



ADVOKATFORENINGEN

**RAPPORT OM FREMTIDENS
FRI RETTSHJELPSORDNING**

NORGES LOVER

Innhold

4	I. INNLEDNING
5	II. BAKGRUNN, SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER
14	III. HVA ER FRI RETTSHJELP?
16	IV. NÅR FÅR MAN FRI RETTSHJELP?
16	1. FRITT RETTSRÅD UTEN BEHOVSPRØVING
16	2. FRITT RETTSRÅD MED BEHOVSPRØVING
18	3. FRI SAKFØRSEL UTEN BEHOVSPRØVING
18	4. FRI SAKFØRSEL MED BEHOVSPRØVING
19	5. FRITT RETTSRÅD OG FRI SAKFØRSEL ETTER UNNTAKSBESTEMMELSENE
19	6. ØKONOMISKE GRENSER
22	V. DETTE HAR SKJEDD
22	1. UTVIKLING I UTGIFTER
25	2. ENDRINGER I RETTEN TIL FRI SAKFØRSEL
26	3. ENDRINGER I DE ØKONOMISKE GRENSENE
28	VI. UTFORDRINGER OG LØSNINGER – FREMTIDENS FRI RETTSHJELPSORDNING
28	1. INNLEDNING
28	2. FLERE SAKSOMRÅDER MÅ DEKKES AV FRITT RETTSRÅD
38	3. FORSVARLIG TIDSBRUK PER SAK – SAKENE LØSES IKKE INNENFOR DAGENS STYKKPRISSATSER
41	4. BEHOV FOR MER TREFFSIKRE UNNTAKSBESTEMMELSER / SKJØNNSBESTEMMELSER
44	5. TILTAK FOR Å FORHINDRE VIDLØFTIGGJØRING OG UNØDVENDIGE PROSESSER I DOMSTOLEN
50	6. FRI RETTSHJELP UNDER MEKLING
50	7. SNEVERT OG RIGID ØKONOMISK DEKNINGSOMRÅDE BØR JUSTERES OG GRADERES
54	8. MER OG BEDRE RETTSHJELP FOR PENGENE – KOMPETANSE, KVALITET OG EFFEKTIVITET
56	9. ORDNINGEN BØR GJØRES LETTERE TILGJENGELIG FOR DE SOM TRENGER DEN
57	10. FORHANDLING OM SALÆRSATS OG FASTSETTELSE AV STYKKPRIS

I. Innledning

Vilkårene for fri rettshjelp har de siste årene i liten grad vært gjenstand for kvalifisert politisk oppmerksomhet og debatt. Den begrensede debatt som har versert har vært knyttet til ordningens kostnader. Den 15. november 2016 tok imidlertid en samlet justiskomiteé på Stortinget initiativ til å løfte debatten om innholdet i ordningen for fri rettshjelp ved følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av ordningen for fri rettshjelp for å se om den bør utvides til flere områder, eller endres på andre måter, for å sikre at den blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv.

Vedtaket gjenspeiler på mange måter en linje som er gjennomgående i alle stortingspartienes programutkast for 2017 – 2021. Alle partiene omtaler fri rettshjelpsordningen i sine utkast. Det nevnes blant annet at ordningen bør bli bedre og mer målrettet, at folk bør få reell tilgang til kvalifisert rettslig bistand, at ingen bør lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne, og at det trengs en revisjon av lov om fri rettshjelp. Det er bred politisk enighet om at fri rettshjelp bør være et sentralt verktøy for å motvirke de økende økonomiske og sosiale forskjellene i samfunnet.

Advokatforeningen har lenge ønsket rettshjelpsordningen opp på den politiske agendaen. Vi ønsket vedtaket fra justiskomiteen velkommen ved å nedsette et utvalg internt i Advokatforeningen i januar 2017. Utvalget er bedt om å utarbeide forslag til fremtidens fri rettshjelpsordning slik vi kan være en oppdatert og kunnskapssterk støttespiller til regjeringen i den kommende gjennomgangen. Utvalget fikk også i oppgave å foreta en kritisk gjennomgang av dagens rettshjelpsordning, og foreslå konkrete endringer.

Jo mer målrettet og kostnadseffektiv en modernisert rettshjelpsordning fremstår, desto enklere vil det for fremtiden være å forsvare den og prioritere den. Denne rapporten skisserer tiltak som Advokatforeningen mener vil bidra til å styrke formålet med ordningen, nemlig 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.

Utvalget har bestått av:

- Marius Dietrichson
- Brynjulf Risnes
- Max Henrik Jespersen
- Cathrine Grøndahl
- Therese A. T. Heggedal

Sekretær for utvalget var advokatfullmektig **Marit Lomundal Sæther**

Samtidig som vi presenterer denne rapporten om fri rettshjelp i sivile saker legger vi fram en rapport om retten til offentlig oppnevnt forsvarer og bistandsadvokat i straffesaker.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

Advokatforeningen mener at kjerneområdet for fri rettshjelpsordningen – som omfatter de sivile sakene – bør være de sakene hvor det er en skjevhet i styrkeforholdet mellom partene. De klareste eksemplene finner vi i saker hvor staten gjør inngrep overfor et enkeltmenneske. Rettshjelp er også viktig i saker som gjelder tilgang til den enkeltes grunnleggende rettigheter, for eksempel krav på trygd.

I den private sfære bør man i utgangspunktet kunne forvente at partene kommer til enighet og mekler uten bistand betalt av det offentlige. I slike saker vil det for enkeltmennesket i større grad være mulig å unngå en tvist. I den private sfære vil det også oftere være større grad av jevnbyrdighet mellom partene. Det finnes imidlertid viktige unntak som medfører et stort behov for fri rettshjelp også i den private sfære, for eksempel når arbeidsgiver lar være å utbetale lønn.

Krav på fri rettshjelp avgjøres etter lov om fri rettshjelp. Det skilles mellom fri rettshjelp gjennom rettsråd og sakførsel. Ved fritt rettsråd gir advokaten skriftlig og muntlig rådgiving, og man får innvilget et visst antall rådgivningstimer. Fri sakførsel innebærer at advokaten bistår i domstolen eller i domstolslignende organer (for eksempel Fylkesnemnda eller Utlendingsnemnda). Det gis fri rettshjelp bare i utvalgte sakstyper. Disse kalles prioriterte saksområder. De prioriterte saksområdene deles igjen i to grupper. Den ene gruppen er saker underlagt behovsprøving. Det vil si at personen må ha inntekt under kr. 246 000 for å kvalifisere til offentlig finansiert bistand. Den andre gruppen er saker uten behovsprøving. Det vil si at man har krav på fri rettshjelp uavhengig av økonomisk situasjon.

Rettshjelp er ikke bare en rettsikkerhetsgaranti, det er også et helt sentralt velferdsgode. Rettshjelpsordningen skal sikre rimelig og nødvendig juridisk arbeid innenfor de områder som er dekket. Selv om fri rettshjelpsordningen har blitt utredet flere ganger, har det kun skjedd små endringer. Ordningen har blitt fragmentert som følge av manglende systematisk tilnærming til endringer i lov om fri rettshjelp. Utvalgets gjennomgang av forskning og utredninger, samt innspill fra Advokatforeningens medlemmer tyder på at dagens ordning treffer skjevt og tilfeldig, er lite fleksibel og lite egnet til å imøtekomme det reelle rettshjelp-behovet til de grupper den tar sikte på å hjelpe. Dersom man ikke passer inn i systemet mister man sine rettigheter, selv om saken er av stor velferdsmessig betydning.

Advokatforeningen frykter en utvikling der store samfunnsgrupper ikke har tilstrekkelig kjennskap til sine rettigheter eller mangler evne til å gjøre dem gjeldende. Det at mange er rettslig fremmedgjort utgjør et stort rettsikkerhetsproblem.

Det brukes ca. 800 millioner kroner årlig etter lov om fri rettshjelp.¹ Økonomiske begrensninger medfører at staten ikke kan betale for fri rettshjelp for alle i alle saker. Spørsmålet vi har stilt oss er derfor for hvem, og i hvilke tilfeller, staten må sikre at det blir gitt god rettshjelp? Under arbeidet med rapporten har Advokatforeningen hatt et mål om å beskrive hvordan ordningen kan bli mer treffsikker og effektiv. Det er ikke foretatt noen økonomisk analyse av utgiftsøkningene og –reduksjonene som anbefalingene totalt sett vil utgjøre.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

Advokatforeningen vil understreke at utgifter til advokatbistand i så alvorlige, inn-
gripende og / eller velferdsmessige saker som behandles i rapporten her må prioriteres.
Dersom forslagene skulle vise seg å innebære behov for mer midler til ordningene totalt
sett, er det Advokatforeningens syn at det må prioriteres. Grunnleggende rettssikkerhets-
messige følger for den enkelte borger står på spill. Da er det helt nødvendig at staten sørger
for bistand uavhengig av den enkeltes økonomiske situasjon.

Advokatforeningen mener det er på høy tid å revidere rettshjelpsordningen. Advokat-
foreningen ønsker med denne rapporten å belyse hvordan ordningen fungerer i dag samt
på hvilken måte den bør forbedres og effektiviseres.

Et overordnet mål er at en tvist eller en konflikt blir løst på et så tidlig stadium som mulig
og i minnelighet. For å oppnå dette er det etter Advokatforeningens syn viktig å prioritere
rettshjelp til gode løsninger utenfor domstolene. Når saken går til domstolen går det mer
tid, og rettshjelpen blir derfor dyrere enn dersom saken løses utenrettslig. Advokat-
foreningen mener at det er mulig å redusere antallet saker som går for domstolene uten at
det går på bekostning av rettssikkerheten til den enkelte. Det kan danne grunnlag for å
 redusere utgiftene til fri sakførelse. En slik reduksjon forutsetter imidlertid at det settes inn
 større ressurser for å få løst saken på et tidligere stadium.

Formålet med nedenstående anbefalinger er å bedre rettssikkerheten, at rettshjelps-
ordningen blir mer treffsikker med henhold til dagens rettshjelpsbehov, mer kostnadseffektiv
og at tvister løses på et tidligst mulig stadium i minnelighet og utenfor domstolene.



II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 1

Advokatforeningen anbefaler at saksområdene innen fritt rettsråd utvides.

Advokatforeningen mener at de prioriterte sakene utgjør et fragmentarisk og tilfeldig utvalg av saker av stor velferdsmessig betydning. Det er viktig at ordningen med fritt rettsråd dekker det reelle velferdsmessige behovet i befolkningen, samt bidrar til at borgerne i større grad få saker løst i minnelighet.

Dersom saken skal løses på et tidlig stadium, er det behov for mer omfattende juridisk bistand tidlig i prosessen i flere saker enn i dag. Det er behov for en utvidelse av ordningen på områder av stor personlig og velferdsmessig betydning, som for eksempel saker om utvisning på bakgrunn av brudd på straffeloven, saker om tilbakekall av statsborgerskap, saker om isolasjon i fengsel, saker om straffegjennomføring for innsatte under 18 år og saker om lønnsinndrivelse i arbeidsforhold. Anbefalingen krever en endring i lov om fri rettshjelp.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 2.

ANBEFALING 2

Advokatforeningen anbefaler en årlig revidering av stykkprisforskriften slik at stykkprissatsen reflekterer advokatenes gjennomsnittlige tidsbruk.

Den tiden advokaten får til rådighet for hver sak (stykkprisen) er for mange sakstyper satt svært lavt. Statistikk fra rettsrad.no (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane) for 2016 viser behov for justering av stykkprissatsene. Det er en differanse på rundt ti millioner mellom de timer som dekkes av stykkprisforskriften og de faktisk brukte timene på sakene. Stykkprisen bør utgjøre et gjennomsnitt av tiden som vanligvis er rimelig og nødvendig for sakstypen. Stykkprisforskriften bør jevnlig justeres i tråd med utviklingen.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 3.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 3

Advokatforeningen anbefaler at det tilrettelegges for tilstrekkelig tid til rettsråd, slik at saken kan løses utenfor domstolen. Advokatforeningen foreslår en minimumsstykkpris på 5 timer.

I dag er stykkprissatsen satt helt ned til 2 timer per sak for enkelte sakstyper. Det er vanskelig å få innvilget ytterligere betaling i de sakene det har vært behov for å bistå langt over det stykkprisen tilsier. Mange medlemmer opplever et press i retning av å gjøre et for effektivt, og dermed dårlig arbeid. Advokatforeningen vil ikke anbefale at advokater behandler fri rettshjelpssaker dersom stykkprisen forblir lavere enn 5 timer. Anbefalingen krever en endring i stykkprisforskriften.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 3.

ANBEFALING 4

Advokatforeningen anbefaler at det gis fritt rettsråd til mekling utenfor domstolene.

Det er et utviklingstrekk i bransjen er at mekling i større grad brukes for å løse konflikter. Formålet er at partene selv skal enes om en løsning ved hjelp av en mekler. En meklingsløsning innebærer at konflikten blir løst på et tidlig stadium, og det bør gis fritt rettsråd til utenrettslig mekling. Behovet for fri rettshjelp under mekling er særlig viktig i saker der det er ubalanse i forholdet mellom partene.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 6.

ANBEFALING 5

Advokatforeningen anbefaler at det gis fri sakførsel til bistand i rettsmekling som et alternativ til fri sakførsel i full hovedforhandling.

I enkelte saker som omfattes av fri sakførsel kan det vurderes om utgifter til bistand i hovedforhandling kan reduseres ved at det i stedet gis bistand til mekling av saken. Dette vil særlig være aktuelt i saker som går for retten i flere omganger, og det synes urimelig at det offentlige yter fri sakførsel til ytterligere hovedforhandlinger. Se mer om dette i neste anbefaling.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 5 og 6.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 6

Advokatforeningen anbefaler at domstolen i større grad enn i dag bruker sin mulighet til å nekte fri rettshjelp i saker hvor det er klart urimelig at det offentlige yter fri sakførsel.

Enkelte saker behandles i tingretten selv om det av mange anses klart urimelig at det offentlige yter fri sakførsel. Det gjelder særlig på felter som barnevern og barnefordeling. Saken kan for eksempel ha vært behandlet i Fylkesnemnd eller tingretten tidligere uten at bevissituasjonen har forandret seg. Dersom det er klart urimelig at det offentlige yter fri sakførsel, har dommeren anledning til å nekte fri rettshjelp i saken. Denne muligheten bør benyttes i større grad for å forhindre at «håpløse» saker blir behandlet med store menneskelige og økonomiske omkostninger.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 5.

ANBEFALING 7

Advokatforeningen anbefaler at barnevernssakene behandles av tingrettene som første instans.

Advokatforeningen stiller seg bak forslaget til særdomstolsutvalget som har foretatt en grundig utredning av behovet for å overføre barnevernssakene til tingretten fra fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Sakene bør overføres til tingretten blant annet fordi en stor andel av fylkesnemndsvedtakene i dag bringes inn for domstolene til ny full prøving, at mange av vedtakene fra fylkesnemndene blir stadfestet i tingretten, at det kan stilles spørsmål om omfanget av prøvingen i tingretten står i samsvar med det som kommer ut av prøvingen, og at dagens system er ressurskrevende.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 5.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 8

Advokatforeningen anbefaler at lovens unntaksbestemmelser utvides slik at flere saker omfattes av ordningen.

Det er et grunnleggende behov for å få prøvd flere prinsipielt viktige saker for retten. Lovens saklige dekningsområde bør i større grad rettes inn mot det udekkede rettshjelpsbehovet, særlig for å bedre rettssikkerheten til de svakeste gruppene.

Det er en høy terskel for å få fri rettshjelp dersom sakstypen ikke er en del av de prioriterte områdene. Det skal bare unntaksvis gis fri rettshjelp utenom de prioriterte områdene, og kun dersom saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad og har likhetstrekk med de prioriterte feltene. Vilkåret «unntaksvis» og vilkåret om likhetstrekk med ordningens prioriterte felter foreslås fjernet.

Muligheten for å få fri rettshjelp utenfor de prioriterte områdene bør vurderes ut fra sakens viktighet, øvrige tilgjengelige rettshjelps- og konfliktløsningstilbud, sakens prosedabilitet, saksøkers rolle i saksforløpet og sakens prinsipielle betydning og offentlige interesse.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 4.

ANBEFALING 9

Advokatforeningen anbefaler en prøveordning hvor advokater på anbud får oppdrag innenfor ett rettsområde i et avgrenset geografisk område for å tilrettelegge for effektiv og god rådgivning.

For eksempel kan en advokat i anbudsordningen behandle asylsaker i Tromsø. Fylkesmennene kan ha ansvar for å tildele anbudene. Det må stilles krav til kontorsted, antall og type saker som kan behandles, eventuell oppsøkende virksomhet, søknadsbehandling, kvalitetsstandarder for arbeidet og tekniske tilrettelegging.

Det er behov for alternative måter å organisere rettshjelpsordningen på for å ivareta rettssikkerheten i tilstrekkelig grad på alle saksområder. I Norge har vi en åpen rettshjelpsordning hvor alle privatpraktiserende advokater som ønsker det kan påta seg oppdrag finansiert over offentlig rettshjelp, og mottar oppgjør for det enkelte oppdrag. Enkelte av rettshjelpsordningens rettsområder krever omfattende kompetanse og kontinuerlig oppdatering som vanskelig lar seg løse innen ordningens rammer hvor hver enkelt advokat har kort tid til rådighet, og det ikke er stilt særskilte krav til spesialkompetanse. Dette gjelder særlig på utlendingsrettens område, men også i stor grad på barnerettens område.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

Det er viktig å tilby borgerne spesialiserte advokater gjennom ordningen. God advokatrepresentasjon på disse rettsområdene er imidlertid også helt avhengig av stor grad av tillitt mellom klient og advokat. Borgeren må derfor kunne velge advokat utenom ordningen dersom det er ønskelig. Ordningen må ikke gå på bekostning av retten til fritt advokatvalg.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 8.

ANBEFALING 10

Advokatforeningen anbefaler at de økonomiske grensene for å få fri rettshjelp knyttes til grunnbeløpet (G) slik at man får en årlig justering.

