
TIL: Salærrådet

FRA: Advokatforeningen

SAKSBEHANDLER: Martin Kaasgaard Nielsen

DATO: 14.10.2022

DOKUMENTNR.: DocRef.

Oppfølgingsnotat til Salærrådet

På bakgrunn av forespørsel fra Salærrådet og notatet oversendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Salærrådet, oversender vi med dette ytterligere innspill til Salærrådets arbeid. Vi oversender også en oppdatert versjon av underlagene til figurene, hvor en feil er rettet og fremstillingen er ryddet opp i (se punkt4).

1 Om fastlegetaksten som sammenligningsgrunnlag

Salærrådet pekte på at Advokatforeningen har trukket frem fastlegetaksten som et sammenligningsgrunnlag og ønsket en utdyping av partenes syn på relevansen av dette, og om forslaget i statsbudsjettet om å styrke fastlegeordningen har noen overføringsverdi.

Det er naturlig nok forskjeller mellom fastlegene og advokatene. Blant annet er det enkelt å telle hvor mange nordmenn som står uten fastlege, mens det er langt vanskeligere å vurdere hvor mange nordmenn som står med et udekket rettshjelpsbehov.

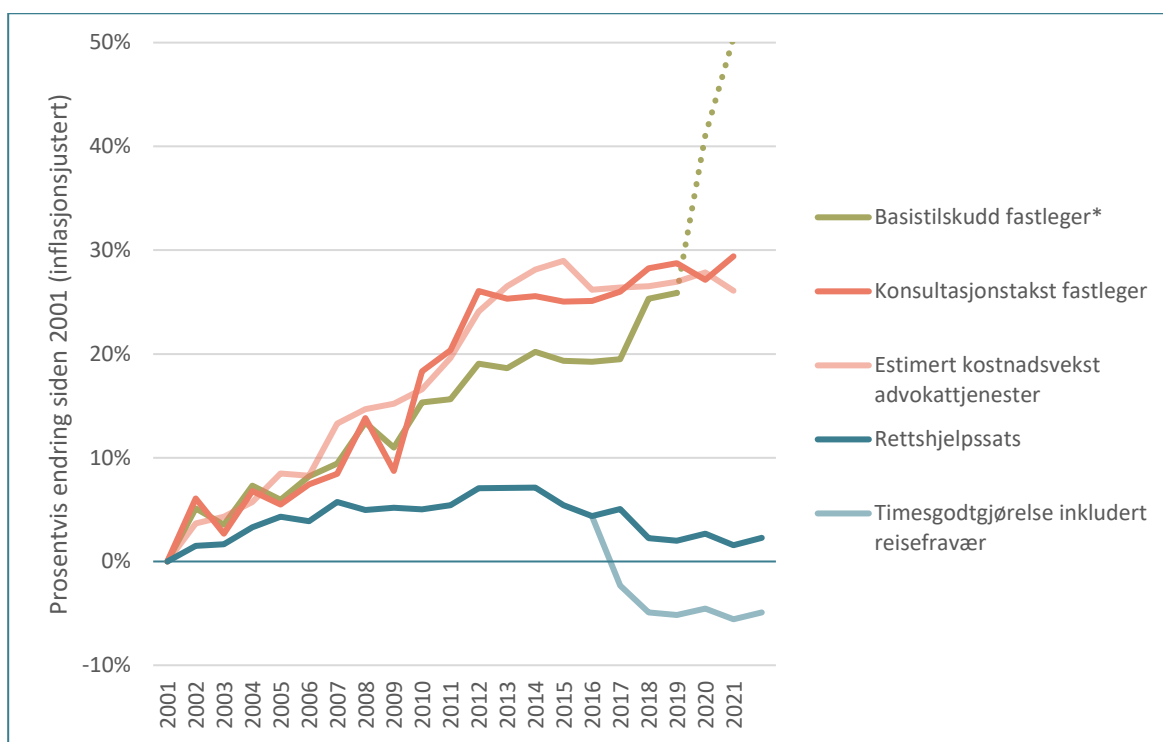
Det er derimot klare likhetstrekk mellom ordningene der staten betaler fastlegene for nødvendig helsehjelp og advokatene for nødvendig rettshjelp.

