



Notat

Til Justisdepartementet
Fra Advokatforeningen
Dato 24. mai 2017
Emne Drøfting av salærsats og stykkprisforskrift

1. Innledning

Advokatforeningen ønsker å takke departementet for invitasjonen til å etablere en god dialog rundt salærsatser og stykkprisforskriften.

Dette notatet forsøker å problematisere utfordringene i dagens regelverk, og er ment som et grunnlag for en videre utredning av dagens situasjon i samarbeid med departementet.

Notatet er strukturert etter budsjettpostene i statsbudsjettet, og tar for seg elementer knyttet til fri rettshjelp først og deretter straffesaker. Avslutningsvis diskuteres salærsatsen og metode for fastsettelse av salærsatsen samt utfordringer knyttet til denne.

Innledningsvis ønsker Advokatforeningen å be om at diskusjoner knyttet til salærsatsen i størst mulig omfang skilles fra diskusjoner om stykkprissatser og andre deler av forskriftsverket. Det vil være unaturlig å sammenstille kostnader som er en konsekvens av lønnsutviklingen med kostnader som er en konsekvens av for eksempel økt kompleksitet i enkelte sakstyper.

2. Sivile saker – fri rettshjelp (kap. 470)

2.1 Formålet med fri rettshjelp

Fri rettshjelp 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 – jf lov om fri rettshjelp § 1. - Fri rettshjelp er med andre ord et helt sentralt velferdsgode.

2.2 Utviklingstrekk

Statsbudsjettets kapittel 470 omhandler utgiftene til fri rettshjelp i sivile saker. Fri rettshjelp deles i to hovedgrupper, henholdsvis fritt rettsråd og fri sakførsel (både i fylkesnemndene og i domstolene). Denne oppdelingen ble tidligere benyttet i statsbudsjettet, men fra 2015 ble disse to postene samlet under en post i statsbudsjettet. Tabellen under viser utviklingen av advokatkostnader på disse postene. Vi har fått alle tallene t.o.m. 2015 fra departementet. De samlede driftsutgifter for 2016 er hentet fra saldert budsjett 2016, mens tallet vedrørende fylkesnemndene har vi får fra Sentralenhetene fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kap. 470 Fri rettshjelp, post 01 Driftsutgifter	631	661	661	789	646	719
Advokatutgifter (fri sakførsel i domstolene)	232	239	267	239	293	
Advokatutgifter (Fylkesnemndene - fri saksførsel)	141	170	194	205	159	160
Advokatutgifter (fritt rettsråd)	147	138	137	136	112	

Utviklingstallene er i millioner kroner og er etter det vi har fått opplyst fra departementet ikke korrigert for nøytral merverdiavgift som ble innført fra 2014 til 2015. Vi vil bemerke at det ut fra de tallene vi har fått fra departementet og den tekstlige omtalen av kapittel 470 i budsjettet, er uklart hva utgiftene i kapittelet dekker ut over utgifter til advokater og tilskudd til spesielle rettshjelptiltak. For noen av årene synes dette å utgjøre ganske store beløp. Vi tenker da på differansen mellom de samlede utgiftene under post 01 Driftsutgifter og de oppgitte beløpene til advokater.

Tallene viser at det har vært en stabil nedgang i utgiftene til fritt rettsråd. Utgiftene til fri sakførsel i domstolene har derimot steget. Utgiftene til advokat i fylkesnemndene har steget t.o.m. 2014, heretter er tallene ikke lenger sammenlignbare grunnet justering for nøytral merverdiavgift. Menon Economics (Menon Economics 2016) viser i sin analyse av statens utgifter til fri rettshjelp det samme, nemlig at utgifter til fritt rettsråd er fallende, mens utgifter til fri sakførsel er økende.

Når det gjelder utgiftene under *fritt rettsråd*, viser Menon-rapporten at familie- og utlendingssaker er de to mest omfattende saksfelt. Det samme viser tallene vi har fått fra Statens sivilrettsforvaltning.