Inntekts- og formuesgrensene som er satt for at borgeren skal kvalifisere til fri rettshjelp er for lite fleksible. Inntektsgrensen på kr. 246 000 er ikke justert siden 2009, og formuesgrensen på kr. 100 000 er ikke justert siden 1984. Personer som er stilt svakt økonomisk faller utenfor ordningen uten at de har mulighet til å betale for nødvendig juridisk bistand i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 7.

ANBEFALING 11

Advokatforeningen anbefaler at inntektsgrensene graderes.

De som tjener under 2 G (ca. kr. 185 000) bør ikke betale for fri rettshjelp. De som tjener mellom 2 G og 4,5 G (fra ca. kr. 185 000 til ca. kr. 417 000) bør motta rettshjelp mot en prosentandel av kostnadene, men med et gradert tak for å sikre forutberegnelighet.

Det synes i mange saker urimelig at dagens inntektsgrense på kr. 246 000 mangler fleksibilitet. I enkelte tilfeller skaper de økonomiske grensene en skjevhet i styrkeforholdet mellom partene ved at den ene faller inn under ordningen, mens den andre så vidt tjener for mye, og dermed faller utenfor selv om økonomien er svak.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 7.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 12

Advokatforeningen anbefaler at inntekten vurderes ut fra søkers disponible inntekt fremfor bruttoinntekt.

Det tas som hovedregel ikke hensyn til forsørgerbyrde, gjeldsbyrde eller andre forhold som i stor grad påvirker enkelte søkers disponible inntekt. Betalingsevnen kan være meget svak selv om inntekten overgår grensen på kr. 246 000. Det bør i større grad tas hensyn til søkers reelle evne til å betale for juridisk bistand.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 7.

ANBEFALING 13

Advokatforeningen anbefaler en videre dispensasjonsadgang fra hovedregelen om økonomiske grenser enn i dag.

Det legges til grunn en høy terskel for å gjøre unntak fra hovedregelen om økonomiske grenser. For å dekke et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning er det behov for å gjøre unntak fra inntekts- og formuesgrensene i større grad enn i dag.

Les mer om anbefalingen i kapittel VI punkt 7.

ANBEFALING 14

Advokatforeningen anbefaler at oppsøkende rettshjelpstiltak prioriteres.

Rettshjelpssystemets tilgjengelighet er for lite tilpasset de mest ressursvake. Dette gjelder særlig de som ikke finner eller når frem til ordningen selv, som for eksempel innsatte i fengsler, men også de som ikke greier å forholde seg til ordningens rammer, for eksempel enkelte personer med rusavhengighet eller andre lidelser. Dersom man ikke finner ordningen eller ikke møter opp til riktig tid, kan man miste sin rett. Rettshjelpstiltak som er rettet mot utsatte grupper arbeider oppsøkende for å nå ut til det udekkede rettshjelpsbehovet. Det er av vesentlig betydning at slike tiltak prioriteres av regjeringen slik at rammene for driften sikres.

Les mer om anbefalingene i kapittel VI punkt 9.

II. Bakgrunn, sammendrag og anbefalinger

ANBEFALING 15

Advokatforeningen anbefaler at det etableres en gratis landsdekkende førstelinjetjeneste.

Gratis førstelinjetjeneste ble prøvd ut med positive resultater i 2010-2012. Det bør etableres en landsdekkende førstelinjetjeneste etter den modellen som allerede er prøvd ut.

Les mer om anbefalingene i kapittel VI punkt 9.

ANBEFALING 16

Advokatforeningen anbefaler at det gjennomføres årlige forhandlinger om salærsats mellom Advokatforeningen og regjeringen.

Det er en utfordring at salærsatsen ikke er gjenstand for forhandlinger. Det er behov for forhandlinger slik at advokatene skal kunne påvirke egne lønnsvilkår på lik linje med andre yrkesgrupper, noe som igjen vil styrke tilliten til ordningen. Utgangspunktet for forhandlingene bør være beregnet lønnsvekst, endring i sakstyper og omfang samt andre samfunnsmessige faktorer.

Les mer om anbefalingene i kapittel VI punkt 10.

III. Hva er fri rettshjelp?

Målsettingen med fri rettshjelp er å sikre at den enkeltes inntekt og formue ikke skal avgjøre om rettsikkerheten ivaretas. Rettshjelpslovens formål er å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Det skal være en sosial støtteordning og således bidra til å motvirke de økende økonomiske forskjellene i samfunnet.

Når flere felter blir gjenstand for rettslig regulering, er det sentralt å utvikle rettshjelpsordningen i takt med borgernes behov. I økende grad har byrder og goder blitt fordelt gjennom rettslig regulering. Svake samfunnsgrupper mangler kunnskap om sine rettigheter og plikter, og har ikke ressurser til å gjøre dem gjeldende. Staten må sikre at borgerne får kjennskap til sine rettigheter og plikter, og ressurser til å hevde sine rettigheter.

Det å involvere en advokat i en juridisk problemstilling kan ofte bidra til en raskere løsning. En viktig side av det å være advokat er å realitetsorientere klienten. Dersom saken er håpløs, er det sentralt å få beskjed om det så tidlig som mulig. Det er uheldig at borgeren har hatt et håp om positivt resultat dersom saken var umulig fra starten.

I saker mot staten plikter forvaltningen å orientere borgeren, men mange behøver informasjon fra en advokat «på ens side» for å ha tillit til informasjon om at saken faktisk er håpløs. På denne måten er advokaten ikke bare med på å sikre rettigheter, men bidrar også til å nedtone og løse konflikter. Fri rettshjelp kan for eksempel bidra til økt frivillig retur i utlendingssaker og færre unødige klager i forvaltningen. Det samme gjelder i barnevernsaker hvor advokatens orientering kan bidra til å skape en forståelse for rettsstillingen som medfører at han / hun aksepterer barnevernets tiltak på et tidligere stadium.

I saker hvor private står overfor hverandre, for eksempel i barnefordelingssaker og skiftesaker, kan advokaten på samme måte bidra til å dempe konfliktnivået ved å gi tidlig og god informasjon om rettsstillingen.

Rettshjelpslovgivningen er vanskelig tilgjengelig, og det er utfordrende å finne frem til hvilke saker som omfattes av ordningen. Vi vil derfor redegjøre kort for ordningens omfang nedenfor i kapittel IV.



IV. Når får man fri rettshjelp?

1. Fritt rettsråd uten behovsprøving

Bistand i fritt rettsrådssaker som ikke overstiger 2 timer betales med 1,5 ganger salærsatsen. For øvrig er feltet regulert med stykkpris for hver enkelt sakstype.

Stykkprisen for fritt rettsråd uavhengig av inntekt og formue er regulert slik (lov om fri rettshjelp § 11 første ledd):

- ▶ Sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse: 3 ganger salærsatsen (+ 1 ved klage)
- ▶ Søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet: 3 ganger salærsatsen
- ▶ Klage på asylavslag:
 - Ordinært avslag: 5 ganger salærsatsen
 - Åpenbart grunnløs: 3 ganger salærsatsen
 - Retur etter Dublin II: 2 ganger salærsatsen
- ▶ Tillegg på 5 timer for ovennevnte utlendingssaker ved fremmøte i Utlendingsnemnda
- ▶ Erstatning for urettmessig straffefølgning: 5 ganger salærsatsen
- ▶ Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson: 7 ganger salærsatsen
- ▶ Vernepliktige i førstegangstjeneste: ulik stykkpris for ulike sakstyper
- ▶ Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse i sak hvor man i tilsvarende straffesak hadde hatt krav på bistandsadvokat: 3 ganger salærsatsen
- ▶ Personer som har vært utsatt for (forsøk på) tvangsekteskap som ikke er anmeldt: 12 ganger salærsatsen

2. Fritt rettsråd med behovsprøving

Stykkprisen for fritt rettsråd dersom borgeren har inntekt under kr. 246 000 er regulert slik (lov om fri rettshjelp § 11 annet ledd):

- ▶ Felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap: 7 ganger salærsatsen
- ▶ Foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett: 7 ganger salærsatsen
- ▶ Foreldreansvar og / eller daglig omsorg og / eller samværsrett og felleseieskifte / økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap: 12 ganger salærsatsen
- ▶ Øvrige ekteskaps- og familiesaker: 3 ganger salærsatsen
- ▶ Erstatning ved personskade eller tap av forsørger (ikke billighetserstatning): 7 ganger salærsatsen
- ▶ For leietaker ved oppsigelse eller utkastelse i husleieforhold: 6 ganger salærsatsen
- ▶ For arbeidstaker ved oppsigelse eller avskjed i arbeidsforhold eller om erstatning i forbindelse med opphør av arbeidsforhold: 6 ganger salærsatsen
- ▶ Søknad om voldsoffererstatning: 5 ganger salærsatsen (+ 3 timer for klage)
- ▶ Klage på vedtak etter folketrygdloven: 7 ganger salærsatsen



IV. Når får man fri rettshjelp?

3. Fri sakførsel uten behovsprøving

Fri sakførsel er organisert på samme måte som fritt rettsråd. Det gis fri sakførsel uavhengig av inntekt og formue i følgende saker (lov om fri rettshjelp § 16 første ledd og § 17 tredje ledd):

- ▶ For voldsofre i sak om erstatning fra gjerningspersonen
- ▶ Vernepliktiges utvidede rett til fri sakførsel i saker etter § 11 annet ledd nevnt ovenfor
- ▶ For de som er utsatt for (forsøk på) tvangsekteskap som ikke er anmeldt, og det er behov for bistandsadvokat
- ▶ I saker om militærnekting av overbevisningsgrunner
- ▶ Overprøving av administrative tvangsvedtak²
- ▶ I rettssaker anbefalt av Sivilombudsmannen
- ▶ Etter utlendingsloven og statsborgerloven dersom departementet beslutter at vedtak truffet av UNE til gunst for den saken gjelder skal prøves for retten, ved utlendingsfengsling eller dersom departementet er førsteinstans og det reises søksmål mot departementets vedtak
- ▶ I saker om fratagelse av rettslig handleevne / oppheving av slikt vedtak
- ▶ Der det oppnevnes advokat for barnet i en barnefordelingssak (ved grunn til å tro at barnet er utsatt for vold / fysisk eller psykisk helse er utsatt for skade eller fare)
- ▶ Saker etter helse- og omsorgstjenesteloven som skal behandles av fylkesnemnda
- ▶ Enkelte saker etter barnevernloven som skal behandles av fylkesnemnda
- ▶ Saker som skal behandles av kontrollkommisjonen ved etablering og gjennomføring av psykisk helsevern
- ▶ Saker om tvangsmessige tiltak etter smittevernloven

4. Fri sakførsel med behovsprøving

Det gis fri sakførsel dersom borgeren har inntekt under kr. 246 000 i følgende saker (lov om fri rettshjelp § 16 andre ledd og § 17 første ledd):

- ▶ I saker etter barneloven ved spørsmål om foreldreansvaret og hvor barnet skal bo fast, samværsrett, fostringsplikt, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring
- ▶ For skadede eller etterlatte i sak om erstatning for personskade eller tap av forsørger
- ▶ For leietaker ved oppsigelse eller utkastelse i husleieforhold
- ▶ For arbeidstaker ved oppsigelse eller avskjed i arbeidsforhold eller om erstatning i forbindelse med opphør av arbeidsforhold
- ▶ For den som har fått sitt barn ulovlig bortført til Norge
- ▶ I trygdesaker som blir anket til Trygderetten

For utlendingsfengsling (5 timer) og sak for Fylkesnemnda gis det stykkpris. Dersom advokaten overstiger stykkprisen med mer enn 50 prosent kan man søke Fylkesmannen om å få dekket arbeidet time for time. Øvrige fri sakførselsaker er ikke undergitt stykkpris og dekkes time for time.

IV. Når får man fri rettshjelp?

5. Fritt rettsråd og fri sakførsel etter unntaksbestemmelsene

Dersom søker ikke faller inn under de opplistede områder kan han / hun søke om å få fri rettshjelp for andre saker (§§ 11 og 16, begge tredje ledd).

Det angis en relativt høy terskel for at en sak skal gi krav på fritt rettsråd etter unntaksbestemmelsene. Det kan unntaksvis innvilges fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I tillegg skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte saksfeltene nevnt ovenfor.

Rettshjelpsordningen er underlagt internasjonale forpliktelser. Om ordningen er i tråd med menneskerettighetene avhenger av om fri rettshjelp innvilges i den enkelte sak. Innvilgelse av fri rettshjelp utelukkende på de prioriterte feltene vil neppe være i tråd med internasjonale forpliktelser. Innvilgelse i tråd med unntaksbestemmelsen er derfor avgjørende for om forpliktelsene ivaretas.

Stykkprisen er på fem ganger salærsatsen i fritt rettsrådssaker som innvilges etter unntaksbestemmelsen. Dersom advokaten bruker mer enn dobbelt så lang tid kan man søke Fylkesmannen om å få dekket arbeidet time for time.

6. Økonomiske grenser

Reglene om inntekts- og formuesgrenser gjelder ikke i de tilfeller hvor fri rettshjelp innvilges uten behovsprøving.

Inntektsgrensen for enslige er fra 1. januar 2009 på 246 000 kroner, mens den for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi er på 369 000 kroner. Det tas ikke hensyn til forsørgerbyrde, gjeldsbyrde eller andre økonomiske byrder. Den rigide inntektsgrensen får svært uheldige utslag i praksis. For eksempel vil en aleneforelder med fire barn på uføretrygd normalt komme over grensen.

Grensen for nettoformue er 100 000 kroner. Formue som består av egen bolig eller driftsmidler ses det etter fast praksis bort fra ved vurderingen av om formuesgrensen er overskredet.

I dag må de med inntekt over kr. 100 000 betale egenandel i de behovsprøvde sakene. I saker med fritt rettsråd er egenandelen én gang salærsatsen dersom borgeren har inntekt over kr. 100 000, mens den i fri sakførselssaker utgjør 25 prosent av de totale rettshjelp-utgifter som staten dekker for mottakeren i anledning en sak, oppad begrenset til åtte ganger salærsatsen.

Det kan dispenseres fra de økonomiske vilkårene. Hovedkriteriet er at utgiftene er betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom utgifter og inntekt / formue der inntekts- og formueoverskridelsens

Inntektsgrensen for enslige er fra 1. januar 2009 på 246 000 kroner, mens den for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi er på 369 000 kroner.

IV. Når får man fri rettshjelp?

størrelse ses i sammenheng med sakens omfang. Terskelen er høy. I 2016 ville Justis- og beredskapsdepartementet myke opp praksisen og beskrev situasjonen slik i et høringsnotat:

Inntektsgrensene for fri rettshjelp har vært uendret siden 2009, og siden loendringen i 2006 har det vært ført en meget restriktiv dispensasjonspraksis. Departementet ønsker å rette opp enkelte utilsiktede utslag og skjevheter som dagens praksis har i visse tilfeller.

Fra 01.01.2017 ble det etter dette slik at det i fritt rettsrådssaker kan dispenseres fra en inntektsoverskridelse på inntil kr. 20 000 (dvs. opptil kr. 266 000) for personer som helt eller delvis forsørger barn. For andre, det vil si personer som ikke forsørger barn, må saken være av en viss størrelse før det er adgang til å dispensere fra inntektsvilkårene. For at det skal kunne gis økonomisk dispensasjon innenfor en inntektsoverskridelse på kr. 20 000,- må det være sannsynliggjort at faktisk juridisk bistand må antas å ville utgjøre eller har utgjort mer enn 12 timer. En ung ufør vil alltid komme over grensen. Laveste mulige nivå for uførestønad for en ung ufør er kr. 269 396.

Dersom inntektsoverskridelsen er over kr. 20 000,- er det bare helt unntaksvis anledning til å dispensere fra de økonomiske vilkårene. Det forutsettes da at det vil bli eller faktisk har vært gitt omfattende juridisk bistand, dvs. minimum 30 timer. For å sannsynliggjøre et slikt tidsforbruk er det bestemt at advokaten må gi en spesielt grundig redegjørelse.

Unntaksbestemmelsen praktiseres svært strengt også i fri sakførselsaker. Dersom inntektsoverskridelsen er større enn kr 20 000,- må advokaten sannsynliggjøre at saken vil medføre kostnader klart utover en gjennomsnittssak for domstolen på det aktuelle saksfeltet (ca. 50 prosent mer). I tillegg skal det alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom kostnadene i saken og søkers økonomiske situasjon. Advokatforeningen erfarer at det sjeldent dispenseres dersom inntekten er over kr. 266 000.



V. Dette har skjedd

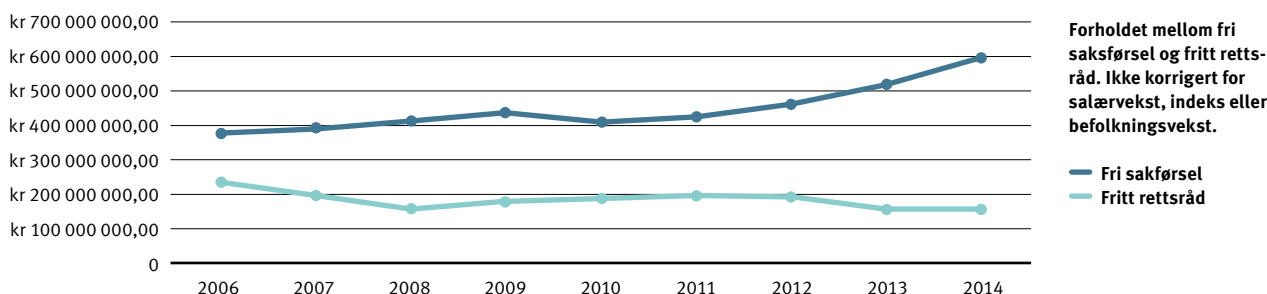
1. Utvikling i utgifter

Utgiftene til juridisk bistand utenfor domstolene (fritt rettsråd) er redusert det siste tiåret, mens utgiftene til advokatbistand i domstolene (fri sakførsel) har økt.

Fra 2006 til 2014 økte kostnadene fra rundt 600 millioner kroner til rundt 800 millioner kroner for fri rettshjelp sett samlet (fritt rettsråd og fri sakførsel – statsbudsjettets kapittel 470).

