldtäktsoffer (Tukinainen)	Formålet er rehabilitering av ofre for seksualovergrep. Ikke kartlagt i Norge	Statskonsult Nei (DIXI nevnt på s 50) Optula s 32-33
Reform – ressurssenter for menn	Jussi	Ikke kartlagt i Finland	Statskonsult s 50 Optula Nei
Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH)	SETA (Seksualinene tasavertaisuus/Sexuellt likaberättigande)	Ikke kartlagt i Finland	Statskonsult s 51 Optula Nei
Finnes ikke	Krits. Rettshjelptilbud til løslatte fra fengsler. Drevet av Probation Foundation (NGO)		Statskonsult Nei Optula s 33
Finansieringsordninger			
Rettshjelpforsikring	Rettshjelpforsikring		Statskonsult s 25-27 Optula s 70
Organisasjons-medlemskap	Organisasjons-medlemskap		Statskonsult s 35-38 Optula s 24

Ambisjonene med kartleggingen av rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene har vært forskjellig i Finland og i Norge. Optula har fokusert på et utvalg av særlig viktige tilbud, mens Statskonsult har hatt ambisjoner om at kartleggingen skal være uttømmende, noe Optula ikke har tatt sikte på.[40] Det er imidlertid på det rene at Statskonsult ikke har lykkes fullt ut med dette, og at flere tilbud ikke er kommet med.

Det gjelder eksempelvis Advokatforeningens prodsedyregruppe i utlendingssaker, Jusshjelpen organisert av frivillighetssentralen på St. Hanshaugen i Oslo og Rådgivningsgruppa Juridisk og sosialfaglig hjelp. Andre eksempler er Aleneforeldreforeningen, og Stine Sofie-stiftelsen. Det er også mange medlemsorganisasjoner hvor man kan få en times gratis rettshjelp, bl.a. Kongelig Norsk Båtforenings ordning og Norges Hytteforbund. Det finnes også medlemsorganisasjoner som har et bredere rettshjelptilbud som ikke er med i materialet til Statskonsult – bl.a. Norsk Diabetesforening og LEVE Norge.

Jeg tror likevel at registreringen er nyttig selv om den er ufullstendig. Den gir bl.a. en interessant indikasjon på *volumet* av ukommersiell rettshjelp utenfor rettshjelploven som jeg kommer tilbake til i kap 8.3.2.

[40] Optulas kartleggingsstrategi har vært avtalt med NJD.

2.4.4.2 Noen sammenlikninger

Hovedinntrykket er at likheten er iøynefallende. Det er et klart felleskap mellom Finland og Norge i hvilke ukommersielle rettshjelptiltak som finnes i tillegg til ordningene etter rettshjelplovene.

Ombudsordningene er i hovedsak parallelle. Men noen mindre forskjeller er det. Mens Norge har et felles likestillings- og diskrimineringsombud, er disse oppgavene fordelt på to ombud i Finland – et for likestilling av minoriteter og et for kjønnsmessig likeverd. Finland har også et datavernombud som Norge mangler. Hovedoppgaven til datavernombudet synes å være av overvåkningsmessig og rettspolitisk karakter. Ombudet overvåker og gir anbefalinger om gjennomføringen av den finske lovgivningen om personopplysninger og kan gi bindende pålegg om retting og verifisering av persondata. Her har Dataombudet fellestrekk med Datatilsynet i Norge.[41] Dataombudet gir også råd og veiledning til publikum og bistår borgere som ønsker å bruke sine rettigheter til å verifisere og korrigere persondata. Men ombudet bistår ikke i rettssaker.[42] I Norge vil Da-

[41] Se lov 14. april 2000 nr 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 42 om Datatilsynets organisering og oppgaver.

[42] Optula s 38-39.

tatilsynet være forpliktet til å veilede borgerne etter forvaltningsloven[43] § 11 så langt denne bestemmelsen rekker, men personopplysningsloven inneholder ikke egne bestemmelser om rettshjelpoppgaver for Datatilsynet.

Når det gjelder *andre offentlige rettshjelptiltak*, er forskjellene større, selv om det også er mange felles trekk. Alle forvaltningsorganer har en generell veiledningsplikt i begge land. Den offentlige forbrukerrettshjelpen arbeider også stort sett etter samme modell, men Finland har også en privat forbrukerorganisasjon med et rettshjelptilbud over telefon.

Mens rettshjelpen til ofre for kriminalitet er offentlig organisert i Norge, drives tilsvarende rettshjelpvirksomhet av en frivillig organisasjon (NGO) i Finland.

Gjeldsrådgivning er i Norge regulert i Gjeldsordningsloven.[44] Etter § 1-5 skal kommunene bistå skyldnere som søker å komme fram til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, innen de rammer som lov om sosiale tjenester § 4-1 trekker.[45] Namsmannen skal «sørge for at skyldneren får den veiledning denne trenger for å kunne gjennomføre en gjeldsforhandling, utforme et forslag om gjeldsordning som ligger innenfor lovens rammer, og i tilfelle begjære tvungen gjeldsordning.»[46] Namsmannen skal også forsikre seg om at skylderen har forstått hvordan den foreslåtte gjeldsordningen skal gjennomføres.

I Finland reguleres gjeldsrådgivning på samme måte av en egen lov.[47] Alle kommuner skal ha en gjeldsrådgivningstjeneste (2 §). De skal først og fremst yte økonomisk rådgivning, men skal også bistå med gjeldsordning. Dels har kommunene egne gjeldsrådgivere, dels kombineres oppgaven med andre gjøremål, som for eksempel forbrukerveiledning. Konsumentverket har det overordnede ansvaret og länsstyrelsen sørger for at länet har et tilstrekkelig rådgivningstilbud.

Finland har ikke studentrettshjelptiltak som er sammenlignbare med de norske. Det drives heller ikke forsøksvirksomhet med offentlige servicekontorer. Men de offentlige rettshjelpbyråene i Finland har et vesentlig mer omfattende rettshjelptilbud enn de kommunale servicekontorene som er under utprøving i Norge og som begrenser seg til enkle oppgaver i form rettsråd med maksimal varighet fra en halv til en hel time.

Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonene synes å tilby rettshjelp etter de samme hovedprinsippene i Finland og Norge, så langt dette er kartlagt.

Når det gjelder *frivillige tilbud*[48] *og tilbud fra interesseorganisasjoner for utsatte grupper* er det også likhetstrekk. Selv om kartleggingene har svakheter og Optula ikke har hatt noe mål om å være heldekkende, synes det likevel klart at de frivillige organisasjonene i Norge disponerer over mer ressurser og derfor driver et klart bredere spekter av rettshelptilbud enn i Finland.[49]

Betalingsordningene for rettshjelp ser det ut å være nokså like. De forsikringene som omfatter store befolkningsgrupper som hjem-, huseier-, hytte-, bil-, båt- og reiseforsikring inneholder gjennomgående også en rettshjelpdel. Vilkårene virker forholdsvis likt utformet. Også i Finland er det eksempler på at fagforeninger finansierer rettshjelp hos advokater eller juridiske hjelpere.[50]

Hovedinntrykket er at tilbudet om ukommersielle rettshjelp utenom rettshjelplovene er forholdsvis stort og noe uoversiktlig i begge land. Til tross for ufullstendig registrering, ser Norge ut til å ha flere aktører i denne rettshjelpsektoren enn Finland, både i form av offentlige tilbud og frivillige rettshjelptiltak.

---

43 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

44 Lov 17. juni 1992 nr 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).

45 Lov 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) § 4-1: «Sosialtjenesten skal gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

46 Gjeldsordningsloven § 2-2.

47 Lag om ekonomisk rådgiving och skuldrådgiving 4.8.2000/713.

48 Advokatforeningene er næringsorganisasjoner, ikke frivillig organisasjoner, men jeg regner advokatvaktene som frivillige tilbud siden advokatene yter rettshjelpen uten kompensasjon.

49 Dette ble fremholdt av de finske forskerne ved Rättspolitiska Forskningsinstitutet på møte 14-15.08.2008 hvor resultatene av sammenlikningen ble gjennomgått.

50 Optula s 24.

3 Hovedprinsippene i rettshjelppolitikken i Finland og Norge

3.1 Innledning

Sakførselsordningen i Norge har røtter flere hundre år tilbake. Rettsstatsideene krevde at Kongen sørget for at alle undersåtter kunne forsvare sine juridiske posisjoner i retten dersom de uforskyldt var havnet i rettstvister. Egne rettshjelpordninger for de verdige fattige – de som uforskyldt var havnet i fattigdom – var nødvendig for å sikre dette. I Danmark-Norge ble ordningen kalt «beneficium paupertatis» – fattigbevilling – og ble innført av enevoldskongen i løpet av det 17. århundre. Rettshjelp utenfor rettergang hører det 20. århundre til. I Norge ble fritt rettsråd etablert i 1960.[1]

I Finland hører i følge Optula både sakførselsordningen og rettshjelp utenfor rettergang det 20. århundre til. Fri sakførsel kom i 1955, mens annen rettshjelp kom med loven om kommunal rettshjelp i 1973.[2]

Floraen av spesielle rettshjelptiltak stammer fra det 20. århundre i begge land.

3.2 Gjeldende rettshjelppolitikk

Prinsippene for gjeldende rettshjelppolitikk finnes i begge land nedfelt i de offentlige dokumentene som ligger til grunn for lovgivningen. Jeg skal kort gjengi den grunnleggende politiske motiveringen for de to lands ordninger:

3.2.1 Finland

Finland har grunnlovfestet borgernes rett til å bringe saker inn for rettsapparatet til avgjørelse. Den finske grunnloven[3] 21 § om «rättsskydd» lyder:

> «Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.
>
> Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.»

Rettshjelpordningen skal bl.a. sikre at retten til juridisk prøving som grunnloven fastsetter blir effektiv. Den alminnelige motiveringen for den finske rettshjelploven fra 2002 gir den politiske begrunnelsen for dagens rettshjelpsystem.[4] Hovedsynspunktene kan oppsummeres slik:

Samfunnsutviklingen kjennetegnes ved at den rettslige reguleringen stadig øker i omfang som en følge av samfunnets tiltakende kompleksitet og myndighetenes bruk av rettslige virkemidler for å påvirke og styre utviklingen. Borgernes rettslige problemer er blitt mer innviklede og behovet for juridisk sakkunnskap tilsvarende større. Den kompliserte og mangefasetterte rettslige reguleringen innebærer at den som ikke kjenner detaljene i rettsreglene kan ha vanskelig for å utnytte sine rettigheter slik lovgivningen garanterer uten kompetent juridisk hjelp. Retten til kompetent rettshjelp anses i dagens rettstekning for å være en viktig garanti for å utnytte rettigheter og rettssikkerhetsgarantier og for å sikre en rettferdig rettergang. Det dreier seg her om en grunnleggende prosessuell rettighet som garanterer borgerne reelle og like muligheter til å ivareta sine rettigheter uhindret av kunnskapsmessige forskjeller eller økonomisk situasjon.

Det er en alminnelig oppfatning at særlige sivile rettssaker påfører partene så store kostnader at de borgere som selv må betale for nødvendig

---

1 Se nærmere om den historiske utviklingen av rettshjelpordningene i Norge i Johnsen 1987 s 51-78 og Johnsen, Jon T. 2006 «How has the complexity of the law and the market for legal expertise impacted on the development of legal aid in Norway?» *International Journal of the Legal Profession* Vol 12 No 1 s 19-39.

2 Optula s 62-63.

3 Finlands grundlag 11.6.1999/731.

4 Se Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till rättshjälpslag och vissa lagar som har samband med den (RP 82/2001 rd) s 5.

rettshjelp, i praksis sjelden har økonomiske muligheter til å bringe sin sak inn for domstolene. Det hevdes at borgernes likhet for loven er gått tapt fordi terskelen for å anlegge en sak som er nødvendig for at en person skal kunne utnytte sine rettigheter, er blitt høyere som følge de økte prosessomkostningene.

Et rettferdig rettssystem som i praksis skal sikre borgernes rettigheter på en effektiv måte, forutsetter dels at de ikke tvinges til å ta en økonomisk risiko som ikke står i rimelig forhold til deres økonomiske situasjon for å ivareta sine rettigheter og dels at de har en så likeverdig rett til kompetent juridisk hjelp som mulig, uavhengig av sin økonomiske situasjon. Det er i siste instans det offentlige som skal påse at den grunnleggende retten til en rettferdig rettergang som garanteres i grundlagens 21 § virkeliggjøres i praksis også når det gjelder retten til rettshjelp.

Kommentar: Beskrivelsen av rettshjelpbehovet sammenfaller i stor grad med forskningens funn. Likhet for loven og effektiv rettighetsbeskyttelse er altså sentrale verdier i rettshjelppolitikken i Finland. Men i prinsippet om likeverdig rettsbeskyttelse ligger det også en viss begrensning i det offentlige ansvaret. Hvis det juridiske problemet er slik at en velstående borger vil søke rettshjelp, bør også en borger med svak økonomi ha anledning til det. Men hjelpen behøver ikke å omfatte problemer som heller ikke en velstående borger ville søke advokathjelp for.[5]

3.2.2 Norge

Den norske rettshjelploven er fra 1980. I proposisjonen[6] gis det en kortfattet begrunnelse for behovet for loven. Den kan sammenfattes slik:

Lover og forskrifter som har betydning for den enkelte øker stadig i omfang. Dette skjer på alle livsområder, men kanskje særlig når det gjelder velferds- og reguleringslovgivning. Regelverket er på noen områder i ferd med å bli så komplisert at det vanskelig selv for jurister å ha oversikt. Den enkeltes motivasjon og mulighet for å dekke sitt rettshjelpbehov, påvirkes av flere ulike forhold: den økonomiske situasjon, vedkommendes personlige egenskaper, hvor i landet vedkommende bor og karakteren av det eller de aktuelle rettslige forhold. Advokatkonsentrasjonen er stor i byer og større tettsteder, mens få advokater har slått seg ned i utkantstrøk. Den lokale administrasjon kan være relativt dårlig utbygd. Her kan mulighetene for veiledning fra offentlige kontorer også være dårligere enn ellers i landet.

Det beste ville være om alle kunne få rettshjelpen de trengte i sin egen kommune. Særlig viktig er det at rettshjelpbehov knyttet til velferdslovgivningen ble fanget opp. Det offentlige har et særlig ansvar for å hjelpe dem som har vanskelig for å hjelpe seg selv, f.eks. på grunn av svak økonomi. Rettshjelpen burde likevel bygge på de ordningene som eksisterte. Hovedinntrykket var at de etablerte ordningene med fritt rettsråd og fri sakførsel hos privatpraktiserende advokat i hovedsak fungerte tilfredsstillende.[7]

Under stortingsbehandlingen av rettshjelploven presiserte justiskomiteen at det var et grunnleggende prinsipp for et samfunn «at ingen lider rettstap på grunn av dårlige økonomiske evner eller mangelfulle opplysninger om sine rettigheter.»[8]

Kommentar: Også i Norge erkjente altså lovgiver at rettshjelpbehovet var økende og at det eksisterer geografiske og økonomiske forskjeller i tilgangen på rettshjelp. Det offentlige har et ansvar for de som står svakt på rettshjelpmarkedet — blant annet pga dårlig økonomi. Men det offentlige ansvaret tilsa ikke vesentlige endringer i den eksisterende ordningen, bortsett fra at inntektsgrensen ble hevet betydelig.

Den siste større gjennomgangen av rettshjelppolitikken i Norge finner vi i *Stortingsmelding nr 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp*. Kapittel 4 i meldingen drøfter prinsippene for rettshjelptilbudet og det offentliges ansvar. Analysen er vesentlig bredere lagt opp enn i odelstingsproposisjonen om rettshjelploven. Jeg skal gjengi hovedsynspunktene:[9]

En av rettsapparatets hovedoppgaver er å trygge den enkeltes rettsstilling og sikre en fordeling av samfunnet goder og byrder i samsvar med gjeldende regler. En rekke faktorer som manglende forutsigbarhet og utstrakt bruk av skjønnsregler, kravene til juridisk kompetanse for å utnytte prøvingsmulighetene i retts- og forvaltningsapparatet samt begrensede saksbehandlingsressurser i forvaltningen, gjør det vanskelig for mange å hevde sine rettigheter effektivt. Sammenhengen mellom rettshjelp og rettssikkerhet poengteres og meldingen trekker følgende konklusjon:

---

5 Se Optula s 64 og RP 132/1997 s 22.
6 Ot.prp. 35 (1979-80).
7 Ot.prp. 35 (1979-80) s 36-38.
8 Innst. O. nr 72 (1979-80) s 2.
9 St.meld. 25 (1999-2000) *Om fri rettshjelp* s 19-21.

> «Rettshjelp er altså viktig for å sikre forutberegnelighet, avbalansert skjønnsutøvelse, riktig faktaunderlag og adekvat bruk av overprøvingssystemet – alt sentrale deler av rettssikkerhetsprinsippene. Det er vanskelig å realisere prinsippenes hovedformål om at alle skal ha forsvarlige muligheter til å håndheve egen rettsstilling, uten et godt utbygd rettshjelptilbud.» [10]

Likhet for loven fremheves som et grunnleggende prinsipp. Det er derfor et mål at rettshjelptilbudet i størst mulig utstrekning bidrar til å realisere dette. Rettshjelpordningene bør derfor utvikles. Dels må det bygges opp et variert tilbud som er tilstrekkelig til å dekke behovene, dels må den enkelte kunne få rettshjelp til en pris som står i rimelig forhold til vedkommendes økonomi. Rettshjelptilbudet bør være en del av velferdssystemet, og er et nødvendig redskap for å gjøre dette effektivt. Skal velferdspolitikken fungere rettferdig, må alle ha tilfredsstillende muligheter for å utnytte de rettighetene den gir. I mange situasjoner forutsetter dette tilgang på juridisk bistand.[11]

Meldingen påpeker at det offentliges ansvar for å dekke befolkningens rettshjelpbehov bør variere etter sakens art. I enkelte sakstyper av særlig viktighet for den enkelte, som barnevernsaker og saker om tvungent psykisk helsevern, bør borgeren ha krav på juridisk bistand på det offentliges bekostning.

Men det offentlige kan ikke pålegges ansvar for innbyggernes totale rettshjelpbehov. Det bør settes begrensninger både ut fra saken art og dens betydning for søkeren, den rettshjelpsøkendes økonomi og mulighetene for bistand fra andre hold. En må sørge for tilstrekkelige garantier mot misbruk. Knappe offentlige midler bør brukes der hvor behovene er størst. Dette innebærer at offentlig rettshjelp i utgangspunktet bare bør gis i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning. Juridisk planlegging og regelmessig rådgivning over lang tid ligger på siden av hva det offentlige kan være ansvarlig for. Det offentlige ansvaret må gjelde saker av stor betydning hvor vedkommende ikke selv har økonomisk evne til å betale for bistanden eller mulighet til å få dekket utgiftene på annet vis.

I følge meldingen må det forventes at den enkelte selv utøver en viss grad av aktivitet for å få hjelp til å løse sine juridiske problemer. Det offentlige ansvaret kan ikke strekkes så langt at det offentlige plikter å oppspore latente rettshjelpbehov, men bør legge til rette et tilbud som gjør det enkelt for befolkningen å oppsøke bistand.[12]

3.3 Sammenlikninger

I begge land er det et grunnleggende prinsipp at borgerne ikke skal lide rettstap selv om de mangler egne ressurser til å hevde sine juridiske posisjoner. Prinsippet inngår som en viktig del av rettsstatsgarantiene.

Men det er også forskjeller i vektleggingen av dette rettssikkerhetsidealet. Finland har grunnlovsfestet prinsipper for borgernes adgang å få prøvd sine saker for domstolene eller likeverdige judisielle organer. Bestemmelsen forutsetter at det finnes rettshjelpordninger som sikrer at retten blir effektiv. Norge har ikke grunnlovsbestemmelser om borgernes adgang til domstolene bortsett fra Grunnloven[13] § 96 som sier at ingen må ilegges straff uten domstolsprøving – selv om en slik adgang nok kan sies å følge av konstitusjonell sedvanerett. Men en plikt for staten til å sørge for rettshjelpordninger som gjør retten effektiv for alle, kan neppe utledes av konstitusjonell sedvanerett.

Begge land har riktig nok sluttet seg til den europeiske menneskerettskonvensjon[14] som i art 6 gir alle krav på en rettferdig rettergang for å få prøvd en strafferettslig anklage eller et sivilrettslig krav. Bestemmelsen hjemler også krav på nødvendig rettshjelp når dette er i rettferdighetens interesse.[15] De har også sluttet seg til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter som har en tilsvarende bestemmelse i art 14.

I Norge har disse konvensjonsbestemmelsene lovs kraft med forrang framfor annen norsk lovgivning. Grunnloven § 110c bestemmer også at regjeringen skal «respektere og sikre» menneskerettighetene. De har derfor også en sterk rettslig

---

10 St.meld. 25 (1999-2000) s 20.
11 St.meld. 25 (1999-2000) s 20-21.
12 St.meld. 25 (1999-2000) s 21.
13 Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven).
14 Den europeiske menneskerettskonvensjonen 4. nov 1950 (EMK).
15 Kravet om offentlig rettshjelp er uttrykkelig presisert for straffesakenes del i art 6 (3) c) men det er slått fast av menneskerettsdomstolen at det også gjelder for andre saker, se særlig *Airy v Ireland* (Application No 689/73) og *Steel and Morris v the United Kingdom* (Application No 64186/01). Jeg har drøftet kravet i Johnsen, Jon T. 2007 «Human Rights in the development of legal aid in Europe: The Policy Work on Legal Aid in the Council of Europe and its Comission on the Efficiency of Justice (CEPEJ)» i A.Uselac & C.H. van Rhee (eds) *Dispute Resolution in Modern Societies* Internsentia Antwerpen-Oxford s 131-152, se s 132-137.

status hos oss. Men det kan nok hevdes at Finland klarere har slått fast statens forpliktelse til å sikre at det finnes ordninger for nødvendig rettshjelp og at den finske grunnlovsbestemmelsen på en klar og utvetydig måte slår fast forpliktelsene etter menneskerettskonvensjonene.

Den menneskerettslige forpliktelsen for statene til å etablere rettshjelpordninger knytter seg først og fremst til fri sakførsel; ordninger som skal sikre den enkelte en effektiv rett til å bringe saker inn for domstolene. Men den omfatter også nødvendig rettshjelp for å kunne gjøre en informert vurdering av om man har et rettslig krav som kan håndheves ved domstolene.

De grunnleggende prinsippene for rettshjelppolitikken i Finland kan sammenfattes slik:

Rettssystemet er av stor og økende betydning for den enkeltes velferd. Mange klarer ikke å utnytte sine juridiske posisjoner effektivt uten juridisk bistand. Spesielt er de økonomiske barrierene for å føre rettssaker blitt urimelig høye. Sosiale eller økonomiske forskjeller her er i strid med grunnleggende prinsipper for rettssikkerhet og rettferdighet. Det er i siste instans et offentlig ansvar å sørge for at befolkingen har tilgang til nødvendig rettshjelp, uansett hva slags juridisk problem det er tale om. Spesielt gjelder dette adgangen til domstolene, som er grunnlovsfestet. Prinsippet er nedfelt i den finske rättshjälpslagens § 1 som lyder:

> «Den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för at sköta saken, beviljas rättshjälp med statlig finansiering.
>
> Rättshjälpen innefattar juridisk rådgiving och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från visse kostnader i samband med behandlingen av et ärende, så som bestäms i denna lag.»[16]

Norsk rettshjelppolitikk tar også utgangspunkt i kravet om likhet for loven og et mål om at det totale rettshjelpilbudet i størst mulig utstrekning skal bidra til å oppfylle dette. Men prinsippet undergis flere modifikasjoner enn i Finland. Det offentlige kan ikke pålegges ansvaret for innbyggernes totale rettshjelpbehov. I utgangspunktet bør rettshjelp bare gis i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning – noe som også kommer til uttrykk i den norske rettshjelplovens § 1 om lovens formål:

> «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.
>
> Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jf. kapittel II, III og IV.»

Mens den finske formålsparagrafen ser rettshjelp som en borgerrettighet, definerer den norske formålsbestemmelsen den som en sosial hjelpeordning, beregnet på økonomisk svakstilte grupper.

Begge bestemmelsene angir også hva slags rettshjelp som skal ytes. Den finske bestemmelsen knytter hjelpen til de formene for bistand som faglig sett er nødvendig for å få håndtert problemet forsvarlig, mens den norske loven spesifiserer hjelpen som utgiftsdekning med egne regler ettersom saken skal håndteres av domstolene eller ikke. Den finske loven tar altså utgangspunkt i det juridiske problemet, og omfatter alle problemløsningskanaler og problemløsningsteknikker som er hensiktsmessige. Domstolsbehandling er en problemløsningsmetode på linje med mange andre, mens den norske bestemmelsen peker ut domstolsbehandling som en sentral ordning med behov for egne bestemmelser. Den finske bestemmelsen tar borgerens perspektiv og dekker det som er nødvendig for å løse borgerens problem, mens den norske bestemmelsen i større grad gir uttrykk for at det viktigste å sikre folk tilgang til domstolene.

Den norske bestemmelsen gir først og fremst uttrykk for en finansieringsforpliktelse for det offentlige. Den finske formålsbestemmelsen pålegger ikke bare et betalingsansvar, den pålegger også staten en plikt til å sørge for et tilstrekkelig tjenestetilbud, noe som bl.a. er fulgt opp i en egen «lag om statliga rättshjälpsbyråer».[17] Byråene har ansvaret for både for å behandle søknader om rettshjelp og for at kvalifiserte søkere får rettshjelp enten fra byrået selv eller fra privatpraktiserende rettshjelper. Se nærmere kap 6.3.1.3.

Lov- og forskriftsverket har ellers mange trekk felles. Jeg går nærmere inn på dette i de neste kapitlene.

Hovedkonklusjonen er at Finland i valg av prinsipper som skal ligge til grunn for rettshjelppolitikken har gått lengre enn Norge i å garantere alle

[16] RP 82/2001 s 126.

[17] RP 82/2001 rd s 134-36, se Lag om statliga rättshjälpsbyråer 5.4.2002/258.

samfunnslag rett til rettshjelp som er nødvendig for å hevde deres juridiske posisjoner. Dette avspeiles også i lovreguleringen. Etter formålsbestemmelsen i den finske rettshjelploven omfatter det offentlige ansvaret alle som ikke selv har tilstrekkelige ressurser, mens formålsbestemmelsen i den norske loven begrenser ansvaret til saker av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Forklaringene på forskjellene i prinsipielle formuleringer kan være flere. Den politiske enigheten om de grunnleggende prinsippene i rettshjelppolitikken synes å være større i Finland enn i Norge. Et viktig prinsipp som har vært fremholdt i norsk politisk debatt, har vært at de offentlige ordningene ikke måtte gi bedre muligheter for dekning av rettshjelpbehov enn for de som må benytte det ordinære rettshjelpmarkedet. Ordningen må heller ikke gi rom for «statsbetalt kverulering» overfor motparter. Bak dette ligger det nok også en viss skepsis til de privatpraktiserende advokatenes vilje eller evne til å forvalte den offentlige finansieringsordningen på en samfunnsmessig god måte.[18]

En annen forklaring kan ligge i forskjellene i forskning på rettshjelpbehovet. Hvor liberal en ordning kan eller bør være, avhenger ikke bare prinsipper, men også av hvor ressurskrevende den er. Erkjennelse av at det store udekkede rettshjelpbehovet vil kreve store ressurstilførsler og en betydelig omorganisering av rettshjelpsektoren dersom prinsipper som de finske skal realiseres, kan ha ført til større skepsis mot å gi befolkningen klare, lovfestede rettigheter i Norge. I Finland har man kanskje i større grad gått ut fra at kostnadene ved et prinsipielt godt system er overkommelige. Det kan spørres om en viss undervurdering av befolkningens rettshjelpbehov er en del av forklaringen på dette. På den annen side gjennomførte Finland for få år siden en omfattende liberalisering av den økonomiske behovsprøvingen for å sikre at også middelinntektsgruppene ikke sto uten nødvendig rettshjelp. De rettsstatlige prinsippene bak rettshjelpordningene står sterkere i finsk rettshjelppolitikk enn i norsk.

Selv om det kan påvises noen klare forskjeller i de grunnleggende prinsippene for rettshjelppolitikken, er det ikke gitt at forskjellene er de samme i den konkrete utformingen av rettshjelpsystemet. Vi må også spørre hvor langt prinsippene er gjennomført i praksis. Dette er temaet i de etterfølgende kapitlene. Men vi kan slå fast at det ideologiske grunnlaget for en liberal rettshjelppolitikk er bedre i Finland enn i Norge.

3.4 Nærmere om opplegget av sammenlikningen

Utgangspunktet for sammenlikningen av de ukommersielle rettshjelpordningene i Finland og Norge er det udekkede rettshjelpbehovet. Hvilke problemtyper og befolkningsgrupper dekkes, og er prioriteringene rasjonelle ut fra prinsippene for rettshjelppolitikken og det vi vet om innholdet av rettshjelpbehovet?

Verken Finland eller Norge ser det som en offentlig oppgave å dekke alt rettshjelpbehov. Tilgangen til de ukommersielle rettshjelpordningene begrenses på flere måter. Dels stilles det opp juridiske kriterier i form av krav til karakteren av de problemer som skal dekkes, og til borgerens økonomi, og det kan legges begrensninger på hva slags bistand som gis. Det tilbys eksempelvis rådgivning, men ikke partsrepresentasjon eller sakførsel.

Juridisk er det gjerne tre hovedtyper kriterier som brukes i avgrensning av offentlig rettshjelp og andre ikke markedsbaserte tilbud. Som helhet er avgrensningskriteriene meget komplekse.

For det første kan det oppstilles begrensninger i hvilke typer *juridiske* problemer som omfattes. Det kan også stilles nærmere krav til problemets faglige kompleksitet og velferdsmessige betydning.

For det andre kan det stilles det krav til probleminnehaverens *ressurssituasjon*. Økonomi er det mest brukte kriteriet. Her trekkes ofte inntekts- og formuesforhold inn, likeledes forsikringsordninger og medlemskap i organisasjoner som også finansierer rettshjelp for medlemmene. Også probleminnehaverens egen problemløsningskapasitet og mulighet til å få hjelp fra andre rettshjelptilbud kan vektlegges.

For det tredje benyttes det kriterier som regulerer rettshjelpens *omfang og kvalitet*. Et tilbud kan omfatte alle former for rettshjelp, så vel veiledning som fomuleringshjelp og partsrepresentasjon og gjelde overfor alle relevante innstanser, private motparter, alternative konfliktløsningsorganer, forvaltningsmyndigheter og domstoler – nasjonale som internasjonale. Andre kan begrense seg til veiledning og råd, og overlate det til probleminnehaveren å drive saken videre. Kravene til rettshjel-

[18] Stortingsrepresentant Syse, St. f.h. 79-80: 627-29, se Johnsen, 1987 s 120. Synspunktet gjøres fortsatt gjeldende i norsk rettshjelppolitikk.

pernes kompetanse og uavhengighet samt kvaliteten på rettshjelparbeidet kan også variere.

I de følgende tre kapitlene er det som nevnt i kap 1.4 de juridiske kriteriene for ukommersiell rettshjelp som sammenliknes. I kap 4 drøftes utvelgelsen av problemtyper og den eksisterende samordningen av rettshjelp i og utenfor rettshjelplovene, i kap 5 den økonomiske behovsprøvingen og i kap 6 behandles rettshjelpens innhold. Til sammen gir disse analysene en utdyping av hva «retten til rettshjelp» består i.

Jeg behandler ordningene som er regulert i rettshjelplovene først, deretter tar jeg for meg ordningene utenom rettshjelplovene. Rettshjelplovene i begge land er resultater av en politisk prosess hvor lavere lags rettshjelpbehov står i hovedfokus, og er ment som samfunnets viktigste ordning for å skaffe dem tilgang til ukommersiell rettshjelp. De øvrige ukommersielle rettshjelptilbudene er gjennomgående mer spesialiserte. De tar ikke sikte på å være heldekkende, og er derfor heller ikke utformet ut fra en helhetlig strategi for å håndtere rettshjelpbehovet i disse delene av befolkningen.

De juridiske kriteriene fungerer som en ytre ramme for avgrensingen av ordningene. Tilgangen til ukommersiell rettshjelp kan også begrenses gjennom finansieringssystemer i form av budsjettrammer og betalingsordninger og gjennom monopoler som forbeholder rettshjelpoppdrag med offentlig finansiering for eksempelvis advokater eller offentlige rettshjelpkontorer. Markedskonkurranse kan også føre til begrensinger i den tilgjengelige kapasiteten for offentlige rettshjelpoppdrag. Disse spørsmålene kommer jeg tilbake til i kap 8 og 9.

4 De saklige vilkårene for ukommersiell rettshjelp

4.1 Rettshjelplovene

4.1.1 Sivile problemer

I Finland baseres tildelingene av rettshjelp på det generelle, skjønnsmessige kriteriet i rättshjälpslagen[1] (FR) 1 § (1) som jeg har sitert i kap 3.3 s 33. Loven omfatter i utgangspunktet *alle typer* juridiske problemer – uansett hva det går ut på.

De norske kriteriene er vesentlig mer komplekse. Reglene om sivile saker er stort sett samlet i rettshjelploven[2] (NR) som har særskilte vilkår for rettshjelp utenfor og i rettergang. Rettshjelp utenfor rettergang *kalles fritt rettsråd,* mens rettshjelp i rettssaker kalles *fri sakførsel*. Det generelle reguleringsprinsippet er det motsatte av det finske. I stedet for en hovedregel om at alle juridiske typer problemer går inn under loven så fremt rettshjelp er nødvendig, er den norske hovedregelen at rettshjelp ikke gis for andre problemer enn de som faller inn under nærmere spesifiserte sakstyper angitt i loven. Listen over hvilke sakstyper som omfattes er forholdsvis kompleks.

Når det gjelder fritt rettsråd gir NR § 11 rett til rettshjelp i

- utlendingesaker[3]
- barnevernssaker[4]
- erstatning for urettmessig straffeforfølgning[5]
- sak om tvangsekteskap[6]
- sak om ekteskapsoppløsning[7]
- skifte i forbindelse med samlivsoppløsning[8]
- sak om barnefordeling og samværsrett
- sak om personskade og tap av forsørger
- sak om bortfall av husleiekontrakt som gjelder egen bolig[9]
- sak om oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold[10]
- klagesaker etter folketrygdloven.[11]

Fri sakførsel for domstolene er regulert i NR § 16 og omfatter for det første følgende sakstyper som også er dekket av fritt rettsråd:

- ekteskapsoppløsning
- skifte i forbindelse med samlivsoppløsning
- barnefordeling og samværsrett
- erstatning for personskade og tap av forsørger, herunder erstatning til voldsofre
- bortfall av husleiekontrakt som gjelder egen bolig
- oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold

I tillegg omfattes

- militærnektersaker[12]
- domstolsprøving av tvangstiltak av i helsevesenet, sosialomsorgen og barnevernet.
- søksmål anbefalt av sivilombudsmannen
- utlendingsaker
- umyndiggjøring[13]
- barn i saker om forelderansvar og samvær

Skillet mellom fritt rettråd og fri sakførsel følger ikke skillet mellom rettshjelp i og utenfor rettergang fullt ut:

I NR kap II om fritt rettsråd § 12 er det gitt regler om «fritt rettsråd ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan,» mens NR kap III § 17 har særskilte bestemmelser om fri sakførsel for enkelte forvaltningsorganer med en saksbehandling av judisiell karakter. De gjelder

- ankesaker for Trygderetten[14]

---

1 Rättshjälpslag 5.4.2002/257.
2 Rettshjelploven 13. juni 1980 nr. 35.
3 Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).
4 Lov 17. juli 1992 nr. 100 (barnevernsloven).
5 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) kap 31.
6 Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) § 222 annet ledd, jf. § 49.
7 Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven).
8 Lov 21. februar 1930 om skifte (skifteloven).
9 Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven) § 9-8 og lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) § 13-2.
10 Rettshjelplovens henvisninger er til den gamle, nå opphevede, lov av 4. feb. 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. §§ 61-66. Reglene er videreført i lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 15-7 flg.
11 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
12 Lov 19. mars 1965 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner.
13 Lov 28. november 1898 om umyndiggjørelse.

- tvangstiltak overfor rusmiddelbrukere og etter barnevernloven i fylkesnemnda
- klage over tvangstiltak i det psykiatriske helsevern for kontrollkommisjonen[15]
- tvangstiltak etter smittevernloven[16]

Oppregningen er bare ment som en grovkategorisering. For hver enkelt sakstype gjelder det en rekke tilleggsvilkår som avgrenser og presiserer ytelsen ytterligere.

Både FR og NR inneholder noen modifikasjoner i hovedprinsippene:

FR har noen mindre unntak i 7 § som først og fremst har til formål å motvirke misbruk. Rettshjelp innvilges ikke om saken er av liten betydning eller fremstår som «uppenbart unødigt» i forhold til nytten for søkeren, om saken vil få karakter av rettsmisbruk eller om kravet er overdratt til søkeren for å oppnå dekning over offentlig rettshjelp.

Etter NR § 1 skal rettshjelpen være «nødvendig» og etter § 16 (5) kan ikke sakførsel innvilges «dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden». På den annen side er ikke begrensingene til de spesifiserte problemtypene absolutt. NR har også en skjønnsmessig modifikasjon i prioriteringene i § 11 (3) og § 16 (3). Rettshjelp kan «unntaksvis» innvilges i andre sakstyper enn de spesifiserte dersom «saken objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad.» Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de sakstypene som er spesifisert i loven.

De finske rettshjelpbyråene følger bestemmelsene i FR, mens de to norske rettshjelpkontorene i noen grad også tar saker som faller utenfor bestemmelsene i NR. Rettshjelpkontoret i Oslo tar bl.a. utlendingssaker, sosialsaker og saker om barnevern, gjeld, testament, bolig, lønnsutbetaling, forbrukervern, ektepakt og trygd som ikke er prioritert.[17] I følge kontoret er det en alminnelig oppfatning blant rettshjelperne

> «at det ville være ønskelig i større grad å kunne bistå med hjelp i disse sakene, noe vi i dag er avskåret fra i og med departementets krav til at bistanden skal være innenfor saksområdene etter lov om fri rettshjelp for den delen staten finansierer. (Kontoret for)[18] Fri rettshjelp er et lavterskeltilbud og det er derfor beklagelig at disse ubemidlede klientene må avvises».[19]

Rettshjelpkontoret Indre Finnmark følger hovedprinsippene i NR, men tar også hensyn til de særskilte rettshjelpbehovene i den samiske befolkningen.[20] Også dette kontoret har funnet det problematisk å avvise klienter som faller utenfor prioriteringene i NR.[21]

Slik bestemmelsen i Finland er utformet, omfatter den det alt vesentlige av rettshjelpbehovet til de befolkingsgrupper som går inn under FR. Der er derfor ikke særlig behov for å gå utenfor rettshjelplovens rammer. NR omfatter derimot bare deler av rettshjelpbehovet til de som går innunder de økonomiske grensene. Dette skaper press for å også å dekke annet rettshjelpbehov som er velferdsmessig viktig for målgruppene, noe som avspeiles i saksprofilen ved de to offentlige kontorene.

4.1.2 Straffekrav

Den rettslige reguleringen av rettshjelp i straffesaker er forskjellig i Norge og Finland. Saker om straffekrav faller utenfor de prioriterte områdene i NR. Siktedes rett til forsvarer er regulert i den norske straffeprosessloven (Nstrp) supplert med menneskerettskonvensjonene. Hovedregelen i Nstrp er at siktede skal ha forsvarer i alle saker hvor det gjennomføres ordinær straffesak med hovedforhandling – med unntak for promillesaker og saker hvor det tidligere er gitt forelegg på bot, § 96. I saker om tilståelsesdom må straffepåstanden være på mer enn 6 mnd for å gå inn under ordningen, § 99.[22] Forsvarerordningen omfatter også varetekt og en del andre tvangsmidler, § 98, 100 a-c m fl. I disse sakene er det også forsvarer*plikt*, og det offentlige vil dekke utgiftene. Domstolen kan dispensere fra forsvarerplikten hvor den finner det «ubetenkelig» og siktede uttrykkelig gir avkall på forsvarer, § 99 (3). I andre straffesaker kan siktede enten bekoste forsvarer eller ivareta forsvaret selv.

Den finske straffeprosessloven (Fstrp) kap 2 har også bestemmelser om rett til forsvarer betalt av det offentlige.[23] Som hovedregel har siktede krav på betalt forsvarer dersom siktelsen gjelder et straffebud med minstestraff på 4 mnd fengsel

---

14 Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven).
15 Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av tvunget psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).
16 Jf lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernsloven) kapittel 6.
17 Fri rettshjelp (2008) «Årsrapport 2007» s 6-7.
18 Min tilføyelse.
19 Fri Rettshjelp (2008) s 6-7.
20 Statskonsult s 30.
21 Se min kronikk i *Dagbladet* 2002.
22 Forsvarer kan likevel oppnevnes om «særlige grunner taler for det.» § 100 (2).
23 Lag om rättegång i brottmål 11.7.1997/689.

eller mer. Det er ikke egne regler for tilståelsesdom, men det skal vurderes om siktede kan klare forsvaret selv dersom tiltalte tilstår (2-1 § pkt 2 nr 1).

Den offentlige forsvarerordningen er altså vesentlig mer restriktiv i Finland enn i Norge. Kravet i Fstrp om minstestraff på 4 mnd fengsel betyr at det bare er de alvorligere lovbruddene som omfattes av forsvarerordningen i Finland. Finland tillater også alltid at siktede forsvarer seg selv, jf EMK art 6 (3) c.

Den finske rettshjelploven omfatter også straffesaker. En siktet som tilfredsstiller vilkårene i FR kan få rettshjelp i en straffesak selv om den ikke omfattes av forsvarerordningen i Fstrp.[24] Men i FR 6 § nr 2 gjøres det unntak fra kravet på forsvarer «i enkla brottmål» der det ikke er aktuelt med annet enn bøtestraff, og heller ikke ellers hvor verken sakens kompleksitet eller straffens størrelse gjør det påkrevet med forsvarer av hensyn til siktedes rettssikkerhet. Denne begrensningen har klare fellestrekk med begrensingen i Nstrp § 99 (3).

Bestemmelsene i FR har nå først og fremst betydning som et supplement til Fstrp. For de befolkningsgruppene som går inn under FR skulle forsvarerordningen ha et omfang som ikke er ulikt ordningen i Norge. Men hovedbestemmelsen i Fstrp om minimumsstraff på 4 mnd fengsel påvirker sannsynligvis forståelsen av den skjønnsmessige bestemmelsen i FR 6 § nr 2 i en restriktiv retning.[25]

NR omfatter med ett unntak heller ikke rettshjelp til fornærmede for straffekravet, men det finnes bestemmelser om dette i Nstrp kap 9 a §§ 107a-d om «Rett til advokat for den fornærmede» (bistandsadvokat). Loven gir dels fornærmede krav på bistandsadvokat for visse alvorlige forgåelser, dels kan retten ved behov oppnevne bistandsadvokat «dersom det er grunn til å tro at fornærmede får betydelig skade på legeme eller helbred,» (Nstrp § 107 a (1)). Loven gir også krav på støtte utover rent juridisk bistand. Etter Nstrp § 107 c (1) skal advokaten også skal gi «slik annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken.» Akkurat på dette punkt suppleres straffeprosessloven av NR § 11 (1) nr 6, som gir rett til rettshjelp i spørsmål om å *anmelde* seksualovergrep og kjønnslemlestelse som kan gi krav på bistandsadvokat etter Nstrp under en straffeforfølgning av gjerningsmannen.

Fstrp har tilsvarende regler, men behovet for bistandsadvokat for straffekravet kan også dekkes over FR. Etter Fstrp kap 2-3 § kan det oppnevnes en egen støttekontakt for offeret under etterforsking og straffesak i tillegg til advokat for fornærmede. Oppgaven er å gi fornærmede «personligt stöd under förundersökningen och rättegången och hjälpa honom i frågor som gäller handläggningen av ärendet» (kap 2 – 9 §). Betaling skjer etter FR 18 §, men det betales ikke egenandel for oppnevninger etter Fstrp kap 2-3 §.

4.1.3 Offerrettshjelp

Sivile krav som knytter seg til straffbare handlinger kan i begge land dels forfølges i straffesaken,[26] dels i særskilt sivil sak. Ordningen med bistandsadvokat omfatter også sivile krav som forfølges i tilknytning til straffesaken. Denne siden av bistandsadvokatordningene bør derfor regnes som en del av den sivile rettshjelpen. Den suppleres av de ovenfor nevnte bestemmelsene i NR §§ 11 og 16 som også gjelder for særskilt sivil sak om det sivile kravet. Fstrp har i kap 2-1a § tilsvarende bestemmelser om rettshjelp til fornærmede (målsägandebiträde) som suppleres av FR.

I begge land kan *aktor* yte rettshjelp til fornærmede som ønsker å forfølge sivile krav i en straffesak. Aktor vil her fremme det sivile kravet på vegne av fornærmede og fungere som fornærmedes prosessfullmektig. I motsetning til ordningen med bistandsadvokat, er den ikke begrenset til bestemte typer straffbare handlinger, men omfatter sivile krav som følge av alle former for straffbare overtredelser.[27] Kravet kan bare nektes tatt med dersom det er åpenbart ugrunnet eller behandlingen vil være til uforholdsmessig ulempe for gjennomføringen av straffesaken (Nstrp § 427 (2), Fstrp 3-9 §).

