



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 25

(1999-2000)

Om fri rettshjelp

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 22. desember
1999, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Bakgrunn og sammendrag

1.1 Bakgrunn

Ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998–99) vedtok Stortinget 3.12.98 å be Regjeringen innen utgangen av 1999 å fremme en stortingsmelding om fri rettshjelp. I innstillingen (side 28) ba justiskomiteen om en fullstendig gjennomgang av hele rettshjelpsordningen, inkludert spørsmålet om hvilke sakstyper ordningen skal gjelde for og hvilke betingelser som skal gjelde for å kunne søke om støtte.

I denne stortingsmeldingen foretar departementet en gjennomgang av ordningene med offentlig fri rettshjelp og trekker opp hovedlinjene for den offentlige rettshjelpspolitikken i årene fremover.

Et godt rettshjelpstilbud er av avgjørende betydning for rettssikkerhet og reell likhet for loven. Det er bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne. Det er derfor viktig at så stor del av befolkningen som mulig omfattes av et rettshjelpstilbud. Økonomiske, sosiale og geografiske forskjeller bør ikke være avgjørende for enkeltmenneskers muligheter for å få nødvendig juridisk bistand og informasjon om rettigheter. Adgangen til rettshjelp er en sentral del av samfunnets velferdstilbud.

1.2 Arbeidsform

Ved utarbeidelsen av stortingsmeldingen har departementet lagt vekt på innspill fra forskjellige rettshjelpsaktører. Fylkesmennenes erfaringer er selvfølgelig av stor betydning i denne sammenheng. Videre har et utvalg av domstolene gitt viktige innspill og likeså Den Norske Advokatforenings Rettshjelps- og salærutvalg. Forbrukerrådet har gitt uttrykk for sine synspunkter og studentrettshjelpstiltakene har gitt omfattende redegjørelser for sitt syn på rettshjelpsordningen. Departementet har videre lagt vekt på eksterne evalueringer av dagens rettshjelpsordning; Fafos rapport fra 1997 og Statskonsults rapport fra 1998.

I tillegg har departementet sett hen til St.meld. nr. 16 (1989–90) Om offentlig rettshjelp. Meldingen ble fremmet for Stortinget høsten 1989, men trukket samme høst grunnet regjeringsskifte.

1.3 Sammendrag

Kapittel 2: Historikk

Kapittel 2 inneholder en historisk fremstilling av utviklingen av offentlig rettshjelp. Det er lang tradisjon i Norge for at det offentlige møter behovet for juridisk bistand i befolkningen, og det har fra gammelt av eksistert ordninger med fri sakførsel som skulle ivareta behovene til dem som ikke hadde midler eller lovkyndighet til å føre saker for retten selv. Ordninger med fritt rettsråd ble først etablert i 1961. I 1980 vedtok Stortinget rettshjelpsloven, som samlet

regler om fri sakførsel og fritt rettsråd og som i hovedsak lovfestet de da eksisterende ordningene.

Kapittel 3: Rettshjelpsbehovet

Ordningen med offentlig fri rettshjelp må vurderes på bakgrunn av hvilket rettshjelpsbehov befolkningen har, dvs. dens behov for juridisk bistand. Det er derfor viktig med kunnskaper om omfanget av juridiske problemer og rettshjelpsbehov i befolkningen.

Det udekkede rettshjelpsbehovet har vært kartlagt i flere forskningsprosjekter som presenteres i dette kapitlet. Undersøkelsene viser at det er et utbredt udekket rettshjelpsbehov i befolkningen, og at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske ressursene avtar.

Kapittel 4: Rettshjelp - rettssikkerhet og velferd

I dette kapitlet peker departementet på forbindelser mellom rettshjelp og rettssikkerhet og rettshjelp og likhet for loven. Rettssikkerhet og likhet for loven er grunnleggende verdier i velferdssamfunnet. Et godt rettshjelpstilbud har betydning i denne sammenheng, i det mange er avhengig av juridisk bistand for å kjenne sine rettigheter og for å kunne ivareta sine rettslige interesser.

Det udekkede rettshjelpsbehovet i befolkningen knytter seg i stor grad til lovgivning som skal sikre utjevning av verdifordelingen i samfunnet. Undersøkelser tyder på at det er den del av befolkningen som har størst behov for sosiale ytelser, som minst kjenner sine rettigheter. Rettshjelpstilbudet bør således være en del av velferdssystemet og et viktig redskap for å gjøre velferdslovgivningen effektiv.

Avslutningsvis i kapitlet skisserer departementet det offentliges ansvar for fri rettshjelp. Departementet ser det ikke som noen offentlig oppgave å dekke rettshjelpsbehov av enhver art. Det må foreligge en begrunnet interesse i å få fri juridisk bistand, og offentlig bistand skal ikke benyttes til å fremme åpenbart urimelige eller uholdbare krav. Offentlige midler til rettshjelp bør benyttes der behovet er størst, og tilbudet bør først og fremst omfatte saker som etter alminnelige betraktninger betyr mest for folk og som berører deres personlige forhold sterkest.

Kapittel 5: Rettshjelpsordninger i andre land

De fleste vestlige land har rettshjelpsordninger i en eller annen form. Regelverk og organisering varierer imidlertid. Departementet beskriver i kapitlet rettshjelpsordninger i noen land, først og fremst i Norden. Offentlig rettshjelp i de nordiske land har mange fellestrekk ved at rettshjelpen er gjenstand for økonomisk behovsprøving, og ved at bistanden hovedsakelig er organisert ved refusjon av rettshjelpsutgifter hos privatpraktiserende advokat. Det er imidlertid også ulikheter i de nordiske systemene. Det er særlig den finske rettshjelpsordningen som skiller seg ut ved at store deler av rettshjelpen ytes av offentlig ansatte advokater.

Departementet har også valgt å redegjøre for rettshjelpsordningen i Storbritannia. Storbritannia har tradisjonelt benyttet store ressurser på rettshjelp

og et viktig ledd i engelsk rettshjelp er offentlige rådgivningsbyråer (Citizens Advice Bureaus).

Departementet foretar en sammenlikning mellom rettshjelpsutgiftene i det enkelte land og landets innbyggertall. Utrekninger viser at Storbritannia bruker mest med kr 172,- pr. innbygger. Norge bruker kr 50,- pr. innbygger, som imidlertid er over gjennomsnittet i Norden.

Kapittel 6: Advokater og holdninger til advokatbruk

Antallet praktiserende advokater er i stadig vekst. I 1970 var antallet 1679 og i 1980 var tallet 2064. Tallene for 1999 viser at det er 3805 advokater som praktiserer.

Kjernen i fri rettshjelpsytelsen er bistand fra privatpraktiserende advokater. Advokatene har ikke plikt til å delta i fri rettshjelpsordningen, men etter departementets erfaring er det jevn oppslutning om ordningen. Det er likevel viktig at advokater stimuleres til å påta seg fri rettshjelpssaker. Den offentlige salærsats har stor betydning i denne sammenheng, og departementet har vedtatt en opptrappingsplan der salæret gradvis skal økes til kr 700,- i 2001 i 1999 kroner. Det er videre viktig at rettshjelpsordningen organiseres slik at det i størst mulig grad blir enkelt for advokater å ta rettshjelpsoppdrag.

Departementet redegjør i dette kapittelet for forskjellige undersøkelser som belyser advokatbruk og holdninger til advokatbruk. Advokatbruk er lite utbredt i befolkningen - også i grupper som ikke går inn under fri rettshjelpsordningen - og det synes å være ubetydelige geografiske forskjeller i advokatbruk. Visse forskjeller kan imidlertid spores når det gjelder kjønnsmessig fordeling. Andelen menn som oppsøker advokat er noe høyere enn kvinneandelen. Videre er advokatbruken i høyinntektsgrupper ikke overraskende noe høyere enn i lavinntektsgrupper.

Kapittel 7: Dagens rettshjelpstilbud

Reglene om offentlig rettshjelp er gitt i lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35. Reglene skiller mellom fritt rettsråd og fri sakførsel. Ved fritt rettsråd dekker det offentlige utgifter til juridisk bistand utenfor rettergang. Bistanden består primært av veiledning i tilknytning til juridiske problemer og omfatter f.eks. utferdigelse av søknader, klager og korrespondanse med motpart. Fri sakførsel er fri rettshjelp under rettergang og kan gis for saker ved alle ordinære domstoler med unntak av forliksrådet. Fri sakførsel dekker salær og reiseutgifter til egen advokat, men kan også omfatte bl.a. fritak for rettsgebyr, godtgjøring til sakkyndige, skjønnsmenn eller vitner.

Rettshjelpsloven stiller opp økonomiske og saklige begrensninger for hvem som kan få bistand. I kapittelet beskrives rettshjelpslovens hovedregler og praktiseringen av dem inngående. Det redegjøres for innvilgelsesvilkår, forbruk og ressursbruk.

I tillegg til lov om fri rettshjelp finnes det et omfattende og variert rettshjelpstilbud. Departementet beskriver mangfoldet i tilbudet og redegjør for rettshjelpskontorene under Oslo kommune og i Indre Finnmark. Videre omtales bl.a. studenttiltakene, Advokatforeningens Advokatvaktordning, pasientombudene og forbrukerkontorene.

Kapittel 8: To evalueringer av rettshjelpsordningen

Her presenteres to evalueringer av rettshjelpsordningen. Den ene er foretatt av forskningsstiftelsen Fafo, på oppdrag fra Den Norske Advokatforening i 1997. Den andre er foretatt av Statskonsult, på oppdrag fra departementet i 1998.

Evalueringene påviser visse svakheter ved lov om fri rettshjelp. I kapittelet redegjøres det for de funn som er gjort i evalueringene. Både Fafo og Statskonsult konkluderer med at rettshjelpslovens inntektsgrenser synes for lave. Evalueringene konkluderer videre bl.a. med at ordningens dekningsområde er for snever, og det pekes på svakheter i egenandelssystemet.

Kapittel 9: Særskilte rettshjelpstilbud til enkeltgrupper

Det er på det rene at det eksisterer et særegent rettshjelpsbehov i deler av befolkningen. Rettshjelpsloven gir derfor anvisning på særskilt rettshjelp uten økonomisk behovsprøving for enkelte spesielt viktige sakstyper. Departementets prinsipielle holdning har vært at en i størst mulig utstrekning bør finne frem til praktiske tilpasninger i lov om fri rettshjelp for å hjelpe grupper med spesielle rettshjelpsbehov, og at det ikke i stort omfang bør etableres særskilte rettshjelpstilbud utenfor rettshjelpsloven.

Likevel kan det være behov for et utvidet rettshjelpstilbud til særskilte grupper i samfunnet, og i kapittelet drøfter departementet hvorvidt tilbudet bør utvides når det gjelder forbrukere, pasienter og funksjonshemmede. For så vidt gjelder sistnevnte gruppe, har Stortingets justiskomite gitt uttrykk for et klart ønske om å styrke arbeidet med informasjon og veiledning og det pågår et arbeid med sikte på å opprette et utvidet veiledningstilbud til funksjonshemmede.

Kapittel 10: Menneskerettighetene og rettshjelp

Ved lov av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettighetsloven) ble Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter inkorporert som norsk lov. Lovens formål er å styrke menneskerettighetene i norsk rett. I dette kapittelet drøftes den offentlige rettshjelpsordningens forhold til menneskerettighetskonvensjonene. Norske myndigheter har gjennom konvensjonene forpliktet seg til å sikre at en borger får prøvet sine rettigheter for en nasjonal domstol i sivile saker. Den forpliktelsen vil etter omstendighetene innebære at utgifter til rettshjelp må dekkes. Etter departementets vurdering må en rimelig praktisering av den norske rettshjelpsloven som hovedregel antas å gi tilfredsstillende resultater i forhold til Norges internasjonale forpliktelser.

Spørsmål om hvorvidt menneskerettigheter er krenket, er særlig praktisk i saker overfor det offentlige. I langt de fleste saker vil det være det offentlige som er motpart når krenkelser av menneskerettigheter påberopes. Departementet foreslår derfor at man utreder en mulig lovfesting av adgangen til fri sakførsel i saker hvor det påberopes konvensjonsbrudd.

Avslutningsvis drøftes rettshjelpstilbudet i individuelle klagesaker for internasjonale organer. Det foreslås at adgangen til å få rettshjelp til å fremme

klager overfor internasjonale klageorganer fastsettes og synliggjøres ved regler i lovs form.

Kapittel 11: Tiltak som reduserer behovet for offentlig fri rettshjelp

Rettshjelpsbehovet i befolkningen kan reduseres ved hjelp av andre virkemidler enn offentlig rettshjelp. I dette kapittelet presenteres tiltak og tilbud som er viktige faktorer i denne sammenheng.

Informasjon og regelforenkling kan redusere rettshjelpsbehovet ved å tilrettelegge for kunnskap om den enkeltes rettigheter og plikter. Erfaring viser at rettshjelpsbehovet i mange praktiske problemtyper kunne vært redusert dersom reglene hadde vært enklere. Regjeringen har satt igang programmet «Et enklere Norge» med målsetning om at det skal bli lettere for enkeltmennesker å forholde seg til regler og offentlige tjenester.

Behovet for offentlig fri rettshjelp reduseres videre av private rettshjelpsforsikringer. Rettshjelpsforsikringen dekker innenfor visse rammer nødvendige utgifter til juridisk bistand hos advokat. Offentlig fri rettshjelp er subsidiær i forhold til de private rettshjelpsforsikringer. Den offentlige rettshjelp og rettshjelpsforsikringene dekker imidlertid i stor grad forskjellige saksområder, slik at det er få saker der begge dekningsmåter kan anvendes.

Private organisasjoner er utbredt i Norge og spiller en betydelig rolle i rettshjelpssammenheng ved å tilby sine medlemmer rettshjelp. Det saklige området for rettshjelpen er som regel begrenset til den enkelte organisasjons arbeidsområde. Mangfoldet av organisasjoner medfører imidlertid at det samlede rettshjelpstilbudet favner et vidt faglig område.

I tillegg til slike tilbud eksisterer det ulike tvisteløsningsmetoder som også kan bidra til å redusere behovet for offentlig økonomisk bistand til advokatutgifter. Her nevnes megling i familiesaker. Videre omtales forliksrådene som i tillegg til å være en domstol bistår partene med å finne minnelige ordninger i sivile tvister. Videre nevnes konfliktrådene som megler både i straffettslige og sivilrettslige tvister. Det redegjøres deretter kort for ulike tvisteløsningsmetoder for forbrukere.

Kapittel 12: Behov for endringer?

Departementet ønsker å beholde den eksisterende ordning med fritt rettsråd og fri sakførsel der privatpraktiserende advokater fortsatt skal være hovedleverandører av juridisk bistand. Det er imidlertid behov for visse endringer i det offentlige rettshjelpstilbudet, og i dette kapittelet drøftes endringsforslag.

Inntektsgrenser

Det er fra mange hold hevdet at rettshjelpslovens inntektsgrenser er for lave. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at ca. 27 % av Norges husholdninger kommer innunder rettshjelpslovens inntektsgrenser. Andelen må sies å være relativt høy, noe som skyldes at lovens inntektsgrenser ikke er så mye lavere enn gjennomsnittsinntektene i Norge. Departementet drøfter inntektsgrensene sett i sammenheng med inntektsnivået i samfunnet. Opplysningene gir ikke entydig grunnlag for å hevde at inntektsgrensene er vesentlige for lave. Når rettshjelpsordningen kritiseres for ikke å møte befolkningens rettshjelpsbe-

hov i tilstrekkelig grad, mener departementet at dette skyldes andre forhold enn inntektsgrensens størrelse. Inntektsgrensene bør imidlertid indeksreguleres.

Gratis førstegangskonsultasjon

Advokater har en viss kompetanse til å innvilge fritt rettsråd, og det foreslås at deres kompetanse utvides til også å omfatte innvilgelse av en gratis - 1 times førstegangskonsultasjon til personer som fyller rettshjelpslovens inntektsvilkår. Et slikt tilbud vil kunne fange opp problemer som ofte kan løses hurtig av en erfaren advokat, og borgeren vil raskt kunne få avklart sin rettslige posisjon.

Saklig dekningsområde

Departementet foreslår utvidelser av rettshjelpslovens saklige dekningsområde. Det foreslås utvidet dekning i:

- barnevernssaker
 - saker overfor forvaltningen, særlig i sosialsaker, trygdesaker og skattesaker
 - gjeldssaker
 - saker om tvunget psykisk helsevern

Departementet drøfter også barnebortføringssaker, barnefordelingssaker og rettshjelp til voldsofre, men finner ikke grunnlag for utvidelser her, idet dagens ordning i stor grad gir god dekning i slike sakstyper.

Saker etter lov om ekteskap og lov om partnerskap er prioritert i rettshjelpsloven. Departementet foreslår at det samme bør gjelde i saker etter lov om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører.

Egenandel

Dagens egenandelsordning fungerer ikke godt. Egenandelene kan bli svært store og er lite forutberegnelige for rettshjelpsmottakeren. Som finansieringskilde for fri rettshjelp spiller egenandelene liten rolle. I 1998 dekket egenandelene vel 4 % av de samlede offentlige utgiftene til fri rettshjelp. Ordningen er i tillegg svært kostnads- og ressurskrevende for fylkesmenn og domstoler, og over 60 % av statens inntekter av egenandeler går bort til administrasjon og innkreving. Egenandelssystemet bør derfor reformeres. Det foreslås å sette egenandelen til et fast kronebeløp i fritt rettsrådssaker. I fri sakførselssaker er departementet av den oppfatning at man bør opprettholde dagens ordning med en kombinasjon av et fast kronebeløp og en tilleggsandel som utgjør en viss prosent av utgiftene i saken. Det bør imidlertid settes et tak på den prosentvise egenandelen for å sikre en viss forutberegnelighet. Når det gjelder innkrevingen av egenandelene, foreslår departementet at advokater som påtar seg rettshjelpsoppdrag sørger for innkreving av egenandelene.

Organisatoriske spørsmål

I dette avsnittet tar departementet opp spørsmålet om rettshjelpslovens kompetanseregler. Det foreslås at søknader om fri sakførsel som hovedregel bør

avgjøres av domstolene, mens søknader om fritt rettsråd fortsatt bør behandles av fylkesmennene.

Videre drøfter departementet om det eksisterende rettshjelpstilbudet bør suppleres med juridisk bistand fra offentlige rettshjelpskontorer. Det er fordel ved etablering av offentlige rettshjelpskontorer. Erfaring tilsier at de kan dekke et behov som privatpraktiserende advokater kanskje i mindre grad fanger opp. Det er imidlertid prinsipielle innvendinger mot opprettelse av offentlige rettshjelpskontorer. Særlig gjelder dette prinsippet om fritt advokatvalg og til advokaters frie og uavhengige stilling. Det er videre et moment at Norge har god advokatdekning, og departementet mener at det er bedre ressursanvendelse å benytte det store antall privatpraktiserende advokater fremfor å etablere offentlige kontorer. Departementet anser det prinsipielt uheldig at det offentlige skal konkurrere på felt hvor det allerede er et godt utbygget privat tilbud og konkluderer på denne bakgrunn med at det er lite hensiktsmessig og prinsipielt uheldig å opprette flere offentlige rettshjelpskontorer.

Departementet foreslår å avvikle den eksisterende ordning med økonomisk støtte til advokater i utkantstrøk. Bakgrunnen for forslaget er at advokatdekningen er bedre idag enn da støtteordningen ble opprettet i 1982. Departementet mottar få søknader om støtte, og utbetalingene er neppe avgjørende for etablering i utkantstrøk.

Videre foreslår departementet å forenkle regelverket om fri rettshjelp slik at det blir lettere tilgjengelig og enklere å praktisere. Departementet vil også bedre informasjonen om fri rettshjelp bl.a. ved hjelp av internett.

2 Historikk

2.1 Innledning

Ordninger for å ivareta svake gruppers behov for rettshjelp har lang tradisjon i Norge. I sagatiden fantes ordninger med målsmenn og håndgivelse av saker. De islandske ættesagaene har mange eksempler på at saker ble overlatt til særlig fremstående venner eller frender som skulle fremme dem på tinget.

I det norrøne samfunn var sedvaneretten en del av felleskulturen. For frie menn var behovet for juridisk bistand begrenset. Fremveksten av en sentralisert kongemakt med et embetsverk førte til en mer aktiv bruk av rettssystemet som styringsinstrument. Skillet mellom de som styrte og de som ble styrt ble tydeligere, og det oppstod behov for veiledning og bistand, noe som ga grobunn for en profesjonalisering av juridisk bistandsvirksomhet. I 1522 ga Christian II en bestemmelse om bruk av prosessfullmektig for den som «ej selv kan sin Tale for Rette fremføre», og påbød at hver kjøpstad skulle ha faste talsmenn til å føre slike saker.

Med profesjonaliseringen fulgte også en monopolisering av juridisk bistandsvirksomhet. Både Norske Lovs 1–9–14 og en forordning av 1735 forbød bruk av andre hjelpere i rettssaker enn særskilt utnevnte prokuratorer. Etterhvert ble prokuratorerne bedre utdannet og integrert i embetsverket. I 1736 kom kravet om juridisk embetseksamen for å bli utnevnt til prokurator. I 1809 ble prokuratorerne kongelige embetsmenn.

Etter at prokuratorordningen var etablert, utviklet det seg en praksis med å søke stattholderen og senere kongen om å få oppnevnt en prokurator dersom man var fattig. For saker som ble funnet verdige til offentlig støtte, ble det utferdiget beneficium paupertatis – fattigbevilling – som innebar at staten frafalt gebyrer og dekket prokuratorens salær, først etter tariff, senere etter retts fastsettelse i hver enkelt sak. Beneficium paupertatis var myntet på de spesielt utsatte og hjelpeløse som uforskyldt var ute av stand til å tjene til livets opphold.

2.2 Tiden etter 1814

2.2.1 Fri sakførsel

På midten av 1800-tallet ble sakførsel igjen gjort til privat næring avhengig av bevilling. Prokuratorerne skiftet navn til advokater og senere til sakførere. De gamle bestemmelsene fra dansketiden om prokuratorenes enerett til å føre rettssaker ble tatt inn i tvistemålsloven av 1915.

Ordnungen med bevilling til fri sakførsel ble opprettholdt etter 1814. Fra 1892 ble søknadene avgjort av Justisdepartementet. I 1907 fremmet Civilprocesskommisjonen utkast til lov om rettergangsmåten i tvistemål. Det ble foreslått at loven skulle ha et eget kapittel om «Fri rettergang.» Hovedbestemmelsen lød:

«Personer der ikke uden følelig Savn for eget eller familiens nødtørftige underhold kan afse de med førelsen af en rettssag forbundne udgifter, kan ved rettens beslutning helt eller delvis tilstås fri rettergang.»

Det ble forslått at beslutningen om fri rettergang skulle treffes av domstolene. Forslaget ble ikke fulgt opp av Justisdepartementet, som mente spørsmålet om fri rettergang burde løses ved en egen lov. Noen slik lov ble imidlertid ikke gitt. I 1937 ble det tatt inn en bestemmelse i tvistemålsloven § 423 om fri rettshjelp i separasjons- og skilsmisssaker. Domstolene fikk adgang til å oppnevne prosessfullmektig for uformuende parter i slike saker etter nærmere fastsatte vilkår. Senere ble domstolenes kompetanse utvidet til også å omfatte saker om barnefordeling, samværsrett samt oppfostringstilskudd og underholdsbidrag. Også i saker om umyndiggjøring, tvangsinnleggelse, tvangsinngrep etter helselovgivningen, i edruskapssaker og i militærnektersaker, fikk domstolene adgang til å gi fri sakførsel.

2.2.2 Fritt rettsråd

I 1913 ble det innført krav om kommunal bevilling for legfolk som ønsket å drive rettshjelp utenfor rettergang. Ved lov av 1. februar 1936 nr. 3 ble slik rettshjelpsvirksomhet som hovedregel forbeholdt advokater. Ved lov av 4. juli 1991 nr. 44 ble det gjort visse lempninger i advokatmonopolet, bl.a. ved at jurister uten advokatbevilling kan yte rettshjelp utenfor rettergang. Det ble også åpnet for rettsrådsvirksomhet for utøvere av andre yrker innen rettsfelt hvor de har tilfredsstillende utdanning.

Før 1960 fantes ingen statlig ordning for fritt rettsråd. I noen av de største byene ble det imidlertid truffet tiltak for å gi innbyggerne fritt rettsråd. I Oslo ble Kontoret for fri rettshjelp opprettet i 1893 av «Demokratisk foredragsforening». Formålet var å gi gratis rettshjelp og veiledning for ubemidlede med hovedvekt på korte, muntlige konsultasjoner. Virksomheten var først basert utelukkende på gratis bistand fra privatpraktiserende advokater, jurister, departementsansatte og juridiske studenter. Driftsutgiftene ble dekket ved frivillige bidrag. I utgangspunktet ga kontoret bare fritt rettsråd, men senere ble dette utvidet til også å omfatte fri sakførsel. Oslo kommune overtok etterhvert det administrative og økonomiske ansvaret for driften, og kontoret fikk også en del statlig støtte. Det ble opprettet noen lønnede stillinger, men frem til 1970 ble det vesentligste av rettsrådsvirksomheten utført gratis. I 1971 ble kontoret godkjent som rettshjelpskontor under ordningen med fritt rettsråd. Også i Bergen, Stavanger og Trondheim ble det opprettet egne kommunale, offentlige rettshjelpskontorer etter mønster av Kontoret for fri rettshjelp i Oslo.

En samlet offentlig utredning av statens ansvar for å sikre befolkningen nødvendig rettshjelp fikk vi i 1954 da regjeringen nedsatte en komite til å utrede spørsmålet om fri rettshjelp til mindre bemidlede. Komiteen utarbeidet et lovforslag som omfattet både fri sakførsel og fritt rettsråd i sivile saker. Lovutkastet tok sikte på befolkningsgrupper som manglet økonomisk evne til selv å skaffe seg rettshjelp. Komiteen la følgende prinsipielle syn til grunn for sine reformforslag:

«Den moderne stat søker på alle hold å trygge den enkelte slik at ikke noen som kommer ut i vanskeligheter står uten hjelp og støtte. Det er

bygget opp et sosialt sikringssystem av lovbestemte trygder og stønadsordninger. Også på rettsvesenets område er en kommet langt når det gjelder å trygge at alle kan oppnå rett og rettferdighet uten hensyn til om de har midler til å betale de utgifter som knytter seg til rettshjelparbeidet. Adgangen til fri rettshjelp – såvel fri sakførsel som fritt rettsråd – bør i dag fremstå som en klar sosial rettighet, fastsatt i lov. Også den frie rettshjelp bør såvidt mulig frigjøres for preg av understøttelse eller barmhjertighet. Loven om fri rettshjelp bør gå inn i hele det lovbundne sosiale sikringssystem som staten søker å bygge opp til vern av den enkeltes velferd i samfunnet. Av praktiske grunner lar det seg neppe gjennomføre noen vanlig trygd med premiebetaling fra de interesserte. Fri rettshjelp til alle som ikke selv makter å betale utgiftene, må være den enkeltes rett til gjengjeld for den innsats han gjør i samfunnet.»

Rettshjelpskomiteen av 1954 side 20.

Komiteen foreslo en alminnelig ordning med fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat, men var også positiv til offentlig ansatte rettshjelpere. I kommuner med offentlige rettshjelpskontor burde fritt rettsråd gis derfra. Fri sakførsel burde derimot helst gis av privatpraktiserende advokater. Komiteen foreslo at det ble gitt en egen rettshjelpslov.

Justisdepartementet fant imidlertid ikke tiden inne for å fremme forslag om en egen rettshjelpslov. Fri sakførsel fortsatte derfor som før. I 1961 innførte departementet en fritt rettsrådsordning etter mønster fra komiteens lovutkast. Her ble det også åpnet for statsstøtte til offentlige rettshjelpskontorer.

Fritt rettsrådsordningen ble revidert 1. november 1962. Bortsett fra endringer i de økonomiske vilkårene, sto ordningen av 1962 uendret frem til rettshjelpsloven av 1980. Utgiftene til fritt rettsråd ble fordelt med en halvpart på staten og en halvpart på vedkommende fylkeskommune. Den enkelte fylkeskommune avgjorde selv om den ville delta i fritt rettsrådsordningen. Finansieringsordningen omfattet også offentlige rettshjelpskontorer. Disse kunne drives av kommunene eller fylkeskommunene enten i stedet for eller ved siden av fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat. Den statlige refusjonen skulle fastsettes særskilt for hvert enkelt kontor.