Kostnadsutvikling

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utvikling utlendingssaker (kr. 1000)	59 861	41 600	38 395	36 512	33 312	27 224
Prosent av fritt rettsråd	34 %	28 %	28 %	27 %	25 %	24 %
Familiesaker	42 454	38 162	36 898	35 414	33 133	29 689
Prosent av fritt rettsråd	24 %	26 %	27 %	26 %	24 %	27 %

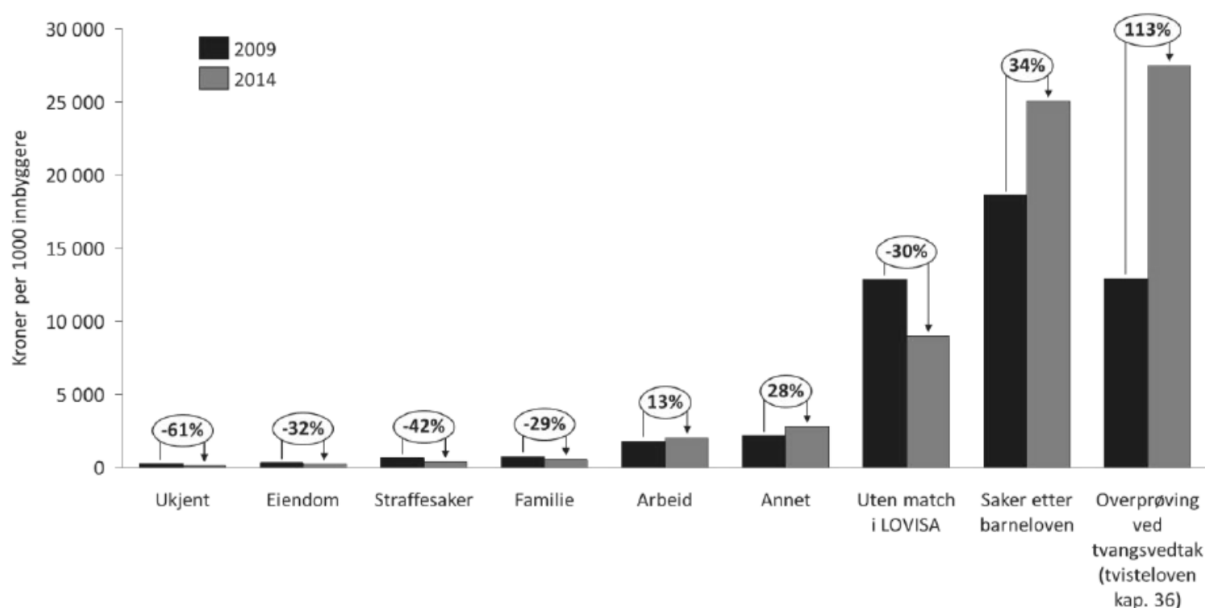
Utvikling antall saker

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utvikling utlendingssaker	13416	7788	6966	6954	6664	6732
Prosent av fritt rettsråd	49 %	38 %	37 %	37 %	36 %	36 %
Familiesaker	4653	4111	3907	3699	3454	3535
Prosent av fritt rettsråd	17 %	20 %	21 %	20 %	19 %	19 %

For utlendingssaker er det viktig å peke på at utviklingen i antall saker påvirkes kraftig av migrasjonen i verden og av innvandringspolitiske forhold. Utviklingen på familiesaker er derimot mer stabil. For øvrig kan en av årsakene til nedgangen i utgifter til advokat som gir fritt rettsråd være at inntektsgrensen for å få fri rettshjelp ikke er oppjustert i perioden.

Når det gjelder hvilke typer saker som utgiftene under *fri sakførsel* går til, viser Menon-rapporten at den største utgiftsposten er saker vedrørende barn – enten saker etter barneloven eller barnevernssaker.