I dette følgende omtales ordningen med rettshjelp for sivile krav til ofre fra bistandsadvokat og aktor i straffesaker med kortformen (straffeprosessuell) *offerrettshjelp*.

Også *siktede* omfattes av ordningen med rettshjelp for sivile krav i straffesaker i Norge. Hvis siktede har forsvarer, vil også prosessfullmektigoppgavene for det sivile kravet inngå i forsvareroppdraget. Siktede er altså ikke nødt til å bekoste prosessfullmektig selv eller søke om rettshjelp etter NR. Ordningen er den samme i Finland, men

[24] Optula s 65.
[25] Praksis er beskrevet nærmere i Optula s 78-79.
[26] Nstrp § 3, jf kap 29, Fstrpr kap 3.
[27] Ordningen omfatter også andre skadelidende dersom de har krav som omfattes av Nstrp § 3 nr 1-7.

kravet på forsvarer er som nevnt mindre omfattende enn i Norge.

4.2 Rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene

4.2.1 Datagrunnlag

Kartleggingen av de *juridiske rammene* for rettshjelp utenom rettshjelplovene har ikke vært viet særskilt oppmerksomhet, verken av Statskonsult eller Optula. Spredte opplysninger finnes likevel i begge rapportene, og det kan trekkes slutninger fra angivelsen av hva som er de viktigste sakstypene fra statistikkene over hvilke saker som faktisk behandles. Analysen her tar utgangspunkt i de to rapportene og er noen grad supplert med opplysninger fra andre kilder.[28] For Norges del er det gjort en egen kartlegging.[29] Detaljanalyse er ikke formålet. Tiltakene er gruppert og omtalt i de hovedgruppene som er benyttet i tabell 2.1 kap 2.4.4.1 s 26-28.

4.2.2 Norge

Offentlige rettshjelptiltak. Av de offentlige rettshjelptilbudene er det særlig *ombudene* som har formelt fastsatte regler om rettshjelpen. De fleste har lover eller instrukser som gir føringer for hvilken rettshjelp som skal gis. For Sivilombudsmannnen er både lov og instruks fastsatt av Stortinget.[30] Pasientombudenes virksomhet er regulert gjennom pasientrettighetsloven,[31] med tilhørende rundskriv utarbeidet av Sosial- og Helsedirektoratet,[32] og for Helse- og Sosialombudet i Oslo er det en instruks vedtatt av Oslo bystyre.[33]

Sivilombudsmannen har et bredt arbeidsområde, som omfatter nesten alle typer forvaltningsrettsspørsmål.[34] De øvrige ombudene; pasientombudene, helse- og sosialombudene, likestillings- og diskrimineringsombudet, barneombudet og forbrukerombudet, dekker som navnene sier, vesentlig snevrere saksfelt innen helserett, sosialrett, diskrimineringsrett, barnerett og forbrukerrett.

Når det gjelder *andre offentlige rettshjelptiltak* er forvaltningens alminnelige veiledningsplikt viktig. Etter forvaltningsloven § 11 (1) har alle forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innenfor sine saksområder. Veiledningsplikten er ikke begrenset til de som er parter i en forvaltningssak for organet. Det er nok at borgeren «spør om sine rettigheter og plikter i et forhold som har aktuell interesse for ham,» § 11 (3). *Samlet* innebærer dette at alle har krav på veiledning i alle sakstyper som behandles av offentlig forvaltning, uansett om det er kommune-, fylkeskommune- eller statlig forvaltning som håndterer det aktuelle saksområdet. Men veiledningsplikten kan begrenses av kapasitetshensyn, § 11 (1). Normalt vil forsvarlig avvikling av løpende saker bli prioritert foran veiledning av publikum.

Forbrukerkontorene, rådgivningskontorene for kriminalitetsofre og familievernkontorene er mer spesialiserte. De dekker rettsområdene forbrukerrett, familie- og barnerett, mens forsøksordningene med offentlige servicekontorer har brede saksfelter. Statskonsultrapporten gir ikke opplysninger om hvilke juridiske rammer som gjelder for servicekontorene. De varierer kanskje også mellom de kommunene som deltar. Men det opplyses at målgruppen for «fri rettshjelp» er viktig også når det gjelder saksområder.[35]

Når det gjelder gjeldsrådgivning, pålegger gjeldsordningsloven kommunene plikt til å bistå skyldnere som søker å komme fram til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere. Namsmannen skal sørge for at skyldneren får den veiledning denne trenger for å kunne gjennomføre en gjeldsforhandling. Se foran kap 2.4.4.2 s 29.

I straffesaker gir rådgivningskontoret for ofre for kriminalitet (RKK) råd, veiledning og praktisk hjelp både om spørsmål som reiser seg av straffekravet og om erstatning og eventuelle andre spørsmål som reiser seg av forgåelsen. Denne hjelpen kommer altså i tillegg til ordningen med bistandsadvokat og offerrettshjelp etter rettshjelplovene.

Studentrettshjelpen er tilknyttet offentlige utdanningsinstitusjoner og drives for offentlige midler – en stor del kommer over en egen post på

---

28 Optula oppgir også i stor utstrekning lovgrunnlaget for de ulike rettshjelptiltakene, noe som har muliggjort oppslag i Finlex.

29 Kartleggingen i Norge er utført av de vitenskapelige assistentene Anne Sofie Hippe og Olaf Halvorsen Rønning. Rønning har også skrevet en oppsummering som er innarbeidet i fremstillingen her.

30 Lov 22. juni 1962 nr 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (ombudsmannsloven) og instruks fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

31 Lov 2. juli 1999 nr 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

32 Rundskriv IS-12/2004.

33 Instruks vedtatt av Oslo bystyre 11. juni 1997 for ombudet for brukere av helse- og sosialtjenester i Oslo.

34 Ombudet skal sikre «at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og at menneskerettighetene respekteres,» ombudsmannsloven § 3.

35 Statskonsult s 20.

rettshjelpbudsjettet til Justisdepartementet. Det gjøres også en betydelig ideell, ulønnet innsats av studentene som deltar.

Juss-Buss har ikke faste regler for hvilke saker som behandles. Saksinntaket er knyttet til gruppeinndelingen. På nettsiden oppgis rettshjelpområdene til husleie, gjeld, familierett, arbeidsrett, sosialsaker, trygderett, barnefordeling, innvandring og fengselsrett.[36] Statistikken viser imidlertid at ekteskap/samboerskap samt økonomisk skifte også er aktuelle sakstyper. Det samme gjelder arv og dødsboskifte.[37]

Juridisk rådgivning for kvinner oppgir på nettsiden at de stort sett kan «behandle alle juridiske saker innenfor det sivilrettslige området.» De avgrenser mot strafferett og tar heller ikke imot saker som innebærer skatte- eller avgiftsplanlegging.[38]

Jussformidlingen i Bergen tar også i utgangspunktet stort sett alle juridiske saker innenfor det sivilrettslige området. I tillegg til strafferett, avgrenser de mot saker som innebærer skatte- og avgiftsplanlegging og odelsrett samt saker som utspringer fra selvstendig næringsvirksomhet.[39]

Jusshjelpa i Nord-Norge yter primært bistand i saker som gjelder sosialrett, trygderett, utlendingsrett, fengselsrett, billighetserstatning, husleierett, arbeidsrett, gjeldsrådgivning, arverett, familierett og barnerett. Men tiltaket gir også råd og bistand i andre typer saker i den grad det har ressurser og forutsetninger til det. Spørsmål relatert til strafferett og skatterett avvises imidlertid alltid.[40]

Jusshjelpa i Midt-Norge behandler saker innen husleierett, boligrett, avtalerett og kjøpsrett, forvaltningsrett, fengselsrett, utlendingsrett, gjeld og pengekrav, arverett, familierett, barnerett, odelsrett, forsikrings- og erstatningsrett samt arbeidsrett.[41]

De fleste offentlige tilbudene opererer med skjønnsmessige kriterier for hvilke typer saker som omfattes. Omfanget av studentrettshjelpens tilbud påvirkes i stor grad av bevilgningssituasjonen. Det er vanlig at tiltakene stenger klientinntaket i kortere eller lengre perioder. Klientgruppene har derfor ikke noe juridisk krav på rettshjelp fra studentrettshjelpen.

Rettshjelptilbud fra nærings-, yrkes- og interesseorganisasjoner. Organisasjonenes rettshjelptilbud er i stor grad nært knyttet til deres interesse- og arbeidsfelt.

De fleste næringsorganisasjonene rekrutterer fra andre lag av befolkningen enn målgruppene for offentlig rettshjelppolitikk. Men også blant disse finnes det næringsdrivende som håndverkere, småbrukere og fiskere hvor det kan oppstå behov for ukommersiell rettshjelp knyttet til næringsvirksomheten.

Arbeidstakerorganisasjonene avgrenser også stort sett sine tilbud til saker som relaterer seg til arbeidsforholdet. Men noen har også tilbud som omfatter andre spørsmål, særlig av privatrettslig karakter.

Blant interesseorganisasjonene omtaler Statskonsult bl.a. Huseiernes landsforbund, Leieboerforeningen, Norges Automobilforbund og Skattebetalerforeningen. Rettshjelptilbudene her er også nært knyttet til organisasjonenes arbeidsfelt.

Rettshjelp fra organisasjonene er vanligvis knyttet til medlemskap. Her vil medlemmet ofte ha et avtalerettslig krav på rettshjelp, hovedsakelig i form av informasjon og veiledning fra organisasjonen. For sakførsel er det ofte ytterligere vilkår, gjerne skjønnsmessige, og man har i liten grad krav på slik rettshjelp.

Frivillige tilbud. Det finnes en rekke frivillige organisasjoner og tilbud som kan yte rettshjelp. I likhet med studentrettshjelpen er det bare et fåtall som har fastsatt formelle regler for hvem som får rettshjelp. Et av de få eksemplene på det siste er Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsaker.[42] Enkelte tiltak har generelle regler for virksomheten i vedtekter eller sentrale styringsdokumenter som kan gi føringer for hvem som får rettshjelp. I tilegg har noen mer uformelle retningslinjer for rettshjelpen publisert på hjemmesiden. Klientene har i liten grad krav på hjelp, tilbudet avhenger av organisasjonens løpende prioriteringer. Bredden i rettshjelptilbudet vil derfor avhenge mye av hvor spesialisert foreningens formål er. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon har et bredt tilbud, mens eksempelvis Norsk organisasjon for asylsøkere konsentrerer tilbudet om spørsmål som gjelder flyktningstatus.

Gatejuristen ser i utgangspunktet ut til å ta alle typer problemer fra målgruppen som er nåværende eller tidligere rusavhengige. Det samme gjelder Stiftelsen Rettferd for Taperne og Mira-senteret (et ressurssenter for innvandrerkvinner), Juss-

36 http://www.jussbuss.no.
37 Statskonsult s 27.
38 http://www.jurk.no.
39 http://www.jussformidlingen.no.
40 http://uit.no/jusshjelpa.
41 http://www.jussformidlingen.no.

42 Behandlingsregler for Advokatforeningens Aksjons- og Prosedyregruppe i utlendingsrett finnes på http://www.jus.no/?id=62471 og mandatet på http://www.jus.no/asset/33677/1/33677_1.pdf.

hjelpen i St. Hanshaugen Bydel (i Oslo) og Seniorsaken i forhold til sine målgrupper. Advokatvakten tar i mot alle typer juridiske problemer.

Mange tilbud avgrenser rettshjelpen til saksområdene tilbudet arbeider med. Her kan nevnes interesseorganisasjoner for ressursvake (utsatte) grupper, som Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, gjeldsofferalliansen, Rettferd for taperne, Norsk organisasjon for asylsøkere, Organisasjon mot offentlig diskriminering, flyktninghjelpen, PION – prostituertes interesseorganisasjon i Norge, Reform – ressurssenter for menn og Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring. Alle konsentrerer sine tilbud om den aktuelle gruppens problemer, og da særlig om juridiske problemer som knytter seg nært til de problemene som er grunnlaget for organiseringen. Andre tiltak som kan nevnes her er SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flykninger), Gjeldsofferalliansen, HIV-Norge, DIXI-Senteret (ressurssenter for voldtektsofre) og Pro-Senteret (ressurssenter for prostituerte).

Advokatforeningens prosedyregruppe har flere avgrensinger, og tar kun visse utlendingsrettslige saker, i tillegg til at det er krav om at de må være av prinsipiell betydning og prosedable.

Finansieringsordninger. Av ordninger for å finansiere rettshjelp hos privatpraktiserende advokat, finnes det både kommersielle og ukommersielle tilbud. Rettshjelpforsikring er en utbredt kommersiell finansieringsordning. Den alminnelige hjemforsikringen som storparten landets hushold har, omfatter også rettshjelp for viktige sakstyper. Av ukommersielle ordninger, finansierer mange av medlemsorganisasjonene rettshjelp for medlemmene hos privatpraktiserende advokat – enten i stedet for eller i tillegg til sine egne tilbud. Også finansieringsordningene omfatter først og fremst juridiske problemer innenfor organisasjonens arbeidsområde, men unntak finnes.

4.2.3 Finland

Offentlige tilbud. Ombudene i Finland arbeider i hovedsak etter de samme prinsipper som i Norge. I likhet med i Norge har offentlig forvaltning en alminnelig plikt til å rådgi innen sitt myndighetsområde. Plikten er fastsatt i Förvaltningslag[43] 8 § og er noe mindre detaljert utformet enn i Forvaltningsloven § 11, men hovedinnholdet er det samme.

I Finland omfatter gjeldsrådgivning stort sett det samme som i Norge. Hovedformålet er å bistå med å analysere gjeldsofres økonomiske situasjon, utarbeide forslag til frivillig gjeldsordning med kreditorer, utarbeide søknader til Garantistiftelsen og utforme begjæringer om tvungen gjeldsordning med betalingsplan til distriktsdomstolene osv. Hovedformålet er altså en *økonomisk* sanering, med gjeldsrådgivingen vil vel også omfatte en juridisk vurdering av klientens gjeldsposter og hjelp til å bestride de som anses juridisk uholdbare. Men loven om økonomi- og gjeldsrådgiving 1 § nr 5 pålegger gjeldsrådgiveren særskilt å råde skyldneren til å søke juridisk bistand ved behov.[44]

Forbrukerrådgivningen er organisert på omtrent på samme måte som gjeldsrådgivningen i henhold til loven om forbrukerveiledning.[45] Hovedformålet er å yte forbrukerrådgivning i bred forstand, dette omfatter da også forbrukerrettslige spørsmål og forbrukerkonflikter – f eks reklamasjoner og mangelsbeføyelser.[46]

I dag er de nærmere vilkårene for rettshjelp i utlendingsaker fastsatt i FR, jf Utlänningslag 9 §.[47] Rettshjelpen til flyktninger har tradisjonelt vært lagt opp rundt et særskilt rådgivningsenter for flyktninger (Flyktninghjälpen). Dette senteret er fortsatt en viktig aktør i flyktningsaker, se kap 8.3.1.1 s 74.[48] For rettshjelp utenfor rettergang det derfor adgang til å bruke andre juridiske hjelpere enn byråjurister, jf Utlänningslag 9 § stk 2.

Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjoner. Når det gjelder rettshjelptilbud fra interesseorganisasjoner omtaler Optula kort arbeidstakerorganisasjonene, foreningene for grunneiere, leietakere, skattebetalere og forbrukere. Alle har rettshjelptilbud som har fellestrekk med tilbudene i Norge.

Den finske forbrukersammenslutningen er en paraplyorganisasjon for 64 lokale og regionale forbrukerforeninger. Den driver gratis rådgivning over telefon i forbrukerspørsmål og har også betalingstelefoner for husleie- og grunneierproblemer.[49]

---

43 Förvaltningslag 6.6.2003/434:
«8 § Rådgivning
Myndigheterna skall inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.
Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet, skall den i mån av möjlighet hänvisa kunden till den behöriga myndigheten.»

44 Optula s 109-15.

45 Lag om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna 31.1.1992/72.

46 Optula s 115-119.

47 Utlänningslag 30.4.2004/301.

48 Det er fortsatt det finske arbeidsdepartementet som har hovedansvaret for å finansiere rettshjelpen.

49 Optula s 11.

Grunneier- og huseiersammenslutningen har 26 medlemsorganisasjoner, hovedsakelig boligforeninger eller -selskaper. Sammenslutningen rådgir medlemmene i rettslige, herunder skattemessige, forhold over telefon og gir også skriftlige vurderinger. Utleierforeningen er også medlem og tilbyr utleiere rådgivning i utleierettslige spørsmål over telefon. Den sentrale leieboerforeningen gir rettshjelp i husleiespørsmål over betalingstelefon til alle. Medlemmer kan ringe gratis. Beboerforeningen har et tilsvarende rettshjelptilbud innen sitt interesseområde.[50]

Skattebetalernes forening har til formål å fremme moderat og rettferdig skattelegging og gir også rettshjelp i skattespørsmål – hovedsakelig over telefon. Rådgivningen er gratis for medlemmer, og andre som ønsker å benytte seg av tilbudet, kan bruke en betalingstelefon. De viktigste problemtypene er arveavgift og skatt av kapitalinntekt.[51]

Frivillige organisasjoner. Garantistiftelsen er en ideell organisasjon som bistår personer med gjeldsproblemer. Den opererer en gratis rådgivningstelefon for folk med gjeldsproblemer, og garanterer også i forbindelse med omstrukturering og sanering av gjeld.[52]

Offerbeskyttelsen (Brottsofferjouren/Rikosuhripaivystys) arbeider for å bedre situasjonen for ofre for kriminalitet. Funksjonen i Finland ser i hovedsak ut til å være den samme som for Rådgivingskontoret for kriminalitetsofre i Norge. Organisasjonen tilbyr gratis juridisk rådgivning fra jurister som arbeider uten betaling.[53] Offerrettshjelp tilbys altså både i ordningene etter rettshjelplovene og ordningene utenfor disse i begge land.

Krisesentrene for voldtatte (Tukinainen: Kriscentrum för våldtäktsoffer) – som det for tiden er tre av i Finland – arbeider med rehabilitering av kvinner som har vært utsatt for seksuelle overgrep eller annet misbruk. De yter også gratis rettshjelp til overgrepsofre både over telefon og ved personlig konsultasjon. Formålet er å yte juridisk førstehjelp knyttet til overgrepet, og så ved behov henvise klienten videre til et offentlig rettshjelpbyrå, advokat eller rettshjelper. Det hender at senteret også bistår offeret under straffeforfølgingen av overgriperen. Organisasjonen har et tilsvarende opplegg for ofre for familievold under utprøving.[54]

Monika-naiset liittto – Multikulturelt ressurssenter for kvinner – yter rettshjelp til innvandrerkvinner og deres barn som er utsatt for vold med formål å beskytte deres menneskeverd og fremme integreringen deres i det finske samfunnet.[55]

4.3 Rettshjelpdekningen og samspillet mellom de ukommersielle rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelplovene

4.3.1 Dekningen i rettshjelplovene

Både i Finland og i Norge må rettshjelpordningene etter rettshjelplovene antas å gi målgruppene *rettskrav* på hjelp når problemet går inn under dekningsområdet og de øvrige vilkår er oppfylt.

Den finske rettshjelploven omfatter i prinsippet alt rettshjelpbehov, mens en rekke viktige problemtyper faller utenfor rettshjelploven i Norge. Både for saker om trygd, sosialrett, skatt og arv er dekningen etter NR begrenset.

Rettshjelpbehovene i befolkningen består både av høyfrekvente standardsaker og av lavfrekvente problemer. Også lavfrekvente juridiske problemer kan bety en betydelig ulykke for de som rammes. Den norske ordningen fokuserer i stor grad på de høyfrekvente problemene uten noen spesielt grundig vurdering av alvoret i rettshjelpbehovet. Den finske reguleringen gir bedre muligheter for å fange opp lavfrekvente problemer som er alvorlige for de som rammes.

De norske reglene har vært kritisert for å forskjellsbehandle befolkningen i tettbygde og spredtbygde strøk. De prioriterte rettsområdene i NR § 11 (2) kan sammenfattes til

- samlivsoppløsning, med deling av bolig og andre eiendeler
- erstatning for personskade og tap av forsørger
- søknad og klage om voldsoffererstatning
- oppsigelse og utkastelse i husleieforhold
- oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold
- klagesaker etter folketrygdloven

Disse prioriteringene har en klar urban slagside. Samlivsbrudd er langt mer vanlig i bystrøk enn på landet. Boligutleie er også et typisk byfenomen. Det er særlig unge i byene som bor til leie. På landsbygda bor nesten alle voksne i egne hus. På landsbygda er en langt større av befolkningen selvsysselsatte som fiskere, småbrukere eller håndverkere. Næringsrelaterte problemer fra dis-

[50] Optula s 11-12.
[51] Optula s 13-14.
[52] Optula s 12-13.
[53] Optula s 17.
[54] Optula s 18.
[55] Optula s 16.

se gruppene faller i dag utenfor de prioriterte områdene i NR selv om de kan ha klare fellestrekk med lønnstakerproblemer som oppsigelse eller avskjed i arbeidsforhold. Andelen trygdede er også høyere på landsbygda, og trygdeproblemer trolig mer utbredt, men rettshjelpen her er begrenset til klagesaker.

Bolig og inntekt er sentrale velferdsgoder. NR verner dem bedre for lavinntektsgruppene i byene enn på landet. På landsbygda er disse godene i større grad knyttet til disposisjonsretten over driftsmidler, som jord- og skogbrukseiendommer, fiskefartøy, og annet produksjonsutstyr. Juridiske problemer som kan true bolig og inntekt for denne gruppen, faller i stor grad utenfor de prioriterte områdene i NR. Typiske spørsmål her er byggetillatelse, kontrakter om produksjonsutstyr, konsesjoner, gjeldsproblemer, overføring av fast eiendom både gjennom arv og i form av livsdisposisjoner.

Minoritetene har også alvorlige juridiske problemer som faller utenfor standardlistingen i NR, men som gjelder problemer med tilsvarende velferdsmessig betydning som de loven særlig dekker for bybefolkningen. Begge de norske rettshjelpkontorene har rettet alvorlig kritikk mot prioriteringene i NR for å være for skarpe.

I den finske reguleringen ligger det ikke noen rural eller etnisk forskjellsbehandling innbygget i de juridiske kriteriene, siden ordningen i utgangspunktet er ment å dekke alle typer juridiske problemer. Samer, innvandre og befolkningen på landsbygda kan få behandlet de problemene som er velferdsmessig viktige for dem, uansett hva slags juridisk karakter de har.

4.3.2 Forholdet mellom rettshjelp i og utenfor rettshjelplovene

Rettshjelplovenes ordninger er bare en del av tilbudet om ukommersiell rettshjelp i begge land. Det finnes også et konglomerat av andre ukommersielle rettshjelptilbud både i offentlig sektor, hos interesseorganisasjonene og i den frivillige sektoren. Det er ikke enkelt å skaffe seg oversikt over den nærmere utformingen av disse rettshjelptilbudene.

Hovedinntrykket er at de dekker et variert utvalg av sakstyper i begge land. Forvaltningsrettsspørsmål, helse-, sosialrett og trygd, juridiske spørsmål i forbindelse med rus, gjeldsrett, forbrukerrett, likestillings- og minoritetsrett, husleie- og eiendomsrett, skatt, innvandrer- og flyktningspørsmål samt seksualovergrep og kvinnemishandling, er alt eksempler på dette. Det varierer betydelig om målgruppene har et rettslig krav på hjelp. Til dels overlapper tilbudene i og utenfor rettshjelplovene hverandre.

Både NR og FR har bestemmelser som gjør unntak fra dekningen hvor rettshjelpbehovet kan dekkes på andre måter – også kalt *subsidaritetsprinsippet*:

NR § 5 nevner spesielt andre offentlige ordninger som forsvarer og bistandsadvokat etter straffeprosessloven, dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven, bistand fra etablerte offentlige service- og rådgivningskontorer og problemer som kan løses i av forvaltningen i medhold av veiledningsplikten. Når det gjelder private ordninger nevnes forsikringsordninger, medlemskapsorganisasjoner som yter rettshjelp og private eller offentlige rettshjelpordninger i andre land. Men bestemmelsen rekker lengre enn dette. I prinsippet kan et hvert rettshjelptilbud utenfor rettshjelploven som må antas å kunne gi tilfredsstillende rettshjelp, begrunne avslag på en søknad som ellers går innunder loven. FR gjør unntak for problemer som dekkes av rettshjelpforsikring i 3 § stk 4. Subsidaritetsprinsippet er derfor klart mer vidtrekkende i Norge.

Subsidaritetsprinsippet løser imidlertid ikke samordningsproblemene. Selv om både FR og NR bestemmer at andre ukommersielle rettshjelptilbud må benyttes før det kan søkes om offentlig rettshjelp, står de andre ukommersielle tilbudene på sin side i stor grad fritt til å avvise saker som omfattes av ordningene i rettshjelplovene.

Den samlede dekningen fra ukommersiell rettshjelp blir forskjellig i Norge og Finland. FR er mer omfattende enn NR. Ambisjonen i Finland er å ha et heldekkende tilbud. FR vil derfor alltid kunne påberopes dersom problemet ikke kan kanaliseres til et annet ukommersielt rettshjelptilbud. I Norge er de oppregnede problemtypene i NR ment å være uttømmende. For juridiske problemer som faller utenfor disse kategoriene og som heller ikke omfattes av andre ukommersielle rettshjelptilbud, er det bare kommersiell rettshjelp som er alternativet – om ikke unntaksregelen om saker «som objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad» kan komme til anvendelse.[56] Det norske systemet har altså «huller» hvor folk risikerer rettstap fordi saken ikke faller inn under sakstypene i NR, som det finske systemet ikke har.

---

[56] NR § 11 (3) og § 16 (3).

5 Økonomisk behovsprøving

5.1 Innledning

Både i Finland og Norge er hovedprinsippet i rettshjelppolitikken at juridisk tjenesteyting skal være en markedsbasert tjeneste.[1] Begge land har derfor økonomiske vilkår for hvilke befolkningsgrupper som gis adgang til ukommersiell rettshjelp etter rettshjelplovene. Hovedpoenget er å forbeholde den offentlige rettshjelpen for de som ikke har tilstrekkelig kjøpekraft. Dette omtales gjerne som *økonomisk behovsprøving*. Sammen med de saklige kriteriene bidrar den økonomiske behovsprøvingen til å avgrense tilgangen til ukommersiell rettshjelp. Den innebærer et krav om fattigdom.

Det er først og fremst i rettshjelplovene at vi finner formelle kriterier for økonomisk behovsprøving. Hovedkriteriet er betalingsevnen. Inntekt og formue er derfor viktige for behovsprøvingen. For enkelte sakstyper av særlig stor rettssikkerhetsmessig betydning gir rettshjelplovene i begge land hjemmel for rettshjelp uten økonomisk behovsprøving. Det viktigste eksemplet er saker om straff.

Økonomisk behovsprøving er ikke bare et spørsmål om rettshjelpen skal være gratis eller ikke. Evnen til å kjøpe rettshjelptjenester selv, vil jo avhenge av hvor kostbare de er. Dette avhenger ikke bare av hvor høyt det alminnelige prisnivået på dem er, men også av hva prisen blir i det enkelte tilfelle. Noen grupper kan være i stand til å betale for enklere råd selv, men ikke for mer kompliserte saker. Selv om søkere ikke kan betale for hele rettshjelpen, kan de ha råd til å betale et bidrag. Både Norge og Finland har derfor ordninger for egenbetaling, som jeg også skal sammenlikne.

I den økonomiske behovsprøvingen inngår det ikke bare økonomiske grenser, det trengs også regler om hvilke verdier som skal trekkes inn ved prøvingen. Jeg behandler derfor inntekts- og formuesbegrepet i rettshjelplovene først (5.2), før jeg ser jeg på reglene om grensene og egenandelens størrelse (5.3 og 5.4). Deretter behandles unntakene fra den økonomiske behovsprøvingen (5.5) og om dekning av saksomkostninger (5.6). Til slutt ser jeg på den økonomiske behovsprøvingen i ukommersielle rettshjelptiltak utenfor rettshjelplovene (5.7).

5.2 Inntekts- og formuesbegrepet

Finland. FR 3 § sier at søkerens økonomiske situasjon vurderes på grunnlag av de midlene vedkommende har til disposisjon per måned («disponibla medel«). I dette begrepet inngår månedlige inntekter, fratrukket nødvendige utgifter. Kalkylen er detaljert og grundig.

Som inntekt medregnes bla ervervsinntekter, kapitalinntekter, inntekter fra virksomhet og yrke, underholdsstønad og underholdsbidrag, arbeidsløshetstrygd og tilskudd fra fagforeningskasse, dagpenger og livrente fra ulykkesforsikring, dagpenger og svangerskapsstønad etter sykeforsikringsloven, folkepensjon og ervervspensjon, studiestønad, barnebidrag og stønad til hjemmehjelp. Som utgifter medregnes skatter og avgifter, forsørgelsesbyrde, utgifter til bolig, barnetilsyn og nedbetalinger som ledd i gjeldssanering.[2]

I formuesbegrepet inngår kontanter og bankkonti, fast eiendom, aksjer, andeler i fond, dødsbo og selskaper. Formue som er lett realiserbar – f.eks. bankinnskudd – innregnes med inntil 5 000 euro (Nkr 40 000).[3] Lett realiserbar formue over denne grensen trekkes inn ved vurdering av egenandel. Formue i form av passende bolig og bil som er nødvendig i yrke medregnes ikke. Ved formue over en viss grense – for tiden 25 000 euro (Nkr 200 000) og 33 000 euro (Nkr 340 000) for bønder og selvstendige – legges én prosent av det overskytende til den disponible inntekten. Ved en formue på Nkr 500 000 (62 500 euro) vil altså én

[1] Historisk er det ikke noen opplagt sak at rettshjelp som hovedprinsipp skal være markedsbasert. Allerede på slutten av det danske eneveldet drøftet Ørsted om «rettspleien» burde være «aldeles» fri. Han konkluderte riktig nok med at motforestillingene var meget sterke. Se nærmere Johnsen 1987 s 58-60.

[2] Förordning 23.5.2002/388 om rättshjälp 10 § og 12 §.

[3] Alle beløp i euro er omregnet til norske kroner etter en kurs på 1 euro = Nkr 8,00.

prosent av Nkr 300 000 – dvs. Nkr 3 000 – bli lagt til den månedlige disponible inntekten.[4]

For gifte og registrerte og uregisterte samboere legges samlet disponibel inntekt til grunn, bortsett fra hvor de er motparter i saken eller bor hver for seg.[5]

Norge. Det fremgår av NR § 1 at rettshjelpen er beregnet på «personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for» å kunne dekke sitt rettshjelpbehov. I NR § 11 (2) og § 16 (2) fremgår det at departementet skal fastsette inntekts- og formuesgrenser, jf NR § 7 (2) som gir departementet kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om gjennomføring og utfylling av loven. Forskrift av 12. desember 2005 nr 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpsforskriften) gir nærmere bestemmelser.

Bruttoinntekt legges til grunn for vurdering av inntekt. Med bruttoinntekt menes «summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold før fradrag.»[6] Nettoformue brukes for formuesvurderingen, rettshjelpsforskriftens § 1-3. Samlet inntekt og formue legges til grunn for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi. Det samme gjelder om flere søker rettshjelp sammen, rettshjelpsforskriftens § 1-2.

Sammenlikning. Norge og Finland benytter altså nokså ulike prinsipper for hvilke verdier som trekkes inn i den økonomiske behovsprøvingen. Den finske formelen «disponible midler» kan begrunnes med at rettshjelputgifter er så vidt ekstraordinære, at en ikke kan vente at målgruppen tar slike utgifter inn i den løpende planleggingen av sin personlige økonomi. Den økonomiske handlefriheten er normalt begrenset for lavinntektsgruppene. De som har sine inntekter bundet opp i faste månedlige utgifter eller bare har formue som er tungt realiserbar eller bare realiserbar med følbart tap, vil i praksis risikere uforholdsmessige kostnader eller kunne stå uten rettshjelp dersom det ses bort fra om midlene er disponible. Prinsippet er altså basert på en vurdering av hva slags utgifter folk faktisk har rimelig mulighet til dekke selv når de søker om rettshjelp.

Norge tar utgangspunkt i den faktiske inntekt og formue, uansett om den i praksis er disponibel for å betale for rettshjelp eller ikke. Det er derfor sannsynlig at en del blir avskåret fra offentlig rettshjelp pga. for høy inntekt og eller formue, også hvor de reelt sett ikke har tilgjengelige midler til å betale for bistand og i praksis blir stående rettsløse. På tilsvarende vis kan det tenkes at personer som reelt sett har tilstrekkelige midler tilgjengelig, likevel får innvilget fri rettshjelp.

Den finske ordningen har større ambisjoner om å sikre et heldekkende tilbud enn den norske. NR er ikke på samme måte som FR ment å dekke alle begrunnede behov. Det kan gi rom for å vektlegge praktiseringshensyn sterkere. Den nødvendige kartleggingen av søkerens økonomi er trolig vesentlig enklere etter det norske begrepet enn det finske. På den annen side er intensjonene med den norske ordningen mindre liberale, og det skulle derfor være desto større grunn til å sikre at de ressursene som anvendes faktisk går til de som trenger dem mest.

Både Finland og Norge praktiserer økonomisk identifikasjon. Det er husholdet som er gjenstand for den økonomiske behovsprøvingen, ikke det enkelte rettssubjekt. I motsetning til Norge gjør Finland unntak dersom flere av husholdsmedlemmene er involvert i saken og har motstridende interesser.

Norge hadde en tilsvarende regel tidligere. Den ble tatt bort i 2005. Hovedbegrunnelsen var en betydelig økning av inntekts- og formuesgrensen for flerpersonshushold som ble hevet til 1,5 ganger grensen for enslige. Dette fjernet forskjellsbehandling mellom en- og flerpersonshusholdene og dermed var det ikke lengre behov for unntakene fra identifikasjonsregelen.[7] Det ble også lagt vekt på behovet for forenkling og forutsigbarhet

5.3 Økonomiske grenser og egenandel

Finland.[8] I dag er maksimumsgrensen for fri rettshjelp i Finland en disponibel månedsinntekt på 1 500 euro (Nkr 12 000) for enslige og 1 300 euro (Nkr 10 400) per person for gifte og samboere. Et ektepar får etter dette en grense på 2 x 1 300 euro = 2 600 euro (Nkr 20 800) per mnd i disponibel inntekt. Barn innregnes i form av fradrag i disponibel inntekt. Satsen er for tiden 300 euro (Nkr 2 400) per barn per mnd.

Inntektsgrensen for gratis rettshjelp – egenandelsgrensen – ligger imidlertid bare på ca. halvparten av dette. Over denne grensen må det for det første betales en fast rettshjelpavgift – for ti-

4 Förordning 23.5.2002/388 15 § og 16 §.
5 Förordning 23.5.2002/388 2 § og 4 §.
6 Lov 26. mars 1999 nr 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 5-1. Inntekt som ikke regnes som «skattbar inntekt», for eksempel sosialstønad, tas ikke med i inntektsvurderingen.

7 Ot.prp. 91 s 25-28.
8 Grensene og egenandelene er sist justert ved förordning 27.9.2007/867, i kraft fra 01.01.2008.

den på 70 euro (Nkr 560). I tillegg må det betales en prosentegenandel varierende fra 20 % til 75 % av rettshjelpkostnadene, avhengig av hvor høy inntekten er.

Finland har ikke noen egen formuegrense siden disponibel formue innregnes i disponibel månedsinntekt med en prosent av formuen. Men ved lett realiserbar formue over 5 000 euro (Nkr 40 000), må inntil halvparten av det overskytende brukes til dekning av rettshjelputgifter ut over egenandelen.

Norge.[9] I Norge er grensen en årsinntekt på Nkr 230 000 for enslige og Nkr 345 000 for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi. Det gis altså ikke særskilte tillegg for barn. Fomuegrensen er Nkr 100 000.[10]

Egenandelsgrensen – grensen for gratis rettshjelp – ligger på en bruttoinntekt på Nkr 100 000. Alle med inntekt over denne skal betale en egenandel. For fritt rettsråd betales det en grunndel som svarer til den gjeldende timesats for fri rettshjelpsaker – for tiden Nkr 850. For fri sakførsel er egenandelen 25 % av utgiftene, men ikke mer enn 5 grunndeler – eller maksimum Nkr 4 250.

Sammenlikning. Det er ikke enkelt å sammenlikne inntekts- og formuesgrensene i Norge og Finland fordi inntektsbegrepene som brukes er så forskjellige. Nominelt vil inntektsgrensen for enslige i Finland tilsvare en årsinntekt på kr 144 000 mot Nkr 230 000 i Norge, og på Nkr 345 000 for ektepar. Mens inntektsgrensen for enslige nominelt er vesentlig lavere i Finland enn i Norge, er forskjellen atskillig mindre for et topersonshushold. Fradrag på 300 euro per mnd per barn gir et årlig fradrag på Nkr 29 000 per år. De norske reglene gir ikke rom for noen tilsvarende justering.[11] Dette reduserer forskjellene. I motsetning til Norge bruker ikke Finland en egen formuesgrense. Formuen regnes i stedet inn i den disponible inntekten.

Siden de finske grensene bygger på disponibel inntekt gir de rom for en rekke fradrag før inntekten fastsettes, noe de norske grensene ikke gjør. Tar en hensyn til dette, bør trolig de finske grensene økes med 40-60 % for å være sammenliknbare med de norske. Da blir grensene for enslige omtrent på samme nivå som i Norge, mens flerpersonshusholdene har mer liberale grenser i Finland.

Fattigdomskravet i de norske grensene øker med husholdets størrelse. Finland har valgt i større grad å likestille husholdene her. Mens Norge gir et tillegg på 0.5 for husholdsmedlem nr 2, er tillegget i Finland på 0.87 eller 75 % høyere. Finland kompenserer også for utgifter til barn, noe Norge ikke gjør. I Norge øker heller ikke inntektsgrensen om husholdet består av fler enn to voksne – f.eks. foreldre med voksne barn. Den finske identifikasjonsregelen er begrenset til ektepar og registrerte samboere. Andre som bor sammen ser ut til å bli bedømt etter grensene for enslige.[12]

Egenandelene er nokså forskjellige i de to ordningene. Det var en uttalt målsetting med reformen i Finland i 2002 at rettshjelpordningen skulle utvides fra typiske lavinntektsgrupper til også å omfatte middelklassen. Det var ikke meningen å dekke alle rettshjelputgifter for middelklassen. Disse befolkningsgruppene har økonomi til å betale en del rettshjelputgifter selv. Poenget med å trekke dem inn under ordningen er å beskytte dem mot spesielt store rettshjelputgifter – utgifter som går ut over det man med rimelighet kan forvente at de betaler selv, jf kap 3.2.1.

I motsetning til Norge har Finland i dag ikke noe særskilt tak på egenandelene. Før 2002 inneholdt daværende rettshjelplov et tak på egenandelene på tre ganger disponibel månedsinntekt.[13] Ordningen ble opphevet fordi den ikke ble ansett å gi tilstrekkelige insentiver til kostnadskontroll fra klienten eller mot at statens midler ble brukt til prosesser med urimelig store kostnader. Et annet argument var utvidelsen av grensene til inntektstakerne i middelsjiktet. Siden de rår over mer midler, og dessuten har løpende inntekter også mens saken pågår, er det ikke behov for noe tak for dem. Prosentegenandelene burde derfor gjelde for hele sakskostnaden.[14]

For å begrense de offentlige utgiftene, innførte Finland i 2002 også et tak på 100 timer for offentlig rettshjelp. Dette er nå redusert til 80 timer. Dette fungerer også som et tak på egenandelen. Det finnes muligheter for dispensasjon fra maksimalt timetall, se FR 5 § 2 stk, og for å senke egen-

---

9 Egenandelene og grensen for ektefeller og andre som identifiseres er sist justert i forskrift 12. desember 2005 nr 1443 til lov om fri rettshjelp, i kraft fra 1. januar 2006. Grensen for enslige ble sist justert i 2003, ved forskrift 1. august 2003 nr 989 om endring i forskrift til lov om fri rettshjelp i kraft 1. september 2003.

10 I statsbusjettet for 2009 foreslår Regjeringen at inntektsgrensene for fri rettshjelp oppjusteres fra 230 000 kr til 246 000 kr for enslige og fra 345 000 kr til 369 000 kr for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi. (St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Programområde 06 Justissektoren* kap. 1.2.6).

11 Norge hadde tidligere et fast tillegg til inntektsgrensen for ett eller flere barn. Dette ble tatt bort i 2003, jf Forskrift 1. august 2003 nr 989 om endring i forskrift til lov om fri rettshjelp.

12 Förordning 23.5.2002/388 2 § stk 1.

13 RP 82/2001 rd s 11.

14 RP 82/2001 rd s 50.

andelen dersom den samlet fremstår som klart urimelig i forhold til rettshjelpmottagerens økonomiske situasjon, FR 20 § 1 stk.

5.4 Behovsprøvingen i praksis

5.4.1 Regneeksempel

For å belyse hvordan reglene nominelt slår ut, har jeg beregnet egenandelene for rettshjelputgifter på henholdsvis kr 5 000 og kr 50 000 for et ektepar uten barn etter de to ordningene. For Norges del har jeg bare vist egenandelsreglene for fri sakførsel, siden egenandelen for fritt rettsråd er timesatsen for fri rettshjelpsaker, for tiden kr 850 uansett kostnad, mens Finland har samme regler uansett om saken gjelder rettshjelp for domstolene eller ikke. Tabell 5.1 viser resultatet.

5.4.2 Sammenlikninger

Grensene for gratis rettshjelp er nominelt relativt like. I Norge er grensen en årsinntekt på Nkr 100 000, i Finland Nkr 115 000. For rettshjelp mot egenandel er forskjellene større. I Finland er øvre inntektsgrense Nkr 250 000, i Norge Nkr 345 000. Mens den norske grensen for gratis rettshjelp ligger på 87 % av den finske grensen, ligger den finske maksimumsgrensen for offentlig rettshjelp på 72 % av den norske.

De norske egenandelene blir langt lavere enn de finske. Ved en utgift på Nkr 5 000 blir egenandelen i Norge Nkr 850 for fritt rettsråd og maksimalt Nkr 1 250 for frisakførsel, mens den i Finland kan komme opp i Nkr 3 900 – eller hhv 6 og 3 ganger så mye. Ved en rettshjelputgift på Nkr 50 000 vil egenandelen i Norge fortsatt bli på Nkr 850 for fritt rettsråd mens den blir på Nkr 4 250 for fri sakførsel. I Finland kan den komme opp i Nkr 37 500 – eller nesten 9 ganger så mye som for fri sakførsel i Norge. Den finske behovsprøvingen er altså noe mer liberal for de fattigste, men vesentlig mer restriktiv for middelinntektstakerne.

Sammenlikningen er kun basert på nominelle verdier. En mer nyansert vurdering må også trekke inn andre forhold som knytter seg både til inntekts- og formuesgrensene og til egenandelene.

Inntekts- og formuesgrensene. Norge baserer seg på bruttoinntekt per år, Finland på disponibel inntekt per mnd. Med et påslag på 40-60 % blir grensen for gratis rettshjelp vesentlig mer liberal i Finland, mens maksimumsgrensene for offentlig rettshjelp vil ligge omtrent på samme nominelle nivå som i Norge. Men en slik gjennomsnittsvurdering tar ikke hensyn til at et hovedpoeng med begrepet disponibel inntekt er å muliggjøre en økonomisk behovsprøving som er bedre tilpasset den enkeltes faktiske betalingsevne enn mekaniske brutto- eller nettoinntektsgrenser – uten å måtte ty til skjønnspregede regler.

Tabell 5.1 Egenandeler for par uten barn. NKR

	Norge			Finland		
	Fri sakførsel[1]	*Egenandel*		*Allmänn rättshjälp (Fritt rettsråd og fri sakførsel)*	*Egenandel*	
Årsinntekt		Rettshjelp-utgift 5000	Rettshjelp-utgift 50000		Rettshjelp-utgift 5000	Rettshjelp-utgift 50000[2]
0	0	0	0	0	0	0
50000	0	0	0	0	0	0
100000	0	0	0	0	0	0
150000	25 % – max 5x kr 850	1250	4250	Grunnavgift + 20 %	1448	10448
200000	25 % – max 5x kr 850	1250	4250	Grunnavgift + 40 %	2336	20336
250000	25 % – max 5x kr 850	1250	4250	Grunnavgift + 70 %	3890	37640
300000	25 % – max 5x kr 850	1250	4250	Nei		
350000	Nei			Nei		

1 For fritt rettsråd betales det i Norge kun grunnavgift – for tiden kr 850 – av de med bruttoinntekt over egenandelsgrensen på 100 000.

2 Den finske timesatsen for fri rettshjelp fra privatpraktiserende advokat ble økt fra 91 euro til 100 euro fra juni 2008. Samtidig ble timetaket satt ned fra 100 til 80 timer. Maksimal rettshjelputgift for 80 t er etter dette 8 000 euro eller Nkr 64 000. Utgifter ut over dette må dekkes fullt ut av søkeren, med mindre det dispenseres.