Både fastleger og advokater er relativt godt betalte yrker. SSBs rapport «Fastlegers inntekter og kostnader 2020»¹ viser hvordan fastleger hadde en gjennomsnittlig bruttoinntekt på 1,7 millioner kroner i 2020. Dette er vesentlig høyere enn for advokater som primært jobber på rettshjelpssats samme år.

Årets satsning på fastleger kommer etter en vesentlig økning i det som kalles basistilskuddet i både 2020 og 2021. I tidligere innspill til departementet har Advokatforeningen også vist hvordan

¹ https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/fastlegers-inntekter-og-kostnader-2020/_/attachment/inline/ea8dcfe1-656d-4bbd-9a4e-df04c865e6c9:036e21dac55b3e1678296bb64c88307f33242b65/NOT2022-14.pdf

basistilskuddene til fastleger har utviklet seg over tid (i motsetning til kun konsultasjonstaksten, som vist i figur 9 i årets innspill), men valgte å ikke inkludere det i innspillet til Salærrådet i år. Basistilskuddet er den satsen fastleger får per pasient, per år. Fra og med 2020 ble basistilskuddet differensiert, slik at leger med færre pasienter fikk et høyere basistilskudd per pasient, enn leger med færre pasienter. Fram til januar i år publiserte Helfo månedlige oversikter over utbetalt basistilskudd per lege, og slik kunne man enkelt finne gjennomsnittlig utbetalt basistilskudd. Disse oversiktene er nå fjernet fra Helfos sider av personvern hensyn. Grafen under går derfor bare til 2021, men viser tydelig de siste års styrking av basistilskuddet.



Fastleger har opplevd en vesentlig større økning i sine satser enn det rettshjelpsadvokater har. Når regjeringen likevel velger å styrke fastlegenes takster, er det med god grunn. En krevende arbeidshverdag, usikkerheten rundt å være selvstendig næringsdrivende, kombinert med rapporteringskrav og muligheter for god lønn og mer behagelig arbeidshverdag i andre stillinger, gjør at mange velger seg bort fra yrket². Akkurat det samme kunne vært sagt om rettshjelpsadvokater. Forskjellen er at alle har en fastlege, de færreste har rett på rettshjelp, eller trenger forsvarer. Folk flest opplever ikke rettshjelpskrisen. Advokatforeningen er bekymret for at rettshjelp blir underprioritert fordi klientene ofte er i så krevende situasjoner både personlig og økonomisk, at de ikke makter å utgjøre en pressgruppe som får sin stemme hørt.

² <https://tidsskriftet.no/2020/03/originalartikkel/hvorfor-velger-leger-seg-bort-fra-allmennmedisin>

2 Kommentarer til departementets innspill

2.1 Om budsjettprosessen

Departementet forklarer i sitt innspill hvordan statlige budsjettprosesser fungerer. Vi mener at bildet må nyanseres idet det finnes budsjettprosesser som følger et helt annet løp, og som det kan være grunn til å se hen til.

Det gjelder i hovedsak lønnsoppgjøret i staten, som innebærer en betydelig usikkerhet for kommende års utgifter når statsbudsjettet vedtas.

Mer dirkete sammenlignbar er prosessen for fastsettelse av normaltariiffen for fastleger. Denne er delvis frakoblet budsjettprosessen via en egen tilleggsproposisjon, som gir regjeringen fullmakt til å forhandle taksten med partene.³ Videre finansieres mellomlegget mellom det som er budsjettert, og det som er fremforhandlet, over post 2.4.17 i statsbudsjettsproposisjonen. Her skriver regjeringen i proposisjonen for 2023 følgende:

«Det foreslås bevilget 10 mrd. kroner under kap. 2309 Tilfeldige utgifter. Bevilgningen står som motpost til tilleggsbevilgninger knyttet til blant annet forhandlinger hvor staten er part, herunder til lønnsoppgjøret for statsansatte og takstforhandlinger for privatpraktiserende leger, fysioterapeuter og psykologer, og til uforutsette utgifter.»