Figur 13 - Dekomponering av kostnader for fri sakførsel i sivile saker på saksområde, og vekst 2009-2014
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



2.3 Konkrete utfordringer - stykkprisen

Den største utfordringen for fri rettshjelp er stykkprisen. Stykkprissystemets hensikt var å forenkle og skape rettferdighet og forutsigbarhet for advokatene, samt å gi myndighetene en form for kontroll med utgiftene. Rettferdighet er forklart på denne måten av dommer Jon I Henriksen som i 2005 bidro til å revidere forskriftene:

- *Godtgjørelse etter stykkpris forutsettes å reflektere hva som gjennomsnittlig medgår av tid og arbeid for en forsvarlig gjennomføring av den type oppdrag eller bistand det er tale om. Hvis stykkprissatsen er tilnærmet riktig fastsatt, vil den derfor i noen tilfeller gi god uttelling for arbeidet, i andre tilfelle mindre god. Generelt vil stykkprisgodtgjøring favorisere erfaring og effektivitet, hvilket må anses som fordelaktig. (Henriksen 2005)*

Advokatforeningen får stadig henvendelser fra våre medlemmer om at stykkprisregelverket fører til at advokater i mange saker ikke får betalt for alt arbeidet som nedlegges. Fordi timetallet i stykkprisregelverket for enkelte sakstyper er altfor lavt sammenlignet med tidsbruken sakene faktisk krever av advokaten. Ikke minst gjelder dette i utlendingssaker, men også for eksempel i saker om erstatning ved personskade. Advokatforeningen antar på bakgrunn av tilbakemeldinger fra medlemmer at det er vanlig at advokater jobber mye gratis, fordi en stor del av arbeidet ikke honoreres, da stykkprisen ikke lenger samsvarer med gjennomsnittstiden som trengs.

Advokatforeningen mener det kan være hensiktsmessig at departementet og Advokatforeningen gjennomfører en helhetlig gjennomgang av stykkprissatsene, med sikte på at disse i større grad enn i dag skal sikre advokatene betaling for nedlagt arbeidstid.

Stykkprissatsene bør ligge på et nivå som belønner erfaring og kompetanse hos advokatene, og som bidrar til å jobbe raskt og effektivt med sakene. Samtidig bør de ikke ligge så lavt at de tvinger advokatene til å i for stor grad å måtte velge mellom jobbe gratis eller å jobbe mindre enn sakene krever. En slik situasjon vil kunne være en rettssikkerhetsrisiko for klientene.

Som grunnlag for en gjennomgang av stykkprisene i forskriftene har sivilrettsforvaltningen bidratt med en ryddig oversikt over faktisk timebruk på saker innen fritt rettsråd, denne vil sammen med tilbakemeldinger fra våre medlemmer kunne danne et godt grunnlag for å revidere dele av forskriftene. Sivilrettsforvaltningen peker imidlertid på at tall som omhandler fri sakførsel er svært mangelfulle og ikke kan legges til grunn for noen videre vurdering. Tallene som omhandler forhold mellom stykkpris og faktisk timepris er derimot relevante i forbindelse med en revisjon av forskriftene. Oversikten er vedlagt som vedlegg 1.

Tilbakemeldingene fra våre medlemmer, kombinert med oversikten fra sivilrettsforvaltningen viser at noen sakstyper blir mer komplekse, og at stykkprissatsene ikke lenger er i overensstemmelse med det faktiske gjennomsnittlige timebehovet, dette gjelder spesielt en rekke utlendingssaker, personlig fremmøte i UNE, barnevernssaker og flere andre sakstyper.

Advokatforeningen ønsker i den videre prosessen å drøfte både utviklingen innen ulike sakstyper samt en tilpasning av stykkprisene til dagens situasjon. Samtidig er det viktig for oss at kunnskapsgrunnlaget for diskusjonen utvikles ytterligere i den videre prosessen.

3. Særskilte straffesaksutgifter (kap. 466)

3.1 Innledning

Bevilgningen på kapittelet dekker hovedsakelig utgifter til juridisk bistand i straffesaker til personer som har rett til advokatbistand i medhold av straffeprosessloven kap. 9 og 9a – dvs til forsvarer og bistandsadvokat. I tillegg dekkes utgifter til bl.a. tolk og sakkyndig. Retten til representasjon og prinsippet om fritt forsvarervalg er grunnleggende i vår straffeprosessordning og utgjør en vesentlig rettsikkerhetsgaranti for mistenkte. Retten til bistandsadvokat er beskrevet som et «resultat av erkjennelsen av at fornærmede og etterlatte har legitime rettigheter og behov som må ivaretas under straffesaksbehandlingen»¹

3.2 Utviklingstrekk

Utviklingen i antallet av straffesaker er i stor grad styrt av politi og påtalemyndigheten. Økte utgifter til forsvarer skyldes derfor i stor grad forhold utenfor forsvarernes kontroll, som økt antall saker, befolkningsvekst, mer bruk av tolk og sakkyndige, andre etterforskningsmetoder og type bevis (bl.a. lydopptak), mer komplisert kriminalitet, økte ressurser til politiet, samt politiske prioriteringer av særskilte kriminalitetstyper.