Ordningen med fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat ble etter hvert innført i samtlige fylker unntatt Oslo. Her ble fritt rettsråd fortsatt gitt av Kontoret for fri rettshjelp. Rettshjelpskontorene i Bergen, Trondheim og Stavanger ble derimot alle nedlagt rundt 1970, og ordningen med fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat innført i stedet.

2.3 Rettshjelpsloven av 1980

I 1973 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle utarbeide en ny lov om fri rettshjelp. Begrunnelsen var:

«Justisdepartementet ser det som meget viktig at den enkelte borger blir sikret tilstrekkelig rettshjelp. Det er av den største betydning at en har gode lover og en god rettspleie, men skal en kunne sikre rettferdige forhold i samfunnet, må det også være mulig for den enkelte å få den rett og beskyttelse skal ha etter lover og forskrifter.»

NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge side 7.

Utvalget skulle foreta en gjennomgang av gjeldende bestemmelser og regler på området samt overveie og eventuelt komme med forslag til endringer som

innebar forbedringer og utvidelse av mulighetene for å få fri rettshjelp. Utvalget skulle undersøke hvorvidt det forelå udekkede rettshjelpsbehov for svake grupper i samfunnet og ta stilling til spørsmålet om opprettelse av rettshjelps-kontorer i forskjellige deler av landet. Utvalget avga sin utredning 1. juni 1976 (NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge). På bakgrunn av utredningen fremmet regjeringen forslag til lov om fri rettshjelp i Ot.prp. nr. 35 (1979–80). Om behovet for rettshjelp ble det i proposisjonen på side 37–38 uttalt:

«Det er grunn til å tro at den senere tids samfunnsutvikling har økt folks behov for rettshjelp i vesentlig grad. Lover og forskrifter som berører eller har betydning for den enkelte borger, øker stadig i antall og omfang. Dette skjer på alle livsområder, men kanskje særlig når det gjelder velferds- og reguleringslovgivning. Regelverket er på noen områder i ferd med å bli så komplisert at det er vanskelig selv for jurister å ha oversikt. Den enkeltes mulighet for å få rettshjelp er også til dels avhengig av hvor i landet vedkommende bor. Advokatkonsentrasjonen er stor i byer og større tettsteder, mens få advokater har slått seg ned i grisgrendte strøk og utkantstrøk. Dette innebærer at tilgangen på advokattjenester varierer sterkt. Enkelte rettskretser er – i alle fall tidvis – uten advokat. Reiseavstanden til nærmeste advokat kan være stor og det kan være dårlige kommunikasjoner. Ved siden av kan dessuten den lokale administrasjonen være dårlig utbygd. Muligheten for veiledning fra offentlige kontorer er derfor også av den grunn dårligere enn ellers i landet.»

Ansvar for fri rettshjelp ble foreslått lagt til statlige myndigheter. Dette innebar at utgiftene til de alminnelige rettshjelpsordninger ble overført til staten. Fylkesmannen skulle avgjøre søknader om fritt rettsråd samt de søknader om fri sakførsel som ikke skulle avgjøres av domstolene. Fylkesmennene skulle også ha det generelle ansvar for organisering og utbygging av rettshjelpen. Dette var i første rekke begrunnet i behovet for ulike rettshjelpstilbud i de forskjellige fylker. Justisdepartementet skulle være klageinstans for vedtak etter rettshjelpsloven samt ha det generelle ansvar for utvikling og revisjon av reglene om fri rettshjelp.

Det ble lagt til grunn at ordningen med fritt rettsråd og fri sakførsel gjennom privatpraktiserende advokat i hovedsak hadde fungert tilfredsstillende og at dette burde være det primære også i fremtiden. Det ble antatt å være et tilstrekkelig antall advokater til å yte rettshjelp i landet som helhet. Advokatdekningen var imidlertid dårlig i enkelte distrikter.

Rettshjelpsutvalget foreslo en lovbestemmelse om at det skulle kunne opprettes offentlige advokatkontorer i advokatløse eller advokatfattige områder. Departementet hadde, i likhet med en rekke høringsinstanser, prinsipielle innvendinger mot dette forslaget. Det ble bl.a. vist til viktigheten av å ha en fri og uavhengig advokatstand. Fordi advokatdekningen enkelte steder var dårlig, holdt man likevel muligheten åpen for å opprette offentlige advokatkontor, i første omgang som prøveprosjekt. Noen sterk utbygging var man imidlertid på det daværende tidspunkt ikke innstilt på. Informasjon og veiledning fra det enkelte forvaltningsorgan ble for øvrig også ansett som meget viktig. En vesentlig del av rettshjelpsbehovet ble antatt å kunne avhjelpes ved enklere veiledning og rettighetsinformasjon.

Loven ble sanksjonert som lov 13. juni 1980 nr. 35 og trådte i kraft 1. januar 1981. Den forenklet og samlet reglene om fri rettshjelp. Samtidig ble tilbudet

om rettshjelp forbedret. Loven regulerer fri rettshjelp både i og utenfor rettergang. Straffesaker omfattes ikke av loven.

Det var to hovedvilkår som måtte være oppfylt for at fri rettshjelp kunne innvilges. Det første var at søker ikke måtte ha inntekt og formue som oversteg visse grenser. Det andre vilkåret var at spørsmålet som det ble søkt bistand for, var av en slik art og karakter at det var rimelig at det offentlige dekket utgiftene til bistand.

Etter sin ordlyd åpnet rettshjelpsloven for bistand i meget vid utstrekning. Spesielt gjaldt dette fritt rettsråd. Dersom søkeren tilfredsstilte de økonomiske vilkårene og hadde behov for rådgivning og bistand fra advokat, kunne rettshjelp som hovedregel innvilges. Tilsvarende gjaldt for fri sakførsel, men her var praksis noe strengere for de sakene som ikke var positivt oppregnet i loven.

Adgangen til innvilgelse ble imidlertid i praksis noe innsnevret i forhold til lovens ordlyd. Innsnevringen knyttet seg særlig til sakens art, og det ble i praksis ikke innvilget bistand i saker om næringsvirksomhet og i saker om kjøp og salg. Denne linjen fant sin støtte i lovforarbeider og rundskriv.

For å oppfylle de økonomiske vilkårene, måtte søkerens årlige nettoinntekt ligge under kr 60–80 000,- avhengig av forsørgelsesbyrde. Søkeren måtte betale en egenandel avhengig av sin nettoinntekt på mellom kr 100,- og 1000,-.

2.4 Utviklingen etter 1980

Utgiftene til fri rettshjelp økte betydelig etter at rettshjelpsloven trådte i kraft. Forut for rettshjelpsloven av 1980 ble utgiftene ved loven beregnet til 29,5 millioner kroner pr. år. Utgiftsanslaget ble overskredet, og i 1983 ble det brukt ca. 63,5 millioner kroner.

Det ble særlig pekt på fire forhold for å forklare den sterke utgiftsøkningen. For det første var det foretatt en betydelig heving av den offentlige salærsats i 1980. Videre ble de økonomiske grensene for rett til fri rettshjelp hevet i 1981. Det tredje forhold var at den enkelte rettshjelpsyttelse var langt dyrere enn antatt. Særlig var omfanget av det enkelte rettsråd blitt større enn forutsatt. Det siste forholdet som ble nevnt, var at egenandelene viste seg å redusere det offentliges utgifter langt mindre enn beregnet.

I Ot.prp. nr. 57 (1983–84) om lov om endringer i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp ble det derfor foreslått enkelte begrensninger i rettshjelpsordningen. Det ble foreslått en skjerping av de materielle vilkår for fritt rettsråd slik at det som hovedregel kun skulle innvilges bistand i trygde- og pensjonssaker og i enkelte utlendingssaker samt i familiesaker, i saker om erstatning for personskade, i husleiesaker og i saker om oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold. I andre tilfelle skulle det ikke gis fritt rettsråd med mindre sterke personlige velferdshensyn tilsa dette. For fri sakførsel ble det foreslått en endring slik at den betydning saken hadde for søkerens personlige forhold ble trukket inn som et selvstendig vurderingsmoment.

I justiskomiteen var holdningene delte, se Innst. O. nr. 10 (1984–85). Flertallet – de borgerlige partiene – sluttet seg til departementets forslag og anså det nødvendig med en revisjon for å hindre en kraftig vekst i utbetalinger til fri rettshjelp. Forslaget ville etter flertallets syn ta hensyn til at enkelte grupper

burde gis offentlig bistand til rettshjelp der rimelighetshensyn tilsa det. Mindretallet gikk imot forslaget som det hevdet ville få sterke negative konsekvenser for større befolkningsgrupper. Et godt utbygget rettshjelpstilbud var av så grunnleggende betydning i et moderne rettssamfunn, at en måtte være villig til å ta de omkostninger som var nødvendige for å opprettholde tilbudet på et akseptabelt nivå. Regjeringens forslag ble vedtatt.

Etter initiativ fra regjeringen, ble det høsten 1987 satt i gang arbeid for å utrede nye rettshjelpsmodeller. Professor Jon T. Johnsen ved Universitetet i Oslo ble engasjert til arbeidet sammen med en referansegruppe der bl.a. Den Norske Advokatforening og Forbrukerrådet var representert. Arbeidet resulterte i St.meld. nr. 16 (1989–90) Om offentlig rettshjelp. Meldingen ga anvisning på langsiktige retningslinjer for utviklingen av ordningen med fri rettshjelp. Det ble fremmet reformforslag der det bl.a. ble foreslått oppmykning i vilkårene for innvilgelse av fri rettshjelp både når det gjaldt inntektsgrenser og saklige dekningsområder. Videre ble det skissert forenklinger i regelverket og i innvilgelsesrutiner. Det ble også foreslått forsøksvirksomhet med alternative organisasjonsmodeller for offentlig rettshjelp som et supplement til den advokatbaserte rettshjelpen. Man ønsket å etablere offentlige rådgivningskontorer og rettssentre og det ble lagt vekt på at virksomheten måtte tilpasses geografiske og lokale behov. Regjeringen ønsket å ha to nivåer i den offentlige rettshjelpen. Et 1-linje tilbud skulle åpne for juridisk kartlegging for å vurdere publikums rettsstilling og besvare enkle juridiske spørsmål. 2-linje tilbudet skulle omfatte hjelp til å iverksette problemløsning, herunder bistand i rettsaker. St.meld. nr. 16 ble lagt frem 13. oktober 1989. Etter regjeringsskifte høsten 1989 ble den imidlertid tilbakekalt i St.meld. nr. 19 (1989–90), som ble lagt frem 20. oktober 1989. Stortinget fattet vedtak om trekking av meldingen 7. november 1989.

I Ot.prp. nr. 2 (1994–95) ble det fremmet forslag til nye endringer i rettshjelpsloven. Hovedhensikten med endringene var for det første å muliggjøre en heving av inntektsgrensene slik at flere kunne omfattes av ordningen og for det andre å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Forslaget gikk bl.a. ut på å gjøre ordningen subsidiær i forhold til de private rettshjelpsforsikringene. Videre ble det foreslått å innsnevre rettshjelpstilbudet i farskapssaker, i husleiesaker, i saker etter utlendingsloven og i trygde- og pensjonssaker. Det ble også åpnet adgang for departementet til å utarbeide forskrifter om en øvre grense for antall timer fri rettshjelp som kan ytes, om advokatenes adgang til å selv å innvilge fritt rettsråd, om egenandeleres størrelse og om fritak for egenandeler. Det ble foreslått å heve inntektsgrensene og gå over fra å legge nettoinntekten til grunn til å legge bruttoinntekten til grunn. Bruttoinntektsgrensen ble satt til kr 150–170 000,- avhengig av forsørgelsesbyrde.

Det var dissens i justiskomiteen, se Innst.O. nr. 42 (1994–95). Flertallet – medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre – mente at det måtte foretas en nøye vurdering av hvilke vilkår som må stilles før den enkelte kan kreve å få dekket sine advokatutgifter av staten, og fant det nødvendig med en justering og innstramning av gjeldende regler bl.a. for å dempe kostnadsveksten. Flertallet viste til at hovedformålet med den foreslåtte revisjonen var å gi et bedre og mer målrettet rettshjelpstilbud til de grupper i befolkningen som har størst behov, men som likevel falt utenfor etter dagjeldende regelverk. Flertallet

etterlyste imidlertid en bred gjennomgang av rettshjelpsordningen, og understreket at deres vurdering var foreløpig og forutsatte at en stortingsmelding drøftet spørsmålet om hvor inntektsgrensene bør settes.

Justiskomiteens øvrige medlemmer gikk imot endringsforslagene med henvisning til at et godt utbygget rettshjelpstilbud var av avgjørende betydning for rettssikkerheten, og medlemmene fant at de foreslåtte innskrenkninger ikke var forsvarlige.

Regjeringens forslag ble vedtatt.

3 Rettshjelpsbehovet

3.1 Innledning

Fri rettshjelpsordningen må vurderes på bakgrunn av befolkningens rettshjelpsbehov, dvs. dens behov for juridisk bistand. Det krever kunnskaper om omfanget av juridiske problemer og rettshjelpsbehov i befolkningen.

En trenger også kunnskaper om hvordan det eksisterende rettshjelpssystem fungerer, hvordan det fanger opp rettshjelpsbehovene i befolkningen og hvilken innflytelse fri rettshjelpsordningen har på rettshjelpstilbudet til de resurssvake delene av befolkningen. Det er også nødvendig å få oversikt over hvordan administrasjonen av ordningen fungerer og hvor store ressurser som går med til dette.

Tradisjonelt blir uttrykket «rettshjelp» brukt i betydningen bistand i rettslige saker i eller utenfor rettergang. Rettshjelp forutsetter at de problemer man står overfor er av rettslig karakter. For å utnytte rettslige posisjoner trenger den enkelte juridisk kunnskap. Man har behov for kjennskap til rettsregler og øvelse i å finne frem til og fortolke disse. Videre må man kunne kartlegge og dokumentere et saksforhold. En trenger også kjennskap til retts- og forvaltningsapparatets oppbygning og virkemåte samt evne til å fremme saker i dette systemet.

I rettshjelpsforskningen (se nærmere pkt. 3.2) brukes uttrykket «rettshjelpsbehov» når juridisk bistand kan føre til en positiv endring i den enkeltes rettslige situasjon. Begrepet kan forklares ved at en person har et juridisk problem, og at situasjonen avhjelpes eller avklares ved tilførsel av juridisk kunnskap og bistand. Det foreligger et rettshjelpsbehov dersom juridisk bistand kan føre til en individuell velferdsforbedring – eller at en velferdsforverring motvirkes.

Rettshjelpsbehov hører nært sammen med sosiale behov. Et behov for juridisk bistand i en sak om uføretrygd er samtidig et tegn på både helseproblemer og inntektssvikt. Dersom juridisk bistand bidrar til at en person vinner frem med sitt krav om trygd, medfører dette en individuell velferdsforbedring i form av kompensasjon for inntektssvikten. Velferdsgevinsten for den enkelte er imidlertid ikke alltid avhengig av at sakens utfall går i dennes favør. Selve avklaringen av juridisk tvil kan representere en viktig verdi. Begrepet rettshjelpsbehov bør således også omfatte rådgivning hvor det ikke er spørsmål om å fremme krav.

På de fleste områder kreves kjennskap til lover og regler for at publikum fullt ut skal kunne ivareta sine rettigheter. For at folk skal kunne forsvare seg mot krav fra andre eller fremme egne interesser på et tilfredsstillende vis, vil det ofte være påkrevet med juridisk bistand. Hoveddelen av befolkningen vil i løpet av livet få behov for kvalifisert rettshjelp i en eller annen form, enten i form av fritt rettsråd eller i forbindelse med domstolsbehandling av en konflikt.

Dagens samfunn har utstyrt oss med et stort antall rettigheter og plikter. Lover og forskrifter som berører eller har betydning for den enkelte borger, øker stadig i antall og omfang. Formålet med en del av denne lovgivningen er i stor utstrekning å fordele goder på en mest mulig rettferdig måte, men en økning i antall rettigheter medfører en mulig økning i konfliktnivå og behov for bistand for å oppnå de rettigheter man hevder å ha krav på. På slike områder har det offentlige et særlig ansvar for at den enkelte får kunnskap om sine rettigheter og hvordan en skal gå frem for å nå et bestemt mål. Andre faktorer som kan føre til økt behov for rettshjelp er internasjonalisering, økt flyttfrekvens og mer ustabile familieforhold. Økt forbruk av varer og tjenester fører også til større behov for rettshjelp. Behovet for rettshjelp kan oppstå både der man skal ivareta interesser overfor det offentlige, og der man skal ivareta interesser overfor private parter.

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

Den enkeltes mulighet til å få nødvendig rettshjelp vil være avhengig av vedkommendes økonomi. Erfaringer viser imidlertid at den enkeltes øvrige ressurser også påvirker dennes mulighet til å få dekket sitt bistandsbehov. Videre vil tilgang til rettshjelp avhenge av hvor i landet den rettshjelpssøkende bor – advokatkonsentrasjonen er stor i byer og på større steder, mens færre advokater holder til i utkantstrøk. Den enkeltes motivasjon og mulighet for å dekke et eventuelt rettshjelpsbehov vil således påvirkes av ulike forhold: den økonomiske situasjonen, personlige egenskaper, geografiske forhold og karakteren av det rettslige problem. Rettshjelpsordningen bør etter departementets syn så vidt mulig utformes slik at den tar hensyn til disse forholdene.

3.2 Oversikt over forskning

3.2.1 Innledning

Det udekkede rettshjelpsbehovet har vært forsøkt kartlagt gjennom flere forskningsprosjekter og det foreligger fire norske undersøkelser om det udekkede rettshjelpsbehovet: Rettshjelpsundersøkelsen fra 1971, Tromsøundersøkelsen fra 1974, undersøkelsen om rettshjelpsbehovet blant innsatte i Ullersmo landsfengsel fra 1979 og Juss-Buss undersøkelsen fra 1991. I tillegg foreligger det en undersøkelse fra Danmark der det i 1976 ble utført en undersøkelse i Århus etter samme mønster som Rettshjelp 71 og Tromsøundersøkelsen. Forholdene i Danmark er naturligvis ikke helt sammenlignbare med de norske, men resultatene har likevel en viss interesse. Alle de nevnte undersøkelsene har integrert et rettshjelpstilbud, hvor alle undersøkelsesobjektene kunne få sine aktuelle behov for juridisk bistand dekket gratis.

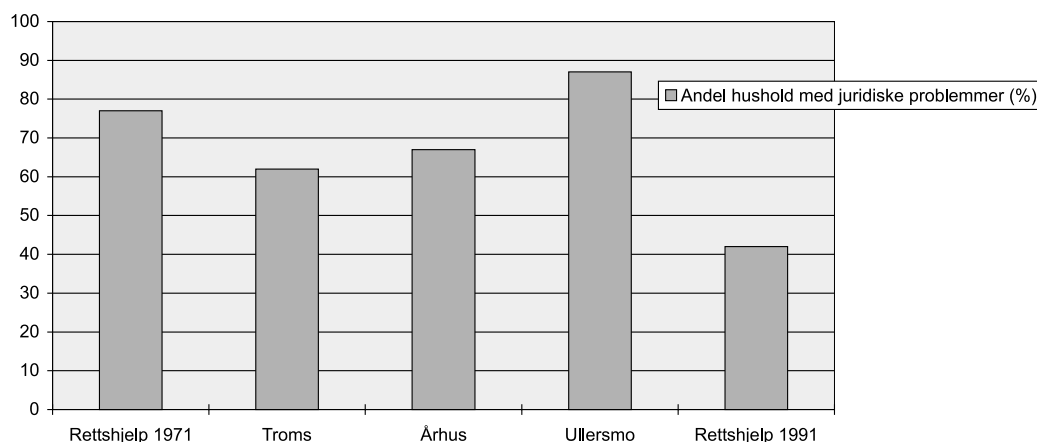
Ved å tilby rettshjelp har undersøkelsene fått folk til å presentere sine problemer. Disse er så blitt drøftet i klientsamtaler og deretter undergitt juridisk saksbehandling. Formålet har vært å etablere vanlige juridiske klientforhold, og så bruke data fra saksbehandling som det sentrale grunnlaget for å analy-

sere rettshjelpsbehovet. I tillegg til å behandle de problemer de intervjuede selv presenterte, ble det benyttet sjekklister for å kartlegge om det forelå øvrige rettshjelpsbehov, og de ble tilbudt juridisk bistand også for slike problemer.

Departementet har valgt å redegjøre for ovennevnte forskningsprosjekter, og resultatene legges frem uten at det foretas noen egen vurdering av dem. Så vidt departementet har kunnet bringe på det rene, er det ikke foretatt nyere undersøkelser av befolkningens rettshjelpsbehov. Hovedtendensene i undersøkelsene har neppe endret seg vesentlig og må antas å være gyldige fremdeles. Resultatene må derfor i hovedtrekk kunne legges til grunn til tross for at undersøkelsene er noen år gamle.

3.2.2 Omfang og fordelingen av udekket rettshjelpsbehov

Figur 3.1 viser hvor stor andel av utvalgene i undersøkelsene som hadde behov for rettshjelp i en eller flere saker.



Figur 3.1 Hushold med rettshjelpsbehov (i prosent).

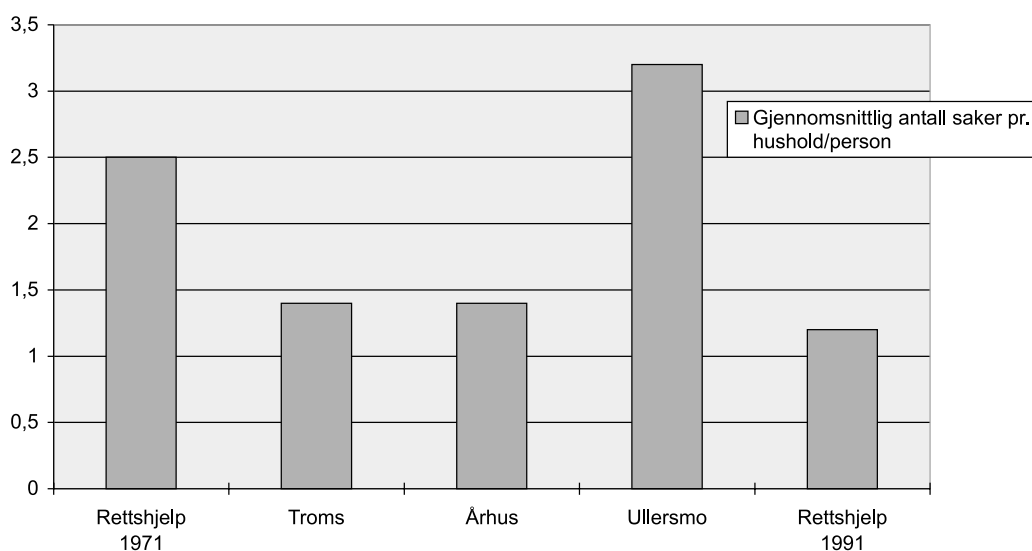
Undersøkelsene viser at det udekkede rettshjelpsbehovet er utbredt. Andelen hushold med juridiske problemer lå over 60 % i alle undersøkelsene fra 70-tallet, mens den lå på 42 % i undersøkelsen fra 1991.

Utvalgene i undersøkelsene inneholder en stor spredning både geografisk og sosialt – fra utpreget ressursvake til representanter fra normalbefolkningen. Rettshjelp 71 gir et bilde av ressursvake, eldre bybeboere. Utvalget i undersøkelsen besto av seks bygårder fra en bydel i Oslo. Gårdene bar preg av forfall, og var bebodd av mange trygdede. Beboerne i tre av gårdene ble oppsøkt og fikk aktiv juridisk bistand. De øvrige tre gårdene ble bedt om å oppsøke et rettshjelpstilbud dersom de hadde behov for juridisk bistand.

Tromsundersøkelsen må antas å gi et godt bilde av rettshjelpsbehovene til en gjennomsnittlig utkantbefolkning. Utvalgene utgjorde et lokalsamfunn i stagnasjon og et lokalsamfunn i vekst. Det ble gjennomført 108 intervjuer, der lavinntekts-husholdningene utgjorde en tredjedel, mens normalinntekts-husholdningene utgjorde noe over halvparten. En tidel av utvalget hadde høy inntekt. Også i denne undersøkelsen ble det foretatt en sammenligning av aktivt oppsøkende rettshjelp og avventende bistand.

Århusundersøkelsen viser rettshjelpsbehovet blant unge beboere i en moderne drabantby, mens undersøkelsen fra Ullersmo viser rettshjelpsbehovene til en institusjonsplassert gruppe. Sistnevnte utvalg befant seg i en vanskelig livssituasjon og hadde naturlig nok et høyere rettshjelpsbehov enn gjennomsnittsbefolkningen.

Rettshjelp 91 kartla rettshjelpsbehovet blant vanlige lag av befolkningen i det sentrale Østlandsområdet. Undersøkelsen ble utført i fire områder på Østlandet: et indre byområde og en drabantby i Oslo, samt to kommuner i Akershus. Det ble tilbudt rettshjelp til et utvalg husstander. Som vist i figur 3.1, avdekket også Rettshjelp 91 et udekket rettshjelpsbehov. Andel husholdninger med bistandsbehov lå imidlertid lavere enn i tidligere undersøkelser. Forskjellen forklares bl.a. med at svarprosenten i prosjektet var lavere enn i de øvrige undersøkelsene. Videre besto utvalgene i Rettshjelp 91 av alle lag i befolkningen, mens utvalgene i de andre undersøkelsene i større grad besto av ressurssvake. Det kan også være en forklaring at det faktisk skjedde endringer i det udekkede rettshjelpsbehovet i de årene som gikk mellom undersøkelsene. Befolkningens rettshjelpsbehov kan ha forandret seg som følge av endrede samfunnsforhold. Et høyere opplysnings- og utdannelsesnivå og økt velferd kan ha medført bedre probleminnsikt.



Figur 3.2 Gjennomsnittlig antall saker pr. hushold/person i undersøkelsene.

Saksfrekvensen i de fire tidligste undersøkelsene varierte mellom 1,4 og 3,2 saker pr. hushold. I Rettshjelp 91 fant man igjen et stort udekket rettshjelpsbehov, i gjennomsnitt 1,2 juridiske problemer i hver husstand.

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

3.2.3 Konklusjoner

Hovedtendensen i undersøkelsene viser at det eksisterer et udekket rettshjelpsbehov og at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske

ressursene avtar. Tendensene er imidlertid ikke entydige og viser variasjonsbredde.

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

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

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

Rettshjelpsundersøkelsene forteller imidlertid også noe om rettshjelpens begrensninger. For det første krever avdekking og avhjelping av rettshjelpsbehov en særskilt og sterk innsats, og forskningen viser hvilke latente muligheter som finnes for å bedre folks velferd via juridisk bistand. Den andre begrensningen som synliggjøres via undersøkelsene er at juridisk bistand kan løse konkrete problemer, mens selve grunnlaget for problemet sjelden kan avhjelpes. Juridisk bistand bidrar ikke nødvendigvis til annet enn å bøte på deler av de problemer den rettshjelpssøkende har.

4 Rettshjelp – rettssikkerhet og velferd

4.1 Innledning

En av rettsapparatets hovedoppgaver er å trygge den enkeltes rettsstilling og sikre en fordeling av samfunnets goder og byrder i samsvar med gjeldende regler. Domstoler, ombud og forvaltningens klageordninger er viktige for å sikre den enkeltes rettigheter.

Rettssystemet kan fortone seg atskillig mer uoversiktlig og skjønnspreget enn det rettssikkerhetsidealene forutsetter. Jo lengre man går i retning av å gi presise bestemmelser, desto vanskeligere tilgjengelig blir regelverket. Man må i atskillig grad avfinne seg med at regelverket ikke kan gi grunnlag for noen særlig høy grad av forutsigbarhet sett fra publikums side. Men dette kan skape vansker for mange. Den enkeltes velferd avhenger ofte av hvilke ytelser, tilbud, plikter og restriksjoner rettsystemet gir anvisning på.