Normaltariiffen for fastleger fastsettes for en periode fra 1. juli til 30. juni påfølgende år. Dette er en annen prosess en den som departementet beskriver, men er også en del av budsjettprosessen.

2.2 Om aktiviteten i norsk økonomi

Departementet peker på at aktivitetsnivået i den norske økonomien er svært høyt, og mulighetene for å øke offentlige utgifter på områder der dette ikke er strengt nødvendig er begrenset. Her viser også departementet til at en reell økning i rettshjelpssatsen vil kunne føre til at det offentlige må redusere sine utgifter tilsvarende på andre områder.

Her er det verdt å merke seg at regjeringen i sitt budsjettforslag for 2023 legger opp til en reell *nedgang* i rettshjelpssatsen, da den foreslåtte økningen er langt under inflasjonen. Altså legges det nok en gang opp til å flytte penger vekk fra rettshjelp, og over til andre områder.

Vi forstår at penger til en bærekraftig rettshjelpsordning må finne inndekning i budsjettet, men vi vil i den sammenheng vise til at rettshjelpssatsen har vært underregulert i to tiår. Justisdepartementet har også nå inngått avtale med Advokatforeningen der departementet «... forplikter seg til å arbeide for en økning av satsen». Dette bør legge føringer for prioriteringer i statsbudsjettet.

³Lenke til tilleggsproposisjon for 2021 og 2022. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-122-s-20212022/id2916605/>

Som Advokatforeningen har vist i vårt innspill, er det nå «strengt nødvendig» å øke de offentlige utgiftene på dette området.

Vi vil også vise til at andre utgifter over statsbudsjettet som går til dekning av lønn, har hatt en annen og mer positiv utvikling enn rettshjelpsatsen. Statens skatteinnteg og utgifter har i løpet av den siste tyveårsperioden jevnt over vokst mer enn inflasjon. Mange offentlige utgifter har i den perioden hatt en økning som er vesentlig høyere enn inflasjonen. Dersom regjeringen hadde iverksatt en politikk som reduserte veksten i disse utgiftene slik at de hvert år var på nivå med inflasjonen, hadde det blitt sett på som et kutt. Det skyldes at en del av disse utgiftene -- på linje med rettshjelpsatsen -- er drevet av lønnsnivået i samfunnet, og lønnsutviklingen i perioden har vært høyere enn inflasjonen.

Rettskjelpssatsen utgjør kompensasjon til de som representerer de svakeste klientene i rettssystemet, og det burde være automatikk i at den øker omtrent i takt med lønnsveksten i samfunnet. Når rettshjelpssatsen år etter år reguleres med en langt lavere sats enn kostnadene, og enn sammenlignbare satser, så innebærer det en realnedgang i kompensasjonen til advokatene som påtar seg disse sakene. Det er Advokatforeningens oppfatning at departementet må begrunne opprettholdelsen av alle disse kuttene, heller enn å si at de ikke kan prioritere en «økning». Advokatforeningen sitter igjen med et inntrykk av at departementet gang på gang flytter midler vekk fra rettshjelp, fordi det er lett.

2.3 Om kompensasjon av sakkyndige

Departementet peker i sitt innspill på at kompensasjonen til sakkyndige og tolker er vesentlig lavere, i og med at de kun får en andel av rettshjelpsatsen. Departementet skriver følgende:

«Kompensasjonen til oppnevnte sakkyndige som har stilling i det offentlige, som for eksempel leger, psykologer og psykiatere, utmåles etter de samme prinsippene som for advokater. Timekompensasjonen til ovennevnte sakkyndige er likevel lavere enn for advokater ved at 4/5 av rettshjelpsatsen legges til grunn for beregningen av salær. Rettshjelpsatsen for sakkyndige er i dag 897 kroner. Tolker har samme timekompensasjon som sakkyndige som har stilling i det offentlige.»

