

SALÆRRÅDETS ANBEFALING TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET OM NIVÅET PÅ DEN OFFENTLIGE SALÆRSATSEN FOR 2025

1. november 2024

1. Om Salærrådet

Advokatforeningen og Justis- og beredskapsdepartementet inngikk 24. juni 2022 en avtale som gjelder den offentlige salærsatsen (rettshjelpsatsen). Formålet med avtalen er beskrevet slik:

«Formålet med avtalen er å sikre en bærekraftig økning av rettshjelpsatsen og fastlegge prosessen for konsultasjoner mellom partene i forbindelse med fastsetting av satsen. Departementet erkjenner viktigheten av en bærekraftig rettshjelpsats for å oppfylle statens forpliktelser om forsvarlig rettshjelp til borgerne og forplikter seg til å arbeide for en økning av satsen.

Partene anerkjenner sammenhengene i regelverket om offentlig rettshjelp, herunder rettshjelpsatsen, reisefraværsgodtgjørelsen og stykkprissatsene.»

Partene ble enige om å oppnevne et uavhengig salærråd. Salærrådets medlemmer er:

- professor Karen Helene Ulltveit-Moe ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo,
- lagdommer Per J. Jordal etter forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet, og
- høyesterettsdommer Arne Ringnes etter forslag fra Advokatforeningen.

Arne Ringnes er rådets leder. Rådets sekretær er juridisk rådgiver Karina Larsen, Domstoladministrasjonen.

Salærrådets mandat er i henhold til avtalen å gi en anbefaling til departementet om nivået på rettshjelpsatsen, reisefraværsgodtgjørelsen og stykkprissatsene. Følgende elementer skal vektlegges ved rådets anbefaling:

- Lønns- og prisutvikling
- Relevante økonomiske utviklingstrekk og indekser, slik som SSBs indeks for juridisk tjenesteyting
- Budsjettmessige konsekvenser
- Forhold ved kostnads- og produktivitsutviklingen ved behandlingen av straffesaker og benefiserte saker
- Rettspolitiske målsettinger

I partenes avtale er det bestemt at den ordinære fristen for partenes innlegg til rådet skal være 15. august. Fristen ble i år utsatt til 15. september. Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) og Advokatforeningen ga sine uttalelser til rådet henholdsvis 5. og 15. september 2024.

Rådet avgir sin hoveduttalelse innen 1. november hvert år.

2. Oppsummering av rådets tidligere anbefalinger om størrelsen på salærsatsen

Salærrådet ga sin første anbefaling 30. november 2022, med enkelte korrigeringer 19. desember 2022. Rådet har videre avgitt en tilleggsuttalelse i juni 2023, en ny hoveduttalelse i november 2023, og til sist en tilleggsuttalelse i juni 2024.

I anbefalingen 30. november 2022 uttalte Salærrådet at rettshjelpsatsen burde økes til 1385 kroner for å være bærekraftig. Ut fra rettssikkerhetshensyn fant rådet det naturlig å ta utgangspunkt i prisutviklingen for juridiske tjenester, jf. SSBs prisindeks for juridiske tjenester. På side 13–14 i anbefalingen er det vist til at en rent inflasjonsjustert sats med utgangspunkt i salærsatsen for 2010 ville gitt en sats på 1175 kroner, men at dette ligger markant under det en justering i tråd med den juridiske prisindeksen ville gitt. Salærrådet fremholdt videre at satsberegningene er sensitive for valg av år som utgangspunkt. Salærrådets anbefaling var basert på 2010, som kan tenkes på som en medianverdi mellom 2006 og 2015, og derfor som et naturlig utgangspunkt.

Et slik engangspøkning vil imidlertid få store budsjettmessige konsekvenser, og Salærrådet anbefalte, som en aktuell tilnærming, en opptrapping over en tidsperiode. Dette er oppsummert i rådets uttalelse av 1. november 2023 side 5.

Salærrådet gjentok i 2023 anbefalingen fra 2022 om at et naturlig nivå for rettshjelpsatsen i 2022-kroner er 1385 kroner, og at dette nivået bør oppnås gjennom gradvis opptrapping av salærsatsen, med tillegg for kompensasjon for den *generelle* prisutviklingen. Justert for den generelle prisutviklingen fra 2022 til 2023 innebar dette en salærsats på rundt 1464 kroner ved inngangen til 2024.

3. Avtalen mellom Advokatforeningen og Justis- og beredskapsdepartementet av 1. juli 2024

Advokatforeningen og Justis- og beredskapsdepartementet inngikk 1. juli 2024 en ny avtale om ulike tiltak knyttet til rettshjelpsatsen og salærordningen for øvrig.