De siste årene har politi og påtalemyndigheten fått tilført flere midler, noe som ifølge Menon-rapporten antas å være kostnadsdrivende for ordningen (Menon Economics 2016). Samtidig er utviklingen i bruk av og behovet for kommunikasjonskontroll kostnadskrevenende, og gjennomhøring av materiale er tidskrevende. Kriminalitet utvikler seg på samme vis som mange andre samfunnsområder, og har de siste årene vært preget av bedrer organisering og økt profesjonalisering blant gjerningspersoner, samt utvikling av større kriminelle nettverk, også internasjonalt. Dette er utfordringer som Tor-Aksel Busch pekte på i tidsskrift for strafferett nummer 4 i 2013.

Denne utviklingen gjenspeiler seg i økte utgifter til forsvarer og bistandsadvokater.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter, post 01 Driftsutgifter*	938	1 061	1 054	1 178	1 046	957
Bistandsadvokater	109	123	135	143	137	
Forsvarsadvokater	680	703	735	805	700	

I tabellen over ses utviklingen i advokatkostnader (i millioner kroner) for henholdsvis bistandsadvokater og forsvarer på statsbudsjettet kapittel 466. Tabellen er ikke korrigeret for nøytral merverdiavgift, men gir likevel et bilde av en utvikling som avspeiler en økt kompleksitet i straffesakene.

¹ Andenæs og Myhrer (2209) s.99.

3.3 Konkrete utfordringer

I straffeutmålings saker er det spesielt at selve ankeforhandlingen som regel er svært kortvarig i forhold til at det forventes et forarbeid som kvantitativt ikke nødvendigvis står i forhold til rettsmøtets lengde, slik det oftere gjør i tingretten. Dette fordi retten krever omforent faktisk utdrag på forhånd – som skal utarbeides av ankende part. I de tilfellene hvor tiltalte er den ankende part, vil derfor ikke stykkprisen dekke arbeidet som medgår.

Etterarbeid som omfatter samtale om dom og eventuell skriving av anke, godtgjøres med maks 2 timer. Dersom det ankes, vil det aldri være mulig å gjøre det på denne tiden. Anker krever mye arbeid. Bare et lite mindretall av ankene når frem, og dersom klientens rettssikkerhet skal ivaretas er det helt nødvendig å gjøre et godt arbeid med anken. I tillegg kommer samtale med klienten og gjennomgang av materiale. Her opplever foreningens medlemmer at det er vanskelig å få godtgjort medgått tid. Videre vil vi i den sammenheng bemerke at det er prinsipielt problematisk at den domstol som har avgjort en sak i klientens disfavør, skal vurdere behovet for medgått tid.

Advokatforeningen ønsker i den videre prosessen å drøfte både utviklingen av utgiftene samt en gjennomgang av forskriftene med tanke på å imøtekomme de utfordringene som er skissert i dette notatet. Videre er vi opptatt av at det sammenstilles et mer omfattende og omforent kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet.

4. Regulering av nivået på det offentlige salæret

4.1 Grunnlaget for fastsettelse av salærsatsen

Et stort misforhold mellom markedsprisen og den offentlige prisingen av advokattjenester kan føre til at advokater ikke ønsker å påta seg oppdrag på offentlig salærsats. Salærsatsen ligger i dag godt under gjennomsnittlig timepris for advokattjenester. I henhold til [Advokatforeningens bransjeundersøkelse](#) er gjennomsnittlig timepris 1471 kroner. Statens advokat tar omtrent den samme timeprisen, se eksempelvis krever Regjeringsadvokaten 1 450 kroner i timen i saksomkostninger i denne saken: <https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2016-174248>.