Departementet gir her ikke et fullstendig bilde av godtgjørelsen til sakkyndige. Den reduserte taksten gjelder bare for sakkyndige som har en stilling i det offentlige, jf. salærforskriften § 2 første ledd. De får en redusert sats fordi de ikke har kontorutgifter. Du kan altså ha fast ansettelse i det offentlige og fakturere 4/5 av rettshjelpssatsen til domstolen. I tillegg er det slik at sakkyndige som har stilling i det offentlige godtgjøres med full salærsats dersom de kan dokumentere utgifter til kontorhold og selvpensjonering som utgjør minimum 1/3 av næringsinntekten.

2.4 Om digitalisering

Departementet peker på at det «fra 2014 til 2021 er [...] bevilget om lag 600 millioner kroner til å digitalisere domstolene. Flere av løsningene som nå er på plass, effektiviserer også arbeidet til advokatene».

Advokatforeningen gjennomførte nylig en undersøkelse blant medlemmene om nettopp Aktørportalen. Advokatene er stort sett enige i at Aktørportalen har forenklet deres hverdag. De peker samtidig på en rekke utfordringer som resulterer i mer tidsbruk hos advokatene. Dette gjelder blant annet:

- Ned- og opplasting av dokumenter er unødvendig tidkrevende og tungvint. (eksempelvis er funksjonen som skulle muliggjøre nedsalting av ett felles dokument fortsatt ikke funksjonell).
- Organisering av dokumenter og vedlegg er rotete, og medfører at fare for forveksling.
- Muligheten for å slå sammen dokumenter mangler
- Å videreføre utdrag i sivil sak i tingretten til ankesak i lagmannsretten er ikke mulig. (Det må gjøres på nytt for lagmannsretten.)
- Politiets manglende tilgang i straffesaker er et problem

Domstolene digitaliseres, men det fokuseres på å gjøre dette effektivt for domstolene. For Aktørportalen har man dessverre ikke prioritert en løsning som innebærer integrering i advokatenes systemer (en såkalt API), og store deler av den mulige tidsgevinsten fra digitaliseringen er derfor ikke realisert hos advokatene ennå.

I tillegg til dette, er det kommet nye administrative regelverk og krav som advokatene også må løse innenfor de eksisterende stykkprisene. Det dreier seg eksempelvis om:

- Hvitvaskingsloven medfører at advokatene på lovens anvendelsesområde må gjøre kundetiltak overfor klientene, og sikre notariatet rundt dette.
- De nye GDPR-reglene har medført at banker og forsikringsselskaper har etablert egne kommunikasjonssystemer der advokatene må logge seg på, laste opp informasjon og sende inn via deres «spesialsystem» som ikke kan integreres med advokatenes fagsystemer, og det benyttes krypterte løsninger som umuliggjør delegering.
- Flere offentlige etater har etablert digitale løsninger, som fungerer raskt og effektivt så lenge det er standard saker. Utfordringen her er ofte at løsningene ikke fungerer når disse systemene møter på unntakstilfellene. Så fort det er noe som ligger litt utenfor normaltilfellene, oppstår det utfordringer som er tidkrevende.
- Nedlasting av straffesaksdokumenter fra politiet kan ta mye tid, særlig gjelder det i saker som har mange tekniske bevis, med lyd- eller bildefiler. Da kan det dreie seg om flere timer.

De tilbakemeldingene vi får fra advokatene, er at det i dag går mer tid til administrasjon enn tidligere, og mye av tiden brukes på digitale løsninger i ulike sammenhenger. Hvor mye tid som går med til dette, avhenger av hvilken type praksis en advokat har.

Advokatforeningen ser behovet for nye regelverket og økt digitalisering, men vi opplever at digitaliseringen, samlet sett, ennå ikke har resultert i en betydelig tidsgevinst hos advokatene.