Når det gjelder saksbehandlingen, er kravet til retts- og forvaltningsapparatet dels at avgjørelsene skal være juridisk korrekte. Juridiske metodeprinsipper må derfor følges i rettsanvendelsen. Dels må det faktiske grunnlaget for avgjørelsene være allsidig og grundig utredet. Forskjellsbehandling må ha hjemmel i gjeldende regelverk, ellers er den vilkårlig. Det bør normalt være adgang til å få overprøvet avgjørelser. Også her møter den enkelte vansker dersom vedkommende ønsker å sikre seg at rettssikkerhetsprinsippene blir fulgt.

Domstolsprosessen er i stor grad organisert som en partsprosess. Det kontradiktoriske prinsipp innebærer at partene skal kunne forberede seg på motpartens anførsler og ha vid adgang til å imøtegå dem. Men partsprosess innebærer mer enn dette. Forhandlingsprinsippet medfører at partene må opptre aktivt for å skaffe til veie det materiale retten skal bygge sin avgjørelse på. Dette krever juridisk innsikt.

I straffeprosessen er det en offentlig oppgave å sørge for tilstrekkelig juridisk hjelp til de som straffeforfølges. Uavhengige domstoler og en objektiv påtalemyndighet anses ikke i seg selv som tilstrekkelig til å sikre rettssikkerhetsprinsippenes funksjon. Siktede skal ha en forsvarer på det offentliges bekostning som ivaretar vedkommendes interesser.

I sivilprosessen hvor partenes eget ansvar for sakens opplysning er vesentlig strengere, er kravene til partenes juridiske kompetanse i realiteten tilsvarende større. Med unntak av forliksrådet, der partene som hovedregel møter personlig, er det uvanlig å opptre uten advokat i de sivile domstolene. Rettshjelpslovens regler om fri sakførsel er imidlertid langt mindre omfattende enn straffeprosessens.

I forvaltningssaker må forvaltningsorganene selv utrede saken, jf. forvaltningsloven § 17. Men også her stilles det i atskillig utstrekning krav til deltakelse fra den private part. Også i forvaltningssaker forutsettes en betydelig juridisk kompetanse hos den enkelte for at rettssikkerhetsgarantiene skal kunne fungere tilfredsstillende. På grunn av regelverkets uoversiktlige og

kompliserte karakter og forvaltningens begrensede utredningsressurser, blir kompetansekravene i praksis ofte høyere enn prinsippene forutsetter.

Det forvaltningsapparat som skal ivareta myndighetsutøvelsen og servicevirksomheten overfor de mer ressursssvake deler av befolkningen, har ofte relativt begrensede ressurser. Tjenestemennenes utdanning varierer, arbeidsbyrden er stor og de ressurser som forvaltes er ikke sjelden knappe i forhold til behovene. Hovedvekten legges ofte på kontroll. Argumenter som taler i klientens favør overlates det ofte til denne selv å få frem.

Fremveksten av velferdsstaten og den store veksten i offentlig forvaltning innebærer at forvaltningsvedtak er blitt meget viktige for store deler av befolkningen. Særlig ressursssvake grupper er avhengige av et stort spekter av offentlige ordninger for å opprettholde sin velferd.

4.2 Forbindelsene mellom rettshjelp og rettssikkerhet

Departementet vil peke på noen forbindelser mellom rettshjelpssystemet og rettssikkerhetsgarantiene:

1. Tilretteleggingen av det faktiske grunnlaget for forvaltningsavgjørelser påvirkes av befolkningens juridiske kompetanse. Vet den enkelte ikke hvilke faktiske forhold som er relevante, er det også vanskelig å trekke frem de momenter som taler i egen favør. I stor utstrekning baseres forvaltningsavgjørelser på det materiale som faktisk blir fremlagt. Mulighetene for aktivt å etterprøve opplysninger fra ressursssvake klienter er begrenset. Befolkningens juridiske kompetanse er gjennomgående for lav til å møte de krav forvaltningsapparatet stiller. Et godt rettshjelpssystem er derfor en sentral garanti for et riktig faktaunderlag for myndighetsavgjørelser. Uten dette blir avgjørelsesprosessen «skjev» i forhold til den enkeltes rettsstilling.
2. Det kan oppstå behov for rettshjelp når den enkelte ønsker å kontrollere at retts- og forvaltningsavgjørelser er juridisk korrekte og at saksbehandlingsreglene er fulgt. Dette gjelder ikke bare i forhold til detaljerte regelverk. Rettshjelp er kanskje av vel så stor betydning hvor myndighetsutøvelsen er skjønnspreget, noe som i stigende grad er tilfelle i moderne forvaltningsrett. Juridisk kompetanse er ofte nødvendig for å sette seg inn i hvilke retningslinjer som er viktige i skjønnsutøvelsen, og kombinere dem med relevante fakta på en måte som fremmer den enkeltes interesser.
3. Rettshjelp er også viktig for en effektiv utnyttelse av klage- og overprøvingsmulighetene. Hverken domstoler, klageorganer i forvaltningen eller ombud tar normalt opp saker av eget initiativ.
4. Med det uoversiktlige og kompliserte regelverket som etterhvert har utviklet seg, er rettshjelp en nødvendig forutsetning for juridisk planlegging eller forutberegnelighet på en rekke rettsfelter.

Rettshjelp er altså viktig for å sikre forutberegnelighet, avbalansert skjønnsutøvelse, riktig faktaunderlag og adekvat bruk av overprøvingssystemet. Det er vanskelig å realisere rettssikkerhetsprinsippenes hovedformål om at alle skal ha forsvarlige muligheter til å håndheve egen rettsstilling, uten et godt utbygd rettshjelpstilbud.

4.3 Rettshjelp og likhet for loven

Likhet for loven er et grunnleggende prinsipp. Regelverk og offentlig saksbehandling må oppfylle høye krav til rettssikkerhet. I tillegg er det også nødvendig å sørge for at folk klarer å hevde sin rett selv om de selv mangler nødvendige juridiske kunnskaper og ikke har råd til å betale for hjelp. Rettshjelpskomiteén av 1954 understreket dette:

«Det er klart at det må ytes rettshjelp i et slikt omfang at ikke noen med grunn kan hevde at han som følge av manglende økonomiske midler lider tap eller urett, fordi han ikke har kunnet få nødvendige opplysninger om sine rettsforhold på områder hvor samfunnet bør sørge for at han får slike opplysninger... Ingen må heller tvinges til å avstå fra sin rett eller vike for uretten fordi han ikke makter utgiftene til å skaffe seg rettshjelp.»

Rettshjelpskomiteén av 1954 side 20.

Under behandlingen av lov om fri rettshjelp presiserte justiskomiteén at det var grunnleggende for et samfunn «at ingen lider rettstap på grunn av dårlige økonomiske evner eller mangelfulle opplysninger om sine rettigheter» (Innst.O. nr. 72 (1979–80) side 2).

Det er et mål at det totale rettshjelpstilbudet i samfunnet i størst mulig utstrekning bidrar til å oppfylle kravet om likhet for loven. Det er derfor etter departementets syn en viktig oppgave å utvikle ordningene som ledd i arbeidet for å skape større likhet mellom borgerne. Dels må det bygges opp et variert tilbud som er tilstrekkelig til å dekke behovene, dels må den enkelte kunne få rettshjelp til en pris som står i et rimelig forhold til vedkommendes økonomi.

4.4 Rettshjelp og velferd

Velferdspolitikken har satt tydelige spor i rettssystemet. Sosialrettens formål er å hjelpe de ressursvake i samfunnet. Etter dagens velferdskrav bør offentlig rettshjelp ha som en viktig oppgave å sikre befolkningens interesser her.

Det er viktig at slike synspunkter trekkes inn i rettshjelpsdebatten for å sikre effektivitet i velferdssystemene. Innsikt i lovgivningen er en viktig resurs for samfunnsmedlemmene. Det er ønskelig at befolkningen har så gode juridiske allmennkunnskaper som mulig, slik at de kan håndtere sine problemer selv.

Rettshjelpsforskningen viser imidlertid at store deler av befolkningen mangler relevante juridiske kunnskaper. Mange mangler tilstrekkelig innsikt i sine rettigheter til selv å utnytte dem eller til å være klar over verdien av å søke rettshjelp. Mange vurderer også dagens rettshjelpstilbud som uegnet til å sikre mange av rettighetene som er viktige for den enkeltes velferd. Slike forhold kan føre til et underforbruk, underforbruket er størst blant dem som trenger velferdslovgivningen mest.

Etter departementets syn bør rettshjelpstilbud være en del av velferdssystemet. Rettshjelp er et nødvendig redskap for å gjøre velferdslovgivningen effektiv. Skal velferdspolitikken fungere rettferdig, må alle ha tilfredsstillende muligheter til å utnytte de rettigheter den gir. I mange situasjoner forutsetter dette tilgang på juridisk bistand. Jo mindre juridisk innsikt den enkelte har, jo mer omfattende bør den offentlige rettshjelpen være. Offentlig rettshjelp bør

være et virkemiddel for å effektivisere velferdsstaten og utjevne sosiale forskjeller.

4.5 Det offentlige ansvar

Tre hovedtemaer er fremtredende i rettshjelpsdebatten. For det første er det viktig å avklare hvilket udekket rettshjelpsbehov som finnes i samfunnet. Rettshjelpsbehovet ble drøftet i foregående kapittel. Derneft er det viktig å diskutere hvilket ansvar det offentlige skal ha for rettshjelpstilbudet i samfunnet. Dette spørsmålet diskuteres i dette avsnittet. Som en naturlig forlengelse er det for det tredje viktig å avklare hvordan det offentlige tilbud bør organiseres. Dette siste temaet behandles nærmere i kapittel 12.

Samfunnsutviklingen har skapt nye, omfattende og komplekse styringsbehov. Det har skjedd en stor vekst i reguleringslovverk. Ekspansjonen i offentlig sektor har muliggjort en omfattende utbygging av offentlig servicevirksomhet. Samtidig er det etablert et regelverk som regulerer befolkningens adgang til disse ytelsene. Gjennom trygde- og sosiallovgivningen er det bygget opp et komplisert system av regler som skal sikre grupper uten tilstrekkelig arbeidsinntekt en akseptabel levestandard. Store befolkningsgrupper er avhengig av de inntekter som fordeles ved hjelp av dette regelverket. Samtidig er mye av denne lovgivningen uoversiktlig og vanskelig å utnytte for den enkelte.

Det udekkede rettshjelpsbehovet avspeiler i realiteten en juridisk usikkerhet. Mange er ute av stand til å bedømme sin rettsstilling, eller til å ta de skritt som er nødvendige for å sikre sine interesser. Mange er heller ikke i stand til å vurdere de juridiske konsekvensene av måter å innrette seg på.

På denne bakgrunn er det viktig å avklare hvilket ansvar det offentlige bør ha for å møte det behovet for rettshjelp som eksisterer i samfunnet.

Det offentlige ansvar bør etter departementets syn variere etter sakens art. I enkelte sakstyper av særlig viktighet for den enkelte bør borgerne ha krav på juridisk bistand på det offentlige bekostning. Rettshjelpsloven bygger på dette og åpner for et tilbud der det innvilges fri rettshjelp uten økonomisk behovsprøving. Tilbudet er utvidet fra 1980 og frem til i dag og omfatter bl.a. enkelte utlendingssaker, barnevernssaker, saker under psykisk helsevern og tilbud til voldsofre som ønsker å gå til erstatningssøksmål mot skadevolder. Det offentlige bør etter departementets syn fortsatt ha ansvar for at det i enkelte sakstyper gis en ubetinget rett til gratis bistand.

Det offentlige kan imidlertid ikke pålegges ansvar for innbyggernes totale rettshjelpsbehov. Det bør settes begrensninger både ut fra sakens art og dens betydning for søker, den rettshjelpssøkendes økonomi og mulighetene for bistand fra andre hold.

Det må foreligge en begrunnet interesse i å få juridisk bistand hos den som ønsker hjelp. Offentlige midler bør ikke benyttes til å fremme åpenbart uholdbare krav eller bidra til å trenere eller hindre gjennomføringen av klart berettigede krav fra motparten. Offentlig rettshjelp bør heller ikke føre til trakassering av eller rettsfornektelse for motparten.

Offentlige midler til rettshjelp bør i alle tilfelle benyttes der behovet er størst. Dette innebærer at offentlig rettshjelp i utgangspunktet bare bør gis i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning for søkeren. Departe-

mentet ser det som sin hovedoppgave å sørge for at det offentlige dekker utgifter til rettshjelp i de saker som etter alminnelige betraktninger betyr mest for folk og berører deres personlige forhold sterkest. Videre bør offentlig bistand bare gis dersom søkers utgifter ikke kan dekkes på annet vis, for eksempel gjennom rettshjelpsforsikring. Det offentliges dekning bør også begrenses til å gjelde bistand til konkrete juridiske problemer. I dette ligger at juridisk planlegging og regelmessig rådgivning over lang tid ligger på siden av hva det offentlige kan være ansvarlig for.

Det offentlige bør etter dette i utgangspunktet ha ansvaret for et akseptabelt rettshjelpstilbud i saker av stor betydning, såfremt vedkommende ikke selv har økonomisk evne til å betale for bistanden eller har mulighet til å få dekket utgiftene på annet vis.

Videre må det forventes at den enkelte til en viss grad selv utøver aktivitet for å få hjelp til å løse sine eventuelle juridiske problemer. Det offentliges ansvar kan ikke strekkes så langt at det offentlige plikter å oppspore latente rettshjelpsbehov.

Det offentlige bør imidlertid legge til rette et rettshjelpstilbud som gjør det enkelt for befolkningen å oppsøke bistand. I denne forbindelse legger departementet vekt på at befolkningen skal ha mulighet til å benytte seg av et variert tilbud som treffer et bredt publikum.

5 Rettshjelpsordninger i andre land

5.1 Innledning

Så vidt departementet har kjennskap til, har de fleste vestlige land offentlige rettshjelpsordninger i en eller annen form. Regelverk og organisering varierer imidlertid sterkt fra land til land.

Departementet ønsker å gi et bilde av rettshjelpsordninger i noen land og har funnet det naturlig å redegjøre for rettshjelpssystemene i de nordiske land. Offentlig rettshjelp i Norden har en del fellestrekk. I alle landene er rettshjelpen gjenstand for økonomisk behovsprøving. Bistanden er hovedsakelig organisert ved offentlig refusjon av rettshjelpsutgifter hos privatpraktiserende advokater og dels ved offentlig ansatte advokater eller jurister som yter rettshjelp.

Det redegjøres også for den offentlige rettshjelpsordningen i Storbritannia. Storbritannia har tradisjonelt brukt store ressurser på rettshjelp. Det finnes i tillegg et stort antall rettssentre (Citizens Advice Bureaus).

5.2 Sverige

Den svenske rettshjelpsordningen har gjennomgått store endringer i de senere år. Den siste store revisjonen trådte i kraft i desember 1997. Den viktigste endringen som da ble gjort var at rettshjelpen ble gjort subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer.

I april 1999 ble inntektsgrensen hevet fra kr 210 000,- til kr 260 000,-. Denne økningen medfører ifølge forutgående beregninger at mer enn 90 % av befolkningen kvalifiserer til fri rettshjelp.

Før det kan innvilges rettshjelp, skal søkeren selv ha betalt for juridisk bistand (rådgivning) i mellom én og to timer, noe som normalt vil utgjøre ca. kr 1000,-. Den som rådgir er bemyndiget til å halvere dette beløpet dersom klientens økonomi tilsier det. I såfall blir det resterende beløp dekket av det offentlige.

Hvis ytterligere juridisk bistand er nødvendig, går man over på den ordinære rettshjelpen. I Sverige gjelder rettshjelpsordningen dersom saksfeltet ikke positivt er unntatt. Eksempler på sakstyper som er unntatt er selvangivelse, gjeldssanering, tinglysing og trafikkskadesaker. Rettshjelp skal heller ikke gis i saker som utspringer av næringsvirksomhet hvis ikke virksomhetens art og omfang samt omstendighetene for øvrig taler for det. På noen saksfelter kan det gis rettshjelp hvis spesielle forhold tilsier det. Disse områdene er skilsmisserelaterte forhold, barnebidrag, skatter eller avgifter og saker i utlandet.

Det er domstolene som avgjør søknader om fri sakførsel. Søknader om annen fri rettshjelp avgjøres av Rettshjälpsmyndigheten, som er et særskilt forvaltningsorgan underlagt Domstolverket. Advokater har en viss adgang til å innvilge rettshjelp i forbindelse med forberedende undersøkelser i en sak.

Advokatene kan også selv innvilge den rådgivning som er nødvendig før en søker kvalifiserer til fri rettshjelp.

Selv om ordningen med spesifikt unntatte saksfelt trolig gir ordningen et noe mer omfattende dekningsområde, er kjernen for den svenske ordningen, som i Norge, saker av personlig og velferdsmessige betydning for søkerne.

Det skal normalt ikke innvilges over 100 timer rettshjelp etter den svenske ordningen. Det føres en streng praksis når det gjelder dispensasjon fra denne hovedregelen.

Det svenske egenandelsystemet (utover rådgivningsdelen) er gradert etter søkerens inntekt. Det nederste trinnet utgjøres av gruppen som tjener mindre enn kr 20 000,-. Disse betaler se lv 2% av kostnadene. Deretter betaler gruppene:

- kr 20–40 000,-: 5%, men minimum kr 500,-,
- kr 40–80 000,-: 10%, men minimum kr 1000,-,
- kr 80–120 000,-: 20%, men minimum kr 1500,-,
- kr 120–160 000,-: 30%, men minimum kr 2000,-,
- over kr 160 000,-: 40%, men minimum kr 5000,-.

Kostnadene for den svenske ordningen var i 1998 på 305 millioner svenske kroner. For 1999 er kostnadene beregnet til 277 millioner. En videre reduksjon er forventet til 124 millioner kroner i 2002. Reduksjonen skyldes hovedsakelig at den offentlige ordningen som nevnt gjøres subsidær i forhold til private forsikringer. Det er imidlertid stor usikkerhet omkring disse beregningene ettersom lovendringene fra 1997 ennå ikke har slått ut for fullt. Det er også naturlig å tro at det svenske egenandelsystemet er med på å holde kostnadene nede ved å være en høy terskel for mange med middels inntekter. Til slutt har svenskene en begrensning på 100 timer rettshjelp pr. sak. Også dette bidrar til å holde kostnadene nede. Tallmaterialet viser uansett at Sverige, til tross for sin høyere dekningsgrad, bruker mindre ressurser på rettshjelpsordningene enn Norge sett i forhold til innbyggertallet.

En annen viktig endring i det svenske rettshjelpssystemet er at Riksdagen i desember 1998 bestemte at de såkalte Almenne Advokatbyråene skal avvikles. Dette er offentlig drevne advokatkontorer som har fungert ved siden av de private. For en nærmere redegjørelse for denne ordningen vises det til drøftelsen i pkt. 12.6.2.

5.3 Danmark

Også den danske ordningen er subsidær i forhold til private rettshjelpsforsikringer, dog slik at en bevilling omfatter de utgiftene ved saken som forsikringen ikke dekker. Det kan innvilges både fri sakførsel (fri proces) og fritt rettsråd (retshjælp).

Det er en forutsetning for innvilgelse av fri rettshjelp at søkeren oppfyller de økonomiske vilkår for slik bistand. I særlige tilfelle kan det dispenseres fra de økonomiske vilkår.

Inntektsgrensen er kr 196 000,- for enslige, mens den for ektefeller og samboere er kr 249 000,- til sammen. Beløpene forhøyes med kr 34 000,- for hvert barn under 18 år som bor hos eller forsørges av søkeren. I ekteskaps saker og saker om foreldreansvar ser man bort fra en eventuell samboer eller

ektefelle. Inntektsgrensene reguleres årlig av Justisdepartementet. Inntekten som legges til grunn er inntekt minus pensjonsinnskudd og arbeidsmarkedsbidrag. Renter og andre ligningsmessige fradrag trekkes ikke fra.

For fritt rettsråd belastes klienten 2 5% av utgiftene, dog begrenset oppad til kr 200,-. Dersom man mottar et såkalt utvidet rettsråd, kan det offentlige bidra med inntil kr 1830,-. Klienten belastes med 50 % av en slik bevilling.

For fri sakførsel er det i utgangspunktet ingen egenandel. Fri proces dekker de totale advokatutgiftene til saksøker og saksøkte. Retten har anledning til å innvilge delvis dekning eller å pålegge mottakeren å erstatte hele eller deler av statens utgifter i saken.

Rettshjelpsordningen omfatter de fleste typer sivile saker. I praksis innvilges det likevel sjelden sakførsel i saker som utspringer av forretningsdrift, inkassosaker eller i injuriesaker enten de går som erstatningssaker eller private straffesaker. Det er også begrenset adgang til å få bistand i bagatellsaker, i tvister der motparten har fremsatt et rimelig forlikstilbud, samt saker der tvisteløsning kan foregå i administrative former. Selv om området for fri sakførsel således er videre enn i Norge er det en viktig begrensning at det kreves en rimelig sjanse for at søkeren får medhold i retten. Det skal også foretas en avveining av om omkostningene i saken står i rimelig forhold til sakens gjenstand.

I saker av prinsipiell betydning eller saker av spesielt stor viktighet kan det innvilges fri sakførsel selv om de ovennevnte vilkår ikke er oppfylt. Dette må gjøres av CivilRetsDirektoratet, som for øvrig er klageinstans for statsamtenes (fylkesmennene) avgjørelse i rettshjelpssaker. Dersom saken det søkes rettshjelp til er en ankesak, er det også CivilRetsDirektoratet som avgjør søknaden.

Fritt rettsråd omfatter rådgivning og utferdigelse av skriftlige dokumenter. Advokater kan yte fritt rettsråd dersom særlige forhold taler for det, særlig der bistanden kan medføre en minnelig løsning av saken. Fritt rettsråd kan som hovedregel ikke innvilges i straffesaker, i saker av ervervsmessig karakter, saker om gjeldssanering og saker overfor forvaltningen.

I tillegg til ovennevnte rettshjelpsordning, finnes det rettshjelpskontorer i noen større byer. Disse yter kortvarig rådgivning, som regel muntlig. Selv om noen av kontorene mottar støtte fra det offentlige, er de uavhengige av staten. Klientene trenger ikke legitimere seg, slik at det ikke foretas noen vurdering etter de alminnelige vilkår for fri rettshjelp.

Kostnadene ved den danske rettshjelpsordningen har i de senere år ligget på omkring 210 millioner danske kroner, fordelt med ca. kr 184 millioner på fri sakførsel og ca. kr 25 millioner på fritt rettsråd.

5.4 Finland

Offentlig fri rettshjelp har lange tradisjoner i Finland. Det fantes bestemmelser om bistand i rettergang til mindre bemedlede personer allerede i Rättegångsbalken fra 1734. Dagens system har virket fra 1973.

Allmän rättshjälp og fri rättegång er alternative måter å få juridisk bistand dekket av det offentlige. Begge systemene dekker utgifter til advokatbistand i saker for domstolene. Allmän rättshjälp ytes av advokater i statlige rettshjelpsbyråer. Fri rättegång gis enten av privatpraktiserende advokat eller av advokat

i et offentlig byrå. Klienten kan selv velge mellom å få bistand fra privatpraktiserende advokat eller fra en advokat ved et statlig rettshjelpsbyrå.

Allmän rättshjelp kan i tillegg dekke juridisk rådgivning. Slik bistand gis kun i de statlige byråene.

Lov om Allmän rättshjelp åpner for innvilgelse i nesten alle juridiske sakstyper. Loven avgrenser imidlertid mot saker som er av liten betydning for søkeren, eller som søkeren selv kan håndtere. Det innvilges heller ikke bistand dersom den ville bli uforholdsmessig dyr sammenliknet med sakens betydning for søkeren. Videre er det streng innvilgelsespraksis i saker som knytter seg til næringsvirksomhet.

Vanligvis innvilges allmän rättshjelp i saker om familierett, bidrag, arv, bolig, pengekrav, arbeidsrett og erstatning. Det kan også innvilges i saker om pensjon og skatt og i enkelte straffesaker.

Inntektsgrensene varierer i forhold til søkerens forsørgeransvar. En enslig person vil få dekket hele bistanden dersom vedkommende har en månedlig inntekt under 3900 mark. Egenandelen beregnes progressivt dersom inntekten ligger mellom 3900 og 6000 mark. Rettshjelp vil ikke innvilges dersom inntekten er over 6000 mark. Til sammenligning vil en familie på fire få gratis bistand dersom inntekten pr. måned er lavere enn 9200 mark. Egenandel blir belastet dersom inntekten ligger mellom 9200 og 13000 mark.

I dag finnes det 68 statlige rettshjelpsbyråer i Finland. Det er ca. 450 ansatte i byråene, hvorav halvparten er advokater eller jurister. Som nevnt gis det rettergangsbistand, men byråene kan også bistå ved forliksforhandlinger, utforming av juridiske dokumenter og generell juridisk rådgivning. Byråene har ikke noe avgrenset geografisk dekningsområde. Klientene kan henvende seg til hvilket som helst byrå uavhengig av bostedskommune. Hovedtyngden av klientene som oppsøker de statlige byråene er lavinntektsgrupper.

Byråene har anledning til å yte bistand også til klienter som ikke omfattes av offentlig fri rettshjelp. Klientene må da selv dekke advokatens arbeid.

I 1998 behandlet rettshjelpsbyråene ca. 58 000 saker. Byråene deltar også i rettspolitisk arbeid, er representert i lovkomitéer og er høringsinstans for lovforslag.

Det er et mål at byråene skal være selvfinansierende. Dagens system har imidlertid ikke vært i drift lenge nok til å vurdere om målsetningen nås.

For å sikre byråenes uavhengighet, er det lagt opp til en enkel organisasjonsstruktur. Justitieministeriet har det administrative ansvaret for byråene, mens Finlands Advokatförbund overvåker selve advokatvirksomheten.

Fri rättegång kan innvilges i de aller fleste saker som går for domstolene, og inkluderer både sivile saker og straffesaker. I 1998 bisto private advokater i ca. 25 000 saker innenfor rammene av fri rättegång. En part som har fri sakførsel i førsteinstans innvilges som hovedregel også offentlig bistand i ankeomgangen, selv om vedkommende har tapt i førsteinstans.

Verken fri rättegång eller allmän rättshjelp dekker et eventuelt saksomkostningsansvar dersom rettshjelpsmottakeren taper sin sak.

Både i fri rättegång og i allmän rättshjelp må søkeren alltid betale en fast grunnandel på 200 mark. For øvrig dekker systemene søkerens utgifter i anledning saken helt eller delvis. Dekningsgraden avhenger av søkerens økonomiske forhold. Det tas utgangspunkt i søkerens nettoinntekt, og egenande-

len søkeren må betale varierer fra 25, 50, 75 til 90 % avhengig av inntekten. Dersom søkerens inntekt overstiger en viss grense, bevilges ikke offentlig bistand. Det er antatt at ca. 44 % av husholdningene omfattes av fri rettshjelpsordningene i Finland.

Allmän rättshjälp innvilges av de statlige rettshjelpsbyråene. En klient som oppsøker kontoret for bistand, må opplyse om sin inntekt og om sine utgifter til forsørgeransvar og bolig. Opplysningene lastes inn i et dataprogram som utreder klientens totale økonomiske situasjon. På denne bakgrunn kan byrået innvilge hel eller delvis dekning av rettshjelpen.

Søknad om fri rättegång fremsettes overfor den domstol som behandler saken. Forut for søknaden må søkeren få en utredning om sine økonomiske forhold fra et statlig rettshjelpsbyrå.

I henhold til tall fra Justitieministeriet i Finland ble det i 1998 benyttet ca. 40 millioner mark i sivile saker i fri rättegång og ca. 100 millioner mark under allmän rättshjälp.

5.5 Storbritannia

Rettshjelpsordningen i England og Wales i sivile saker er i hovedsak delt i 3 forskjellige typer.

- Allment rettsråd (kalt the Green Form Scheme), som er enkle rettsråd på stort sett alle sivilrettslige områder.
- Rettshjelp «by way of representation» (ABWOR) der mottagerne får rettshjelp både før og under rettssak i familierettslige saker for spesielle domstoler, saker for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern og visse fengselssaker.
- Fri sakførsel kan innvilges som en siste utvei der en sak ikke løses gjennom de to typene rettsråd.