Menon Economics har foretatt en analyse av utviklingen av statens utgifter til fri rettshjelp fra 2006-2014 (heretter Menon-rapporten).³ Det konkluderes i rapporten med at kostnadsøkningen i all hovedsak kan knyttes til befolkningsvekst, økning i salærsatsene og økt saksmengde. Kostnadsøkningen må i stor grad betraktes som ønsket styrking av rettsikkerhet i det den er et resultat av politiske prioriteringer. Økningene i saksantall og utgifter skyldes politisk vedtatte reformer eller endringer, for eksempel økt aktivitet i barnevernet. Det må i større grad tas høyde for økning i rettshjelpsutgiftene når slike sektorer prioriteres politisk.

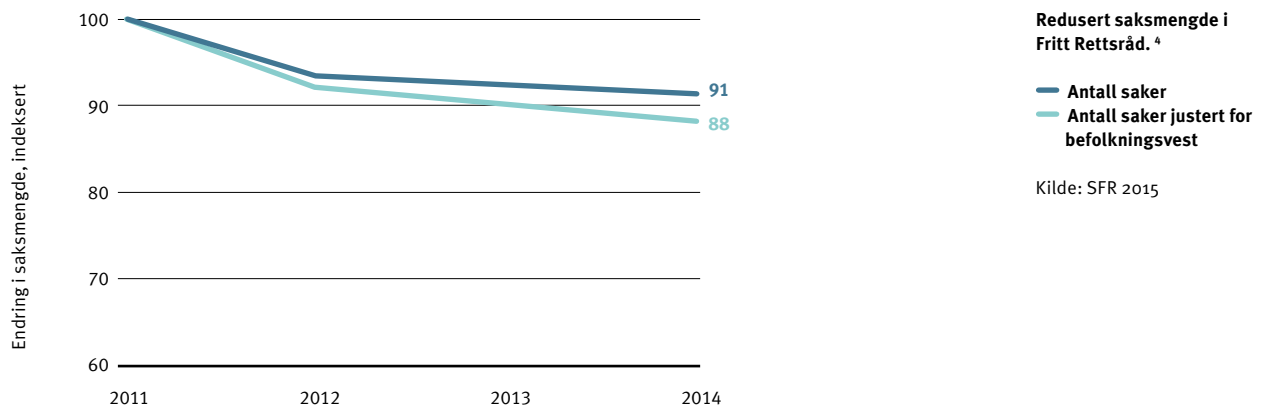
Det er viktig å presisere at det er utgiftene til fri sakførsel som har økt. Utgiftene til fritt rettsråd har falt både nominelt og reelt i perioden 2008-2014.



Sannsynligvis er utgiftsreduksjonen en følge av at inntektsgrensen ikke har blitt justert siden 2009, slik at antallet innbyggere som kvalifiserer for fritt rettsråd dermed har falt i perioden og at mange faller utenfor ordningen av den grunn.

Samtidig med nedgangen i utgifter til fritt rettsråd har antallet saker som har blitt betalt etter reglene om fritt rettsråd blitt redusert:

V. Dette har skjedd

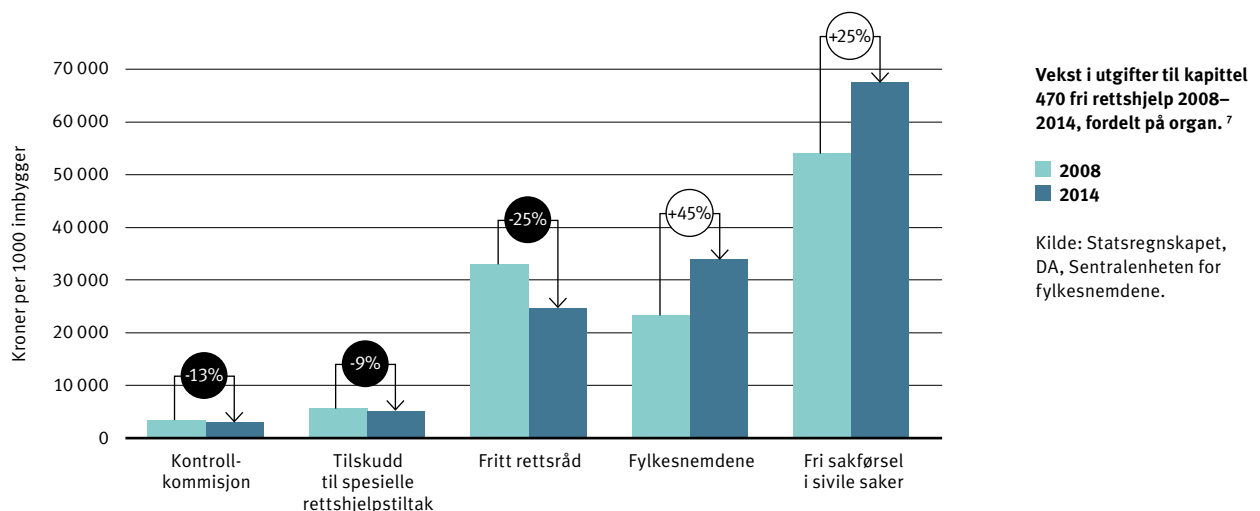


Fra 2008 til 2014 har utgiftene til fritt rettsråd per 1000 innbygger falt med 25 prosent (se tabell nedenfor). I 2014 ble det brukt 152 millioner kroner på fritt rettsrådssaker utenfor domstolene.⁵

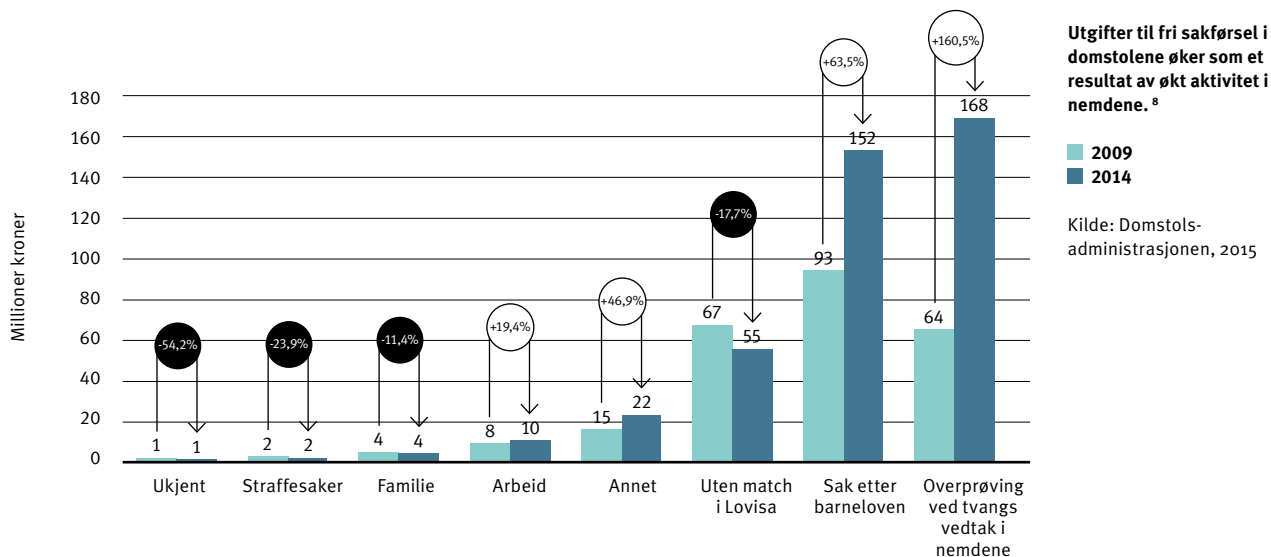
Utgiftene til fri sakførsel har økt noe. I perioden 2008-2014 viser Menon-rapporten en 13 prosents økning i utgifter til fri rettshjelp, justert for befolkningsutvikling og salærsats. I henhold til rapporten knyttes kostnadsøkningen i hovedsak til en økning i antall saker.

I 2014 ble det brukt 413 millioner kroner på rettshjelpsordningen på sivile saker for domstolene, mens rettshjelp i sakene for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker utgjorde 207 millioner kroner.⁶

Det meste av rettshjelpsutgiftene knytter seg til saker hvor barn er involvert. Saker for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker økte med 45 prosent fra 2008 til 2014. Det har vært en kraftig økning i antall saker for fylkesnemndene, og dermed i utgiftene til rettshjelp.



V. Dette har skjedd



Anker over vedtak fra fylkesnemndene og barnefordelingssaker står i henhold til Menon-rapporten for hovedvekten av kostnadsøkningen.

Overprøving av tvangsvedtak (søylen lengst til høyre) øker desidert mest. Dette er saker fra fylkesnemndene. En kraftig økning i antall saker i fylkesnemndene som følge av økt aktivitet i barnevernet, hvilket igjen fører til økte kostnader til advokater, tolker og sakkyndige, er i henhold til Menon-rapporten hovedårsaken til økningen i utgiftene til fri sakførsel. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner i 2011 og barnevernløftet i 2011/2012 trekkes fram som sentrale faktorer. Rapporten knytter dermed en betydelig del av utgiftsveksten til økt aktivitet gjennom endrede politiske prioriteringer og fokus. Advokatforeningen vil foreslå tiltak for å begrense antallet overprøvinger.

Saker etter barneloven (andre søyle fra høyre i tabellen ovenfor) omhandler typisk samvær og hvor barnet skal bo. Menon-rapporten konstaterer at kostnadsøkningen i barnefordelingssaker primært skyldes at antall saker øker. Advokatforeningen vil foreslå tiltak for å redusere antall barnefordelingssaker for domstolene.

Da Stortinget i 1980 vedtok rettshjelploven, var intensjonen at dette skulle være «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.».

Utgangspunktet ved lovvedtagelsen var at man fikk fritt rettsråd i alle typer saker dersom man hadde inntekt under en viss grense, men dette er i betydelig grad endret.

Nåværende § 11 om fritt rettsråd er endret 16 ganger siden vedtagelsen i 1980. Loven bærer preg av henvisninger til rettshjelpsbestemmelser i annen lovgivning. I tillegg er mye bestemt i forskrift og retningslinjer. Det er derfor utfordrende å få en fullstendig oversikt. Kunnskap om ens rettigheter etter rettshjelpsordningen er vanskelig tilgjengelig.

Rapporten knytter dermed en betydelig del av utgiftsveksten til økt aktivitet gjennom endrede politiske prioriteringer og fokus.

Nåværende § 11 om fritt rettsråd er endret 16 ganger siden vedtagelsen i 1980.

V. Dette har skjedd

De viktigste endringene fremgår i korthet i det følgende.

I 1984 ble loven endret ved en kraftig innsnevring av ordningen som følge av at den ble for kostbar. Etter endringen fikk man som utgangspunkt fritt rettsråd kun med behovsprøving i ekteskaps- og familiesaker, saker om personskade og tap av forsørger, som leietaker, som arbeidstaker i sak om opphør av arbeidsforhold og i trygde- og pensjonssaker. I tillegg ble det innført en unntaksregel som gav rett til fritt rettsråd med behovsprøving i saker med så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering var rimelig at det offentlige betalte for bistanden.

I 2004 ble rettshjelpsloven utvidet til å omfatte fritt rettsråd i noen utlendingssaker (i hovedsak asyl og utvisning) samt i saker om erstatning etter straffeforfølgning. Begge områdene var uten behovsprøving. Det hadde vært rett til fritt rettsråd i de nevnte utlendingssakene fra 1988, men frem til 2004 kun regulert i utlendingsloven uten henvisning i rettshjelpsloven. Fra 1997 ble saker om utvisning som følge av brudd på straffeloven unntatt fritt rettsråd.

I 2006 ble lovteksten utformet slik vi kjenner den i dag med konkret oppstilling av saksområder. Samtidig ble området for fritt rettsråd utvidet til å omfatte enkelte barnevernsaker, erstatningssaker for voldsofre, vernepliktige, mishandlingssaker i forbindelse med straffesak mot gjerningspersonen og tvangsekteskapsaker. Alle områdene ble innført uten behovsprøving. Søknad og klage i sak om voldsoffererstatning ble også innført med behovsprøving. Senere i 2006 ble saker etter arbeidsmarkedsloven kuttet, mens statsborgerskapsaker ble en del av ordningen.

I 2008 utvidet fritt rettsråd i mishandlingssaker i forbindelse med straffesak mot gjerningspersonen til å gjelde alle saker hvor en person har krav på oppnevnt bistandsadvokat. Samtidig ble rettsrådets art presisert til å gjelde vurdering av forhold av betydning for anmeldelse.

I 2017 ble så fritt rettsråd utvidet i saker om opphør av ekteskap / foreldretvistsaker til å gjelde også fostringsplikt. Samtidig begrenset man stykkprisen i saker om ekteskap / foreldretvister, og det ble kuttet i fri sakførsel for samme sakstype.

2. Endringer i retten til fri sakførsel

Nåværende § 16 er endret åtte ganger siden vedtagelsen i 1980. Det har ikke skjedd revisjoner underveis, men enkelte saksområder har falt fra.

I 2006 kom vilkår for fri sakførsel i sin nåværende form (§ 16) inn i loven.

I 2017 ble fri sakførsel i saker etter ekteskapsloven, skifteloven og husstandsfellesskapsloven unntatt fra ordningen, og omfattes nå kun av fritt rettsråd.

V. Dette har skjedd

3. Endringer i de økonomiske grensene

Denne tabellen viser utviklingen i de økonomiske grensene i rettshjelpsforskriften:

	01.05.1984	01.01.1992	01.01.1997	01.07.2001	01.09.2003	01.01.2006	01.01.2009
Brutto- inntekt	Kr. 60 000 (kr. 70 000 og 80 000 med ulike forsørger- byrder)	Kr 65 000 (kr. 75 000 og 85 000 med ulike forsørger- byrder)	Kr 230 000	Kr 200 000 (kr. 210 000 med forsørger- byrder)	Kr 230 000	Kr 230 000	Kr 246 000
Netto- formue	Kr 100 000	Kr 100 000	Kr 100 000	Kr 100 000	Kr 100 000	Kr 100 000	Kr 100 000

Det har ikke skjedd justeringer i inntektsgrensen siden 2009.⁹ Samtidig har det skjedd en betydelig inntektsøkning i befolkningen. Kr. 246 000 i januar 2009 utgjør i januar 2017 kr. 312 778 (+ 27,1 prosent) med justering for lønnsutvikling (jf. smartepenger.no).

Det har ikke skjedd endringer i formuesgrensen siden 1984.¹⁰ Kr. 100 000 i 1984 utgjør i januar 2017 kr. 248 926 (+ 148,9 prosent).¹¹



OSLO TINGHUS

OSLO TINGRETT

ADMINISTRASJON
EKSPEDISJON

OSLO BYFOGDEMBETE

ADMINISTRASJON
EKSPEDISJON

ÅPNINGSTID 08.00-15.45

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

1. Innledning

Vi som ser hva rettshjelp betyr for enkeltmenneskers mestring av eget liv, trygghet for egne verdier og sikring av egen velferd, er overasket over at politikerne ikke i større grad ser verdien av å bruke penger på et slikt rettsstatlig sikkerhetsnett. Å gi rettshjelp er å sørge for den enkeltes rettssikkerhet uavhengig av økonomiske ressurser og å søke likhet for loven. Uten et godt offentlig rettshjelpstilbud vil ikke rettsstaten kunne fylle sin rolle som en motvekt til de økonomiske forskjellene i samfunnet. Et modernisert rettshjelps-system, hvor borgerne effektivt kan nyttiggjøre seg sine rettigheter er en viktig faktor for å motvirke de økende økonomiske forskjellene i samfunnet.

Vårt inntrykk er at politikerne ser på rettshjelp som en utgiftspost som bør begrenses i størst mulig grad. I stedet mener vi politikere bør se på rettshjelp som en viktig del av velferdsstaten på linje med gratis helsehjelp og trygd for dem som trenger det.

Advokatforeningen mener det er svært problematisk at dekningsområdet for fri rettshjelpsloven har utviklet seg relativt tilfeldig. Ved innskrenkninger i dekningsområde og stykkpris tillater politikerne i tillegg at økonomiske ressurser får stadig større betydning for den enkeltes evne til å ivareta sine rettigheter, også på områder med stor personlig og velferdsmessig betydning. Advokatforeningen er bekymret for den usosiale utviklingen.

I punkt 2 vil vi belyse utfordringer knyttet til det udekkede rettshjelpsbehovet, samt foreslå saksområder som bør inntas i ordningen for fritt rettsråd. I punkt 3 vil vi problematisere tiden advokaten får til rådighet i saker om fritt rettsråd, og foreslå endringer for å bedre rettssikkerheten. I punkt 4 vil vi beskrive utfordringer knyttet til unntaksbestemmelsene, samt foreslå endringer som kan utvide rommet for skjønn og sikre at de viktigste sakene får fri rettshjelp. I punkt 5 belyses tiltak for å forhindre vidløftiggjøring og unødvendige prosesser i domstolen. I punkt 6 presenteres meklingsinstituttets økende rolle for konfliktløsning, samt Advokatforeningens forslag knyttet til rettshjelp under mekling. I punkt 7 ser vi se på hvordan ordningens økonomiske dekningsområde avskjærer rettshjelp i viktige saker, setter rettssikkerheten i fare, og bør justeres og graderes. I punkt 8 gjennomgår vi utfordringer knyttet til hvordan advokater gir fri rettshjelp, og hvordan ordningen kan bli mer effektiv og få økt kvalitet. I punkt 9 ser vi på rettshjelpsordningens tilgjengelighet for borgere i behov av fri rettshjelp, samt på løsninger som bedre kan møte de som trenger ordningen.

Formålet er at de foreslåtte tiltakene skal bedre rettssikkerheten, være mer treffsikre med henhold til dagens rettshjelpsbehov, mer kostnadseffektive og løse sakene på et tidligst mulig stadium utenfor domstolene.