2.5 Om utgiftene til salær i domstolene

Departementet peker på at «utgifter til salær i de alminnelige domstolene har vært svakt økende i perioden selv om antall saker og rettsmøtetimer i domstolene har gått ned. Dette indikerer at det godtgjøres for flere timer i forbindelse med for- og etterarbeid enn før».

Vi antar her at det er snakk om inflasjonsjusterte utgifter, selv om dette ikke er presisert i tabellen. Videre skulle vi gjerne sett tall på antall rettsmøtetimer *per sak*, ikke bare totalt.

Tall fra Domstolkommisjonen utredninger viser at hver enkelt sak tar lenger tid enn før. Om noe annet er tilfelle for rettshjelpssakene, bør dette underbygges. Advokatforeningen blir imidlertid ikke overrasket av å høre at antall arbeidstimer til forberedelse i sakene går opp, siden sakenes omfang øker.

Sakene øker i kompleksitet, og prosessene krever mer forberedelse. Dette er godt dokumentert i Domstolkommisjonens utredninger (NOU 2019: 17 og NOU 2020: 11). Hovedforhandlingstid i en meddommersak har økt med omtrent 17 prosent fra 2008 til 2018, i tvistesaker har hovedforhandlingstiden økt med omtrent 30 prosent. (NOU 2019: 17, kapittel 8). Antall vitner, sakkyndige og tolker har også økt betraktelig (med en 20 prosents økning i vitner og en dobling av sakkyndige og tolker i meddommersaker). Lengre og mer komplekse saker krever mer forberedelse. Dette handler om prosess, og virkemiddelet for å gjøre noe med denne utviklingen kan ikke være å ytterligere redusere timebetalingen til de som jobber for rettshjelpsklienter.

Statistikken på dette området er mangelfull, da tall på advokatenes tidsbruk for egenbetalende klienter ikke er tilgjengelig, men indikasjoner finnes i NOU 2020: 11, tabell 24.1. Her ser man at gjennomsnittlige sakskostnader for egenbetalende klienter har økt med 92 prosent i perioden 2008-2018. Dette er langt mer enn gjennomsnittlig salær for alle saker, som har økt rundt 40 prosent over samme periode (39 prosent ifølge Advokatforeningens bransjeundersøkelser, 40 prosent ifølge SSB tabell 09526). Utgiftene per sak på rettshjelpssatsen burde med andre ord ha økt omtrent dobbelt så mye som den prosentvise økningen i rettshjelpssatsen, dersom disse sakene skulle fulgt samme utvikling som de øvrige sakene i domstolene.

Når det gjelder barnevernssaker i fylkesnemndene, har det vært en overgang til økt bruk av såkalt samtaleprosess. Dette er en prosess hvor fylkesnemndsleder inviterer partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om partene kan bli enige om en løsning til barnets beste. Begge parter har advokat. Samtaleprosess ble innført som en prøveordning i enkelte nemnder i 2016, og innført for alle som en varig ordning sommeren 2020. Dette er arbeidskrevende saker uten rettsmøter i ordinær forstand. I en nedbryting av departementets tabell 3 vil man antageligvis se en nedgang i rettstimer, men uten tilsvarende nedgang i advokatenes arbeid.

2.6 Om inntjeningen til advokater

I departementets innspill punkt 7, på side 7, er det vist til inntekt fra advokatvirksomhet som drives som enkeltpersonforetak og trukket slutninger fra dette med hensyn til samvariasjon mellom inntjeningen per advokat og hvor stor andel av inntjeningen som kommer fra oppdrag fra det offentlige. Dette fremstår noe uforklart, og vi vil sette pris på klargjøring underbygget med nærmere data.

Etter vårt syn, bør Salærrådet vurdere hva man som advokat tjener på saker som godtgjøres etter rettshjelpssatsen. Hva en advokat tjener på andre typer saker, bør derimot ikke ha betydning i denne sammenheng. Hvis det skal brukes, kan det være som en indikasjon på en konkurransedyktig timepris. Den totale inntjeningen til en advokatvirksomhet er med andre ord lite relevant når man vet at advokater jevnt over tjener langt bedre på sine øvrige oppdrag, enn på rettshjelpssatsen.