Det bør nevnes at det i tillegg til de ovennevnte rettshjelpsordningene finnes ca. 700 såkalte Citizens Advice Bureaus som gir råd til befolkningen på en lang rekke områder. Årlig mottar mer enn 5,5 millioner mennesker bistand. Denne ordningen overlapper rettshjelpsordningen til en viss grad, selv om byråene i utgangspunktet ikke bemannes av jurister. Byråene er individuelle veldedige institusjoner som finansieres gjennom donasjoner fra lokale myndigheter, næringslivet, andre veldedige stiftelser og privatpersoner. 90 % av de ca. 30 000 som arbeider ved byråene er frivillige, noe som holder kostnadene nede.

Advokater kan selv innvilge allment rettsråd i inntil to eller tre timer avhengig av sakstype. Rettshjelp utover dette skal innvilges av rettshjelpsmyndighetene. Vilårene for å kunne få allment rettsråd er at man ikke har disponibel formue som overstiger £ 1000 og at ens disponible inntekt er under £ 80 pr. uke. For å komme frem til disponibel inntekt gjøres det fradrag for skatt, trygdeavgift, boliglånsrenter og en rekke andre utgifter. Man gjør også fradrag for samboer eller ektefelle og andre man forsørger. Normalt betales det ikke egenandel for rettshjelp av denne typen, men dersom rettshjelpen fører til at rettshjelpsmottageren får eller beholder penger eller fast eiendom, skal advokatens salær dekkes av dette.

For å få rettshjelp «by way of representation» (ABWOR) må det søkes til rettshjelpsmyndighetene. De økonomiske vilårene er at man ikke har dispo-

nibel formue som overstiger £ 3000 og at ens disponible inntekt er under £ 172 pr. uke. Det skal ikke betales egenandel dersom man har inntekt under £ 72 i uken. Dersom man har inntekt mellom £ 72 og £ 172 i uken skal man betale egenandel som vil utgjøre en tredjedel av den del av inntekten som overstiger £ 72. Egenandelen betales ukentlig fra man har fått rettshjelp til saken er løst eller avsluttet på annen måte. Som ved allment rettsråd vil man måtte dekke utgiftene selv dersom man vinner, og saken gjelder penger eller fast eiendom (se ovenfor).

I fri sakførselsaker tar man utgangspunkt i forventet disponibel inntekt de neste 12 måneder. Dersom denne ikke overstiger £ 7777 pr. år (£ 8571 i personskadesaker), og man har en formue som ikke overstiger £ 6750 kan man kvalifisere for fri sakførsel. I fri sakførselssakene kreves det imidlertid i tillegg at det skal være rimelig grunn for å gå til sak. Vurderingen foretas av rettshjelpsmyndighetene og gjøres på bakgrunn av både de faktiske og juridiske sider av saken. Ved tvil kan det innvilges et begrenset beløp slik at saken kan vurderes av en skrankeadvokat. Avslag etter en slik vurdering kan påklages til et regionalt styre.

Også ved fri sakførsel skal det betales en egenandel om stipulert disponibel årsinntekt er over £ 2625. Egenandelssystemet er lagt opp etter samme prinsipp som ved ABWOR.

I følge tall fra engelske myndigheter var netto utgiftene til rettshjelp i sivile saker for regnskapsåret 1997–98 £793 millioner, hvilket tilsvarer noe over 10 milliarder kroner. Fordelt på en befolkning på ca. 59 millioner tilsvarer dette ca. kr 172,– pr. hode.

Kostnadene ved det engelske systemet har skutt i været i de senere år uten en tilsvarende økning i antall behandlede saker. Justisministeren har derfor satt som mål å få redusert kostnadene. Dette skal blant annet gjøres ved at det kreves større sannsynlighet enn i dag for at saken fører frem. Videre skal området for fri rettshjelp i større grad snevres inn til saker av personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte. Til slutt skal antallet jurister som kan yte fri rettshjelp reduseres. I tillegg til disse rettshjelpsrelaterte forslagene foreslås en del andre reformer for å gjøre rettssystemet rimeligere for allmennheten, bl.a. gjennom utvidelse av ordningen med resultatavhengig salær, antallet småkravssaker med forenklet prosess økes ved at beløpsgrensene heves og utvidelse av ordningen med frafall av rettsgebyr.

5.6 Rettshjelpsutgifter og innbyggertall

Departementet har sammenlignet de ovennevnte landenes ressursbruk på fri rettshjelp i forhold til innbyggertallet. På grunn av at det er store forskjeller både i rettshjelpsordningene og i hvordan utgiftene føres i landenes regnskaper, er tallene ikke direkte sammenlignbare, men er likevel av en viss interesse.

Utrekningen viser at det er Storbritannia som bruker mest pr. innbygger. Omregnet til norske kroner brukte Storbritannia ca. kr 172,– pr. innbygger på fri rettshjelp. Til sammenligning brukte Danmark kr 42,–, Finland kr 39,– og Sverige kr 32,–. Norge brukte kr 50,–.

6 Advokater og holdninger til advokatbruk

6.1 Fri rettshjelp fra advokat

Kjernen i fri rettshjelpsytelsen er bistand fra privatpraktiserende advokater, slik det fremgår av lov om fri rettshjelp § 2 første ledd. Departementet har inntrykk av at ordningene med fritt rettsråd og fri sakførsel gjennom privatpraktiserende advokater i hovedsak har fungert tilfredsstillende.

Advokatene har ikke plikt til å delta i fri rettshjelpsordningen. Departementet har ikke noen oversikt over hvor mange advokater som tar slike saker, men det synes å være en jevn oppslutning om ordningen. Det er i dag en relativt god geografisk spredning av privatpraktiserende advokater se tabell 6.1 nedenfor, som viser fylkesvis fordeling. Erfaringer tilsier likevel at der hvor advokattettheten er stor, tar den enkelte advokat færre oppdrag betalt av det offentlige. Dette gjør at forskjeller i advokattetthet har liten betydning for mulighetene til å få advokatbistand over offentlig rettshjelp. Enhver advokat har i tillegg plikt til å orientere klienter om ordningen, jf. lov om fri rettshjelp § 2 annet ledd.

Departementet har mottatt signaler om at enkelte advokater kvier seg for å ta fri rettshjelpssaker. Årsaken oppgis å være lave salærsatser, samt en tungrodd og lite forutberegnelig ordning. Dette rammer de som er avhengig av offentlig fri rettshjelp for å ivareta sine rettigheter.

Det er på denne bakgrunn viktig at advokater stimuleres til å påta seg fri rettshjelpssaker. Den offentlige salærsats er av avgjørende betydning i denne sammenheng. Videre bør rettshjelpsordningen organiseres slik at det i størst mulig grad blir enkelt for advokater å ta rettshjelpsoppdrag. Ordningen bør tilstrebe størst mulig forutberegnelighet både for advokaten og for klienten.

6.2 Den offentlige salærsats

Salærsatsen har i noen år ligget tildels betydelig under den timesats advokater ellers opererer med. Dette er uheldig. Stort misforhold mellom markedspris og den offentlige prisingen av advokattjenester kan føre til at det er de mindre dyktige advokatene som tar saker mot betaling fra det offentlige. De mest ressursvake klientene kan bli sittende igjen med en advokat fra «B-laget» hvor motparten møter med en fra «A-laget». Dette utgjør i så fall et betydelig rettsikkerhetsproblem. For å motvirke dette har departementet vedtatt en opptrappingsplan for den offentlige salærsatsen. Satsen er allerede hevet tre ganger i år og utgjør nå kr 625,- og skal økes til kr 700,- den 1. juli 2001. I tillegg kommer kompensasjon for den alminnelige prisutvikling.

Hevingen vil stimulere advokater til å ta oppdrag etter den offentlige timesatsen og dermed gjøre det lettere for svake grupper å skaffe kvalifisert juridisk bistand.

6.3 Advokatlokalisering

Støtte til advokater i utkantstrøk

Som nevnt innledningsvis i kapittelet, er det relativt god geografisk spredning av advokater i Norge. For å bedre advokatdekningen i advokatløse deler av landet er det innført en ordning med støtte for advokater som vil etablere seg i utkantstrøk eller ha kontordager i distriktet. Bakgrunnen for ordningen fremgår av Ot.prp. nr. 35 (1979–80) side 44:

«Rettshjelputvalget anbefaler at en forsøker virkemidler som etableringsstøtte til nye advokater i advokatløse områder og støtte til ambulerende virksomhet i utkantdistrikter.»

Justisdepartementet har siden 1982 årlig avsatt et visst beløp til dette formålet.

Det kan innvilges et engangsbeløp til etableringsutgifter inntil kr 50 000,-. I tillegg kan det ytes årlig støtte til kontordager. Dersom en advokat som har fått etableringsstøtte legger ned eller flytter virksomheten innen to år etter at støtten ble gitt, kan det kreves at støtten blir refundert.

Vedtak om støtte treffes ut fra en samlet vurdering med utgangspunkt i hvor mye som er bevilget til formålet, antall søkere, vurdering av behovet for bedret advokatdekning i området og søkers planer for virksomheten.

I 1999 har departementet mottatt 16 søknader fra advokater og advokatfirmaer i 8 fylker. Det ble innvilget støtte med kr 289 500,- fordelt på 9 av søknadene.

Fylkesvis fordeling av advokater

Antall praktiserende advokater er i stadig vekst. I henhold til opplysninger fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet var det 1679 advokater i 1970. I 1980 var tallet 2064 og i 1990 3250. Tallene for 1999 viser at det er 3805 advokater som praktiserer i dag. Ser man på den fylkesvise inndelingen topper Oslo listen med 1896 praktiserende advokater. Dette utgjør 49,8 % av det totale antall praktiserende advokater. I den andre enden av listen ligger Finnmark med 26 praktiserende advokater, dvs. ca. 0,7 % av de praktiserende advokatene.

Det er nær sammenheng mellom advokattetthet og folketetthet. I Oslo og Akershus er det 446 innbyggere pr. advokat. Til sammenligning er det for eksempel 3051 innbyggere pr. advokat i Hedmark og 3418 i Nordland. Av figur 6.1 nedenfor fremgår det gjennomsnittlige antall fritt rettsråd pr. advokat for de forskjellige fylker. Her ser vi at advokater i Oslo og Akershus tok ca. 2 rettsråd i gjennomsnitt i 1998, mens tallene for Hedmark og Nordland er ca. 16 og 15. Dette betyr at der hvor advokattettheten er stor, tar den enkelte advokat færre fri rettshjelpsoppdrag. Undersøkelsen viser at de store forskjellene i advokattetthet ikke nødvendigvis har betydning for mulighetene til å få advokatbistand over offentlig rettshjelp, da den enkelte advokat på steder med liten advokattetthet i gjennomsnitt tar flere offentlige rettshjelpsoppdrag.

Tabell 6.1: Fylkesvis fordeling av advokater pr. medio 1999 og antall innbyggere pr. advokat.

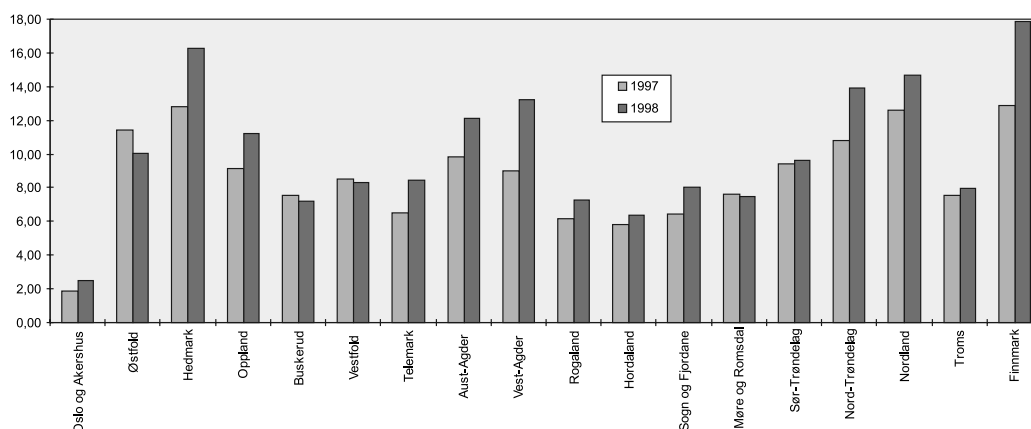
Fylke	Antall advokater i fylket	Antall innbyggere pr. advokat
Østfold	105	2320

Tabell 6.1: Fylkesvis fordeling av advokater pr. medio 1999 og antall innbyggere pr. advokat.

Fylke	Antall advokater i fylket	Antall innbyggere pr. advokat
Akershus	243	446*
Oslo	1896	
Hedmark	61	3051
Oppland	64	2846
Buskerud	112	2080
Vestfold	123	1697
Telemark	66	2483
Aust-Agder	32	3161
Vest-Agder	87	1753
Rogaland	221	1649
Hordaland	326	1315
Sogn og Fjordane	39	2764
Møre og Romsdal	76	3184
Sør-Trøndelag	146	1775
Nord-Trøndelag	32	3962
Nordland	70	3418
Troms	80	1879
Finnmark	26	2879
Totalt	3805	1156

*Tallet omfatter Oslo og Akershus

Kilde: Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og Statistisk sentralbyrå



Figur 6.1 Figuren viser gjennomsnittlig antall rettsråd pr. advokat fordelt fylkesvis.

6.4 Advokatbruk

Advokatbruk er lite vanlig i befolkningen, også i grupper som ikke går inn under de økonomiske grensene for fri rettshjelp. I en undersøkelse fra 1987

som gjaldt befolkningens bruk av rettsvesenet, svarte 14 % av et representativt utvalg at de hadde vært klient hos advokat. Samme år ble det utført en representativ intervjuundersøkelse av befolkningens bruk av advokat (Advokatundersøkelsen). I denne undersøkelsen oppga 20 % at de hadde henvendt seg til advokat etter krigen (mai 1945) enten på egne vegne eller på vegne av andre, f.eks. mindreårige, barn, aksjeselskap, organisasjoner, osv.

Den Norske Advokatforening utførte privatmarkedsundersøkelser i 1993 og i 1998. I 1998 svarte 34 % av de spurte at de som privatperson en eller annen gang hadde benyttet seg av advokat. Til tross for at disse tallene er hentet ut fra forskjellige undersøkelser og av den grunn ikke er helt sammenlignbare med tallene fra Advokatundersøkelsen i 1987, kan det se ut som om andelen av de som har benyttet advokat er stigende. Likevel viser tallene at et stort flertall av befolkningen aldri søker advokatbistand. Det er imidlertid vanskelig å fastslå med sikkerhet hvor stor advokatbruken er.

Advokatundersøkelsen fra 1987 viste bare ubetydelige geografiske forskjeller i advokatbruk på tross av de store forskjellene i advokattetthet. Advokatbruken i de tre største byene lå riktignok noe høyere enn i resten av landet. Det var ingen forskjell mellom de øvrige byer og tettsteder og landsbygda på tross av den store forskjellen i advokattetthet.

Advokatbruken blant de best utdannede og de med høyest inntekt var omtrent 2.5 ganger så høy som for de dårligst utdannede og de med lavest inntekt. Undersøkelsen kartla spesielt kapital- og bedriftseiere og private og offentlige toppledere i Oslo for å få et inntrykk av advokatbruken blant grupper i ledende posisjoner i samfunnet. Her var advokatbruken ca. 7 ganger så høy som hos småbrukere og landbruksarbeidere, og 4 ganger så høy som hos industriarbeidere. Også bønder fra større gårdsbruk hadde høy advokatbruk.

De kjønnsmessige forskjellene var også markerte. Andelen som hadde oppsøkt advokat var 13 % for kvinner og 27 % for menn. Over halvparten av henvendelsene gjaldt forvaltning av økonomiske verdier, halvparten av dette igjen fast eiendom. Litt over fjerdeparten gjaldt forskjellige typer tvister, mens personlige forhold og diverse andre sakstyper utgjorde litt under 1/5. Det var klare forskjeller i menns og kvinners advokatbruk også med hensyn til sakstyper.

Menn utgjorde 3/4 av klientene i sakene som gjaldt fast eiendom, økonomi og sivile tvister, og 3/5 i de utenomrettslige tvistene, mens kvinnene utgjorde 2/3 av klientene i sakene om personlige forhold.

På spørsmål om på hvilke rettsområder man rent faktisk hadde benyttet advokat, viste undersøkelsene at det var i skilsmisse, skifte og barnefordelingssaker man i størst grad hadde benyttet advokat. På de neste plassene kom kjøp/salg av bolig, hytte eller fast eiendom og arveoppgjør/testamentskriving. Mønsteret for bruk av advokat er det samme i 1998 som i 1993, men den relativt største fremgangen er bruk av advokat i forbindelse med nabotvister. Den relativt største tilbakegangen er bruk av advokat i forbindelse med selvangivelsen.

6.5 Holdninger til advokatbruk

Advokatundersøkelsen

Advokatundersøkelsen fra 1987 fant at over 2/3 av befolkningen aldri overveier å gå til advokat. Andelen er høyest blant de med minst utdanning og de med lavest inntekt, hvor den er over 3/4. Den synker så til litt over halvparten blant de med best utdanning og høyest inntekt. På tilsvarende måte forholder det seg med vurderingen av advokatenes tjenester. Noe over 1/3 trodde de rent generelt kunne ha stor nytte av advokathjelp. Den positive vurderingen var klart mest utbredt hos de best utdannede og de som tjente best. Samlet viste disse dataene vesentlige sosiale forskjeller i sannsynligheten for advokatsøkning.

Det synes som faktisk advokaterfaring bidrar til å øke den positive holdningen til å søke advokathjelp og mest blant de grupper hvor advokaterfaringen er svakest. Bekjentes advokaterfaring har nesten like stor betydning som egen advokaterfaring.

Privatmarkedsundersøkelsen

For den gruppen som tidligere hadde benyttet advokat, viste Privatmarkedsundersøkelsen fra 1998 at 72 % var godt fornøyd med den hjelpen de hadde fått. Her er tallene stabile i forhold til de tilsvarende tallene fra 1993. Når det gjelder andelen av misfornøyde klienter, har andelen sunket fra 16 % i 1993, til 11 % i 1998.

Det ble også stilt spørsmål om hvilke steder eller personer man ville ha kontaktet for å få hjelp hvis man i løpet av livet kom ut for mer alvorligere problemer eller situasjoner hvor man trenger hjelp og råd fra andre. Blant alternativene var forbrukerrådgivningskontor, sosialkontor eller annet offentlig kontor, advokat, revisor, personalkonsulent på arbeidsplass/skole, andre personer eller ordne på egen hånd. Det ble gjort en inndeling på 9 ulike rettsområder. Tallene fra undersøkelsen viser hvor stor andel av de spurte som ville kontaktet de respektive steder/personer på de ulike rettsområder. Totalt sett utpekte advokaten seg som den naturlige å henvende seg til, og generelt kan man trekke ut av undersøkelsen at folk i 1998 er blitt litt mer bevisste på hvilke muligheter de har for å få hjelp hvis de kommer ut for problemer. Interessen for bruk av advokat er økende i forhold til tallene fra 1993, og denne økningen gjelder spesielt på områdene skilsmisse, arveoppgjør og i nabo tvister.

Videre viste undersøkelsene at de aller fleste mener det er enkelt å ta kontakt med advokat. Likevel er det så mange som 21 % som mener det er behov for hjelp for å finne frem til og ta kontakt med advokat.

Det ble også undersøkt om det ble oppfattet som dyrt å gå til advokat. Et klart flertall av de spurte mente det var dyrt å gå til advokat. Hele 64 % mente det var så dyrt at det kunne diskuteres hvor lønnsomt det er for privatpersoner. Det blir av litt flere opplevd som dyrere å benytte advokat i 1998 enn i 1993 (økning på 6 %).

6.6 Advokatmonopolet

Som nevnt er departementet av den oppfatning at privatpraktiserende advokater fortsatt bør være de fremste leverandører av juridisk bistand. Det er god advokatdekning i Norge og en relativt god geografisk spredning av privatpraktiserende advokater, se tabell 6.1 ovenfor om fylkesvis fordeling.

Norge har tradisjonelt hatt et advokatmonopol. Utgangspunktet er at den som ervervsmessig eller til stadighet vil drive rettshjelpsvirksomhet, må ha bevilling som advokat. For å bli advokat kreves det 2 års praksis i tillegg til juridisk embetseksamen. Monopolet har eksistert både for rettsrådsvirksomhet (rettsrådsmonopolet) og ved opptreden under rettergang (rettergangsmonopolet). Formålet med å gi advokatene enerett til å yte rettshjelp, ble begrunnet i det offentliges interesse i at publikums rettsforhold ble velordnet og betryggende ivaretatt. I forarbeidene til lov av 1. februar 1936 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet (Ot.prp. nr. 29 for 1935, side 12), ble det således uttalt:

«For det publikum som trenger rettshjelp er det åpenbart det beste at de personer som driver rettshjelpsvirksomhet har kvalifisert sig for sitt fag ved å erverve juridisk utdanning.»

Senere er reglene om rettshjelpsvirksomhet tatt inn i domstolloven og det er foretatt visse oppmykninger for så vidt gjelder rettsrådsmonopolet. Dagens regelverk åpner for at juridisk bistand i en viss utstrekning kan ytes av andre enn advokater.

Rettshjelpere

Ved lovendring 4. juli 1991 ble det lempet på rettsrådsmonopolet slik at rettsråd utenfor rettergang på visse vilkår ble åpnet for jurister uten advokatbevilling.

Intensjonene med lovendringen var å åpne for nye typer rettshjelpstjenester som er rimeligere og lettere tilgjengelig enn de tradisjonelle advokattjenester. Ved å åpne for at jurister uten advokatbevilling kunne drive rettshjelpsvirksomhet på visse vilkår, håpet man å få dekket rettshjelpsbehovet i større grad og samtidig utnytte juristers ubrukte ressurser. Mange antas å sitte inne med verdifulle kunnskaper og erfaringer fra annet arbeid enn det som kvalifiserer til advokatbevilling. Det kan ligge et unyttet potensiale hos mange jurister og en del av disse kan for eksempel ha ledig kapasitet som de kan benytte til rettshjelpsvirksomhet ved siden av sitt ordinære erverv. Bistand fra rettshjelpere kan dekkes etter lov om fri rettshjelp.

Integrert rettshjelpsvirksomhet

I tillegg til den rettshjelp som jurister uten advokatbevilling kan yte, åpner domstolloven for integrert rettshjelpsvirksomhet fra ikke-jurister. Med integrert rettshjelp menes juridisk bistand som ytes som et ledd i annen virksomhet. Den juridiske bistanden må inngå som en integrert del i annen virksomhet og dessuten være av en slik art at foretaket må ha kompetanse til å yte rettshjelpen for å kunne gi god og fullstendig bistand i hovedvirksomheten. Det er på det rene at en rekke yrkesgrupper driver juridisk veiledning i spørs-

mål som faller innenfor deres yrkesfelt. Eksempel på slik rettshjelp er eiendomsめglere som bistår ved kontraktsinngåelse mellom kjøper og selger, regnskapsførere som gir juridisk veiledning i forbindelse med regnskapsførselen, leger som bistår ved søknader om trygdeytelser og inkassobyråer som bistår ved rettslig inndriving av utestående krav.

Visse yrkesgruppers adgang til å yte rettshjelp

I domstoloven gjøres det også unntak fra rettsrådsmonopolet ved at statsautoriserte og registrerte revisorer kan bistå i spesifiserte former for rettshjelp i skattesaker. Videre åpnes det for at lensmenn kan yte visse typer rettshjelp.

Den som har tilfredsstillende utdanning innen spesielle rettsområder kan i tillegg få tillatelse til å yte rettshjelp innen vedkommendes fagområde. Det er gitt 17 tillatelser til slik virksomhet, men det er bare 4 av de som har tillatelse som praktiserer.

7 Dagens rettshjelpstilbud

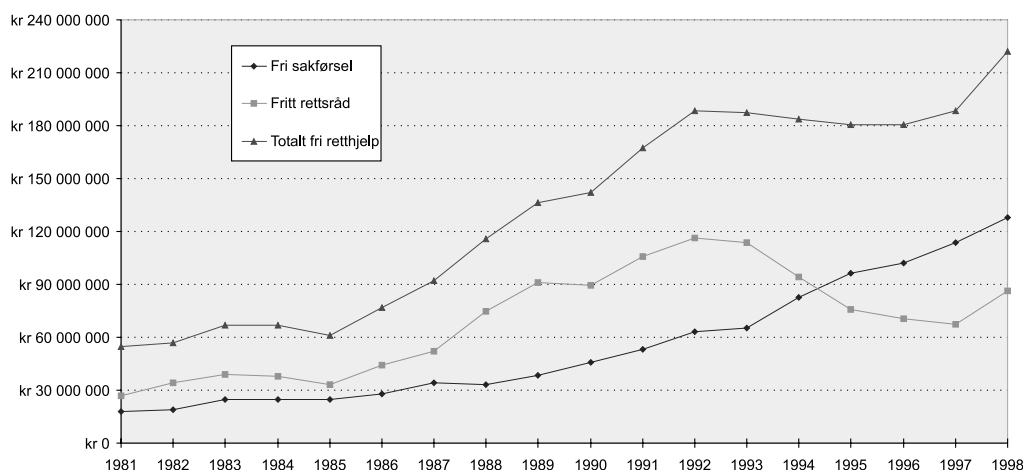
7.1 Lov om fri rettshjelp

7.1.1 Innledning

Reglene om fri rettshjelp er gitt i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp. Loven er supplert med forskrift 22.10.1996 og Justisdepartementets rundskriv G-73/96. Fri rettshjelp kan gis i form av fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr. Grensen mellom fritt rettsråd og fri sakførsel følger i prinsippet grensen mellom saker i og utenfor rettergang.

Det offentlige bistand til fri rettshjelp føres på kapittel 470 Fri rettshjelp i statsbudsjettet og statsregnskapet. Inntektene fra egenandelene blir ført på kapittel 3470 Fri rettshjelp. De offentlige utgiftene til fri rettshjelp omfatter fritt rettsråd og fri sakførsel etter lov om fri rettshjelp og bevilgninger til særlige rettshjelpstiltak. Utgiftene til fri rettshjelp er såkalte regelstyrte utgifter. Det vil si at utgiftene er styrt av regelverket og praktiseringen av dette.

I 1998 brukte det offentlige totalt 222,8 millioner kroner på fri rettshjelp. Av dette ble vel 128 millioner kroner brukt på fri sakførsel og 86,5 millioner kroner på fritt rettsråd. Videre ble det brukt 5,8 millioner på særlige rettshjelpstiltak (se nedenfor pkt. 7.2) og 2,2 millioner til å dekke utgifter til sakkyndige og meddommere i fri sakførselssaker. Figur 7.1 viser utviklingen av utgiftene til fri rettshjelp fra 1981 til og med 1998.



Figur 7.1 Utviklingen av utgifter til fri rettshjelp fra 1981 til 1998. Utgiftene til «særlige rettshjelpstiltak», jf. pkt. 7.2 er i grafen inkludert i kurven som viser de totale utgiftene.