Det er ikke tatt hensyn til at Norge har en egen formuesgrense. Den kan avskjære søkere som går inn under inntektsgrensen. I Finland regnes formue inn disponibel inntekt.

Endres valutakursen for euro og norske kroner, endres også grunnlaget for sammenlikningen. Med en kurs på 7,00 blir egenandelsgrensen i Finland Nkr 100 800 – altså den samme som i Norge, mens en kurs på 9,00 gir en grense på Nkr 129 600. Maksimumsgrensen i Finland blir hhv. Nkr 218 400 og Nkr 280 800 med de to kursalternativene.

Både inntekts- og prisnivået i Finland er lavere enn i Norge. I 2004 lå gjennomsnittlig disponibel inntekt for enslige i Finland på ca 4/5 og for par på 3/4 av inntekten i Norge.[15]

Tar en hensyn til disse faktorene, er det neppe særlig forskjell i grensene for de enslige. Men de finske grensene for topersonshushold er mer liberale enn i Norge. Forskjellen for ektepar og samboere *med* barn blir større pga. fradraget på 300 euro per mnd. per barn.

For Finland ble det anslått at ca tre fjerdedeler av husholdene ville oppfylle den økonomiske behovsprøvingen som ble innført i 2002.[16] For Norge ble det anslått at over halvparten falt inn under de økonomiske grensene i 2003.[17]

Egenandelene. Sammenlikner vi *reglene* om egenandel for par, er grunnegenandelen atskillig høyere i Norge enn i Finland (Nkr 850 mot Nkr 560). Prosentegenandelene er derimot vesentlig høyere i Finland, med unntak for inntekter under Nkr 135 000. I motsetning til Norge har ikke Finland i dag noe maksimum for egenandelene. De *faktiske* beløpene egenandelsbetalerne må ut med for samme sakskostnad er derfor langt høyere i Finland. Men det er trekk som modifiserer bildet noe:

Sammenlikningen tar utgangspunkt i en bestemt rettshjelp*utgift*. Timeprisen hos privatpraktiserende advokat for oppdrag etter rettshjelploven i Finland er nå 100 euro eller Nkr 800, mot Nkr 850 i Norge. Den utgjør fra juni 2008 94 % av timeprisen i Norge. Nkr 5 000 rekker til 6,3 t rettshjelp i Finland mot 5,9 t i Norge.

Følgelig vil forskjellen for et oppdrag av en bestemt varighet hos privatpraktiserende advokat bli noe mindre enn tabellen viser. I Norge vil en fritt rettsrådsak av 6 t varighet koste Nkr 5 100 og egenandelen bli på Nkr 850 for søkere med inntekt over egenandelsgrensen, mens en rettssak av 50 t varighet vil koste Nkr 42 500 med en egenandel på Nkr 4 250. I Finland blir prisen for en 6 t sak Nkr 4 800 og den laveste egenandelen Nkr 1 320, mens en rettssak på 50 t vil koste Nkr 40 000 med en egenandel på laveste trinn på kr 7 750.

Timekostnadene i rettshjelpbyråene ligger i alle fall ikke høyere enn for privatpraktiserende advokater, se nærmere kap 9.6.1 s 94-95.[18]

Begge land benytter stykkprissatser for mange sakstyper – noe jeg ikke har tatt hensyn til i regnestykkene. Finland er i ferd med å gå tilbake til betaling per time.[19] Hvis saksbehandlingen generelt er raskere i et av landene, vil dette også påvirke egenandelene. Ved timepris vil jo klientene betale egenandeler ut fra faktisk tidsbruk i saken. Også stykkprisene er tilpasset faktisk tidsbruk. Det er klare forskjeller mellom Finland og Norge her, se kap 8.3.1.4 s 75.

Selv om en tar hensyn til alle faktorene som her er nevnt, er likevel de finske egenandelene i praksis langt høyere enn de norske.

5.5 Unntak fra den økonomiske behovsprøvingen

Ikke alle sakstyper som dekkes av rettshjelplovene undergis økonomisk behovsprøving.

I *Finland* gis det offentlig rettshjelp uansett søkernes økonomi i følgende sakstyper:

I *straffesaker* får mistenkte forsvarer dersom saken er alvorlig nok, se foran kap 4.1.2 s 37-38. Blir mistenkte dømt, kan han pålegges å erstatte forsvareromkostningene. Men tilfredsstiller han den økonomiske behovsprøvingen for offentlig rettshjelp, skal ansvaret begrenses til egenbetalingen etter FR (Fstrp kap 2-11 §).

Fornærmede (målsäganden) får bistandsadvokat for nærmere spesifiserte forbrytelser – bl.a. seksualovergrep og forbrytelser mot liv, helse eller frihet, jf kap 4.1.2 s 38. Oppnevningen som forsvarer og bistandsadvokat gjelder også for borgerlige krav som fornærmede eller andre måtte ha i forbindelse med straffesaken, jf kap 4.1.3 s 38. Så vidt skjønnes, blir fornærmede ikke gjenstand for økonomisk behovsprøving verken for bistanden i straffesaken eller i saker om borgerlige krav. Det samme går jeg ut fra at gjelder hvor aktor fremmer sivile krav på vegne av offeret.

15 Nordic Statistical Yearbook 2007 table 39 s 99.
16 RP 82/2001 rd s 49.
17 Ot.prp. 91 (2003-2004) s 24. Inntektsgrensene ble revidert i 2003, men disse justeringene hadde neppe særlig betydning for anslaget over hvor stor andel av befolkningen som gikk inn under maksimumsgrensen.

18 Optula s 100.
19 Optula s 100.

Utlänningslag 9.3 § inneholder en bestemmelse om at domstolene kan bevilge rettshjelp uten økonomisk behovsprøving når de behandler saker etter denne loven.[20] Ellers omfatter FR også utlendingsaker, utlänningslagen 9.1 §.

I *Norge* er flere saker unntatt fra økonomisk behovsprøving:

I *straffesaker* er ordningene med forsvarer og advokat for fornærmede i straffesaker ikke behovsprøvd. Det gjelder også saker om borgerlige krav som knytter seg til den straffbare handlingen, se Nstrp § 3, kap 9, 9 a og kap 29. Ordningen med bistand fra aktor til å fremme sivile krav fra fornærmede i straffesaken er heller ikke økonomisk behovsprøvd i Norge.

Det kan gis ytterligere rettshjelp til fornærmede for, i medhold av NR § 11 (1) nr 6, å vurdere anmeldelse av seksualovergrep og kjønnslemlestelse, og fornærmede i saker om tvangsekteskap kan få bistand etter NR § 11 (1) nr 7 selv om overgrepet ikke er anmeldt. Erstatningskrav fra voldsofre er også inkludert, NR 11 (1) nr 4, jf § 16 (1).

Erstatningskrav fra siktede for urettmessig straffeforfølgning er omfattet, NR § 11 (1) nr 3. Bestemmelsen dekker bare rettshjelp utenfor rettssak.

Saker etter *utlendingloven* som bla gjelder fengsling, bortvisning, utvisning og pålegg om å forlate Norge og om bruk av tvangsmidler i den forbindelse, og negativt vedtak i asylsak fra Utledningsdirektoratet er omfattet, NR § 11 (1) nr 1 og § 16 (1) nr 1.

Det samme gjelder *tvangsinngrep* etter barnevernlov, sosialtjenestelov (rusmisbruk), og helselovgivningen (psykiske lidelser og smittevern) (NR § 11 (1) og § 17 (3) nr 2).

Heller ikke *militærnektersaker* eller saker om *umyndiggjøring* undergis økonomiskbehovsprøving, (NR § 16 (1) nr 1).

Høyesterett kan innvilge fri sakførsel uten økonomisk behovsprøving i saker av prinsipiell interesse (NR § 18).

I straffesaker er adgangen til å få forsvarer dekket av det offentlige uavhengig av økonomi vesentlig mer liberal i Norge enn i Finland. Ordningene er forholdsvis like når det gjelder offerrettshjelp. Når det gjelder andre alvorlige inngrep mot den enkelte i form av tvangsinngrep i den personlige frihet, inngrep i forholdet mellom foreldre og barn, umyndiggjøring, tvungen militærtjeneste og nektelse av opphold i landet, går Norge vesentlig lengre i å yte gratis rettshjelp til alle enn Finland.

Fritaket betyr ikke bare at de økonomiske grensene ikke behøver å være oppfylt. Det innebærer også fritak for å betale egenandel, se NR § 9 (1) som sier at egenadelsordningen er begrenset til «behovsprøvde saker».

5.6 Saksomkostninger

FR dekker ikke saksomkostninger til motparten, FR 4 § motsetningsvis. Også etter NR er hovedregelen at saksomkostninger til motparten ikke dekkes, men etter § 22 (4) kan departementet «i særlige tilfeller helt eller delvis dekke saksomkostningsansvar overfor motparten».

Risikoen for saksomkostningsansvar til motparten vil åpenbart kunne fungere som en urimelig sperre mot rettssaker på samme måte som risikoen for omkostninger til egen rettshjelper gjør, og som rettshjelplovene beskytter mot. En finsk undersøkelse av reformen av rettshjelpordningen i 2002[21] avdekket at denne omkostingsrisikoen avholdt folk med svak økonomi fra å bruke sakførselsordningen. Advokatene i undersøkelsen mente folk forholdsvis ofte unnlot å føre rettssaker pga. omkostningsfrykten.[22] Situasjonen er neppe særlig forskjellig i Norge.

I Norge avdempes virkningen noe gjennom dispensasjonsadgangen i NR § 22, men ikke fullt ut. Finland har begrenset det generelle prinsippet i prosesslovgivningen om at den tapende part må betale saksomkostninger atskillig sterkere enn Norge for å unngå at omkostingsrisikoen skal virke som en urimelig sperre mot nødvendige rettssaker, se nærmere Optula s 67-70. Denne generel-

---

20 Utlänningslag 30.4.2004/301:
«9 §
Rättshjälp
Bestämmelser om utlänningars rätt till rättshjälp finns i rättshjälpslagen (257/2002).
När ett förvaltningsärende behandlas kan dock också en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde förordnas till utlänningens biträde.
När domstolen behandlar ett ärende som avses i denna lag kan den bevilja utlänningen rättshjälp utan att kräva utredning om sökandens ekonomiska ställning. Ersättningen till biträdet betalas av statens medel så som bestäms i rättshjälpslagen.»
I følge Optula s 121 note 313 er ordningen med unntak fra behovsprøvingen lite brukt.

21 Litmala Marjukka, 2006 «Evaluating the practical effects of the Finnish reform of legal aid» 6th International LSRC Conference 2006 s 166-88. Undersøkelsen er også omtalt av Optula, se nærmere i kap 8.4.4.

22 Litmala 2006 s 185.

le reduksjonen av kostnadsrisikoen omfatter også søksmål over offentlig rettshjelp.

5.7 Økonomiske vilkår for ukommersiell rettshjelp utenom rettshjelplovene

Når det gjelder ukommersielle rettshjelptiltak utenfor rettshjelplovene, ser det ut til at disse stort sett ikke har regler om behovsprøving, men er åpne for alle uansett økonomi. Det gjelder f.eks. ombudene og forbrukerrettshjelpen i begge land og forsøksvirksomheten til de kommunale servicekontorene i Norge. For rettshjelp fra organisasjonene er det medlemskap som teller, ikke personlig økonomi. Det er grunn til å tro at de fattigste i liten grad har slike medlemskap. De faller i stor grad utenfor arbeidslivet og er derfor ikke med i arbeidstakerorganisasjonene.

De tiltakene som har ressurssvake grupper som målgruppe og definerer seg som tiltak spesielt beregnet for dem, vil gjennom uformelle mekanismer sile fra klienter som ikke hører til målgruppene. Det gjelder de fleste studentrettshjelptiltakene, Gatejuristen og de ressursvakes organisasjoner. Klientene her vil i stor grad også falle inn under den økonomiske behovsprøvingen etter rettshjelplovene. Gjeldsofrene kan derimot ha høy inntekt og høy gjeld, og dermed falle utenfor i den norske behovsprøvingen, men lettere gå innunder den finske. Når det gjelder rettshjelpforsikringen, er det grunn til å tro at de fattigste har dårligere dekning enn de mer velstående.

De aller fleste ukommersielle tilbudene er gratis for klientene i begge landene. De offentlige ombudene krever ikke noen avgift av klagerne for å behandle sakene. Det samme gjelder vel for de andre offentlige tiltakene som er nevnt av Statskonsult og Optula.

Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonene finansierer sin egen rettshjelpvirksomhet gjennom medlemsavgiften. De kan også kreve egenbetaling fra medlemmene ved mer omfattende hjelp – særlig om det blir spørsmål om sakførsel. Vi finner også eksempler på betalingstelefoner for andre enn medlemmer som ønsker råd.

De frivillige organisasjonene tar heller ikke betaling av klientene, men det kan vel forekomme at de krever at klientene dekker utgifter i forbindelse med rettshjelpen som gebyrer og andre direkte kostnader.

Finansieringsordningene likner derimot mer på ordningene som er fastsatt i rettshjelplovene. Rettshjelpforsikringen har egenandeler og utgiftstak, og organisasjonenes ordninger for finansiering av rettshjelp kan også ha vilkår om delfinansiering av den enkelte sak fra medlemmet som benytter tilbudet.

Både FR og NR gir mulighet for å supplere andre former for ukommersiell rettshjelp med rettshjelp etter rettshjelplovene, der hjelpen etter rettshjelplovene er mer omfattende. Det gjelder f.eks. både utgifter utover maksimumsbeløp etter rettshjelpforsikringen og hvor egenbetalingen er høyere, se NR § 5 (2) og FR § 3 § stk 4.

6 Rettshjelpens innhold

6.1 Innledning

6.1.1 Problemstillingene

De foregående kapitlene har kartlagt *hvem* som kan få ukommersiell rettshjelp, *hvor mye* de selv må betale og *hvilke juridiske problemer* den omfatter. I dette kapittelet skal jeg analysere nærmere *hva slags* juridisk bistand de som går inn under ordningene kan få. De viktigste spørsmålene er:

Hvor omfattende er rettshjelpen? Dekker den alle *former* for assistanse som trengs for en faglig forvarlig løsning av klientens problem? Hvis det f.eks. er nødvendig med sakførsel, kan klienten få dette?

Holder rettshjelpen tilstrekkelig *faglig kvalitet*? Er den juridiske og faktiske analysen av saken tilfredsstillende? Er løsningsmulighetene tilstrekkelig utredet? Er saken fulgt opp?

Sikrer *kommunikasjonen* med klienten at rettshjelperen får et dekkende bilde av problemet og av hva klienten ønsker å oppnå? Får klienten formidlet rettshjelperens analyser, forslag til strategier og forklaringer på aktuelle skritt på en måte klienten forstår og kan forholde seg til?

Er rettshjelpen *klientorientert*? Gis den på klientens premisser? Er den tilstrekkelig klientidentifisert og er rettshjelperen uavhengig av andre interesser?

Disse spørsmålene behandles i 6.2 og 6.3. I 6.4 ser jeg på forholdet mellom rettshjelp og konfliktløsning, og i 6.5 på rettshjelpens evne til å fange opp og håndtere strukturelle juridiske problemer. Først skal jeg utdype det som ble sagt i kap 1.3.1 om hva en rettshjelpytelse kan gå ut på.

6.1.2 Hva kan rettshjelpen gå ut på?

Jeg har tidligere angitt hva jeg legger i begrepet rettshjelp, se kap 1.3.1 s 10-11. Jeg skal utdype dette noe ved kort å beskrive tre hovedelementer som rettshjelpen kan bestå av:[1]

Kartlegging av klientens relevante juridiske posisjoner og informasjon til klienten om disse. Bistanden her vil bestå i å avklare problemets forhold til gjeldende rett og reiser spørsmål om hvilke faktiske forhold som er relevante, hvilke rettsregler som kommer inn og hvilken usikkerhet det knytter seg til posisjonen.

Forslag om juridiske strategier for å redusere eller løse problemet. Formålet her er å utrede realistiske alternativer for å få løst problemet og kartlegge konsekvensene av de aktuelle strategiene. Hvis saken dreier seg juridisk planlegging eller gjennomføring av juridiske disposisjoner, må formålet og vilkårene for dette analyseres og drøftes med klienten. Er det tale om konflikter vil en møte spørsmål som om det bør tas kontakt med motparten, hvilke argumenter som bør presenteres, om en skal gå til saksanlegg eller forsøke alternativ konfliktløsning, om et fremsatt krav bør bestrides, og om sjansene for å vinne fram/tapsrisiko, osv. Rettshjelperen må også reise spørsmålet om ikke-juridiske konsekvenser som økonomiske virkninger, sosiale reaksjoner, psykiske påkjenninger, og betydningen for andre samhandlingsforhold som klienten måtte ha med motparten og andre involverte, osv.

Ikke alle problemer kan løses effektivt med juridiske strategier. I så fall stopper hjelpen gjerne med å forklare probleminnehaveren dette – f.eks. med råd om å akseptere et krav eller avstå fra å klage eller oppgi å få til en avtale. Slike anvisninger kan eventuelt kombineres med råd om å forsøke andre, ikke juridiske problemløsningsstrategier.

Iverksetting av juridiske strategier på vegne av klienten med oppfølging og orientering om oppnådd resultat. Poenget med denne delen av rettshjelpen er å bistå med gjennomføringen av den valgte strategi, og kan bestå i alt fra å samle materiale, utforme dokumenter, akseptere og etterkomme et fremsatt krav mot klienten, innlede forhandlinger om en avtale eller et forlik eller forsøke alternativ konfliktløsning, til å drive klientens krav igjennom ved forvaltnings- eller rettsapparatets hjelp. Bistanden kan også bestå i å fremstille juridiske saksforhold, eksempelvis i søknader, i henvendelser og i tvister.

[1] Se Johnsen 1987 s 45-46 og St.meld. 16 (1989-90) s 19-20.

6.2 Rettshjelpens omfang

6.2.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene

Etter FR 1 § stk 2 omfatter rettshjelpen «… juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter…» Alle komponentene i juridisk bistand kan i prinsippet inngå i rettshjelpen. Ytelsens omfang presiseres nærmere i FR 5 § stk 1:

> «I enskilda fall omfattar rättshjälpen de åtgärder av rättsbiträdet som krävs med hänsyn till fallets art och betydelse, värdet på föremålet för tvisten och omständigheterna som en helhet. Rättshjälpen kan begränsas till särskilt angivna åtgärder. Ett förordnande av detta slag kan senare utvidgas om det finns orsak till det.»

Hovedprinsippet er altså at rettshjelpen omfatter alle former for juridisk bistand som er nødvendig for en juridisk forsvarlig behandling av det enkelte problem. I spesielle tilfelle kan omfanget begrenses.[2] FR 6 § gjør også noen unntak – bl.a. for forsvarer i enkle straffesaker – herunder bøtesaker, jf kap 4.1.2 s 38. Men også i enkle straffesaker kan rettshjelpbyråene ved behov gi veiledning og formuleringshjelp, men de kan ikke opptre som partsrepresentanter.

NR skiller mellom rettshjelp utenfor (fritt rettsråd) og i rettssak (fri sakførsel).[3] Etter NR § 13 (1) omfatter fritt rettsråd «nødvendige utgifter til rådgivning og bistand fra advokat». I dette ligger det samme prinsippet som i Finland. Rettshjelpen omfatter alle former for juridisk bistand som er nødvendig for en juridisk forsvarlig utenrettslig behandling av det enkelte problem. Samme hovedprinsipp må antas å gjelde for fri sakførsel. Ordningen omfatter all bistand som er nødvendig som ledd i et oppdrag som prosessfullmektig.

Nødvendighetsvurderingen skjer på *faglige* kriterier i begge ordningene. En rettshjelpklient kan ikke kreve å få gjennomført bestemte skritt i saken – som å få den opp for domstolene – hvis ikke rettshjelperen mener dette er den mest tjenlige fremgangsmåten. Rettshjelp er en profesjonell ytelse, hvor klienten ikke kan få utført tiltak som savner faglig begrunnelse, på samme måte som en pasient ikke har noe krav på behandlingstiltak som legen ikke mener det er medisinsk grunnlag for.

Det er forskjeller mellom Finland og Norge i hva slags rettshjelp som kan ytes av privatpraktiserende rettshjelpere og offentlige rettshjelpkontorer. I Norge kan privatpraktiserende advokater utføre rettshjelpoppdrag etter NR både utenfor og i rettergang, mens andre godkjente privatpraktiserende rettshjelpere bare kan yte hjelp utenfor rettergang. Etter FR kan advokater og andre privatpraktiserende rettshjelpere bare ta oppdrag i form av sakførsel. Det er også forskjeller når det gjelder offentlige rettshjelpkontorer. De finske rettshjelpbyråene kan utføre alle former for offentlig rettshjelp. Etter NR § 2 (1) kan offentlige advokatkontorer gi både fritt rettsråd og fri sakførsel. Men verken «Fri rettshjelp» i Oslo eller Rettshjelpkontoret Indre Finnmark fører i dag rettssaker.

Offerrettshjelp ved bistandsadvokat omfatter også alle former for bistand som er nødvendig for saken. Bistand fra aktor vil begrenses av aktors hovedoppgave som er å prosedere straffekravet på en objektiv måte. Hvis det sivile kravet medfører omfattende ekstraoppgaver, kan det også nektes tatt med.[4] Dette er neppe vesentlige forskjeller mellom Finland og Norge her.

6.2.2 Rettshjelp utenom rettshjelplovene

Når det gjelder rettshjelptilbudene utenom rettshjelplovene, varierer det hvor omfattende hjelp som gis. Jeg nøyer meg med å påpeke noen hovedtrekk.

Ombudene vil normalt undersøke og utrede saker som faller inn under ombudets virkefelt og gi sin vurdering av den. De kan også hjelpe klienten med å formulere sitt syn og forelegge det for eventuell motpart til kommentar. Men formuleringshjelp til andre former for utspill eller partsrepresentasjon overfor motpart vil normalt ligge utenfor ombudenes virkeområde.[5] Ombudene er forutsatt å forvalte sine oppgaver på en objektiv måte. Noen av dem har også beslutningsmyndighet, som må utøves etter samme prinsipper som annen offentlig beslutningskompetanse.

Av *andre offentlige rettshjelptiltak* er forvaltningens rettshjelp begrenset til veiledning – først og fremst om rettsregler – men gir også i noen grad

---

2 Innholdet av rettshjelpen i rettergang er presisert i förordning 23.5.2002/389 om grunderna för arvoden vid allmänn rättshjälp 2 § og 3 §.

3 Uttrykket «fri» brukes også hvor klienten må betale egenandel. NR trekker også skillet noe annerledes enn jeg gjør i denne rapporten, se kap 8.3.1.1 s 72-73.

4 Nstrpr § 427, se nærmere Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:33 *Erstatning til ofrene hvor tiltale frifinnes for straff* s 47-48.

5 NR § 16 (1) nr 3 gir krav på fri sakførsel uten økonomisk behovsprøving hvor søksmål er anbefalt av sivilombudsmannen.

vurdering av juridisk relevant faktum. Formuleringshjelp og partsrepresentasjon faller utenfor veiledningsplikten både i Norge og Finland. Når forvaltningen behandler saker, skal både rettsregler og faktum utredes allsidig og grundig. Men forvaltningen skal da opptre objektivt og først og fremst vise lojalitet mot de offentlige interesser organet er satt til å forvalte.

Forbrukerrådet og konsumentverket fremmer også forbruker- og konsumentinteresser gjennom individuell rettshjelp. Forbrukerkontorene kan bistå i forbrukerkonflikter med veiledning, formuleringshjelp og partrepresentasjon med formål å komme til forlik. Kommer ikke forlik i stand, kan forbrukerrettshjelpen bistå med å finne fram til en rettshjelper som kan føre saken videre.[6] Samlet gir de ulike tiltakene som skal ivareta forbrukerinteressene, med forbrukerråd/konsumentverk, markedsdomstol, forbrukertvistutvalg, bransjenemnder i Norge, og forbrukerombud mulighet for en omfattende gratis rettshjelp i forbrukersaker i begge landene, uavhengig av økonomisk behovsprøving. Et hovedpoeng i begge land med utbyggingen av spesialorganer for håndtering av forbrukerkonflikter, har vært å tilby forbrukerne et vesentlig rimeligere og raskere alternativ til konfliktløsningen ved de ordinære domstolene. Den viktigste forskjellen mellom de to landene er adgangen til sakførsel, hvor forbrukersaker omfattes av FR, men faller utenfor de prioriterte områdene i NR.

Studentrettshjelpen i Norge kan yte alle former for rettshjelp utenom sakførsel for domstolene.

De offentlige servicekontorene som det drives forsøksvirksomhet med i Norge, yter gratis rettsråd innen en ramme på en halv til en time. Hjelpen ytes av advokat eller annen jurist. En slik tidsramme gir neppe rom for særlig mer enn veiledning om forholdsvis enkle juridiske problemer, eventuelt kombinert med noe formuleringshjelp.[7] Mer omfattende problemer må brukerne skaffe seg rettshjelp for på annet vis, men rådgivningen kan åpenbart være en starthjelp.

Gjeldsrådgivningen i Finland er av blandet økonomisk og juridisk karakter og har til formål å hjelpe enkeltpersoner med informasjon og råd om privatøkonomien og med planleggingen av den. De bistår også med å finne løsninger på gjeldsproblemer og med å inngå avtaler med kreditorer, og med å utforme søknader om tvungen gjeldsordning.[8] Tilbudet ser etter dette ut til å dekke rådgivning og formuleringshjelp for den særskilte gjeldsordningsprosedyren, mens den ikke dekker partsrepresentasjon i andre saker om gjeld. Etter gjeldsordningsloven § 1-5 har kommunene i Norge plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer. Bestemmelsen viser til sosialtjenestens veiledningsplikt i sosialtjenesteloven § 4-1 for å forebygge og løse sosiale problemer. Kan ikke sosialtjenesten selv dekke rådgivningsbehovet, skal den sørge for at det blir etablert et tilstrekkelig apparat på annen måte.[9]

Hva slags rettshjelp som kan gis av *nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonene* varierer. I tillegg til veiledning og formuleringshjelp tilbyr mange av arbeidstagerorganisasjonene også partsrepresentasjon og sakførsel. Informasjon og partsrepresentasjon i arbeidstakerorganisasjonene gis i første omgang ofte av tilitsvalgte uten formell juridisk utdanning. Går saken videre overtar gjerne jurister ansatt i organisasjoner eller privatpraktiserende advokater som blir betalt av organisasjonen.

De *frivillige tilbudene* yter først og fremst rådgivning og til dels fomuleringshjelp. Men noen få av tilbudene omfatter også partsrepresentasjon særlig overfor forvaltningsorganer. Etter det jeg kan se, er det bare Gatejuristen av de frivillige rettshjelptilbudene som Statskonsult har kartlagt i Norge som tilbyr sakførsel for domstolene.[10] Flyktninghjälpen i Finland fører også utlendingesaker for forvaltningsdomstolen.[11]

6.3 Rettshjelpens kvalitet

6.3.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene

6.3.1.1 Faglige kvalifikasjoner

Jeg skal først se på de formelle kravene til rettshjelpens kvalitet i form av krav til rettshjelperens kvalifikasjoner samt regler som skal sikre rettshjelperens klientlojalitet og uavhengighet.

---

6 Optula s 116.

7 Erfaringene så langt tyder likevel på at denne kortvarige veiledningen er tilstrekkelig for flertallet av problemene. Resultatene er usikre pga. lav svarprosent. Se Statskonsult s 20 som henviser til Statskonsult Notat 2004:04 «Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer».

8 Optula s 110.

9 Jf. kap 2.4.4.2 s 29. Tilbudet om gjeldsrådgivning i Norge er ikke kartlagt av Statskonsult. I følge Barne- og likestillingsdepartementets nettside om gjeldsrådgiving, skal alle kommuner ha et tilbud om gjeldsrådgivning. Det er uklart i hvilken grad kommunene har egne gjeldsrådgivere ansatt, men det ser ut til at i hvert fall noen kommuner har dette.

10 Advokatforeningens prosedyregruppe i utlendingsaker skiller seg ut. Den tilbyr kun partsrepresentasjon og sakførsel i utvalgte saker av prinsipiell betydning.

11 Optula s 120-22.

I følge NR § 2 (1) må den som skal yte rettshjelp etter loven enten være privatpraktiserende advokat eller ansatt ved et offentlig advokatkontor. Men NJD kan ved forskrift eller i enkelttilfeller «samtykke i at fri rettshjelp gis av andre enn advokater» (§2 (3)). Forskrift av 9. oktober 1997 nr 1087 om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpvirksomhet[12] gir hjemmel for juridiske kandidater til å yte fritt rettsråd dersom de oppfyller vilkårene i domstolloven.[13] Det grunnleggende kvalifikasjonskravet for rettshjelp utenfor rettssak er altså «juridisk embedseksamen» – som i dag må forstås som femårig mastergrad i rettsvitenskap. For advokatbevilling – og dermed rett til å utføre rettshjelpoppdrag for domstolene – kreves det i tillegg to års praksis av nærmere angitt karakter, samt gjennomført advokatkurs. Som forsvarere i straffesaker skal normalt advokater brukes, strpr § 95. Det samme må gjelde for ordningen med bistandsadvokat.[14] For rettshjelpoppdrag som går ut på sakførsel er altså kvalifikasjonskravet omtrent unntaksfritt advokatbevilling.

Etter FR 8 § skal rettshjelpen gis av «ett offentligt rättsbiträde» – altså av en rettslig partsrepresentant ansatt i et rettshjelpbyrå. For sakførsel kan også «privat biträde» benyttes. Lag om statliga rättshjälpsbyråer[15] 3 § stk 2 stiller krav om «juris kandidatexamen» og tilstrekkelig advokat- eller dommererfaring. Etter Justitieministeriets förordning om statliga rättshjälpsbyråer[16] 1 § kan byråene også ansette juridiske rådgivere med «en lämplig högskolexamen.» I dag er det fire ansatte i rettshjelpbyråene som fungerer som rettshjelpere uten juridisk kandidateksamen. Det varierer hvilke arbeidsoppgaver de har. Men disse kan ikke brukes til sakførsel. Som private partsrepresentanter brukes først og fremst privatpraktiserende advokater, men også andre som har avlagt «juris kandidatexamen» kan brukes, FR 8 § 2 stk jf Rättegångs Balk 1.1.1734/4 kap 15 2 § stk 1.

Kvalifikasjonskravene for å utføre offentlige rettshjelpoppdrag er altså i hovedsak de samme i Finland og Norge og svarer langt på vei til kravene for å bli privatpraktiserende advokat. For Finlands del innebærer dette at kravene for å yte offentlig rettshjelp er noe strengere enn de som gjelder for å yte kommersiell rettshjelp, siden det her er tilstrekkelig med «juris kandidatexamen» for å opptre som prosessfullmektig både i straffesaker og sivile saker og det ellers ikke stilles noe krav om særskilte kvalifikasjoner. Det er ikke noe krav om formell advokatbevilling for juristene i rettshjelpbyråene, og byråene har som nevnt anledning til å benytte rådgivere med annen fagbakgrunn enn juridisk kandidateksamen til enklere eller spesialiserte oppgaver. Det er i dag et åpent spørsmål hva som skal skje med ordningen med rettshjelpere med annen utdanning enn juridisk kandidateksamen.[17]

I Norge er kravene til kompetanse for å yte kommersiell rettshjelp og rettshjelp etter rettshjelplovene de samme. Jeg ser da bort fra adgangen for ikke-jurister til å drive kommersiell rettshjelp på et avgrenset saksfelt i kraft av annen faglig kompetanse. Slike rettshjelpere kan ikke yte rettshjelp etter NR.

6.3.1.2 Klientorientering

Hva innebærer klientorientering? Et viktig spørsmål i rettshjelpvirksomhet er rettshjelperens evne til å forstå klientens perspektiv på saken og ønske om løsning. God rettshjelp bør være *klientorientert* – rettshjelperen bør velge strategier og søke etter løsninger som alt i alt er de beste for klienten ut fra klientens rettsstilling. Dels er dette et spørsmål om faglig metode, ferdigheter i analyse av juss og faktum samt i bruk av juridiske strategier. Det er også spørsmål om rettshjelperens metoder for kommunikasjon med klienten.

I advokatbasert rettshjelp er kravet til klientlojalitet grunnleggende og inntatt i fanebestemmelsene i reglene om god advokatskikk i begge landene. Advokaten skal utelukkende ha klientens interesser for øye og søke å utnytte klientens rettsstilling til fordel for klienten så langt det er juridisk mulig uten andre begrensninger enn de klienten selv måtte sette. Rettshjelperens lojalitet skal ligge helt og fullt hos klienten. Kravene fremgår bl. a. av de norske reglene for god advokatskikk pkt 1.2: «Advokatens oppgave»:

> «En advokats oppgave er å fremme rett og hindre urett.

---

12 Se § 1. Den som har rett til å utøve rettshjelpvirksomhet i medhold av lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene § 218 annet ledd nr. 1, og som har fått utstedt erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter forskrift av 20. desember 1996 nr. 1161 § 1-1, kan yte fritt rettsråd etter lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

13 Se domstolloven § 218 (2) nr 1, jf § 219, 219 a og 219 b, jf foran kap 2.2 s 18.

14 Nstrpr har ikke uttrykkelige bestemmelser om kvalifikasjonskravene for bistandsadvokater, men loven bruker konsekvent uttrykket «advokat».

15 Lag om statliga rättshjälpsbyråer 5.4.2002/258

16 Justitieministeriets förordning om statliga rättshjälpsbyråer 23.5.2002/390.

17 Opplysning fra FJD.

> Advokaten plikter innenfor lovens ramme og etter beste evne å ivareta sine klienters interesser. Det skal skje uten tanke på personlig fordel eller risiko, politisk oppfatning, rase, religion eller utenforliggende hensyn.»[18]

I Finland finnes tilsvarende formuleringer i «Vägledande regler om god advokatsed» § 1.[19]

Krav til klientorientering og klientlojalitet har både faktiske og psykologiske sider. Et grunnleggende krav om at rettshjelperen skal søke den løsning som alt i alt tjener klienten best innen de rammer som juridisk og etisk forsvarlig rettshjelpvirksomhet trekker, er en viktig garanti for at klienten faktisk får ivaretatt sin rettsstilling på best mulig måte. Den psykologiske verdien ligger i at et krav om klientlojalitet er egnet til å styrke tilliten til rettshjelperen. Klienten oppfordres til å stole på at advokaten kun har vedkommendes interesser for øye og ikke legger vekt på egne eller andres interesser. Særlig juridiske konflikter kan være en betydelig mental påkjenning, hvor det å ha en hjelper som man trygt kan stole på er av betydelig verdi. Tillit til rettshjelperen er særlig viktig hvor saken utvikler seg mer negativt enn klienten hadde håpet. At klienten da kan stole på rettshjelperens vurdering av at det ikke er realistisk å håpe på et bedre resultat er viktig for rettshjelpens konfliktdempende funksjon.

Behovet for klientorientering vil kunne variere med sakens karakter og klientens innstilling. Det er viktigere med klientlojalitet i en omfattende sak med stort behov for partsrepresentasjon enn hvor det er tale om et enkelt råd for et standardproblem.

Reglene om klientorientering. Advokater i begge land er pliktige til å følge god advokatskikk i alle oppdrag, inkludert oppdrag etter rettshjelplovene. Dette fremgår av den finske lag om advokater 5 § 1 ledd,[20] og dmstl § 224. Dette innebærer også at bestemmelsene om klientlojalitet i advokatskikken må følges.

FR 8 § 4 stk fastsetter dessuten at *alle* som oppnevnes som biträde etter FR skal følge god advokatsed. En tilsvarende bestemmelse finnes i loven om statlige rettshjelpbyråer 6 §.

NR har derimot ikke noen egen bestemmelse om at rettshjelperne skal følge god advokatskikk. Domstolloven mangler også en bestemmelse om at juridiske rettshjelpere uten advokatbevilling skal følge advokatskikken. Heller ikke NJDs forskrift til rettshjelploven som gir juridiske hjelpere adgang til å yte fritt rettsråd,[21] gir retningslinjer om klientlojalitet. Det bør uansett sees som en klar forutsetning at privatpraktiserende juridiske hjelpere i Norge skal følge de samme prinsipper som advokater både når de utfører offentlige rettshjelpoppdrag og i annen rettshjelpvirksomhet.

Håndhevingen av reglene om god advokatskikk skjer i Finland av den finske advokatforeningen, se lag om advokater 7 §. Myndigheten omfatter også byråjuristene som ikke er medlemmer av advokatforeningen, se lag om statliga rättshjälpsbyråer 6 § 2 stk.) I Norge håndheves reglene av Disiplinærnemnden, som har jurisdiksjon over alle advokater, uansett om de er medlemmer av advokatforeningen eller ikke, dmstl § 227. Advokatbevillingsnemnden kan nekte privatpraktiserende jurister uten advokatbevilling å drive rettshjelp dersom de gjør seg skyldig i forhold som gjør dem «uskikket eller uverdig» til å drive rettshjelp, dmstl § 219 (3). Reglene om god advokatskikk må antas å være viktige i slike vurderinger.

Lag om statliga rättshjälpsbyråer 10 § har også supplerende regler som skal sikre klientlojalitet hos byråjuristene. Et rettshjelpbyrå kan ikke ta en sak dersom en av byråjuristene er inhabil eller byrået ikke har tilstrekkelig kapasitet til å behandle en hastesak. Det gjelder også om tilliten mellom rettshjelper og klient ikke er tilfredsstillende og ved språkproblemer og andre relevante grunner. Gjelder saken rettshjelp utenfor rettergang skal saken primært henvises til et annet rettshjelpbyrå.[22] Hvis det ikke finnes et annet rettshjelpsbyrå innen rimelig avstand, kan privatpraktiserende advokat benyttes. Er det tale om en rettssak, står byrået fritt i valget mellom å henvise til en privatpraktiserende advokat eller et annet rettshjelpbyrå.

Når det gjelder *offerrettshjelp*, har aktor objektivitetsplikt for straffekravet, og kan ikke prosedere eksempelvis et erstatningskrav fra fornærmede på måter som står i strid med denne. Hvis ikke aktor kan gi tilfredsstillende rettshjelp for det sivile kravet innen rammen av aktorrollen, kan kravet nektes tatt med.

---

18 Forskrift 20. desember 1996 nr 1161 til domstolloven kapittel 11 (Advokatforskriften) kap 12 pkt 1.2.

19 Fastsatt av Finlands Advokatförbunds förbundsmøte den 9. juni 1972.

20 Lag om advokater 12.12.1958/496.

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

22 Etter Lag om statliga rättshjälpsbyråer 11 § 2 ledd skal offentlige rettshjelpere på begjæring bistå hverandre.

I rettshjelpmarkedet er naturligvis vederlaget en viktig mekanisme for å sikre tilstrekkelig klientlojalitet. Når klienten selv skal betale for rettshjelpen, kan manglende klientlojalitet gi grunnlag for å sette ned vederlaget. Offentlig rettshjelp modifiserer dette. Byråjuristene og de ansatte ved de to norske rettshjelpkontorene er lønnstakere på linje med andre offentlig ansatte. Men overfor dem kan arbeidsrettslige reaksjoner tas i bruk. Også privatpraktiserende rettshjelpere får storparten av betalingen fra staten, selv om noe kommer fra egenandeler. Uansett er de bundet av de offentlige satsene og rammene for hvor store beløp som kan belastes for det enkelte oppdrag. Det er ikke rom for noen individuell forhandling om prisen for det enkelte oppdrag eller om suksesshonorar ved et særlig godt resultat for klienten.[23] Selv om det offentlige har anledning til å sette ned salæret dersom rettshjelpen ikke holder mål, skal det mye til før slike hjemler tas i bruk. Den praktisk viktigste grunnen til salærreduksjon er at rettshjelperen har brukt uforholdsmessig mye tid på oppdraget.

I prinsippet om klientlojalitet ligger det også et krav om at rettshjelperen skal følge saken opp til de relevante juridiske mulighetene er uttømt om klienten så ønsker.[24] I dette ligger for det første at rettshjelperen ikke kan trekke seg fra oppdraget om saken skulle bli mer arbeidskrevende eller belastende enn forutsatt. Den innebærer også at rettshjelperen bør ha til tilstrekkelig kompetanse til å håndtere saken på alle stadier, slik at klienten spares for å bytte rettshjelper.[25]

Her bryter både de finske forskriftene om at rettshjelpbyråene kan bruke rettshjelpere med annen kompetanse enn juridisk kandidateksamen til annen rettshjelp enn sakførsel og de norske rettshjelpforskriftene som åpner for at juridiske hjelpere kan yte fritt rettsråd, med dette prinsippet. Hvis en sak må føres for retten, vil den måtte overføres. I Finland vil overføringen kunne skje innen samme byrå, men den kan også bli ført for retten av en privatpraktiserende advokat. I Norge må klienter ved de to rettshjelpkontorene få oppnevnt en privatpraktiserende advokat om saken må opp fordomstolene. Fri rettshjelp i Oslo er bemannet med advokater i deltidsstilling som også har egen praksis, så her er kan advokatskifte trolig unngås dersom det vil virke uheldig.

6.3.1.3 Uavhengighet og fritt advokat- og klientvalg

Reglene om god advokatskikk ivaretar også rettshjelpernes uavhengighet. Begge lands advokatetiske regler inneholder bestemmelser som skal beskytte mot at andre interesser influerer på advokatens klientorientering og evne og vilje til å hevde klientens interesser. De skal også sikre advokatens profesjonelle uavhengighet i forhold til klienten. Klienten skal ikke kunne presse advokaten til å iverksette strategier som ikke er faglig forankret eller er etisk eller juridisk tvilsomme. Advokatlovgivningen i begge land inneholder også andre bestemmelser – bl.a. om begrensninger i eierskap av advokatvirksomhet som skal sikre rettshjelperens uavhengighet. I tillegg har den enkelte begrensninger i adgangen til å kombinere advokatvirksomhet med annen stilling. Disse bestemmelsene kommer også til anvendelse på oppdrag etter rettshjelplovene, på samme måte som reglene om klientorientering.

I Finland praktiserer Advokatförbundet uavhengighetskravet strengt. Bedriftsadvokater (firmajurister) kan ikke bli medlemmer. Etter foreningens syn kom uavhengighetskravet også under press når det gjaldt byråjuristene, siden de er statsansatte, og i et avhengighetsforhold til staten. Dette var tidligere en innvendig mot medlemskap, men en av byråjuristene anla sak og fikk medhold i Högsta Domstolen i at byråjurister hadde krav på medlemskap. I dag anses spørsmålet avklart og Advokatförbundet har innrettet seg etter avgjørelsen. I 2003 var 120 av de 220 juristene i rettshjelpbyråene advokater.[26] I Norge aksepteres derimot både bedriftsadvokater og offentlig ansatte advokater som medlemmer av advokatforeningen på tross av avhengighetsforholdet til arbeidsgiveren.

Byråjuristene har profesjonell frihet i gjennomføringen av det enkelte oppdrag. Den enkelte rettshjelper arbeidet etter sitt eget faglige skjønn. FJD har lagt til grunn at departementet er avskåret fra å instruere byråene om utførelsen av det enkelte oppdrag etter FR, og at heller ikke byrålederne har adgang til å instruere byråjuristene om dette. Det følger av reglene for god advokatskikk at offentlig ansatte rettshjelpere skal ha profesjo-

[23] I Finland kan privatpraktiserende advokater etter at saken er sluttført søke om inntil 20% økning av salæret dersom den har vist seg spesielt krevende. Se nærmere kap 7.2.1.1 s 67. Men forhøyet salær kan ikke avtales på forhånd.

[24] Finske regler om god advokatsed 16 §, norske regler for god advokatskikk pkt 3.1.5.

[25] Norske regler for god advokatskikk pkt 3.1.4.

[26] Kilde: Intervju med Den finske advokatforeningen 20.08.2003 Markku Ylönen, generalsekretær og Pirkko Kvikari, assisterende generalsekretær.

nell frihet i utførelsen av rettshjelpen som samme måte som når privatpraktiserende jurister benyttes.[27]

Men mer driftsmessige sider ved rettshjelpen kan bli tatt opp. Svak produktivitet – at en ansatt tar urimelig få saker – kan bli påtalt av lederen.[28] FJD har også tatt opp ventetid før klienter får time med byråene.[29]

De to norske rettshjelpkontorene har ikke egne bestemmelser om uavhengighet. I Oslo er rettshjelperne privatpraktiserende advokater som er ansatt på deltid og med privat praksis ved siden av.[30] De må derfor være pliktige til å følge advokatskikken. Det kan neppe gjøres unntak for den delen av advokatvirksomheten som betales av kontoret. Juristen ved Rettshjelpskontoret Indre Finnmark er etter det jeg vet ikke advokat. Det er uklart om bestemmelsene om juridiske hjelpere i domstolloven kan anvendes her, siden virksomheten drives i medhold av dmstl 218 (5).

Både i Finland og i Norge er det advokatforeningen som kontrollerer at reglene om god advokatskikk følges. I Finland kan Justitiekansleren bringe saker inn for foreningen, mens Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og Advokatbevillingsnemnden er ansvarlige for den offentlige kontrollen med advokatvirksomhet i Norge.