2. Flere saksområder må dekkes av fritt rettsråd

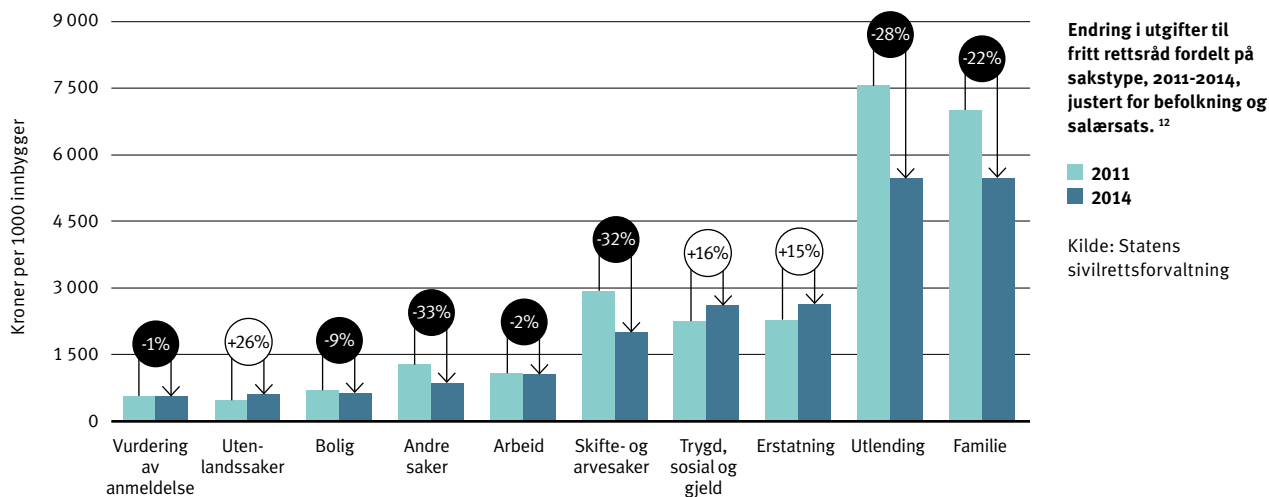
Det udekkede rettshjelpsbehovet utgjør et rettssikkerhetsproblem. Enkeltpersoner som har utfordrende juridiske problemstillinger av stor velferdsmessig betydning lider rettstap

Politikere bør se på rettshjelp som en viktig del av velferdsstaten på linje med gratis helsehjelp og trygd for dem som trenger det.

som følge av at de har dårlig økonomi. De kan ikke betale for rettshjelp, og dermed får de ikke de rettigheter de har krav på. Lovens saklige dekningsområde bør utvides gjennom flere prioriterte saksområder.

Ordningen med fritt rettsråd bør utvides for å i større grad få løst saker i minnelighet.

De største utgiftene i fritt rettsrådsaker knytter seg til familie- og utlendingsrett. Det er en relativt stor nedgang i utgifter knyttet til disse postene fra 2011 til 2014. Tabellen nedenfor viser sakstyper innenfor fritt rettsråd per 1000 innbygger og justert for salærsats:



De saksområdene som i dag omfattes av ordningen bør fremdeles inkluderes, med enkelte omprioriteringer. Områdene som dekkes i dag er av stor velferdsmessig betydning for borgerne. Advokatforeningen mener imidlertid at de prioriterte sakene utgjør et tilfeldig utvalg av saker av stor velferdsmessig betydning. Flere saksområder bør derfor omfattes av ordningen.

Flere av saksområdene Advokatforeningen nedenfor foreslår omfattes av ordningen gjelder saker mot staten / forvaltningen. I slike tilfeller har den offentlige informasjons- og veiledningsplikten tradisjonelt blitt brukt som begrunnelse for å avskjære enkelte områder fra ordningen. Advokatforeningen vil advare mot en slik argumentasjon.

For det første har det i flere kartlegginger de senere år blitt avdekket store mangler ved veiledningskompetansen i forvaltningen.¹³ Det er blant annet beskrevet at offentlige etater mangler kompetanse til å veilede, at forvaltningens veiledningsplikt også av andre grunner ikke fungerer godt nok, og at det skjer feil i veiledningen. Beskrivelsene kommer fra større rapporteringer, og gjelder ikke bare enkeltsaker. Siste rapport er fra SINTEF i 2017 hvor sammendraget beskrives slik:

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

NAV fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig. I 2015 ble 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning i første instans, påklaget til NAV Klageinstans. Av disse klagen ble 22 805 (42 prosent) omgjort etter en ny vurdering i NAV Forvaltning. De resterende 31 195 klagen ble oversendt klageinstansen for avgjørelse. Både fra et rettsikkerhets- og ressursperspektiv er det problematisk dersom en stor andel av disse sakene kunne vært avsluttet tidligere. Høy omgjøringsandel kan dessuten tyde på at klageandelen kan være for lav.

I 2016 kartla SINTEF årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV Forvaltning. I denne artikkelen presenteres resultater fra undersøkelsen. En hovedårsak til at vedtak påklages og omgjøres på dette nivået i NAV er mangelfull utredning når førstegangsvedtakene fattes. En annen årsak er skriftlige vedtak som i for liten grad begrunner utfallet for brukerne. Vår anbefaling er at saksbehandlerne i NAV Forvaltning må prioritere enda høyere å innhente nødvendig dokumentasjon før vedtak fattes, og at sakene utredes grundigere. Informasjonen til brukerne må bli bedre, gjennom vedtaksbrev, mangelbrev og i øvrig kommunikasjon. Gode vedtaksbrev, med en individuell begrunnelse av sakens utfall, oppleves som spesielt viktig for å forebygge ubegrunnede klager, både blant saksbehandlere i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans.

For det andre er det i saker mot staten en enorm skjevhet i styrkeforholdet mellom partene. I disse sakene ser vi at borgeren har et særskilt stort behov for fri rettshjelp, og vi ser at det å motta veiledning fra motparten i mange tilfeller er uheldig og lite tillitsvekkende. Det kan fortsatt forutsettes at veiledningstilbudet fra forvaltningen som hovedregel må være forsøkt. Det er imidlertid lite hensiktsmessig og treffende å bruke denne argumentasjonen for å avskjære enkeltsaker av stor velferdsmessig betydning fra de prioriterte områdene. Veiledningstilbudet fra det offentlige kan imidlertid tilsi at man som hovedregel ikke skal få fri rettshjelp før på klagestadiet.

De saksområdene som ofte blir innvilget etter unntaksbestemmelsene bør prioriteres. Forskning viser at sosialsaker oftest innvilges etter unntaksbestemmelsen, med 71,4 prosent innvilgelser. Deretter følger barnevernssaker (65,4 prosent), pengekrav (41,7 prosent), utlendingssaker (39,6 prosent), familiesaker (30,8 prosent), erstatningssaker (29,3 prosent), husleiesaker (26,3 prosent), saker i arbeidsforhold (24,1 prosent), arvesaker (23,8 prosent), trygd- og pensjonssaker (23,6 prosent) og fast eiendom (22,7 prosent). Disse sakene er vurdert å ha stor velferdsmessig betydning, og det er viktig å øke forutsigbarheten og forenkle praktiseringen både for søkere og advokater.

Nedenfor listes opp de saker som Advokatforeningen mener bør prioriteres, herunder mange av sakene som i dag ofte blir innvilget etter unntaksbestemmelsen. På enkelte rettsområder har vi presisert hvilke sakstyper som er særlig viktige å inkludere i ordningen.

Kort oppsummert ser oversikten over dagens rettsområder og de foreslåtte rettsområder slik ut:

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

Områder som i dag en del av ordningen med fritt rettsråd bør fortsette å være det:	Følgende områder mener vi må inn i ordningen i tillegg til områdene som i dag dekkes (les mer i punktene nedenfor med samme nummerering):
<ul style="list-style-type: none">• saker om asyl, bortvisning, utvisning og tilbakekall av oppholdstillatelse• erstatning for urettmessig straffefølgning• voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen• vernepliktige i førstegangstjeneste• vurdering av anmeldelse• saker om tvangsekteskap som ikke er anmeldt• skifte ved opphør av ekteskap eller husstands fellesskap• foreldreansvar, daglig omsorg og samværrett med barn• erstatning ved personskade eller tap av forsørger• leietaker som blir sagt opp eller kastet ut• arbeidstaker som blir sagt opp eller avskjediget• søknad om voldsoffererstatning• klage på vedtak om avslag på trygdeytelser	<ol style="list-style-type: none">2.1. saker om utvisning på bakgrunn av brudd på straffeloven, saker om tilbakekall av statsborgerskap og saker om avvisning og henvisning til trygt tredjeland2.2. saker om isolasjon, kontakt med familie, avslag på prøveløslatelse, samt fri rettshjelp til alle innsatte under 18 år i straffegjennomføringssaker2.3. barnevernssaker hvor foreldrene samtykker i flytting2.4. saker om lønnsinndrivelse i arbeidsforhold2.5. krav etter mangler i husleieforhold2.6. klage på utleggstrekk og bestridelse av krav i gjeldssaker2.7. vurdering av klage i trygdeavslagssaker2.8. saker om stønad til livsopphold, kommunal bolig og bostøtte2.9. saker om manglende oppfyllelse av pasientrettigheter, saker om inngrep etter pasient- og brukerrettighetsloven, rettshjelp til personer med nedsatt funksjonsevne på velferds- og helserettens område, og saker om offentlig anskaffelse av helse- og sosialtjenester2.10. saker om mobbing i skolen og avslag på rettigheter etter opplæringsloven2.11. saker om tilleggsatt og tilleggsavgift

Følgende saker bør omfattes av ordningen:

2.1 Utlendingsrett

På utlendingsrettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om utvisning på bakgrunn av brudd på straffeloven, saker om tilbakekall av statsborgerskap og saker om avvisning og henvisning til trygt tredjeland, omfattes av ordningen.

Utlendingsretten er et område som har begrenset økonomisk omfang, men har allikevel et stort fokus blant annet fordi redusert rettshjelp ofte inngår i politisk styrte regelinnstramminger på feltet. Sakene er svært viktige for dem det gjelder, hvor følgene kan få dramatiske konsekvenser som retur til et utrygt land.

Når det gjelder utvisning dekkes utvisning på grunnlag av brudd på utlendingsloven. Det gis rettshjelp ved forhåndsvarsel om utvisning (tre timer) og ved klage på utvisningsvedtak (en ekstra time). Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotat av 21.06.17

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

foreslått at asylsøkere som har oversittet utreisefristen skal kunne utvises uten at det er behov for særskilt forhåndsvarsel når oversittelsen oppdages. Det foreslås at retten til fritt rettsråd i forbindelse med forhåndsvarsel oppheves, og at det heller gis tre timer fritt rettsråd i klageomgangen i de tilfeller hvor det faktisk treffes utvisningsvedtak. Det medfører en reduksjon i det totale antall rettsrådstimer fra fire til tre timer per utvisningssak. Advokatforeningen advarer mot en slik reduksjon. Stykkprissatsen for slike saker overskrides allerede i henhold til statistikk fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (se nedenfor under punkt 3). Videre vil en forskyvning av rettshjelp fra forhåndsvarsel til utvisningsvedtaket vanskeliggjøre utlendingens mulighet til å tale sin sak. Dersom rettshjelp ikke ytes før på tidspunktet for utvisning er muligheten stor for at utlendingen blir uttransportert fra Norge før han / hun får tid til å kontakte advokat. I saker hvor utreisefristen er oversittet uttransporteres utlendingen ofte meget raskt, og det blir liten anledning til å snakke med advokat om hvilke momenter som bør med i klagen på utvisningsvedtaket. Våre medlemmer erfarer at det kan være vanskelig å få kontakt med utlendingen etter uttransportering, og dersom kontakt opprettes er det utfordringer knyttet til kommunikasjon og språk over telefon. Muligheten for kontradiksjon og forståelse for vedtaket reduseres dermed betydelig. På denne bakgrunn anbefaler Advokatforeningen at fritt rettsråd ved forhåndsvarsel om utvisning består.

Dersom utlendingen utvises som følge av brudd på straffeloven har vedkommende ikke krav på fritt rettsråd i utvisningssaken. Utvisningssakene har den samme dramatiske konsekvensen uavhengig av hvilken lov utlendingen har brutt som førte til utvisningsvedtaket. Store konsekvenser for utlendingen og hans / hennes familie gjør seg særlig gjeldende når utlendingen har en tilknytning til Norge i form av lang botid, familie / nettverk etc. Videre er det helt sentralt at saker om tilbakekall av statsborgerskap gis fritt rettsråd. Tilbakekall av oppholdstillatelse medfører krav på fritt rettsråd. Det fremstår som minst like viktig å gi fritt rettsråd i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Til slutt anbefaler Advokatforeningen at rettshjelp ved avvisning og henvisning til trygt tredjeland gjeninnføres. Utlendingsforskriften ble endret på dette punkt i 2015 slik at krav på rettshjelp ble fjernet fra disse sakene. Advokatforeningen var kritisk til svekkelsen av rettshjelpsordningen, og mener at saksfeltene bør inntas i ordningen igjen.

Generelt nevnes at det er et systematisk kvalitetsproblem i det arbeidet som gjøres av advokatene på utlendingsrettens område, og det er ved flere evalueringer påpekt at rettshjelpssystemet på feltet er en viktig årsak til problemene med kvaliteten. Advokatforeningen mener at utlendingsrettssakene fremstår som de av sakene som dekkes av rettshjelpsordningen i dag som i størst grad er underbetalt. Vi har derfor valgt å se spesielt på løsninger for å bedre rettssikkerheten på utlendingsrettsfeltet i nedenstående punkter om stykkpris og kvalitetskrav / spesialisering, se punkt 3 og 7 nedenfor.

2.2 Straffegjennomføringsrett

På straffegjennomføringsrettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om bruk av isolasjon, saker vedrørende kontakt med familie og venner og saker om avslag på prøveløslatelse omfattes av ordningen. I tillegg mener vi at alle avslag eller inngrep etter

**Utlendingsretts-
sakene fremstår
som de av sakene
som dekkes av
rettshjelpsord-
ningen i dag som
i størst grad er
underbetalt.**

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

straffegjennomføringsloven som gjelder fengslede barn bør omfattes.

Innsatte i norske fengsler har ikke krav på advokat etter at straffesaken er ferdig. Omfattende tvangsinngrep er en naturlig del av fengselshverdagen. Straffegjennomføringsrett eller fengselsrett er derfor et område Advokatforeningen mener bør inkluderes i ordningen.

Særlig i de saker der tvangsbruken gjør seg gjeldende i størst grad er det viktig at fangen har krav på fri rettshjelp. Det gjelder for eksempel saker om bruk av isolasjon, saker vedrørende kontakt med familie og venner og avslag på søknad om prøveløslatelse.

Videre står innsatte som er under 18 år i en særstilling. Til enhver tid sitter ca. 10 barn i fengsel i Norge. Disse har ofte dårligere forutsetning for å sette seg inn i regelverk, vedtak, saksbehandlingsrutiner og klageprosesser enn voksne. Det er et stort behov for at fengslede barn får fri rettshjelp i alle inngrep og avslagsvedtak etter straffegjennomføringsloven.

**Til enhver tid
sitter ca. 10 barn i
fengsel i Norge.**

2.3 Barnevernrett

På barnevernrettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om flytting av barn med foreldrenes samtykke omfattes av ordningen.

I barnevernssaker får foreldre fri rettshjelp først dersom foreldrene motsetter seg flytting av barnet. Samtykker foreldrene til flytting (frivillig plassering av barnet) får de ikke offentlig betalt advokat. I et stort antall saker får foreldrene valget mellom å samtykke eller at barneverntjenesten oppretter sak om akutt plassering. Prosessene er hurtige som følge av lovens korte frister. Med advokat tidlig inn i saken kunne man trolig unngått flere akuttplasseringssaker. Mange foreldre har stort behov for fri rettshjelp for å få forklart de ulike delene av prosessen. I enkelte saker kan det være fornuftig å samtykke til flytting i en undersøkelsesperiode. Det kan for eksempel danne grunnlag for en (raskere) tilbakeføring til foreldrene. Det kan imidlertid være vanskelig for mange foreldre å forstå uten råd fra egen advokat. Slik systemet nå er lagt opp, hvor innslagspunktet for rettshjelpsadvokater kommer først når foreldrene nekter, tvinges motstanden hos foreldrene frem. Prosessen fremstår som konflikt drivende, kan fremprovosere unødvendig motstand hos foreldre og en mer urolig og mindre forutsigbar prosess for barna.

Flere forhold tilsier at advokat bør komme inn tidligere i prosessen. Dersom foreldre får rett til offentlig dekket råd av en advokat tidlig i saken, er det Advokatforeningens syn at kunnskapsnivået kan heves, tilliten økes og samarbeidet bedres. Det skaper grunnlag for riktige valg fra foreldrenes side på ethvert trinn av saken. Det øker muligheten for å skape tillit til barneverntjenestens vurderinger, en minnelig løsning kan oppnås tidligere, og det vil være prosessbesparende dersom man unngår fylkesnemndsbehandling av saken. Dersom advokaten skal kunne skape et slikt tillitsforhold er det nødvendig å komme inn på et tidlig tidspunkt, før det eventuelt oppstår en konflikt mellom foreldrene og barneverntjenesten. På denne måten kan bruk av advokat i mange tilfeller medføre at saker i større grad kan løses ved hjelpetiltak i hjemmet, eventuelt et bedre samarbeid mellom foreldrene og barneverntjenesten som kan bidra til økt tillit til barneverntjenestens vurderinger og plassering.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

2.4 Arbeidsrett

På arbeidsrettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om lønnsinndrivelse omfattes av ordningen.

Saker om oppsigelse og avskjed dekkes av ordningen. Det gis imidlertid ikke fri rettshjelp til lønnsinndrivelse, selv om man i realiteten står i samme situasjon som når man blir sagt opp. Uten inntekt er det ikke mulig å bruke penger på rettshjelp. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at det gis fri rettshjelp i saker om lønnsinndrivelse, fordi klientene da kan få utbetalt pengene de har tjent opp, i stedet for å bli avhengige av sosiale ytelser. Advokatforeningen frykter også at useriøse arbeidsgivere spekulerer i å ikke utbetale lønn til arbeidstakere som ikke har midler til å forfølge kravet. Fri rettshjelp til lønnsinndrivelse er derfor et tiltak som kan forebygge sosial dumping.

2.5 Husleierett

På husleierettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om krav etter mangler omfattes av ordningen.