Økningen i det offentlige utgifter til fri rettshjelp i denne perioden er noe større enn den alminnelige prisvekst og økningen i den offentlige salærsatsen skulle tilsi. I følge Statistisk sentralbyrå har det i perioden 1981 til 1998 vært en prisvekst på 119 %. Den offentlige salærsatsen har steget fra kr 250,- i 1983 til kr 540,- i 1998, mao. 216 %. Økningen i det offentlige utgifter utover dette skyldes for fritt rettsråds vedkommende en økning i antall saker. Utgiftsvek-

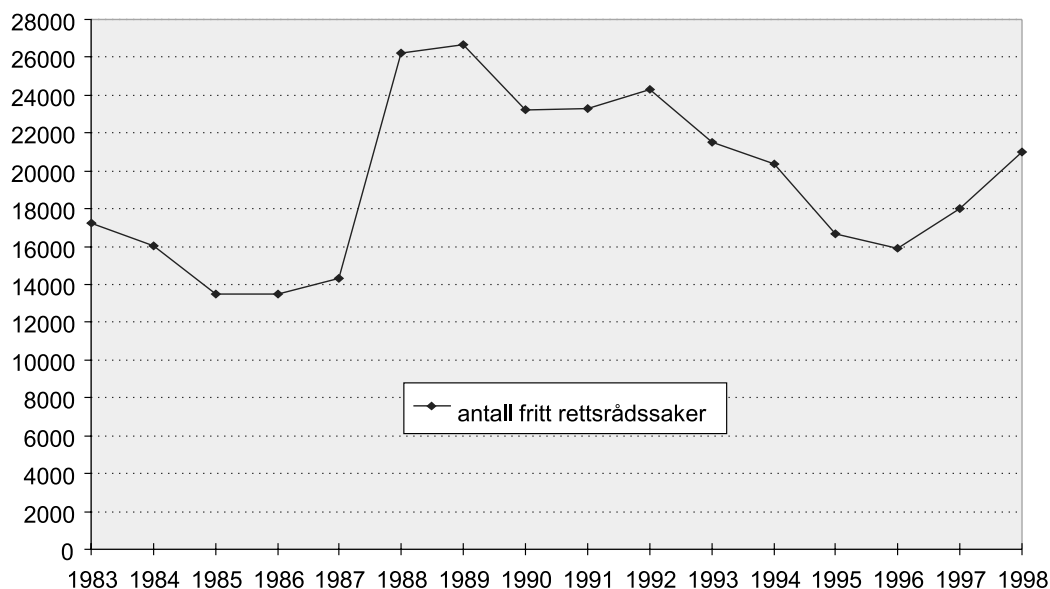
sten har imidlertid vært størst for fri sakførsel. Denne utgiftsveksten er forklart under *Fri sakførsel* nedenfor.

Fritt rettsråd

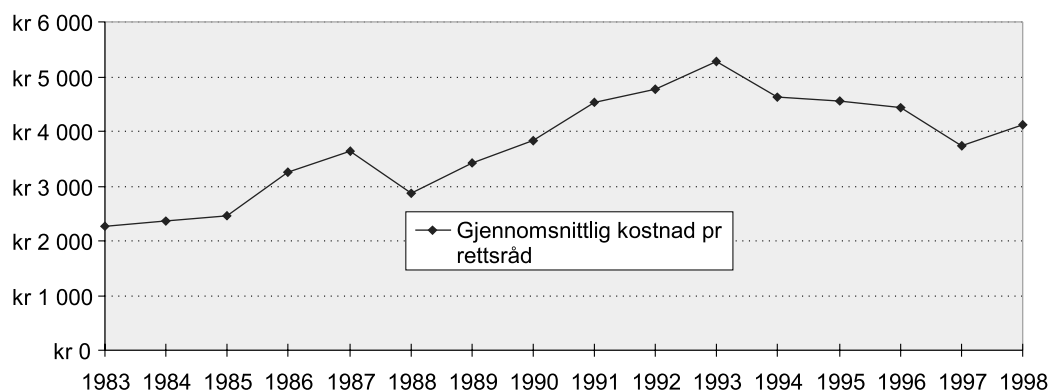
Ved fritt rettsråd dekker det offentlige utgiftene til juridisk bistand utenfor rettergang samt for forliksrådet. Rettsråd består primært i veiledning i tilknytning til juridiske problemer. Bistanden kan omfatte både råd og veiledning i ulike rettslige spørsmål eller ren informasjon om rettsregler. Inn under begrepet fritt rettsråd går også bistand som f.eks. utferdigelse av søknader, klager, korrespondanse med motparten m.v. Rettsråd er altså videre enn uttrykket tilsier rent språklig.

Under fritt rettsråd dekkes først og fremst advokatens salær etter den offentlige salærsatsen, men også annen sakkyndig hjelp i tilknytning til fritt rettsråd kan dekkes. Klienten kan også på nærmere vilkår få dekket egne utgifter i forbindelse med rettsrådet.

I 1998 ble det gitt fritt rettsråd i omtrent 21 000 saker. I 1983 var det tilsvarende tall ca. 17 000. Figur 7.2 viser hvor mange søknader om fritt rettsråd som er innvilget årlig siden 1983. Før dette har det ikke blitt ført statistikk over fritt rettsrådssaker. Antall fritt rettsrådssaker har variert fra år til år. Variasjonene skyldes for en stor del variasjoner i antall fremmedsaker.

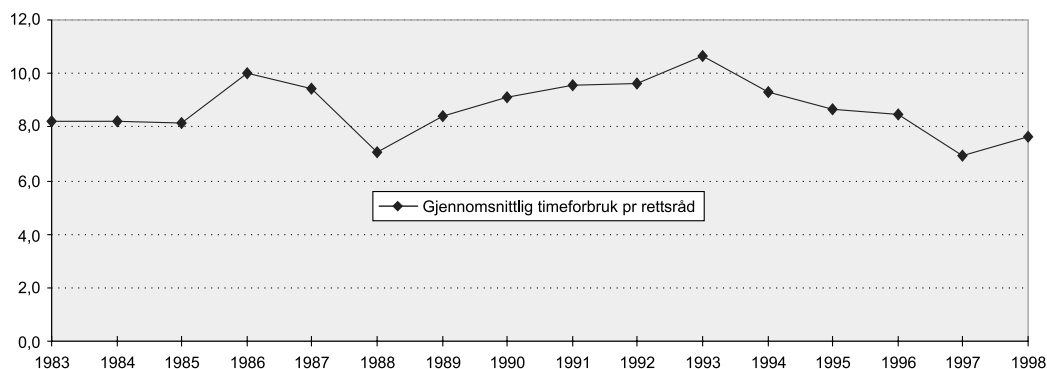


Figur 7.2 Antall innvilgede søknader om fritt rettsråd i perioden 1983–1998.



Figur 7.3 Gjennomsnittlig kostnader pr. rettsrådsak i perioden 1983 – 1998.

Som man ser, økte utgiftene pr. sak jevnt frem til 1993 jf. figur 7.3. Fra 1993 og frem til 1998 har imidlertid utgiftene pr. rettsrådssak sunket. Denne reduksjonen antas å skyldes at departementet i 1993 innførte stykkpris for enkelte saker (se pkt. 12.6.1). Stykkprisordningen medførte at timeforbruket i mange rettshjelpssaker ble noe lavere enn de ellers ville blitt, jf. figur 7.4. En annen medvirkende årsak var en endring i det offentlige bokføringspraksis. Frem til 1994 ble utgifter til barnevernssaker som gikk for fylkesnemndene ført som fritt rettsråd. Den praksisen ble endret i 1994, og nå føres utgiftene som fri sakførsel. Den gjennomsnittlige barnevernssak som føres for fylkesnemndene for sosiale saker er dyrere enn den gjennomsnittlige rettsrådssak, og utbetalingerne i fritt rettsråd sank når disse sakene ble holdt utenfor.



Figur 7.4 Gjennomsnittlig antall timer pr. fritt rettsråd i perioden 1983–1998.

Som man ser, er gjennomsnittlig antall timer pr. fritt rettsråd i 1997 og 1998 lavere enn i 1983. Det synes således som om økningen i utgiftene til fritt rettsråd i perioden 1983 til 1998, hovedsakelig skyldes en økning i antall saker.

Fri sakførsel

Fri sakførsel er fri rettshjelp under rettergang. Fri sakførsel kan gis for saker ved alle ordinære domstoler med unntak av forliksrådet. Fri sakførsel kan også gis for en del særdomstoler, domstolslignende organer og visse forvaltningsorganer.

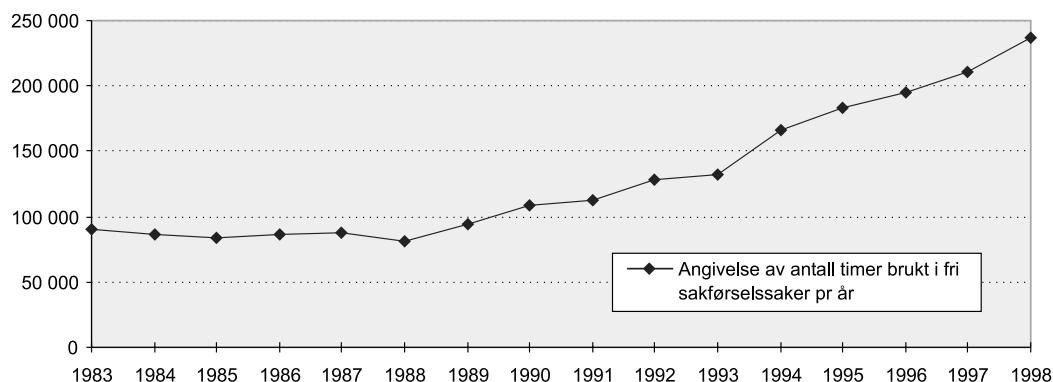
En bevilling til fri sakførsel dekker salær, reiseutgifter mv. til egen advokat. Bevillingen omfatter også bl.a. fritak for rettsgebyrer og godtgjøring til doms- og skjønnsmenn, rettsvitner, vitner og sakkyndige. Bevillingen dekker ikke partens egne reiseutlegg eller eventuelle saksomkostninger som vedkommende måtte bli dømt til å betale motparten. Det er imidlertid adgang til å søke slike utgifter dekket.

Bevilling til fri sakførsel kan begrenses til kun å omfatte fritak for rettsgebyr, dvs. dekning av behandlingsgebyret og godtgjøring til doms- og skjønnsmenn, rettsvitner, vitner og sakkyndige som er oppnevnt av retten.

Når det gjelder adgangen til å få dekket motpartens saksomkostninger, vises til pkt. 12.4.8.

I 1998 ble det gitt fri sakførsel i til sammen ca. 5850 saker. Domstolene innvilget fri sakførsel i ca. 2750 saker. I tillegg innvilget fylkesnemndene for sosiale saker fri sakførsel i ca. 1800 saker, mens kontrollkommisjonene for psykisk helsevern innvilget fri sakførsel i ca. 1300 saker. De gjennomsnittlige kostnadene i fri sakførselssaker for domstolene var i 1998 litt over kr 32 000,-. Gjennomsnittskostnadene i saker for fylkesnemndene for sosiale saker var på ca. kr 18 000,-, mens de gjennomsnittlige rettshjelpsskostnadene pr. sak for kontrollkommisjonene for psykisk helsevern var omtrent kr 3800,-.

Departementet har dessverre lite tallmateriale fra tidligere år. Figur 7.5 viser imidlertid at det de siste 10 årene har skjedd en økning i timeforbruket når det gjelder fri sakførsel. En del av denne økningen kan forklares med en økning i antall saker, og etter 1993 med opprettelsen av fylkesnemndene for sosiale saker. Fylkesnemnda behandler saker av en slik art at det offentlige alltid gir fri sakførsel. Økningen skyldes at fylkesnemndene fatter flere typer vedtak enn forgjengeren, som var helse- og sosialstyret i kommunen. Økningen var forutsett ved opprettelsen av fylkesnemndene (se f.eks. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) om lov om barnevernstjenester side 91). Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående, og hvor avgjørelsen skulle behandles og tas etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene (se nærmere om dette i St. meld. nr. 39 (1995–96) Om barnevernet pkt. 4.1.3.). Både Barne- og familiedepartementet og fylkesnemndene selv rapporterer om en økning i antall saker som fremmes for fylkesnemndene. Det økte samlede timeforbruket og dermed økningen i utgifter til fri sakførsel må trolig også ha andre årsaker enn fri sakførsel i barnevernssaker. Antall fri sakførselssaker for domstolene kan ha økt, eller det gjennomsnittlige timeforbruket pr. sak kan ha økt. Departementet har imidlertid ikke tilstrekkelig statistikk fra tidligere år til å kunne vurdere dette.



Figur 7.5 Antall timer brukt på fri sakførelssaker pr. år.

7.1.2 Økonomiske vilkår for fri rettshjelp

De økonomiske vilkår er hjemlet i rettshjelploven § 8 og i forskrift om fri rettshjelp § 1–1, der det fremgår at fri rettshjelp kan gis til personer som har formue og inntekt under bestemte grenser. Inntektsgrensen fra og med 1. januar 1997 varierer fra kr 150 000,- til 170 000,- brutto, avhengig av forsørgeransvar. Søker må heller ikke ha en nettoformue på mer enn kr 100 000,-.

Er søker gift eller samboer, blir som hovedregel ektefellens eller samboerens økonomiske stilling tatt med i beregningen, unntatt i ekteskapstvister og andre saker hvor særlige forhold medfører at det vil virke urimelig at den ene ektefellens inntekt og formue hindrer den annen i å få fritt rettsråd. Dersom den rettshjelpssøkende er mindreårig, tas det som hovedregel hensyn til foreldrenes eller andre foresattes inntekt og formue.

Det kan dispenseres fra lovens inntektsgrenser. I praksis dispenseres det sjelden fra inntektsgrensen dersom overskridelsen er større enn kr 15 000–20 000,-. I saker av spesielt stor betydning for søker, for eksempel ved fritt rettsråd i barnevernssaker, føres det imidlertid en relativt liberal dispensasjonspraksis også ved inntektsoverskridelser utover kr 20 000,-.

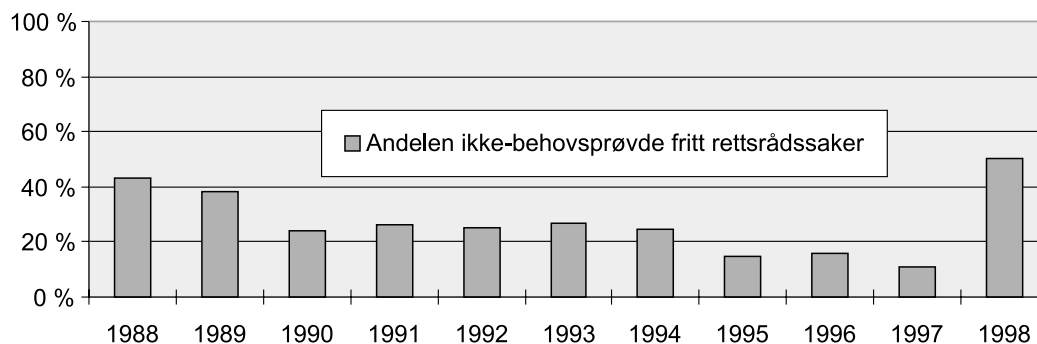
7.1.3 Saker uten økonomisk behovsprøving

Etter rettshjelpsloven har borgerne krav på fri rettshjelp uten hensyn til inntekt og formue i noen sakstyper. Tilbudet gjelder i saker av særlig inngripende karakter, og bevilgende instans skal gi fri rettshjelp av eget tiltak i slike tilfelle. I saker der det offentlige vil bruke tvang mot en borger etter lov om sosiale tjenester, lov om barnevernstjenester, lov om psykisk helsevern og lov om vern mot smittsomme sykdommer har vedkommende således krav på advokatbistand på det offentliges bekostning. Tilsvarende gjelder i saker om umyndiggjøring, i militærnektersaker og i visse saker om opphold i riket etter utlendingsloven.

Dessuten har en part krav på fri rettshjelp uten behovsprøving dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet.

I 1998 utgjorde saker uten behovsprøving litt over halvparten av det totale antall fri rettshjelpssaker. Andelen saker hvor det gis fri rettshjelp uten behovsprøving kan imidlertid variere fra år til år. En hovedårsak til dette er at andel fritt rettsrådssaker uten behovsprøving varierer mye. Figur 7.6 viser

at andelen ikke-behovsprøvde fritt rettsrådssaker har variert mellom 15 % til 50 % av de totale fritt rettsrådssaker de siste 10 årene. Svingningene skyldes hovedsakelig, som nevnt i pkt 7.1.1, at antallet fremmedsaker pr. år varierer.



Figur 7.6 Figuren viser variasjonene de siste 10 årene i antall fritt rettsrådssaker hvor søkers inntekt ikke er av betydning for spørsmålet om det skal innvilges fri rettshjelp.

Det ble i 1998 gitt fri sakførsel uten behovsprøving i ca. 3650 saker, hvilket utgjør 62 % av det totale antall fri sakførselssaker. Sakene som føres for fylkesnemndene for sosiale saker og for kontrollkommisjonene for psykisk helsevern, jf. pkt 7.1.1, utgjør omtrent 85 % av disse sakene. Departementet har dessverre ikke sammenlignbare tall fra tidligere år.

7.1.4 Øvrige vilkår for fri rettshjelp

Saker som er prioritert etter rettshjelpsloven

Rettshjelpsloven skiller mellom såkalte prioriterte og uprioriterte sakstyper. Prioriterte saker er ekteskaps- og familiesaker, herunder saker om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast, samværsrett og felleseieskifte. Videre omfattes visse utlendingssaker, personskadesaker, saker vedrørende oppsigelse av bolig som leietaker bebor, oppsigelse av arbeidstaker samt trygde- og pensjonssaker.

I de prioriterte sakene er det i tillegg til at de økonomiske vilkår som hovedregel må være oppfylt, en betingelse for fri rettshjelp at det må anses nødvendig med advokatbistand og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i saken. Kravet om nødvendighet innebærer ikke at det skal foretas en vurdering av om den som søker fritt rettsråd eller fri sakførsel har «rett». Derimot vil et rettsråd være unødvendig når klienten kan få tilstrekkelig veiledning på et offentlig kontor, f.eks. trygde- eller ligningskontor. Ved søknad om fri sakførsel legges det særlig vekt på sakens omfang og vanskelighetsgrad; jo mer komplisert et saksforhold er, desto større anses behovet for advokat. I vilkåret om at bistanden fra det offentlige også må være rimelig, ligger det et krav som særlig tar sikte på å avskjære personer som har en tendens til å føle seg forurettet og til å klage på alt og alle. Bestemmelsen tar også sikte på å avskjære saker av bagatellmessig karakter. Ved vurderingen av om fri sakførsel i denne type saker er rimelig, skal det ikke foretas noen vurdering av om parten har mulighet til å vinne frem med saken. I ankesaker vil det imidlertid kunne være av betydning for spørsmålet om innvilgelse hvorvidt søkeren allerede har fått fri sakførsel til å prøve saken for underinstansen. Loven er ment å ivareta borgernes grunnleggende behov for rettssikkerhet, hvilket

ikke nødvendigvis innebærer at det offentlige bør bekoste en full prøvelse av saken for flere instanser.

I de prioriterte sakstypene dreier det seg imidlertid generelt om juridisk bistand i saker som for den enkelte betyr svært meget, og det er derfor ført en relativt liberal praksis med hensyn til innvilgelse av fritt rettsråd og fri sakførsel i disse sakstypene. For det overveiende antall tilfelle er derfor hovedregelen at fri rettshjelp innvilges når de økonomiske vilkår foreligger. Tabell 7.1 viser hvordan de behovsprøvde sakene var fordelt på ulike saksområder i 1998. I følge antall egenandelskrav som Statens innkrevingssentral behandlet i 1998 utgjorde de prioriterte sakene omtrent 82 % (10 378 saker) av det samlede antall behovsprøvde fri rettshjelpssaker (12 626 saker).

En hoveddel av disse sakene var ekteskaps- og familiesaker. Det ble innvilget fri sakførsel til ca. 1300 parter i ekteskaps- og familiesaker. Tall som departementet har fått oppgitt fra de enkelte domstolene, viser at domstolene totalt behandlet ca. 1500 ekteskaps- og familiesaker i 1998.

Når det gjelder fritt rettsrådssaker, utgjorde ekteskaps- og familiesaker omtrent 60 % av de behovsprøvde rettsrådssakene i 1998. Andelen ekteskaps- og familiesaker har, ifølge departementets tallmateriale, vært den samme de siste 10 årene.

Tabell 7.1: Tabellen viser antallet behovsprøvde saker i 1998 fordelt på saksområder.

Sakstype	Antall saker totalt	Fritt rettsråd	Fri sakførsel
utlendingssaker rhjl. §13,3	33	33	
barnefordeling/samværssaker	4116	3047	1069
felleseiesaker	1845	1782	63
ekteskapsaker	1019	958	61
andre familiesaker	899	765	134
barnevernssaker	585	581	4
farskapsaker	73	43	30
trygde- og pensjonssaker	815	699	116
oppsigelse av arbeidsforhold	545	440	105
andre saker om arbeidsforhold	64	55	9
oppsigelse/utkastelse av husleieforhold	677	567	110
andre husleieforhold	89	74	15
erstatning for personskader	462	429	33
voldsoffersaker	143	141	2
arvesaker	40	36	4
gjeldssaker	88	77	11
saker i utlandet	3	2	1
andre saker	1130	1043	87
Totalt antall	12626	10772	1854

Kilde: Statens innkrevingssentral 1999

Uprioriterte sakstyper

For de sakstyper som ikke er prioritert i rettshjelpsloven, er hovedregelen at fri rettshjelp ikke skal innvilges. Dette innebærer at det som hovedregel ikke ytes fri rettshjelp i tilknytning til rettslige problemer som utspringer av f.eks. forretningsforhold, yrkesutøvelse, faste eiendommers rettsforhold, tingskader, kjøp og salg, gjeldsforhold og pengekrav.

I slike saker kan imidlertid fri rettshjelp gis i de tilfelle hvor det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for søker at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Dette vil f.eks. ofte være tilfellet hvor det søkes om fritt rettsråd i andre barnevernssaker enn de som er prioritert. Det føres derfor en relativt liberal innvilgelsespraksis i slike saker. For en nærmere redegjørelse om praksis i barnevernssaker vises til pkt. 12.4.1.

Ved søknad om fritt rettsråd i uprioriterte saker er det dessuten lagt til grunn at rettsråd ikke skal innvilges i saker der det offentlige har veilednings- eller undersøkelsesplikt.

Ved vurderingen av søknader om fri sakførsel i uprioriterte saker skal det foretas en helhetsvurdering av saken der det bl.a. ses hen til sakens art, søkerens mulighet til å vinne frem med sin sak, samt sakens eventuelle prinsipielle sider. Ved søknad om fri sakførsel foretas det ikke noen streng vurdering av søkers mulighet for å vinne frem med sin sak, men søknaden kan avslås dersom det er overveiende sannsynlig at saken ikke vil føre frem. Dersom saken antas å ha prinsipiell interesse, taler dette for at det ytes fri sakførsel. Dersom motparten er sterk, f.eks. det offentlige eller en større organisasjon eller foretak, vil også dette være et argument for å innvilge fri sakførsel.

7.1.5 Hvem kan innvilge fri rettshjelp

Fritt rettsråd

Det tilligger fylkesmannen å avgjøre søknader om fritt rettsråd. Advokater har imidlertid en viss adgang til selv å innvilge fritt rettsråd. Denne adgangen er begrenset til å gjelde i de prioriterte sakstyper som er omtalt under pkt. 7.1.4 samt i enkelte utlendingssaker. Forutsetningen for en slik egeninnvilgelsesadgang er at søkeren oppfyller både de generelle og spesielle vilkår for å få slik bistand, se nærmere pkt. 7.1.2 og 7.1.4. Ellers må det søkes fylkesmannen om fritt rettsråd. Fylkesmannen avgjør også om den rettshjelpssøkendes egenandel skal frafalles. Det er også fylkesmannen som fastsetter advokatenes salær i fritt rettsrådssakene.

Justisdepartementet er klageinstans når det gjelder fylkesmannens avgjørelser.

Fri sakførsel

Myndigheten til å avgjøre søknader om fri sakførsel tilligger dels fylkesmennene, dels domstolene og fylkestrygdekontorer, Rikstrygdeverket, fylkesnemndene og kontrollkommisjonene.

Fylkesmannen har kompetanse til å innvilge fri sakførsel i alle sakstyper, også når de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp ikke er oppfylt.

Dersom søkeren fyller de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp, kan domstolene innvilge fri sakførsel i:

- saker etter ekteskapsloven,
- saker vedrørende felleseieskifte
- saker om foreldreansvar, om hvor barnet skal bo fast, samværsrett og fostlingsplikt
- saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger
- saker vedrørende oppsigelse/ fravikelse av bolig som søker bebor
- saker om oppsigelse i arbeidsforhold

Domstolene kan også innvilge fri sakførsel i de typer saker hvor rettshjelp kan gis uten behovsprøving jf. pkt. 7.1.3. Dette gjelder ved bistand til vernepliktige som søker fritak for militærtjeneste av overbevisningsgrunner og bistand til den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsinngrep. Videre gjelder det for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, samt i enkelte utlendingssaker. Domstolene kan også innvilge fri sakførsel i de tilfelle der det i medhold av rettshjelploven er iverksatt et særlig rettshjelpstilbud i form av fri sakførsel uten økonomisk behovsprøving. Dette gjelder ved bistand til voldsofre i forbindelse med erstatningssøksmål mot skadevolder og til mishandlede og voldtatte kvinner.

Fylkestrygdekontorene og Rikstrygdeverket kan innvilge fri sakførsel i ankesaker som de selv skal behandle.

Fylkesnemnda for sosiale saker kan innvilge fri sakførsel uten behovsprøving i tvangssaker etter lov om sosiale tjenester og ved tvangstiltak etter lov om barneverntjenester. Tilsvarende kompetanse har kontrollkommisjonen i saker om tvangsinnleggelse på sykehus o.l. etter lov om psykisk helsevern og ved tvangstiltak overfor smittede personer etter lov om vern av smittbare sykdommer.

7.1.6 Egenandel

Med unntak av de tilfellene hvor fri rettshjelp gis uten behovsprøving, må den som mottar fri rettshjelp betale en andel av utgiftene til rettshjelpen, en såkalt egenandel. Egenandelen består av en grunnandel på kr 300,- og en tilleggsandel som utgjør 25 % av kostnadene ved rettshjelpen utover kr 300,-. Egenandelen fastsettes og ilegges av den myndighet som har innvilget fri rettshjelp i saken.

Grunnandelen skal betales uavhengig av rettshjelpsmottagers inntekt og formue. Grunnandelen utgjør kr 300,- uavhengig av omfanget av rettshjelpen. For avsluttede oppdrag på inntil 2 timer skal det kun betales grunnandel. Det er ikke anledning til å søke om frafall av grunnandelen.

Rettshjelpsmottakere som har en årlig bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt som på årsbasis overstiger kr 70000–90000,- avhengig av forsørgelsesbyrde, skal betale tilleggsandel. For personer som ikke forsørger andre enn seg selv er grensen kr 70 000,-. Denne grensen forhøyes til kr 80 000,- for personer som forsørger enten barn eller ektefelle/samboer/andre samt når det skal tas hensyn til ektefellens eller andres økonomiske situasjon ved vurderingen av om de økonomiske vilkår for innvilgelse av fritt rettsråd er oppfylt. For personer som både forsørger barn og ektefelle/samboer/andre, eller som alene har den daglige omsorgen for barn er grensen kr 90 000,-. Fyl-

kesmannen kan etter søknad samtykke i at tilleggsandelen frafalles helt eller delvis. Tilleggsandelen er som nevnt på 25 % av de samlede rettshjelpsutgiftene.

7.1.7 Særlige rettshjelpstiltak – § 6 annet ledd

Rettshjelpsloven § 6, annet ledd gir departementet adgang til å iverksette særlige rettshjelpstiltak for grupper med spesielle behov. Slike tiltak er iverksatt for voldsofre, mishandlede kvinner og vernepliktige i førstegangstjeneste.

Vernepliktige i førstegangstjeneste

Vernepliktige under førstegangstjeneste og sivile tjenestepliktige har krav på fri rettshjelp uten behovsprøving i de sakstyper som er prioritert i rettshjelpsloven, jf. pkt. 7.1.4. Tilbudet gjelder også i saker om gjeldsforpliktelser såfremt gjeldssaken har utspring i at mannskapet er innkalt til førstegangstjeneste.

Voldsofre

Saker om erstatning for personskade er prioritert i rettshjelpsloven, men søkere er som hovedregel underlagt økonomisk behovsprøving.

For visse grupper fornærmede foreligger det imidlertid et spesielt behov for rettshjelp. Dette gjelder bl.a. for voldsofre som ønsker å reise erstatnings søksmål mot skadevolder. For denne gruppen har departementet etablert et utvidet rettshjelpstilbud som innebærer at voldsofferet har krav på fri rettshjelp uten behovsprøving. Et vilkår for å komme inn under det utvidete rettshjelpstilbudet er at erstatningskravet er begjært tatt med i straffesaken mot skadevolder, men at kravet likevel enten ikke er fremmet av påtalemyndigheten eller ikke i sin helhet pådømt av retten.