Spørsmålet om rettshjelpernes uavhengighet kobles gjerne til rettshjelpmarkedets prinsipper om fritt advokat- og klientvalg.[31] Hovedformålet med prinsippet om *fritt advokatvalg* er at det skal sikre klienten den advokat som etter klientens vurdering best kan ivareta klientens interesser. Det skal også sikre priskonkurranse advokatene i mellom og gi de rettshjelpsøkende mulighet til å velge det billigste tilbudet om de så måtte ønske.

Når det gjelder rettshjelp i medhold av rettshjelplovene, er det i dag ikke noen priskonkurranse mellom tilbyderne. Begge land fastsetter prisene på rettshjelpoppdragene gjennom offentligrettslige beslutninger. Det er derfor særlig tillits- og kvalitetshensyn som kan ivaretas gjennom fritt rettshjelpervalg i offentlig rettshjelp.

I Finland er det fri advokatvalg begrenset for rettshjelp utenfor rettergang. Her har rettshjelpbyråene som hovedregel monopol. Men klientene kan selv velge hvilket statlig byrå de ønsker å henvende seg til. Når det gjelder sakførsel, kan klientene selv velge om de ønsker å benytte en privatpraktiserende rettshjelper eller en byråjurist om ikke spesielle grunner tilsier noe annet. Ønsker klienten en bestemt privatpraktiserende rettshjelper, skal vedkommende oppnevnes, FR 8 § stk 1 og 4.

I *Norge* står klienten som hovedprinsipp fritt til å finne en advokat eller jurist som vil utføre oppdraget. I sakførselssaker skal retten eller forvaltingsorganet oppnevne prosessfullmektig, men partens ønske skal være avgjørende, NR § 21. De to rettshjelpkontorene yter bare rettshjelp utenfor rettergang. Både i Oslo og Indre Finnmark kan klientene velge å oppsøke en privatpraktiserende rettshjelper i stedet. Skal saken for retten begrenses valget til privatpraktiserende advokater.

I begge land legges det geografiske restriksjoner på rettshjelpervalget. Hvis klienten ønsker å benytte en privatpraktiserende rettshjelper som er lokalisert i rimelig nærhet, vil meromkostningene bare dekkes dersom det er særskilte grunner for valget, se NR § 3 (3). Tilsvarende regler finnes i FR 17 §. Ekstrautgiftene ved å benytte en advokat «som inte almänt sköter advokatuppdrag vid domstolen i fråga,» dekkes bare hvor dette er særskilt begrunnet.

Rettshjelpkontoret i Oslo begrenser tilbudet geografisk til «ubemidlede i Oslo og omegn,» mens Rettshjelpkontoret Indre Finnmark har hovedfokus på befolkningen i deltakerkommunene i Finnmark som i stor grad er samisk. Men jeg har ikke inntrykk av at den geografiske begrensningen praktiseres særlig strengt. I Finland kan klientene selv velge hvilket rettshjelpbyrå de vil oppsøke, men saken kan henvises til et annet byrå hvor det er hensiktsmessig, jf lag om statliga rättshjälpsbyråer 11 §.

Det *fri klientvalg* skal sikre at rettshjelperen er interessert i oppdraget, noe som antas å bidra til å sikre kvaliteten på rettshjelpen og dermed en garanti for at klienten får forsvarlig hjelp. Men fritt klientvalg gir også rettshjelperne anledning til å prioritere de mest betalingsdyktige klientene og velge ut de oppdragene som er mest interessante.

Det fri klientvalg gjelder også for oppdrag etter rettshjelplovene hos privatpraktiserende advokat. Verken Finland eller Norge har fastsatt noen oppdragsplikt her. Det fri advokatvalg innebærer derfor ingen garanti for at klienten faktisk får den advokaten klienten helst ønsker. I prinsippet kan alle privatpraktiserende advokater si nei til et oppdrag uansett grunn, noe som i Norge kan føre til

---

27 Kirta Heine, FJD «Quality Assurance in Legal Aid». Presentasjon på Finnish-Chinese Seminar, datert 8.4.2008 s 1-2, oversendt fra FJD.

28 Foreningen for offentlige rettshjelpadvokater.

29 I 2006 var den gjennomsnittlige ventetiden på litt under sju dager. Heine, s st s 3.

30 Fri rettshjelp i Oslo 2008 s 4.

31 Spørsmålet er tidligere behandlet i St.meld. nr 16 (1989-90) s 79 og s 81-82.

at klienten står uten rettshjelp på tross av at vilkårene for å få rettshjelp er oppfylt.

For straffesaker har Norge en ordning med faste forsvarere som påtar seg å utføre oppdrag hvor siktede ikke har noen valgt forsvarer, se Nstrpr § 100. Domstoladministrasjonen antar et «tilstrekkelig antall advokater» for oppgaven, Nstrpr § 104. Slik oppnevnelse er en frivillig sak for advokatene. Noen tilsvarende ordning med «faste rettshjelpadvokater» for sivile saker er ikke innført. Også oppnevning som prosessfullmektig for den enkelte sak etter NR § 21, er en frivillig sak for advokatene. Men jeg vil tro at domstolene føler seg forpliktet til å finne fram til en advokat som er villig til å påta seg oppdraget, uansett om dette viser seg vanskelig.

Rettshjelpbyråene i Finland må antas å ha oppdragsplikt for alle som er kvalifisert etter FR. De kan ikke avslå et oppdrag fordi de ikke er interessert i det. Det samme må gjelde klienter fra målgruppene for de to rettshjelpkontorene i Norge.

6.3.1.4 Rettshjelpferdigheter

I tråd med nordisk tradisjon retter de formelle kvalifikasjonskravene for offentlig rettshjelpvirksomhet seg først og fremst mot generelle, teoretiske kunnskaper i juss. Det eksisterer ingen krav om spesialkunnskaper i de rettsspørsmål som er viktige for de midlere og lavere lag av befolkningen, ei heller om bevisinnhenting og faktaanalyse, selv om juristutdanningen gir begrenset opplæring her.

Det stilles heller ikke formelle krav om kunnskaper i klientkommunikasjon eller rådgivning overfor de gruppene som rettshjelpen skal ivareta. I vår tradisjon er dette sett på som praktiske ferdigheter, som læres gjennom praksis. Advokatenes praksiskrav er også generelle i begge land. Det er ikke noe krav om spesialisering.

Etterutdanning kan også ivareta behovet for spesialkunnskaper innen offentlig rettshjelp.[32] I Finland organiserer FJD opplæring for rettshjelpbyråene, både i juss, klientbehandling og rettshjelpadministrasjon. Spesielt ved reformene i 1998 og 2002 ble opplæringen ansett som en viktig måte å kommunisere reformene til rettshjelperne på. Det har f.eks. vært avholdt kurser i strafferett og familierett, gjerne med universitetsfolk som lærere, og i klientkommunikasjon og prosessførsel. Kursene er godt besøkt, selv om deltakelse er basert på frivillighet. Byrålederne har også kurstilbud i utviklingsorientert ledelse.[33]

FJD har ikke noe kurstilbud for privatpraktiserende som yter rettshjelp. De må eventuelt gå på advokatforeningens kurs.[34] Slik er også situasjonen i Norge for advokater som yter rettshjelp etter rettshjelplovene. NJD har ikke noe kursvirksomhet verken for privatpraktiserende advokater som yter rettshjelp etter rettshjelplovene, eller for juristene ved de to offentlige rettshjelpkontorene.

Verken i Norge eller Finland foregår det noen systematisk kontroll av den profesjonelle og menneskelige kvaliteten av de privatpraktiserende advokatenes løpende arbeid over rettshjelploven annet enn som ledd i honorarfastsettelsen. Denne kontrollen går hovedsakelig på rettshjelparbeidets volum, ikke på kvaliteten, selv om disse to spørsmålene kan gripe over i hverandre. Kvaliteten anses sikret gjennom advokatforeningenes etiske retningslinjer og klientenes klagemuligheter gjennom disiplinærsystemet.

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. Særlig rettshjelporganisasjonene i Storbritannia har derfor utviklet nye systemer for sikring av kvalitet og effektivitet i offentlig rettshjelp.[35] Finland har nå også nedsatt en arbeidsgruppe som vurderer forskjellige tiltak for kvalitetssikring av den løpende rettshjelpen. Bl.a. skal spørsmålet om kollegavurdering eller «Peer Review» av rettshjelparbeidet utredes.[36]

6.3.2 Andre ukommersielle rettshjelptilbud

Vender vi oss til rettshjelptilbudene utenom rettshjelplovene, varierer det hvor langt de følger prinsippene for advokatbasert rettshjelp. Også her må jeg nøye meg med å skissere noen hovedlinjer.

---

32 Opplysningene i det følgende bygger i hovedsak på materiale fra en intervjuunderøkelse utført av professor Francis Regan og undertegnede som ledd i vår kartlegging av finsk offentlig rettshjelp i 2003. Se Regan & Johnsen 2007 og Johnsen & Regan 2008.

33 Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2008:17 «*Rätthjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2007*» s 43 (Justitieministeriet 2008:17).

34 Intervu 18.08.2003 i FJD, Administrasjonsavdelingen. Muilu, Kurtila, Niemi.

35 Se nærmere Johnsen, Jon T. 2008 «Engelsk rettshjelp. Utvikling av en målstyrt organisasjon». Utredning til Justisdepartementet avgitt 5. september 2008 særlig s 14-15. Se www.regjeringen.no.

36 Opplyst fra FJD.

6.3.2.1 Ombudene

De offentlige ombudene har juridisk toppkompetanse på de saksfelter hvor de arbeider. De er ment å ha en sterk og uavhengig stilling i forhold til de interesser de skal overvåke. Fordi ombudsordningene tar utgangspunkt i borgernes interesser og skal verne dem mot krenkelser fra det offentlige og private, vil rettshjelpen ha klare fellestrekk med den advokatbaserte rettshjelpen når det gjelder klientlojalitet.

Rettshjelpen de kan yte i enkeltsaker er imidlertid ikke basert på prinsippene om klientlojalitet slik disse fremgår av advokatenes etiske regler, men på de oppgaver som er fastsatt i instruksene for ombudene. Det betyr også at de må avise alle saker som ikke faller innenfor instruksen – for så vidt ikke så forskjellig fra offentlig rettshjelp i Norge som er begrenset til nærmere spesifisert sakstyper. Men den individuelt tilpassede analysen av det juridiske problemets økonomiske, personlige og velferdsmessige sider, med vekt på hva slags fremgangsmåte som alt i alt tjener klienten best, vil i mindre grad bli gitt av ombudene. For dem vil det sentrale være om problemet objektivt sett faller innenfor ombudets kompetanseområde, ikke hvordan det individuelle hjelpebehovet er. Det er derfor ikke uvanlig at folk kan ha behov for rettshjelp for å utnytte ombudsordningene.

Rettshjelpfunksjonen til ombudene i Finland er oppsummert på en god måte i rapporten fra Optula:

> "In addition to the Parliamentary Ombudsman, other new Ombudsmen have been founded since the 1970s. These new ombudsmen are often commissioned to work with issues that have become topics of new legislation, for various reasons. It is often thought that the new legislation needs new expertise that is best generated in the ombudsman's office. Typically, their duty is to monitor the realisation of 'new' rights that concern groups or interests for which traditional legal safeguards through courts and other similar bodies are not deemed sufficient or practical. The ombudsmen monitor the interests and rights of groups of persons who in one way or another are weak members of the society, such as ethnic minorities, patients, disabled and children. Examples of 'new' interests that are monitored by an ombudsman are privacy in data protection and consumers (in the 1970s). Often these newly discovered interests and weak groups overlap as in the case of newly appointed Ombudsman for Children.
>
> Unlike the Parliamentary Ombudsman, the special ombudsmen's central duty is to monitor how the interest and rights included in their mission are implemented in the general policies, law reforms and practices. As Härmälä and Tala point out, even though the point of view of the ombudsmen is that of the citizens (or immigrants), the focus of their work is on the authorities as regulators and the institutions, the practices of which are relevant for the rights concerned.[37]
>
> These general policy goals of the ombudsmen could be in conflict with their duty to monitor the rights of individuals. As Härmälä and Tala argue, this is not necessarily so. To a large extent, the contacts with the groups concerned direct the activity of the ombudsmen. In the design of the new ombudsman institutions, there have been different standpoints on how much assistance they should give to members of the public.
>
> From the point of view of legal services, it is important to note that advice to the members of the public is an essential part of each ombudsman's activity. How this part of their duties is carried out in practice seems to vary a great deal, however. Much of the advice is given over the phone in relatively informal discussions. The Equality Ombudsman has developed a practice of written opinions on whether a certain conduct can be classified as discrimination based on gender. This practice comes closest to the traditional way the Parliamentary Ombudsman works. The Ombudsman for the Minorities mainly directs individual complainants to the correct authorities for help or assists in making a criminal complaint.
>
> Legal assistance of the members of the public is mentioned in the respective laws as one of the tasks of the Equality Ombudsman, Ombudsman for Minorities and the Consumer Ombudsman. Such assistance can be given when the matter has importance for the general mandate of the Ombudsman. The Consumer Ombudsman has recently got a more effective means for his disposal as group complaints and class action suits have become possible. In practice, legal assistance has not been an essential part of the activity of these Ombudsmen. Only the Consumer Ombudsman has initiated law suits in district courts and even he has done it very seldom. In contrast with other ombudsmen, the big part of the ac-

---

[37] Härmälä,S & Tala, J 2000 «Lainkäyttö ja oikeuden saatavuus» i Litmala, Marjukka (ed) *Oikesusoslot 2000. Katsaus oikedudelsten instituutioden toimintaan ja oikeusongelmiin.* Rättspolitiska Forskningsinstitutet i Finland. Research Reports 173 s 132-190, se s 179.

tivity of the Patient Ombudsmen and the Social Service Ombudsmen is to help patients to file complaints about misconduct in health care or social services." (s 41-43)

Så langt jeg kan bedømme gir denne oppsummeringen også et bra bilde av rettshjelpfunksjonen til ombudene også i Norge. Men forholdet til ordningene etter rettshjelplovene er som vi har sett forskjellig. Mens rettshjelp i saker for ombud vil kunne dekkes etter FR, vil de i stor utstrekning falle utenfor NR pga saksbegrensningene og subsidaritetsprinsippet. Et unntak er NR § 16 (1) nr 3 som gir rett til fri sakførsel uten behovsprøving når søksmål er anbefalt av sivilombudsmannen.

6.3.2.2 Andre offentlige rettshjelptilbud

Forvaltningen er forutsatt å ha en avansert juridisk kompetanse innen eget saksfelt, men den er først og fremst forutsatt benyttet som ledd i forvaltningens myndighetsutøvelse. Verken i Finland eller Norge er veiledningsplikten særlig omfattende. Den er også forutsatt utøvd på en objektiv måte som ikke kommer i strid med hensynet til korrekt myndighetsutøvelse – spesielt habilitetsreglene. Klientlojal rettshjelp i tråd med advokatskikken vil det ikke være rom for. Kombinasjonen med avgjørelsesfunksjonen vil også kunne svekke klientenes tillit i mer kompliserte saker. Det vil eksempelvis være vanskelig for forvaltningen å gi hjelp – f.eks. formuleringshjelp – som kan være tjenlig for klientens interesser, men som er mindre forenlig med de offentlige interessene i saken. Forvaltningens veiledningsplikt vil først og fremst kunne løse enklere juridiske spørsmål. Men volumet av slike problemer er utvilsomt meget stort.

Utfordringen ligger i hensiktsmessige kanaler som klientene kan benytte for å få løst problemer som krever rettshjelp *ut over* dette. FR omfatter i utgangspunktet slike saker, mens NR i § 5 (1) avgrenser mot problemer som dekkes av det offentliges opplysnings- og veiledningsplikt. Hvis denne anses utilstrekkelig kan det gis rettshjelp etter NR, men de prioriterte saksområdene i loven omfatter få av saksområdene for offentlig forvaltning (barnevernsaker, tvangsinngrep etter helse og utlendingelovgivningen, klage og anke i trygdesaker og fri sakførsel i forvaltningssaker anbefalt av Sivilombudsmannen.) De fleste mer kompliserte forvaltningssakene faller derfor utenfor NR.

Rettshjelptilbudene i *forbrukersaker* kan yte tilfredsstillende hjelp i de fleste forbrukersaker. Rettshjelpen er klientlojal, men neppe i samme grad som etter advokatskikken pga betoningen av rask og uformell konfliktløsning hvor objektivitetskravet må vektlegges. Det spesialiserte systemet for løsning av forbrukerkonflikter reduserer også behovet for domstolsbehandling. Rettshjelpen kombineres her med andre former for forbrukerveiledning. Forbrukerrådgiverne mangler riktig nok i stor grad de generelle juridiske kvalifikasjonene som kreves for oppdrag etter rettshjelplovene, men det finnes høy juridisk kompetanse innenfor forbrukerrettshjelpen i begge land.

I likhet med forbrukerrettshjelpen kombinerer *gjeldsrådgivningen* i Finland rettshjelp med annen rådgivning som er relevant for gjeldsproblemer. Gjeldsrådgivningen her er også et system for masseveiledning kombinert med spesialkompetanse i bruk av de særskilte prosedyrene for gjeldsordning.

Mens FR omfatter rettshjelp både i forbrukerspørsmål og gjeldssaker, faller disse sakstypene utenfor NR. Tilgangen på kvalifisert, klientidentifisert rettshjelp i de sakene hvor dette er nødvendig, er altså svakere i Norge enn i Finland.

Studentrettshjelpen og forsøksordningen med offentlige *servicekontorer* i Norge fyller begge kravene til klientlojal rettshjelp. Studentrettshjelpen fyller ikke fullt ut kravene til formell juristkompetanse, men slik virksomheten er lagt opp, har dette neppe stor betydning for kvaliteten av rettshjelpen. Stort sakstilfang på saksområder hvor advokatbruk er uvanlig, kan også gi grunnlag for en bedre kompetanse på avgrensede rettsfelter. Servicekontorene benytter privatpraktiserende advokater eller juridiske hjelpere. Begge ordningene avgrenser seg til rettsråd, servicekontorene endog til kortvarige sådanne. Er det behov for ytterligere rettshjelp, f. eks. i form av sakførsel, vil spørsmålet om rettshjelperskifte melde seg. Rettshjelperne ved servicekontorene kan eventuelt overføre klienten til sin private praksis slik at et skifte unngås.

6.3.2.3 Organisasjonene og de frivillige tilbudene

Organisasjonene benytter en blanding av advokater og rettshjelpere med annen bakgrunn. Hvis det er behov for advokatbasert rettshjelp, vil mange av organisasjonene ha ordninger for dette – enten i form av egne advokater eller i form av finansieringsordninger. Det er neppe store forskjeller mellom Norge og Finland her.

De *frivillige* tilbudene baserer seg i stor grad på rådgivere uten formell juridisk kompetanse på masternivå, men med erfaring fra det aktuelle saksfeltet. Dels kan de ha interesse og erfaring i kraft av et samfunnsengasjement på feltet, dels kan de ha personlige erfaringer som medlem av den ressursvake gruppen som tiltaket ønsker å bistå. Rettshjelperskifte vil gjerne være nødvendig i mer kompliserte saker dersom den skal følges opp videre. Unntakene når det gjelder juristkompetanse er advokatvaktene og flyktningrettshjelpen, som i Finland er integrert del av tilbudet etter FR. Advokatvaktene begrenser seg imidlertid til kortvarige konsultasjoner både i Finland og Norge. Gatejuristen i Norge benytter også jurister.

Generelt er rettshjelpen klientlojal, fordi det ligger i tiltakenes formål at de ønsker å hjelpe de gruppene de henvender seg til, og innsatsen fra rettshjelperen kan ha et betydelig innslag av personlig oppofrelse. De frivillige organisasjonene anses vel gjennomgående for å være uavhengige, men finansierings- og ressursbehov kan prinsipielt tenkes å gi grunnlag for uformell innflytelse fra interesser utenfor organisasjonen. Jeg er ikke kjent med uheldige forhold knyttet til rettshjelpvirksomheten, men spørsmålet er heller ikke kartlagt systematisk. Det er heller ikke kartlagt hvor fritt rettshjelperne står i det enkelte oppdrag i forhold til organisasjonens «policy», men det virker sannsynlig at rettshjelperne ikke kan benytte argumenter eller føre saker som er egnet til å sette spørsmålstegn ved tiltakets generelle standpunkter og holdninger.

6.4 Rettshjelp og konfliktløsningstilbud

Et aktuelt spørsmål er oppgavefordelingen mellom konflliktløsningstilbud og klientorientert rettshjelp i ukommersielle tilbud. Bør konfliktløsningstilbudene vektlegges sterkere i offentlig rettshjelppolitikk, og kan den komparative analysen bidra? Problemstillingen har ikke fått særlig oppmerksomhet i rettshjelppolitikken tidligere.

Det er derfor behov for en mer prinsipiell avklaring av forholdet mellom rettshjelp og konfliktløsning før vi sammenlikner Norge med Finland her. Jeg gir derfor først noen synspunkter på den innholdsmessige sammenhengen mellom rettshjelp og konfliktløsning. Hva rettshjelp går ut på, burde være godt belyst i det foregående, men det kan være grunn til å si noe om hva konfliktløsning går ut på og hvordan konfliktløsning forholder seg til rettshjelp. Deretter skal jeg se på hvordan forholdet mellom rettshjelp og konfliktløsing er regulert etter rettshjelplovene i de to landene, og spørre om det finnes finske erfaringer som har spesiell interesse for Norge.

6.4.1 Hva går jurdisk konfliktløsning ut på?

Vi kan starte med spørre om hva som skal til for at det foreligger en juridisk konflikt? Det finnes flere måter å svare på. Det vil klart foreligge en konflikt hvis den som har en juridisk posisjon ønsker å utnytte den på en måte som andre åpent motsetter seg, eller ikke er villige til å medvirke til eller akseptere. En kan også inkludere potensielle konflikter hvor motparten ikke vet om planen eller ønsket og i hvert fall ikke har tatt noe standpunkt til om ønsket bør etterkommes, men hvor den som ønsker å utnytte den juridiske posisjonen regner med at motparten vil være negativ til å medvirke til en løsning dersom spørsmålet kommer opp.

Juridiske konfliktløsningstiltak krever at konflikten skal være manifest og definert i juridiske termer for å behandle den. Det må foreligge et juridisk krav som er bestridt eller ikke etterkommet. Men det finnes også konfliktløsningstiltak som tar utgangspunkt i at det foreligger et motsetningsforhold av sosial, økonomisk eller personlig karakter – som eksempelvis familiekonflikter i forbindelse med samlivsoppløsning – og som håndterer de juridiske spørsmålene som melder seg som ledd i en samlet løsning.

Potensielle juridiske konflikter håndteres sjelden av konfliktløsningstiltak. Dels følger dette av hva konfliktløsningstilbudene ser som naturlige oppgaver, dels av hvordan folk selv forstår sine juridiske problemer. Å være innblandet i en juridisk tvist oppleves sjelden som noe positivt. Bare det å ta et problem opp med et tiltak som håndterer juridiske konflikter, kan få motparten til å reagere negativt. Men slike problemer kan melde seg som rettshjelpbehov i form av ønske om juridisk planlegging – både for å unngå konflikter og for å stå best mulig rustet dersom konflikten likevel skulle utvikle seg. Lavterskel rettshjelptilbud kan derfor både virke konfliktforebyggende ved å gi hjelp til å unngå konflikter og til å realitetsorientere hvor folk ikke tør å hevde sine interesser pga ubegrunnet frykt for rettslige konsekvenser.

Konflikter kan løses på forskjellige måter. En måte er å få den avsluttet judisielt uavhengig av partenes vilje i form av en autoritativ, bindende av-

gjørelse basert på rettsregler. De kan også løses gjennom avtaler. Avtalene kan enten gjelde selve konflikttemaet – partene avtaler hvordan den skal løses – eller den kan forplikte partene til en bestemt prosedyre og til å akseptere resultatet av den. I det siste tilfellet blir likhetene til judisiell avgjørelse iøynefallende (voldgift). Partene har innflytelse på valg av konfliktløsere og fremgangsmåte, men er bundet av resultatet. En tredje måte er resignasjon. Partene gir seg eller unnlater å ta til motmæle.

De tre konfliktløsningsmåtene kan kombineres på forskjellige måter. Det inngås avtale for deler av konflikten, mens andre spørsmål overlates til et judisielt konfliktløsningsorgan, eller blir liggende som uløste.

Det eksisterer mange modeller for hvordan en går fram for å løse konflikter. De mest praktiske i vår sammenheng er to-parts- og trepartsmodeller. Hvis konflikten søkes løst gjennom avtale vil topartsmodeller innebærer at konfliktpartene forhandler om løsningen med hverandre og prøver å oppnå enighet. De kan forhandle selv eller ved hjelp av partsrepresentanter. Trepartsmodellene bringer inn en nøytral tredjeperson som søker å finne fram til løsninger som ivaretar begge parters interesser i større eller mindre utstrekning. Også i topartsmodellen vil partene måtte søke etter løsninger som begge parter kan godta, men mens motparter gjerne vil søke løsninger som maksimerer egne interesser og minimaliserer motpartens – eller kan mistenkes for det – vil en tredjepart som er uavhengig og uten personlig interesse i utfallet, lettere kunne foreslå en balansert løsning og oppnå tillit på dette hos partene.

Noen motparter har judisiell kompetanse til å avgjøre konflikten. Det typiske eksempelet på judisielle avgjørelser etter en topartsmodell er forvaltningsavgjørelser, med partsdeltakelse, utredningsplikt, begrunnelse og klage. Men det finnes et visst spillerom for å forhandle med forvaltningen – også om myndighetsutøvelse – og det kan være en hensiktsmessig strategi for en part eller rettshjelper å komme til forståelse med vedkommende forvaltningsorgan om hvordan en sak skal avgjøres.

Trepartsmodeller er relativt uvanlige i forvaltningskonflikter. Trygderetten og fylkesnemndene for sosiale saker hører til de få klare eksemplene. Instanser som sivilombud, helseombud og likestillingsombud kan nok også sees som eksempler på konfliktløsning etter en trepartsmodell, selv om den judisielle beslutningsmyndigheten fortsatt ligger hos forvaltningen. Typisk vil den private part legge saken fram ombudet. Ombudet vil så innhente forvaltningens syn, og deretter gi sin vurdering. Selv om ombudene ikke kan foreta en bindende overprøving, følges ombudenes vurdering i de aller fleste saker. Det særpregede er at meglingen normalt kommer i etterkant av den judisielle avgjørelsen, ikke i forkant, og at den i stor grad baseres på det ombudet anser som en riktig juridisk forståelse. En kan derfor også se ombudene som en form for særlig klageinstans, men uten judisiell myndighet til å avgjøre klage.

Det typiske eksempelet på kombinasjon av judisiell avgjørelse og konfliktløsning etter en trepartsmodell, er domstolene. Domstolene har myndighet til å realitetsavgjøre alle krav som er korrekt brakt inn for dem uavhengig av hva partene mener avgjørelsen bør gå ut på. De kan også megle i saken med henblikk på å få løst konflikten gjennom en avtale mellom partene.

Domstolenes judisielle avgjørelsesmodell har vært gjenstand for en omfattende debatt de siste tiår. Særlig i USA er det blitt mye oppmerksomhet rundt ADR – «Alternative Dispute Resolution» eller alternativ konfliktløsning – i betydningen alternativer til domstolsbehandling. I Norge har ulike former for megling, eksempelvis i familiesaker, fått betydelig oppmerksomhet. Meglingsordninger kan være frivillige – i form av tilbud til partene – eller obligatoriske før partene kan få saken løst ved judisiell avgjørelse. Mellomformer finnes også.

6.4.2 Forholdet mellom rettshjelp og konfliktløsning

Både rettshjelp og konfliktløsning kjennetegnes ved at de er orientert mot å løse individuelle juridiske problemer. Det er åpenbart en betydelig overlapping mellom de to formene for juridisk virksomhet. En viktig oppgave for rettshjelpere er å vurdere aktuelle strategier for løsning av konflikter, gi råd om valget og bistå klienten i gjennomføringen av konfliktløsningen både med formuleringshjelp og – hvis nødvendig – partsrepresentasjon. En mye anvendt metode er å løse konflikter gjennom forhandlinger med motpart eller motparts rettshjelper – altså etter en topartsmodell. Eksempelvis hevdes det at advokater løser langt flere saker på denne måten enn gjennom saksanlegg for domstolene. De deltar også som partsrepresentanter i konfliktløsning etter trepartsmodeller, herunder ADR.

Klientorientert rettshjelp har i utgangspunktet som oppgave å bistå probleminnehaveren med å

sikre best mulig velferdsutbytte av sine juridiske posisjoner, jf foran pkt 6.3.1.2 s 54-55. Konfliktløsningen skjer på klientens premisser. Resultatet for en motpart er i prinsippet uinteressant for rettshjelperen med mindre dette har selvstendig betydning for klienten.[38] En advokat som går langt i å imøtekomme motpartens ønsker for å oppnå forlik kan bli kritisert for ikke å ivareta klientens interesser med tilstrekkelig energi.

Også meglere og andre konfliktløsere vil normalt analysere konfliktpartenes juridiske posisjoner og danne seg et bilde av deres rettsstilling. Hovedtrekkene i denne kunnskapen formidles nok tilbake til probleminnehaverne dersom de ikke har egne rettshjelpere, men neppe på en like klientidentifisert måte som rettshjelperne gjør. Ved utenrettslig og rettslig megling etter tvisteloven i Norge må megleren ivareta begge parters interesser, se tvisteloven[39] § 7-2 (2), § 8-2 (1) og § 8-5 (3).

Meglerollen vil derfor for virke begrensende på mulighetene for klientidentifisert rettshjelp. Dersom rettshjelp erstattes med megling, kan det føre til en dårligere løsning for i hvert fall en av partene enn forhandlinger. Men konfliktløsning etter trepartsmodellen kan også åpne for alternativer som partslojale rettshjelpere ikke alltid ser eller finner det vanskelig å gå inn for.

Selv hvor konfliktløsningstiltak etter trepartsmodeller objektivt sett kan ivareta begge parters interesser godt, og kanskje kan gjøre en like god, eller bedre, jobb enn to partidentifiserte rettshjelpere, kan likevel klienten nære en dyp skepsis til prosessen og resultatet. Det kan være nødvendig å vurdere både konfliktens karakter og konfliktløsningsmodellen for å finne ut om konfliktløseren kan ivareta konfliktpartenes rettshjelpbehov tilfredsstillende eller om en klientidentifisert rettshjelper bør bringes inn. Det finnes også konfliktløsningstiltak som forutsetter at partene har tilgang på egen juridisk bistand i tillegg til den hjelpen konfliktløsningstiltaket selv kan tilby for at opplegget skal fungere tilfredsstillende.

Det eksisterer altså spenninger mellom klientorientert rettshjelp og objektiv konfliktløsning. Advokatetikken har ikke nærmere bestemmelser om dette. Spørsmålet om hvordan disse best kan løses, er også relevant i ukommersiell rettshjelp.

[38] Jf «Vägledande regler om god advokatsed» 38 § og «Regler for god advokatskikk» 3.1.3.

[39] Lov 17. juni 2005 nr 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

6.4.3 Konfliktløsning og rettshjelp etter rettshjelplovene

Verken FR eller NR har særskilte bestemmelser om konfliktløsning. Hjelp til å utnytte aktuelle konfliktløsningstilbud må anses å inngå som en integrert del av rettshjelpen. Subsidaritetsprinsippet kan gi grunnlag for å avslå en søknad etter NR § 5 eller begrense den dersom et aktuelt konfliktløsningsorgan anses å kunne gi tilfredsstillende hjelp. FR 5 § stk 1 som begrenser rettshjelpen til det «som krävs med hensyn til fallets art och betydelse ..» må vel forstås på samme måte. Etter 5 § stk 2 kan rettshjelpen også begrenses til «särskilt angivna åtgärder».

Både Statskonsult og Optula beskriver et utvalg av konfliktløsningstilbud. Statskonsult har med domstolene, namsmannen, konfliktrådene, fylkesnemndene for sosiale saker, familievernkontorene, forbrukertvistutvalget, husleietvistutvalget samt en gruppe særskilte klagenemnder i gruppen offentlige konfliktløsningstilbud, mens forbrukerklagenemnder, advokatmekling og Røde Kors Gatemeglingsprosjekt er med under gruppen private tilbud. Optula beskriver et utvalg av offentlige og private nemnder og råd, bl.a. Diskrimineringsnämnden, Konsumentarnas Försäkringsnämnd, Komsumenttvistenämnden, Datasekretessnämnden, og Besvärsnämnden för social trygghet. I tillegg beskrives meglingsordninger i straffesaker og sivile rettssaker.

Rapportene har ikke opplysninger om hvor hyppig det innvilges offentlig rettshjelp i saker for de omtalte konfliktløsningstiltakene. Ut fra regelverket må en kunne anta at variasjonen er betydelig.

I Norge er ordningen med fri sakførsel først og fremst beregnet på domstolssaker. Saker for fylkesnemndene for sosiale saker er også særskilt nevnt i NR § 17, mens tvisteløsningsorganer for forbrukersaker faller utenfor de prioriterte områdene. Men dette behovet dekkes i stor grad av rettshjelptiltak utenfor rettshjelplovene. Av de særskilte klagenemndene som Statskonsult nevner[40] er Trygderetten omfattet av NR i § 17 (1), Utlendingsnemnda i § 11 (1) nr 1 og § 16 (1) nr 4 og Pasientskadenemnda og vel også Erstatningsnemnda for voldsofre i § 11 (2) nr 3, mens Markedsrådet, Likestillings- og diskrimineringsnemnda og skattenemndene faller utenfor de prioriterte områdene.

[40] Se Statskonsult s 62-68 for nærmere beskrivelse.

Etter FR må det i prinsippet kunne ytes rettshjelp i saker for alle konfliktløsningstilbudene som er nevnt i Optula. Rettshjelpdekningen kan altså tilpasses behovene knyttet til den enkelte klient og konfliktløsningstilbud, mens det norske systemet vil ha «huller» hvor den enkelte kan stå uten rettshjelp i en konfliktløsningsprosess hvor dette er nødvendig for et riktig resultat.

Jeg har ikke sett at spørsmålet om konfliktløsningstiltakenes rolle i offentlig rettshjelp har vært debattert i Finland. Den eksisterende samordningen anses åpenbart som tilfredsstillende. Noe av forklaringen ligger trolig i rollen til rettshjelpbyråene. Jeg kommer tilbake til dette i kap 9.6 s 94-99.

6.5 Strukturell rettshjelp

Forskning om det udekkede rettshjelpbehovet og analyser av sakene ved rettshjelptiltak som tar sikte på å betjene større grupper av klienter fra ressursvake og utsatte grupper, viser at mye rettshjelpbehov har strukturelle kjennetegn. De er ikke bare problemer for den enkelte klient som henvender seg til rettshjelptiltaket, de går igjen hos mange klienter, ikke sjelden hos hele gruppen. Individuell rettshjelp til hver enkelt problembehaver i et stort antall likeartede saker kan fortone seg som en lite rasjonell strategi, og det kan fremstå som en bedre løsning med strukturelle endringer i lov, forskrifter eller praksis.

I Norge er man oppmerksomme på dette i det en innvilget søknad om fri rettshjelp kan utvides «til å gjelde bistand til å gjøre myndighetene oppmerksom på generelle forhold som måtte ligge til grunn for søkerens aktuelle problem, samt foreslå endringer og forbedringer av lovregler eller forvaltningspraksis», NR § 14 (3) og § 22 (5). Jeg skal derfor til slutt i dette kapittelet gjøre en kortfattet vurdering av i hvilken grad strukturelle rettshjelpbehov dekkes av rettshjelptilbudene etter rettshjelplovene og av tilbudene utenfor FR og NR.

Strukturell rettshjelp inngår ikke i de rettshjelpytelser som omfattes av god advokatskikk. Det er derfor ikke noen naturlig del av privatpraktiserende advokaters rettshjelparbeid å ta opp slike spørsmål. Selv om klienten måtte ønske det, må advokaten etter advokatetikken kunne si nei med begrunnelse om at dette ikke er en naturlig del av advokatoppdraget verken i Norge eller i Finland. Heller ikke de siterte bestemmelsene i NR kan oppfattes slik at den pålegger en rettshjelpadvokat å yte strukturell rettshjelp dersom klienten ber om det. Det må være en frivillig sak for advokaten å gå inn på dette.

De siterte bestemmelsene har vært en del av NR siden loven ble vedtatt i 1980. Det foreligger ikke statistikk over bruken av bestemmelsen, men jeg regner det som sikkert at både søknader og innvilgelser har vært forsvinnende få.

Den norske advokatforeningen har imidlertid en rekke lovutvalg som avgir høringsuttalelser og kommer med andre rettspolitiske utspill på bakgrunn medlemmenes erfaringer som rettshjelpere. Her vil også erfaringer fra oppdrag etter NR kunne inngå. Jeg vil anta at den finske advokatforeningen også avgir uttalelser av tilsvarende karakter, uten at dette er undersøkt nærmere.

Verken FR eller rettshjelpbyråloven har bestemmelser av tilsvarende karakter som i NR. Men rettshjelpbyråene deltar som høringsinstanser ved lovreformer som berører deres arbeidsfelt.[41] På grunnlag av sin brede erfaring med juridiske problemer fra midlere og lavere lag av befolkningen, er det grunn til å tro at de har atskillig rettspolitisk innflytelse. Men siden rettspolitiske utspill ikke er definert som noen egen arbeidsoppgave for byråene, er det trolig begrenset hvor mye ressurser de kan bruke på dette. Det kan nok også variere om den rettspolitiske aktiviteten utøves av den enkelte byråjurist på egne vegne eller som en tjenesteoppgave på vegne av det byrå hvor vedkommende er ansatt.

I evalueringen av finsk rettshjelp fra 2003 vurderte professor Francis Regan og jeg også betydningen av strukturell rettshjelp, og kom med følgende anbefaling:

> "In order to enhance their distinctive public service identity we recommend that the legal aid offices further distinguish their work from that of the private legal profession. This could include contributing more to law reform campaigns and test cases in controversial and ambiguous areas of law that impact regularly and negatively upon groups of legal aid clients.
>
> (..)
>
> We observed that the legal aid offices and the Association of Public Lawyers are to some extent already involved in law reform, by giving evidence and commenting on proposals for new legislation on issues that concerns their clients. We also think that the legal aid offices could focus more on principled litigation

41 Opplyst bla av Helsingfors rettshjelpbyrå i intervju 19.08. 2003. (Liisa Vehmas-Turunen, direktør for Helsingfors rettshjelpsdistrikt) Se som eksempel Justitieministeriet 2008:17 s 18-19 som gir en oversikt over strukturelle rettshjelpaktiviteter i rettshjelpbyråene i 2007.

to develop the law. We did not register any conscious efforts to forward test cases, group cases, or cases that might produce precedents during our interviews. Both law reform and principled litigation might solve legal problems for larger parts of the community, and reduce the demand for individual assistance. The legal aid offices are in a unique position to identify problematic laws that impact negatively upon their clients. Furthermore, the private legal profession is unlikely to undertake such work. We might again point to the Nordic consumer agencies that use such strategies as an integrated part of their work. Such work could include the following:

- Law reform projects: Each legal aid office could establish an annual goal whereby they identify, for example, two law reform priorities to which the staff contribute. This could mean that the staff identify a law which impacts unfairly on legal aid clients and then bring it to the attention of the government. Or it could mean that the staff respond, as some offices do already, to government commissions when they undertake reviews of laws. Unless there is a clearly identified goal for each office it is unlikely that law reform will become a priority.
- Test cases: Each legal aid office could also develop a list of laws which are controversial or ambiguous and as a result impact unfairly upon legal aid clients. This could be because the laws are, for example, poorly designed or implemented, and consequently unfairly impacting on particular groups of legal aid clients. The aim would be that every two years each office would consciously mount a test case in the courts to test the fairness or effectiveness of the law." [42]

Når det gjelder rettshjelptiltakene *utenfor* rettshjelploven er bildet annerledes. Ombudene har ikke bare til oppgave å påpeke urett overfor den enkelte. De skal gjerne også være talerør for generelle brukerinteresser. Jeg viser til Optulas vurdering av ombudene i Finland i pkt 6.3.2.1 s 59-60, hvor dette klart fremgår. I Norge kan eksempelvis sivilombudsmannen underrette «vedkommende departement» om «mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis», sivilombudsmannsloven 8/1962 § 11. Tilsvarende bestemmelser finnes i den finske loven om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197) 11 § 2 ledd.[43]

Forbrukerrettshjelpen legger stor vekt på strukturell rettshjelp i begge land. Enkeltsaksbehandlingen brukes som en sentral kilde til kunnskap om generelle svakheter i forbrukerbeskyttelse og ordninger for løsning av forbrukerkonflikter, som så i sin tur benyttes til rettspolitiske utspill overfor politikere, aktuelle myndigheter og næringslivsaktører for å utvirke generelle reformer. Flere av studentrettshjelptiltakene i Norge legger også vekt på å kanalisere generelle erfaringer fra rettshjelpvirksomheten inn i den løpende reformprosessen for å bidra til reformer til fordel for sine klientgrupper.

Organisasjonene har interessegruppearbeid som en primær oppgave. Erfaringer fra rettshjelpvirksomheten vil derfor bli brukt i pressgruppevirksomhet.

De frivillige tilbudene drives dels som individorientert hjelpevirksomhet uten noen reformpolitisk agenda. Det er f.eks. tilfelle med advokatvaktene i begge land. Men flere tilbud inngår som del av pressgruppevirksomhet, hvor erfaringene inngår i generelle utspill for å bedre brukergruppens rettsstilling.

Sammenfatningsvis kan en si at strukturell rettshjelp etter rettshjelplovene ikke har noen fremtredende plass verken i Norge eller Finland. Strukturell rettshjelp kan inngå som en del av rettshjelpytelsen etter NR, mens dette ikke nevnt i FR. I praksis legges det likevel større vekt på strukturell rettshjelp blant rettshjelperne i Finland enn i Norge pga rettshjelpbyråenes innsats. Strukturell rettshjelp er likevel langt mer betydningsfull i den ukommersielle rettshjelpen utenfor rettshjelplovene i begge land – også i de offentlige tilbudene.

---

[42] Johnsen & Regan 2008 s 182-83.

[43] «Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksamt på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.»

7 Administrasjon

7.1 Søknadsbehandling

I *Finland* skal alle søknader om rettshjelp rettes til rettshjelpbyråene, FR 10 §. De avgjør som hovedregel også søknadene og fastsetter satsene for egenbetalingen, uansett om rettshjelpen skal gis av byrået selv eller av privatpraktiserende advokat, FR 11 §.

Betalingen for utførte oppdrag og størrelsen på eventuell egenandel bestemmes av vedkommende domstol for sakførsel, mens byråene fastsetter betalingen for rettsråd gitt av privatpraktiserende rettshjelpere, FR 18 § og 20 §.

I Norge avgjøres søknader om fritt rettsråd dels av fylkemannen, dels av søkerens rettshjelper, mens vedkommende domstol eller forvaltningsorgan eller fylkesmannen innvilger sakførsel, jf rettshjelpsforskriften kap 3 og 4. Fylkesmannens avgjørelser kan påklages til Justissekretariatene. De to rettshjelpkontorene i Norge innvilger selv søknadene i de sakene de behandler.

Betalingen fastsettes av fylkesmannen eller vedkommende domstol eller forvaltningsorgan, jf forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv. (salærforskriften) § 4.

Sentraliseringen av avgjørelsesmyndigheten er altså sterkere i Finland enn i Norge. Domstolenes rolle er forholdsvis lik, men verken fylkesadministrasjon eller advokater har avgjørelsesmyndighet i Finland. Rettshjelpbyråene avgjør ikke bare saker hvor de selv yter rettshjelp, men fordeler også sakførselsoppdrag til de privatpraktiserende rettshjelperne.

7.2 Betalingsordningene

7.2.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene

Betalingsordningene for rettshjelp etter rettshjelplovene er kompliserte i begge land. Regelverkene omfatter rettshjelp så vel i sivile saker som i straffesaker og er langt på vei felles. Her er det de sivile sakene som has for øye.

I de finske rettshjelpbyråene er rettshjelperne på fast lønn. Virksomheten budsjetteres og finansieres ved ordinære statsbevilgninger som annen statlig virksomhet. Det samme gjelder for de to norske rettshjelpkontorene.

Finland har heller ikke adoptert den svenske finansieringsmodellen hvor offentlige rettshjelpkontorer sendte regning for utført arbeid etter samme prinsipper og satser som de privatpraktiserende advokatene. De ansatte på de svenske rettshjelpkontorene var ansatt på fast lønn, men forutsetningen var at kontorene skulle finansiere driften gjennom utbetalinger for utført arbeide på samme måte som privatpraktiserende advokater. De svenske rettshjelpkontorene ble vedtatt avviklet i 1998.

De privatpraktiserende rettshjelperne betales etter en blanding av timepris og stykkpris i begge land.

7.2.1.1 Finland[1]

For Finland gjelder betalingsordningen først og fremst sakførsel, siden rettshjelp utenfor rettergang i hovedsak gis av rettshjelpbyråene. Også rettshjelpbyråene må regningsføre arbeidet med den enkelte sak når dette er nødvendig for beregning av egenbetaling eller saksomkostninger.