Salær er advokatens næringsinntekt, og skal dekke alle utgiftene advokaten har. Tall fra Advokatforeningens bransjeundersøkelse fra 2016 viser at 40 prosent av advokatenes utgifter går til å dekke lønns- og personalkostnader, mens 30 prosent går til å dekke utgifter til kontorlokaler (Figur 9: bransjeundersøkelsen).

For 2017 ble salærsatsen oppjustert med kr. 25 fra kr. 995 til kr. 1020. Dette utgjør en økning på 2,5 %, noe som er lavere enn den statlige lønnsøkningen som var på 2,6 prosent eller 3 prosent for grupper i avtale med Akademikerne.² Legger man indeksen for juridiske tjenester (69.1 SSB) til grunn er 2,5 prosent imidlertid en passende økning for 2017.

Konsekvensene av at gapet øker mellom statlig salærsats og det en advokat kan tjene på andre felt, er at advokater kvier seg for å ta statlige oppdrag og at det etableres A- og B-lag med advokater, der B-laget ofte ender med å representere de ressursvake klientene gjennom fri rettshjelp. Regjeringen pekte på dette i allerede i St.meld. nr. 25 (1999-2000).

For å snu utviklingen er det viktig å bremse underreguleringen av salærsatsene, og målet med drøftingen av satsene for 2018 og 2019 bør etter vårt syn være å opprettholde et nivå som samsvarer med lønnsveksten i tilsvarende sektorer og som er satt i relasjon til prisindeksen på feltet.

4.2 Stykkprissystemets relasjon til salærsatsen

For å få en ryddig vurdering av mulige endringer i så vel salærsatsen og stykkprisforskriften er det slik vi ser det, nødvendig å skille de to fra hverandre. Salærsatsen er prisen per arbeidstime som advokatvirksomheten fakturerer. Stykkprisen er et uttrykk for hvor mange timer det fremstår som rimelig at saker av en gitt type krever.

Salærsatsen er det da naturlig å se i sammenheng med lønnsutviklingen innen tilsvarende yrkesområder. Stykkprissatsene bør imidlertid også utvikle seg i takt med den gjennomsnittlige tidsbruken på de ulike sakene. Når et sakfelt utvikler seg til å være mer komplekst, grunnet endret lovgivning, nye krav til dokumentasjon eller lignende, må stykkprisen reflektere den utviklingen.

Advokatforeningen er derfor opptatt av at salærsatsen og stykkprisen ses som separate utgiftsposter, selv om de finansieres over samme kapitler i statsbudsjettet. Dette notatet er oppstilt etter inndelingen i statsbudsjettet, og behandler salærsatsen separat.

4.3 Særlig om kostnader knyttet til reisefravær

² Årslønnsveksten for gruppene på avtalen med LO Stat, Unio og YS Stat er beregnet til 2,2 prosent, herav lønnsглиdning 0,4 prosent. Årslønnsveksten for gruppene på avtalen med Akademikerne er beregnet til 2,5 prosent, herav lønnsглиdning 0,5 prosent.

Kostnader til tid som medgår til reise er en del av det som dekkes av det offentlige salæret. Fra 1. januar 2017 ble reisegodtgjørelsen til advokatene redusert til det halve. Konsekvensene er merkbare, og Advokatforeningen har allerede fått svært mange tilbakemeldinger som beskriver konkrete konsekvenser av reduksjonen. Det er lagt opp til at reduksjonen skal evalueres etter tre år.

Reisegodtgjørelsen skal dekke timene som man bruker på å reise til og fra klienter, fengsler og rettssaler. For mange advokater, og særlig de som bor utenfor de store byene, er det lange reiseavstander som gjelder. Advokater som praktiserer på mindre steder, og som ofte er de som representerer innbyggere i bygder og tettsteder, er naturlig nok ekstra følsomme for endringer i reisegodtgjørelsen. Konsekvensen er en svakere rettssikkerhet for dem som ønsker å leve utenfor de store byene eller som sitter i varetekt.