Mishandlede kvinner

Straffeprosessloven regulerer adgangen til oppnevning av bistandsadvokat på det offentliges bekostning i voldtektssaker og i saker om utuktig omgang med barn. I slike saker har fornærmede rett til hjelp fra advokat. I andre saker kan retten etter begjæring oppnevne advokat for fornærmede dersom det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på legeme eller helse og det anses å være behov for advokat.

For kvinner som har vært utsatt for mishandling har departementet iverksatt et særskilt tilbud som gir kvinnen rett til fri rettshjelp uten behovsprøving. Tilbudet omfatter kvinner som har vært utsatt for fysisk mishandling, tvang og trusler fra person som kvinnen er gift med eller lever sammen med. Det omfatter også bistand til f.eks. prostituerte som har vært utsatt for mishandling, trusler og tvang fra kunder og halliker, samt til eldre kvinner som har vært utsatt for mishandling, trusler eller tvang fra voksne barn. Kvinnen har i slike tilfelle rett til bistand både i forbindelse med at forholdet anmeldes til politiet, og i forbindelse med senere politiavhør mv. Advokaten skal ivareta den fornærmedes interesser i forbindelse med etterforskningen i saken og gi kvinnen den hjelp og støtte som ellers er naturlig og rimelig i forbindelse med saken.

Kvinnen kan også la seg bistå av advokat på det offentliges bekostning under hovedforhandlingen i straffesaken mot gjerningsmannen.

7.2 Øvrige rettshjelpstilbud

7.2.1 Oslo kommune fri rettshjelp

Oslo kommune fri rettshjelp er et offentlig advokatkontor underlagt Oslo kommune. Kontoret har en sosial profil og utgjør et velferdstilbud for svakere stille personer bosatt i Oslo og Akershus. Bortsett fra Rettshjelpskontoret Indre Finnmark er det ingen andre kommuner som har et tilsvarende tilbud.

Rettshjelpskontoret har vært i drift siden 1893. Frem til 1923 ble kontoret drevet med private donasjoner og frivillig arbeidskraft. Siden 1923 har kontoret vært kommunalt. Kontorets totale driftsutgifter i 1998 var kr 8 238 000,-, hvorav Justisdepartementet bevilget kr 7 188 000,-. Rettshjelpsvirksomheten ved kontoret drives nå etter de rammer som stilles i rettshjelpsloven.

Totalt har kontoret 16,5 stillingshemler, fordelt på kontorsjef, advokater og kontorpersonale. De fleste stillinger er deltidsstillinger. Privatpraktiserende advokater er tilknyttet kontoret på deltidsbasis, og det er organisert vaktordninger som muliggjør vide åpningstider. Advokatene avlønnes etter offentlig lønnsregulativ og ikke etter de offentlige salærsatser.

I 1998 søkte 5511 personer om juridisk bistand ved kontoret. Hovedtyngden av henvendelsene gjelder fremmedsaker, ekteskapssaker og saker om husleie og fast eiendom. Erfaringer fra kontoret og fra rettshjelpsundersøkelser viser at en stor andel av klientene kun har behov for en rask konsultasjon for å få svar på sine spørsmål. Advokatene ved kontoret fører selv ikke rettssaker. Disse henvises til et utvalg av privatpraktiserende advokater. Totalt 169 saker ble i 1998 henvist til prosedyre.

7.2.2 Rettshjelpskontoret Indre Finnmark

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark, heretter kalt RIF, ble etablert som et prosjekt i 1987 i samarbeid mellom Forbrukerrådet, Fylkesmannen i Finnmark og kommunene Tana, Karasjok og Kautokeino. Nesseby kommune ble med i ordningen fra 1. juli 1994. I 1997 ble ordningen permanent.

Målsettingen med prosjektet var å utvikle en modell for rettshjelpstilbud i utkantstrøk. Det ble også lagt vekt på minoritetspolitiske hensyn. Hovedkontoret ligger i Karasjok, men RIF har også kontorlokaler i Tana, Kautokeino og Nesseby. De nevnte kommuner har svært få praktiserende advokater og en stor del av befolkningen er samisktalende.

RIF har tre stillingshemler og to av de ansatte behersker samisk skriftlig og muntlig. Den tredje forstår samisk. Virksomheten finansieres ved bevilginger fra Justisdepartementet og fra de enkelte kommuner. I 1998 dekket Justisdepartementet 73,5 % av budsjettet.

Rettshjelpen ytes gratis til befolkningen i de enkelte kommunene, og tilbudet er uavhengig av inntektsgrensene i rettshjelpsloven. Kontorets klienter synes å danne et tverrsnitt av befolkningen i de respektive kommunene.

Saksbehandlingen skjer i hovedsak i form av klientsamtaler, skriftlig henvendelse til motpartene og besvarelse av muntlige henvendelser ved oppmøte

og pr. telefon. RIF opptrer også som konfliktløser ved at kontoret medvirker som nøytral instans. RIF behandlet 225 skriftlige saker i 1998, og det ble gitt rådgivning ved 257 muntlige henvendelser. De fleste sakene vedrørte familie-, avtale- og forbrukerrett. RIF tar ikke inn saker med direkte tilknytning til klientenes næringsvirksomhet, med unntak av saker knyttet til fiske, landbruk og reindrift, forutsatt at virksomheten ikke er av et slikt omfang at utgifter til juridisk bistand må anses som en påregnelig forutsetning for driften.

7.2.3 Studenttiltak

Det finnes i dag fem studentrettshjelpstiltak: Juss-Buss, Jussformidlingen i Bergen, Juridisk rådgivning for Kvinner i Oslo, Jusshjelpa i Nord-Norge og Student Jus Hjelpa i Trondheim. Studentrettshjelpen opererer ikke med formelle inntektsgrenser, men en viss utvelgelse skjer likevel da rettshjelps-tilbudene er rettet inn mot spesielle klientgrupper. Rettshjelpen er gratis og består av skriftlig og muntlig informasjon, samt partsrepresentasjon. I tillegg til rettshjelp, arbeider studenttiltakene med rettspolitiske spørsmål, forskning og utdanning. Studentene mottar noe lønn, men mye av arbeidet er basert på frivillig innsats.

Hoveddelen av bevilningene kommer fra Justisdepartementets budsjett. For 1999 er det bevilget kr 5 910 000,- til tiltakene. Universitetene på de respektive stedene yter støtte bl.a. i form av økonomisk bistand, fri bruk av lokaler og lærerveiledning. Studenttiltakene mottar også hjelp fra kommuner, fylkeskommuner, studentsamskipnader og andre.

Studentrettshjelpen har vist seg å nå frem til befolkningsgrupper som i liten grad har falt innenfor det ordinære rettshjelpstilbudet.

Juss-Buss

Juss-Buss ble stiftet i 1971. Tiltaket er drevet av studenter ved Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo. Formålet er å yte fri rettshjelp til vanskeligstilte grupper. Prosjektet mente også at den tradisjonelle advokatrollen led av svakheter når det gjaldt å komme i kontakt med disse deler av befolkningen. Juss-Buss har derfor tatt i bruk metoder som ambulerende og oppsøkende tilbud.

Juss-Buss har fire arbeidsgrupper som arbeider med henholdsvis husleie-spørsmål, innvandrerspørsmål, problemer for straffedømte og sosial- og arbeidsrett. I underkant av 30 personer er tilknyttet Juss-Buss.

I 1998 hadde Juss-Buss 4124 saker, de fleste innenfor områdene boligrett, familierett og gjeldssaker.

Jussformidlingen i Bergen

Jussformidlingen ble startet i 1972 og drives av juridiske studenter ved Universitet i Bergen. Formålet er å yte rettshjelp og kartlegge rettshjelpsbehovet. Jussformidlingen har 27 medarbeidere.

De fleste klientene er personer i aldersgruppen 33–44 år. Klientene har hovedsakelig inntekter lavere enn grensene for fri rettshjelp. De dominerende sakstyper er arv og familie- og arbeidsrett. Jussformidlingen har også en kvinnegruppe og en fengselsgruppe. Jussformidlingen i Bergen hadde 3035 saker i 1998.

Juridisk rådgivning for kvinner

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) ble startet i 1974. Hovedformålet med tiltaket er å bekjempe kvinneundertrykking og bedre kvinners rettsstilling. Rettshjelp gis derfor utelukkende til kvinner. JURK består i dag av 24 medarbeidere, som alle er kvinner. I 1998 hadde JURK rundt 3700 klienter.

JURK har flest henvendelser i forbindelse med samlivsbrudd, enten etter ekteskap eller ugift samliv. I forlengelsen av dette får JURK også mange henvendelser vedrørende barnerett. Antall spørsmål i forbindelse med mishandling av kvinner og barn har i de senere år vært økende. Henvendelser kommer fra hele landet, 1/3 fra områder utenfor Oslo og Akershus. Hovedandelen av klientene befinner seg i aldersgruppen 21–50 år.

Jusshjelpa i Nord-Norge

Siden starten i januar 1988 har Jusshjelpa i Nord-Norge gitt tilbud om fri rettshjelp til vanskeligstilte grupper av befolkningen i Nord-Norge. Tiltaket er drevet av viderekomne studenter ved Det juridiske fakultet, Universitet i Tromsø. Jusshjelpa har i dag 18 saksbehandlere.

Jusshjelpa har et oppsøkende tilbud ved at de foretar reiser til ulike deler av Nord-Norge for å tilby rettshjelp i folks nærmiljø.

Totalt mottok Jusshjelpa 2229 henvendelser i 1998. Gjennom samtlige driftsår har flere kvinner enn menn søkt hjelp, og hovedtyngden av klientene befinner seg i alderen 21–50 år. Jusshjelpa får flest henvendelser vedrørende familie-, gjelds-, bolig- og arverettsspørsmål.

Student Jus Hjelpa i Trondheim

Student Jus Hjelpa har vært i drift siden 1990/91. Rettshjelpstiltaket startet ved hjelp av Studentsamskipnaden etter initiativ fra jusstudentene. Formålet var å gi juridisk bistand til Studentsamskipnadens medlemmer. Fra og med 1997 ble tilbudet utvidet til også å gjelde andre grupper enn studenter. Jusstudentene i Trondheim er tilknyttet Folkeuniversitetet. I 1998 hadde Student Jus Hjelpa 336 saker, hvor de fleste henvendelsene dreide seg om boligrett.

7.2.4 Særlige rettshjelpstiltak i Oslo

Rådgivningsgruppa for juridisk og sosialfaglig veiledning

Rådgivningsgruppa for juridisk og sosialfaglig veiledning ble opprettet i 1990 for å gi juridisk og sosialfaglig veiledning. Rådgivningsgruppa blir drevet i samarbeid med bydelen Grünerløkka-Sofienberg og har åpent to ganger pr. uke, totalt 4 timer pr. uke. I 1998 hadde gruppa 82 henvendelser. 10 av henvendelsene ble henvist til andre, mens de resterende ble ferdigbehandlet av gruppens medlemmer. De fleste rådene ble gitt ved muntlig veiledning. Rådgivningsgruppa har litt over 20 medarbeidere. De fleste er ferdig utdannede jurister som arbeider gratis. Byforvaltningen yter hjelp ved at Rådgivningsgruppa får disponere lokaler og rekvisita vederlagsfritt. I 1999 er det innvilget kr 15 000,- i statstilskudd.

Vestre Aker menighet

Vestre Aker menighet yter juridisk rådgivning til alderspensjonister i bydelene St.Hanshaugen-Ullevål og Sogn. Tre advokater hadde til sammen ca. 190 henvendelser i 1998. Bistanden er i vesentlig grad testamentskriving, selvangivelser og spørsmål i økonomiske forhold.

Rådgivningen ytes gratis av advokatene. I 1999 er det innvilget kr 40 000,- i statstilskudd.

St. Haugen – Ullevål Frivillighetsentral

Frivillighetsentralen St. Haugen – Ullevål er et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og bydel 3. Tiltaket fikk tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet den 1. november 1998. Rettshjelp gis av en advokat og en jusstudent på frivillig basis. Hjelpen er tilgjengelig 3 timer i uken, og det stilles ingen krav til dem som ønsker hjelp. Statstilskudd for 1999 er innvilget med kr 15 000,-.

7.2.5 Advokatvaktordningen under Den Norske Advokatforening

Forløperen til dagens advokatvaktordning kan sies å være et rettshjelpskontor opprettet i 1989 i Stavanger krets av Den Norske Advokatforening. I februar 1992 startet Den Norske Advokatforening i Oslo Advokatvakten. Senere ble det opprettet flere advokatvakter. Tilbudet er gratis for klientene. Konsultasjonene er begrenset til en time.

Ordningen er åpen for alle og det er i dag etablert vaktordninger 30 forskjellige steder i landet. Det finnes ingen eksakte tall på hvor mange advokater som på landsbasis er tilknyttet ordningen. I Oslo var det i 1998 270 medlemmer av Advokatforeningen som var tilknyttet vakten. Vakten har flest saker innenfor områdene familie-, arve- og boligrett og fast eiendom. I 1998 ble 60 % av sakene løst eller avsluttet etter første møte, 17 % av sakene ble fulgt opp av advokatvakten, 8 % ble henvist til annen advokat og en tilsvarende andel ble henvist til andre instanser.

En undersøkelse gjennomført av Scan Fact i 1998 for Den Norske Advokatforening viste at 29 % av befolkningen hadde hørt om advokatvaktordningen.

7.2.6 Senter mot etnisk diskriminering

I St.meld. nr. 17 (1996–97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge ble det foreslått å opprette en femårig prøveordning for å øke mulighetene for juridisk bistand til personer som utsettes for diskriminering. Stortinget ga 12. juni 1997 tilslutning til opprettelse av en slik prøveordning og besluttet i vedtak av 5. desember 1997 å bevilge fem millioner kroner til ordningen for 1998.

Senteret ble åpnet 15. februar 1999 og skal behandle saker om diskriminering fra hele landet. Saken må være fremmet av eller på vegne av enkeltpersoner som oppholder seg i Norge. Senteret skal vederlagsfritt gi rådgivning/veiledning, kanalisere henvendelser videre til rette instanser og bistå med partsrepresentasjon. Senteret skal ikke føre saker for domstolene, men i saker av prinsipiell karakter kan det dekke utgifter til advokat.

7.2.7 Forbrukerkontorene

Gjennom Forbrukerrådet er det etablert et rettshjelps- og tvisteløsningssystem. Rådgivningen ved kontorene er gratis og åpen for alle. Rettshjelpen er begrenset til forbrukerspørsmål – riktignok i en relativ vid betydning. Saksbehandlerne på Forbrukerrådets 19 fylkeskontor gir rådgivning og behandler klager fra forbrukere ved megling mellom partene. Dersom meglingen ikke fører frem, avsluttes saken på kontoret. Saken kan deretter sendes videre til Forbrukertvistutvalget eller til en av 16 reklamasjonsnemnder som er opprettet i samarbeid med forskjellige bransjer. Behandlingen av klager er gratis i nemndene. I 1998 behandlet nemdene 2 321 skriftlige saker, samt flere tusen muntlige henvendelser.

De fleste av sakene avsluttes uten å bli brakt inn for domstolene, enten fordi den ene eller begge partene ikke ønsker å gå videre eller fordi en videre rettslig behandling i mange tilfelle vil innebære uforholdsmessige kostnader og ulemper i forhold til tvistegjenstandens verdi.

I 1998 mottok forbrukerkontorene nesten 150 000 muntlige henvendelser, hvorav de fleste var av rettslig karakter. Av disse gikk ca. 5000 saker over til å bli skriftlige klagesaker.

7.2.8 Pasientombudene

Pasientombudene i landets fylkeskommuner arbeider for at det ikke blir gjort urett mot personer som bruker helsetjenester. I noen få fylkeskommuner gir ombudene også veiledning i sosiale spørsmål. Pasientombudene er opprettet ved forvaltningsvedtak truffet av den enkelte fylkeskommune eller av sykehusstyret.

Det første pasientombudet ble etablert i Nordland i 1984. Etterhvert er det også etablert ombudsordninger i Finnmark, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Hordaland, Sogn-og Fjordane, Rogaland, Vest-Agder, Telemark, Akershus, Oslo, Østfold, Vestfold og Buskerud. Hedmark og Oppland har felles pasientombudsordning. Aust-Agder fylkeskommunen har oppnevnt en pasientrettighetsnemnd. I Møre og Romsdal er spørsmålet om pasientombud under vurdering.

Ombudene behandler henvendelser og klager fra pasienter og klienter. Deretter kan ombudene orientere om eksisterende klageordninger, bistå med klage og de kan ta opp problemer av generell art med rette instans.

Klagene gjelder behandlingens kvalitet, manglende behandlingstilbud, manglende innsyn i journal, ikke overholdelse av informasjonsplikt mm. I tillegg til klager kommer det også henvendelser fra personer som ønsker å orientere seg om rettigheter eller fremgangsmåter.

Ombudene driver også utadrettet virksomhet gjennom foredrag og undervisning for å informere brukergrupper, interesseorganisasjoner, foreninger og ansatte i helse- og sosialtjenesten om brukernes rettigheter.

7.2.9 Forvaltningens veiledningsplikt

Forvaltningsloven § 11 fastslår en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningen. Regelen gjelder all forvaltningsvirksomhet. Formålet med veiledningen er å gi partene og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere par-

tens behov for veiledning. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkeltes forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Det er bare «innen for sitt område» forvaltningsorganene ifølge § 11 har veiledningsplikt. Men skulle noen henvende seg til feil organ, skal forvaltningsorganet som mottar henvendelsen om mulig vise vedkommende til riktig instans. Dersom en henvendelse til et forvaltningsorgan skulle inneholde feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal forvaltningsorganet om nødvendig gi beskjed om dette.

Forvaltningsloven § 27 pålegger forvaltningen en særlig veiledningsplikt i forbindelse med underretning om forvaltningsvedtak. Det skal gis opplysninger om klageregler mv. I underretningen skal det, når forholdene gir grunn til det, opplyses om adgangen til å søke om fritt rettsråd, forvaltningens veiledningsplikt etter lovens § 11 og adgangen til å bli tilkjent saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

7.3 Internasjonal fri rettshjelp

7.3.1 Konvensjoner

Haagkonvensjonen av 1. mars 1954

Regelsettet omkring internasjonal fri rettshjelp er ikke særlig utbygget. Viktigst for Norge er Haagkonvensjonen om den sivile prosess av 1. mars 1954. Konvensjonen gjelder fri sakførsel. Etter konvensjonens artikkel 20 skal borgere av alle de kontraherende statene ha samme adgang til fri rettshjelp i alle de øvrige kontraherende stater som landets egne borgere etter lovgivningen i den stat hvor rettshjelp søkes.

Europarådskonvensjonen av 27. januar 1977

Norge har ratifisert Europarådskonvensjonen om oversending av søknader om fri rettshjelp av 27. januar 1977 (The European agreement on the transmission of applications for legal aid). For Norges vedkommende trådte konvensjonen i kraft 25. juli 1977. Konvensjonen omhandler ikke reglene for å oppnå fri sakførsel, men sikrer faste rutiner for oversendelse av søknader om fri rettshjelp mellom konvensjonslandene.

Søknad om fri sakførsel kan fremmes i den stat søkeren vanligvis bor. I Norge skal søknaden sendes til Justisdepartementet som sørger for å sende den til vedkommende lands myndigheter. Departementet er også kompetent myndighet til å motta søknader om fri rettshjelp fra utlandet.

7.3.2 Rettshjelp til utlendinger i Norge

Utlendinger som søker fri rettshjelp her i landet blir behandlet på samme måte som norske statsborgere bosatt i Norge. I fri sakførselssaker er Norge traktatmessig forpliktet til dette, jf. Haagkonvensjonen av 1. mars 1954 (se pkt. 7.3.1). For fritt rettsråd finnes ingen tilsvarende konvensjoner, men i praksis blir utlendinger bosatt i Norge behandlet på samme måte som norske statsborgere bosatt i Norge. Personer bosatt i utlandet får også fritt rettsråd, men kli-

entens problem må ha særlig tilknytning til Norge, og det må foreligge behov for å engasjere advokat her i riket.

Utlendingsloven åpner for et utvidet rettshjelpstilbud i enkelte utlendingsaker der det kan gis fri rettshjelp uten behovsprøving. En utlending har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning og utvisning. Tilbudet omfatter også saker om tilbakekall av tillatelse og ved fremsettelse av asylsøknad.

Utlendinger som fengsles ved mistanke om falsk identitet eller i forbindelse med iverksettelse av vedtak etter utlendingsloven har rett til fri sakførsel.

I denne forbindelse nevnes det også at departementet i 1988 etablerte en egen advokatvaktordning for utlendinger eller asylsøkere ved Asker og Bærum politidistrikt, bestående av rundt 26 advokater. De advokater som er tilknyttet ordningen har pr. i dag som oppgave å bistå asylsøkere. Vakthavende advokat er tilstede innenfor ordinær arbeidstid. Utenom arbeidstiden plikter advokaten å være tilgjengelig på telefon og møte opp etter behov. Det er gitt egne regler om godtgjøring for ordningen. I forbindelse med flytting av hovedflyplassen fra Fornebu til Gardermoen opprettet Romerike politidistrikt høsten 1998 en lokal vaktordning ved Gardermoen. Denne vaktordningen er imidlertid begrenset til kun å omfatte bortvisningsvedtak ved grensen og berører således ikke det arbeid som utføres i tilknytning til gjeldende vaktordning ved Asker og Bærum i asylsaker.

Arbeidet med å forestå asylintervju vil ventelig bli overført fra politiet til Utlendingsdirektoratet (UDI) i løpet av år 2000. Det vil trolig da bli etablert en tilsvarende vaktordning knyttet til UDI.

7.3.3 Rettshjelp til nordmenn i utlandet

Rettshjelpslovens ordninger er knyttet til oppdrag som det er naturlig at en advokat her i riket utfører. Fri sakførsel kan i utgangspunktet bare ytes i saker som behandles av norsk domstol eller forvaltningsorgan. Nordmenn som ønsker å anlegge sak i utlandet er i utgangspunktet avhengig av det rettshjelpstilbudet som eksisterer i det aktuelle landet.

I de tilfelle hvor vedkommende land har sluttet seg til ovennevnte Haag-konvensjon, har norske borgere krav på samme rettshjelpsytelser som landets egne borgere. Justisdepartementet er behjelpelig med å formidle søknader.

Rettshjelpsloven åpner imidlertid for at utgifter til rettshjelp ved utenlandsk domstol kan dekkes i særlige unntakstilfelle. Saker for den Europeiske Menneskerettighetsdomstol vil etter en konkret vurdering kunne innvilges (temaet er nærmere omtalt i kapittel 10). Videre vil det i enkelte tilfelle innvilges bistand i saker der barn rettsstridig er bortført til- eller holdt tilbake i utlandet. Det finnes også eksempler på innvilgelse til personer som har vært tiltalt for alvorlige forhold i land med utilfredsstillende forsvarerordning.

Når det gjelder fritt rettsråd, kan det i en viss utstrekning gis bistand til saker i utlandet. Forutsetningen er at det er naturlig med bistand fra en norsk advokat og at bistanden ytes i Norge.

8 To evalueringer av rettshjelpsloven

8.1 Statskonsults evaluering

Etter oppdrag fra Justisdepartementet foretok Statskonsult en kartlegging av virkningene av de endringer i rettshjelpsloven som trådte i kraft 1. januar 1997. Statskonsults evaluering ble ferdigstilt i september 1998. Undersøkelsen er basert på intervjuer med representanter for fem fylkesmannsembeter, syv domstoler, Den Norske Advokatforening, 18 privatpraktiserende advokater, Statens innkrevingssentral, Skattefogden i Oslo og Akershus og Justisdepartementet. Undersøkelsen bygger i tillegg på gjennomgang av gjeldende regelverk vedrørende rettshjelpsordningen, samt rundskriv mv. der ordningen er behandlet.

I Statskonsults rapport er det gjort følgende funn:

Inntekt

Det er bred enighet blant deltakerne om at inntektsgrensene er for lave og at de heller ikke er tilstrekkelig differensiert i forhold til forsørgelsesbyrde. Flere mener at juridisk bistand er så kostbar at det med dagens inntektsgrensene er mange som faktisk lider «rettstap på grunn av manglende økonomisk evne». Mange fremholder at inntektsgrensene virker svært uheldig i familiesaker der bare den ene parten faller inn under inntektsgrensen. I slike saker kan vedkommende som er innvilget fri sakførsel, gjennomføre lengre og mer omfattende prosesser enn motparten og således vinne, fordi motparten ikke har økonomisk evne til å gå videre med saken. Videre fremhever flere at personer med store fradrag kommer uheldig ut, idet det ikke lenger skal tas hensyn til fradrag ved beregning av inntekten. Andre gir imidlertid uttrykk for at det er en forbedring kun å se på bruttoinntekt, idet det forenkler saksbehandlingen. I følge disse er det i praksis svært få som kom inn under inntektsgrensene før 1. januar 1997, som faller utenfor nå. Flere mener å ha registrert at følgende grupper i større utstrekning faller inn under ordningen: Enslige forsørgere som mottar relativt store bidrag, deltidsarbeidende og ektepar eller samboerpar hvor begge mottar trygd.

Statskonsult viser i sin vurdering til at hovedhensikten med lovendringen som trådte i kraft 1. januar 1997 var å bidra til at flere kunne omfattes av ordningen. Det foreliggende materialet gir ikke entydige svar på om hensikten er oppnådd, men Statskonsult peker på at hevingen av inntektsgrensene «spises opp» av at det nå er bruttoinntekten som legges til grunn. Statskonsult mener også å se at endringene i inntektsgrensene berører de mest aktuelle brukergruppene i mindre grad enn forventet.

Dekningsområde

Det er bred enighet om at prioriteringen av saksområder i rettshjelpsloven er for snever. Flere saksområder burde være prioritert, og retningslinjene for

skjønnsutøvelse i de uprioriterte sakene burde utvides. Dette gjelder særlig i barnevernssaker utenom tvangsovertakelse. Det fremholdes som urimelig at fritt rettsråd i saker om tvangsovertagelse (saker som kommer opp i fylkesnemnda for sosiale saker) er behovsprøvd forut for nemndsbehandlingen og vanligvis kun innvilges inntil 5 timer, mens fri rettshjelp gis uten behovsprøving når saken skal opp for fylkesnemnda. Foruten barnevernssaker nevnes bl.a. arvesaker, gjeldssaker, saker vedrørende pasientskadeerstatning og saker vedrørende overgrep i institusjoner som områder der det i større grad bør være mulig å få innvilget rettshjelp.

Enkelte advokater mener at fylkesmennenes skjønnsutøvelse, herunder uklare retningslinjer for denne skjønnsutøvelsen og varierende skjønnsutøvelse, kan være en medvirkende årsak til at mange advokater takker nei til saker som skal finansieres med fri rettshjelp. Advokatens bistand kan kreve så mye tid og ressurser – uten at man har noen garanti for å få innvilget fri rettshjelp – at mange advokater ikke tar sjansen på å påta seg oppdraget.

Etter Statskonsults vurdering er den restriktive praksis mht. innvilgelse i uprioriterte saker mer dramatisk enn innføringen av en øvre grense på fem timer i de uprioriterte saker hvor rettshjelp innvilges. Det vises til at dersom fri rettshjelp ikke kan påregnes i denne type saker, kan det få som en utilsiktet konsekvens at advokatene ut fra en risikovurdering ikke tar bryet med å søke om fri rettshjelp på vegne av klientene. Innføringen av en øvre grense på fem timer forsterker sannsynligvis advokatenes risikoaversjon.