Fram til 1. juni 2008 ble arbeidet i standardsaker betalt med stykkpris. Satsene var da som følger:

Tid til saksforberedelse ble betalt med:
- straffesak 272 euro (Nkr 2 176) tilsvarende 3 t.
- stevning eller anke i sivil sak 545 euro (Nkr 4 360) tilsvarende 5 t.
- tilsvar i sivil sak 454 euro (Nkr 3 632) tilsvarende 4 t.

Oversteg forberedelsestiden for
- straffesak 3 t
- stevning 6 t
- tilsvar 5 t

ble honoraret beregnet etter medgått tid.

Muntlig forhandling ble betalt med 327 euro (Nkr 2 616) tilsvarende 3,6 t. Varte saken inklusive reisetid lengre enn 3 t ble det benyttet timepris som var 91 euro (Nkr 728) for forhandlingstid og 72 euro (Nkr 576) for reisetid.

---

1 Opplysningene er hentet fra Statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp 23.5.2002/389.

Fra 1 juni 2008 er hovedprinsippet at all rettshjelp skal betales etter medgått tid, Förordning 24.4.2008/290 2 §. For ordinære straffesaker betales det ikke for mer enn 5 t forberedelse uten særlig begrunnelse. Timesatsen er hevet til 100 euro (Nkr 800). Forordningen fastsetter imidlertid et *minimumshonorar* i form av stykkpris:

- straffesaker med muntlig forhandling 400 euro (Nkr 3 200); varer forhandlingene over 3 t er minimumshonoraret 600 euro (Nkr 4 800).
- sivile saker med muntlig forhandling 500 euro (Nkr 4 000); varer forhandlingene over 3 t er minimumshonoraret 700 euro eller Nkr 5 600.
- sak om tvangsfullbyrdelse med muntlig forhandling 400 euro (Nkr 3 200); varer forhandlingene over 3 t er minimumshonoraret 600 euro (Nkr 4 800).

Nødvendig reisetid inntil 8 timer honoreres med timesats.

Betalingen kan økes med inntil 20 % dersom

- arbeidet må utføres utenfor vanlig arbeidstid, på et fremmed språk, under eksepsjonelle forhold eller under sterkt tidspress.
- oppdraget er uvanlig krevende og forutsetter spesialkunnskap, erfaring eller yrkeskyndighet.
- prosessfullmektigen har et vesentlig større ansvar enn normalt fordi saken gjelder store beløp eller på annen måte er uvanlig viktig for klienten.

Ved tvangsmiddelsaker på lørdag, søndag eller høytidsdag økes honoraret med 50 %.

Reisekostnader og unormalt høye post, telefon eller kopieringsutgifter dekkes i tillegg.

De finske satsene omfatter ikke merverdiavgift. Denne beregnes som egen post og dekkes i tillegg.

7.2.1.2 Norge[2]

I Norge benyttes stykkpris for rettshjelp hos privatpraktiserende advokat *utenfor* rettergang og for forsvarer og bistandsadvokat i straffesaker. For sakførsel etter NR benyttes timepris med enkelte unntak, se stykkprisforskriften § 6. De norske stykkprisene er ikke fastsatt i kronebeløp, men i form av multiplikatorer av timesatsen som for tiden er på Nkr 850.[3] Timesatsen fastsettes ved særskilt vedtak. Dermed behøver ikke forskriftene endres hver gang betalingen justeres. De norske reglene er vesentlig mer detaljerte enn de finske. Jeg tar bare med hovedtrekkene i reglene.

For sivil rettshjelp *utenfor rettergang* (fritt rettsråd) som ikke varer mer enn 2 timer er stykkprisen 1,5 timesats. Ellers varierer multiplikatorene mye:

- utlendingesaker 3-9 g timesatsen
- erstatning for urettmessig straffeforfølgning 8 g timesatsen
- erstatning til voldsofre 3-7 g timesats
- ofre for familievold/vold fra nærstående 10 g timesats
- ofre for tvangsekteskap 12 g timesats
- ekteskaps- og familiesaker 3-12 g timesats
- erstatning ved personskade eller tap av forsørger 7 g timesats
- oppsigelse eller utkastelse ved leie av bolig 6 g timesats
- oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold 6 g timesats
- klage i folketrygdsak 4-7 g timesats.

Overskrider timeforbruket det dobbelte av timegrunnlaget for stykkprissatsen, kan det søkes om tillegg.

I *straffesaker* tar stykkprissatsene utgangspunkt i forhandlingstiden eller tiden som brukes i rettsmøtene. Satsene inkluderer også tid til forberedelse.

Satsene for hovedforhandlinger for forsvarer:

- inntil 2 timer 6 g timesats
- inntil 3,5 timer 8 g timesats
- varighet utover 3,5 timer:
  - 2,25 g timesats per time første dag
  - 2,0 g timesats per time for etterfølgende dager

I ankesaker hvor forsvareren har representert tiltalte i tingrett, er satsen

- 2,0 g timesats per time første dag
- 1,75 g timesats per time for etterfølgende dager.

Gjelder saken tilståelsesdom er satsene:

- inntil 1,5 timer 4,5 g timesats
- ut over 1,5 t 0,75 g timesats per halvtime.

---

[2] Opplysningene er hentet fra forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften og forskrift av 12. desember 2005 nr 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften).

[3] Sats per 01.01.2006: Nkr 805, 01.01.2007: Nkr 825, 01.01.2008: Nkr 850.

Fengsling:
- førstegangsfengsling inntil 1 time 5 g timepris
- ut over 1 time 0,5 g timepris per halvtime.

Satsene for hovedforhandling for bistandsadvokat:
- første dag 2,25 g timestats per time
- deretter 2 g timesats per time i tingrett og 1,75 g timesats i lagmannsrett.
- Har advokaten representert fornærmede i tingrett er satsene i lagmannsrett 2 g timesats per time for første rettsdag og 1,6 g timesats for etterfølgende rettsdager.

Ved varighet ut over 5 rettsdager eller hvor den samlede tidsbruken ligger mer enn 50 % over det som er kalkulasjonsgrunnlaget for stykkprisen og det foreligger særlige grunner, kan hele salæret fastsettes på grunnlag av faktisk tidsbruk.

I *sivile saker for domstolene* benyttes ikke stykkpris. Her fastsettes hele salæret etter timesatsen og faktisk timeforbruk.

Nødvendig reisetid godtgjøres etter timesats og faktisk reisetid. Reiseutgifter og andre utgifter av ekstraordinær karakter, kan kreves dekket særskilt.

Pliktig merverdiavgift dekkes i tillegg.

7.2.1.3 Noen sammenlikninger

Timesatsene er i dag forholdsvis like – kr 800 i Finland mot kr 850 i Norge. Forskjellen er 6 %. Finland har redusert bruken av stykkpris betydelig, mens den er vanlig i Norge. Prisnivået for stykkprisene tar utgangspunkt i den offentlige timesatsen i begge landene.

Siden de gjenværende finske stykkprisene stort sett gjelder sakførsel, og de norske gjelder rettshjelp utenfor rettergang, er det vanskelig å sammenlikne tidsrammene bak stykkprisene. Best er sammenlikningsmulighetene i straffesaker. Begge land har to satser som begge omfatter forberedelse. Begge land baserer stykkprisen på tidsbruken i retten. Finland gir minst fire timesatser for inntil 3 timer i retten og minst 6 timesatser for tidsbruk utover dette. Siden det er tale om minimumssatser, må det kunne kreves betaling per time om dette gir et høyere honorar. Norge har også to satser, en med samlet maksimumstid på 6 timer og en med maksimumstid på 8 timer. De norske stykkprissatsene for straffesaker omfatter altså mer arbeid enn i Finland og kan indikere at det brukes mer tid på standardsakene i Norge. Begge land benytter honorar etter anvendt tid når stykkprisene overskrides.

De norske bestemmelsene om stykkpriser for fritt rettsråd har i større grad karakter av å være gjennomsnittspriser. Kalkulasjonsgrunnlaget for stykkprisen må overskrides med 100 % før det kan honoreres på grunnlag av anvendt tid.

7.2.2 Betaling av rettshjelpere i ukommersielle rettshjelptiltak utenfor rettshjelplovene

Jeg skal gi en kort oversikt over betalingsordningene for rettshjelpere i ukommersielle rettshjelptiltak som ikke omfattes av rettshjelplovene.

Ombudene er oftest ansatt på åremål med fast lønn. Forvaltningens veiledningsplikt inngår som del av arbeidsoppgavene til forvaltningsansatte. Forbrukerrettshjelp og gjeldsrådgivning er også organisert som vanlige, offentlige stillinger. Studentrettshjelperne i Norge ansettes på timelønn for en nærmere angitt tidsperiode – normalt for ett til halvannet år. I forsøksvirksomheten med servicekontorer har det vært kommunenes sak å inngå avtale med rettshjelperne og innholdet av disse er ikke kartlagt. Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonenes egne rettshjelpere er normalt ansatt i permanent stilling med fastlønn. De kan også ha privatpraktiserende advokater knyttet til seg som rådgivere. Det nærmere innholdet av slike avtaler er ikke kartlagt. Det gjelder også avtaler om at organisasjonen betaler helt eller delvis for rettshjelp til medlemmer hos privatpraktiserende advokat. I de frivillige tilbudene kan rettshjelperen arbeide helt eller delvis gratis som i studentrettshjelpen, eller den frivillige organisasjonen kan ha ansatt rettshjelpere på fast lønn eller ha avtaler med privatpraktiserende advokat på samme måte som de øvrige organisasjonene.

7.3 Organisering av rettshjelptilbudet

Den *finske* loven om statlige rettshjelpbyråer har bestemmelser som skal sikre en hensiktsmessig organisering av rettshjelptilbudet etter rettshjelplovene.[4] Rettshjelpbyråene er gitt en sentral stilling. I tillegg til å yte individuell rettshjelp og behandle søknader har de også oppgaver i organisering og drift av rettshjelpvirksomheten.

Det overordnede ansvaret for ordningen er lagt til FJD, 13 §. Justisdepartementet fastsetter hvor det skal være rettshjelpbyråer og om de skal ha filialbyråer og klientmottak utenfor kontorstedet.

[4] Lag om statliga rättshjälpbyråer 5.4.2002/258.

Til å lede virksomheten skal hvert rettshjelpbyrå skal ha «ett ledande offentlig rättsbiträde», 3 §.

4 § deler landet inn i rettshjelpdistrikter som følger hovrettsgrensene. Antallet rettshjelpdistrikter er for tiden seks. Innen hvert rettshjelpdistrikt skal det være en direktør som utnevnes blant byrålederne i distriktet. Bestemmelsen fastsetter også at direktøren for rettshjelpvirksomheten «skal svara för at utbudet av rättshjälpstjenster er jämt fördelat innom rättshjälpsdistriktet.»

Förordning 23.5.2002/390 bestemmer bla at det skal fastsettes resultatmål for rettshjelpvirksomheten og at behovet for filialmottak[5] av klienter skal vurderes (2 § nr 1 og 4, 4 § nr 2 og 4). Byråene har altså ansvar for den geografiske fordelingen av rettshjelpen.

I *Norge* har NJD hovedansvaret for organiseringen av rettshjelptilbudet. Dette ansvaret er atskillig mer begrenset enn i Finland. Riktig nok bestemmer NR § 2 (1) at rettshjelp kan gis både av privatpraktiserende advokat og av offentlig advokatkontor, men departementets kompetanse til å opprette rettshjelptiltak etter loven er begrenset til «særlige rettshjelptiltak for grupper med spesielle behov,» NR § 7 (3). Ingen andre organer er pålagt ansvar for organiseringen av et tilfredsstillende rettshjelptilbud. Norge mangler altså regler som skal sikre en geografisk forsvarlig distribusjon av rettshjelpen.

Den norske organiseringen fremstår også som mer statisk enn den finske med mindre rom for nyskaping og innovasjon som følge av nye behov eller ny kunnskap, og med klart mer begrenset ansvar for kontroll og oppfølging av svakheter i ordningen.

FJD arbeider aktivt med utvikling av rettshjelporganisasjonen i samarbeid med rettshjelpdistriktene. Køsituasjonen følges tett, det arbeides med å utvikle nye rettshjelptilbud over telefon og Internett, og det iverksettes omorganiseringer for å effektivisere rettshjelpen. Personalutvikling og rekruttering inngår som ledd i den løpende virksomheten. Det finnes brukbare statistikker om virksomheten og det utarbeides årsrapporter og det tas jevnlig initiativ til større og mindre reformer. FJD deltar i den ganske omfattende internasjonale kunnskapsutvekslingen på feltet.

NJD fokuserer hovedsakelig på individuell søknadsbehandling og kostnadskontroll. Store deler av søknadsbehandlingen for fritt rettsråd er delegert ut til advokatene Statistikk som kan vise utviklingen av rettshjelpdekningen innhentes ikke og det vedlikeholdes heller ikke noe faglig miljø om utvikling av rettshjelpordningen. Eventuell innovasjon i tilbudet etter rettshjelplovene er det først og fremst de privatpraktiserende advokatene som må stå for.

---

5 Betegnelsen «filial» skal endres til «mottagning», Justitiministeriet 2008:17 s 9.

8 Hvordan fungerer rettshjelptilbudene?

8.1 Innledning

Som nevnt er regelverket først og fremst en ramme for det ukommersielle rettshjelptilbudet, se kap 3.4 s 34-35. I dette kapittelet skal jeg vurdere nærmere hvordan de to rettshjelpsystemene fungerer i praksis. Først ser jeg på utgiftene (8.2). Deretter skal jeg sammenlikne rettshjelpdekningen (8.3) og leveringsapparatet (8.4). Formålet er å gi et bilde av hvor godt rettshjelpsystemet ivaretar befolkningens rettshjelpbehov, hvor langt det tilfredsstiller hovedprinsippene i rettshjelppolitikken og hvor effektiv ressursbruken er. Hovedvekten i dette kapittelet ligger på tallmessige sammenlikninger. De oppsummerende vurderingene kommer i kap 9.

8.2 Utgiftene

8.2.1 Rettshjelplovene[1]

I Finland finansieres utgiftene etter FR over statsbudsjettet – først og fremst over budsjettet til FJD. I 2006 var kostnadene for rettshjelpbyråene 26,2 mill euro (Nkr 209,6 mill) og til rettshjelp hos privatpraktiserende rettshjelper 28,0 mill euro (Nkr 224,0 mill) – til sammen 54,2 mill euro (Nkr 417,6 mill). Tolkeutgifter kan belastes i tillegg. De utgjorde ca 2 mill euro (Nkr 18 mill) i 2006.[2]

I Norge var salærkostnadene etter NR Nkr 174,1 mill for fritt rettsråd og Nkr 385,8 mill for fri sakførsel. Til posten for fritt rettsråd kan en legge utgiftene til de to norske rettshjelpkontorene med Nkr 7,7 mill. [3]

De finske utgiftene omfatter også straffesakene – både utgifter til offentlige forsvarere og til bistandsadvokat for fornærmede. I Norge regnskapsføres bare straffesaksutgifter som er spesielt hjemlet i NR. Forsvarerordningen og de viktigste bestemmelsene om advokat for fornærmede finnes i straffeprosessloven, og regnskapsføres ikke under programkategori 06.70 fri rettshjelp, mv, men under kap 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m. Denne posten utgjorde Nkr 598,0 mill i 2006. Den er ikke nærmere spesifisert. I budsjettomtalen opplyses det:

> «Bevilgningen dekker utgifter til salær og reise- og kostgodtgjørelse til forsvarere, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige som er oppnevnt av retten i den enkelte sak eller av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. Den dekker også tapt arbeidsfortjeneste til ikke-salærberettigede tolker og sakkyndige i straffesaker. Disse utgiftene utgjør til sammen mer enn 95 % av bevilgningen.»

Det er på det rene at kostnadene til sakkyndige bare utgjør en mindre del av utgiftene.[4] Siden presise tall ikke er tilgjengelige, bygger jeg på et anslag om at rettshjelputgiftene utgjør 90 % av totalutgiftene eller Nkr 538,2 mill.

Vi ser etter dette at de samlede utgiftene til rettshjelp etter rettshjelplovene er svært forskjellig når vi inkluderer straffesakene. I Norge utgjorde de Nkr 1105,8 mill mot Nkr 417,6 mill i Finland. De finske rettshjelputgiftene lå altså på noe over en tredjedel av de norske (38 %). Denne forskjellen er oppsiktsvekkende stor.

Samme forskjell fremkommer i Europarådets statistikk *European judicial systems* hvor Finland oppgir sine samlede rettshjelputgifter i 2006 til 55,1 mill euro (Nkr 440,8 mill)) og Norge til 151, 6 mill euro (Nkr 1 212,8 mill). I denne statistikken utgjør de samlede finske utgiftene til offentlig rettshjelp 36 % av de samlede utgiftene i Norge. Norge ligger på en 4 plass i Europa over rettshjelputgifter per innbygger med 32 euro per år, mens Finland ligger på 8 plass med 11 euro. På toppen ligger England og Wales med 56 euro, fulgt av Nord-Irland med 55 euro og Skottland med 47 euro. Sverige ligger på 7 plass med 15 euro, og Danmark på 27 plass med 0,6 euro. Det siste tallet bør det nok stilles et spørsmålstegn ved. 42 medlemsland har oppgitt tall.[5] Domstolutgiftene viser ikke noen til-

1 Opplysningene er hentet fra Optula s 95-101 og fra Statsbudsjettet for NJD 2008 hvor ikke annet er angitt.

2 Opplysning fra FJD.

3 Kontoret «Fri Rettshjelp» i Oslo mottar også kommunal støtte. For 2006 var støtten på 2 millioner, og for 2007 på 2,4 millioner, se Årsrapport Fri Rettshjelp 2006 og Årsrapport Fri Rettshjelp 2007.

4 FJD har ikke egne budsjettall for kostnadene til sakkyndige. Trolig går de inn i rettshjelpbevilgningen, se Optula s 66.

5 Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2008 *European judicial systems* Edition 2008 (data 2006) CEPEJ studies No 11. Council of Europe Publishing, tab 2 s 20, og fig 9 s 34. Tallene avviker lite fra Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2006 *European judicial systems* Edition 2006 (2004 data) Council of Europe, se tabell 4 s 28-29 og graph 6 s 30.

svarende forskjell. Norge bruker 37 euro per innbygger og Finland 42 euro.[6]

I tillegg til rettshjelputgifter per capita, gir også statistikken tall for rettshjelputgiftene i forhold til GDP per capita. Det gir en korreksjon for de store forskjellene i statenes økonomi. Norge ligger fortsatt på topp i Norden. Vi brukte 0,6 promille av GDP på rettshjelp. Sverige bruker 0,5 promille og Finland 0,3 promille. Sett i forhold til nasjonalproduktet (GDP) per innbygger bruker Norge altså dobbelt så stor andel på rettshjelp som Finland.[7]

Egenbetaling og tilkjente saksomkostninger kan trekkes inn i vurderingen av de samlede utgiftene. Både i Norge og Finland er det rettshjelperens sak å kreve inn egenandelen. Den forskutteres ikke fra det offentlige. For de privatpraktiserende rettshjelperne er det altså nettoutgiftene som belastes statsbudsjettet i begge land. Det er derfor ikke mulig å si hvor stort beløp egenbetalingen totalt bidrar med i finansieringen av rettshjelpen. Men det foreligger tall for deler av egenbetalingen.

I 2006 innbrakte egenandelene i de finske rettshjelpbyråene 2,6 mill euro (Nkr 21,1 mill). Dette utgjør ca 10 % av utgiftene for kontorene.[8] Inntektene fra klienter over den økonomiske grensen utgjorde 0,9 mill euro (Nkr 7,3 mill).

I 2005 gikk rettshjelpen i 8 % av sakene i byråene til klienter som falt utenfor inntektsgrensene. De betalte alle kostnader selv. 35 % fikk rettshjelp mot egenandel. De finske byråene kan supplere med betalende klienter for å sikre god kapasitetsutnyttelse. Pga advokatmangel mange steder i landet, var utbyggingen av rettshjelpbyråene også en måte å skaffe betalende klienter tilgang til rettshjelp på. Ordningen er hjemlet i lag om statliga rättshjälpbyråer 8 §. I 8 § siste setning sies det at betalte oppdrag ikke må gå på bekostning av byråets plikter etter FR. Betalingen fastsettes etter hva som er gjengs pris for advokattjenester i distriktet der byrået ligger, ikke etter faktiske kostnader eller den offentlige salærsatsen. Egenandeler skal derimot kalkuleres etter de samme prinsipper som for privatpraktiserende advokater.[9]

For fritt rettsråd i Norge utgjorde egenandelene i 2006 Nkr 6,3 mill som tilsvarer 4 % av de offentlige utgiftene.

FJD oppgir inntektene for «adversary invoicing» til 0,5 mill euro (Nkr 4,6 mill).[10] Statsbudsjettet for Norge oppgir inntektene av saksomkostninger fra motpart ved fri sakførsel til Nkr 3,6 mill i 2006. Den utgjør 0,9 % av de offentlige utgiftene til fri sakførsel.

De to norske rettshjelpkontorene krever trolig ikke inn egenandeler.[11]

Hvordan er så kostnadsfordelingen mellom sivil rettshjelp utenfor rettergang (fritt rettsråd), sivil prosessførsel og straffesaker i de to landene? Siden Finland ikke bruker disse skillene som hovedkategorier i administrasjon og budsjetter, må tallene derfra nødvendigvis bli noe anslagsprege-de. Men siden de store forskjellene i totalutgifter må anses pålitelige, skulle en slik sammenlikning likevel ha krav på interesse.

I følge Optula fig 3.10 s 6, utgjør byråenes sakførselsutgifter for de alminnelige domstoler 6 822 394 euro (Nkr 54,6 mill) og for forvaltningsdomstolene og spesialdomstolene 1 019 534 euro (Nkr 8,2 mill). I tillegg inneholder tabellen en post «institution of proceedings» som trolig gjelder utgifter til saksanlegg som bør regnes med i fri sakførselsutgiftene. Den er på 2 183 340 euro (Nkr 17,5 mill). Samlet gir dette sakførselsutgifter i byråene i sivil- og straffesaker på 10 025 268 euro (Nkr 80,2 mill). Regner vi resten som utgifter til fritt rettsråd, blir summen her 16 222 996 (Nkr 129.8 mill). Det kan diskuteres om utgiftene til «legal aid decisions» og «subsequent work» på 3 595 539 euro (Nkr 28,8 mill) bør trekkes fra. Likeledes gis et mindre antall rettsråd av privatpraktiserende advokater.

Et anslag for de samlede offentlige utgifter til rettshjelp utenom sakførsel i Finland på ca Nkr 120 mill virker rimelig. De norske utgiftene til fritt rettsråd var på Nkr 174,1 mill. De finske utgiftene utgjør ca 2/3 av dette, mens samlede sakførselsutgifter for sivil- og straffesaker i Finland utgjør under 1/3 av utgiftene i Norge.

Det er vanskelig å få fram tall som kan brukes i et overslag over fordelingen av sakførselsutgiftene på straffesaker og sivile saker i Finland.

Rettshjelputgiftene til privatpraktiserende rettshjelpere i straffesaker i Finland foreligger det regnskapstall for. I følge Optula s 98 figur 3.11 lå utgiftene her på 23 552 195 euro (Nkr 188,4 mill) Problemet er straffesaksutgiftene i rettshjelpbyråene. Straffesakene utgjør i underkant av en femtedel av det totale sakstallet (17 % i 2006). Antar vi at de er noe mer ressurskrevende enn gjennomsnittet av sakene, kan vi grovt sette anslaget til 25 % av rettshjelpbyråenes samlede utgifter noe som leder til et anslått beløp på ca 6,6 mill euro (Nkr 52 mill). Anslåtte samlede straffesaksutgifter i Finland skulle da bli på ca Nkr 240 mill, som utgjør noe under halvparten av de norske straffesakskostnadene.

Det foreligger også regnskapstall fra Finland for utgiftene til private rettshjelpere i sivile saker. De utgjør 4,4 mill euro (Nkr 35,6 mill). For rettshjelpbyråene må vi igjen gjøre anslag. Bygger vi på tallene overfor, blir anslaget her på ca 3,4 mill euro (Nkr 27 mill).

De sivile sakførselskostnadene i Finland kan da anslås til ca Nkr 63 mill, som utgjør en sjettedel av utgiftene til fri sakførsel i Norge.

Utgiftene i straffesakene må antas også å omfatte straffeprosessuell offerrettshjelp fra bistandsadvokat og forsvarer. Det finnes neppe særskilte regnskaps- eller budsjettposter for denne rettshjelpen verken i Finland eller Norge. Det finnes trolig heller ikke oppgaver over hva aktorenes offerrettshjelp koster. Men det er grunn til å tro at ordningen faller vesentlig billigere både for det offentlige og for partene enn om kravene skulle vært fremmet sivilprosessuelt over ordningene for sakførsel, se nedenfor pkt 8.3.1.5 s 76-77.

Som det framgår er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til denne sammenlikningen. Spesi-

---

6 CEPEJ 2008 fig 2 s 22.
7 CEPEJ 2008 fig 10 s 35. For 2004 se CEPEJ 2006 graph 6 s 31.
8 E-post 27.06.2008 fra Tuire Honko, FJD.
9 Forordning 23.05.2002/389 11 §.
10 E-post 27.06.2008 fra Tuire Honko, FJD.
11 Jeg har ikke funnet opplysninger om egenandelsbetaling i årsrapportene fra 2006 og 2007.

elt er anslagene for utgiftsfordelingen mellom straffesaker og sivile saker og rettshjelp i og utenfor rettergang usikre for de offentlige rettshjelpkontorene.

Forskjellene i utgiftsnivå er imidlertid også svært store. Hovedtrekkene vil være robuste, selv om mange av forutsetningene skulle endres. Norge bruker langt mer på offentlig rettshjelp enn Finland. Forskjellene er minst når det gjelder fritt rettsråd og klart størst når det gjelder fri sakførsel i sivile saker. Vi kan summere opp anslagene slik.

- Norge bruker ca tre ganger så mye totalt på offentlig rettshjelp etter rettshjelplovene som Finland;
- Norge bruker ca halvannen gang så mye på rettshjelp utenfor rettergang (fritt rettsråd);
- Norge bruker ca dobbelt så mye på rettshjelp i straffesaker (forsvarer og bistandsadvokat);
- Norge bruker ca seks ganger så mye på sakførsel i sivile saker (fri sakførsel).

8.2.2 Rettshjelptilbud utenfor rettshjelplovene

Opplysningene om finansiering av rettshjelptilbudene utenfor rettshjelploven er mindre fullstendige enn for tilbudene etter rettshjelplovene. Det er ikke mulig å gjøre sammenlikninger av kostnadsnivået, bare av finansieringskilder.

Ombudene er offentlig finansierte i begge land. Helse- og sosialombudene er kommunalt finansiert, ellers er finansieringen statlig. Det kreves normalt ikke betaling av klientene.[12] De andre offentlige rettshjelptilbudene er også statlig finansiert, og tar heller ikke betalt av klientene. Studentrettshjelpen er også frivillige rettshjelptiltak som nedlegger en betydelig gratisinnsats i tillegg til det rettshjelparbeidet de får betalt for.

Rettshjelptilbudene til nærings- arbeidstaker- og interesseorganisasjonene finansieres først og fremst gjennom medlemsavgift. Noen organisasjoner benytter også brukerbetaling til finansiering av mer omfattende rettshjelp. Har organisasjonen statsstøtte, som interesseorganisasjonene til ressurssvake grupper, kan offentlige midler også bli benyttet til å finansiere rettshjelptilbudet.

Den frivillige rettshjelpen[13] drives – som navnet sier – ved hjelp av en betydelig gratisinnsats. Noen av de frivillige organisasjonene mottar også statsstøtte som brukes til å finansiere rettshjelp til målgruppen. Det gjelder eksempelvis for flyktninghjelpen i begge land.

8.3 Rettshjelpdekningen

8.3.1 Ordningene i rettshjelplovene

8.3.1.1 Volum

For Norge viser justissekretariatenes statistikk at det ble innvilget 16 221 fri rettsråd for 2006.[14]

En kan spørre hvordan sakene for de organene som er spesifisert i § 17 i sakførselskapittelet i NR, skal kategoriseres. Saksbehandlingen i Trygderetten og fylkesnemndene er organisert etter en domstolsmodell,[15] selv om de formelt er forvaltningsorganer. Det samme gjelder smittevernnemnda. [16] Også substansielt må det kunne forsvares å vurdere disse sakene som sakførsel. I Finland behandles slike saker ved forvaltingsdomstolene. [17]

Av hensyn til sammenlikingen med Finland regner jeg rettshjelp for kontrollkommisjonene som rettsråd, selv om disse også har en uavhengig stilling.[18]

Saker for kontrollkommisjonene kommer i tillegg. De utgjorde 2 211 i 2006. Til disse tallene kan vi legge klienter fra «Fri rettshjelp» i Oslo med 4 667 og Rettshjelpkontoret Indre Finnmark med 396.[19] Vi får da et tall på litt over 23 000 (23 495) saker om rettshjelp utenfor rettergang etter NR, mens tallet for FR ligger i underkant av 37 000 (36 712)[20] eller rundt 60 prosent høyere.

Antall sakførselssaker i 2006 lå i Norge på 9 620 og i Finland på 6 931.[21] Det norske tallet for sakførsel er altså rundt 40 prosent større enn det finske. Samlet håndterte de norske ordningene etter NR drøyt 33 000 (33 115) saker i 2006 mot noe under 44 000 (43 643) etter FR. Den finske ordningen håndterte drøyt 30 prosent flere saker enn den norske, og hjelper følgelig atskillig flere personer.

Tar vi hensyn til befolkingstørrelsen, blir forskjellen mindre. Etter mine overslag fikk rundt 70

---

12 I følge Statskonsult krever pasientombudet i Troms også egenbetaling (s 75).

13 «Frivillig» rettshjelp kan altså bety flere ting: Enten rettshjelp som drives av en frivillig organisasjon, men hvor rettshjelperne får betalt av organisasjonen, eller at rettshjelpen er basert på gratisarbeid fra rettshjelperen, eller en kombinasjon av dette.

14 NJD mangler tall for Finnmark for 2006. Jeg har derfor inkludert 375 innvilgelser for 2007 i 2006-tallet ovenfor.

15 Se Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester (barnevernsloven) kap 7.

16 Lov 5. august 1994 nr 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernsloven) § 7-5 (2) som viser til bvl kap 7, jf også smittel § 7-6 (1).

17 Optula s 6-7.

18 Lov 2. juli 1999 nr 62 om etablering og gjennomføring av tvunget psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) kap 6 særlig § 6-3 og § 6-4.

19 For kontoret «Fri rettshjelp» i Oslo benyttes tallene fra 2007 pga. bedret statistikkføring. Det ser ikke ut til å være store forskjeller i totale sakstall (4 846 konsultasjoner i 2006 mot 4 667 saker i 2007). Kilde Fri rettshjelp 2007 «Årsrapport Fri rettshjelp 2006» og Fri rettshjelp 2008 «Årsrapport Fri rettshjelp 2007».

20 Oppgitt fra FJD.

21 Tall fra NJD og FJD.

personer per 10 000 innbygger bistand etter NR, mot i rundt 85 per 10 000 i Finland.[22] Men Finland håndterer altså en større del av sakene utenom domstolene enn Norge.

Den straffeprosessuelle *offerrettshjelpen* blir ikke fullstendig belyst gjennom disse tallene. I Norge faller ordningen utenfor NR og inngår ikke i tallene ovenfor. Det er på det rene at den har et stort volum, men det er ikke innhentet talloppgaver for denne siden 1999. Da viste en analyse av tallmateriale fra strafferegisteret følgende:

> «Av de 58.000 forbrytelsene som endte med fellelse, ble det i tillegg pålagt erstatning i 8.400 forhold – eller i 14 prosent av avgjørelsene. For forseelsene ble det fellelse for 24.000 forhold – i disse ble det i tillegg ilagt erstatning for 1.300 forhold – eller i 5 prosent av avgjørelsene.
>
> Av de 12.000 forbrytelsene som endte med frifinnelse, ble det ilagt erstatning for minst 40 forhold – eller i 3 promille av frifinnelsene. For forseelsene foreligger det ikke pålitelige opplysninger om antall erstatningsileggelser ved frifinnelser, …» [23]

Hvis vi antar at også noen erstatningskrav ikke førte fram, ble rundt 10 000 erstatningskrav håndtert av den straffeprosessuelle offerrettshjelpen i 1999. Volummessig svarer dette til det totale antall sakførselssaker etter NR i 2006. Det foreligger ikke tall som kan vise fordelingen mellom aktorer og bistandsadvokater, men det er grunn til å tro at den alt overveiende delen av sakene ble håndtert av påtalemyndigheten.

I Finland inngår oppdrag som bistandsadvokat i statistikken etter FR, men det skilles neppe mellom straffekrav og sivile krav. De sivile kravene som håndteres av bistandsadvokatene inngår her i tallene for straffesakene som er holdt utenfor i tallene overfor, og lar seg ikke spesifisere. Rettshjelp gitt av aktor er heller ikke med i de finske tallene. Trolig er denne formen for rettshjelp tallmessig dominerende også i Finland, men dette er ikke underøkt nærmere.

De finske tallene for rettshjelp utenfor rettergang i rettshjelpbyråene er ufullstendige. En undersøkelse av tre rettshjelpbyråer i en evalueringsstudie av 2002-reformen av finsk rettshjelp, viste at bare litt over halvparten av henvendelsene som kontorene mottok ble registrert som sak. I de uregistrerte henvendelsene, som gjerne kom over telefon, fikk klientene enkle former for råd og veiledning fra kontorpersonalet. Noen få kvalifiserte ikke for offentlig rettshjelp.[24] I 2007 ble rettshjelpbyråene bedt om å registrere slike henvendelser igjen og 13 000 henvendelser ble registrert.[25] Denne registreringen er trolig heller ikke fullstendig, idet evalueringsundersøkelsen indikerer et antall av uformelle råd og veiledninger i størrelsesorden 20-25 000.

I 2005 startet de finske rettshjelpbyråene et prøveprosjekt med veiledning over telefon, supplert med mulighet for råd gjennom Internet og e-post. Prosjektet besto av to opplegg:[26]

Rettshjelpveiviseren[27] er en telefonsvartjeneste for alle som har et mulig juridisk spørsmål. Formålet er først og fremst å veilede om mulighetene for rettshjelp og gi starthjelp i form av råd og informasjon slik at borgeren kan finne fram til rette instans og gripe saken riktig an. Tjenesten er gratis og ytes uten økonomisk behovsprøving. Tjenesten er gjort permanent fra 2007.[28]

16 av Finlands 60 rettshjelpkontorer har ansvaret for tjenesten på rotasjonsbasis. Det er opprettet et felles, nasjonalt telefonnummer (legal hotline) som folk kan ringe. Det er ikke juristene, men kontorpersonalet som svarer på telefonen. Men de har fått spesialopplæring i hvordan de skal drive telefonveiledningen. Hvis det er behov for mer kvalifisert juridisk kompetanse, blir klienten registrert for regulær rettshjelp hvis vilkårene er oppfylt.

Den juridiske veiledningstjenesten opereres av byråjuristene. Her er formålet å løse tilstrekkelig enkle juridiske problemer over telefon. Denne tjenesten kan ikke kontaktes direkte av publikum, men henvendelser til Rettshjelpveiviseren og til rettshjelpbyråene ellers som synes egnet for rettshjelp over telefon, blir satt over til den telefoniske veiledningstjenesten som fortsatt er på utprøvingsstadiet. Men det er meningen å gjøre den permanent gjennom lovendring.[29]

Veivisertjenesten er registret med over 11 000 telefonhenvendelser i 2006. Optula antar at nesten halvparten ga opp før de fikk kontakt med en rådgiver.[30] Fra FJD opplyses det at registreringen av telefonsamtalene skjer automatisk og at tallet er

---

22 Til CEPEJ har Finland oppgitt tall som gir 90 rettshjelpsaker per 10 000 innbygger i 2006, se note 5 til kap 8. Jeg vet ikke hva forskjellen skyldes. En mulighet er at en del av rettshjelpen i rettshjelpbyråene som ikke er med i totaltallene til Optula er tatt med av FJD, se nedenfor.

23 NOU 2000:33 s 56.

24 Litmala 2006 s 180. Se også Optula s 86.

25 Optula s 89.

26 Ordningen er beskrevet av Optula s 84-85. Se også Justitieministeriet 2008:17 s 16-17.

27 *The legal aid directory service* (Finsk: oikeusapuohjaus) (Optula s 84).

28 Merja Muilu 2007 «Legal Aid in Finland» s 9. Paper International Legal Aid Conference Antwerp 2007.

29 Muilu s st.

30 Optula s 84.

usikkert pga. et stort antall dobbeltregistreringer av henvendelser som en ikke har nærmere oversikt over.

Rettshjelpen fra Flyktninghjälpen til asylsøkere er ikke med i de finske tallene. Flyktninghjälpen opplyser at de av ressursmessige grunner ikke fører detaljert statistikk. Et grovt overslag basert på deres opplysninger[31] gir et sakstall på 1 500-2 200 saker.

8.3.1.2 Sakstyper

Det statistiske grunnlaget for å sammenlikne saksprofilene i de to ordningene er ikke særlig godt, men noen hovedtrekk seg likevel påpeke. De følgende sammenlikningene er basert på tallene fra 2006.[32]

Finland gir rettshjelp etter rettshjelplovene i nesten 50 saker per 10 000 innbyggere i familie- og arvesaker, mens frekvensen i Norge ligger rundt 35 saker per 10 000.[33] Disse sakstypene utgjør rundt halvparten av alle sakene i Norge og godt over halvparten i Finland. I Finland omfatter denne kategorien særlig booppgjør ved samlivsoppløsning, spørsmål knyttet til barnefordeling foreldreansvar, samvær og underhold og barnevern samt oppgjør av dødsbo. Stort sett dekker de norske tallene de samme sakstypene. En viktig sakstype i Norge er barnevernsakene, med en frekvens på 10 per 10 000. Denne frekvensen er trolig vesentlig høyere enn i Finland. Arvesakene er derimot få siden de faller utenfor de prioriterte områdene.

Saksfrekvensen for annen privatrett er på litt under 20 per 10 000 i Finland, mot godt under 10 per 10 000 i Norge. I Finland omfatter denne kategorien særlig fast eiendom, husleie og bolig, arbeidsrett og erstatning. I hovedsak dekker kategorien det samme i Norge, med unntak av fast eiendom, som ikke er prioritert. I tillegg kommer et stort antall erstatningssaker som følge av kriminalitet som behandles straffeprosessuelt, og hvor tilfredsstillende statistikk mangler i begge land, jf. forrige pkt s 62-63.

En annen betydelig forskjell ligger i sosialrett, trygd og pensjon, hvor Norge gir rettshjelp i noe under 10 saker per 10 000 per innbygger, mot bare 5 per 10 000 i Finland. I Norge er saker om tvunget psykisk helsevern for kontrollkommisjonene en stor gruppe med 5 saker per 10 000, mens for trygd er det bare klagesaker over trygdeavgjørelser som prioriteres. Saker for trygdemyndighetene i første instans omfattes ikke.

Finland har 0,8 gjeldssak per 10 000 innbygger mot 0,2 per 10 000 i Norge – altså fire ganger så høy saksfrekvens. Begge land har nå egne gjeldsrådgivninger. Antallet gjeldssaker er derfor beskjedent i begge land. I Norge er gjeldssaker heller ikke prioritert. Trolig er det gjeldssaker hvor motpartens rettsgrunnlag for kravet er svakt og de juridiske aspektene kompliserte som er blitt innvilget.

I Norge utgjør rettsråd i utlendingsaker rundt 4 000[34] eller nærmere en femtedel av rettsrådene etter NR. De finske rettshjelpbyråene har få utlendingesaker. Det samme gjelder de privatpraktiserende advokatene. Den viktigste kategorien i rettshjelpsammenheng er flyktningsakene hvor det alt vesentlige håndteres av Flyktningrättshjelpen. Den hadde som nevnt 1 500-2 000 saker i 2006.[35] Forskjellen virker rimelig, siden det kommer langt flere asylsøkere til Norge enn til Finland og innvandrerbefolkingen også er større i Norge.[36]

Noe under halvparten av sakene om rettshjelp utenfor rettergang i Finland løses gjennom veiledning, mens drøyt fjerdeparten også krever forskjellige former for formuleringshjelp. Bare en liten andel – ca en tiendedel – krever partsrepresentasjon.[37] Fra Norge foreligger det ikke statistikk som kan gi en pekepinn om hva rettshjelpen i fritt rettsrådsakene går ut på.

8.3.1.3 Den økonomiske behovsprøvingen i praksis

Rettshjelpen etter rettshjelplovene fordeles ikke bare etter hva slags problemer folk har. Deres betalingsdyktighet spiller også en vesentlig rolle. Rettshjelpen er først og fremst myntet på de som ikke er i stand til å kjøpe seg rettshjelp på det kommersielle markedet. Det foreligger ikke statistiske opplysninger om klientenes inntekter i noen av landene, men det finnes noen opplysninger om antall klienter som undergis økonomisk behovsprøving og hvor mange som betaler egenandel.

---

31 Oppgitt etter henvendelse fra prosjektet.
32 Tall fra FJD og NJD.
33 I motsetning til Norge fører ikke Finland egen statistikk over barnevernsaker. De inngår i tallene for familie- og arvesaker, ikke i tallene for sosial- og velferdsrett. Samme kategorisering er derfor brukt for Norge.
34 Inklusive 858 rettsråd fra Kontoret for fri rettshjelp i 2007. (Kilde: Årsrapport 2007).
35 Se Optula s 120-23, og foran pkt 8.3.1.1.
36 Kilde: Nordic Statistical Yearbook 2007.
37 Optula fig 3.2 s 86. Tallene er fra 2005. Straffesakene er forsøkt holdt utenfor anslaget, jf fig 3.4 s 89.

Noe over to tredjedeler av rettshjelpen i Norge gis etter økonomisk behovsprøving, mens omtrent all rettshjelp i Finland er behovsprøvd. Det gis rettsråd *mot* egenandel i noe under 20 saker per 10 000 i Norge, mot noe under 30 saker per 10 000 i Finland. Frekvensen av rettsråd med behovsprøving, men *uten* egenandel, utgjør bare noe over 20 saker per 10 000 i Norge,[38] mot noe under 50 per 10 000 i Finland. De to offentlige rettshjelpkontorene står for nesten halvparten av disse sakene i Norge. Jeg har ikke opplysninger om hvor mange som betaler egenandel i sakførselsakene for domstolene i Norge.

Legger vi til de sakene hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving i Norge, stiger frekvensen av gratis rettshjelp her til i overkant av 40 saker per 10 000. Rettshjelpen uten behovsprøving – som har en frekvens på noe over 20 saker per 10 000 – går ikke nødvendigvis til de fattigste delene av befolkningen, siden den ikke er behovsprøvd. Men de viktigste sakstypene – barnevernsaker og saker om tvungen psykiatrisk behandling – indikerer at det i hovedsak dreier seg om ressurssvake grupper. Men hvor stor del av dem som tilfredsstiller de økonomiske vilkårene for rettshjelp uten egenandel vet vi ikke.

Vi ser at den finske ordningen i praksis gir en klart bedre dekning av de fattigste gruppene i samfunnet, men også bedre dekning av mellominntektsgruppene. I Norge er rettshjelpen i rundt tredjeparten av sakene ikke behovsprøvd. Begrunnelsen er at det dreier seg om alvorlige inngrep – særlig fra det offentlige – hvor det av rettssikkerhetshensyn bør være rettshjelp tilgjengelig for alle borgere – og hvor det ikke anses rimelig å belaste den enkelte med rettshjelputgifter. Finland anvender den økonomiske behovsprøvingen også i slike saker, og får dermed en annen fordelingsprofil på rettshjelpen.

8.3.1.4 Sammenlikninger av ressursbruk

Gjennomsnittlige kostnader per fritt rettsråd i Norge ligger rundt Nkr 8 000, noe som indikerer en gjennomsnittlig timebruk på rundt 9 t per sak.

De finske rettshjelpbyråene hadde rundt 220 rettshjelpere ansatt i 2006. Fordeler vi disse årsverkene på antall saker, får vi en gjennomsnittstid på 6-7 timer. Da er en betydelig andel sakførsel i straffesaker og sivile saker inkludert. Holder vi rettssakene utenfor, synker trolig tidsbruken til rundt 5 timer per sak. Legger vi til tallene fra veivisertjenesten, telefonrettshjelpen og de tidligere uregistrerte henvendelsene er det grunn til å tro at timeforbruket per rettsråd ligger på rundt halvparten av forbruket i Norge. [39]

I Norge er rundt fjerdeparten av rettshjelpsakene sakførsel, mot rundt sjetteparten i Finland. Vi ser altså at sakførsel utgjør en større andel av rettshjelpen i Norge. Det gis det rundt 50 rettsråd og rundt 20 sakførsler per 10 000 innbygger i Norge, mot drøyt 70 rettsråd og 15 sakførsel per 10 000 innbygger i Finland. Gjennomsnittlig timebruk for fri sakførsel hos privatpraktiserende advokat i sivile saker i Finland kan anslås til drøyt 10 timer,[40] mot nærmere 50 timer i Norge.