I dag dekkes oppsigelse og utkastelse fra leiebolig. Krav etter mangel i husleieforhold gjelder blant annet mangler i husleieforhold som leietaker vil påberope overfor utleier. Sakene gjelder også hvor utleier påberoper seg mangler overfor leietaker, hvor leietaker er uenig i at noe er en mangel eller at leietakeren er ansvarlig for mangelen. I disse sakene kan tvistesummen være svært høy, da reparering og vedlikehold av leiligheter gjerne er kostbart. I noen tilfeller fører mangelen til helseskadelige forhold, som ved tilfeller av mugg og råte. Går saken for forlikrådet blir ikke de rettslige vurderingene gjort. Det fokuseres utelukkende på å komme til et forlik, noe som medfører at rettighetene til utsatte grupper blir særlig svekket.

2.6 Gjeldsrett

På gjeldsrettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om klage på utleggstrekk og bestridelse av krav fra kreditor omfattes av ordningen.

Gjeldsrett dekkes ikke av lov om fri rettshjelp, men er flere ganger foreslått inntatt i ordningen som følge av et stort behov på feltet. Borgere som har behov for rettshjelp i gjeldssaker er gjerne i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Advokatforeningen mener at det er særlig viktig med fri rettshjelp ved klage på utleggstrekk. Det er avdekket flere saker der det tas større utlegg enn loven tillater. Når borgeren har mindre igjen å leve for enn minstebeløpet som er fastsatt for utlegg, er det ikke rom for å bruke penger på rettshjelp. Videre bør det vurderes fri rettshjelp i saker om bestridelse av krav fra kreditor. Disse sakene gjelder ofte høye summer med stor rentesats og hvor kreditor er en ressurssterk part. Det kreves mye tid og ressurser å bestribe slike krav. I noen tilfeller frafaller ikke kreditor kravet selv om de ikke har grunnlag for å forfølge det. En eventuell forlikrådsbehandling er ofte belastende. Disse sakene er av stor velferdsmessig betydning.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

2.7 Trygderett

På trygderettens område anbefaler Advokatforeningen ordningen utvides til å gjelde ikke bare klagesaker.

I trygderettslige saker gis det etter dagens ordning rettshjelp til å klage på avslag på trygd. Borgeren får altså innvilget fritt rettsråd dersom advokaten sender inn klage på avslaget, men ikke dersom man lytter til advokatens eventuelle råd om ikke å klage på avslaget. Statens sivilrettsforvaltning hevder på bakgrunn av tilbakemeldinger fra fylkesmennene at det medfører mange unødvendige klager.¹⁵ Advokatforeningen mener derfor at ordningen bør utvides slik at borgeren får hjelp til å vurdere om han / hun skal klage.

2.8 Sosialrett

På sosialrettens område anbefaler Advokatforeningen at stønad til livsopphold, kommunal bolig og bostøtte omfattes av ordningen.

I dag dekkes ikke saker etter sosialtjenesteloven. Saker om stønad til livsopphold, kommunal bolig og bostøtte er av stor velferdsmessig betydning og omhandler helt grunnleggende behov. Borgere med behov for hjelp i slike saker er ofte ressursvake.

Det er godt dokumentert gjennom ovennevnte rapporter, forskning og utredninger at saksbehandlingen hos NAV tilsier at borgeren har behov for bistand til å vurdere om en søknad er korrekt behandlet. Det er store og uforklarlige ulikheter i praksis, og klagesystemet fungerer spesielt dårlig på dette området.¹⁶ Begrunnelsen om at det ikke er behov for rettshjelp på grunn av forvaltningens veiledningsplikt slår spesielt dårlig ut på sosialrettens område. Problemene forsterkes av at skjønnsutøvelsen skal ha vært «åpenbart urimelig» før det er grunnlag for overprøving. Behovet for fri rettshjelp må anses å være minst like stort som i trygdesakene.

2.9 Helse- og pasientrettigheter

På helse- og pasientrettighetsfeltet anbefaler Advokatforeningen at saker om manglene oppfyllelse av pasientrettigheter, inngrep etter pasient- og brukerrettighetsloven, saker om offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester samt rettshjelp til mennesker med funksjonsnedsettelse på velferds- og helserettens område bør omfattes av ordningen.

Det har vist seg vanskelig å utføre rettshjelpsforskning på helse- og pasientrettens område som følge av nektelse av innsyn i klagesaker.¹⁷ Det er derfor viktig at det udekkede rettshjelpsbehovet utredes. Det er imidlertid utredet at klageordningen på pasientrettighetsfeltet er lite tilgjengelig og lite brukt sammenlignet med andre klageordninger. Rettshjelpsforskning tilsier også at det er grunn til å tro at i hvert fall pasienter med et alvorlig sykdomsbilde i klagesaker etter pasientrettighetslovgivningen kan ha behov for særskilt rettshjelp.¹⁸

Mange, særlig personer med funksjonsnedsettelse og kronisk syke, har behov for helse-tjenester som det er av stor velferdsmessig betydning at ivaretas på en tilstrekkelig god måte. Systemene kan være vanskelige å orientere seg i, og dersom borgeren ikke får eller finner frem til det han / hun har krav på, er rettshjelpsbehovet stort. Videre kan det gjøres omfattende inngrep i medhold av pasientlovgivningen hvor rettighetene til pasienten bør

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

ivaretas gjennom rettshjelpsordningen. Advokatforeningen mener derfor at manglende oppfyllelse av pasientrettigheter og inngrep etter pasient- og brukerrettighetsloven bør prioriteres i ordningen. Videre bør mennesker med funksjonsnedsettelse gis fri rettshjelp på velferds- og helserettens område.

Særlig er det viktig at mottagere av helse- og omsorgstjenester som det offentlige i medhold av lov om offentlige anskaffelser legger ut på anbud, gis bistand til å ivareta sine interesser at saker i mulig konkurranse med offentlig myndighets interesse i å holde utgiftene nede. Det er omfattende og kompliserte prosedyrer både for utlysning, valg av anbud og overprøving, som tjenestemottakerne sjelden har forutsetninger for å forstå og håndtere. Det samme gjelder saker der tjenester søkes eller gis i form av for eksempel brukerstyrt personlig assistanse, der det er av stor betydning at det ansettes personer som egner seg. På dette saksområdet står deltagelse og brukermedvirkningen i fare for å underordnes offentlige interesser. Advokatforeningen mener på denne bakgrunn at saker om offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester bør inntas i ordningen.

Fri rettshjelp i tvangsmedisineringssaker er vedtatt og vil tre i kraft 01.07.17. Dette er etter Advokatforeningens syn viktig og meget positivt.

2.10 Skole og utdanning

På skolerettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om mobbing i skolen og saker om rett til spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven, omfattes av ordningen.

Det er viktig å sørge for at læringsvilkårene er tilstrekkelig gode både i form av et godt psykososialt læringsmiljø og at retten til utdanning ivaretas på en hensiktsmessig og tilpasset måte. Forskningsrapporter viser at skolen ikke alltid evner å ivareta den enkelte elevs rettigheter, og at det udekkede rettshjelpsbehovet er stort, særlig i saker om spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp.¹⁹

2.11 Skatterett

På skatterettens område anbefaler Advokatforeningen at saker om tilleggsskatt og tilleggsavgift omfattes av ordningen.

Flere skattesaker er komplisert både mht. faktum og juss, og mange saker er prinsipielle. Skattemyndighetene har ubegrensede ressurser for å fremme sitt syn. Skattyterne er i slike saker helt avhengig av bistand fra advokat for å ivareta sine rettigheter. Tilleggsskatt er straff etter EMK, og Høyesterett har forutsatt at fri rettshjelp kan dekkes etter EMK art. 6.²⁰ Det er høyst uklart når det skal gis fri rettshjelp iht. EMK art. 6. Det er opptil Fylkesmannen i det enkelte fylket å avgjøre dette.

En utfordring som er spesiell for skattesaker er at skattemyndighetene også tar utleggspant i eiendeler og evt. utleggstrekk i lønnsinntekter etter at vedtak er fattet. Skattyter kan dermed ha bruttoinntekt / formue som overstiger beløpsgrensene etter rettshjelploven, men som følge av utleggstrekk / utleggspant vil nettoinntekt / formue for skattyterne



VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

være begrenset. Skattyterne er derfor som regel i en vanskelig økonomisk situasjon som gjør at de ikke har muligheter til hverken å påklage skattekontorets vedtak eller få prøvet vedtaket inklusiv ilagt straff for domstolene. Dette gjelder spesielt ressursvake skattytere. Konsekvensen er at en del skattytere blir ilagt uriktig skatt og straff.

3. Forsvarlig tidsbruk per sak – sakene løses ikke innenfor dagens stykkprissatser

a. Bakgrunn

Stykkprisen er det antall timer advokaten får betalt for hver enkelt sak. Stykkprissatsene reguleres i stykkprisforskriften.

Stykkprisen er på mellom 2 og 12 timer i fritt rettsrådssaker, avhengig av sakstype. I fri sakførselsaker får en som hovedregel betalt en stykkpris regnet ut fra tiden som brukes i rettsmøtet.

Dersom advokaten skal få betalt for faktisk tidsbruk (medgått tid), må han / hun ha overskredet timesatsen for den enkelte sak med 100 prosent i fritt rettsrådssaker, og med 50 prosent i fri sakførselsaker.

Advokaten plikter i løpet av oppdraget å sette seg inn i sakens dokumenter, snakke med klienten (ofte med tolk), hente inn eventuelle uttalelser og dokumenter, sette seg inn i oppdatert rettskildebilde, gjøre den juridiske vurderingen, kanskje skrive en klage eller møte motpart på annet vis, gjøre administrativt arbeid knyttet til for eksempel oppdragsbekreftelse, søknad om fri rettshjelp, tolk, møtevirksomhet, salær, arkivering osv. Rettssikkerheten ivaretas ikke i tilstrekkelig grad med tidsrammene i dagens ordning.

Stykkprisen er for flere saker så lav at advokaten står overfor et valg mellom enten å jobbe mindre enn det saken krever eller å jobbe mye gratis. Over tid er dette utilfredsstillende. Tilbakemeldinger fra medlemmene tilsier at resultatet ofte er at dyktige advokater tar på seg slike oppdrag i svært begrenset omfang.

Mange advokater sier fra seg oppdrag med uforsvarlig lav stykkpris som følge av at rettssikkerheten ikke kan ivaretas innenfor ordningens rammer. Andre advokater påtar seg oppdragene og gjør arbeid av god kvalitet ved å overstige stykkprisen og arbeide gratis eller søke om å få betalt for medgått tid. Ofte blir disse søknadene avslått.

Andre advokater igjen gjør et arbeid innenfor stykkprisens rammer. Det er ikke mulig at rettssikkerheten ivaretas i mange av disse tilfellene. Ordningen setter rettssikkerheten til den enkelte i fare, i saker som har blitt ansett å være av så stor betydning at de skal favnes av ordningen. For å sikre at dyktige og engasjerte advokater yter rettshjelp av god kvalitet, må advokatens vilkår forbedres. Vi må få mulighet til å ivareta rettssikkerheten til våre klienter og gjøre et ordentlig stykke arbeid. Per i dag foreligger det få insentiver for dyktige advokater til å drive med fritt rettsrådssaker. Det medfører at enkelte oppdrag utføres på en uforsvarlig måte.

Rettssikkerheten ivaretas ikke i tilstrekkelig grad med tidsrammene i dagens ordning.

Mange advokater sier fra seg oppdrag med uforsvarlig lav stykkpris.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

b. Stykkpris på mindre enn 5 timer

I noen saker er stykkprisene satt så lavt at advokatens oppgaver sjelden kan løses innen ordningens rammer. Dette gjelder særlig utlendingssakene. I de «vanlige» asylsakene gis det 5 timer for å klage på avslag. I de øvrige utlendingsrettssakene gis det 2 eller 3 timer for å skrive klage, avhengig av om det er såkalte Dublin-saker, saker for enslige mindreårige, åpenbart grunnløse saker eller sak om utvisning / bortvisning / tilbakekall av tillatelse.

Et fri rettshjelpsoppdrag med forpliktelser som nevnt ovenfor kan svært sjelden løses forsvarlig på mindre enn 5 timer. Ved søknad om fritt rettsråd gjennom nettsiden www.retsrad.no som drives av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane fører advokaten inn tiden som har gått med til saken. En oversikt fra retsrad.no for 2016 viser at sakstyper med stykkpris på 2 og 3 timer er underbetalte. Statistikken viser at advokatene i gjennomsnitt ikke får betalt for ca. 1/4 av tiden som han / hun bruker på utlendingsrettssakene som utbetales med stykkpris på 2-3 timer.

Utlendingsdirektoratet administrerer en advokatordning ved at asylsøkere automatisk tildeles en advokat når en søknad avslås. Det fremgår av en evalueringsrapport fra 2012 bestilt av UDI, at advokatordningen på asylfeltet ikke fungerer etter hensikten.²¹ Stykkprissatsene er for lave, og unntaksbestemmelsen praktiseres strengt. Rapporten reiser spørsmål ved om advokatordningen gir tilstrekkelig gode rammebetingelser for nødvendig advokatbistand.

Både juss og faktum i disse sakene er omfattende og komplisert. I tillegg til advokatens arbeidsoppgaver nevnt ovenfor, fordrer sakene gjerne inngående kunnskap om relevant og oppdatert internasjonal rett, tid til å gjennomgå store mengder saksdokumenter (for eksempel asylhistorie), økt tidsbruk ved behov for tolk, og ikke minst oppdatert informasjon om situasjonen i returlandet. Ofte vil sakene forandre mer kompetanse om returlandet enn om norsk rett. I enkelte saker (Dublin-returer – retur til annet europeisk land) er det for eksempel sentralt å ha inngående og oppdatert kjennskap til situasjonen for asylsøkere i andre europeiske land. Det gjelder både situasjonen for asylsøkeres rettssikkerhet i asylsøknadsprosessen i landet, hvordan asylsøkerne har det i påvente av avgjørelsen og hvordan situasjonen i landet omtales i menneskerettighetsorganer. Dette er svært tidkrevende problemstillinger som forutsetter at advokaten har et godt apparat for å skaffe oppdatert informasjon fra kilder som er vanskelig tilgjengelig.

Våre medlemmer opplever at det er umulig å gjøre en god jobb i en asylklage med betaling for 2-3 timers rettshjelp. Ordningen har håpløse betingelser for rettshjelpsytteren. Selv om det er mulig å søke om utvidelser vil lave stykkpriser systematisk bidra til lavere kvalitet og innebære at man bidrar til å legitimere et resultat man egentlig ikke har forutsetninger for å stå inne for. På denne måten kvalitetssikrer advokatene tilsynelatende et produkt han / hun i realiteten ikke har ettergått i tilstrekkelig grad. Systemkontrollen i utlendingsforvaltningen kan bli redusert som følge av en tiltro til advokatarbeidet.

Advokatforeningen mener det verken er forsvarlig eller ønskelig at advokater behandler

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

saker som inngår i ordningen på mindre enn 5 timer. I de tilfeller der stykkprisen er satt under 5 timer (2 eller 3 timer) må stykkprisen økes til 5 timer. Dersom det ikke er mulig å få til et 5-timers minimum, vil Advokatforeningen anbefale at advokater ikke deltar i den aktuelle rettshjelpsordningen.

Dersom stykkprisene ikke økes i de sakene som i dag betales med under 5 timer, mener Advokatforeningen at andre rettshjelpsordninger må utvikles. For eksempel kan den rettshjelp som gis av organisasjoner som Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), som har høy og spesialisert kompetanse styrkes og utvides. Se for øvrig forslag i punkt 8 nedenfor.

c. Urealistiske og prosessdrivende stykkprissatser

Advokatforeningen erfarer videre at rettssikkerheten ikke blir tilstrekkelig ivaretatt på flere saksområder fordi stykkprisene er satt svært lavt. Som tidligere nevnt er det svært vanskelig å få innvilget ytterligere betaling i de sakene der det har vært behov for å bistå langt over det stykkprisen tilsier.

Et eksempel er de «tyngre» utlendingsrettssakene som i dag gir en stykkpris på 5 timer, for eksempel vanlige asylsaker. 5 timers arbeid med en asylklage er ekstremt knapt. Mange medlemmer opplever et press i retning av å gjøre et for effektivt, og dermed dårlig arbeid. Dersom saken i tillegg omfatter fremmøte for Utlendingsnemnda risikerer advokaten å få særlig dårlig betalt for sitt oppdrag. Stykkprisen for fremmøte er på 5 timer. Det holder gjerne bare til selve nemndsmøtet. Statistikken fra rettsrad.no viser at advokaten i snitt brukte 12,84 timer på fremmøtesaker. Det viser et tydelig behov for justering av stykkprisen.

Oversikten viser også at saker om oppsigelse i arbeidsforhold, barnevernssaker og saker om erstatning ved personskade / tap av forsørger er betydelig underbetalt. Samlet viser statistikken at advokaten ikke får betalt for ca. 1/3 av tiden som han / hun har jobbet med disse sakene.

Videre er det i mange saker lite hensiktsmessig at stykkprisen i barnevernssaker er den samme uavhengig av sakstype og hvilken part advokaten representerer. Det er for eksempel stor forskjell i arbeidsbyrde om man representerer en forelder som har barnet hos seg, en forelder som er fratatt barnet eller om man representerer barnet selv.

På enkelte rettsområder har man krav på fritt rettsråd utenfor domstolen, og deretter på fri sakførsel dersom saken går til retten. Problemet oppstår der hvor stykkprisen er satt vesentlig lavere enn tiden det er mulig å løse saken på. En lav stykkpris i rettsrådssakene kan medføre at saken havner i domstolene til tross for at advokaten med litt mer tid til rådighet, hadde kunnet løse saken.

For eksempel er saker om ektefelleskifte ofte komplisert. Bare det å hjelpe klientene med å innhente informasjon og gi dem en helt grunnleggende forklaring av hvordan regelverket fungerer og hva de kan forvente, tar gjerne mer tid enn stykkprissatsen. Det blir raskt for lite tid til å sende brev til motparten, og enda mindre til å komme med tilbud og forhandle

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

om minnelige løsninger. Advokatene rekker ikke å gi tilstrekkelig bistand i form av rettsråd til at partene kan komme til enighet, og enkelte saker får dermed en unødvendig runde i domstolene. På denne måten har ordningen med lav og lite fleksibel stykkpris en prosessdrivende effekt. Det bør tilrettelegges for tilstrekkelig tid til rettsråd, slik at saken kan løses utenfor domstolen.

d. Oppsummering

Det er helt sentralt at stykkprisen økes slik at et forsvarlig arbeid kan utføres.