Egenandel

Svært mange av deltakerne mener at tilleggsandelen i noen tilfelle blir så høy at begrepene «fri rettshjelp» og «fri sakførsel» ikke er i overensstemmelse med virkeligheten. Mange vektlegger at det her er snakk om rettshjelp til ressursvake grupper som allerede i utgangspunktet har lite å rutte med. Flere mener at en eventuell egenandel bør ha en preventiv effekt. De fleste av deltakerne har imidlertid ikke registrert at egenandelen har noen slik effekt. Det er kun unntaksvis at noen har latt seg stanse av egenandelene, idet folk ofte er i en slik situasjon at de føler at de må ha advokathjelp uansett. De fleste gir for øvrig uttrykk for at grunnandelen må være høyere enn kr 300,- for å ha noen preventiv effekt. Saksbehandlere hos fylkesmannen fremholder at de praktiserte adgangen til å ettergi egenandelene langt mer liberalt etter den tidligere egenandelsordningen slik at tilleggsandeler nesten ble automatisk ettergitt.

Hos en av fylkesmennene anslås merarbeidet knyttet til utligning av egenandeler og oversendelse av kravene til Statens innkrevingssentral til 30 % av det samlede arbeid med rettshjelp.

De intervjuede advokater er generelt fornøyd med endringene av 1. januar 1997, som blant annet innebærer at de slipper å kreve inn egenandeler selv. Samtidig stiller mange advokater spørsmål ved omleggingen, blant annet ut fra at dagens system sannsynligvis er langt mer ressurskrevende enn det tidligere systemet. De mener i den forbindelse at det sannsynligvis er langt lettere å få inn penger i forkant av en sak enn fra tre til seks måneder etter at den er avsluttet.

Et flertall av deltakerne stiller spørsmål ved om innkreving av egenandeler på kr 300,- er kostnadseffektivt. Erfaringene så langt tyder på at tvangsinndrivelsesandelen er høyere enn det som ble lagt til grunn i forkant av omleggin-

gen. I følge Statens innkrevingssentral er det også et kostnadsspørsmål hvorvidt krav på kr 300,- vil bli tvangsinndrevet. Dersom kravet kan ses i sammenheng med andre krav på samme klient (som f.eks. forenklede forelegg e.l.), kan det i følge Statens innkrevingssentral komme på tale å tvangsinndrive det. Ettersom Statens innkrevingssentral ikke skiller mellom grunnandelskrav og krav på tilleggsandel, er det ikke mulig å si hvor stor andel av de krav som går til tvangsinndrivelse som er grunnandelskrav (kr 300,-).

Statskonsult konkluderer med at det er liten grunn til å tro at omleggingen i egenandelsystemet for såvidt gjelder grunnandelen, har hatt vesentlig betydning for målgruppen som bruker eller er potensielle søkere til ordningen. Statskonsult finner det mer uklart om og eventuelt hvilken betydning omleggingen i egenandelsystemets tilleggsandel kan ha hatt. Det er få konkrete eksempler på at egenandelene har noen preventiv effekt, idet sakene stort sett er så viktige for folk at de vil ha juridisk bistand uansett hva det koster. I følge Statskonsult synes det klart at omleggingen av egenandelsystemet har ført til merarbeid av betydning for fylkesmennene, uten at de er blitt tilført ressurser til dette arbeid. Fylkesmennene gir uttrykk for at de bruker mer tid nå enn tidligere på saker som gjelder fri rettshjelp, og at utfylling av skjemaer til SI er særlig tidkrevende.

Statskonsult mener at dersom innkrevingen av grunnandeler koster mer enn det man får inn i inntekter, kan det ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger stilles spørsmål ved hensikten med en grunnandel på kr 300,-. Forut for lovendringen ble Statens innkrevingssentralers ressursbehov anslått til 3–4 mill kroner. Antall krav hittil har vært langt lavere enn beregnet, og mye tyder på at flere krav enn forutsatt vil gå til tvangsinndrivning. Statens innkrevingssentral gir uttrykk for at det er lite aktuelt å tvangsinndrive de fleste av kravene under kr 300,-, og at det for alle slike krav som avskrives blir en netto kostnad knyttet til dette. Etter Statskonsults vurdering gjør disse forholdene at kostnadene sannsynligvis ligger over kr 130,- pr. krav. I følge Justisdepartementet var en av hovedårsakene til å overføre innkrevingen av egenandeler til Statens innkrevingssentral ønsket om å forbedre statistikkgrunnlaget. Statskonsults vurdering viser at overføringen ikke medførte noen vesentlig forbedring på dette punkt. I mange tilfelle tar det også svært lang tid fra fri rettshjelp innvilges til egenandeler utlignes eller innkreves, hvilket kan føre til at klientenes motivasjon for å betale avtar.

8.2 Fafos evaluering av ordningen med fri rettshjelp

Etter oppdrag fra Den Norske Advokatforening foretok forskningssstiftelsen Fafo i 1997 en evaluering av ordningen med fri rettshjelp samt en beskrivelse av hvordan ordningen har utviklet seg fra 1981 og frem til 1997. I rapporten belyses ordningen gjennom offentlige utredninger og tidligere gjennomførte undersøkelser og studier. Undersøkelsen bygger i tillegg på analyse av data fra følgende tre kilder:

- Data fra Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser
- En spørreundersøkelse foretatt blant medlemmer av Den Norske Advokatforening, der advokatenes vurderinger av ordningen med fri rettshjelp ble kartlagt
- Intervjuer blant et representativt utvalg av befolkningen over 18 år, hvor

1000 personer svarte på spørsmål om deres kjennskap til og vurdering av ordningen

I Fafos undersøkelse er det gjort følgende funn:

Kjennskap til og vurdering av ordningen

Et stort flertall av befolkningen, 80 %, har hørt om ordningen med fri rettshjelp. Det er imidlertid få som kan gjøre rede for den. Over halvparten av de spurte svarte at de ikke kan vurdere rettshjelpsordningen fordi de vet for lite om den. Av de som kjenner til ordningen, er det kun 17 % som svarer at den fungerer svært bra eller ganske bra. 25 % svarer mindre bra eller dårlig. I undersøkelsen ble det ikke spurt om hvilke sider ved ordningen den enkelte mente var bra/mindre bra/dårlig. Undersøkelsen viser videre at kjennskap til ordningen er mest utbredt blant de med høy inntekt og høy utdanning. De med lav inntekt, lite skolegang samt innbyggere i Nord-Norge, unge voksne og eldre oppgir i minst grad å kjenne til ordningen.

I følge Fafo er det ikke oppsiktsvekkende at så få kan gjøre rede for ordningen, i og med at den omfatter svært få i dag. Det vises også til at ordningen er lite fremme i den offentlige debatt, noe som også kan være en forklaring på liten kunnskap om ordningen. Fafo finner det imidlertid betenkelig at det er de gruppene man er mest bekymret for om får ivaretatt sine rettshjelpsbehov, som i minst grad kjenner til rettshjelpsordningen.

Kun 9 % av de nesten 2000 advokatene som har deltatt i undersøkelsen svarer at ordningen er bra, mens 43 % svarer mindre bra og 34 % mener det er en dårlig ordning. 13 % svarer at de ikke vet om ordningen er god eller dårlig. Advokatene ble spurt om ordningen er oversiktlig og enkel, om den er snever fordi den omfatter for få saksfelt, og om de mener at inntektsgrensene er riktig plassert. Over halvparten av advokatene mener at ordningen ikke er oversiktlig og enkel. Nesten 80 % mener at den er for snever fordi den omfatter for få saksfelt, mens cirka 90 % mener at inntektsgrensene ikke er riktig plassert.

Inntektsgrenser

I følge rapporten viser analysene av inntekts- og formuesdata fra Statistisk sentralbyrå at i 1982 gikk 25 % av landets husholdninger inn under de økonomiske grensene for ordningen. Denne andelen ble redusert til 14 % i perioden fra 1987 frem til endringen i 1997. Det er først og fremst enslige og enslige forsørgere som faller innenfor inntekts- og formuesgrensene, mens par og barnefamilier stort sett faller utenfor. Endringene i de økonomiske vilkårene fra og med 1. januar 1997, dvs. overgang til en bruttoinntektsgrense og heving av denne, har ført til at andelen av husholdningene som kommer inn under inntekts- og formuesgrensene for ordningen har økt fra 14 til 20 %. Det er imidlertid fortsatt færre som omfattes av ordningen i 1997 enn i 1982. Sammenlignet med de øvrige nordiske land er dekningsgraden dårligst i Norge.

I rapporten konkluderes det med at selv om inntektsgrensen ble hevet i 1997, er det fremdeles et mindretall av den norske befolkning som omfattes av rettshjelpsordningen. I følge Fafo er dette i og for seg ikke oppsiktsvekkende, idet det ikke er en utbredt holdning at ordningen med fri rettshjelp skal omfatte alle. Det anføres imidlertid som problematisk at Norge skiller seg ufordelaktig ut fra de øvrige nordiske land ved at så få kommer inn under de

økonomiske grensene for fri rettshjelp. På den annen side kan man si at Norge skiller seg fordelaktig ut ved at de fattigste i befolkningen, som ordningen er begrenset til, har en relativt god dekning.

Dekningsområde

Da rettshjelpsloven kom i 1981, var det mulig å få rettshjelp uavhengig av saksområde. På midten av åttitallet ble det imidlertid innført et skille mellom prioriterte og uprioriterte saksområder. Fra 1. januar 1997 ble også enkelte tidligere prioriterte saksområder ikke lenger definert som prioriterte.

I undersøkelsen blant befolkningen ble det ikke stilt spørsmål om den enkeltes vurdering av ordningens dekningsområde. Det foreligger således ikke noen dokumentasjon for befolkningens vurdering av dekningsområdet etter rettshjelpsloven.

Når det gjelder advokatenes vurdering av ordningen, mener som nevnt nesten 80 % av disse at ordningen er for snever fordi den omfatter for få saksfelt. I undersøkelsen ble det imidlertid ikke spurt nærmere om hvilke spesifikke saksområder advokatene mener burde være prioritert eller ikke prioritert. I Fafos rapport er det derfor ikke foretatt noen nærmere vurdering på dette punkt.

Egenandel

I rapporten vises til at det i hele perioden fra 1981 og frem til i dag har vært knyttet en egenandel til ordningen med fri rettshjelp. Denne har vært inntektsrelatert, og de med lavest inntekt har vært fritatt fra å betale. Tidligere undersøkelser viser at i 1984 betalte 36 % av fritt rettsråds klientene egenandel, mens andelen i 1988 var redusert til 5%. Ved innføringen av en obligatorisk egenandel pr. 1. januar 1997 må imidlertid alle, unntatt de grupper som får rettshjelp uten behovsprøving, betale egenandel med kr 300,-. Av rapporten fremgår det at flere er bekymret for at innføringen av en obligatorisk egenandel kan få de med lavest inntekt til å avstå fra å bruke offentlig rettshjelp. Det konkluderes imidlertid med at det er for tidlig å si noe om hvorvidt obligatorisk egenandel vil føre til at rettshjelpstrengende, og særlig de med lavest inntekt, lar være å bruke offentlig rettshjelp, ettersom dette var helt nytt på tidspunktet for Fafos evaluering.

9 Særskilte rettshjelpstilbud til enkeltgrupper

9.1 Innledning

Enkelte grupper i samfunnet har særskilte vanskeligheter av forskjellig art og kan av den grunn ha et vesentlig større behov for rettshjelp enn normalbefolkningen.

Departementet har ved flere anledninger mottatt anmodninger om økonomisk støtte til opprettelse av særlige rettshjelpstiltak for enkeltgrupper. Behovet for disse tiltakene begrunnes i at de er nødvendige for å bringe gruppen opp til samme nivå som normalbefolkningen. Departementets prinsipielle holdning har vært at en i størst mulig utstrekning bør finne frem til praktiske tilpasninger av de ordinære rettshjelpsordninger for å hjelpe grupper med spesielle rettshjelpsbehov.

Bakgrunnen for departementets holdning har vært at gjennom tilpasninger av den generelle rettshjelpsordningen vil man i større grad kunne yte rettshjelp til flere grupper. Selv om de forskjellige gruppene utad fremstår som samlet kan de innad ha svært varierende rettshjelpsbehov. Men motsatt vil man kunne finne mange likhetstrekk mellom enkeltpersoners behov på tvers av gruppene. Det kan således være vanskelig å kartlegge gruppens behov og tilrettelegge et tilbud som er tilpasset hele gruppen. Det vil derfor kunne være en bedre løsning å knytte vurderingen om hvorvidt det skal ytes rettshjelp til saksområder.

Videre kan etablering av særtiltak for enkelte grupper medføre press fra andre grupper som mener å kvalifisere til et bedre rettshjelpstilbud enn befolkningen for øvrig. Støtte til en gruppering vil kunne føre til forskjellsbehandling ved at tilbudet til en gruppe blir mer omfattende enn hva andre grupper med tilsvarende behov nyter godt av.

Særtiltak overfor noen grupper kan også føre til at gruppen blir stigmatisert som en gruppe med særlige behov, og dette kan oppfattes som negativt også av mange medlemmer i den prioriterte gruppen.

Departementet er derfor skeptisk til at det i stort omfang etableres særordninger for rettshjelp utenfor rettshjelpsloven. Etter departementets syn er den beste løsning at rettshjelp knyttes til saksområder og at en prioritering av spesielle gruppers behov som hovedregel skjer ved at det tas hensyn til disse behovene ved justeringer i den bestående rettshjelpsordningen. Departementet har blant annet derfor i pkt. 12.4.3 foreslått utvidet adgang til rettshjelp i saker overfor det offentlige.

9.2 Forbrukere

I vid forstand er vi alle forbrukere og opptrer som sådanne både overfor det offentlige og overfor private næringsdrivende. I denne sammenheng må imidlertid «forbruker» avgrenses til å omfatte de som i egenskap av privatperson opptrer som kjøper av varer og tjenester.

Det finnes i dag flere alternative klagemuligheter for forbrukere. Forbrukerrådet kan bistå forbrukere som mener seg utsatt for urett, jf. pkt. 7.2.7. I tillegg har Forbrukerrådet i samarbeid med bransjeorganisasjoner opprettet en rekke nasjonale klagenemnder som favner et vidt saksområde. De ulike klagenemndene har typisk et avgrenset saksområde, som f.eks. forsikring eller pakkereiser.

Forbrukertvistutvalget (FTU) behandler mer generelt tvister om kjøp og håndverkertjenester. Tvist som forbrukeren ønsker å bringe inn for FTU må først behandles hos Forbrukerrådets lokalkontor. Avgjørelsen i FTU har virkning som rettskraftig dom dersom saken ikke bringes inn for domstolene.

I Dok. 8:33 (1997–98) ble det fremmet forslag om utvidelse av rettshjelpstilbudet til forbrukere som har fått medhold i Forbrukertvistutvalget, men hvor den næringsdrivende ikke aksepterer avgjørelsen eller bringer saken inn for domstolene. Forslaget ble behandlet i Stortinget 30. mars 1998, og oversendt regjeringen for behandling. Spørsmålet er drøftet i St.meld. nr. 40 (1998–99) om forbrukerpolitikk.

For å unngå at en forbruker blir sittende igjen med store utgifter i prinsipielt viktige saker som går videre fra FTU til domstolene, ble det i St.meld. nr. 40 (1998–99) kapittel 15 uttrykt at man vurderte både gruppesøksmål og bistand til finansiering av enkeltsaker.

I St.meld. nr. 40 (1998–99) pkt. 15.3.3 trekkes forbrukertvister frem som særlig egnet for en slik ordning fordi det ofte er problemer som berører mange forbrukere, f.eks. et masseprodusert produkt som er farlig eller mangelfullt, eller urimelige standardvilkår som er gjort gjeldende overfor mange kunder. Der flere forbrukere har samme problem kan innføring av adgang til gruppesøksmål for domstolene være et aktuelt tiltak for å styrke forbrukernes stilling. Ved gruppesøksmål vil enkeltpersoner, organisasjoner eller en offentlig etat kunne gå til sak for å få en avgjørelse som blir bindende for alle med tilsvarende krav, eller eventuelt avgrenset til de som har meldt sin interesse etter kunngjøring, avhengig av hvordan ordningen utformes. Justisdepartementet har nedsatt et Tvistemålsutvalg som skal vurdere sivilprosessuelle spørsmål, herunder innføring av gruppesøksmål i norsk rett. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. juli 2002.

Når det gjelder finansieringen av enkelte saker uttales det i St.meld. nr. 40 (1998–99) pkt. 15.3.2 at muligheten for finansiering av prinsipielle saker er viktig. En rettslig avklaring av prinsipiell karakter kan f.eks. være relevant i forhold til spørsmålet om hvor langt forbrukernes rettigheter i kjøpsforhold går. Både bransjen og forbrukerinteressene er tjent med at slike saker får sin avklaring ved de alminnelige domstolene. På den annen side fremheves det at den gjeldende ordningen med fri rettshjelp, der det offentlige yter økonomisk støtte til bl.a. utgifter til advokat, har et kjerneområde som er begrenset til visse typer saker av stor betydning for liv, frihet og helse samt begrensninger knyttet til inntekt. De typiske saker som avgjøres i FTU er av en helt annen karakter, f.eks. reklamasjon på en bruktbil, kjøleskap e.l. Begrunnelsene som anføres for at det offentlige bør bidra i forbindelse med tradisjonelle forbrukersaker, vil derfor også være andre. Etter dette konkluderes det i stortingsmeldingen med at Regjeringen vil benytte adgangen som er innført til å gi støtte til enkeltsaker i forbrukerforhold over Barne- og familiedepartementets

budsjett, blant annet for å kunne vurdere hvilke effekt offentlig bistand til denne typen saker vil kunne ha.

Forbrukerspørsmål faller i dag utenfor de prioriterte saksområder etter rettshjelpsloven. Som hovedregel er forbrukeren altså avskåret fra å få fri rettshjelp, uansett om de økonomiske vilkår for slik bistand er oppfylt. Det understrekes imidlertid at fri rettshjelp etter en konkret rimelighetsvurdering kan gis også i en forbrukersak. Viktige momenter i vurderingen vil være tvis-tegjenstandens verdi, styrkeforholdet mellom partene, sakens personlige betydning for søkeren og mulighetene til å nå frem. At FTU har gitt den retts-hjelpssøkende medhold kan etter omstendighetene være et argument for at det skal innvilges fri rettshjelp da dette indikerer at søkeren har mulighet til å vinne frem.

En etablering av permanente særskilte rettshjelpstiltak for forbrukere er etter departementets mening ikke å anbefale. Forbrukersaker er vanskelig sammenlignbare med de saksområder som er gitt lovfestet prioritet eller omfattes av særskilte tiltak. Den personlige og velferdsmessige betydning av å vinne rett i en forbrukertvist vil i mange tilfelle være liten, idet tvisten ofte står om gjenstander av beskjeden verdi og uten særlig personlig tilknytning. Rettshjelpsloven skal etter departementets syn virke som et sosialt hjelpetiltak og som en del av velferdspolitikken. Departementet har vansker med å se det rimelige i at vanlige forbrukersaker skal gis samme prioritet som sakstyper som i langt større grad gjelder borgerens sosiale situasjon.

9.3 Funksjonshemmede

I Budsjett-Innst. S. nr. 4 for (1997–98) side 29 og for (1998–99) side 28 uttrykker justiskomiteen et klart ønske om å styrke arbeidet med veiledning og informasjon knyttet til funksjonshemmedes rettigheter. Komiteen stilte seg positiv til opprettelse av et kontor for juridisk bistand til denne gruppen, og uttrykte ønske om at departementet bistår Sosial- og helsedepartementet ved en nærmere vurdering av særlige spørsmål knyttet til en slik ordning.

Funksjonshemmede er en gruppe som på grunn av sin funksjonshemming gjennomgående har et større behov for å benytte seg av rettigheter og offentlige velferdsordninger enn den øvrige befolkning. I følge innspill fra de funksjonshemmedes organisasjoner og Sosial og helsedepartementet er det særlig i forhold til det offentliges velferdsordninger at funksjonshemmede har problemer både med å orientere seg og med å fremme sine rettigheter.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) ønsker å innføre en prøveordning med juridisk bistand til funksjonshemmede. Organisasjonen har spesielt pekt på behovet for å informere om rettighetsspørsmål, og siktemålet er å gi informasjon om rettigheter og lovregler samt henvise til de rette offentlige instanser eller til privatpraktiserende advokater. Prøveordningen vil således være et supplerende tiltak til fri rettshjelpsordningen.

Flere av de rettsområder som FFO ønsker at det utvidede tilbudet skal omfatte er allerede prioriterte saksområder i lov om fri rettshjelp. Dette gjelder blant annet trygde- og pensjonssaker, saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger samt oppsigelse av husleie- eller arbeidsforhold.

Departementet har som nevnt over foreslått at rettshjelpsloven utvides til å omfatte flere saker overfor det offentlige. En slik utvidelse vil også komme funksjonshemmede til gunst. I tillegg har departementet i henhold til Budsjett-Innst. S. nr. 4 (1997–98) side 29 og (1998–99) side 28 bistått Sosial- og helsedepartementet med å starte to prøveprosjekter. Det ene prøveprosjektet er tilknyttet Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, det andre prøveprosjektet er tilknyttet Norges Handikapforbund. Målsetningen for begge prøveprosjektene er å gi funksjonshemmede veiledning om sine rettigheter, og å samle informasjon om funksjonshemmedes rettshjelpsbehov. Departementet antar at en slik kartlegging i tillegg vil kunne gi verdifull kunnskap om hvordan rettshjelpsloven ivaretar folks rettshjelpsbehov.

9.4 Bistand i pasientskadesaker

Det har vært reist spørsmål om utvidet rettshjelpstilbud til pasienter som vil gå til erstatningssøksmål etter påstått feilbehandling. Et slikt utvidet rettshjelpstilbud skulle gi mulighet for at pasienter eller pårørende som vil saksøke helsepersonell ikke skulle bli underlagt økonomisk behovsprøving og at det i større grad enn i dag åpnes for dekning av motpartens sakskostnader og utgifter til sakkyndige.

Søksmål på grunnlag av angivelig feilbehandling anses som en personskadesak. Slike saker er allerede prioritert i rettshjelpsloven, og søknader vil som hovedregel bli innvilget dersom det er nødvendig med advokatbistand og det er rimelig at det offentlige betaler for bistanden. Søkeren må imidlertid oppfylle lovens økonomiske vilkår, og bare søkerens egne utgifter vil bli dekket.

I Ot.prp. nr. 31 (1998–99) Om lov om erstatning ved pasientskader har Justisdepartementet kommet til at alminnelig erstatningsrett ikke gir tilstrekkelig vern for personer som skades ved ytelser av helsetjenester. Departementet foreslår derfor at det erstatningsrettslige vernet for personer som pådrar seg skader, styrkes gjennom materielle og prosessuelle regler som skal gjøre det lettere å få tilkjent erstatning enn etter alminnelige erstatningsregler. Lovforslaget bygger i stor utstrekning på den midlertidige erstatningsordningen, Norsk pasientskadeerstatning (NPE), som har virket siden 1. januar 1988. NPE er en offentlig erstatningsordning med eget styre og råd og som administreres av Kommunal Landspensjonskasse. NPE fungerer som utreder og sekretariat for Pasientskadenemnda som er avgjørelsesmyndighet i erstatningssakene. NPE kan i særlige tilfelle innvilge bistand til advokatutgifter uten hensyn til pasientens inntekt. NPE har imidlertid en objektiv stilling som har medført at dekning av advokatbistand som hovedregel er avslått fordi advokatbistand er ansett unødvendig.

Utviklingen har likevel vært at NPE dekker advokatutgifter i stadig større grad, jf. Ot.prp. nr. 31 (1998–99) side 85. I tillegg bruker en del advokat for egen regning. Opprinnelig tenkte man seg at det ikke ville være behov for advokater i disse sakene, men det har vist seg i noen saker at advokater gir viktige bidrag både når det gjelder faktum og jus. I lovforslaget foreslår departementet i § 11 at advokatutgifter kan dekkes av NPE dersom den som utreder saken har truffet vedtak om det eller utgiftene må regnes som påløpt som følge av skaden. Skadelidte skal gis mulighet til å kreve en forhåndsavgjørelse om

dekning av advokatutgifter. Forslaget er ment å gi hjemmel for en viss lempning av mulighetene til å få dekket advokatutgifter i forhold til den midlertidige ordningen. Det er imidlertid ikke meningen at bruk av advokat skal bli hovedregelen. I følge Ot.prp. nr. 31 (1998–99) side 87 bør advokatutgifter behandles som vanlige erstatningsrettslige tap. Er de en nødvendig og naturlig følge av skaden, må de kunne kreves dekket. Problemet i dette henseende ligger imidlertid ikke i den rettslige vurderingen av hvorvidt man skal få dekket advokatutgifter, men vel så mye i den faktiske vurderingen av hvilket behov det egentlig er for advokatbistand i saker for NPE. Siden saken utredes av et nøytralt forvaltningsorgan, kan det hevdes at behovet for advokat er lite, men praksis under den midlertidige ordningen viser imidlertid at dette ikke helt ut er riktig i noen saker.

Både NPE og Pasientskadenemnda er ansett å være forvaltningsorganer, jf. NOU 1992:6 Erstatning ved pasientskader side 103. (Se også forslaget til pasientskadelov § 14, Ot.prp. nr. 31 (1998–99) side 102) Ved en klagebehandling i NPE vil den skadelidte derfor ha krav på å få dekket sine advokatutgifter etter forvaltningsloven § 36 dersom klagen fører frem.

Skadelidte står fritt til å fremme krav for domstolene enten i stedet for, eller i tillegg til nemndsbehandlingen. Der skadelidte ønsker å bringe saken inn for domstolene, kan det innvilges fri rettshjelp etter rettshjelpsloven dersom søkeren tilfredsstiller vilkårene. Dersom skadelidte ikke får innvilget fri rettshjelp vil muligheten til å få dekket sakskostnader følge hovedregelen i norsk erstatningsrett hvor advokatutgifter skal dekkes på samme måte som andre tap som følger av den skadevoldende handlingen. I tillegg kan man i rettergang påberope seg reglene i tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 kapittel 13, der hovedregelen er at den tapende part må betale den vinnende part de sakskostnader som var «nødvendige for å få saken betryggende utført», jf. tvistemålsloven § 176.

Etter departementets vurdering har skadelidte samlet sett nokså gode muligheter til å få dekket nødvendige advokatutgifter. En utvidelse av rettshjelpstilbudet i pasientskadesaker må ikke innebære at det blir nærmest økonomisk risikofritt å fremme søksmål etter påstått feilbehandling. Man må da forvente at antallet slike søksmål vil stige sterkt. Etter departementets syn kan det likevel være grunn til å vurdere om det i disse sakene i større grad enn i dag bør åpnes for å dispensere fra de økonomiske vilkårene i rettshjelpsloven og at det bør vurderes å utvide adgangen til å få dekket motpartens saksomkostningskrav, jf. pkt. 12.4.8.

10 Menneskerettighetene og rettshjelp

10.1 Innledning

Ved lov av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettighetsloven) ble Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter inkorporert som norsk lov. Lovens formål er å styrke menneskerettighetene i norsk rett.

Menneskerettighetsloven og konvensjonene reiser særlig to spørsmål i forhold til fri rettshjelp. For det første er det spørsmål om dagens rettshjelpslov bør endres for i større grad å synliggjøre mulighetene for å få rettshjelp i forbindelse med sakførsel for internasjonale klageorganer. Det andre spørsmålet er hvorvidt den offentlige rettshjelpsordningen i alle henseende er holdbar i forhold til menneskerettighetskonvensjonene, m.a.o. om rettshjelpslovens saklige dekningsområde bør utvides.

10.2 Rettshjelpsordningens forhold til menneskerettighetskonvensjonene

De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene pålegger ikke statene noen direkte plikt til å yte fri rettshjelp i sivile saker, verken for nasjonale eller internasjonale domstoler. Det kan imidlertid reises spørsmål om det likevel vil kunne foreligge en slik plikt ved at man i saker av særlig viktighet må sikres faktisk adgang til nasjonale domstoler. Holdepunkter for dette finnes i EMK art. 1 som pålegger konvensjonsstatene å respektere og sikre individenes rettigheter sammenholdt med retten til en rettferdig og offentlig rettergang etter EMK art. 6, og EMK art. 13 som sikrer enhver som føler seg krenket en effektiv prøvingsrett ved en nasjonal myndighet. Bestemmelsen i art. 6 er forstått slik at både formelle og faktiske hindringer for adgang til domstolene vil kunne være i strid med bestemmelsen. Med «nasjonal myndighet» i art. 13 menes ikke nødvendigvis at det må være et judisielt organ (en domstol). Der som organet ikke er judisielt, vil organets kompetanse og saksbehandling være avgjørende i bedømmelsen av om prøvingsinstansen er effektiv. En administrativ prøvelse kan derfor i og for seg være tilstrekkelig.