Partene har avtalt at regjeringen skal øke satsen med 50 kroner i 2025-budsjettet. Advokatforeningen uttaler i sitt innlegg til Salærrådet at den anser dette for å være en minimumspøkning.

Videre er det avtalt at regjeringen innen mai 2025 skal forskriftsfeste at satsen prisjusteres årlig. Salærrådet mener at dette isolert sett er et hensiktsmessig og godt strukturelt grep, men det løser ikke spørsmålet om hvilken prisindeks som skal være utgangspunktet for justeringen. Departementet må avklare hvilket inflasjonsmål som skal benyttes for en slik prisjustering.

Partene har også avtalt at departementet skal nedsette et offentlig utvalg som skal utrede salærordningen og regelverket knyttet til den, i form av en NOU. Etter det Salærrådet forstår, er mandatet for utvalget ennå ikke fastsatt, men rådet vil fremholde at en helhetlig gjennomgang og vurdering av den offentlige salærsatsen, der selve satsen vurderes i sammenheng med stykkprisordningen og reisegodtgjørelsen, og der det tas stilling til budsjettmessige prioriteringer, synes nødvendig og hensiktsmessig. Salærrådet vil i denne sammenheng særlig

peke på godtgjørelsen til bistandsadvokater, og viser til uttalelser om denne i rådets tidligere anbefalinger.

4. Partenes innlegg

4.1. Advokatforeningen

Advokatforeningens innlegg er datert 15. september 2024. På side 3 heter det om nivået på rettshjelpssatsen:

«Advokatforeningen har i sine tidligere innspill vist til at Salærrådets anbefaling burde vært høyere. Oppsummert er våre innvendinger som følger.

- At anbefalingen burde tatt utgangspunkt i et tidligere basisår.
- At prisindeksen for juridiske tjenester for privatpersoner burde brukes, og fremskrives til gjeldende år.

Utover dette mener vi at Salærrådet har landet på en fornuftig metode, hvor rettshjelpssatsens bærekraftighet ses opp mot utviklingen i tilsvarende markedspriser. Som vist i tidligere innspill vil metoden, med de endringer nevnt over, gi en rettshjelpssats som stemmer godt overens med relevante størrelser som:

- utviklingen i kostnadene ved å drive advokatforetak,
- prisene på advokattjenester til privatpersoner
- prisene det offentlige betaler sine egne advokater, eller godtgjør andre selvstendig næringsdrivende i utvalgsarbeid,
- rettshjelpssatsen i andre sammenlignbare land,
- utviklingen i fastlegetakster.

Problemene med en for lav rettshjelpssats er inngående beskrevet i tidligere innspill – inkludert de ringvirkningene det kan ventes å få, og allerede har begynt å få, for rettsikkerheten til de som har rett til rettshjelp betalt av det offentlige. I det følgende vil vi derfor fokusere på utviklingen i tiden fra Salærrådets første anbefaling forelå, fram til i dag. Dette er element vi mener er viktige i oppdateringen av Salærrådets anbefaling til å gjelde for 2025.»

Foreningen har på s. 4–6 i innlegget redegjort for det den anser som relevante endringer fra 2022 til 2024, som kan danne grunnlag for en oppdatert anbefaling. Kort oppsummert inkluderer dette lønns- og prisutviklingen, kostnader ved å drive advokatvirksomhet, priser på advokattjenester (SSBs prisindeks for juridiske tjenester), andre offentlige satser (inkludert Regjeringsadvokatens timesats og utvalgsgodtgjørelsen for medlemmer i offentlige utvalg), rettshjelpssatsen i andre land og fastlegenes satser.

Avslutningsvis skriver foreningen på s. 6–7:

«Det er basert på informasjonen over, Advokatforeningens oppfatning at bærekraftig sats har økt et sted mellom 10 og 15 prosent i tiden siden Salærrådets første anbefaling forelå. Tar man utgangspunkt i Salærrådets egne metode, har bærekraftig sats økt med 11,2 prosent.

Til sammenligning har rettshjelpssatsen økt med 12,8 prosent, fra 1 121 kroner i 2022, til 1 265 kroner i 2024. Dette er en vesentlig økning, men samtidig innenfor det skisserte spennet for økningen i bærekraftig sats. Det er med andre ord ikke åpenbart at

rettshjelpssatsen har tatt et vesentlig steg i retning av en bærekraftig sats. Vi ser fram til Salærrådets vurdering av dette, samt deres anbefaling for hva satsen burde være i 2025.»