Advokatforeningen mener at det bør skje en revidering av stykkprisforskriften med det formål å øke stykkprisen til et forsvarlig nivå. Stykkprisen bør reflektere tidsbruken i en gjennomsnittssak for sakstypen. Fylkesmennene har via innrapportering fra advokater på www.retsrad.no data om tidsbruken for de enkelte sakstyper, som bør legges til grunn for periodiske revideringer av stykkprisene.

Advokatforeningen anbefaler:

- ▶ At laveste stykkpris er 5 timer, eventuelt at det etableres alternative rettshjelpsordninger.
- ▶ En bred gjennomgang av stykkprissatsene for å avdekke hvilke saker som er underbetalt og utgjør en fare for rettssikkerheten.
- ▶ Utvidelse av stykkprisen i asylsaker og i familiesaker.
- ▶ Spesialisering, se punkt 8 nedenfor.

4. Behov for mer treffsikre unntaksbestemmelser/skjønnsbestemmelser

a. Bakgrunn

Det udekkede rettshjelpsbehovet utgjør et rettssikkerhetsproblem. Lovens saklige dekningsområde bør i større grad rettes inn mot det udekkede rettshjelpsbehovet, særlig for å bedre rettssikkerheten til de svakeste gruppene.

Differansen mellom behovet for rettshjelp og når det ytes rettshjelp etter dagens regelverk medfører et udekket rettshjelpsbehov. Advokatforeningen mener at lovens dekningsområde i større grad bør være egnet til å fange opp et konkret behov. Videre ser Advokatforeningen et behov for prinsipielle rettsavgjørelser på flere rettsområder som faller utenfor rettshjelpsordningen.

Det bør vurderes om rettshjelpsordningen i større grad skal knyttes til et konkret behov for rettshjelp i den enkelte sak. Advokatforeningen foreslår at Stortinget starter med å senke terskelen for når en sak får fri rettshjelp etter unntaksbestemmelsene.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

Både unntaksbestemmelsen som gir rett til fritt rettsråd i andre saker enn de som er opp-listet tidligere i bestemmelsen, og tilsvarende unntaksbestemmelse for å få fri sakførsel, krever etter dagens regler at den aktuelle saken har likhetstrekk med de prioriterte feltene. Advokatforeningen erfarer at unntaksbestemmelsene praktiseres for snevert til å møte rettshjelpsbehov av stor velferdsmessig betydning. Forskning tilsier at det er en relativt høy terskel for å få innvilget fritt rettsråd eller fri sakførsel etter unntaksbestemmelsene.²² I en forskningsrapport ble søknadsbehandling i tre fylker i 2006/2007 undersøkt, og variasjonene var nokså store. I Oslo og Akershus var innvilgelsesprosenten på 26,4 prosent, i Sogn og Fjordane på 40 prosent og i Finnmark på 55 prosent.

Det er behov for en mer fleksibel og skjønnsmessig ordning for å treffe de sakene hvor behovet for fri rettshjelp er størst. Unntaksbestemmelsen bør utformes og praktiseres videre enn i dag.

b. Forslag til utforming av unntaksbestemmelsene

Ordlyden stiller vilkår som at det skal gjelde «unntaksvis», at saken objektivt sett berører søker i «særlig sterk grad» og i tillegg at saken har «likhetstrekk» med ordningens prioriterte felter. Advokatforeningen mener at bestemmelsen praktiseres på en måte som er vanskelig forenlig med lovens formål om 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. På denne bakgrunn bør unntaksbestemmelsen utformes med en lavere terskel.

Det er nærliggende å foreslå at bestemmelsene utformes som skjønnsbestemmelser og ikke unntaksbestemmelser. Vilkåret «unntaksvis» bør fjernes. For å treffe det konkrete rettshjelpsbehovet er det avgjørende med en mer fleksibel rettshjelpsordning.

Videre bør vilkåret om likhetstrekk med ordningens prioriterte felter fjernes. Vi har tidligere fremholdt at de prioriterte sakene fremstår tilfeldig. Denne tilfeldigheten forsterkes ved at det også for unntaksbestemmelsene er relevant om saken ligner de prioriterte sakene.

Advokatforeningen mener at terskelen for å få fri rettshjelp etter unntaksbestemmelsene er tilstrekkelig høy ved at saken objektivt sett må berøre søker i «særlig sterk grad».

I skjønnet må det eksempelvis ses hen til hvem som er motpart og den økonomiske underlegenhet, den mulighet borgeren har til å fremme et søksmål uten fri rettshjelp, at det er en sak av stor velferdsmessig betydning for den det gjelder, om det er en sak som reiser viktige prinsipielle problemstillinger som ikke er avklart i rettspraksis, om et eventuelt forvaltningsvedtak fremstår som mangelfullt eller uriktig, om saken gjelder sentrale menneskerettsprospørsmål, om andre tungtveiende grunner foreligger, at det ikke er snakk om ren kverulering eller noen som aldri kan gi opp i sin søken etter å vinne rett, at rimeligere tvisteløsninger er forsøkt og at det vises meklingsvilje.

Forskning tilsier at det er en relativt høy terskel for å få innvilget fritt rettsråd eller fri sakførsel etter unntaksbestemmelsene.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

c. Særlig om behovet i fri sakførselsaker

Vi har ikke foreslått å utvide de prioriterte områdene for fri sakførsel. Vi understreker imidlertid at det er et grunnleggende behov for mer fri sakførsel i prinsipielt viktige saker. Nedenfor følger eksempler på saksfelter hvor det i større grad enn i dag bør innvilges fri sakførsel, men vi vil understreke at det også på andre saksfelter er behov for at flere prinsipielt viktige saker favnes av ordningen. Det er derfor behov for at flere saker favnes av unntaksbestemmelsen / en skjønnsmessig bestemmelse.

I rettssaker anbefalt av Sivilombudsmannen gis det fri sakførsel. Det er liten grunn til ikke å ha samme ordning for saker anbefalt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det bør derfor innvilges fri sakførsel i saker der Likestillings- og diskrimineringsnemnda anbefaler det.

Fri sakførsel i saker om skilsmisseoppgjør ble fjernet fra rettshjelpsordningen i 2017. Konsekvensen er at den økonomisk svake part ved samlivsbrudd og separasjon ikke får juridisk bistand i saker som gjelder det økonomiske oppgjøret. Etter dette må flere borgere med svak økonomi la skilsmissekrav ligge fordi de må prioritere livsopphold og bolig til seg og eventuelle barn, og ikke advokat. Det medfører at den ressurssterke får gjennomslag for sitt syn, og motparten taper. Et samlivsbrudd er i seg selv vanligvis en betydelig økonomisk belastning. Gruppen som tidligere har hatt krav på fri sakførsel, og dermed kan ivareta egne interesser på lik linje med de som er mer bemidlet, har nå et dramatisk svekket vern. Dersom sakene ikke igjen prioriteres må det gis fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i disse sakene.

Advokatforeningen har gjennom sin aksjons- og prosedyregruppe vist at det er manglende rettsikkerhet ved behandlingen for Utlendingsnemnda og dermed behov for domstolskontroll.²⁴ Det bør i større grad enn i dag gis fri sakførsel i enkelte saker om beskyttelse, vern mot utsendelse, prøving av forholdsmessigheten av utvisningsvedtak, tilbakekall av statsborgerskap og i saker hvor EMK artikkel 2, 3 eller 8 er påberopt.

Glattcelledommen fra Oslo tingrett²⁵ og rapporter fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse²⁶ har synliggjort behov for rettslig prøving av enkeltsaker knyttet til forholdene i politiarrest og i isolasjon hos Kriminalomsorgen. Det bør i større grad enn i dag gis fri sakførsel i saker om isolasjon i politiarrest og i fengsel, særlig i saker hvor personer har sittet på glattcelle i over 48 timer, hvor personen er plassert på glattcelle i forbindelse med en planlagt pågripelse uten at politiet har noe opplegg ved innbringelsen, hvor personen har vært isolert av Kriminalomsorgen i lengre perioder og hvor isolasjonen helt eller delvis er begrunnet med bygnings- og bemanningsmessige forhold.

Psykiatri- og rettsvernvalget i International commission of jurists (ICJ) Norge har opprettet en gruppe som skal ta saker om bruk av tvang i psykisk helsevern til retten.²⁷ Tvangsmedisineringssaker vil fra juli 2017 få fritt rettsråd. Advokatforeningen mener imidlertid at det i tillegg er behov for å få prøvd lovligheten av tvangsmedisinering rettslig. Videre er det behov for å få prøvd enkeltsaker knyttet til påstand om menneskerettighets-

Det bør i større grad enn i dag gis fri sakførsel i saker om isolasjon i politiarrest og i fengsel.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

brudd i forbindelse med frihetsberøvelse, tvangsbehandling og / eller andre tvangsinngrep i psykisk helsevern som for eksempel beltelegging.

Eksemplene over viser at det med dagens system er behov for pro bono-grupper for å løfte enkelte helt grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål for domstolen. Advokatforeningen mener at de nevnte sakene burde vært dekket av ordningen med fri sakførsel. Unntaksbestemmelsen bør utformes og praktiseres videre enn i dag i prinsipielt viktige saker og i saker hvor grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål gjør seg særlig gjeldende.

5. Tiltak for å forhindre vidløftiggjøring og unødvendige prosesser i domstolen

a. Generelt om å redusere antall rettsmøter i domstolen

Det er en utfordring at enkelte saker som dekkes av rettshjelpsordningen ikke burde blitt avgjort i et rettsmøte i domstolen. Det er svært kostbart for rettshjelpsordningen når saker som kunne blitt løst i minnelighet i stedet går for retten. Det er utgiftene til fri sakførsel som er høye, og som øker. Det er sentralt å forhindre at de «håpløse» sakene går for retten både for klienten og øvrige impliserte, for å forhindre unødvendige utgifter ved ordningen.

Enkelte saker som i utgangspunktet omfattes av fri sakførsel er det ikke rimelig at dekkes av ordningen. I de tilfeller hvor det synes rimelig å forlike saken, hvor søker åpenbart ikke har gjort sitt for å få saken løst uten retts sak, eller hvor det har vært ført mange retts saker angående samme tema kan det virke urimelig å yte fri sakførsel.

Rettshjelploven § 16 siste ledd oppstiller et absolutt vilkår om at det ikke må være urimelig at det offentlige yter fri sakførsel. Det foreligger dermed en sikkerhetsventil i eksisterende ordning, men Advokatforeningen erfarer at denne ikke brukes i praksis i særlig grad. Vi mener at domstolen i større grad bør bruke bestemmelsen.

Domstolene kan i større grad avskjære fri sakførsel, og det bør gis klare retningslinjer for hvilke momenter domstolen skal vektlegge ved vurderingen. For eksempel bør domstolen kunne legge vekt på om søkeren har avvist utenrettslig dialog og / eller tilgjengelige meklingsordninger. Advokatforeningen presiserer at de nevnte momenter ikke bør vektlegges dersom saken straks bør inn for domstolene, for eksempel i saker etter barneloven der det er samværsnekt, vold og umiddelbar flytting fra bostedskrets. Vi mener allikevel det er rom for å bruke bestemmelsen i større grad for å hindre at det offentlige betaler for urimelige prosesser i domstolene.

b. Særskilt om å redusere saker for domstolen hvor barn er involvert

I saker hvor barn er involvert gjør spesielle hensyn seg gjeldende. Store deler av utgiftene til fri sakførsel og utgiftsøkningen i fri rettshjelpsordningen er som nevnt knyttet til saker hvor barn er involvert.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

i. Barnevern

Tingretten som første instans

Foreldretvister etter barneloven avgjøres i dag av tingrettene mens saker om tvang etter barnevernloven avgjøres av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Særdomstolsutvalget foreslår i NOU 2017:8 at foreldretvistene og barnevernssakene behandles av tingrettene som første instans. For å sikre at sakene behandles i et sterkt fagmiljø med bred erfaring fra slike saker, foreslår utvalget at foreldretvistene og barnevernssakene samles i bare noen av tingrettene. Videre bør de behandles av dommere som gjennomgår en særskilt opplæring, blant annet om vurdering av omsorgskompetanse og barns utvikling, behov og fungering.

Advokatforeningen er enig i utvalgets konklusjon. Forslaget vil kunne spare en del unødvendig prøving av barnevernssaker som full hovedforhandling i andre instans. Advokatforeningen presiserer imidlertid at terskelen for å få saken prøvd for lagmannsretten må senkes, slik at en reell toinstansbehandling sikres. Det må nødvendigvis medføre at en del ressurser flyttes fra fylkesnemndene til lagmannsretten.

Samtaleprosess

Advokatforeningen er positiv til såkalt samtaleprosess i barnevernssaker. Dette er en saksbehandlingsform hvor nemndleder inviterer partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om partene kan bli enige om en løsning til barnets beste. Det er nå startet opp forsøk på samtaleprosess i noen nemnder, blant annet Fylkesnemnda Trøndelag fra juni 2016.

Etter innføringen av den nye ordningen har mange saker blitt løst ved samtaleprosess i stedet for behandling i fylkesnemnda. Pr 20.08.17 er 60 prosent av møtene i Fylkesnemnda Trøndelag samtaleprosess og 40 prosent forhandlingsmøter. Fylkesnemnda har behandlet 126 saker som samtaleprosess fra 01.06.2016. Av disse har 41 saker løst seg ved at partene har nedlagt felles forslag til vedtak. 32 saker er trukket i møtet. 27 saker er overført til forhandlingsmøte, 24 saker er under utprøving av minnelige ordninger eller utredning, og det er berammet møte to eller tre. I de resterende saker er det berammet første møte i som ennå ikke er avholdt.

For 2017 har fylkesnemndas advokatutgifter blitt redusert betydelig. Fylkesnemnda Trøndelag opplyser at den pr 25.08.17 har hatt 33 prosent reduksjon i advokatsalær, og 40 prosent reduksjon i fraværsgodtgjøring, sammenlignet med samme periode i 2016. Fylkesnemnda opplyser at den ser utgiftsreduksjonen i klar sammenheng med innføring av samtaleprosess.

Sør Trøndelag tingrett opplyser at det har vært en markant nedgang i innkomne barnevernssaker etter innføringen av samtaleprosess i Fylkesnemnda Trøndelag. Pr. første halvår 2017 hadde Sør Trøndelag tingrett 26 innkomne saker etter tvistelovens kapittel 36, mot 46 saker på samme tid i fjor. I 2015 kom det inn 79 slike saker, mens tallen var noe redusert i 2016 da antallet var 69. Tingretten opplyser at sakene normalt går over 2-3 dager

Fylkesnemnda har behandlet 126 saker som samtaleprosess fra 01.06.2016.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

i retten med et par dager til skrivning. Nedgangen i antall saker frigjør ifølge tingretten mange ukeverk i løpet av et år.

Advokatforeningsmedlemmer fra samme krets erfarer at deres klienter er svært fornøyd med ordningen. De opplever at ordningen er mer skånsom, at klientene i større grad opplever å bli hørt, og at tilliten til fylkesnemnda har økt ved samtaleprosess som behandlingsform. Erfaringen er at samtaleprosess i mange saker er bedre egnet som følge av at lovens frister i barnevernssaker tvinger sakene inn for behandling på et for tidlig tidspunkt. Samtaleprosessen gir økt fleksibilitet som er hensiktsmessig i mange tilfeller. Advokatforeningen anbefaler på denne bakgrunn at tilbud om samtaleprosess utvides til å gjelde hele landet.

ii. Foreldretvister

Bakgrunn og hensyn

Foreldretvister er et felt som berører barn i stor grad. Det er gjennomført mye forskning på verdien av mekling i slike saker og hvordan man best kan løse foreldretvister. Målet må være å løse konflikten tidligst mulig, på en best mulig måte. Advokatforeningen mener at det er særlig viktig på dette området å i større grad satse på utenrettslig juridisk rådgivning.

Rundt 75 prosent av meklingssakene ender i en avtale mellom foreldrene.²⁸ En stor andel av de som ikke oppnår avtale avslutter mekling etter én time. Av foreldre som inngikk avtale mente 15 prosent at mekling hadde vært helt avgjørende for å oppnå en avtale, og 59 prosent at meklingen medførte en bedre / mer gjennomtenkt avtale. Det viser seg også at foreldre med høy konflikt sjeldnere kommer frem til avtaler, og at det er usikkert om det er mekling eller domstolsbehandling som gir best resultat i slike saker. Undervisning synes å ha effekt på foreldrekonflikten.

Av foreldre som inngikk avtale mente 15 prosent at mekling hadde vært helt avgjørende

Domstolsadministrasjonen har registrert 2581 avgjorte saker etter barneloven for 2016.²⁹ Av disse er 629 saker (ca. ¼) registrert avgjort ved dom. 10 er registret avsluttet ved forlik etter rettsmekling. 1075 er registret avsluttet «hevet ved rettsforlik» (stort sett saker der man inngår rettsforlik etter ett eller flere saksforberedende møter etter barnelovens § 61). 367 saker er registrert avsluttet «hevet ved utenrettslig forlik» (også her kan det ha vært avholdt både ett og flere saksforberedende møter – men man har til slutt endt med et forlik utenfor retten).

Advokatforeningen erfarer at mange klienter som har vært i meklingsmøte har fokusert på detaljer som ikke vil ha utslag dersom en dommer skal treffe en avgjørelse. Vi tror at sakene for domstolen kan reduseres uten at det går på bekostning av rettssikkerheten til den enkelte.