Det er i hovedsak de samme sakstypene som er de volummessig største i de to ordningene. Nivået på dekningen er imidlertid vesentlig høyere i Finland. Den finske ordningen dekker også i praksis et bredere spekter enn den norske, som jo ikke har ambisjoner om å være heldekkende. Men de sakstypene som faller utenfor de prioriterte områdene i Norge, utgjør heller ikke volummessig noe stort antall i Finland – kanskje med unntak av arvesakene som ikke lar seg skille ut i de finske statistikkene.

Overslagene over saksvolum viser også at de store forskjellene i budsjettkostnader ikke kan forklares ved forskjeller i volum. Samlet bruker Norge Nkr 16 800 per sak og Finland Nkr 4 600. Utgiftene per rettsråd i Norge ligger på Nkr 8 000 mot Nkr 3 400 i Finland. Norge bruker Nkr 38 000 per sak til sakførsel mot Nkr 12 000 i Finland. Vi bruker altså over dobbelt så mye per rettsrådsak og over tre ganger så mye per sakførselssak.

Disse forskjellene er svært store. Noe kan forklares med forskjell i honorarsatser. Timesatsen i Finland utgjorde 94 prosent av den norske i 2006. Det er også noen forskjeller i sakssammensetning, bla ved at Norge har langt flere kostbare barnevernsaker enn Finland. Men barnevernsakene – som er den største gruppen under fri sakførsel med 3 146 saker i Norge – koster Nkr 29 100 per sak som er godt under det norske gjennomsnittet for fri sakførsel. Tidsbruken per sak må være langt større i Norge enn i Finland – også i sammenliknbare saker.

---

38 «Fri rettshjelp» i Oslo krever ikke egenandel. Det kontrolleres kun om klientene går inn under de alminnelige økonomiske grensene.

39 Jeg har benyttet salærsatsene for 2008 i overslaget.

40 Optula fig 3.12 s 99. («Petitions» er holdt utenfor).

8.3.1.5 Straffeprosessuell offerrettshjelp

Den norske ordningen med straffeprosessuell offerrettshjelp ble vurdert i NOU 2000:33. Den ble omtalt som *tilkoblingsprosess* fordi den gir mulighet for å «koble» sivile krav på behandlingen av straffekravet. I utredningen oppsummeres rettshjelpeffekten slik:

> «Tilkoblingprosessen er billig både for skadelidte og skadevolder sammenliknet med sivilprosessuell forfølgning. (…)
>
> Påtalemyndigheten vil fremme erstatningskravet uten utgift for fornærmede. Utgiftene til bistandsadvokat dekkes også i hovedsak av det offentlige for de fornærmede som faller inn under ordningen i strprl kap 9 a eller særordningen etter rettshjelploven § 6 annet ledd. For erstatningskrav som fremmes av påtalemyndigheten etter strprl § 427, kan fornærmede heller ikke ilegges ansvar for saksomkostninger om saken tapes (strprl § 439, motsetningsvis).
>
> Fremmes kravet gjennom bistandsadvokat eller privatengasjert advokat etter strprl § 428, kan fornærmede risikere saksomkostninger etter reglene for tvistemål, strprl § 439. Etter tvml § 179 skal en part som taper normalt erstatte motparten hans saksomkostninger, og etter tvml § 180 skal den som har anket forgjeves også betale motpartens saksomkostninger. Det påløper heller ikke rettsgebyrer i tilkoblingsprosessen.
>
> For *tiltalte* omfatter ordningen med offentlig forsvarer også borgerlige krav som fremmes i tilkoblingsprosessen. Blir tiltalte frifunnet for straff, er det ikke grunnlag for saksomkostninger for straffekravet, (strprl § 436 – motsetningsvis). Fremmes erstatningskravet av påtalemyndigheten etter strprl § 427, er det heller ikke hjemmel for å ilegge omkostningsansvar for behandling av erstatningskravet. Blir kravet fremmet etter strprl § 428, gjelder som nevnt omkostningsreglene i sivilprosessen. Er fornærmedes prosessfullmektig privatengasjert, risikerer tiltalte betydelige omkostninger ved å bli dømt til erstatning, også når han blir frifunnet i straffesaken. Reglene må være de samme hvor erstatningskravet ankebehandles i kombinasjonsprosessen etter strprl § 434.
>
> Tilkoblingsprosessen er derfor tilnærmet kostnadsfri for både for tiltalte og fornærmede når påtalemyndigheten fremmer erstatningskravet etter strprl § 427 og tiltalte frifinnes for straff. Velger fornærmede å fremme kravet etter § 428 kan en frikjent som idømmes erstatning bli påført betydelige omkostninger dersom fornærmede bruker privatengasjert advokat som prosessfullmektig. Fremmes kravet av bistandsadvokat, er det særlig sakkyndigutgifter som kan på føre omkostningsansvar.
>
> Når erstatningskravet behandles etter sivilprosessens regler – enten det opprinnelig ble fremmet som sivil sak eller ikke kan føres videre i tilkoblingsprosessen – gjelder altså hovedprinsippet om at den tapende part må betale. Ordningene med offentlig forsvarer og bistandsadvokat gjelder ikke for sivilprosessuell behandling av erstatningskravet. Slike rettshjelputgifter kan derimot dekkes etter lov om fri rettshjelp. Denne ordningen er atskillig mer begrenset, jf kap 3.3.4.[41] I sivile saker må det også betales rettsgebyr. Etter rettshjelploven § 27 kan det gis fritak for rettsgebyrer på samme vilkår som for offentlig rettshjelp. Loven dekker normalt ikke ilagte saksomkostninger til motpart, § 24, tredje ledd. Ordningen med innkreving av erstatningsbeløpet gjennom Statens Innkrevingssentral gjelder bare for erstatninger som ilegges i tilkoblingsprosessen. Fremmes krav i egen sivil sak, må skadelidte gå til ordinær tvangsfullbyrdelse om skadevolder ikke betaler.
>
> Omkostningsrisikoen er altså vidt forskjellig i de to prosessformene. I kombinasjonsprosessen er risikoen beskjeden for begge parter når påtalemyndigheten fremmer erstatningskravet. Risikoen er heller ikke stor for tiltalte om fornærmede bruker bistandsadvokat som prosessfullmektig. Bruk av privatengasjert advokat i tilkoblingsprosessen er uvanlig. Uansett slipper den frikjente å dekke egne utgifter til prosessfullmektig dersom han har offentlig forsvarer. Fornærmede risikerer også lite om erstatningskravet ikke skulle føre fram.
>
> Ved sivilprosessuell behandling må den frikjente normalt bære egne advokatutgifter i tillegg til fornærmedes utgifter dersom han dømmes til erstatning. Normalt vil også arbeidsoppgavene mht prosessførsel ved separat behandling bli atskillig mer tidkrevende enn i tilkoblingsprosessen, selv om dokumentene fra straffesaken normalt kan brukes også i den sivile saken. Dette øker kostnadene. Taper fornærmede, må fornærmede også regne med betydelige utgifter – både til den frikjente og til egen advokat. Når skadevolder frikjennes for straff for den handling erstatningskravet gjelder, svekker det også prosedabiliteten av erstatningskravet. Rettshjelpordningen ved sivilprosessuell behandling er vesentlig svakere enn i tilkoblingsprosessen.
>
> Uten offentlig rettshjelp, vil det med dagens advokatsalærer og rettsgebyrer neppe

[41] Ordningen i NR er senere blitt utvidet.

være prosessøkonomisk forsvarlig å fremme erstatningskrav på under ca 100 000. Under 1/3 av de tilkjente erstatningene i Domsundersøkelsen lå på et slikt nivå. For de aller fleste personlige skadelidte er trolig tapsrisikoen en absolutt barriere – uansett erstatningskravets størrelse. I de to sivile sakene i Domsundersøkelsen var saksøkerne forsikringsselskaper. I de tre ankesakene etter strprl § 435 hadde de skadelidte offentlig rettshjelp.

For å vurdere om det er verd prisen å bringe erstatningskravet inn for domstolene må skadelidte også vurdere skadevolders evne og vilje til å gjøre opp for seg. Denne vurderingen vil åpenbart også slå forskjellig ut for de to prosessformene fordi den økonomiske risikoen er mye større for skadelidte ved sivilprosessuell behandling enn i tilkoblingsprosessen.

En må altså vente en atskillig større avsiling av juridisk holdbare erstatningskrav pga økonomisk risiko ved sivilprosessuell behandling enn i kombinasjonsprosessen. Nekter en pådømmelse av erstatningskravet når straffesaken ender med frifinnelse for straff i kombinasjonsprosessen, er det med dagens økonomiske insentiver lav sannsynlighet for at erstatningskravet blir forfulgt videre til avgjørelse i egen sivil sak.

De økonomiske forskjellene mellom de to prosessformene kan tenkes utlignet gjennom en vesentlig styrking av den sivile rettshjelpordningen. Men det forutsetter en spesialordning som er vesentlig mer romslig enn dagens hovedordning. Behovet for reformer i rettshjelpordningen er drøftet i St. meld nr 25 1999-2000 *Om fri rettshjelp* kap 12. Enkelte av forbedringene som foreslås – særlig forslaget om tak på prosentegenandelen – vil nok kunne ha en viss betydning for kostnadsforskjellen mellom tilkoblingsprosessen og sivilprosessuell behandling. Men hovedinntrykket av retningslinjene for utviklingen rettshjelptilbudet er at de ikke vil gi rom for en vesentlig utjevning av dagens kostnadsforskjeller mellom de to prosessformene.

Uansett offentlige støtteordninger, vil selve *besparelsen* ved kombinasjonsprosessen gå tapt dersom det må føres særskilt sivil sak om erstatningskravet. Liberal offentlig rettshjelp vil bare overføre merkostnadene ved to behandlinger fra skadelidte til det offentlige. Også skadevolder risikerer merkostnader – med et tilsvarende behov for økt offentlig støtte. Tilkoblingsprosessen er uten sammenlikning den rimeligste måten å få avgjort erstatningsansvaret på – også hvor tiltalte frifinnes for straff for handlingen.»[42]

> «I følge strprl § 455, jf påtaleinstruksen § 30-1, skal erstatning og andre pengekrav tilkjent fornærmede eller andre skadelidte i en offentlig straffesak innkreves av Statens innkrevingssentral, hvis den berettigede ønsker det. (…)»[43]
>
> «Dataene fra Statens Innkrevingssentral gir opplysninger om verdiene av de erstatningene som tilkjennes i tilkoblingsprosessen. 1999 ble det oversendt 3.228 krav til innkreving etter erstatningsdom i straffesak. Til sammen utgjorde disse kravene verdier for 139.228.000. Høyeste registrerte krav var på 5.994.000, mens laveste krav var 37. Gjennomsnitt for alle krav i 1999 er 43.000 kr. Litt over 10 prosent av kravene var på under 1.000, mens 80 prosent lå mellom 1.000 og 100.000. Litt under 10 prosent var større enn 100.000. Et krav var over 5 mill.»[44]

Ordningen blir altså vurdert både som effektiv og rimelig både for partene og det offentlige og uten særlig risiko for saksomkostninger. Kriminalitetsofrene blir tilkjent betydelige summer. Ordningen dekker rettshjelpbehovene til kriminalitetsofrene langt bedre enn den sivile sakførselsordningen ville gjort. Svakheten er at behandlingen av erstatningskravene kan bli summarisk fra aktors og rettens side og at de tilkjente erstatningene kan bli lave sammenliknet med behandling i egen sivil sak.

Jeg har ikke kartlagt nærmere hvordan ordningen med straffeprosessuell offerrettshjelp fungerer i Finland, men det er grunn til å tro at likhetspunktene er mange.

8.3.2 Rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene

8.3.2.1 Volum og sakstyper

Det foreligger ikke tall som kan gi en samlet oversikt over antall saker eller klienter som håndteres av rettshjelptilbudene utenfor rettshjelpordningene. Statskonsult sier følgende om dette for Norges del:

> «På bakgrunn av datamaterialet er det ikke mulig å gjøre en oppsummering av det totale antall henvendelser og realitetsbehandlete saker (evt. fordelt på sakstyper) rådgivnings- og konfliktløsningstilbudene har hatt. Til det er datagrunnlaget for mangelfullt for flere av virksomhetene.»[45]

---

42 NOU 2000:33 s 118-120.
43 NOU 2000:33 s 51.
44 NOU 2000:33 s 56.
45 Statskonsult s 108-09.

Det samme gjelder for Finland. Optulas undersøkelse har heller ikke fullstendige tall for omfanget av rettshjelpvirksomheten til de tilbudene som er omhandlet i rapporten. Kartleggingen er heller ikke like omfattende som i Norge. De tallene som foreligger, gir likevel noen viktige indikasjoner, og jeg skal oppsummere dem selv om de er ufullstendige.

Offentlige tilbud. Ombudene behandler minst 15 000 henvendelser per år i begge land, ut fra de tallene som oppgis av Optula og Statskonsult. I tillegg kommer henvendelsene til pasientombudet i Finland og helse- og sosialombudene i begge land, som det mangler opplysninger om.

Når det gjelder andre offentlige tilbud, konkluderer Statskonsult for Norges del med at disse mottar et stort antall henvendelser om juridisk rådgivning:

> «Vi ser imidlertid at de offentlige rådgivningstilbudene (dvs. ombudene, Forbrukerrådet og Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre) mottok i alt 31.137 henvendelser. Tar vi med det store antallet henvendelser Forbrukerrådet får per telefon, så blir det i alt drøyt 161 000 henvendelser.»[46]

Til dette kan vi legge ca 15 000 saker i studentrettshjelptiltakene. Antallet henvendelser til de offentlige servicekontorene er ikke opplyst.[47] Forbrukerrettshjelpen i Finland opererer med tall som ikke er veldig forskjellige fra Norge.

Verken for Norge eller Finland foreligger det tall for henvendelser til gjeldsrådgivningene om gjeldssaker. Dette tallet kan være betydelig. Veiledningen fra forvaltningsorganene finnes det heller ikke tall for, men den har åpenbart et meget stort volum.[48]

Til sammen summerer de rapporterte tallene fra Statskonsult og Optula seg til nærmere 200 000 henvendelser/saker i Norge og 165 000 i Finland.

Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonene. Også for nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjonene er tallmaterialet svært begrenset. Men i følge Statskonsult mottok Huseiernes Landsforbund og Norges Automobilforbund hhv 25 000 og mellom 20 000-25 000 henvendelser (Statskonsult s 109). Fra Finland opplyses det om 25 000 henvendelser til Skattebetalarnas Centralforbund (Optula s 28). Det samlede tallet for denne gruppen av rettshjelptilbud er trolig flere ganger så stort.

De ideelle tilbudene. De ideelle tilbudene har også et betydelig omfang. Advokatvaktene mottok rundt 2 000 henvendelser i Finland og trolig 2 000 – 4 000 i Norge. I Norge fikk organisasjoner som FFO, NHF og NFU til sammen drøyt 3 000 henvendelser om juridisk bistand i 2006. Gjeldsofferalliansen oppgir 2 500 henvendelser, mens Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Flyktninghjelpen hadde 8 000. Vi har ikke opplysninger om tilsvarende organisasjoner i Finland. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) oppgir 800 saker/henvendelser. Tallene for den finske Flyktninghjälpen ligger som nevnt på 1 500 -2 000.

PION, Reform og LLH rapporterer til sammen ca 300 henvendelser, tall for de tilsvarende organisasjonene i Finland mangler. Rådgivningsvolumet i krise- og incestsentrene i Norge og Förbundet för mödra- och skyddshem i Finland er trolig stort, men ikke kartlagt nærmere. Henvendelsene/sakene som er kartlagt summerer seg til rundt 15 000 i Norge og rundt 7 000 i Finland.

Rettshjelpforsikringen delfinansierte ca 11 000 saker i Norge og ca 10 000 saker i Finland i 2006.

Samlet er det rapportert ca 250 000 saker/henvendelser i Norge og rundt 200 000 i Finland til rettshjelptilbud utenom rettshjelplovene. Rapporteringen er svært ufullstendig. Det reelle tallet kan godt være dobbelt så høyt eller flere ganger så høyt, og det kan godt være større i Finland enn i Norge.

Alene av de rapporterte tallene ser vi at rettshjelpen etter rettshjelplovene bare håndterer en mindre del av de kartlagte sakene. For Norges del dreier det seg bare om ca en femtepart og for Finlands del opp mot en tredjepart av det volumet jeg har opplysninger om i tiltakene utenom rettshjelplovene.

8.3.2.2 Overlapping mellom rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelploven

Det er som vist i kap 4.3 s 42-43, atskillig overlapping av saksfelter både mellom tiltakene utenfor rettshjelplovene innbyrdes, og mellom tilbudene etter rettshjelplovene og tilbudene utenfor.

På *forbrukerområdet* finnes det f.eks. et omfattende rådgivnings- og konfliktløsningstilbud som i begge land består av både offentlige rådgivningskontor (forbrukerkontorene), forbrukerombud forbrukertvistutvalg og i Norge en rekke privator-

---

46 Statskonsult s 109.

47 Statskonsult Notat 2004:04 «Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer» baserer analysene i notatet på et henvendelsestall på 895. Undersøkelsen gjelder 5 servicekontorer og ser ut til å omfatte omfatter perioden høsten 2002 – høsten 2003. (s 2, jf s 10).

48 Det dreier seg sikkert om et antall i 100 000-klassen.

ganiserte bransjenemnder og i Finland Konsumentförbundet. I tillegg yter medlems- og interesseorganisasjoner som f.eks. bilorganisasjonene og leietaker- og huseierorganisasjonene bistand i typiske forbrukersaker.[49] Forbrukersakene faller som hovedregel utenfor de prioriterte saksområdene i Norge etter NR, men omfattes etter FR.

Det er også overlapping for *gjeld*. I Norge er kommunene pålagt å yte gjeldsrådgiving til sine innbyggere. Finland har et omfattende nett av gjeldsrådgivere i kommunene. I tillegg yter Gjeldsofferalliansen i Norge rådgivning til medlemmene. Dessuten gir bla Juss-Buss og Forbrukerrådet bistand. I Finland er Garantiestiftelsen en viktig hjelper. Gjeldssaker går ikke under de prioriterte områdene i NR. Det ble likevel registrert ca 100 saker under fritt rettsråd og nærmere 500 ved de to offentlige rettshjelpkontorene.

Både i Norge og Finland utgjør *familiesakene* den dominerende sakstypen i ordningene etter rettshjelplovene. Rundt halvparten av sakene faller på disse sakstypene, og det er grunn til å tro at disse sakene legger beslag på en enda større andel av ressursene.

I Norge spiller familevernkontorene en viktig rolle i prosessene knyttet til samlivsoppløsning og barnefordeling. Godt over halvparten er statlige, resten kirkelige. Det er tvungen mekling ved kontorene ved samlivsoppløsning når partene har barn under 16 år, likeledes hvor det er aktuelt å reise sak om foreldreansvar, bosted eller samvær, barnelova[50] § 51. Rådgivningen og meglingen fokuserer først og fremst på praktiske og emosjonelle sider ved barnets situasjon og har til formål å sikre det en så god oppvekstsituasjon som mulig. Til sammen behandlet kontorene rundt 28 000 saker i 2006.[51] Det er ikke kartlagt hvor viktig juridisk rådgivning er som ledd i meglingen, men inntrykket mitt er at det i begrenset grad fokuseres på dette.[52]

I Finland må partene få en avtale om foreldreansvar og samvær mv stadfestet enten av den kommunale sosialmyndigheten eller av domstolen dersom den skal være rettskraftig. Det samme gjelder for endringer i stadfestede avtaler. Sosialmyndighetene har rundt 40 000 saker i året. Som ledd i kontrollen med avtalene hjelper de også foreldrene med innholdet av dem, avtaler megling, og gir utredninger i saker som bringes inn for domstolene. De megler også i tvister om forståelsen av inngåtte avtaler. Domstolene hadde 2 000 saker om foreldremyndighet mv. i 2006. Antallet har økt sterkt de senere år. En undersøkelse i Finland av familiesaker i domstolene over en tremåneders periode viste at nesten 60 % av partene hadde offentlig rettshjelp. Tre fjerdeparter lå under egenandelsgrensen.[53]

Utlendingesaker – og særlig asylsaker – er et område hvor flere rettshjelptilbud konkurrerer. I Norge er utlendingsakene en viktig gruppe under fritt rettsråd. I tillegg yter NOAS, SEIF og OMOD rettshjelp. I Finland yter Flyktninghjälpen rettshjelp etter FR og utländinglagen sammen med rettshjelpbyråene og privatpraktiserende advokater. Monika-Naiset Liito yter rettshjelp til innvandrerkvinner.

Deler av overlappingen er koordinert. I familiesaker inngår eksempelvis rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelplovene som ledd i et samlet rådgivnings- og konfliktløsningssystem med ulike funksjoner. På andre saksområder virker overlappingen tilfeldig og hvor det som nevnt er «hull» i dekningen i Norge. Det er i realiteten tale om alternative tilbud som kan konkurrerer med hverandre, og hvor tiltakene utenfor rettshjelploven ser tiltakene etter rettshjelplovene som utilstrekkelige og ønsker å supplere disse. Studentrettshjelpen i Norge er et eksempel her.

8.3.2.3 Fattigdomskravet

Som redegjort for benyttes ikke formell økonomisk behovsprøving i de ukommersielle rettshjelptiltakene utenom rettshjelploven. Det er også begrenset hva som foreligger av statistikk om klientenes økonomi. I Norge har Statskonsult forsøkt å kartlegge dette uten å lykkes.[54] I Finland er det ikke forsøkt å skaffe tall. Det er derfor vanskelig å vite hvor stor andel av sakene som gjelder klienter med en økonomi som tilfredsstiller den økonomiske behovsprøvingen etter rettshjelplovene. Statskonsults inntrykk er at «de fleste tilbudene har brukere i ulike inntektsgrupper.» (s 92)

---

49 Statskonsult s 109-10.
50 Lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre (barnelova).
51 Statskonsult s 59-60.
52 Sakene er ikke tatt med i tallene i pkt 8.3.1.1 s 72-73 siden det er uklart hvor stort innslaget av juridisk rådgiving er.

53 Optula s 10-13.
54 «Når det gjelder brukernes inntektsnivå så er det få respondenter som har kunnskap om dette og dermed har besvart spørsmålet i spørreundersøkelsen (i alt 58 respondenter). Det er kun små variasjoner mellom de ulike respondentgruppene mht andel brukere i ulike inntektskategorier. Inntrykket er at de fleste tilbudene har brukere i ulike inntektsgrupper. Det er imidlertid en større andel av de offentlige tilbudene/frivillige organisasjonene som ikke har noen brukere med inntekt over kr 430 000 (25 prosent) og det er også noen flere i denne gruppen enn blant advokater/rettshjelpere som har brukere med inntekt under kr 100 000.» (Statskonsult s 92).

Selv vil jeg ut fra rettshjelpforskningen anta at ombudene har en mindre andel klienter fra de fattigste gruppene og en noe større andel fra middel- og høyinntektstakere. Det samme gjelder forbrukerrettshjelpen. Hvordan fordelingen nærmere er, er det vanskelig å ha noen formening om. Derimot må det være sikkert nok at studentrettshjelpen, de offentlige servicekontorene og gjeldsrådgivningen har en stor andel klienter innen målgruppen for rettshjelplovene. Rådgivningen for kriminalitetsofre har trolig også et betydelig innslag av denne type klienter. I Norge er også viktige typer av juridiske problemer som følge av kriminalitet unntatt fra økonomisk behovsprøving, slik at alle – uansett økonomi – som rammes av kriminalitet vil være del av målgruppen etter NR. Saksvolumet i offerrettshjelpen er, som vi har sett, stort, selv om de ikke foreligger oppdaterte tall.

Rettshjelptilbudene til medlemskapsorganisasjonene vil jeg anta har forholdsvis få klienter som tilfredsstiller behovsprøvingen etter rettshjelplovene. De fattigste har svak deltakelse i arbeidslivet, og er normalt heller ikke særlig aktive i andre typer organisasjoner. Slik deltakelse øker med økende inntekt. Men dette vil nok variere noe mellom organisasjonene. Fagorganisasjoner for lavtlønnsgrupper kan nok ha en større andel klienter innenfor rettshjelplovenes målgrupper enn de andre organisasjonene.

Organisasjonene for de ressurssvake og de frivillige organisasjonene vil derimot i stor grad håndtere juridiske problemer fra grupper som tilfredsstiller den økonomiske behovsprøvingen. Denne avgrensningen ligger i stor grad innebygget i tiltakenes målgrupper. Et unntak her er advokatvaktene som er åpne for alle. Etter det jeg vet, foreligger det ikke data som kan vise hvilke inntektsgrupper som faktisk benytter dette tilbudet.

8.4 Leveringsapparatet

8.4.1 Rettshjelp etter rettshjelplovene

8.4.1.1 Deltakelse fra privatpraktiserende rettshjelpere

Sammenlikningen har vist at det eksisterer store forskjeller mellom Finland og Norge i måten rettshjelpen etter rettshjelplovene leveres på. I Norge er de privatpraktiserende advokatene ryggraden i leveringsapparatet. Som vi har sett, er det en frivillig sak for de privatpraktiserende rettshjelperne om de vil påta seg rettshjelpoppdrag.

Både Finland og Norge ligger betalingen for oppdrag hos privatpraktiserende advokater etter rettshjelplovene vesentlig lavere enn for markedsklienter. De offentlige timesatsene ligger på 50-80 % av gjennomsnittlig markedspris.[55] Det ser ikke ut til å være særlig forskjell her mellom Finland og Norge. For en del oppdrag benyttes stykkpris. Denne tar utgangspunkt i timesatsen.

Betalingen er i utgangspunktet den samme uansett rettshjelperens innsats eller oppdragets vanskelighetsgrad. Den finske betalingsordningen åpner riktig nok for inntil en 20 % økning når oppdraget er spesielt krevende, men det foreligger ikke opplysninger om hvor ofte det gis slike tillegg. Det er trolig ikke særlig vanlig.

Uansett vil den lave betalingen gjøre det økonomisk rasjonelt å prioritere markedsoppdrag hvor disse er tilgjengelige. Selv om noen advokater tar fri rettshjelp av andre grunner enn fortjeneste, må en anta at det først og fremst er ledig kapasitet som benyttes til rettshjelpoppdrag. Ledig kapasitet finnes først og fremst hos nyetablerte advokater og hos advokater som av andre grunner taper i kampen om markedsoppdragene. Hos disse må en anta at det ligger sterke føringer for å oppnå en lønnsomhet som ligger så nær opp til lønnsomheten på markedsoppdrag som mulig.

Disse observasjonene om hvordan markedsmekanismen fungerer ved den honorarpolitikken som begge land benytter, har konsekvenser for kapasiteten og for den geografiske fordelingen av den.

En bransjeundersøkelse av norske advokater fra 2005 viste at til sammen stammet 8 % av advokatinntektene fra ordningene etter rettshjelplovene, fordelt med 4 % på rettsråd og sivil sakførsel og 4 % på ordningene med forsvarer og bistandsadvokat.[56] Det er derfor bare et fåtall av advokatene som satser på rettshjelpoppdrag som en vesentlig del av inntektsgrunnlaget.

I en undersøkelse av fri rettshjelpoppdrag blant 4 989 medlemmer av advokatforeningen i Norge[57] oppga 1 262 at de tok oppdrag «innenfor ordningen for fri rettshjelp i løpet av 2007», mens 877 svarte at de ikke gjorde dette. 2 850 besvarte ikke undersøkelsen. 250 advokater oppga at de brukte mer enn halvparten av tiden på oppdrag over fri rettshjelp. Selv om vi forutsetter at de som ikke svarte, gjorde dette fordi de ikke tok fri rettshjelp, spres oppdragene på et forholdsvis stort antall advokater. Samlet ble det utført 32 700 oppdrag over fri rettshjelp av privatpraktiserende advokater

55 Finland 177 euro i 2006 (Optula s 22).

56 Advokatforeningen 2006 «Rapport fra bransjeundersøkelsen 2005» Undersøkelsen er utført av TNS Gallup og Saga Corporate Advisers tabell 1 s 61. 318 mill av advokatenes inntekter stammet fra rettshjelpordningene i sivile saker og 304 mill fra rettshjelpordningene i straffesaker.

57 Advokatforeningen «Medlemsundersøkelse. Fri rettshjelp. Mars 2008» PowerPoint presentasjon datert 21.06.2008 oversendt fra Advokatforeningen. *(Medlemsundersøkelsen)*.

i 2007. Det svarer til 26 saker pr advokat som svarte positivt på spørsmålet.

Undersøkelsen antar imidlertid at den er representativ også for de som ikke svarte. Legger vi dette til grunn, øker antallet som tar oppdrag til 2 943 og antall oppdrag per advokat synker til 11 per advokat. Men en slik forutsetning virker usannsynlig. Inntektene fra de sivile oppdragene i bransjeundersøkelsen svarer til inntektene fra drøyt 300 gjennomsnittlige årsverk. Hvis svarene om tidsbruk også er representative, er det 1 000 advokater i Norge som bruker over halvparten av tiden på fri rettshjelp. Det gir alene over 500 årsverk. I tillegg kommer 35 % eller 1 746 advokater som bruker 15-50 % av tiden på fri rettshjelp. Dette innebærer minimum 260 årsverk til. Dette gir en kapasitetsbruk på rundt det dobbelte av det inntektene tilsier, og gir en klar indikasjon på at deltakelsen må være vesentlig lavere blant de advokatene som ikke svarte i undersøkelsen.

Bransjeundersøkelsen 2005 delte advokatene i allmennadvokater som driver en variert praksis hovedsakelig rettet mot privatpersoner og forretningsadvokater som i hovedsak yter tjenester til næringslivet. Fordelingen varierer betydelig mellom fylkene. I Oslo oppgir bare 25 % at de er allmennadvokater og i Hordaland 41 % mot alle i Aust-Agder og 89 % i Nord-Trøndelag.[58] På grunnlag av den fylkesvise fordelingen og Tilsynsrådets tall for privatpraktiserende advokater kan antallet allmennadvokater på landsbasis anslås til ca 2 500. Men det er ikke sannsynlig at alle disse tar saker over offentlig rettshjelp. Det er heller ikke sannsynlig at særlig mange av de som regner seg som forretningsadvokater tar saker over offentlig rettshjelp. Et tall på rundt 2 000 advokater som tar rettshjelpssaker, er etter mitt syn et klart bedre anslag enn 3 000.[59]

Blant de som ikke tok fri rettshjelp var for dårlig betaling den helt dominerende grunnen. 66 % svarte at «Sakene er generelt for dårlig betalt», og 27 % at «Det er for stor usikkerhet knyttet til innvilgelse og honorarstørrelse». Det var bare 64 av de 877 advokatene som oppga at de ikke tok fri rettshjelp som svarte på dette spørsmålet.

Tilsvarende funn har vært gjort i tidligere undersøkelser. I en undersøkelse av FAFO fra 1997 oppga eksempelvis ca 40 % (764) av totalt 1891 advokater som svarte på dette at de ikke tok rettshjelpssaker, og hovedgrunnene til det var at rettshjelpsakene lå utenfor advokatens interessefelt, og at sakene var for dårlig betalt.[60]

Ut fra dette må vi anta at en betydelig del av den offentlige rettshjelpen ytes av advokater som ønsker å utnytte kapasitet som de ikke får fylt opp med betalende klienter.

En undersøkelse av advokatene i Troms hadde formål å kartlegge deres deltakelse i fritt rettsråd over et lengre tidsrom. I ti års perioden 1971-80 var det 55 % advokatene som tok en eller flere rettsrådsaker. 45 % deltok altså overhode ikke i ordningen. Bare 13 prosent hadde salærført mer enn 100 timer per år i ti-års perioden. De fleste som deltok, tok slike oppdrag for å utnytte ledig kapasitet, og regulerer oppdragsmengden i takt med tilgangen på betalende klienter. En liten andel – kanskje 10-15 – satset på fri rettshjelpsaker som en av hovedinntektskildene over tid.[61]

Selv om advokattallet har økt betydelig i de snart 30 årene som er gått siden undersøkelsen, gir Advokatforeningens undersøkelse i hovedsak samme bilde. Rundt halvparten av advokatene eller flere tar ikke oppdrag over fri rettshjelp. Hovedgrunnen er lav lønnsomhet sammenliknet med det betalende markedet.

Advokatforeningens medlemsundersøkelse viser stor overvekt av små advokatfirmaer blant de som tar fri rettshjelpsaker. Rundt tre fjerdedeler av firmaene med under 10 advokater svarte ja på spørsmålet om de deltok. Andelen som tok rettshjelpssaker var også størst blant de som tjente minst. I gruppen med årsinntekt mellom 400 000 og 800 000 deltok to tredjedeler av advokatene og i gruppen under 400 000 tre fjerdedeler. Blant de som tjente over 2 mill var det bare en sjuendedel som deltok. Andelen som tok fri rettshjelp var langt høyere på steder med få advokatfirmaer enn med mange.[62]

Jeg er ikke kjent med analyser av advokatdeltakelsen i offentlig rettshjelp i Finland. Men selv om det er forskjeller mellom markedsreguleringene, tilsier de neppe vesentlig forskjellig markedstilpasningen fra advokatene. Forskjellen i honorarnivå mellom betalende klienter og rettshjelpklienter er heller større i Finland enn i Norge. Jeg vil derfor tro at resonnementene ovenfor om at advokatene anvender kapasitet de ikke får avsatt på det ordinære rettshjelpmarkedet – restkapasitet – til oppdrag etter rettshjelplovene, i grove trekk også har gyldighet for Finland.

Når det gjelder juridiske hjelpere, mangler jeg opplysninger om markedsprisen på deres tjenester. Men det er grunn til å tro at den ligger lavere enn for advokater,[63] og at fortjenestetapet ved å benytte kapasiteten til oppdrag etter rettshjelplovene er mindre for juridiske hjelpere enn for advokater, dersom de har et valg. Ja, det kan godt tenkes at fortjenesten på oppdrag over offentlig rettshjelp er *større* enn for markedsoppdrag dersom virksomheten er organisert med dette for øye.

8.4.1.2 Geografisk fordeling

Norge. Rettshjelpen etter NR fra de privatpraktiserende advokatene er svært ulikt geografisk fordelt. For fritt rettråd foreligger det statistikk som viser den fylkesvise fordelingen av de 16 221 sakene som ble registrert i 2006.[64]

For landet som helhet ga de privatpraktiserende advokatene 34 rettsråd per 10 000 innbygger.[65] De tre fylkene med flest rettsråd per 10 000 innbygger fra privatpraktiserende advokater var Vest-Agder med 60, Vestfold med 53 og Finnmark med 52. De tre fylkene med færrest rettsråd per 10 000 innbygger var Østfold med 10, Hordaland med 19 og Telemark med 20.

Dette avspeiles også i advokatenes innsats. Fordeler vi rettsrådene på samtlige advokater som praktiserte i det enkelte fylke, finner vi også her store fylkesvise variasjoner i leveransen.[66] I

58 Advokatforeningen 2006 tab 35 s 47.
59 Se Johnsen 1987 s 463-65 for diskusjon av en tilsvarende undersøkelse fra 1982.
60 Gautun, Heidi, 1997 *Hjelp til rett?* FAFO-rapport, 219 Oslo s 67-68.
61 Johnsen 1987 s 458-463.
62 «Medlemsundersøkelsen» s 15-19.
63 Optula s 22.
64 Jf note 14 til kap 8.
65 Basert på folketallet per 1.1.2008 som var 4 737 171.

Oppland ga advokatene 12 rettsråd per advokat, og i Nord-Trøndelag og Finmark 10, mens advokatene i Oslo og Akershus ga 1,4 rettsråd per advokat, i Østfold 1,7 og i Hordaland 1,8 råd per advokat.

Vi ser altså at

- Rettshjelpdekningen per 10 000 innbygger i fylket med best dekning var seks ganger så høy som i fylket med dårligst dekning
- Rettshjelpdekningen i de tre fylkene med best dekning lå rundt tre ganger høyere enn i de tre fylkene med dårligst dekning
- Advokatene i fylket med størst antall rettsråd per advokat ga over åtte ganger så mange rettsråd i gjennomsnitt som advokatene i fylket med lavest antall.
- Advokatene i de tre fylkene med størst antall rettsråd per advokat ga seks ganger så mange rettsråd per advokat som i de tre fylkene med lavest gjennomsnitt

Tar vi med rettshjelpen fra kontoret «Fri rettshjelp» og «Rettshjelpkontoret Indre Finnmark», blir dekningen i Finnmark fylke samlet på 106 rettsråd per 10 000 innbygger og for Oslo og Akershus på 95 rettsråd per 10 000 innbygger. De to offentlige rettshjelpkontorene prioriterer begge kapasiteten til kortere rådgivninger til et større antall klienter enn advokatene.

Så store geografiske forskjeller i rettshjelpdekning lar seg ikke forklare verken med fylkesvise forskjeller i andel lavinntektstakere eller i rettshjelpbehov. De må i stor grad skyldes advokatenes markedsmessige prioriteringer. De betyr at det er store forskjeller i rettshjelpordningens kapasitet i ulike deler av landet, og at det varierer betydelig om folk med juridiske problemer som fyller vilkårene, faktisk får hjelp eller ikke.

Det er grunn til å tro at den begrensede kapasiteten også innvirker på dekningen av behovet for sakførsel. Selv om domstolene er pålagt å oppnevne prosessfullmektiger for klienter med fri sakførsel, er normalt fritt rettsråd inngangsporten til fri sakførsel. Det skal mye til for at en lavinntektstaker søker om fri sakførsel uten advokathjelp og får søknaden innvilget.

Finland. I Finland er det rettshjelpbyråene som er inngangsporten til offentlig rettshjelp. Et viktig formål med å opprette dem, var å kompensere for svakheter i advokattilbudet både ved å øke kapasiteten slik at også lavinntektsgruppene kunne få et tilbud, og sørge for en akseptabel geografisk fordeling. I dag er byråene spredd ut over hele Finland. Geografisk rettferdig fordeling av byråenes tilbud er et viktig styringshensyn.[67] Ved lokalisering, opprettelse av filialmottak og tildeling av stillinger legges det bl.a. vekt på avstander, mulighetene for offentlig transport, lokalisering av andre tjenestetilbud som befolkningen benytter samt saksmengde. I de mest spredtbygde og advokatfattige områdene i Nord Finland er det ca en byråjurist per 5 000 innbygger, mens forholdstallet i største byene kan gå opp en jurist per 40 000 innbygger. Den geografiske fordelingen av de 60 byråene er vist på kartet i figur 8.1.

Kartet i figur 8.1 viser de seks rettshjelpdistriktene med stedene der rettshjelpbyråene er lokalisert. Lokaliseringen viser god geografisk spreding. De som henvender seg til et byrå kan ikke avvises dersom de fyller vilkårene. Det kan fra tid til annen være noe kødannelse. Systemet gir likevel en vesentlig bedre garanti enn det norske for at alle som ønsker rettshjelp og oppfyller vilkårene også får rettshjelp.

8.4.2 Rettshjelptiltakene utenfor rettshjelploven

De fleste rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene er i prinsippet landsdekkende både i Norge og Finland. Men det varierer mye hvor utbygde de er. Mange er sentraliserte, og helst til Oslo eller Helsingfors, slik at de som er bosatt andre steder må henvende seg dit. Det gjelder eksempelvis ombudene. Men andre har avdelinger over hele landet, som forbrukerrettshjelpen og gjeldsrådgivningen. De større nærings-, fagforeningene og interesseorganisasjonene har ofte lokalavdelinger. I Norge er også krisesentrene godt utbygget. Andre tilbud er først og fremst lokale.

---

66 Tall for advokater fra Tilsynsrådet.

67 Se bl.a Justitieministeriet 2008:17 s 8-9.

Figur 8.1 Lokalisering av finske rettshjelpbyråer

9 Rettspolitiske vurderinger og forslag

9.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg gi mine rettspolitiske vurderinger og anbefalinger. Siden formålet med rapporten er å gi innspill til den norske reformprosessen, er det behovet for reformer i norsk rettshjelp jeg spesielt har for øye, selv om jeg også gir noen synspunkter på de finske ordningene.

Vurderingen følger hovedopplegget i de foregående kapitlene. En del synspunkter er gitt underveis som ledd i sammenlikningen av Finland og Norge. I tillegg til å videreføre de viktigste av disse (9.2-9.4), skal jeg gi en mer samlet vurdering av det offentliges bruk av rettshjelpmarkedet i ukommersiell rettshjelp (9.5) og av betydningen av offentlige rettshjelpkontorer (9.6). Hovedfokus er rettshjelpordningene etter rettshjelplovene. Den ukommersielle rettshjelpen utenfor rettshjelplovene vurderer jeg i 9.7, med avsluttende kommentarer i 9.8.

Utgangspunktet er forskningen om det udekkede rettshjelpbehovet som ble oppsummert i kap 2. Når en sammenlikner omfanget og strukturen av dette med den faktiske dekningen som ordningene i rettshjelplovene i følge analysene i kap 8 produserer, kan det ikke være tvil om at dekningen har betydelige svakheter både når det gjelder de rettslige rammene i Norge og i hva ordningene faktisk fanger opp av problemer i begge land. En samlet dekning på 70 saker per 10 000 innbygger etter NR og 85 saker per 10 000 innbygger i Finland er ikke mye sammenliknet med rettshjelpundersøkelsenes tall for Norge som kan indikere rettshjelpbehov i størrelsesorden 2 000-10 000 uløste juridiske problemer per 10 000 innbygger i målgruppene. Dekningen svarer bare til noen få prosent av dette. Begge lands ordninger omfatter store deler av befolkningen

At dekningen er lav fremgår også av de svært ufullstendige tallene for henvendelser og saker til rettshjelptiltakene utenfor rettshjelplovene. De oppgitte sakstallene i Norge er over sju ganger så høye som for rettshjelpen i sivile saker etter NR, og i Finland nesten fem ganger så høye som for rettshjelpen i sivile saker etter FRV.[1]

Som vist i kap 3 har norsk rettshjelppolitikk ikke ambisjoner om en omfattende dekning av rettshjelpbehovene til målgruppene. Den har bare tatt sikte på å dekke utvalgte rettshjelpbehov. Likevel er dekningen svært lav, også om en tar det begrensede ambisjonsnivået i betraktning. Finlands politikk er mer ambisiøs og målsettingen her er å dekke alt rettshjelpbehov av betydning. Begge land står overfor store utfordringer om målsettingene med rettshjelppolitikken skal realiseres fullt ut.

Jeg skal imidlertid begrense meg til forslag som følger av sammenlikningene i rapporten og hvor jeg mener de finske ordningene har fortrinn som bør overveies innført i Norge. Dette tilsier at leveringsapparatet for offentlig rettshjelp settes i fokus. Det er ikke tilstrekkelig å avgrense de befolkningsgrupper som bør få rettshjelp, hvilke typer problemer som omfattes og hva slag bistand som gis, dersom en mangler et tilfredsstillende rettshjelpsystem for å yte den rettshjelpen som lovverket gir krav på.

Forslag

– Leveringsapparatet for offentlig rettshjelp bør få langt mer oppmerksomhet i Norge enn i tidligere reformer. Det trengs en gjennomtenkt og langsiktig strategi for å styrke dette.

9.2 De saklige begrensningene

Analysene i kap 4 viser at reguleringen av hvilke sakstyper som kan dekkes etter rettshjelplovene er forskjellig i Finland og Norge. Norge dekker et langt smalere spekter av problemer enn Finland.

Da den norske rettshjelploven ble vedtatt i 1980 var fritt rettsråd basert på samme hovedprinsipp som i den finske ordningen. Fritt rettsråd omfattet alle typer juridiske problemer «med mindre det kan antas at fritt rettsråd ikke er nødvendig, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter

[1] 250 000 mot 33 000 i Norge og 200 000 mot 44 000 i Finland, se kap. 8.3.3.1 og 8.3.2.1.

slik bistand» NR (1980) § 13. For fri sakførsel spesifiserte derimot NR mange av de samme sakstypene som dekkes i dag, men fylkesmannen kunne i tillegg innvilge fri sakførsel når han etter en samlet vurdering fant det rimelig. Ved vurderingen skulle det legges vekt på «sakens art, søkerens mulighet til å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse» NR (1980) § 17 (2). En kan derfor spørre hvorfor de to ordningene har utviklet seg forskjellig.

En grunn kan være en større tverrpolitisk enighet om prioritering av et omfattende rettshjelptilbud i Finland. Omfanget av den offentlige rettshjelpordningen har vært relativt kontroversielt i Norge, med forholdsvis klare skillelinjer mellom borgerlige partier på den ene side og Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti på den annen. Borgerlige regjeringer har stått for omformingen av rettshjelploven fra en generell dekning av alle typer juridiske problemer – i hvert fall utenfor rettssak – til en dekning av spesifiserte sakstyper.[2] Det kan virke som om et bredt dekningsområde har vært mindre kontroversielt i Finland.

Et spørsmål er om Norge burde gå tilbake til den heldekkende ordningen fra NRs første år. Dette er naturligvis et ressursspørsmål, men ser en på mengden saker i Finland på de områder som er uprioriterte i Norge, er det neppe behov for noen stor økning. Etter mitt syn ville dette være en riktig reform. Prioriteringene i NR i dag fører til forskjellsbehandling av likeverdige rettshjelpbehov. Selv om føringene er både detaljerte og kompliserte, er de ikke nyanserte nok å motvirke dette. Etter mitt syn kommer man ikke utenom et betydelig element av individuelt skjønn i utvelgelsen av saker dersom knappe rettshjelpressurser skal fordeles fornuftig.