4.2. Justis- og beredskapsdepartementet

Departementets innlegg datert 5. september er inntatt i det vesentlige her:

«Departementet viser til at partene kom til enighet om følgende 1. juli 2024:

- I tillegg til at rettshjelpsatsen ble hevet betydelig i forbindelse med RNB 2024, vil regjeringen øke satsen med 50 kroner i 2025-budsjettet.
- Regjeringen vil innen mai 2025 forskriftsfeste at satsen prisjusteres årlig.
- Avtalen fra 24. juni 2022, blant annet om Salærrådet, består. Justis- og beredskapsministeren vil fortsette å arbeide for en økning av satsen i tråd med denne avtalen.
- Partene anerkjenner i fellesskap at selv om Salærrådet er et positivt bidrag, er det sett fra begge sider utfordringer knyttet til dagens salærssystem. Departementet vil sette i gang et større arbeid i form av en utredning av salærordningen og regelverket knyttet til den (NOU). Det nærmere mandatet for en slik utredning vil departementet komme tilbake til. Advokatforeningen vil bli involvert i arbeidet med utformingen av mandatet og få anledning til å komme med innspill. Advokatforeningen vil være representert i utvalget og selv få adgang til å peke ut sin representant.

Departementet er i gang med å følge de ovennevnte punktene. I Prop. 1 S (2024–2025) vil regjeringen følge opp punkt 1 om å foreslå å øke rettshjelpssatsen med ytterligere 50 kroner i 2025.»

5. Utviklingen av den offentlige salærsatsen

Rettshjelpsatsen fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet, og er fra 1. juli 2024 på 1265 kroner. Tabell 1 nedenfor viser hvordan satsen har utviklet seg over tid. I revidert statsbudsjett for 2024 økte satsen med 50 kroner fra 1215 kroner, som var satsen som ble vedtatt i statsbudsjettet for 2024. I statsbudsjettet for 2025 foreslås det å øke satsen fra 1265 kroner til 1315 kroner.

Tabell 1: Utviklingen av rettshjelpsatsen (i kroner)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sats	925	945	965	970	995	1020	1020	1040	1060	1085	1121	1140 1180*	1215 1265*

Kilde: Domstolsadministrasjonen og Advokatforeningen. *Sats etter revidert statsbudsjett, fra 1. juli det aktuelle år.

6. Forslaget til statsbudsjett for 2025

I tråd med avtalen mellom Advokatforeningen og departementet er det i forslaget til statsbudsjett for 2025, Prop. 1 S (2024–2025) side 144¹, som nevnt foreslått at salærsatsen økes med 50 kroner, til 1315 kroner. Dette begrunnes slik:

«Salær til offentlig oppnemnde forsvararar, bistandsadvokatar, sakkunnige og tolkar er regulerte gjennom salærforskrifta og stykkprisforskrifta. Departementet og Advokatforeningen inngjekk i juni 2022 ein ny avtale om å opprette eit uavhengig salærråd. Salærrådet kom med ei tilråding i november 2023 og ei tilleggsfråsegn i juni 2024. Rådet tok utgangspunkt i tilrådinga si for 2023, justert for prisvekst, og tilrådde ein sats på 1 464 kroner i 2024. Rådet heldt i tilrådinga si for 2023 fram at ein eingongsauke til det tilrådde nivået vil ha store budsjettmessige konsekvensar. Salærrådet peikar på at ei gradvis opptrapping av satsen er ei aktuell tilnærming.

I samband med revidert nasjonalbudsjett 2024, jf. Prop. 104 S (2023–2024) og Innst. 447 S (2023–2024), vart den offentlege rettshjelpssatsen (salærsatsen) auka frå 1 215 kroner til 1 265 kroner frå 1. juli 2024. Det blir foreslått ein rettshjelpssats på 1 315 kroner i 2025. Forslaget inneber at satsen totalt har blitt auka med 230 kroner, tilsvarande 21 pst. i perioden 2022–2025. Til samanlikning vart satsen auka med 140 kroner, tilsvarande 14,5 pst., i åtteårsperioden 2014–2021.»

Som det fremgår, heter det i budsjettproposisjonen at "Salærrådet peikar på at ei gradvis opptrapping er ei aktuell tilnærming". Dette er det også vist til i budsjettproposisjonen for 2024. Slik Salærrådet forstår det, er det fortsatt uklart om departementet har lagt opp til en konkret opptrappingsplan. Salærrådet merker seg imidlertid at satsen som foreslås for 2025 innebærer en økning på 17,3 prosent sammenlignet med satsen som gjaldt på tidspunktet for rådets første anbefaling fra 2022. Isolert sett er dette en vesentlig økning.