Advokatforeningen presiserer imidlertid at en endring av ordningen ikke må medføre at økonomisk ressursvake får redusert mulighetene til å få helt nødvendig hjelp av domstolene. Det er sentralt å huske på at det skjer veldig mye positivt i domstolen også.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

Vi ønsker å styrke situasjonen før saken havner i retten, for å øke muligheten for å løse saken på en god og effektiv måte i minnelighet. Enkelte saker lar seg imidlertid ikke løse før de kommer i domstolen. Det er bevist at det er skadelig for barn at foreldrene står i konflikt over tid. Som nevnt har mekling begrenset effekt ved høy konflikt. Ved for mange og langtekkelige vilkår før man har rett til domstolsbehandling, kan både konflikten og den uheldige situasjonen barnet er i dras ut i tid. Det er stort behov for at en instans raskt kan avgjøre saken med bindende virkning for foreldrene. Domstolsbehandling bidrar også i stor grad til at saker løses i minnelighet (ca. ¾ av sakene), og domstolen er i dag eneste arena for å få løst opp i en alvorlig konflikt i enkelte saker. Fri rettshjelp er helt sentralt på dette feltet, da man uten en slik ordning risikerer at foreldre med sterk økonomi presser frem uheldige løsninger for barna.

Tiltak

Advokatforeningen mener at domstolsbehandlingen kan reduseres ved at domstolen kan benytte adgangen den gis i barnefordelingsaker til å tilbakeføre saken til mekling hyppigere. Dette ser vi særlig i saker som gjelder omfanget av ordinært samvær i saker med lavere konfliktnivå.

Advokatforeningen mener videre at meklingsordningen hos Familievernkontoret bør styrkes. Det gjelder ulike meklingsordninger i familietvister.

Giftede foreldre for barn under 16 år må møte til mekling for å få separasjon / skilsmissebevilgning. Tilsvarende møteplikt påhviler også samboere med barn under 16 år ved samlivsbrudd. Mekling er pålagt partene uavhengig av om saken skal gå for retten. Advokatforeningen mener at møteplikten i disse sakene bør utvides til å gjelde mer enn én time. De fleste tar ikke sakene til retten med en gang, og det kan være positivt at de må møtes noen ganger før de eventuelt tar ut en stevning. Det tar også tid før en sak berammes. I enkelte saker kan partene rekke å forlike saken hos mekler før første rettsmøte.

I tillegg er det obligatorisk mekling hos Familievernkontoret før en kan reise sak etter barneloven eller ekteskapsloven for retten. Denne ordningen bør fortsette. Advokatforeningen mener imidlertid det er viktig å unngå trenering via mekling, og er skeptisk til mer enn én time obligatorisk mekling som vilkår for at en sak kan tas til domstolen.

Videre bør det kreves at partene møter samtidig til mekling, med mindre særlige grunner tilsier noe annet. I dag kan partene møte på Familievernkontoret hver for seg, og får ikke nødvendigvis hørt den andre parten før i retten. Flere saker kommer til forlik i første rettsmøte nettopp av den grunn at foreldrene da endelig møtes og hører hverandres synspunkter. I enkelte tilfeller kunne rettsmøtet vært unngått dersom partene hadde møttes samtidig til mekling hos Familievernkontoret.

Prosessen hos Familievernkontoret bør styrkes ved et mer differensiert meglingstilbud, og det bør vurderes obligatorisk kursing.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

Advokatforeningen mener videre at det bør vurderes å innføre et tilbud om møte hos en nøytral jurist (spesialist) som frivillig tilleggstjeneste i forbindelse med meklingsarbeid ved familievernkontorene. Juristen bør gi generell rådgivning, eventuelt sammen med en psykolog. Foreldrene vil på denne måten få informasjon om hva som vektlegges og ikke vektlegges i domstolene i den type sak de står ovenfor, om risiko for tilbakeføring, om saksomkostninger og andre ulemper ved en rettslig prosess. Organisering av tilbudet bør utredes. Det kan for eksempel være aktuelt med gruppemøter. Formålet med prosessen er å gi partene en grunnleggende innføring i barneretten på et tidlig stadium slik at man unngår domstolsbehandling som følge av misforståelser og manglende kompetanse. Innføringen kan være et nyttig bidrag til familievernkontorenes meklingsarbeid. En slik prosess vil neppe redusere bruken av domstolene for foreldre i stor konflikt i særlig grad. Vi tror imidlertid at prosessen vil kunne bidra positivt for de foreldrene (ca. ¼) som opplever meklingsarbeid hos familievernkontoret som lite positivt.

Til slutt mener Advokatforeningen at det er viktig for å redusere domstolsbruken og utgiftene til fri sakførsel, at stykkprisen for fritt rettsråd økes på dette feltet. God informasjon og veiledning fra en advokat kan bidra til å redusere konfliktnivået og svekke behovet for en avgjørelse i retten. Det fordrer imidlertid at advokaten får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og veilede sin klient. Idet advokaten får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og veilede sin klient.

iii. Oppsummering

I saker som omhandler barn er det særlig viktig å sikre god informasjon på et tidlig stadium, legge et press på å gi aksept / tilbud om rimelige minnelige løsninger, gi tilgang til domstolen ved behov, sikre en rask og effektiv prosess totalt sett og å unngå vidløftiggjøring av konflikten / unødvendig tidsbruk på mindre relevante momenter.

Advokatforeningen anbefaler:

- ▶ At barnevernssakene behandles av tingretten som første instans.
- ▶ At en mer rettferdig tilgang til fri sakførsel for begge parter i foreldretvistsaker sikres ved at inntektsgrensen heves og at det innføres gradert egenandelssystem.
- ▶ Høyere stykkpris i fritt rettsrådsaker, og en mer fleksibel unntaksbestemmelse.
- ▶ At domstolen i større grad bruker sin mulighet til å nekte fri rettshjelp i saker hvor det er urimelig at det offentlige yter fri sakførsel.
- ▶ Å styrke prosessen utenfor domstolene ved bedre meklingsløsninger og mer fritt rettsråd i foreldretvistsakene.



6. Fri rettshjelp under mekling

Det er ønskelig både for de involverte parter og for samfunnet at en tvist løses på et så tidlig stadium som mulig, mer tids- og kostnadseffektivt og ved en minnelig løsning. Formålet med mekling er at partene selv skal komme fram til og bli enige om en løsning ved hjelp av en mekler. Advokatens rolle er gjerne mer tilbaketrukket enn i et rettsmøte, og består først og fremst i juridisk rådgivning. Slik rådgivning kan i mange saker være viktig for at klienten skal akseptere motpartens tilbud, og kan bidra til at flere saker løses ved mekling.

Rettsmekling er mekling i domstolen, ofte med en dommer som mekler. I dag får en part fri rettshjelp til advokatbistand dersom en sak som allerede kvalifiserer til fri sakførsel blir henvist til rettsmekling. Som vist i forrige punkt går enkelte saker for retten i flere omganger, og det kan synes urimelig at det offentlige yter fri sakførsel til ytterligere hovedforhandlinger. I slike saker kan det vurderes om utgifter til bistand i hovedforhandling kan reduseres ved at det i stedet gis bistand til mekling av saken. Advokatforeningen anbefaler at dommeren gis mulighet til å begrense fri sakførsel til bistand i rettsmekling, og ikke til full hovedforhandling i saker som er «håpløse», men hvor det av hensyn til barn og / eller partene er viktig at partene møtes i mekling.

En annen type mekling er utenrettslig mekling. Advokatforeningen erfarer at utenrettslig mekling brukes i større og større grad for å løse konflikter. På denne måten kan flere saker løses utenfor domstolen. Advokatforeningen er positiv til økt bruk av mekling som konfliktløsningsform. Vi ønsker å styrke meklingskompetansen til advokater, og har derfor innført kompetansekrav og en bedre meklingsutdannelse. I tillegg har vi opprettet nettsiden mekling.no. Formålet med mekling.no er å informere og markedsføre mekling som alternativ til domstolsbehandling.

Utviklingen tilsier at behovet for fri rettshjelp til advokatbistand ved mekling vurderes. Advokatforeningen mener det bør gis fri rettshjelp i flere meklingsprosesser – både rettsmekling og utenrettslig mekling. Utgifter til fri sakførsel kan reduseres ved at det i stedet gis fri rettshjelp til mekling av saken. Det er særlig viktig at behovet for fri rettshjelp vurderes i saker der det er ubalanse i forholdet mellom partene. Det bør utredes i hvilke saks typer og i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å innføre fri rettshjelp under mekling. Advokatforeningen anbefaler at det gis fri rettshjelp til mekling som et alternativ til fri sakførsel. Bistand i mekling utenfor domstolene kan gis som fritt rettsråd. Bistand i rettsmekling kan i enkelte saker være et godt alternativ til fri sakførsel i full hovedforhandling.

Advokatforeningen mener det bør gis fri rettshjelp i flere meklingsprosesser – både rettsmekling og utenrettslig mekling.

7. Snevert og rigid økonomisk dekningsområde bør justeres og graderes

a. Økning av inntekts- og formuesgrensen og kobling til grunnbeløpet

Reglene om inntekts- og formuesgrenser gjelder ikke i de tilfeller hvor fri rettshjelp innvilges uten behovsprøving. Advokatforeningen mener dette er rimelig, og at ordningen bør fortsette.

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

For de behovsprøvde sakene erfarer Advokatforeningen at de økonomiske grensene for å kvalifisere til fri rettshjelp er for lave og kan gi svært uheldige utslag i praksis. Som nevnt vil aleneforeldre med stor forsørgerbyrde og unge uføre eksempelvis som hovedregel falle utenfor ordningen.

Inntektsgrensen for enslige har fra 1. januar 2009 vært på 246 000 kroner, mens den for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi er på 369 000 kroner. Grensen for nettoformue er 100 000 kroner.

Som nevnt har det ikke skjedd justeringer av inntektsgrensen siden 2009. Tar man utgangspunkt i 2009-nivået burde summen vært justert til kr. 312 778 for å følge inntektsøkningen i befolkningen. Gjennomsnittsinntekten lå i 2015 på kr. 491 100 for alle husholdninger, og for enslige foreldre på kr. 397 500.³⁰ Fritt rettsråd er særlig aktuelt for mange trygdemottakere. Når grensene står stille mens trygdeutbetalingene øker, kan den som kunne fått fritt rettsråd i fjor falle utenfor i år.

Som følge av den manglende reguleringen av inntektsgrensen over mange år er det stadig færre som fyller vilkåret for å få fri rettshjelp. Den nåværende inntektsgrensen fremstår ikke å være et resultat av grundig overveielse av det reelle behovet til de menneskene som blir skadelidende av den gjentatt manglende reguleringen.

Advokatforeningen mener at inntektsgrensen bør heves for å sikre at dårlig økonomi ikke forhindrer at borgere sikres sine rettigheter i saker av avgjørende betydning for velferd og rettssikkerhet. I Menon-rapporten antas det at nedgangen i antall innbyggere som kvalifiserer til fri rettshjelp er en svekkelse av rettssikkerheten for personer med lav inntekt. Rapporten konkluderer med at inntektsgrensene for behovsprøvd fri rettshjelp bør endres ved innføring av gradert støtte, samt at konsekvensene av at færre har tilgang på fri rettshjelp bør utredes.

Samtidig som grensen heves bør den knyttes til en foranderlig verdi, slik at man unngår at det går mange år i mellom nye endringer slik vi har sett siden 2009. Erfaringsvis skjer endringer i loven sporadisk. Inntektsgrensen bør derfor kobles til grunnbeløpet (G).

Advokatforeningen mener i alle tilfeller at det er behov for økonomiske grenser som i større grad ser på søkers disponible inntekt fremfor bruttoinntekt. En bruttovurdering av inntekt er i mange tilfeller lite rimelig, og lite tilpasset enkelte gruppes behov. Særlig bør det tas større hensyn til forsørgerbyrde; det er lite rimelig at inntektsgrensen skal være den samme for små familier og familier med mange barn. Man bør også vurdere om det skal være anledning til å ta større hensyn til gjeldsbyrde, skattebyrde, boutgifter og medisinske utgifter. Det må i alle tilfeller gi klare retningslinjer for å sikre forutsigbarhet.

Videre er det Advokatforeningens erfaring at det er sjeldent kravet om 50 prosent større kostnader enn i tilsvarende saker innfris. Det er svært vanskelig å på forhånd vite om saken vil bli så mye mer kostnadskrevende enn saker flest. Krav om at man må gå over stykkprisen med 50 prosent kan i verste fall lede til spekulering i form av vidløftiggjøring

Fritt rettsråd er særlig aktuelt for mange trygdemottakere.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

av saken for å sikre at klienten får fri rettshjelp. Tilsvarende med hensyn til at man må gått 50 prosent over stykkprisen før en kan fakturere medgått tid. Regelverket kan få svært uheldige utslag i praksis, er lite forutberegnelig, og bør revideres.

Til slutt mener Advokatforeningen at formuesgrensen bør heves og knyttes til en foranderlig verdi. Formuesgrensen på kr. 100 000 har ikke blitt justert siden 1984 og ville med en indeksregulering i dag utgjøre kr. 248 926. Det foreslås at formuesgrensen settes til 2 G (kr. 185 152 per 01.05.16). I henhold til rundskriv SRF 1-2017 om fri rettshjelp skal boligformue holdes utenfor. Det bør også gjelde for ny ordning.

b. Gradering og egenandel

Ordningen med fri rettshjelp uten egenandel til de som tjener minst må fortsette. I dag må de med inntekt over kr. 100 000 betale egenandel i de behovsprøvede sakene. Advokatforeningen erfarer at mange nedprioriterer å få oppfylt sine rettigheter selv ved lave egenandeler. Ved en inntekt under 2 G anser vi det usannsynlig at borgeren har mulighet til å prioritere advokattjenester med en timesats på kr. 1020,-.

I saker med fritt rettsråd er egenandelen én gang salærsatsen dersom borgeren har inntekt over kr. 100 000, mens den i fri sakførselssaker utgjør 25 prosent av de totale rettshjelp-utgifter som staten dekker for mottakeren i anledning en sak, oppad begrenset til åtte ganger salærsatsen.

En fast grense på kr. 246 000 slår i enkelte tilfeller svært urimelig ut. Særlig gjelder dette i saker hvor to private parter står mot hverandre, og den ene oppfyller de økonomiske vilkårene, mens den andre har for høy inntekt. Med en inntekt like over 246 000 kr faller man i utgangspunktet utenfor ordningen, men økonomien tilsier at vedkommende har lite penger å bruke på advokatbistand. I tillegg kan vedkommende ha forsørgerbyrde som det i utgangspunktet ikke tas hensyn til. I barnefordelingssaker kan rettsprosessene bli mange og lange, og utgiftene til advokat høye. En fast grense fremstår svært urimelig i en slik situasjon.

Det bør innføres et system med gradert egenandel. Inntektsgrensene bør i større grad differensieres i forhold til de sannsynlige kostnadene ved saken. Vi foreslår følgende graderingssystem for de som tjener lite:

0 % for de som tjener under 2 G (kr. 185 152)

10 % for de som tjener mellom 2 G og 2,5 G (kr. 185 152 – kr. 231 440), tak: 5 x salærsatsen

20 % for de som tjener mellom 2,5 G og 3 G (kr. 231 440 – kr. 277 728), tak: 7 x salærsatsen

40 % for de som tjener mellom 3 G og 3,5 G (kr. 277 728 – kr. 324 016), tak: 9 x salærsatsen

60 % for de som tjener mellom 3,5 G og 4 G (kr. 324 016 – kr. 370 304), tak: 12 x salærsatsen

80 % for de som tjener mellom 4 G og 4,5 G (kr. 370 304 – kr. 416 592), tak: 15 x salærsatsen

Vi foreslår et tak på utgifter til borgeren. Det er tale om relativt lave inntekter, og forutsigbarhet knyttet til utgiftene i saken er helt sentralt.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

Videre ser Advokatforeningen et behov for å utrede hvorvidt det skal settes et tak for antall timer bistand det offentlige skal dekke. Advokatforeningen ser blant annet at det ved foreldretvister kan være hensiktsmessig med et tak på rundt 75 timer bistand betalt av det offentlige uavhengig av egenandel, og at man fra og med time 76 som må hovedregel dekke ½ salærsats for hver time, med mindre særlige grunner tilsier noe annet. På denne måten skaffer man et insentiv til borgeren om å inngå forlik, samt om å konsentrere saken og informasjonen til advokaten om det mest sentrale.

Det vil bli større egenandeler å kreve inn. I dag foretas innkrevingen av advokaten, og få advokater er profesjonelle inndrivere. Det er derfor en forutsetning ved innføring av større egenandeler at andre enn advokatene inndriver egenandelen. Advokatforeningen foreslår derfor at egenandelen drives inn av Statens innkrevingsentral i den nye ordningen.

c. Behov for mykere praktisering av unntaksbestemmelsene

Det kan dispenseres fra de økonomiske grensene i medhold av unntaksbestemmelsene for økonomiske grenser i bestemmelsen for fritt rettsråd og fri sakførsel. Advokatforeningen er bekymret for den restriktive praktiseringen av unntaksbestemmelsene for de økonomiske grensene for fritt rettsråd og fri sakførsel.

Det er positivt at regjeringen i 2016 myknet opp praksisen noe ved å legge opp til større grad av dispensasjon. Oppmykningen gjaldt imidlertid kun opptil kr. 20 000 over gjeldende inntektsgrense på kr. 246 000. Advokatforeningen frykter at oppmykningen vil gi relativt liten effekt i praksis, og presiserer at inntektsgrensene fremdeles fremstår meget rigide.

Justis- og beredskapsdepartementet beskrev som nevnt i høringsnotat i 2016 at «siden lovendringen i 2006 har det vært ført en meget restriktiv dispensasjonspraksis». I 2008 ble det i en forskningsrapport fastslått at innvilgelsesprosenten for de økonomiske grensene i rettsrådssaker var på 22,2 prosent i 2006/2007. Den reelle innvilgelsesprosenten var imidlertid lavere i henhold til rapporten:

Innvilgelsesprosenten viser at ca 1/5 saker om økonomisk dispensasjon innvilges, men en stor andel av innvilgelsene gjelder tilnærmet automatiske dispensasjoner fra formuesgrensene. Den reelle andelen dispensasjoner fra inntektsgrensene, hvor overskridelsene ikke skyldes formue bundet opp i bolig, er derfor mye mindre.³¹

I praktiseringen av unntaksreglene tas det i liten grad hensyn til søkers faktiske evne til å finansiere rettshjelp i saken, noe som fører til at det er lite rom for fleksibilitet i den økonomiske vurderingen.