Tabellen under viser grunnlaget for Advokatforeningens figur 15 i notatet av 4.10.2022. Advokatforeningens tall viser en lite entydig sammenheng mellom årsresultatet til enkeltpersonsforetak og andelen av deres omsetning som kommer fra rettshjelpssatsen.

	Lønn/årsresultat 2020			
Andel saker på rettshjelpssatsen	Lønn Ansatte advokater	Lønn Fullmektiger	Årsresultat Enkeltpersonsforetak	Total avlønning Partnere
Ingen saker	kr 1 008 855	kr 673 664,	kr 1 196 942	kr 4 277 964
Under 10%	kr 842 233	kr 572 760	kr 955 192	kr 3 192 805
10-25 %	kr 757 651	kr 508 541	kr 1 077 349	kr 3 002 692
25-50 %	kr 822 706	kr 481 834	kr 1 003 333	kr 1 516 557
50-75 %	kr 718 360	kr 492 666	kr 933 642	kr 1 415 385
over 75 %	kr 734 367	kr 486 421	kr 992 271	kr 1 515 909
Antall respondenter	580	279	202	453

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at årsresultat ikke er direkte sammenlignbart med lønn. Det kan også være systematiske forskjeller i hvordan driften organiseres avhengig av om enkeltpersonforetaket inngår i et kontorfellesskap eller tilsvarende konstruksjoner, eller hvor vidt de har inntekter som ikke kommer fra ordinær advokatvirksomhet. Vi anser derfor statistikken for enkeltpersonsforetak som lite relevant i denne sammenhengen. Videre utgjør enkeltpersonsforetakene en mindre andel av den totale omsetningen på rettshjelpssatsen (her har departementet bedre tall enn Advokatforeningen har tilgang til, men i vår aggregering til figur 15 er det tatt utgangspunkt i andel respondenter som oppgir å ta saker på rettshjelpssatsen).

Videre vil vi gjerne minne om figur 16 i vårt innspill, som viser arbeidstid for eiere av advokatvirksomheter, og hvordan de med høyest andel saker på rettshjelpssats oppgir å arbeide flest timer per uke.

2.7 Argumentet om at det er tilstrekkelig med advokater som påtar seg oppdrag som dekkes av rettshjelpssatsen

I sitt innspill skriver departementet at de «...ikke [har] indikasjoner på at det er vanskelig å rekruttere advokater til å ta offentlige oppdrag». Det er vanskelig for oss å se hvordan departementet forventer å kunne se om det er advokatmangel i rettshjelpssakene – siden det i hovedsak er advokatene som innvilger rettshjelp innledningsvis i disse sakene. Det vanskelig å se hvor de, ofte svært vanskelig stilte klientene, som har stat eller kommune som motpart, skulle henvende seg for å uttrykke sin misnøye med tilgangen til advokater som ønsker å ta saken deres.

Vi forstår uansett det som et argument for å ikke heve rettshjelpssatsen eller stykkprisene.

Det er riktig at det i Norge er høy konkurranse mellom privatpraktiserende advokater, ettersom vi har mange advokater i forhold til antall innbyggere⁴. Samtidig er det verdt å merke seg at dette ikke er rett frem sammenligninger, og den høye advokatkonsentrasjonen i Oslo spesielt påvirker bildet.⁵

Vi vil uansett påpeke at dersom det er advokater nok og konkurransen er høy, er det bemerkelsesverdig at eksempelvis regjeringsadvokatene bruker har rammeavtaler med eksterne advokater som starter på 1600 kroner timen og fortsetter til opp over 5.000 kroner timen.

3 Stykkprisene

Salærrådet skriver i sin e-post til at rådet ikke finner det naturlig eller hensiktsmessig å vurdere innholdet av stykkprisreglene nå, men vil avvente Stortingets behandling av forslag til ny rettshjelpslov som skal fremmes våren 2023.