Reduksjonen i reisefravær kom brått på mange advokater og foreningen mottok i etterkant sterke reaksjoner fra våre medlemmer.

5. Fremtidig prosess

Det er historisk sett ingen sammenheng mellom økningen i den offentlige salærsatsen og lønnsutviklingen eller indeksen for juridiske tjenester (se tabellen under). I 2012 og 2015 er det over 2 prosentpoeng forskjell på lønnsutviklingen i staten og utviklingen av salærsatsen i 2016 var utviklingen derimot tilnærmet lik.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lønnsutvikling stat (Tabell 1.1 TBU)	4,5	4,2	4,1	3,5	3,4	2,8	2,4	
Indeks Juridisk tjenesteyting	3,2	3,3	4,2	2,7	4,6	2,2	2,4	3,5 ³
Prosentvis endring i salærsatsen	2,3	1,7	2,2	2,2	2,1	0,5	2,6	2,5
Salærsats	890,00	905,00	925,00	945,00	965,00	970,00	995,00	1 020,00

Hvilke tall som legges til grunn for endringer i salærsatsene fremstår med andre ord ikke helt tydelig og en kanskje utilsiktet konsekvens av dette er at advokatene opplever en uforutsigbar inntektsutvikling. For de fleste advokater og advokatfirmaer er det viktig at reguleringen av salærsatsene står i relasjon til kostnadene med å drive advokatvirksomhet og med lønnsutviklingen innen tilsvarende sektorer.

Advokatforeningen vil peke på at utviklingen av lønnsnivået i statlig sektor og utviklingen i indeksen for juridiske tjenester vil kunne danne grunnlag for drøftingen med departementet i fremtiden. Prisindekser gir et relativt mål på prisendringer over tid på tjenester. Prisen som måles er gjennomsnittlig timepris ekskl. merverdiavgift. Virksomhetene registrerer utfakturerte timepriser dersom dette er tilgjengelig og alternativt benytter SSB seg av listepriser.

Advokatforeningen er opptatt av at det utarbeides et grunnlag som setter utviklingen av salærsatsen inn i en større samfunnsmessig sammenheng, og som sikrer at advokater, som tar offentlige oppdrag, ikke blir hengende etter den økonomiske utviklingen.

³ Veksten fra 1. kvartal 2016 til 1. kvartal 2017: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/prisvekst-for-juridisk-tjenesteyting>

Vedlegg 1: Statistikk - opplyst medgått tid i elektroniske saker via rettsrad.no - både stykkpris/søknad 010116 til 311216				
Kode	Skildring	Antal	Stk.pris	Medgått
UB_90	Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	3120	3	3,84
UB_100_OS	Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	2838	5	5,28
MB_20_B	b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	2374	7	6,12
MB_50	Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	1931	7	6,78
UB_80	I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	1895	3	3,73
UB_100_DUB	Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	1279	2	2,94
MB_20_A	a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap	1208	7	7,79
UB_60	Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	882	3	3,15
MB_80	Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	827	6	7,29
SS_10	Rettshjelpslovens § 11, 3. ledd	589	5	7,63
UB_30	Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	562	5	5,09
UB_20	Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	557	7	6,05
MB_20_C	Fråtrekk for saker som omfattar både punkt a) og b), jf. rettshjelpslovens §11 annet ledd nr. 1 og 2	491	-2	-2
MB_70	Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	434	6	5,96
UB_10	Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	378	7	8,61
UB_100_OGA	Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	372	3	3,2
MB_90	Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	324	5	5,45
MB_60	Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	195	7	8,88
MB_100	Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6:	103	3	3,94
UB_NEMD	Personlig frammøte i Utlendingsnemnda	79	5	12,84
MB_110	Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	56	7	7,03
MB_10	d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	23	3	4,22
UB_50	Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	9	12	6,42
SS_30	Barnebortførings sak, jf. rettshjelpslovens § 12, 1. ledd, nr. 2	9	ingen	15,63
SS_20	Sak til behandling i EMD, jf. rettshjelpslovens § 12, 1. ledd, nr. 1	5	ingen	7,85
SS_40	Anna sak i utlandet, jf. rettshjelpslovens § 12, 2. ledd	3	ingen	12,83