Dersom den økonomiske vurderingen ikke skal baseres på en bred og konkret vurdering av søkers disponible inntekt som nevnt ovenfor er det behov for en videre dispensasjonsadgang fra hovedregelen enn det vi har i dag. Det må i større grad ses hen til søkers totale økonomiske situasjon, og i større grad gjøres en reell forholdsmessighetsvurdering mellom søkers økonomiske situasjon og kostnadene ved rettshjelp for å unngå urimelige resultater.

VI. Utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

I sakførelssaker som skal vurderes etter unntaksbestemmelsene bør det tas hensyn til at noen saker er svært kostnadskrevende.

8. Mer og bedre rettshjelp for pengene – kompetanse, kvalitet og effektivitet

a. Bakgrunn

Det er helt sentralt å sikre at det utføres arbeid av god kvalitet i saker om fri rettshjelp. Ofte har borgeren få forutsetninger for å vurdere om advokaten kan gjøre / gjør en god jobb. Dersom borgeren oppdager at advokaten har gjort en dårlig jobb, er stykkprisen allerede oppbrukt av den aktuelle advokaten. Det må sikres at advokater utfører de viktige oppdragene innen fri rettshjelp med god kvalitet.

Ordningen fungerer slik at alle advokater kan påta seg et hvilket som helst oppdrag innenfor rettshjepsfeltet. Staten sikrer ikke at den som utfører og får betalt for oppdraget har kompetanse på det enkelte rettsområde. Det bør i større grad enn i dag stilles krav til relevant kompetanse, kvalitet, teknisk tilrettelegging og effektivitet for å sikre borgerens rettssikkerhet.

Rettsikkerheten ivaretas ikke i tilstrekkelig grad med dagens rettshjelpsordning. Advokatforeningen får tilbakemelding både fra enkeltpersoner og organisasjoner om at kvaliteten på deler av rettshjepsarbeidet er for dårlig. Rammebetingelsene som advokatene er gitt er på enkelte områder så magre at det ikke er mulig å utføre et godt arbeid. Som beskrevet under punkt 3 ovenfor er særlig stykkprisen problematisk lav. Mange advokater opplever at de ikke får gjort det som er rimelig og nødvendig innenfor de rammene som er satt. Under slike forutsetninger velger mange dyktige advokater bort fri rettshjelpssakene.

På barnerettsfeltet ser vi et stort behov for særskilt kompetanse. Sakene innehar kompliserte vurderinger blant annet fordi psykologiske og barnefaglige vurderinger ofte står sentralt, det gjerne er behov for sakkyndige vurderinger og det er særordninger for eksempel knyttet til mekling.

Utlendingsretten er igjen et område som er et godt eksempel på at ordningen fungerer for dårlig. Som nevnt under punkt 3 ovenfor er utlendingssakene omfattende og kompliserte, og fordrer gjerne inngående kunnskap om relevant og oppdatert internasjonal rett, tid til å gjennomgå store mengder saksdokumenter (for eksempel asylhistorie), møte klienten, økt tidsbruk ved behov for tolk, oppdatere klienten ved ny informasjon, sende inn eventuelle nye opplysninger fra klienten og ikke minst fordrer det oppdatert informasjon om situasjonen i returlandet. Lav stykkpris kombinert med manglende spesialisering kan gi svak rettssikkerhet for utlendingen.

En advokat kan spesialisere seg på utlendingsrett ved å påta seg oppdrag utelukkende innen feltet. Det er imidlertid svært uforutsigbart og utfordrende å få til med mindre man har en etablert og profilert praksis på feltet. Det er krevende å få et tilstrekkelig antall

På barnerettsfeltet ser vi et stort behov for spesialkompetanse.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

oppdrag med svært lav stykkpris til at et foretak utelukkende kan drive med utledningsrett. Det er dermed få som driver slike virksomheter. I den nevnte evalueringen av advokatordningen i 2012 ble det blant annet anbefalt at kompetansekravene til advokatene bør styrkes ved etablering av system for etterutdanning og at tildeling av plass i ordningen bør skje på åremål.³² Rettssikkerhet for utlendingen krever etter Advokatforeningens syn at arbeidet organiseres på en annen måte enn i dag.

Felles for utlendingssakene og barnerettssakene er at de utgjør de desidert største utgiftspostene innen fritt rettsråd og fri sakførsel. Det er hensiktsmessig å foreta strukturelle endringer for å øke kvaliteten på arbeidet og begrense utgiftene.

Advokatforeningen ser behov for å vurdere om arbeidet kan organiseres på en mer effektiv måte for å kunne gjøre et arbeid av god kvalitet. Nedenfor har vi derfor sett på tiltak som kan sørge for en større grad av spesialisering av advokater innenfor enkelte rettsområder.

b. Forslag til tiltak

Det bør etter Advokatforeningens syn vurderes tiltak for å styrke kvaliteten på arbeidet i fri rettshjelpssaker. Advokatforeningen foreslår at det innføres en prøveordning i de største byene der det inngås avtaler med enkelte advokater på særskilte saksfelter. Advokatforeningen foreslår at det opprettes en anbuds- / søknadsordning hvor advokater med dokumentert kompetanse får tilbud på saker om beskyttelse etter utlendingsloven og saker etter barneloven.

I tillegg til kompetanse må det stilles krav til advokatens kontorsted, antall og type saker som kan behandles, eventuelt oppsøkende virksomhet og nødvendig teknisk tilrettelegging. Ordningen må være tilgjengelig for flere typer advokatfirmaer / enkeltpersonforetak. Anbudene må derfor ikke utformes slik at de kun er tilpasset større advokatfirmaer. Det må sikres at advokatene i ordningen får en tilstrekkelig saksmengde til å bli spesialisert for å sikre god kvalitet og effektiv saksbehandling. Det må være flere advokater i ordningen i hver av byene.

Fylkesmannen kan ha ansvar for å sende ut anbudet og anta advokatene i prøveordningen. Fylkesmennene har innvilgelsesmyndighet i fritt rettsrådssakene i dag, og er det offentlige forvaltningsorganet som best kjenner til fri rettshjelpsordningen. Advokatforeningen bør bli involvert, for eksempel i utforming av anbudsinnbydelsene.

Antakelsen bør skje på åremål for 6 år med adgang til gjenoppnevning for en periode. Ordningen bør gjelde for en tilstrekkelig tidsperiode til å sikre at advokaten kan gjøre investeringer i relevant kompetanse og utstyr. For å sikre tilstrekkelig kompetanse hos advokaten, kan det settes krav om at advokaten jevnlig må gå på kurs innen det relevante rettsfeltet for å holde seg oppdatert.

Advokatforeningen ser at det er utfordringer knyttet til ordningen.

Felles for utlendingssakene og barnerettssakene er at de utgjør de desidert største utgiftspostene innen fritt rettsråd og fri sakførsel.

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

For eksempel utfordres retten til fritt advokatvalg dersom en økonomisk ressurs svak borger må velge mellom få spesialiserte aktører for å få dekket utgiftene til saken. For å sikre god kvalitet i rettshjelpsordningen kan det være grunn til å stille krav om at borgeren velger en advokat i ordningen for å få dekket utgiftene. På den annen side er det av flere grunner behov for fleksibilitet. Mange rettshjelpsmottakere trenger hjelp innenfor ulike fagområder, der én advokat kan dra nytte av kjennskap til klient og faktum i alle sakene. Det vil ramme enkelte klienter hardt om de må forholde seg til mange advokater i en vanskelig periode. I tillegg kommer at det i både barneverns-, barnefordelings- og utlendingssaker er et stort behov for å velge sin egen advokat for å oppnå den tilstrekkelige tillit. Det vil være sentralt for å løse saker på et tidligst mulig stadium i saken. For en fleksibel løsning er det derfor Advokatforeningens forslag at det ikke stilles krav om at man må gå til en av advokatene i ordningen for å få fri rettshjelp. I dette henseendet bør ordningen utformes over samme lest som fast forsvarer-ordningen. Det innebærer at i de tilfeller borgeren ikke har et konkret advokatønske får han / hun oppnevnt en av advokatene i ordningen. Dersom borgeren har et advokatønske må retten til fritt advokatvalg få den konsekvens at den aktuelle advokaten får representere borgeren under fri rettshjelpsordningen.

Det er videre spørsmål om behov for at ordningen skal gjelde større deler av rettshjepsfeltet enn bare beskyttelsessaker og barnerettsaker. Det foreslås at ordningen prøves ut på disse rettsområdene slik at konsekvensene kan vurderes underveis samt at det vurderes om det kan være hensiktsmessig å innlemme øvrige rettsområder.

Sist, men ikke minst vil ordningen kunne få geografiske utfordringer i det langstrakte Norge. Mange steder er det langt mellom advokater som kan være aktuelle for en anbudsordning. I første omgang foreslås derfor en prøveordning i de største byene, slik at resultatene kan evalueres. Dersom ordningen skal fungere i distriktene er det særlig viktig at det tilrettelegges for kjøp av teknisk utstyr slik at kommunikasjon kan foregå på en adekvat måte over lengre avstander. Advokatene i ordningen må ha slikt utstyr tilgjengelig for de tilfeller at borgere innen det geografiske området for tilbudet, som allikevel bor langt unna advokatens kontor, har et ønske om å bruke denne advokaten.

9. Ordningen bør gjøres lettere tilgjengelig for de som trenger den

Dagens rettshjelpsordning har vist seg å være lite egnet når det gjelder å nå frem til flere av gruppene som behøver ordningen. Dels skyldes dette at ordningen er basert på ikke-oppsøkende advokatvirksomhet. Dette svekker ordningens virkning som rettssikkerhetsgaranti, særlig for de svakeste i samfunnet. Det er derfor behov for å prioritere også alternative måter å tilby rettshjelp på.

Dersom man ønsker å prioritere de svakeste gruppene i samfunnet, må det åpnes for å ta i bruk alternative modeller for rettshjelp. En utvidelse av lovens omfang vil ikke alene kunne dekke behovet til slike grupper. Rettshjelp tiltak som er bedre rettet inn mot de mest utsatte gruppene behov blant annet ved å bedrive oppsøkende virksomhet, som

VI. utfordringer og løsninger – fremtidens fri rettshjelpsordning

kontoret for fri rettshjelp i Oslo, Gatejuristen og studentrettshjelpstiltakene, treffer disse i større grad. Slike tiltak bør bygges ut og prioriteres for å nå ut til gruppene som trenger rettshjelp mest.

Advokatforeningen mener i tillegg at det må etableres en landsdekkende og gratis første-linjerettshjelp, etter mønster av forsøksprosjektet Justisdepartementet gjennomførte i 2010-2012. Evalueringen av forsøksprosjektet var positiv.³³ Prøveprosjektet traff viktige områder av «hverdagsjuss», og det var en overvekt av mennesker i aldersgruppene over 50 år, enslige kvinner, trygdete og flere som er i kontakt med NAV og andre offentlige etater som kontaktet advokatene. I tillegg var innvandrere og mange med svært lave inntekter benyttet seg også av tilbudet. Evalueringen tydet på at ordningen dekket særlige velferds-behov. Advokatforeningen mener at ordningen bør bli landsdekkende, og i større grad markedsføres overfor utsatte grupper. Videre må det prioriteres oppsøkende virksomhet til grupper som ikke når ordningen selv, for eksempel i fengsler. I evalueringen ble det anslått at en landsdekkende ordning ville ha en kostnad på ca. 100 millioner kroner.

10. Forhandling om salærsats og fastsettelse av stykkpris

Det er en utfordring at salærsatsen ikke er gjenstand for forhandlinger. Salærsatsen fastsettes i egen forskrift fra departementet. I motsetning til mange andre yrker har ikke advokatene anledning til å forhandle salærsatsen eller de ulike stykkprisene. Det virker imidlertid som at det er bred enighet om at dekningsområdet for fri rettshjelpsordningen må være slik at advokaten kan gjøre et godt arbeid. Det gjelder både tiden man får til rådighet og godtgjørelsen for arbeidet.

Salærsatsen er i 2017 satt til 1020 kroner. Satsen har ikke fulgt lønnsutviklingen de seneste årene. Salærsatsen ble omtalt i straffeprosesslovutvalgets utredning. Advokatforeningen stiller seg bak vurderingene.

En vesentlig presisering i debatten om nivået på det offentlige salæret er at salæret ikke kan regnes som timelønn, da satsen inkluderer drift av advokatens kontor, herunder lønnskostnader til administrativt personell, obligatoriske forsikringer og andre kostnader knyttet til å drive privat virksomhet. Videre salærsatsen for den tiden advokaten bruker på å reise fra kontoret til klienten eller til domstolen, fra 2017 ble halvert.

Det er behov for forhandlinger for at advokatene skal kunne påvirke egne lønnsvilkår på lik linje med andre yrkesgrupper, noe som igjen vil styrke tilliten til ordningen, både hos den administrative myndigheten og advokatene. Utgangspunktet for forhandlingene bør være beregnet lønnsvekst, endring i sakstyper og omfang samt andre samfunnsmessige faktorer.

Salærsatsen har ikke fulgt lønnsutviklingen de seneste årene.

Fotnoter

¹ Rapport om analyse av statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter fra Menon Economics (2016): <http://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-10-Analyse-av-statens-utgifter-til-fri-rettshjelp.pdf>

² Rett til fri sakførsel i saker etter barnevernloven (Fylkesnemndas vedtak), smittevernloven (Smittevernemndas vedtak), psykisk helsevernloven (Kontrollkomisjonens vedtak om tvungen observasjon, etablering og opprettholdelse av tvungent psykisk helsevern), pasient- og brukerrettighetsloven (vedtak om innleggelse og tilbakeholdelse i institusjon, eller helsehjelp som strekker seg ut over tre mnd. – helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse), helse- og omsorgstjenesteloven (vedtak om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming), helse- og omsorgstjenesteloven (fylkesnemndas vedtak om tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige)

³ Rapport om analyse av statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter fra Menon Economics (2016)

⁴ Tabell hentet fra presentasjon av Menon-rapporten fra Menon Economics på rettshjelpsseminar 09.03.17.

⁵ Se Menon-rapporten s. 20 flg.

⁶ Ibid.

⁷ Tabell fra Menon-rapporten.

⁸ Tabell hentet fra presentasjon av Menon-rapporten fra Menon Economics på rettshjelpsseminar 09.03.17.

⁹ Se bl.a. FOR-2005-12-12-1443 og FOR-2008-12-16-1398

¹⁰ Se bl.a. FOR-1984-04-02-2303 og FOR-2008-12-16-1398

¹¹ www.ssb.no/kpi

¹² Tabell fra Menon-rapporten.

Se bl.a. Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV (2012): https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_10_2011_2012.pdf,

¹³ Sivilombudsmannens sak 2007/713 om Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt (2007): <https://www.sivilombudsmannen.no/kap-v-referat-av-saker/39-arbeids-og-velferdsetatens-veiledningsplikt-og-utrednings-og-informasjonsplikt-arti-cle374-2472.html>,

DIFI - Direktorat for forvaltning og IKTs rapport nr. 2008:1 om kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge (2008): <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-01-kartlegging-av-raadg-ivnings-og-konfliktlosningstilbudet-i-norge.pdf>,

SINTEFs rapport 1/2017 om klage og omgjøring i NAV- hva kan gjøres bedre? (2017): <file:///Users/Marit/Downloads/Klage%20og%20omgj%C3%B8ring%20i%20NAV.%20Hva%20kan%20gj%C3%B8res%20bedre.pdf>

¹⁴ Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008): <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/21775/77234.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵ Ida Jordal og Silje S. Hasle: Rettshjelp 2013 (2014): <http://foreninger.uio.no/jussbuss/aktuelt/rettshjelpsundersokelsen-rettshjelp-2013.pdf>

¹⁶ Kristian Andenæs og Knut Papendorf: Rettens begrensninger – Eksempel klage mot forvaltningen, Festskrift til Karsten Åström (2016)

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Se Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen, Dokument 3:7 (2010-2011), Utdanningsdirektoratets rapport fra felles nasjonalt tilsyn med opplæringsområdet 2007, FFOs Rettighetssenters rapport Rett til spesialundervisning i praksis? En rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring (2008) og Kristian Andenæs og Knut Papendorf: Rettens begrensninger – Eksempel klage mot forvaltningen, Festskrift til Karsten Åström (2016)

²⁰ Rt. 2015 s. 1029. Se også avgjørelse fra Statens sivilrettsforvaltning REHJ-2015-3452-2. Etter vår vurdering løser ikke rundskriv SRF 2017-1 spørsmålet. Slik rundskrivet er utformet legges det opp til en vurdering som er lite forutsigbar for både advokater og skattytere. For eksempel er det spørsmål om inntekts- og formuesgrenser også gjelder for rettshjelp etter EMK.

²¹ Oxford Research (2012): Evalueringen av advokatordningen for asylsøkere: http://www.oxfordresearch.no/media/134495/evaluering_av_advokatordningen_01.11.12.pdf

²² Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008)

²³ Lovvedtak 17 (2016-2017), jf. Innst. 98 L (2016-2017), jf. Prop. 14 L (2016-2017)

²⁴ Arild Humlen og Jonas W. Myhre: Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsrett 2007-2014 – Rapport fra virksomheten og forslag om regelendringer

²⁵ Sak nr. 13-103468TVI-OTIR/01

²⁶ <https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>

²⁷ http://icj.no/?page_id=1027

²⁸ Se Forskningsrådets temanotat fra 2016 Familiestøttende tiltak for barn og familier for å forhindre eller begrense konsekvensene av vedvarende familiekonflikt, også med henvisning til øvrig forskning.

²⁹ Tall for barneloven 2016 fra Iwar Arnstad, Domstoladministrasjonen.

³⁰ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus>

³¹ Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008)

³² Oxford Research (2012): Evaluering av advokatordningen for asylsøkere

³³ Oxford research og professor Kristian Andenæs (2013): Evaluering av pilotprosjekt om førstelinje-rettshjelp: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2013/sluttrapport_foerstelinjerettshjelp.pdf

ADVOKATFORENINGEN

KRISTIAN AUGUSTS GATE 9, 0164 OSLO | +47 22 03 50 50
POST@ADVOKATFORENINGEN.NO | ADVOKATFORENINGEN.NO