7. Salærrådets anbefaling om nivået på rettshjelpsatsen for 2025

Advokatforeningen peker i sitt innlegg på at Salærrådet benytter seg av en fornuftig metode ved utregningen av en bærekraftig salærsats, men at anbefalingen for 2024 burde vært noe høyere. Foreningens innvendinger er at anbefalingen bør ta utgangspunkt i et tidligere basisår, og at prisindeksen for juridiske tjenester for privatpersoner bør anvendes og fremskrives til gjeldende år.

Som fremholdt i anbefalingen for 2024, er Salærrådets anbefaling basert på en avveining av rettspolitiske målsettinger, lønns- og prisutvikling, relevante økonomiske utviklingstrekk, diverse forhold ved kostnads- og produktivitetsutviklingen ved behandlingen av straffesaker og benefiserte saker, og budsjettmessige konsekvenser av en heving av satsen. Beløpsanbefalingen er følgelig basert på et skjønn og en avveining av flere faktorer.

Salærrådet mener det er naturlig å se hen til både den generelle prisutviklingen og prisutviklingen for juridiske tjenester ved fastsettelsen av rettshjelpsatsen, se anbefalingene for 2023 og 2024.

¹ Justis- og beredskapsdepartementets fagproposisjon, Prop. 1 S (2023–2024) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025, s. 144.

Salærrådet vil med dette som bakgrunn gjenta anbefalingen fra 2023 om at et naturlig nivå for rettshjelpsatsen i 2022-kroner er rundt 1385 kroner, og at dette nivået bør oppnås gjennom gradvis opptrapping av salærsatsen, med tillegg for kompensasjon for den generelle prisutviklingen. Justert for den generelle prisutviklingen fra 2023 til 2024 innebærer dette en salærsats på rundt 1508 kroner ved inngangen til 2025.² Salærrådet vil samtidig understreke, slik det er fremholdt i tidligere uttalelser, at den nøyaktige satsberegningen er sensitiv for valg av blant annet basisår. Salærrådet vil derfor understreke at rådets oppgave er å anbefale et *nivå*, og det eksakte tallet i anbefalingen bør derfor ikke tillegges for stor vekt.

Salærrådet konstaterer at salærsatsen for 2024 samt forslaget i statsbudsjettet for 2025 er klart lavere enn Salærrådets anbefaling. Salærrådet merker seg samtidig at det relative gapet mellom satsen og Salærrådets anbefalte nivå har krympet betraktelig.³

Videre konstaterer rådet at avtalen mellom departementet og Advokatforeningen legger til grunn en prisjustering av rettshjelpsatsen fremover, men at det ikke er avklart hvilken prisindeks som skal benyttes for prisjusteringen. Salærrådet mener at det er viktig at dette avklares.

For øvrig vil Salærrådet bemerke at et ensidig fokus kun på rettshjelpsatsen ikke er formålstjenlig. Dersom man både skal ivareta rettssikkerhetshensyn og samtidig sikre bærekraftige budsjetter, må de totale utgiftene til rettshjelp vies oppmerksomhet. Utgifter til bistandsadvokater er den utgiftsposten som relativt sett har økt mest siden 2015. Innenfor den budsjettmessige rammen tilsier dette at det må vurderes endringer i godtgjøringsreglene for bistandsadvokater, se uttalelsen 1. november 2023 side 9–10.

Salærrådet har videre fremholdt at salærsatsen må sees i sammenheng med stykkprisreglene, og at en helhetlig revisjon av stykkprisreglene bør vurderes av et representativt utvalg, se uttalelsen 1. november 2023 side 8. Salærrådet har uttalt at rådet ikke har forutsetninger for å gå inn i de konkrete stykkprisreglene, men har gitt mer overordnede kommentarer til stykkprisordningen på side 8–9 i den nevnte uttalelsen fra 2023. Salærrådet antar at en vurdering av stykkprisreglene vil være del av det offentlige utvalgets mandat.

1. november 2024

Per J. Jordal

Arne Ringnes
Leder

Karen Helene
Ulltveit-Moe

Karina Larsen
Sekretær

² Salærrådet tar her utgangspunkt i siste tilgjengelige inflasjonstall fra SSB for 2023 og 2024 (september 2024).

³ Rettshjelpsatsen var 1121 kroner da Salærrådet begynte sitt arbeid, og sees opp mot Salærrådets første anbefaling på 1385 kroner. Statsbudsjettet for 2025 angir en rettshjelpsats på kr 1315, som Salærrådet ser opp mot sin anbefaling på 1508 kroner.