Advokatforeningen har forståelse for dette synspunktet, men vil samtidig understreke at stykkprisene er en viktig del av hva godtgjørelsen utgjør i mange av sakene - særlig gjelder dette de sivile sakene som ikke går til retten (fritt rettsråd) og de mindre straffesakene. Dersom forslaget til ny rettshjelpslov blir forsinket eller lovforslaget ikke innebærer noen endring av stykkprisene, ber vi om at Salærrådet ser på stykkprisene allerede høsten 2023.

4 Underlag til grafer / figurer

Underlag til de grafer og figurer som Advokatforeningen har vist i sitt innspill av 4.10.2022 og her, vedlegges i eget regneark.

I arbeidet med å rydde i datagrunnlaget før oversendelse ble det funnet en feil i beregningene. Dette er en feil som påvirker figur 21 og de to tilhørende tabellene i tidligere oversendte notat. «Rettsbistandssatsen i 2001 - kostnadsjustert til 2022» er i nevnte figur estimert basert på en tidligere brukt metode, og ikke den beskrevet i figurteksten.

I kostnadsberegningene har vi tidligere eksperimentert med flere metoder, både når det gjelder estimat av andel arbeidskraftkostnader i produksjon av advokattjenester, og hvilken indeks som best følger arbeidskraftkostnadene til advokater. Vi opererte en stund med en høyere andel arbeidskraftkostnader i produksjon av advokattjenester, og brukte lønn i offentlig sektor som indeks (i motsetning til SSB tabell 07251). Dette ble gjort fordi advokater med en høy andel saker på rettsbistandssatsen har vesentlig lavere driftskostnader enn andre, og dermed høyere lønnsandel. Videre er SSB tabell 07251 for hele sektoren «Fagleg, vitenskapelig og teknisk tenesteyting», som ikke nødvendigvis har økt i samme takt som arbeidskraftkostnadene i advokatbransjen (som inngår i denne sektoren). Likevel landet vi på å bruke en lavere andel arbeidskraftkostnader, nemlig snittet for alle advokatforetak – ikke kun de som tar mange saker på rettsbistandssatsen. Vi landet også på å

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/18671c3a43b4409cb956c968e765b166/analyse-av-endringer-i-norsk-advokatregulering.pdf> (se figur 15)

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/18671c3a43b4409cb956c968e765b166/analyse-av-endringer-i-norsk-advokatregulering.pdf> (se figur 8 og omtale av figur 15)

bruke SSB tabell 07251 som indeks. Dette for å være helt sikre på at vi ikke overestimerte kostnadsutviklingen i bransjen. Ved en feil ble derimot den gamle metoden brukt i figur 21. I vedlagte excel-fil er denne feilen rettet opp. Dette medfører at «Rettsbistand i 2001 - kostnadsestimert til 2022» går fra å være 1 553 kroner, til å være 1 402 kroner. Hvilke av disse to estimatene som er riktigst er ikke åpenbart, men den nye metoden stemmer overens med de øvrige figurer i notatet og med beskrivelsen til figuren, vi ser det derfor som ryddigst å endre estimatet til 1 402 kroner.

5 Oppsummering

Advokatforeningen har i dette notatet forsøkt å svare på Salærrådet spørsmål om fastlegetakstene. Vi ar også vedlagt underlaget til de grafer og figurer vi har lagt fram.

Når det gjelder departementets innspill har vi særlig hatt tilleggskommentarer knyttet til

- Budsjettprosessen og dens betydning for rettsbistandsloven
- Vurderingene av aktiviteten i norsk økonomi
- Sammenligning med sakkyndigtaksten
- Gevinster og utfordringer med digitalisering
- Sammenhengen mellom tidsbruk i domstolene og rettsbistandsloven
- Inntjeningen til advokater og beregningen av denne
- Vurderingen av tilgangen på advokater til å ta oppdrag på rettsbistandsloven