Som eksempel kan vi problematisere utprioriteringen av arvesaker i den norske ordningen. På landsbygda er arvespørsmål ofte av stor velferdsmessig betydning fordi det ikke bare handler om penger, men om driftsmidler, bolig, omsorg og rekreasjon. Eiendomsretten til et bruk kan gi inntekter, bolig og være et instrument for uformell omsorg ved at generasjonene kan bo på eiendommen. Her kan vi trekke en parallell til prioriteringen av arbeid, husleie og trygd for lønnstakere i dagens norske ordning. Også rettshjelp i arveoppgjør som først og fremst har økonomisk betydning, kan være en god investering. Juridisk beskyttelse av lavinntektsgruppenes verdier mot økonomisk utnyttelse, kan forebygge behov for sosialytelser og annen offentlig omsorg på et senere tidspunkt. Arvesaker er dessuten en sakstype privatpraktiserende advokater har bred erfaring med og hvor de kan gjøre en effektiv jobb ut fra den kompetanse de har bygget opp i arbeidet for betalende klienter. Det burde derfor gis offentlig rettshjelp i arvesaker både i form av kortvarig rådgivning til de som selv ønsker det og i form av mer omfattende rettshjelp etter en nærmere vurdering. En slik reform ville fjerne noe av forskjellsbehandlingen av utkantbefolkningen og befolkingen i bystrøk.

En søker med en alvorlig, men håpløs sak, bør ha krav på en kompetent vurdering og veiledning, men ikke på å få saken ført for retten. Sakens rettslige klassifisering bør i prinsippet være uinteressant slik det i hovedsak er i den finske ordningen.

Forslag

Utvalget av saker i offentlig rettshjelp bør baseres på tre hovedvurderinger:
- sakens velferdmessige betydning for klienten
- det sannsynlige utbyttet av rettshjelpen
- hva slags resursinnsats som er nødvendig.

9.3 Den økonomiske behovsprøvingen

9.3.1 Hvilke midler bør trekkes inn?

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 tilpassing 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 kan kanskje innvendes at den finske ordningen i noen utstrekning bryter med likebehandlingsprinsippet siden den som har likvide midler i større utstrekning vil måtte betale for rettshjelp hvor den økonomiske situasjonen ellers er lik.

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 rettshjelpbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Erkjenner man at juridiske problemer og rettshjelpbehov sjelden er noe lavinntektsgruppene har mulighet for å planlegge for, og som ofte heller ikke

[2] Se nærmere Johnsen 1987 s 79-132 og Johnsen 2006.

lar seg planlegge for, vil det finske inntekts- og formuesbegrepet «treffe» den akutte situasjonen bedre. Prinsippet om disponible midler virker mer målrettet enn den norske ordningen med bruttoinntekt og nettoformue.

I motsetning til Norge bruker ikke Finland en egen formuesgrense. Formuen regnes i stedet inn i den disponible inntekten. Etter mitt syn er dette også et grep som kunne fortjene nærmere overveielse i Norge. I de norske reglene faller personer fra hushold med samlet nettoformue over 100 000 utenfor ordningen uansett hva slags inntekter eller utgifter de ellers måtte ha. De behøver heller ikke eie formuen selv siden husholdet unntaksfritt regnes som én økonomisk enhet. Den finske ordningen er mer fleksibel her, i og med at den gir rom for å se formue og inntekt i forhold til hverandre. En person med svært lav disponibel inntekt, kan ha noe formue – særlig hvor det dreier seg om bundne midler – og likevel få offentlig rettshjelp.

På samme måte som for de saklige vilkårene kan det hevdes at den norske behovsprøvingen forskjellsbehandler rettshjelptrengende i tettbygde og spredtbygde strøk når det gjelder vurderingen av formue. Primærnæringsutøver og selvstendige næringsdrivende må i langt større grad investere i egne driftsmidler enn lønnstakere for å skaffe seg inntekt. Eksempelvis vil driftstilskudd til primærnæringer regnes som formue, og grensen på 100 000 kr gjelder. I Norge søkes dette problemet avbøtet ved å se bort fra vanlig driftsmidler ved formuevurderingen.[3] Den finske behovsprøvingen har en høyere grense for bønder og selvstendige næringsdrivende før overskytende formue medfører tillegg i disponibel inntekt, se kap 5.2, s. 44.

Forslag

– Norge bør vurdere nærmere det finske systemet for å fastlegge det økonomiske grunnlaget for grensene.

9.3.2 Økonomiske grenser og egenandeler

9.3.2.1 Prinsipper for behovsprøvingen

Ulike prinsipper kan legges til grunn for utforming av økonomisk behovsprøving. Jeg skal kort vurdere de to ordningene opp mot fire av dem:

Det første prinsippet gir alle rett på rettshjelp når dette er nødvendig for en effektiv adgang til domstolene.

Prinsippet er bl.a. nedfelt i EMK art 6 (1) jf (3) c. Rettshjelp til å avgjøre *om* man har et prosedabelt krav, må anses omfattet. Etter dette prinsippet er det rettshjelputgiftens *størrelse* som blir det sentrale. Det må vurderes konkret om individet har tilstrekkelige midler til å dekke rettshjelpkostnadene i den aktuelle saken. Er det tale om en svært kostbar sak, kan det være behov for offentlig støtte også for velstående personer. Statene plikter ikke å dekke alle kostnadene. De behøver bare å dekke det individet ikke er i stand til å betale selv. Bestemmelsen omfatter først og fremst rettssaker etter konvensjonens forholdsvis vide domstolsbegrep.

En egenandelsordning uformet etter dette prinsippet må ha tak for egenbetalingen ut fra kostnadene og den enkeltes betalingsevne i den enkelte sak. Staten må kunne pålegge individet å bidra med alt det vedkommende har kapasitet til *før* det offentlige ansvaret trer i kraft.

Det andre prinsippet er at rettshjelpordningen skal være et vern mot rettstap for de fattige og ressurssvake.

Det tredje prinsippet innebærer at den økonomiske behovsprøvingen skal sikre en fornuftig utnyttelse av den enkeltes juridiske posisjoner uansett om det er spørsmål om rettssaker eller annen form for rettshjelp.

Slike ordninger kan omfatte større deler av befolkningen. Her må det foretas en skjønnmessig avveining av hvor store utgifter det er rimelig at den enkelte bærer. Her kan normen være basert på en sammenligning med de prioriteringer borgere som har råd til å kjøpe rettshjelp i det ordinære markedet må foreta. Hovedpoenget er en likestilling i bruk av rettshjelp, ikke å stille de lavinntektsgruppe *bedre* enn de mer velstående.

Det fjerde prinsippet er å likestille juridiske tjenester med helsetjenester og se på dem som en velferdsytelse som alle bør kunne få gratis eller svært rimelig. Dette omtales også som universalitetsprinsippet.[4]

Det tredje prinsippet ligger nærmest ordningene både i Finland og Norge i dag. Prinsippet er kombinert med det andre prinsippet gjennom en nedre grense for egenandelene, slik at de fattigste får rettshjelpen gratis. Som vi har sett, er utformingen forskjellig. Trolig dekker den finske ordningen en større del av befolkningen enn den nor-

[3] Etter NJDs rundskriv G-12/05 pkt 3.4 ser man i praksis bort fra formue bundet opp i driftsmidler av normal verdi.

[4] Rettshjelpkomiteen 1954, se Johnsen 1987, s 73-75.

ske, men den pålegger middelinntektsgruppene å betale en vesentlig større del av kostnadene selv. Det kan hevdes at den finske ordningen i større grad likestiller de som dekkes med ordinære rettshjelpkjøpere enn den norske. I Norge kan det hevdes at utgiftene for egenandelsbetalerne er forholdsvis beskjedne og at de i større grad blir stilt i en *bedre* stilling enn ordinære kjøpere av advokattjenester. Dette er mest uttalt for gruppene nærmest den øvre grensen siden prosentegenandelene ikke er progressive som i Finland og egenandelstaket – spesielt for fritt rettsråd – er satt vesentlig lavere.

Begge land benytter økonomisk identifikasjon når grunnlaget for den økonomiske behovsprøvingen skal fastlegges. Men identifikasjonene tillegges nokså ulik vekt for de økonomiske grensene. Når en skal sammenlikne disponible inntekter per person i en- og flerpersonshushold til bruk for inntekts- og velferdsanalyser, lar en gjerne det første medlemmet i flerpersonhusholdet telle fullt, men reduserer vekten av de øvrige medlemmene pga besparelsene ved felles bolig og husholdning. Det vanlige er å regne et voksent medlem nummer to som 0,4–0,7 personer og medlem nummer tre og oppover som 0,3-0,5 personer hver.[5]

I Norge er tillegget i inntektsgrensen for enslige 50 % for en eller flere ekstra personer i husholdet uansett antall. Barn er inkludert. Dette gir følgelig 0,5 i tillegg for en ekstra person, 0,25 per person for to personer, 0,17 for tre personer, 0,125 for fire ekstra personer, osv. I Finland er tillegget 0,87 for hver ekstra voksen person i husholdet – altså et langt mer liberalt tillegg der hvor økonomisk identifikasjon benyttes.

Tilgangen til gratis rettshjelp for enslige er trolig mest liberal i Norge, mens den er klart mest liberal for flerpersonshushold i Finland. Den norske behovsprøvingen har siden NR ble vedtatt hatt en vesentlig mer restriktiv økonomisk behovsprøving for flerpersonshushold enn for enslige sammenliknet med det som regnes som vanlige besparelser ved felles husholdning og bolig. Det gis i dag heller ikke kompensasjon for barn.

Materielt virker prinsippet bak den finske ordningen godt begrunnet. Det er ikke lett å se noen god grunn til at det offentlige skal stille mindre krav til fattigdom for å bidra til dekning av rettshjelputgifter for enslige enn for personer som lever i flerpersonshushold. Det er heller ikke anført slike argumenter for ordningen i Norge. Hovedbegrunnelsen er at reglene skal være enkle å praktisere. Selv om dette er et relevant hensyn ved utformingen av likebehandlingsprinsippet, virker i den norske ordningen for firkantet.

Forskjellsbehandlingen rammer i særlig grad innvandrerminoriteter, som i større grad lever i store hushold – gjerne med flere generasjoner – enn etniske nordmenn. Flerpersonshushold er trolig også klart vanligere på landsbygda enn i byene. Samtidig er de en spesielt utsatt gruppe i rettshjelpsammenheng, både ved å ha større rettshjelpbehov og lavere inntekter.

Heller ikke det første prinsippet er fullt ut lagt til grunn for ordningene i Finland eller Norge. Grunnegenandelene som må betales før det offentlige betalingsansvaret trer i kraft, er riktignok forholdsvis lave i begge land. Prosentegenandelene innebærer at det offentliges og individets betalingsansvar løper parallelt. Stort sett går altså de to ordningene lengre enn det EMK art 6 krever. Men det *kan* tenkes spesielt kostbare saker hvor de økonomiske grensene i begge land blir for lave eller hvor de finske egenandelene blir for høye fordi de mangler «tak». NR har bestemmelser om dispensasjon fra de økonomiske grensene i § 11 (4), § 12 (3) og § 16 (4), mens FR gir mulighet for dispensasjon fra egenbetaling og kostnadstak i 5 § 2 stk og 20 § 1 stk. Etter det jeg kan se mangler Finland mulighet for dispensasjon fra inntektsgrensen.

Forslag

– De norske tilleggene i de økonomiske grensene ved økonomisk identifikasjon bør justeres for å komme mer på linje med den finske ordningen.

9.3.2.2 Egenandeler

Egenbetaling kan brukes til å regulere bruken av rettshjelpordningen. Det finske systemet med bruk av progressive egenandeler er i utgangspunktet bedre tilpasset den enkeltes økonomi enn det norske som bruker samme prosentandel for alle egenandelsbetalerne.

Høye og uforutsigbare egenandeler kan både avverge misbruk og avskrekke potensielle søkere med legitime behov fordi den økonomiske risikoen blir for stor. Den finske ordningen mangler tak og kan derfor fungere avskrekkende også i saker hvor behovet og nytten av rettshjelp er åpenbar.

---

[5] Se nærmere Johnsen, Jon T 1986 «Fattigdomskravet i offentlig rettshjelp» i Bratholm, Opsahl, Aarbakke (red.) *Samfunn, rett, rettferdighet* Oslo s 272-274 og Norges offisielle statistikk D 310 2004 *Inntekts og formuesstatistikk for husholdninger 2002* Statistisk sentralbyrå s 16-17.

Det kan spørres hvor godt utformingen av den finske egenandelsordningen stemmer med den prinsipielle begrunnelsen. Det er jo ikke slik at folks betalingsevne øker med utgiftene. Prosentegenandeler uten tak vil jo kunne overskride det middelinntektstakerne har mulighet til å betale – særlig for de høyeste prosentandelene.

Egenandelene er også et finansieringsredskap. Midlene til offentlig rettshjelp er begrensede, og verken Norge eller Finland har noen gang forsøkt å likestille juridiske tjenester med helsetjenester slik det fjerde prinsippet gir uttrykk for. Egenandeler kan tenkes å gi et viktig supplement til finansieringen av rettshjelpordningene som bla kan ha betydning for hvor omfattende de kan gjøres. I Finland er dette en uttalt målsetting med egenandelene.

Egenandelene i Finland er også langt større enn i Norge. Men det er vanskelig å fastslå hvor stort bidraget til finansieringen av rettshjelpen er. Verken i Norge eller Finland har man noen full oversikt over hvor mye egenandelsbetalingen betyr for finansieringen av rettshjelpen. De finske rettshjelpbyråenes egenandelsinntekter utgjorde drøyt kr 20 mill eller ca 10 % av kostnadene, mens egenandelene for fritt rettsråd var på kr 6,2 mill eller 4 % av utgiftene til denne ordningen, se kap. 8.2.1 s. 71. Store bidrag er dette ikke.

En bør også vurdere egenandelsinntektene mot administrasjonskostnadene – bl.a. for å vurdere hvor mye tid som går med på å beregne egenandelene og innkrevingsutgifter – og om utformingen av ordningen påvirker advokatenes vilje til å delta i offentlig rettshjelp.

Etter mitt syn burde begge land gjennomgå egenandelsordningen og vurdere hvor stort bidrag den faktisk gir. Det kan også settes et spørsmålstegn ved prosentandelene. Hvis man først mener at folk har økonomi til å betale en del rettshjelputgifter selv, virker det mest logisk at de selv betaler alle utgifter inntil «taket» for hva de kan forventes å bidra med er nådd. Jo bedre råd den enkelte har, jo mer bør offentlig rettshjelp være et vern mot store rettshjelputgifter, ikke mot de små. En slik egenbetalingsordning er også i tråd med det første primsippet som også er nedfelt i EMK art 6.

Både Finland og Norge beregner egenandelene per sak. Rettshjelpforskningen viser at når man først har rettshjelpbehov, er det mer vanlig med flere problemer enn med bare ett, se kap. 2.3.1 s. 20. Den økonomiske bæreevnen er den samme uansett om man har en eller flere saker. Egenandelsordningen burde derfor gi rom for vurdering av den *samlede* økonomiske belastningen hvor folk får behandlet flere saker over fri rettshjelp.

Forslag:

– Den norske egenandelsordningen bør gjennomgås og vurderes i lys av de finske erfaringene. Andelene bør øke med økende inntekt. En bør overveie å forlate prosentegenandelene og i stedet fastsette maksimumsbeløp for egenbetalingen tilpasset den enkeltes betalingsevne. Det offentlige kostnadsansvaret bør først tre i kraft når egenandelene er oppbrukt. Behovet for kostnadskontroll kan eventuelt dekkes ved små prosentegenandeler ut over grunnegenandelen.

9.3.2.3 Saksomkostninger

Som hovedregel dekker verken FR eller NR saksomkostninger. Kostnadsrisikoen legger ikke bare et press på klientene til å unngå rettssaker. Den legger også press på rettshjelperne om å unngå rettshjelpstrategier som kan eksponere klienter med svak økonomi for en risiko som kan ødelegge denne. Dette kan tilsi at de råder klienter over rettshjelplovene til å inngå forlik eller velge alternativ konfliktløsning hvor de ville tilrådd rettssak for mer velstående klienter.

I Finland legger både rettshjelpbyråene og advokatene betydelig vekt på å unngå rettssaker som kan eksponere klientene for en større saksomkostningsrisiko. De privatpraktiserende advokatene skal forutsetningsvis bare brukes i offentlig rettshjelp når det er på det rene at en sak skal for retten. For at ordningen ikke skal virke som et ekstra press for saksanlegg, er det tilstrekkelig for dekning at rettshjelperen dokumenterer at saksanlegg var et nærliggende og realistisk alternativ som krevde nærmere vurdering. Hvis konklusjonen er at saken bør søkes løst gjennom forlik eller alternativ konfliktløsning vil rettshjelperen likevel få betalt for arbeidet.

Dersom ambisjonen med rettshjelpordningen er å likestille lavinntektsgruppene med de økonomisk sterkere når det gjelder tilgang til domstolene, kan det hevdes at saksomkostninger til motpart står i samme stilling som andre rettshjelputgifter, og bør underlegges den samme form for behovsprøving og krav om egenbetaling. Et annet spørsmål er om det vil øke prosessvilligheten om parter med offentlig rettshjelp fritas for saksomkostningsrisikoen. Men selv om saksomkostningsrisikoen fjernes, forsvinner ikke selve risiko-

en for å tape selve saken. Det er derfor usikkert om en likebehandling av saksomkostninger til motpart med andre rettshjelputgifter ville endre prosessvilligheten i særlig grad. Derimot kan motpartens prosesstrategi påvirkes dersom denne vet at tilkjente saksomkostninger som motparten ikke er i stand til å dekke vil bli betalt av det offentlige. Dispensasjonsadgangen i NR § 22 er motivert ut fra en slik vurdering.[6] Dersom en part hvor det offentlige finansierer saken, taper denne fullstendig, kan det virke urimelig at motparten ikke kan få inndrevet omkostningene som er påført ham og som han ville sluppet om det offentlige ikke hadde finansiert motparten.

De vurderingene som bestemmer om en konflikt bør bringes inn for domstolene eller ikke, er av typisk faglig, profesjonell karakter. Klienter over offentlig rettshjelp vil normalt ha begrensede forutsetninger for å gjøre en selvstendig vurdering av prosessrisikoen. Reglene om saksomkostninger har derfor først og fremst til formål å påvirke rettshjelpernes vurderinger av prosessrisikoen.

Forslag:

– Ordningen med at saksomkostninger til motparten ikke dekkes bør revurderes. En må finne fram til en risikofordeling mellom det offentlige og den enkelte som forhindrer at saksomkostningsrisikoen blir en urimelig sperre mot nødvendige rettssaker for målgruppene for offentlig rettshjelp.

9.3.2.4 Bruken av økonomisk behovsprøving

Verken finsk eller norsk rettshjelp bygger som nevnt på det fjerde prinsippet i dag, selv om det har vært oppe i rettshjelpdebatten. Men det kan spørres om ikke Norge er på vei bort fra økonomisk behovsprøving. To trekk peker i denne retningen:

Det første er at unntakene fra den økonomiske behovsprøvingen er blitt mer omfattende med årene og langt mer omfattende enn i Finland. Unntakene er konsentrert om personer som enten er ofre for kriminalitet eller er utsatt for alvorlige integritetsinngrep fra det offentlige. I økende grad brukes den offentlige rettshjelpordningen her til å sørge for rettshjelp til alle i utvalgte typer av saker i stedet for å være en ordning for å hjelpe økonomisk svakstilte grupper med nødvendig rettshjelp for et bredt spekter av problemer.

Begrunnelsen her er en annen enn økonomisk likestilling i mulighetene til å hevde sin rettsstilling og som har vært hovedprinsippet bak rettshjelpordningen. Tankegangen er at *ingen* skal behøve å ha utgifter til rettshjelp i disse sakstypene uansett økonomi. Den har likhetspunkter med rettshjelp i ekspropriasjonssaker, hvor den som må avstå fast eiendom til offentlig bruk, både skal ha erstatning og slippe utgifter til juridisk bistand for å få den utmålt riktig.

Den norske ordningen prioriterer ut problemtyper som er viktige både for folk med lave og middels inntekter, samtidig som den gir gratis rettshjelp også til de som kan betale selv i noen av de prioriterte problemtypene. Samtidig er de økonomiske grensene nylig blitt hevet betydelig og egenandelene redusert, se kap. 5.3 s. 46. Spesielt for fritt rettsråd er egenandelene beskjedne – særlig for de øverste inntektsgruppene som går inn under ordningen. Norge bruker derfor vesentlig mer ressurser enn Finland på å yte rettshjelp til middelinntektene, samtidig som de saklige begrensningene er mer omfattende enn i Finland.

Finland har holdt klarere fast på hovedprinsippene bak rettshjelpordningen. Nesten all rettshjelp er behovsprøvd, og egenandelene langt større. Samtidig er dekningsområdet vesentlig bredere.

Her ligger det et komplisert og prinsipielt prioriteringsspørsmål. Med lavere økonomiske grenser og større egenandeler kunne de saklige begrensningene i Norge vært liberalisert – i hvert fall for de fattigste – uten at ressursbruken behøvde å gå opp. Etter min vurdering er det en uheldig prioritering å dekke rettshjelpbehov for grupper som har råd til å betale helt eller delvis selv, fremfor behovene til de som ikke har råd til å betale for rettshjelp overhode. Den finske behovsprøvingen er klarere innrettet mot å sikre de fattigste nødvendig rettshjelp i alle saker hvor det eksisterer et seriøst behov.

Forslag:

– Vilkårene for rettshjelp må sikre forsvarlig dekning av de fattigste befolkningsgruppenes behov før det offentlige betaler rettshjelputgifter som den enkelte har økonomi til å dekke selv.

---

6 Jf Ot.prp. nr 91 (2003-2004) pkt 11.4 og Justisdepartementets rundskriv G-12/05 pkt 7.1.

9.4 Innholdet av rettshjelpen

Rettshjelpforskningen viser en omfattende juridisk usikkerhet og avmakt i befolkningen – særlig i de lavere lag. Både sakstallene til rettshjelptiltakene utenfor rettshjelplovene og rådgivningen til de finske rettshjelpbyråene bekrefter langt på vei disse funnene. Det eksisterer et stort, udekket behov for juridisk diagnose og råd om hvordan juridiske problemer bør gripes an. Statskonsult er inne på det samme i omtalen av de ukommersielle rettshjelptiltakene utenfor rettshjelploven:

> «Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at rådgivningen i mange tilfeller ikke er rent juridisk. Svært ofte har brukeren behov for bistand til å finne ut hvor man kan henvende seg med et problem eller hvordan man kan klage på et vedtak. I de fleste tilfeller dreier dette seg om saker relatert til offentlig forvaltning.
>
> Det store antallet henvendelser til virksomheter som Forbrukerrådet, Huseiernes Landsforbund o.l. tyder også på at behovet for førstelinjerådgivning er stort. Mye handler om å få informasjon om hva som er gjeldende regelverk, hva man som bruker/kunde har krav på, hvor man kan henvende seg for å få bistand osv.»[7]

Bedømt ut fra rettshjelpforskningen er det ikke bare i forbrukersaker dette behovet er stort. Gjeldsproblemer er annet, viktig felt som omfatter store befolkningsgrupper. Familieproblemer, arv, regulering av fast eiendom, sosial- og trygderett, skatt, arbeidsrett er alt rettsfelter hvor det eksisterer omfattende veiledningsbehov, og hvor det varierer mye hvor godt dette ivaretas av de eksisterende tilbudene. I tillegg kommer atskillige grupper med spesielle problemer knyttet til status som enslig forsørger, minoritet, kriminalitetsoffer, flyktning, prostituert, rusavhengig, og handikappet, osv, hvor det kan være behov for spesialkompetanse på gruppens problemer. 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.

I Finland ivaretas denne funksjonen primært av rettshjelpbyråene. Det kan synes som om de finske rettshjelpbyråene ivaretok mer av diagnostiseringsfunksjonen før. Da byråene ble overført fra kommunene til staten i 1998 falt sakstallet fra ca 80 000 per år til rundt 50 000.[8] Byråene ble sentralisert og virksomheten ble sterkere fokusert på problemer med klart juridisk innhold. Gjeldssakene – som typisk er av blandet juridisk/økonomisk karakter og hvor de juridiske problemstillingene varierer sterkt i kompleksitet – ble overtatt av egne gjeldsrådgivere. Samtidig sluttet byråene å statistikkføre rådgivning over telefon. Nå ser erkjennelsen av viktigheten av uformell kortvarig rådgivning ut til å være økende – bla gjennom opprettelsen av veivisertjenesten og økt vekt på registrering av telefonhenvendelser. Som nevnt ble den tatt opp igjen i 2007, hvor 13 000 telefonhenvendelser ble registrert.[9]

I Norge er det tiltakene utenfor rettshjelplovene som ivaretar disse funksjonene. Fritt rettsråd har et lavt volum, ordningen omfatter ikke telefonrådgivning, og fokuserer i det alt vesentlige på tyngre problemer.

Diagnostiseringsfunksjonen er etter mitt syn ikke tilstrekkelig vektlagt i offentlig rettshjelppolitikk, verken i Finland eller i Norge, selv om Finland er kommet lengre enn Norge her. 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, se nærmere kap. 2.3.2, s 19-22.

Fra tid til annen har det i Norge vært etablert ordninger med kortkonsultasjon hos advokater, men de har vist seg ineffektive i praksis. Advokatvaktene har derimot vist seg effektive og kan sikkert utvikles. St.meld. 16 1989-90 tok opp problemet med manglende juridiske rådgivningstilbud for 20 år siden og foreslo prøvevirksomhet med rettssentre og uavhengige rådgivningsbyråer,[10] men denne meldingen ble trukket tilbake av Regjeringen Syse. Hvis de offentlige servicekontorene i kommunene som det nå drives forsøksvirksomhet med ble utbygget med telefonservice, vil-

---

7 Statskonsult s 110.

8 Optula s 87-89.

9 Optula s 88-89. Som nevnt i kap 8.3.1.1 s 73-74 er det betydelig usikkerhet knyttet tiltallet pga. dobbeltregistrering.

10 St.meld. 16 (1989-90) s 74-79.

le de etter all sannsynlighet få henvendelser i 100 000 – klassen hvert år.

Forslag:

– Det bør settes i gang en betydelig utvikling av det juridiske rådgivningstilbudet i Norge, med hovedvekt på enkel, kortvarig hjelp i standardspørsmål.

9.5 Rettshjelpmarkedets funksjon i offentlig rettshjelp

9.5.1 Innledning

De meget store forskjellene i ressursbruk på offentlig rettshjelp mellom Norge og Finland gir åpenbart grunn til nærmere vurdering. Selv om noe av forskjellen sikkert har «naturlige» forklaringer, er det grunn til å anta at rettshjelpen i Finland er mer effektiv fordi sakene løses med mindre ressursinnsats uten vesentlige forskjeller i kvaliteten.

Begge land har som hovedordning at nødvendige rettshjelptjenester skal kjøpes på rettshjelpmarkedet. Offentlig rettshjelp har til formål å avbøte svakheter i markedsmekanismen. Siden rettshjelpmarkedet er den ordinære måten å formidle rettshjelp på, vil *markedsprisen* også spille atskillig rolle for utgiftene til offentlig rettshjelp, særlig for den delen som er basert på kjøp av tjenester fra privatpraktiserende rettshjelpere. Generelt fungerer rettshjelpmarkedet som en ramme også for det offentliges handlefrihet når det gjelder finansiering av rettshjelptjenester.

Som vi har sett, er det klare forskjeller i organiseringen av rettshjelpmarkedet i Finland og Norge. Norge har gått vesentlig lengre i å gjøre rettshjelp til et monopol for privatpraktiserende advokater enn Finland. Antallet *aktører* på rettshjelpmarkedet er likevel langt større i Norge. Finland har også gått vesentlig lengre i å *løsrive* offentlig rettshjelp fra markedsmekanismen ved å etablere et stort nett av rettshjelpbyråer som finansieres som ordinære velferdsinstitusjoner uavhengig av markedet og hvor rettshjelperne lønnes uavhengig av økonomisk produktivitet.

Det norske rettshjelpmarkedet ble grundig analysert i en offentlig utredning fra 2002.[11] Siden markedet er den sentrale mekanismen for å skaffe befolkningen rettshjelp i begge land, har hovedsynspunktene i utredningen også betydelig relevans for sammenlikningen av offentlig rettshjelp. Utredningen trekker veksler på markedsteori – spesielt på prinsippene for fair og åpen konkurranse. Den fokuserer på forretningsprinsippene til advokatprofesjonen med en analytisk dybde som går langt ut over det jeg har sett i tidligere offentlige dokumenter i Norge, og kritiserer mange av de tradisjonelle begrunnelsene for det norske advokatmonopolet på en overbevisende måte. Derfor skal jeg først oppsummere denne. Analysen er generell, beregnet både på forretningsmarkedet og personmarkedet. Jeg fokuserer på de delene av analysen som er særlig relevant for offentlig rettshjelp.

9.5.2 NOU 2002:18 Rett til rett

Utredningen tar utgangspunkt i en målsetting om at alle bør ha anledning til å få dekket nødvendige rettshjelpbehov over rettshjelpmarkedet, og drøfter hvilke reformer som er nødvendige for å nå et slikt mål. Offentlig rettshjelp er et av virkemidlene, men ikke det eneste. Den legger vekt på tiltak som kan bedre markedsposisjonen til alle grupper av kjøpere av rettshjelp. Den skiller mellom profesjonelle og uprofesjonelle kjøpere. Den siste gruppen inkluderer vanlige lønnstakere og ressursvake grupper – herunder også selvstendige håndverkere, fiskere og småbrukere. Den omfatter dermed målgruppene for offentlig rettshjelp.

Utredningen drøfter dels markedsbetingelsene for kjøperne av rettshjelptjenester – eller *det rettshjelpsøkende publikum* som de også kalles – dels analyserer den markedsmekanismens funksjon på tilbydersiden – dvs for advokatene.

9.5.2.1 Brukerne

Utredningen påpeker svakheter i transparensen eller informasjonen om rettshjelptjenester. Rettshjelp er en eksperttjeneste hvor tilbyderen vet vesentlig mer om tjenesten enn forbrukeren. Uprofesjonelle kjøpere har ufullstendige kunnskaper om priser, kvalitet og tilgjengelige tilbud, og mangler derfor de nødvendige forutsetningene for å velge den beste rettshjelperen for sitt problem. Det er også vanskelig å sikre god tilbyderinformasjon:

Kvaliteten lar seg vanskelig kontrollere på forhånd, før rettshjelpen er levert. Men også kvalitetsbedømmelse etter at rettshjelpen er gitt, er vanskelig for uprofesjonelle kjøpere fordi de har liten erfaring med juridisk tjenesteyting og resul-

[11] Norges offentlige utredninger (NOU) 2002:18 *Rett til rett.*

tatet heller ikke er noen sikker indikator på kvaliteten av arbeidet.

Priser er også vanskelige å sammenlikne. Normalt gis det ikke pris på forhånd, og det er ofte heller ikke mulig å gi noen sikker kalkulasjon, fordi det er mange usikkerhetsmomenter knyttet til rettshjelp, som hvor omfattende dokumentasjon som vil trenges, hvordan motparten vil reagere, om saken må behandles i flere instanser osv.

Rettshjelp er derfor en tjeneste som uprofesjonelle brukere kjøper på grunnlag av tillit, ikke ut fra forhåndskjennskap til tjenestens kvalitet og pris. Det er ikke vanlig for dem å henvende seg til flere rettshjelpere for å kunne sammenlikne pris.

En undersøkelse i Finland fra 2004 viste at det kan være mye å spare på å undersøke pris hos flere advokater. Prisen på en ektepakt hos advokatene i Oulu len varierte mellom 255 euro (Nkr 2 040) og 1 220 euro (Nkr 9 760).[12] Tilsvarende funn ble gjort i en undersøkelse i Oslo i 1987. Her varierte prisforlangende for et enkelt testament fra Nkr 150 til Nkr 1 800.[13]

I markedsteorien antas det at manglende transparens påvirker tjenesteytingen negativt. Når brukeren mangler grunnlag for å vurdere pris og kvalitet, vil tjenesteytere som tilbyr de dårligste tjenestene kunne tjene mest. Brukerne risikerer derfor dårligere standard på tjenestene enn i et transparent marked. Manglende transparens kan derfor skremme folk fra å kjøpe nødvendig rettshjelp selv om de har råd til det.

Vanlige virkemidler mot manglende transparens er garantier, tester av produkter og tjenester, disiplinær- og erstatningsordninger og profesjonelt omdømme. Garantier på eller tester av rettshjelptjenester forekommer knapt. Derimot fines det etablerte disiplinærordninger. Men uprofesjonelle brukere har normalt ikke kjennskap til hvilke rettshjelpere som har fått disiplinærreaksjoner. Normalt vil de også ha vansker med å bruke klagesystemet selv uten rettshjelp – en sakstype som ikke er prioritert i NR.

Utredningen antar derfor at manglende transparens er en viktig grunn til det store udekkede rettshjelpbehovet. Det offentlige må sikre at personer med begrenset juridisk innsikt også kan sikre og utnytte sine juridiske posisjoner på forsvarlig vis. En vesentlig forbedring av markedsinformasjonen er en nødvendig forutsetning for dette. Virkemidler er Internet, informasjonskampanjer og offentlige servicekontorer.

[12] Optula s 22 med henvisninger.
[13] Brakkegruppa i Juss-Buss 1987 «Pris på testament hos advokat» *Juss-Buss skriftserie* nr 32 s 7.

9.5.2.2 Tilbyderne

Markedsbetingelsene for tilbyderne i Norge er heller ikke optimale i følge utredningen. Konkurransebegrensningen gjennom advokatmonopolet begrenser tilgangen på rettshjelpere unødig. Med de store udekkede rettshjelpbehovene som eksisterer, bør alle som har realkompetanse til å yte en eller annen form for rettshjelp, også ha anledning til det. Særlig legrådgiverne i Norge møter restriksjoner som gjør at de ikke kan etablere seg.[14] Kvalitet på tjenesteytingen er en viktig begrunnelse for de eksisterende restriksjonene, men disse går for langt. Kvalitetskontrollen bør begrenses til det som er nødvendig for å sikre at rettshjelperne holder seg til rettshjelpytelser de er kvalifisert for og ikke tar på seg andre oppgaver. Det er bare for sakførsel at det er behov for et visst monopol. Flere utdanninger enn mastergrad/cand jur bør kvalifisere for kommersiell rettsrådvirksomhet.

Etableringsreglene begrenser også konkurransen. Restriksjonene på flerfaglige firmaer, som f eks kombinerer rettshjelp og revisjon og på eierskap i advokatfirmaer bør fjernes. Utenlandske investorer kan bidra til innovasjon, f eks i form av kjeder og andre lavkosttilbud beregnet på vanlige menneskers rettshjelpbehov.

Reglene for god advokatskikk bør ikke begrense sunn konkurranse, og ansvars- og disiplinærbestemmelsene for uforsvarlig tjenesteyting bør være klare og tilgjengelige. Konkurransemyndighetene bør aktivt overvåke rettshjelpmarkedet og påse at konkurransen er effektiv og fair.

Rettshjelpernes priser bør bli mer transparente. Advokatene vektlegger ikke priskonkurranse, men fremhever kvalitet og omdømme. Manglende prisbevissthet hos kjøperne kan være en forklaring her. Rettshjelptilbydere bør pålegges å presentere prisoverslag med nedre og øvre grense, med angivelse av hva slags arbeidsoperasjoner – eller rettshjelp – det omfatter, og med plikt til å varsle om overskridelser. Bare de generelle reglene om villedende markedsføring bør begrense rettshjelpernes markedsføring. Alle konkurransebegrensende regler som er spesielt myntet på rettshjelp, bør fjernes for å bedre konkurransen.

Etablering av et spesialistsystem er viktig for økt transparens. Det kan også omfatte sakstyper som er viktige for målgruppene for offentlig rettshjelp som sosial- og trygderett, familierett, barnerett, husleierett, arbeidsrett og utlendingsrett. Da vil også uprofesjonelle kjøpere lettere kunne finne

[14] Se kap. 2.4.2 s 23-24.

fram til rettshjelpere som er godt kvalifisert for å håndtere sakene deres.

9.5.2.3 Økonomiske barrierer

Etter utredningens syn vil det fortsatt være grupper som ikke vil ha ressurser til å dekke relevante rettshjelpbehov også om rettshjelpmarkedet blir effektivt og transparent – selv om flere vil kunne dekkes om transparensen bedres. Dermed melder spørsmålet om et økonomisk støttesystem seg. Hvor omfattende dette bør være anser utredningen som et politisk spørsmål. Den drøfter både rettshjelpforsikring og offentlige støtteordninger.

Rettshjelpforsikringene bør forbedres. Begrensingene i skadebeløp er for restriktive og begrensingene i hvilke sakstyper som dekkes for omfattende. Selv med forsikring er både lavinntekts- og middelinntektsgruppene eksponert for en alt for stor risiko om de skulle bli involvert i en alvorlig rettstvist. Forsikringen bør heller ikke ha «huller» i dekningsområdet.

Utredningen etterlyser også alternative innkjøpsmetoder i rettshjelpmarkedet. Profesjonelle kjøpere benytter i dag anbud og storkjøp av rettshjelptjenester, selv om det eksisterer en tendens til å fokusere på timepris, ikke på de totale kostnadene. Den mener at slike innkjøpsmetoder bør brukes i offentlig rettshjelp, men drøfter ikke dette nærmere.

Egenandelene må utformes på en kostnadseffektiv måte. De bør sikre at folk selv betaler det som med rimelighet kan forlanges av dem og sikre at ordningen ikke misbrukes, men de må ikke ha en størrelse som virker avskrekkende på bruken av ordningen når behovet er relevant. Ordningen må også dekke sakskostnader til motparten i rimelig utstrekning, slik at heller ikke omkostningsrisikoen blir en barriere mot relevant bruk av rettshjelp. Flere sakstyper bør omfattes slik at ordningen dekker et bredt spekter av juridiske problemer. Utvalgets vurderinger her samsvarer med de jeg har gitt uttrykk for i pkt. 9.3.2.2 og 9.3.2.3 s. 87-89.

9.5.3 Egne vurderinger

Det finske rettshjelpmarkedet er mye mindre regulert på tilbydersiden enn i Norge. Kommersiell rettshjelp er ikke noe monopol for advokater. Den finske reguleringen her er mer i overensstemmelse med anbefalingene i «Rett til rett». Dermed skulle en tro at tilbudet på rimelig rettshjelp ville være bedre i Finland og at en større andel av rettshjelpbehovet burde kunne dekkes over det ordinære rettshjelpmarkedet. Men antallet kommersielle rettshjelpere er langt lavere i Finland enn i Norge, og advokatenes prisnivå heller høyere. En viktig grunn til å etablere rettshjelpbyråene var rettshjelpermangel – særlig i spredtbygde strøk i Øst- og Nord-Finland. Men prisene til rettshjelperne uten advokatbevilling ser ut til å ligge noe lavere enn til advokatene.[15] Det er derfor mulig at tilgangen på rimelig rettshjelp er bedre i Finland enn i Norge.

Bortsett fra forskjellen i monopolisering er det grunn til å tro at de svakhetene som NOU 2002:18 påpeker for det norske retthjelpmarkedet, også gjelder rettshjelpmarkedet i Finland. Transparensen er lav, prisene varierer og mulighetene for å gjøre rasjonelle kjøp begrensede og det er lite innovasjon og nyskaping i tjenesteytingen – spesielt til de mer betalingssvake delene av befolkningen. Med et langt lavere advokat- og rettshjelpertall er det nærliggende å anta at konkurransen generelt er svakere enn i Norge – noe som ytterligere vil svekke interessen for denne delen av rettshjelpmarkedet. Men tall som viser hvor stor del av rettshjelperne som deltar i offentlig rettshjelp i Finland, foreligger ikke.

Den finske reguleringen gir muligheter for et mer differensiert og omfattende markedsbasert rettshjelptilbud enn i Norge, men i utgangspunktet også større risiko for sviktende kvalitet.[16] Den norske reguleringen sikrer kanskje høyere gjennomsnittlig kvalitet på tjenesteyterne, men det gjør også tilbudet mer begrenset. Men med høye kompetansekrav og begrenset konkurranse kan tjenesteyterne dels være overkvalifiserte og dermed bli urimelig dyre for målgruppene for offentlig rettshjelp. Selv om tjenesteyternes generelle juridiske kompetanse gjennomsnittlig skulle være høyere i Norge enn i Finland, behøver ikke deres spesialkompetanse å være det. Ved begrenset konkurranse vil tjenesteprodusentene orientere seg mot de mest profitable delene av markedet og utvikle sin spesialkompetanse med henblikk på disse gruppene. For målgruppene for offentlig rettshjelp kan det bety et utilstrekkelig tilbud, som både kan være faglig svakt og urasjonelt. Det kan derfor godt være at det markedsbaserte rettshjelptilbudet i Finland er mer effektivt for målgruppene for offentlig rettshjelp enn i Norge.

---

15 Optula s 22.

16 Optula s 8 om privatpraktiserende jurister: «The lack of supervision of their activity is, however, generally considered a problem.»

Norge kjøper nesten all rettshjelp etter rettshjelplovene på rettshjelpmarkedet. Sakførsel kjøpes også hos privatpraktiserende advokater og juridiske hjelpere i Finland. De markedsmessige svakhetene vil også ramme tjenestekjøp som finansieres over offentlig rettshjelp. Svak konkurranse driver prisene i været og legger press på den offentlige prisfastsettelsen. Jo større forskjellen blir til markedsprisen, jo mindre interessante blir de offentlige rettshjelpoppdragene for tilbyderne, og jo sterkere vil kritikken mot prisingen bli. Klientene er riktig nok i stor grad beskyttet mot de økonomiske konsekvensene av at markedsmekanismen ikke fungerer optimalt, men kan også bli rammet gjennom egenandelsordningen, spesielt i Finland hvor egenandelene kan bli langt større enn i Norge.

Den offentlige prisfastsettingen gir nok vern mot overprising, men svak konkurranse innebærer at markedsmekanismen ikke verner mot overdreven timeskriving eller svak kvalitet på rettshjelpen. Dette må i så fall gjøres gjennom kontrollordninger som også innebærer kostnader for det offentlige. Transparensen vil heller ikke endres selv om kjøperen har offentlig finansiering. Spesielt ressursvake grupper vil være sårbare her, og oftest fullstendig avhengig av rettshjelperens profesjonelle standard.

Den lave salærsatsen er et kontinuerlig friksjonspunkt når leverandøroppgavene skal ivaretas av en profesjon som primært driver tjenesteyting på kommersiell basis. Dels fører ordningen til misnøye over at «samme arbeid» skal betales dårligere når staten skal dekke regningen kombinert med krav om økning av betalingen, dels til at betalende klienter prioriteres og dels til at advokatene kan prøve å «presse» ordningen for å redusere «inntektstapet» ved å ta saker over rettshjelpordningene mest mulig. Ved honorar etter timesats, vil insentivet her være å føre så mange timer som mulig i denne enkelte sak – også «gråsonetimer» som gjelder faglig oppdatering, kontoradministrasjon, ventetid, osv. Ved stykkpris vil det være økonomisk rasjonelt å nedlegge så lite arbeid som mulig per sak. Dels kan fortjenesteinsentivet føre til det som angloamerikansk rettshjelplitteratur omtales som «cherry picking». Advokaten tar inn saker som erfaringsmessig medfører lite arbeid og aviser de som vil være tidkrevende. I en bransje hvor høy inntekt også er et statusstempel, kan advokater som primært lever av fri rettshjelp bli stemplet som «tapere» og bli oppfattet som «annenrangs» – ikke bare i klientmarkedet, men også blant kolleger.

En kan spørre om rettshjelpen i Norge pga de høye kompetansekravene har et problem med overkvalifisering. Som nevnt viser rettshjelpforskningen at juridisk sett enkle problemer utgjør en stor del av det udekkede rettshjelpbehovet. Erfaringer, særlig fra Storbritannia, viser at svært mye av dette kan løses av rådgivere med skolering som er tilpasset til de aktuelle problemtypene, uten at de trenger å inneha advokatkompetanse, forutsatt at rådgivningen er hensiktsmessig organisert og kvalitetssikret. Rettssentre kan være en organisasjonsmodell her, slik det ble foreslått i St.meld. 16 (1989-90).[17] Siden det er tale om et stort volum, vil en kunne oppnå vesentlige besparelser ved å håndtere rutineproblemer uten å bruke advokater eller juridiske hjelpere. Advokater kan også finne det lite utfordrende å håndtere store mengder av slike problemer.

Anbud er en vanlig og etter hvert påbudt metode ved store offentlige innkjøp. Gjennom rettshjelpordningene i rettshjelplovene er det offentlige i realiteten blant de største kjøperne av tjenester i rettshjelpmarkedet. I dag kjøpes tjenestene inn for det enkelte oppdrag, basert på standardpriser. Det er uformelle forhandlinger med advokatforeningene om honorarsatsene, men de fastsettes ved offentligrettslige beslutning. Det er begrenset kontroll med tjenesteytingens kvalitet og omfang. Det offentlige burde utnytte markedsmakten mer effektivt enn i dag og utvikle ordninger for storkjøp av tjenester til offentlig rettshjelp.

Verken Norge eller Finland praktiserer i dag noen anbudsordning eller kjøper inn større kvanta av rettshjelptjenester. Ideene om anbud og innkjøp av offentlig rettshjelp «en bloc» ble tatt opp i St. meld. 16 (1989-90), se s 79-82, men er ikke blitt fulgt opp senere. Offentlig rettshjelp i England og Wales har derimot satset på «contracting» og «franchising», se egen rapport om dette.[18]

Forslag:

– NOU 2002:18 *Rett til rett* inneholder en rekke viktige forslag om å bedre rettshjelpmarkedets funksjon for de personlige brukerne. Forslagene bør følges opp som del av arbeidet med å forbedre offentlig rettshjelp.

---

17 St.meld. nr. 16 (1989-90) s 61-79.

18 Johnsen, Jon T. 2008 «Engelsk rettshjelp. Utvikling av en målstyrt organisasjon» Utredning til Justisdepartementet avgitt 5 september 2008, se www.regjeringen.no.

9.6 Betydningen av offentlige rettshjelptiltak

9.6.1 Kostnader

Til forskjell fra Norge har Finland valgt å levere en vesentlig del av den offentlige rettshjelpen utenom markedet. Jeg skal derfor gå nærmere inn på de offentlige rettshjelpbyråenes rolle i finsk rettshjelp.

Siden de privatpraktiserende rettshjelperne og de offentlige byråene i atskillig grad ivaretar ulike funksjoner i rettshjelpordningene, er det ikke helt lett å sammenlikne kostnadene for de to tilbudene. Rapporten fra Optula gjør likevel noen overslag:

Ser en på kostnadene per klient, ligger de på 490 euro (Nkr 3 920) i byråene mot 1 120 euro (Nkr 8 960) hos de privatpraktiserende advokatene. Dette blir imidlertid en for grov sammenlikning, siden byråene har en høy andel rettsråd i porteføljen, mens advokatene bare yter sakførsel. Men også om vi holder oss til rettssakene i byråene ligger gjennomsnittsprisen på 590 euro (Nkr 4 720) som bare er litt over halvparten av kostnadene hos de privatpraktiserende advokatene. Selv om det må tas reservasjoner – bla fordi advokatenes saker gjennomsnittlig kan være mer tidkrevende, er tjenesteytingen i følge Optula i hvert fall ikke dyrere i byråene enn hos de privatpraktiserende advokatene. (Optula s 99-100.)

Etter mitt syn viser Optulas overslag at konklusjonen er for svak. De forutsetter at rettssakene til de privatpraktiserende advokatene i gjennomsnitt er omtrent *dobbelt* så tidkrevende som sakene til byråene. Advokatene håndterer først og fremst straffesaker og familierettssaker. Dette er også store saksgrupper hos byråene. Jeg er derfor tvilende til om forskjeller i sakstyper kan forklare den store forskjellen i kostnadsnivå. Analyser av de norske rettshjelpkontorene viser at kostnadsnivået der ligger langt lavere enn for rettsråd hos privatpraktiserende advokat. En sammenlikning av utgiftene til fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat med utgiftene ved Kontoret for fri rettshjelp i Oslo viste at kostnadene per sak lå på rundt en tredjedel av kostnadene hos privatpraktiserende advokat.[19] En analyse av Rettshjelpkontoret Indre Finnmark konkluderte med at kostnadene per juristarbeidstime lå på samme nivå som fritt rettsrådsatsen, men da var betydelige reise- og tolkeutgifter inkludert. Analysen konkluderte med at en åpenbart kunne effektivisere fritt rettsråd vesentlig om en erstattet ordningen med rettshjelpkontorer av tilsvarende type i distrikter som ligger til rette for det.[20]

Rett drevet vil offentlige rettshjelpkontorer høyst sannsynlig levere rettshjelp vesentlig billigere enn privatpraktiserende advokater i dagens marked, selv om betalingen til advokatene ligger langt under markedsprisen. De utgjør også et mer stabilt tilbud. Gjennom erfaring og spesialkompetanse kan de også være en sunn konkurrent til de private rettshjelperne og bidra til å holde prisene nede. Hvis tidsbruken hos de privatpraktiserende rettshjelperne fremstår som høy, kan de overta slike saker selv. I de svenske rettshjelpkontorene ble det i sin tid gjort grundige tidsstudier av behandlingsprosessen der som grunnlag for fastsettelse av betalingssatsene for offentlige rettshjelpoppdrag utført av privatpraktiserende advokat.

9.6.2 Kapasitet og geografisk fordeling

Den lave offentlige betalingen for rettshjelp etter rettshjelplovene er basert på at det finnes ubrukt kapasitet blant de privatpraktiserende rettshjelperne som de ikke får solgt til ordinær markedspris. Dette begrenser hvor mye kapasitet som kan hentes ut fra de private tilbyderne. Når tilgangen på markedsklienter øker vil kapasiteten for offentlige oppdrag reduseres og omvendt.

Norge har ikke noen systematisk kartlegging av om tilbudet står i forhold til etterspørselen, ei heller av om den offentlige betalingen er tilpasset forholdene i rettshjelpmarkedet forøvrig. Mine overslag i kap 8.3 og 8.4 gir en sterk indikasjon på at kapasiteten er for lav og svært ujevnt geografisk fordelt.

Den nevnte norske undersøkelsen fra 1987 av pris på testament hos advokat[21] viste at kapasiteten for et slikt oppdrag var begrenset og at det ikke var enkelt å finne fram til den. Av 200 advokater som ble kontaktet gjentatte ganger om oppdraget i løpet av en arbeidsdag, lyktes det bare å finne fram til 57 som var villige til å påta seg oppdraget. Tre av fire henvendelser var altså mislykkede. En del brukte nok også et høyt prisforlagende som avvisningsteknikk.[22] Andre undersøkelser – som riktig nok ligger noen tiår tilbake i tid – viser også tilsvarende mekanismer. Henvendelser om oppdrag over offentlig rettshjelp blir i stor grad avvist.[23]

Også Advokatforeningens undersøkelse av medlemmenes leveranse av fri rettshjelp indikerer langt på vei det samme. Godt over halvparten tar ikke offentlige rettshjelpoppdrag. Nesten halv-

---

19 St.meld. nr. 16 (1989-90) s 36.

20 Johnsen, Jon T 1997 *Samisk rettshjelp. En analyse av rettshjelpkontoret Indre Finnmark*. Tano-Aschehoug s 177-78.

21 Se pkt 9.5.2.1 s 91.

22 Brakkegruppa i Juss-Buss 1987 s 2-7.

23 Johnsen, 1987 s 435-37. St.meld. nr. 16 (1989-90) s 32, 39.

parten av de som tar oppdrag, gjør dette bare sporadisk. Dagens tall for fritt rettsråd i Norge gir derfor ikke noe dekkende uttrykk for etterspørselen blant målgruppene, men er først og fremst et uttrykk for hvor stor kapasiteten blant advokatene er for slike oppdrag.

I de finske rettshjelpbyråene er de økonomiske insentivene annerledes. Rettshjelperne er ansatt på fastlønn for å betjene målgruppene for offentlig rettshjelp i et distrikt. Så langt som mulig bør alle som oppfyller vilkårene i FR få hjelp dersom de henvender seg til byrået. Alle som ønsker rettshjelp etter FR må få søknaden behandlet et av rettshjelpbyråene. Pågangen gir dermed også et godt bilde av etterspørselen. Kapasitetsbruken innrettes med dette for øye. I områder med stor klientpågang vil dette legge et betydelig press i retning av å behandle sakene effektivt. Blir presset stort, kan det gå ut over kvaliteten. Er presset lite, kan saksbehandlingen bli urasjonell. Vårt inntrykk fra undersøkelsen i 2003 var at kapasitetsutnyttingen gjennomgående var høy, og at staben er erfaren og godt motivert for arbeidet. Flere byråer opplevde kapasitetsproblemer, som de løste gjennom køordninger. En ventetid over to uker ble sett på som problematisk og det ble lagt stor vekt på å holde køtiden lav. Kødannelser var et viktig datum når ressurser skulle fordeles mellom rettshjelpbyråene.[24]

I utgangspunktet er det en frivillig sak om den som har et rettshjelpbehov som omfattes av rettshjelplovene, ønsker å benytte seg av offentlig rettshjelp. Verken etter finsk eller norsk rettshjelppolitikk er det noe mål at alle problemer som kan dekkes over ordningene også skal kanaliseres inn i dem. Men ideologien forutsetter et *informert* valg. Den som avstår fra å hevde berettigede juridiske krav på grunn manglende innsikt i tilbudet eller tiltro til offentlig rettshjelp, lider i realiteten nettopp rettstap på grunn av en juridisk avmakt som offentlig rettshjelp skal forebygge. Det samme gjelder naturligvis om juridisk berettigede krav på rettshjelp siles fra som følge av at rettshjelpsystemet har for liten kapasitet. Hvis kapasiteten er utilstrekkelig, kan de juridiske kriteriene bli mer formelle enn reelle. Spørsmålet blir da ikke om man har et problem som går inn under ordningen, men hva slags problemer rettshjelperne prioriterer i praksis.

Som vi har sett, går det en viktig skillelinje mellom norsk og finsk rettshjelppolitikk her. I Norge har man vært lite opptatt av om de privatpraktiserende advokatene produserer en rettshjelpdekning som svarer til den rettshjelploven 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. En slik vurdering vil nødvendigvis ta utgangspunkt i firmaets oppdragssituasjon. Her er tilgangen på betalte oppdrag stort sett den sentrale faktoren, ikke i etterspørselen etter offentlig finansiert rettshjelp.

Nøkkelfunksjonen til de finske byråene gir dem virkemidler for å påvirke fordelingen av den tilgjengelige rettshjelpkapasiteten. Gjennom søknadsbehandlingen kan sakene fordeles mellom byråene og de privatpraktiserende rettshjelperne. Avhengig av etterspørselen kan byråene vurdere hvor mye av sin egen kapasitet de vil bruke på rettsråd og på sakførsel. De kan allokere mer av egen kapasitet til områder innen rettshjelpdistriktet som har dårlig dekning av privatpraktiserende advokater og sikre at tilbudet blir rimelig geografisk fordelt, og FJD kan sørge for geografisk utjevning i tilbudet av offentlig rettshjelp mellom rettshjelpdistriktene gjennom fordelingen av byråer og stillinger til disse. Dette gir muligheter for å kompensere for geografiske skjevheter i tilbudet fra privatpraktiserende rettshjelpere som Norge mangler.

Etter mitt syn er kapasitetsproblemet ikke viet tilstrekkelig oppmerksomhet i Norge. En må etablere et tilbud som gir rimelig sikkerhet for at alle som ønsker å få avklaret om de har et juridisk problem som omfattes av NR, kan få en slik vurdering. De finske byråene ivaretar i dag denne funksjonen på en vesentlig bedre måte enn de privatpraktiserende advokatene gjør i Norge, og de er i ferd med utvikle oppgaven som masserådgiver videre. I likhet med de to norske rettshjelpkontorene er de etablert i klientgruppenes bevissthet som institusjoner som håndterer juridiske problemer for lavinntektsgrupper og hvor man kan regne med å få hjelp.

9.6.3 Kvalitet

Mens de privatpraktiserende advokatene i Norge har et høyt innslag av tilbydere med begrenset erfaring med saker under offentlig rettshjelp og i stor utstrekning benytter tilfeldig restkapasitet til disse sakene, har rettshjelperne i rettshjelpbyråene i Finland lang erfaring med klienter og saker over offentlig rettshjelp og har hele sin profesjo-

[24] Justitieministeriet 2008:17 har et eget punkt om «Tilgång til service/Kötid.» Køoppfølgingen skal nå gjøres elektronisk for å sikre god oppdatering, se s 13.

nelle virksomhet i dette klientsegmentet. De utvikler derfor en spesialkunnskap som i stor grad er mangelvare på det norske rettshjelpmarkedet. Et av formålene med å øke sentraliseringen av byråene, var å skape bedre og mer robuste fagmiljøer. Rettshjelpbyråene inngår alle i en felles organisasjon basert på samarbeid, erfaringsutveksling og nasjonalt ansvar for rettshjelpordningens funksjon. Erfaringsutvekslingen og kompetanseoppbygningen skjer derfor på en vesentlig mer effektiv måte enn blant de privatpraktiserende rettshjelperne, hvor erfaringsutveksling utover det enkelte firma er begrenset.

Stykkprisordninger vil premiere de som arbeider raskt og effektivt, men de gir også et insentiv til å redusere tidsbruken ved å arbeide lite grundig. Ellers gir betalingsordningene for de privatpraktiserende rettshjelperne ikke insentiver til å ta mange klienter fremfor få innen rammen av forsvarlig tjenesteyting. Sett fra rettshjelpernes ståsted kan det være vel så fristende å ta inn færre klienter og bruke mer tid på den enkelte klient. De finske rettshjelpbyråene har et lovsatt ansvar for å dekke etterspørselen i et nærmere angitt område. Dette vil legge et betydelig press på kontoret til å tilpasse klientinntaket til etterspørselen.

Rettshjelpbyråene kan behandle saker som av forskjellige grunner er lite populære blant de private rettshjelperne og ofte velges bort. De kan derfor supplere rettshjelpen som er tilgjelig i markedet og utvikle spesialkompetanse som de privatpraktiserende mangler – eksempelvis i utlendingrett eller sosialrett.

Byråene avhjelper mangelen på transparens i rettshjelpmarkedet for målgruppene for offentlig rettshjelp. I likhet med de to norske rettshjelpkontorene er de godt kjent blant klientgruppene, og sannsynligvis langt bedre kjent enn de privatpraktiserende advokatene som tar oppdrag over rettshjelplovene. Siden de selv er rettshjelpinstitusjoner med en omfattende praksis, vil de ha gode kunnskaper om de privatpraktiserende rettshjelperne i sitt område. Denne kunnskapen kan de benytte til å hjelpe klientene med å gjøre fornuftige valg av prosessfullmektiger.

Verken Finland eller Norge har innført formelle ordninger for kvalitetskontroll utover de som ligger i reglene om god advokatskikk og disiplinærordningene for rettshjelpere. For klienter som er misfornøyde med tjenesteytingen fra private rettshjelpere, vil byråene være en viktig kanal for å gjøre klageordningen effektiv. Når rettshjelpen i de offentlige byråene holder god standard, vil dette sannsynligvis også virke normerende på ytelsene fra de privatpraktiserende.

I Regans og Johnsens undersøkelse av offentlig rettshjelp i Finland i 2003 noterte vi en viss diskusjon om kvaliteten av rettshjelpen som ytes av rettshjelpbyråene og av de privatpraktiserende advokatene. Etter Advokatforeningens syn kunne de privatpraktiserende gjennomgående tilby både kvalitetsmessig bedre og billigere rettshjelp. Privatpraktiserende hadde bedre kompetanse, tok seg bedre tid, var mer serviceminded og var tilgjengelige også på kveldstid. Byråene hadde mye småsaker og standardsaker, men var svakere på de mer kompliserte sakene. De kompliserte sakene ble ofte henvist til de privatpraktiserende. Her var det eksempler på at det foreløpige arbeidet fra byråadvokaten ikke var tilfredsstillende. Bare i typiske velferdsretts- og trygdesaker ble byråjuristenes kompetanse ansett å være bedre. Klientenes rett til fritt advokatvalg ble understreket. Byråenes rettsrådmonopol ble ansett som en hindring for å skaffe klientene best mulig service og burde avskaffes. Også de privatpraktiserende burde kunne gi rettsråd.[25]

Advokatforeningens syn hadde liten støtte hos andre sentrale aktører i rettshjelpdebatten. I følge representanter for lagutskottet i Riksdagen var det neppe noen vesentlig forskjell i kompetanse og tjenestekvalitet mellom byråadvokatene og andre advokater. Mange privatpraktiserende advokater hadde begynt i byråene pga manglende oppdragstilgang. Det fantes også atskillig skepsis mot de privatpraktiserende. Det var ikke sannsynlig at kvaliteten varierte særlig mellom privat og offentlig sektor.[26]

Helsingfors rettshjelpbyrå ønsket ikke at rettsrådordningen ble utvidet til de privatpraktiserende advokatene. De mente de ga bedre råd ved advokatbyråene og kapasiteten heller burde utvides her. Foreningen for offentlige rettshjelpadvokater var uenig i at de privatpraktiserende advokatene hadde mer utfordrende saker og hadde bedre grep om de komplekse sakene. Også byråansatte tok store saker i dag.

Etter mitt skjønn er det få holdepunkter for at rettshjelpbyråene generelt leverer rettshjelp av dårligere kvalitet enn de privatpraktiserende advokatene, selv om individuelle variasjoner naturligvis vil forekomme. Mitt inntrykk er heller det motsatte. Når det gjaldt klagesaker hadde den finske advokatforeningen ikke registrert noen høyere klagefrekvens på byråansatte advokater enn på privatpraktiserende.[27]

I Norge har Advokatforeningen stilt spørsmålstegn ved de finske rettshjelpbyråenes uavhengighet.[28] Inntrykket er at argumentasjonen er prinsipiell og ikke synes å basere seg på konkrete, uheldige erfaringer med offentlige rettshjelpkontorer. Aktørene i Finland oppfatter ikke byråenes uavhengighet som noen problem. Men et byrå fremholdt at reorganiseringen med overføring av byråene fra kommune til stat i 2002, hadde bedret byråets selvstendighet i konflikter hvor kommunen var motpart. Da byråene var kommunale la de i enkelte saker hvor kommunen var motpart, press på byråene til ikke å ta saken. Kommunen hadde også av og til selv behov for råd og veiledning i saker som sorterte under

---

25 Den finske advokatforeningen 20.08.2003, jf note 26 til kap 6.

26 Riksdagen 25.08.03. Møte med Tuija Brax, Kaisa Vuorisalo, Timo Tuovinen.

27 Den finske advokatforeningen hadde registret 118 klager på privatpraktiserende advokater og 9 på 120 byrårettshjelpere som var medlem i 2002. For første halvår i 2003 var tallene 89 og 2. Andelen svarte til byråjuristenes andel av medlemstallet i Advokatforeningen. Opplyst i intervju 20.08.2003.

28 Se bl.a. *Juristkontakt* nr 3 2008 s 26-31. Jf også drøftelsen i St.meld. nr. 16 (1989-90) s 79 og 81-82.

rettshjelpordningen, og mente at (kommunens) byrå burde yte denne. Når byråene var blitt del av et større, statlig system, var de vesentlig mindre følsomme overfor et slikt press.[29]

9.6.4 Konfliktløsningsmodell

De store kostnadsforskjellene mellom Finland og Norge for rettshjelpen etter rettshjelpordningene, innbærer også at sakene i Finland løses med vesentlig mindre tidsbruk. Det er ikke holdepunkter for å tilskrive den store forskjellen – særlig for fri sakførsel – til forskjeller i kvalitet. Et viktig spørsmål er om det er forskjeller i konfliktløsningsmetodene mellom de to landene. Slike forskjeller kan skyldes ulikeheter i rettshjelpernes arbeidsmetoder og de kan skyldes forskjeller i konfliktløsningsapparatets oppbygning og virkemåte. Det kan også være andre forklaringer. Jeg skal knytte noen kommentarer til den første av forklaringene.

Vi vet at antallet advokater og andre juridiske hjelpere samlet er langt høyere i Norge enn i Finland. Antallet advokater har også økt sterkt i Norge. Dette har ført til økt konkurranse om forsvareroppdragene blant advokatene. Det samme kan ha skjedd for sivil rettshjelp. Når konkurransen om oppdragene øker, kan det være en strategi for tilbyderne å forsøke å øke volumet på oppdragene for å kompensere for nedgangen i antall. Advokatene kan legitimere dette med at det er mulig å gjøre en kvalitetsmessig bedre jobb for klientene, noe som innebærer flere timeverk per klient og større kostnader per sak.

I Norge har det vært reist spørsmål om å gjøre gjennomført megling til et vilkår for fri sakførsel – bl.a. for å motvirke konfliktorienterte og kostnadskrevende rettshjelpstrategier fra advokatene. Noe tilsvarende spørsmål har etter det jeg vet ikke vært reist i Finland. Som vi har sett, fremheves det derimot at risikoen for saksomkostninger legger et betydelig press på så vel privatpraktiserende advokater som byråjurister for å løse konflikter utenom domstolene.[30] Dersom tilgangen oppdrag er god, vil de privatpraktiserende advokatene heller ikke ha noe økonomisk insentiv for å velge tids- og kostnadskrevende rettshjelpstrategier ved å bringe sakene inn for domstolene dersom den kan løses tilfredsstillende på annen måte.

Blant privatpraktiserende advokater finnes det et servicebegrep som går ut på å stå på for klientens rettigheter, også når sannsynligheten for medhold ikke er spesielt sterk, dersom klienten ønsker det. I amerikansk litteratur omtales slike advokater som «hired guns». Prosedabilitetsvurderingen i offentlig rettshjelp i Norge ble fjernet etter press fra advokatene. Har rettshjelperen en pågående advokatstil hvor andre hensyn enn å hevde klientens juridiske posisjoner skyves til side, kan konfliktene få et mer omfattende og fastlåst preg enn ved en forliksorientert rettshjelpstrategi, og bli mer tidkrevende å løse.

Det er forståelig om privatpraktiserende advokater ikke er særlig begeistret for å rasjonere rettshjelpen de gir ut fra offentlige hensyn. Særlig gjelder det hvor rettshjelppolitikken legger opp til at klientene skal ha «samme hjelp som betalende klienter.» I et stramt marked – et marked med begrenset etterspørsel – kan dette bli til at de skal ha en hjelp som advokaten ideelt sett ønsker å gi til betalende klienter, uavhengig av hva det offentlige ønsker å betale for. Det kan spørres om det er riktig å legge til grunn samme grad av prosessrisiko for å fremme en sak over offentlig rettshjelp som for en betalende klient og om en rettshjelper bør gå like langt i å bestride krav for slike klienter fremfor å søke etter minnelige løsninger.

Stor klientpågang vil gi offentlige byråer et tungt insentiv til å velge de minst tidkrevende rettshjelpstrategiene som kan løse klientens sak siden de er forutsatt å hjelpe alle som er kvalifisert innen eget distrikt. I Finland legges det stor vekt på høy kapasitetsutnyttelse i rettshjelpbyråene.

Offentlige rettshjelpkontorer antas å være mer forliksorienterte enn privatpraktiserende advokater. Dette stemmer med den finske evalueringen av fri rettshjelp, se pkt 9.6.6 s 99. Her ble de privatpraktiserende advokater ansett for å være mer prosesslystne enn de offentlige byråene.

Når de finske rettshjelpbyråene har monopol på rettsråd og ansvaret for å avgjøre rettshjelpsøknader, kan de selv prøve ut alle relevante muligheter for å løse sakene uten domstolenes hjelp. De kan på faglig grunnlag «sile» sakene som skal føres videre for domstolene, og vurdere hvilke som eventuelt vil bli håndtert bedre og eller mer effektivt av privatpraktiserende advokater enn av byråene. De kan også selv ta de sakene hvor de frykter at privatpraktiserende advokater vil legge uforholdsmessig mye arbeid i saken. Det forliksorienterte rettshjelptilbudet som de finske rettshjelpbyråene gir på det førprosessuelle stadiet reduserer sannsynligvis grunnlaget og behovet for megling senere i konfliktforløpet betydelig. Byråenes konfliktløsningsmodell påvirker trolig også de privat-

[29] Intervju med rettshjelpbyrået i Pojo 28.08.2003, Pia Fagerholm-Mård, ledande rättsbiträde.
[30] Se kap. 5.6 s 49 og pkt. 9.3.2.3 s 88-89.

praktiserende advokatenes arbeid med rettssaker etter rettshjelplovene.

Finsk rettshjelp benytter også egenandelene som insentiv for å forebygge at sakene blir for omfattende og oppmuntre til forlik. De høye egenandelene vil virke dempende på samme måte som saksomkostningsrisikoen.

I Norge er egenandelstaket satt så lavt at advokatene trolig kan gi avkall på egenandelen i større saker – i hvert fall om klienten ikke vinner fram. Om honoraret i en ekteskapssak blir på 120 000 eller 115 000, spiller neppe stor rolle. Differansen utgjør 4 %. Er honoraret bare på 10 000, utgjør derimot egenandelen nærmere 50 %. Egenandelstaket kan derfor stimulere advokatene til å fokusere på større saker – eller til å gjøre dem større.

9.6.5 Administrasjon av rettshjelpordningen

Når rettshjelpsøknader skal avgjøres etter de skjønnsbaserte bestemmelser som i FR 1 §, er det viktig at nødvendighetsvurderingen gjøres samvittighetsfullt, slik at en velger ut de problemene som alt i alt er de alvorligste. Et offentlig kontor som har ansvaret for rettshjelpen i et distrikt og som har plikt til å håndtere sakene til alle som har krav på rettshjelp, vil trolig gjøre nødvendighetsvurderingen på en annen måte enn de privatpraktiserende advokatene som står for søknadsbehandlingen og innvilgelsen av mesteparten av fritt rettsråd i Norge.

De finske rettshjelpkontorene har en betydelig erfaring med å yte rettshjelp selv og har derfor gode faglige forutsetninger for å praktisere en skjønnsmessig regel på en god og effektiv måte. De har heller ikke noe personlig inntjeningsmotiv knyttet til avgjørelsen og har normalt også godt faglig kjennskap til de privatpraktiserende advokatene i rettshjelpdistriktet. De kan derfor vurdere om rettshjelpen i rettssaker best kan gis fra rettshjelpkontoret eller fra en privatpraktiserende advokat, og her ta hensyn til kapasitetsutnyttelsen ved kontoret.

Når de privatpraktiserende advokatene selv kan avgjøre søknader, får en ikke en uavhengig, faglig baserte vurderingen av den. Inntjeningsmotivet er heller ikke frikoblet fra søknadsvurderingen. Når rettshjelpbyråene også innvilger oppdrag til seg selv kan ordningen benyttes til å sikre at kapasitetsutnyttingen ved byrået er tilfredsstillende. Dette kan nok føre til at en rettssak blir ført ved byrået også hvor en privatpraktiserende advokat ville vært et bedre faglig alternativ. Men også privatpraktiserende advokater påtar seg saker selv om det finnes bedre kvalifiserte kolleger de kunne ha henvist til.

9.6.6 Finsk evaluering av offentlig rettshjelp

I en evaluering av den finske reformen av offentlig rettshjelp i 2002 ble det gjennomført en større spørreundersøkelse blant privatpraktiserende advokater, byråjurister, dommere i distriktsdomstolene og klienter med offentlig rettshjelp både hos privatpraktiserende advokater og hos byråene.

Både *de privatpraktiserende rettshjelperne og byråjuristene selv* hadde en generelt positiv vurdering av byråene. De privatpraktiserende advokatene mente at det var for mange privatpraktiserende advokater som arbeidet full tid i privatmarkedet. Byråjuristene mente tilbudet på privatmarkedet generelt var stort nok, men at det kunne trenges noen fler til å ta saker over offentlig rettshjelp.[31]

Både de privatpraktiserende advokatene og byråjuristene mente at rettshjelpordningene var for byråkratiske. En undersøkelse av den finske advokatforeningen avdekket også misnøye med salæfastsettelsene til domstolene – spesielt i svært arbeidskrevende saker hvor det ble kuttet i salærkravet.[32]

Dommerne hadde også et godt inntrykk av ordningene med offentlig rettshjelp og oppfattet den mer som borgerrettighet enn som en fattighjelpsordning. Men ordningen ble i noen grad misbrukt til gjentatte rettssaker om barnefordeling, samvær og barnebidrag. Et flertall mente også at kapasiteten var tilfredsstillende. Nesten alle var tilfredse med at rettshjelpere uten juridisk eksamen ikke lengre kunne føre saker for domstolene.[33]

Dommerne ble også spurt om hvor ofte de mente at privatpraktiserende advokater og byråjuristene fremmet grunnløse begjæringer om overprøving av dommernes avgjørelser. Svarene viste en vesentlig mer kritisk holdning til de privatpraktiserende prosessfullmektigene overprøvingsbegjæringer enn til byråjuristenes. Halvparten av dommerne mente at de privatpraktiserende prosessfullmektigene ofte eller ganske ofte angrep avgjørelser på uholdbart grunnlag, mens bare et par prosent mente byråjuristene gjorde dette ofte eller ganske ofte.[34]

Et stort flertall av *klientene* hadde en positiv holdning til offentlig rettshjelp. Systemet som hel-

---

31 Optula s 101.
32 Optula s 102.
33 Optula s 103.
34 S st.

het ble oppfattet som rettferdig og tilfredsstillende. Men rettshjelplovgivningen ble oppfattet som vanskelig tilgjengelig. De aller fleste var også godt fornøyd med rettshjelpen de selv hadde fått. Under 10 % var noe eller sterkt misfornøyd. Det ser ikke ut til å være forskjeller av betydning mellom de privatpraktiserende advokatene og byråjuristene i klientilfredshet. Nesten alle klientene fikk sin første avtale innen to uker.[35]

Forslag

- Den geografiske rettshjelpdekningen må bli langt jevnere.
- Offentlige rettssentre bør prøves ut og bli sentrale institusjoner i tilbudet om ukommersiell rettshjelp. Erfaringene fra de finske rettshjelpbyråene bør tjene som en viktig modell.

9.7 Ukommersiell rettshjelp utenfor rettshjelplovene

Selv om tallene for saker i rettshjelpen utenom rettshjelplovene er svært ufullstendige, viser de at disse tiltakene utvilsomt fyller viktige funksjoner i det samlede ukommersielle rettshjelptilbudet. De fanger opp en vesentlig større del av det udekkede rettshjelpbehovet enn ordningene i rettshjelplovene. Det store sakstallet bekrefter også rettshjelpforskningens funn om store udekkede rettshjelpbehov i befolkningen kombinert med en utbredt juridisk usikkerhet og avmakt.

Rettshjelpvirksomheten fordeler seg dels på sakstyper som rettshjelplovene også dekker, dels på sakstyper som faller utenfor i Norge pga ordningen med prioriterte sakstyper. Siden rettshjelpen ikke er behovsprøvet dekker den også befolkningsgrupper som faller utenfor de økonomiske grensene i rettshjelplovene. For rettshjelp fra de offentlige og frivillige tilbudene kreves det normalt ikke egenbetaling, mens dette kan være annerledes for tilbudene fra organisasjonene og for finansieringsordningene. Det varierer også mye hvor omfattende rettshjelp som gis. Noen av tilbudene – særlig fra organisasjonene – yter et fullt spekter – på linje med rettshjelpen etter rettshjelplovene, mens andre dels er sterkt spesialiserte, som ombudene, eller begrenser rettshjelpen til enkel juridisk rådgivning, gjerne i kombinasjon med andre former for rådgivning – som flere av de frivillige tiltakene.

Rettshjelptiltakene utenfor rettshjelploven har bred kontaktflate mot rettshjelpbehovene til lavere lag av befolkningen. De har potensial til å bidra vesentlig til å kanalisere rettshjelptrengende til ordningene etter rettshjelplovene samtidig som de løser enklere juridiske problemer på en rask og lite formalisert måte.

Rettshjelpbehovene er ikke statiske. De forandrer seg i takt med samfunnsutviklingen. Slike endringer vil ikke sjelden fanges bedre opp av tiltakene utenfor rettshjelplovene. Denne bevisstgjørings- og kanaliseringsfunksjonen synes klart viktigere i Norge enn i Finland, hvor de offentlige rettshjelpbyråene i større grad ivaretar disse oppgavene.

Flere av rettshjelptiltakene utenfor rettshjelplovene yter også strukturell rettshjelp på en vesentlig mer effektiv måte enn tiltakene som har ansvaret for rettshjelpen etter rettshjelplovene. Spesielt gjelder dette Norge, hvor sakene spres på et stort antall advokatkontorer uten noen felles systematisering. Forbrukerrettshjelpen er det klart beste eksempelet på en effektiv kombinasjon av masserådgivning kombinert med en omfattende reformvirksomhet for å bedre forbrukerens rettsstilling både når det gjelder materielle forbrukerrettigheter og organisering av alternative konfliktløsningsordninger som kan ivareta forbrukernes behov på en raskere og billigere måte enn vanlig domstolsbehandling.

Koordineringen mellom rettshjelptilbudene i og utenfor rettshjelplovene kan åpenbart forbedres. NR bygger på et uttrykt prinsipp om at rettshjelptilbudene etter loven først trer i funksjon etter at alternative tilbud er forsøkt utnyttet.[36] Et tilsvarende, men mindre vidtrekkende prinsipp finnes også i FR, se kap 4.3.2 s 43. For Norges del synes formålet først og fremst å være utgiftskontroll. Bestemmelsene er ikke basert på noen gjennomtenkt plan for hva som kan være en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom den advokatbaserte rettshjelpen og andre tilbud, og om andre ukommersielle tilbud burde trekkes inn under finansieringsordningene i NR, slik Finland har gjort det med Flyktninghjälpen og asylsakene.

Det er neppe opplagt at tilbudene utenfor rettshjelploven uten videre aksepterer subsidaritetsprinsippet. Flere av dem er ment som et supplement til det offentlige tilbudet og ikke omvendt. Noen av tilbudene har preg av å være ad hoc tilbud, hvor stabiliteten kan variere. Noen or-

[35] Optula s 104.

[36] Derimot er det ikke innført noe subsidaritetsprinsipp i forhold til den straffeprosessuelle offerrettshjelpen.

ganisasjoner kombinerer også rettshjelpen med et ideologisk budskap som kan være problematisk for enkelte klientgrupper.

Det synes også klart fra analysene foran at oversikten over rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene har vært mangelfull, og fortsatt er det. Det også på det rene at det anvendes betydelige offentlige beløp på dem, men en samlet oversikt over størrelsen mangler. Disse midlene fordeles etter andre prinsipper enn midlene til tilbudene etter rettshjelplovene, og gjør at den offentlige finansieringen virker ubalansert vurdert ut fra de grunnleggende prinsippene i rettshjelppolitikken. Midlene til det offentlige rettshjelptilbudet i forbrukersaker ligger samlet på et helt annet nivå enn eksempelvis i saker om pensjon, trygd og sosialhjelp.

Også tidligere utredninger i Norge har inneholdt kartlegging av rettshjelptilbudene utenfor rettshjelplovene.[37] Men fokus har vært å avgrense ordningene etter rettshjelplovene mot annen ukommersiell rettshjelp. En samlet strategi for utvikling av begge sektorene av rettshjelpsystemet har manglet på tross av den store betydningen tilbudene utenfor rettshjelploven har, og på tross av at det også anvendes betydelige statlige midler til dem. Det fremstår som en viktig og krevende oppgave å kartlegge og gjennomgå disse tilbudene for å finne fram til bedre former for arbeidsdeling og samarbeid.

Forslag

– Både i Finland og Norge ivaretar rettshjelpen utenfor rettshjelplovene viktige funksjoner i det samlede ukommersielle rettshjelptilbudet. Den fanger opp en langt større del av det udekkede rettshjelpbehovet enn ordningene i rettshjelplovene. Begge land anvender betydelige statlige midler på dem. Tiltakene bør kartlegges og gjennomgås mer inngående, for å finne fram til en god strategi for utvikling, arbeidsdeling og samarbeid mellom disse to delene av rettshjelptilbudet.

9.8 Avsluttende vurderinger

Finland fører i større grad enn Norge en helhetlig rettshjelppolitikk for ordningene etter rettshjelplovene. Sektoriseringen av norsk rettshjelp er åpenbart for sterk, noe som trolig har sammenheng med den administrative ansvarsfordelingen. Rettshjelppolitikken bør for det første se forsvarerordningen og den sivile rettshjelpen i sammenheng. Den straffeprosessuelle offerrettshjelpen bør sees som en integrert del av sakførselsordningene og vektlegges som et viktig ledd i det samlede rettshjelptilbudet. Men begge land mangler en utviklet rettshjelppolitikk for rettshjelpordningene utenfor rettshjelplovene og for koordineringen mellom de to sektorene av ukommersiell rettshjelp.

En mer utviklet politikk her betyr ikke at ordningene utenfor rettshjelplovene bør strømlinjeformes. En styrke ved dem er at de fanger opp rettshjelpbehov som ikke dekkes av ordningene i rettshjelplovene og demonstrerer alternative måter å tilby rettshjelp på. Særlig har de vist seg effektive til å fange opp mer av de store behovene for faglig enkle juridiske råd, og vist at slik rettshjelp kan drives forsvarlig av legrådgivere når organiseringen er gjort med dette for øye. Forbrukerrådgivningen er det beste eksemplet her.

Erfaringen fra de frivillige tilbudene viser at tilbud organisert av brukergruppene selv kan skape en tillit hos dem som rettshjelp basert på bruk av privatpraktiserende advokater ofte mangler og dermed nå bedre fram til svakstilte grupper. Også offentlige rettshjelpkontorer signaliserer langt klarere at hovedoppgaven deres er å bistå klienter med svak økonomi enn de privatpraktiserende advokatene gjør, og oppfattes derfor som bedre i stand til å ivareta rettshjelpbehovene deres av mange i denne delen av befolkningen.

Det er viktig å ha dette perspektivet med når en diskuterer betydningen av fritt advokat- og klientvalg for folk med svak økonomi. I Finland er alle som omfattes av rettshjelplovene sikret at et rettshjelpbyrå med lang erfaring har plikt til å behandle saken. I Norge gjelder de privatpraktiserende advokatenes prinsipper om fritt klientvalg også for klienter som er kvalifisert for rettshjelp etter rettshjelplovene, og innebærer at det i praksis er langt vanskeligere for dem å få rettshjelp her.

Den store søkingen til Kontoret for fri rettshjelp og Rettshjelpkontoret Indre Finnmark illustrerer dette poenget godt. Det står klientene fritt om de vil oppsøke kontorene eller henvende seg til privatpraktiserende advokat. En utbygging av offentlige rettshjelpsentre andre steder i landet etter finsk modell vil åpenbart bety en vesentlig styrking av rettshjelptilbudet og dermed rettssikkerheten til lavinntektsgruppene.

[37] Se særlig NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge s 26-35.

Finske lover og forskrifter

Lover

Rättegångs Balk 1.1.1734/4

Lag om advokater 12.12.1958/496

Lag om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna 31.1.1992/72

Förvaltningsprocesslag 26.7.1996/586

Lag om rättegång i brottmål 11.7.1997/689

Finlands grundlag 11.6.1999/731

Lag om ekonomisk rådgiving och skuldrådgiving 4.8.2000/713

Lag om riksdagens justitieombudsman 14.3.2002/197

Rättshjälpslag 5.4.2002/257

Lag om statliga rättshjälpsbyråer 5.4.2002/258

Förvaltningslag 6.6.2003/434

Utlänningslag 30.4.2004/301

Forskrifter

Statsrådets förordning om rättshjälp 23.5.2002/388

Justitieministeriets förordning om statliga rättshjälpsbyråer 23.5.2002/390

Statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp 23.5.2002/389

Statsrådets förordning 27.9.2007/867 (endringsforskrift til förordning om rättshjälp)

Statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rettshjelp 24.4.2008/290

Offentlige dokumenter

Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2008 *European judicial systems* Edition 2008 (data 2006). CEPEJ studies No 11. Council of Europe Publishing, Strasbourg

Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2006 *European judicial systems* Edition 2006 (2004 data). CEPEJ Studies No 1. Council of Europe Publishing, Strasbourg

Fri rettshjelp 2008 «Årsrapport Fri Rettshjelp 2007»

Fri rettshjelp 2007 «Årsrapport Fri Rettshjelp 2006»

Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2008:17 «Rätthjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2007» (*Justitieministeriet 2008:17*)

Nordic Statistical Yearbook 2007

Norges offentlige utredninger (NOU) 2002:18 *Rett til rett. (NOU 2002:18*)

Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:33 *Erstatning til ofrene hvor tiltale frifinnes for straff* (*NOU 2000:33*)

Norges offentlige utredninger (NOU) 1976:38 *Fri rettshjelp i Norge*

Norges offisielle statistikk D 310 2004 *Inntekts og formuesstatistikk for husholdninger 2002* Statistisk sentralbyrå

Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp m.m.

«Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09» (Soria Moria erklæringen)

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark 2007 «Årsrapport 2006»

RP 82/2001 rd *Regeringens proposition til riksdagen med förslag til rättshjälpslag och vissa lager som har samband med den* (*RP 82/2001 rd*)

Stortingsmelding nr. 25 (1999-2000) *Om fri rettshjelp*

Stortingsmelding nr. 16 (1989-90) *Om offentlig rettshjelp* (*St.meld. nr. 16 (1989-90)*)

Litteratur

Advokatforeningen 2006 «Rapport fra bransjeundersøkelsen 2005»

Brakkegruppa i Juss-Buss 1987 «Pris på testament hos advokat» *Juss-Buss skriftserie* nr 32

Eskeland, Ståle og Finne, Just 1973 *Rettshjelp* Pax Oslo

Gautun, Heidi, 1997, *Hjelp til rett?* FAFO-rapport 219 Oslo

Graver, Ane Broch; Skaug, Vegard; Strålberg, Rannveig og Tangen, Bente 2002 «Rettshjelp 2001» *Juss-Buss skriftserie* nr 85 Institutt for rettssosiologi

Haugen, Merethe og Vigerust, Elisabet 1992 «Det udekkede behovet for rettshjelp – et uløst problem *Juss-Buss skriftserie* nr 59 Institutt for rettssosiologi

Härmälä,S & Tala, J 2000 «Lainkäyttö ja oikeuden saatavuus» i Litmala, Marjukka (ed) *Oikesusoslot 2000. Katsaus oikedudelsten instituutioden toimintaan ja oikeusongelmiin.* National Research Institute of Legal Policy. Research Reports 173 s 132-190,

Johannesen, Roy Arne 2002 «Rettshjelp i landlige strøk» Stor særavhandling (Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet nr 114), Tromsø

Johnsen, Jon T. 1986 «Fattigdomskravet i offentlig rettshjelp» i Bratholm, Opsahl, Aarbakke (red.) *Samfunn, rett, rettferdighet* Oslo s 267-279

Johnsen, Jon T. 1987 *Retten til juridisk bistand* TANO Oslo

Johnsen, Jon T 1997 *Samisk rettshjelp. En analyse av rettshjelpkontoret Indre Finnmark*. Tano-Aschehoug

Johnsen, Jon T. 1999 «Studies of Legal Needs in a Market Context» i Regan, Paterson, Gioriely, Fleming (eds) *The Transformation of Legal Aid* Oxford University Press s 205-232

Johnsen, Jon T. 2006 «How has the complexity of the law and the market for legal expertise impacted on the development of legal aid in Norway?» *International Journal of the Legal Profession* Vol 12 No 1 s 19-39

Johnsen, Jon T. 2007 «Human Rights in the development of legal aid in Europe: The Policy Work on Legal Aid in the Council of Europe and its Comission on the Efficiency of Justice (CEPEJ)» i A.Uselac & C.H. van Rhee (eds) *Dispute Resolution in Modern Societies* Internsentia Antwerpen-Oxford s 131-152

Johnsen, Jon T. 2008 «Engelsk rettshjelp. Utvikling av en målstyrt organisasjon» Utredning til Justisdepartementet avgitt 5. september 2008, se www.regjeringen.no

Johnsen, Jon T. & Regan, Francis 2008 «How to use an international 'best policy'-model in the analysis and improvement of Finnish legal aid» i C.H. van Rhee and A. Uzelac (eds) *Civil Justice between Efficiency and Quality: From Ius Commune to the CEPEJ* Intersentia Antwerp-Oxford-Portland s 151-188

Lied, Børre 1981 «Fangers rettshjelpsbehov» *Juss-Buss skriftserie* nr 15, Institutt for rettssosiologi

Litmala, Marjukka 2006 «Evaluating the practical effects of the Finnish reform of legal aid.» Paper to 6th International LSRC Conference Belfast

Litmala, Marjukka 2001 «The assessment of members of the public regarding legal problems and legal conditions.» *Collection of Papers of Sino-Finnish Seminar on Access to Justice.* Ministry of Judicial Assistance and Foreign Affairs Ministry of Justice PRC, Research Department Ministry of Justice PRC and International Department Ministry of Justice Finland s 74-92

Litmala, Marjukka 2000 «Citizens' Assesment of their legal problems and legal institutions. Legal Problems Facing Citizens and Their Experience of Lawyers' Services» Summary *Research Communications no. 48.* National Research Institute of Legal Policy. Helsinki s 45-48

Moorhead, Richard 2008 «Coping with Clusters? Legal problem clusters in solicitors' and advice agencies» *Paper 7th International LSRC Conference* London 18-20.06.2008 s 138-158

Muilu, Merja 2007 «Legal Aid in Finland» Paper to the International Legal Aid Conference Antwerp

Statskonsult 2008 *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge* DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) rapport nr 2008:1. *(Statskonsult)*

Statskonsult Notat 2004:04 «Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer»

Regan, Francis & Johnsen, Jon T. 2007 «Are Finland's Recent Legal Services Policy Reforms Swimming against the tide of International Reforms?» 26 *Civil Justice Quarterly* s 341-157

Rostii, Henriikka & Niemi, Johanna & Lasola, Marjukka (2008) «*Legal Aid and Legal Services in Finland*» National Research Institute of Legal Policy Research Reports 237