De ovennevnte artiklene kan etter omstendighetene tolkes slik at de innebærer et krav om at fri rettshjelp må gis for å sikre at en borger får prøvet sine rettigheter overfor en nasjonal domstol. Et eksempel på dette går frem av Den europeiske menneskerettighetsdomstolens dom av 9. oktober 1979 i saken Airey mot Irland (Serie A nr. 32). Den gjaldt krav om separasjon der bistand av advokat var nødvendig, noe klageren ikke kunne betale. Domstolen fant at staten Irland var forpliktet til å yte rettshjelp i den konkrete saken fordi den var av stor viktighet for søkeren, den inneholdt komplisert jus og det var økonomisk svært dyrt å fremme saker for den aktuelle domstol. Domstolen uttaler imidlertid i dommen at det ikke i alle saker vil være nødvendig med bistand

fra advokat. I en del tilfelle vil det være tilstrekkelig at borgeren selv har mulighet til å møte.

Departementet forstår de nevnte konvensjonsbestemmelsene og Menneskerettighetsdomstolens avgjørelse slik at ikke enhver vil kunne kreve fri rettshjelp for å fremme et søksmål for de nasjonale domstoler. Det er i tilfelle den som ikke selv kan betale kostnadene ved søksmålet som vil kunne kreve fri rettshjelp. Hva som nærmere ligger i dette, er imidlertid uavklart. Et søksmål er i praksis nesten alltid forbundet med kostnader på minimum 10–20 000 kroner, ofte mer. I noen tilfelle kan sakskostnadene komme opp i flere hundre tusen kroner, og da kan også personer med relativt høye inntekter få problemer med å betale. Det er også en hovedregel i norsk rett at dersom et søksmål fører frem, skal saksøkeren tilkjennes saksomkostninger. I den grad motparten kan betale, vil saksøkeren i tilfelle bli holdt økonomisk skadesløs. I hvilken grad skal dette vektlegges i vurderingen av om en person kan sies å ha krav på fri rettshjelp ut fra konvensjonsbestemmelsene?

Forholdet mellom EMK og offentlig fri rettshjelp kan neppe sies å være avklart. Departementet nøyer seg i denne omgang med å fastslå at en rimelig praktisering av den norske rettshjelpsloven som hovedregel må antas å gi tilfredsstillende resultater i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. En mer detaljert drøftelse av disse spørsmålene bør imidlertid foretas i forbindelse med en fremtidig revisjon av lov om fri rettshjelp.

10.3 Saker mot det offentlige

Departementet finner likevel grunn til å drøfte nærmere spørsmålet om fri rettshjelp i de saker hvor det offentlige er motpart. Menneskerettighetsutvalget stilte i NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter side 182 spørsmål om rettshjelpsordningen fra søkers synspunkt fullt ut var tilfredsstillende i saker overfor det offentlige hvor menneskerettigheter er påstått krenket. Dette ble særlig tatt opp i tilknytning til at rettshjelp ofte avskjæres i de tilfelle hvor det offentlige har veiledningsplikt. Når utvalget fant grunn til å ta opp dette var det særlig på bakgrunn av at den informasjonen som forvaltningen gir undertiden vil oppfattes som ufullstendig og ensidig.

Departementet erkjenner at de som anser sine menneskerettigheter krenket kan ha behov for å få den nødvendige hjelp til å få dette vurdert og eventuelt fastslått også ved en domstol. Selv om konvensjonene dekker et vidt spekter av rettsområder, vil det strengt tatt bare i noen få saker foreligge slike forhold at det offentlige kan ha en plikt til å yte rettshjelp. Denneplikten vil inntre hvor borgeren er i en situasjon hvor vedkommende har krav på en domstolsprøving av rettsspørsmålet uten selv å være i stand til å betale for dette.

Departementet foreslår blant annet derfor i pkt. 12.4.3 en utvidelse av muligheten til å få bistand i saker overfor forvaltningen generelt. I tillegg til dette mener departementet at det bør utredes om adgangen til å få fri sakførsel i saker hvor det påberopes konvensjonsbrudd bør lovfestes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1998–99) side 54 og 55. Departementet sa seg her enig i Menneskerettighetslovutvalgets uttalelser i NOU:18 side 181 om at «det internasjonale regelverk til vern om den enkeltes fundamentale rettigheter mister meget av sin betydning dersom den som anser sine rettigheter for krenket, ikke skal ha reell adgang til juridisk hjelp for å få vurdert dette». En slik lovbestemmelse må i

tilfelle utformes slik at ikke de relativt ofte grunnløse påstander om krenkelser omfattes. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven.

10.4 Bistand til individuell klage ved brudd på internasjonale konvensjoner

Flere av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som Norge har tiltrådt gir individer en individuell klageadgang. En slik individuell klageadgang er hjemlet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter med tilhørende protokoller, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs torturkonvensjon.

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner pålegger ikke statene direkte plikt til å sørge for fri rettshjelp i saker for internasjonale domstoler. Kostnadene ved en slik prosess kan imidlertid bli meget omfattende og vil for mange utgjøre en faktisk hindring for å få sine rettigheter prøvet for disse organene.

Individuelle klagemuligheter i FN-systemet

Etter konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 med tilhørende protokoller har FN etablert en kontrollprosedyre der FNs menneskerettighetskomite mottar og behandler klager fra fysiske personer.

Etter FNs rasediskrimineringskonvensjon av 21. desember 1966 er det etablert en kontrollprosedyre. FNs rasediskrimineringskomite kan motta og behandle klager fra fysiske personer som hevder å ha fått sine rettigheter etter konvensjonen krenket.

FNs konvensjon av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etablerer en kontrollprosedyre hvoretter FNs torturkomite kan motta individuelle klager.

Det stilles stort sett de samme vilkår for å få behandlet en klage av de nevnte komiteer. Et av de praktisk viktigste vilkår er at nasjonale rettsmidler skal være uttømt. Det stilles imidlertid ingen krav til innholdet i klagen eller at klageren er representert med advokat. Komiteenes synspunkter blir presentert i rapporter som blir oversendt staten og klageren. Saksbehandlingstiden for komiteene er relativt lang.

Det er ikke etablert noen internasjonal rettshjelpsordning ved noen av disse instansene. Etter rettshjelpsloven § 4 siste ledd kan imidlertid departementet gi fri rettshjelp for utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan når særlige grunner taler for det. Som det fremgår av pkt. 7.3.3 kan det innvilges fri rettshjelp til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen etter denne bestemmelsen (se drøftelse om dette nedenfor). Det vil i prinsippet også kunne innvilges fri rettshjelp til å fremme klage til FN-klageorganer etter § 4 siste ledd. Departementet har imidlertid ikke kjennskap til søknader om fri rettshjelp i slike saker. Trolig vil disse klageorganene få større aktualitet i fremtiden og departementet foreslår derfor nedenfor at regler om adgangen til rettshjelp i slik saker fastsettes i lovs form.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Etter EMK art. 34 kan Den europeiske menneskerettighetsdomstolen motta klager fra enhver person, frivillig organisasjon eller gruppe av enkeltpersoner som hevder å være utsatt for krenkelser av sine rettigheter etter konvensjonen og dens protokoller. Det er imidlertid noen begrensinger. Viktigst i denne sammenheng er vilkåret om at alle nasjonale rettsmidler må være uttømt.

Dersom man bringer en sak inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen kan det bli innvilget støtte til rettshjelp fra domstolen. Reglene om rettshjelp finnes i domstolens prosessreglement (regel 91 til 96). På begjæring fra en klager eller av eget tiltak kan domstolen beslutte at det skal ytes rettshjelp. En slik beslutning kan først fattes etter at den innklagde medlemsstat har avgitt skriftlige bemerkninger til spørsmålet om domstolen bør realitetsbehandle saken. Det er en forutsetning at rettshjelpen er nødvendig for at saken skal kunne føres på en forsvarlig måte, og at klageren ikke har tilstrekkelige midler til helt eller delvis å kunne dekke utgiftene selv. Rettshjelpen dekker utgifter til de representanter som klager kan la seg representere av, jf. prosessreglementets regel 94. Normalt vil dette være en advokat fra et av Europarådets medlemsland. Videre kan domstolen dekke reise- og oppholdsutgifter samt andre nødvendige utgifter. Domstolen fastsetter salær etter egne takster. Erfaringsmessig har innvilget bistand ikke dekket omkostningene. Domstolen er selv av den oppfatning at rettshjelpen bare er et bidrag og ikke er ment å dekke utgiftene fullt ut. Et annet praktisk problem er at domstolen ikke kan beslutte å gi rettshjelp før klagen er tatt til behandling. Domstolen kan riktig nok beslutte å gi rettshjelp med tilbakevirkende kraft, men for klagerne vil det kunne være vanskelig å innlevere en godt formulert klage dersom de ikke har mulighet til å la seg bistå av advokat.

I forbindelse med utarbeidelsen av rettshjelpsloven av 1980, vurderte departementet i Ot.prp. nr. 35 (1979–80) side 91 om det burde inntas en egen lovbestemmelse om dekning av utgifter til klage for internasjonale klageorganer som ikke blir dekket av organet selv. Departementet fant den gang ikke grunn til å lage spesielle regler om dette, idet antall saker var svært få. I 1979 var bare to saker fra Norge blitt behandlet for domstolen. Det ble videre antatt at utgifter i forbindelse med slike saker kunne dekkes etter rettshjelpsloven § 4 siste ledd. Siden har saksomfanget økt, og problemstillingen er i større grad aktualisert. Domstolen har til nå behandlet 49 norske saker. 47 av disse sakene er avgjort siden 1990, enten ved at saken er tatt til behandling eller ved at saken er blitt avvist. 24 av disse sakene er blitt avgjort siden 1995. Det er med andre ord en sterk økning av slike saker. Dette skyldes antagelig den økte fokuseringen på menneskerettigheter de siste 10 årene. I og med vedtagelsen av menneskerettighetsloven er det grunn til å tro at menneskerettighetskonvensjonene og domstolen vil få en stadig mer sentral plass i det man kan kalle det daglige rettslivet. For å ytterligere stimulere en slik prosess utarbeider Regjeringen nå en handlingsplan for menneskerettigheter hvor det vil bli foreslått konkrete tiltak for å forbedre menneskerettighetenes stilling i Norge.

I tråd med dette foreslår departementet at adgangen til å få rettshjelp til å fremme klager for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og de nevnte FN-organene fastsettes og synliggjøres i lovs form. Det å hindre retts-

tap i relasjon til konvensjonenes rettigheter og friheter må anses som viktig. Konvensjonenes regler betraktes både etter sin art og sitt innhold som grunnleggende verden over. Ikke bare de umiddelbare rettighetssubjektene, men også statene og det internasjonale samfunn som sådan har interesse i at retts-
tap ikke lides i relasjon til disse rettigheter og friheter. Regler om rettshjelp vil være et klart signal til omverdenen om at norske myndigheter fullt ut støtter opp om domstolens og klageorganenes arbeid. Det vil videre være et signal overfor både norske borgere og utenlandske myndigheter om at norske myndigheter anser det som svært viktig at eventuelle uklarheter om norske lovbestemmelers forhold til de gjeldende konvensjoner blir avklart ved at myndighetene økonomisk støtter saksanlegg for menneskerettighetsdomstolen dersom borgeren selv er uten mulighet til å betale og saken er av stor personlig betydning for borgeren.

I den forbindelse kan det nevnes at det i Danmark nylig er fremmet forslag til lov som på vilkår gir adgang til å yte rettshjelp for alle internasjonale klageorganer med individuell klageadgang. De viktigste vilkårene er at klageorganet må være anerkjent av danske myndigheter, at klagen blir realitetsbehandlet og at klager ikke selv kan betale utgiftene. Det siste vilkåret kan fravikes dersom saken er av prinsipiell betydning.

11 Tiltak som reduserer behovet for offentlig fri rettshjelp

11.1 Offentlig informasjon og regelforenkling

11.1.1 Innledning

Publikums evne til å løse sine juridiske problemer kan bedres gjennom informasjon. Offentlige rådgivnings- og veiledningstiltak har blant annet som mål å gi informasjon om regler og ordninger til rådsøkende. Et av formålene med den offentlige informasjonspolitikken er å spre tilsvarende kunnskap gjennom massekommunikasjon. Offentlig informasjon kan redusere rettshjelpsbehovet og fungere som erstatning for ordinær rettshjelp. Regelforenkling kan redusere juridisk usikkerhet og bedre den enkeltes muligheter til å ivareta sine egne interesser.

Rettshjelpsordningen, offentlig informasjon og regelforenkling må derfor sees i sammenheng. Alt er virkemidler for å bedre befolkningens evne til å håndtere juridiske problemer. Bruken av disse virkemidlene bør derfor koordineres.

11.1.2 Offentlig informasjon

Med det offentliges økende engasjement på stadig flere sektorer av samfunnslivet er kunnskaper om den enkeltes rettigheter helt nødvendig. Det er påkrevet med et betydelig kunnskapsnivå, både når det gjelder rettsregler som fordeler byrder, som skattesystemet, og rettsregler som fordeler goder som trygd eller behandling. Mange sentrale velferdspolitiske fordelingsprinsipper kan ikke fungere tilfredsstillende uten en omfattende informasjonsinnsats.

Slik juridisk informasjon har først og fremst betydning hvor rettshjelpsbehovet knytter seg til manglende kunnskaper om regelverket.

Rettshjelpsundersøkelser tyder på at det først og fremst er på rettsområdene arverett, trygd og pensjon, samt skatter og avgifter det er mulig å oppnå forbedringer. Når det gjelder skatterett og trygderett foregår det i dag atskillig informasjonsvirksomhet.

Det har i flere år pågått et samarbeid mellom kommunal og statlig sektor. Et av satsningsområdene er et helhetlig opplegg for informasjonsformidling til publikum og næringsliv. På denne bakgrunn planlegges det opprettet en felles inngang for offentlig informasjon på Internett.

Tiltaket har som formål å gjøre det enkelt å finne frem til offentlige informasjonstjenester og offentlig informasjon. Videre skal tjenesten stimulere offentlige institusjoner til å legge informasjon ut på nettet.

Tjenesten har fått navnet *www.norge.no* og skal etter planen åpne vinteren år 2000.

Innsatsen skal medvirke til å realisere målet om en åpen, tilgjengelig og effektiv forvaltning, ved at brukerne får tilgang til offentlig informasjon, innsyn i og dialog med forvaltningen på en enkel og brukerorientert måte.

11.1.3 Regelforenkling

At publikum søker rettshjelp er samtidig en indikasjon på at de ikke klarer å løse problemet på egen hånd. Et nærliggende spørsmål er ofte om de ville klart dette om reglene hadde vært enklere. Erfaringene fra rettshjelpsundersøkelsene (se kapittel 3) viser at enklere rettsregler kunne redusert rettshjelpsbehovet i mange av de praktiske problemtypene. Men mulighetene for forenklinger følger et komplisert mønster. For å kunne drive en effektiv forenklingsspolitikk er det nødvendig med detaljert kunnskap om hva som faktisk finnes av juridiske problemer i befolkningen.

Å forenkle regler er en ressurskrevende oppgave, som fort vil være verdiløs for publikum dersom den ikke «treffer» de reglene som skaper problemer i praksis. En rasjonell og brukerorientert forenklingsspolitikk bør konsentreres om regler hvor det er klare velferdsgevinster å oppnå. Dette forutsetter dels kunnskap om hvilke velferdsproblemer som kan reduseres ved bedre lovinn-sikt, dels kunnskap om regelforenklingsteknikker og deres muligheter til å gi regelbrukerne den type innsikt de trenger.

For å forenkle den juridiske problemløsningen for befolkningen bør man vurdere mulighetene for å utarbeide brosjyrer, skjemaer og annen informasjon som publikum selv kan bruke til å behandle standardproblemer. Det er flere grunner til å legge vekt på slik hjelp til selvhjelp. Rettshjelpstilbudet har for liten kapasitet til dekke de totale behovene. Det ligger også en selvstendig verdi i at publikum utvikler bedre ferdigheter i hvordan de skal ivareta sine interesser selv.

Regjeringen har satt i gang programmet «Et enklere Norge». Formålet er å styrke og samordne Regjeringens satsing for å gjøre Norge enklere. Målsetningen er at det skal bli lettere for enkeltmennesker og for næringslivet å forholde seg til pålegg og regler, offentlige tjenester og myndighetsorganer. Det er videre et mål å legge til rette for at forvaltningen kan bruke ressursene på tjenesteyting fremfor uhensiktsmessig organisering og kontroll. Det er behov for forenklinger slik at den enkelte innbygger bedre forstår og finner frem i offentlige ordninger, blir veiledet og hjulpet til å hevde sine rettigheter og nyte godt av offentlige tjenester.

Det skal bli enklere for bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner å ha kontakt med det offentlige. Regjeringen har som mål at det skal brukes mer ressurser på tjenester, framfor administrasjon og kontroll. Brukerens behov skal stå i sentrum for statens tjenester.

Det er satt i gang en nasjonal dugnad for å rydde opp i bestemmelser og forskrifter. Unødvendige detalj- og dobbeltreguleringer skal fjernes. I dag finnes det mer enn 12 000 sentrale og lokale forskrifter. Regelverket skal finleses, saneres og organiseres slik at det blir oversiktlig, brukervennlig og enkelt å sette seg inn i.

11.2 Det private rettshjelpstilbudet

11.2.1 Private rettshjelpsforsikringer

I 1970 innførte de fleste forsikringsselskapene en rettshjelpsforsikring som obligatorisk del av flere kombinerte villa-, landbruk- og hjemforsikringer. Også for bil- og lystbåtforsikring ble det innført rettshjelpsforsikring. Det var

innføringen av rettshjelfsforsikring i Sverige i 1960-årene som var foranledningen til innføringen av rettshjelfsforsikring i Norge.

Rettshjelfsforsikringen tar sikte på å dekke rettshjelfsbehovet til den som ikke har så dårlig økonomi at vedkommende har krav på fri sakførsel, men hvor utgiftene til juridisk bistand ville bety en vesentlig økonomisk belastning.

Rettshjelfsforsikringen gjelder bare når forsikringstakeren er part i en tvist. For at det skal sies å foreligge en tvist, må et krav være bestridt. Hjelp til å sette opp testament, søknad om trygd o.l. faller således utenfor forsikringsområdet. Private rettshjelfsforsikringer dekker således ikke ren juridisk rådgivning, og ordningen er på dette området mindre omfattende enn den offentlige rettshjelfsordning.

Videre er en rekke sakstyper spesielt unntatt fra de private forsikringene, bl.a. tvister som har sammenheng med sikredes yrke eller erverv, tvister om separasjon, skilsmisse, barnefordeling, farskap, arv og skifte. Straffesaker og tvist som gjelder offentlig forvaltningsvedtak er også unntatt.

Rettshjelfsforsikringen dekker nødvendige utgifter til advokat, retten, sakkyndige og vitner. Idømte saksomkostninger og rettsgebyr i ankeinstans dekkes ikke. Tvisten må høre inn under de alminnelige domstoler.

Forsikringsvilkårene er utformet forholdsvis likt i de forskjellige forsikringsselskaper.

Det er ulikheter mellom dekningsområdet for rettshjelfsforsikringen og det offentliges rettshjelfsordninger på en rekke punkter. De saker som utgjør den største andel av den offentlige rettshjelp, er unntatt fra rettshjelfsforsikringene. Dette gjelder f.eks. familiesaker, felleseieskifte mellom ektefeller og saker om foreldreansvar og samværsrett. Likeledes dekker den offentlige ordningen fremmedsaker og andre typer saker som har fundamental personlig betydning for den enkelte. På den annen side vil det sjelden bli innvilget fri rettshjelp i de saker som utgjør den største andel av de private rettshjelfsforsikringene. Dette gjelder f.eks. saker med tilknytning til fast eiendom. Sammenfatningsvis kan man derfor si at den offentlige rettshjelp og rettshjelfsforsikringene i praksis dekker forskjellige saksområder og i stor utstrekning utfyller hverandre.

For den offentlige rettshjelp er hovedregelen at det ved søknad om fri sakførsel skal foretas en vurdering av sakens mulighet til å vinne frem. Dette gjelder imidlertid ikke i de prioriterte sakstyper, f.eks. i familiesakene. Etter rettshjelfsforsikringene skal det ikke foretas noen slik vurdering i egentlig forstand. I forsikringsvilkårene er det imidlertid tatt inn en bestemmelse om at sikrede selv må bære omkostningene dersom denne selv uten rimelig grunn har forårsaket disse.

Ved en lovendring med virkning fra 1. januar 1997 ble den offentlige rettshjelpen gjort subsidiær i forhold til de private rettshjelfsforsikringer. I følge forsikringsbransjen har lovendringen ikke medført særlige virkninger for dem, sannsynligvis fordi den offentlige rettshjelp og rettshjelfsforsikringene i stor grad dekker forskjellige saksområder, slik at det er få saker der begge dekningsmåter kan anvendes.

Tabell 11.1: Skadestatistikk private rettshjelpsforsikringer.

År	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999*
Antall	6278	6789	8087	9391	10968	11456	13894
Beløp**	59,0	63,7	92,0	102,0	129,2	148,6	192,1

*Prognose basert på 1.kvartal 1999

**Beløp i mill. kr

Kilde: Norges Forsikringsforbund

Som det fremgår i tabell 11.1 nedenfor, har det gjennom 1990 årene vært en kraftig vekst i utbetalingene under de private rettshjelpsforsikringene. Veksten i skadeutbetalingene antas å ha sammenheng med økt kjennskap til ordningene, samt en betydelig økning i antall tvister oppstått i forbindelse med overdragelse av fast eiendom.

Departementet ser det som positivt dersom forsikringsbransjen på sikt søker å utvide dekningsområdene under de private rettshjelpsforsikringene. På denne bakgrunn har det vært kontakt mellom departementet og Norges Forsikringsforbund. Dialogen vil opprettholdes fremover.

11.2.2 Private organisasjoner

Private organisasjoner er utbredt i Norge og spiller en betydelig rolle i rettshjelpssammenheng ved å tilby sine medlemmer rettshjelp. Organisasjonene fyller en rådgivnings- og bistandsfunksjon for juridiske spørsmål innen sine arbeids- og interessefelt. Mange av organisasjonene har egne advokater eller jurister ansatt, andre bistår ved finansiell støtte til advokatbistand.

Det saklige området for den rettshjelp som ytes er som regel begrenset til den enkelte organisasjons arbeidsområde. Mangfoldet i grupper og organisasjoner medfører imidlertid at det samlede rettshjelpstilbudet som ytes av private organisasjoner favner et vidt faglig område.

Det eksisterer f.eks. en rekke fagforbund som bistår medlemmer ved juridiske spørsmål eller tvister i arbeidsforhold. Bistanden kan enten bestå av ren rådgivning eller med aktiv bistand i form av partsrepresentasjon. Mange arbeidstakerorganisasjoner fører også rettssaker på vegne av sine medlemmer. Videre finnes det mange yrkesorganisasjoner som yter råd og bistand til sine medlemmer. Her nevnes Norges Bondelag som et eksempel. Bondelaget har et godt tilbud om juridisk bistand og medlemmer får gratis skriftlig eller muntlig juridisk veiledning innenfor et bredt felt av juridiske spørsmål, uavhengig om saken knytter seg til den rådsøkendes næring. Organisasjonen kan føre saker av prinsipiell betydning for domstolene eller tilby advokathjelp med rimelige salærsatser. Bondelaget har også forhandlet frem en landbruksforsikring for sine medlemmer. Forsikringen inkluderer en rettshjelpsforsikring.

Videre er det etablert mange rene interesseorganisasjoner. Som eksempel nevnes Huseiernes Landsforbund som yter juridisk bistand til sine medlemmer i alle saker knyttet til bolig og fast eiendoms rettsforhold, herunder utleiespørsmål, naboforhold, skatt, byggesaker, avhendingssaker, eierseksjoner, borettslag, sameie, regulering, tomtefeste o.l. Bistanden består hovedsakelig av rådgivning, men organisasjonen tilbyr også medlemmene rimelig advokat-

bistand i rettssaker. Som et annet eksempel nevner departementet Skattebetalerforeningen som har som hovedformål å ivareta skatteyteres interesser. Medlemmene kan få gratis muntlig eller skriftlig juridisk bistand i kurante skattespørsmål. I mer kompliserte saker tilbyr foreningen rimelig advokatbistand. Skattebetalerforeningen tar også på seg å føre saker for domstolene. I tillegg til medlemservice driver Skattebetalerforeningen med en utstrakt opplysnings og informasjonsvirksomhet innen sitt fagfelt, særlig innenfor personbeskatning. Et tredje eksempel på en interesseorganisasjon er Norges Automobilforbund, som er en stor organisasjon med over 400 000 medlemmer. Organisasjonen arbeider for at medlemmene får et mest mulig problemfritt bilhold. Tilbud om juridisk bistand er en av fordelene medlemskap bringer. Det gis bistand til alle juridiske spørsmål som gjelder bil, f.eks. ved kjøp og salg, kontraktinngåelser, reparasjoner, forsikring og i erstatningsspørsmål. Forbundet har juridisk telefontjeneste samt egne advokater som kun arbeider med bilsaker for medlemmene. I tillegg eksisterer det et landsomfattende nett med privatpraktiserende advokater som kan gi medlemmene bistand lokalt.

Mange organisasjoner er etablert for å ivareta enkelte gruppers rettigheter. Her nevnes organisasjoner som arbeider for funksjonshemmede og kronisk syke. Norges Handikapforbund og Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LLH) er eksempler i denne sammenheng. Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LLH) mottar henvendelser om juridiske spørsmål innen områdene trygderett, forsikringsrett, sosialrett og arbeidsrett. I tillegg gis råd i forbindelse med gjeldsproblemer, skattefradrag i forbindelse med sykdom og spørsmål om erstatning ved medisinsk feilbehandling. Norges Handikapforbund har gjennom sine lokallag opprettet «Likemannshjelpen» hvor medlemmene på lokalt nivå skal bistå hverandre med råd og veiledning.

11.3 Andre tvisteløsninger

I tillegg til de tiltak og ordninger som er nevnt i dette kapitlet, ønsker departementet å trekke frem noen ulike tvisteløsningsmetoder som bidrar til å redusere behovet for økonomisk bistand til advokatutgifter.

11.3.1 Megling i familiesaker

I familiesaker er megling påkrevet. Ektefeller med felles barn under 16 år må møte til megling før sak om separasjon eller skilsmisse kan behandles. Formålet med meglingen er at foreldrene skal komme til enighet om spørsmål som gjelder barna: foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samværsordningen. Før sak kan reises for fylkesmannen eller domstolen må partene møte til megling. Det er i utgangspunktet ikke anledning til å møte med advokat til megling. Megler er en nøytral tredje person som skal hjelpe partene til selv å komme frem til en avtale som tar hensyn til hva som er best for barna.

11.3.2 Forliksrådet – Megling

Forliksrådene har domskompetanse i saker om formuesverdier. I andre saker har forliksrådet domskompetanse når den ene parten godtar motpartens hovedkrav eller begge parter samtykker i at forliksrådet avsier dom.

I tillegg til å være en domstol, er det forliksrådets oppgave å bistå partene med å finne en minnelig ordning i tvisten mellom dem. Hovedregelen er derfor at det ikke er anledning til å anlegge sak i høyere rettsinstanser før saken har vært behandlet i forliksrådet. I saker for forliksrådet er det bare unntaksvis adgang til å la seg bistå med advokat.

I 1998 ble det behandlet 132 000 sivile søksmål i forliksrådene. 88 000 av sakene ble pådømt ved uteblivelsesdom fordi saksøkte ikke lot høre fra seg. Det ble avsagt dom i 9 700 saker der saksøker godtok saksøkers påstand og i 4 100 saker der megling forgjeves var forsøkt. Det ble oppnådd forlik i 21 % av de sakene der megling ble forsøkt. De resterende sakene ble dels henvist til en høyere rettsinstans og dels avvist, hevet eller bortfalt.

Det nylig oppnevnte Tvistemålsutvalget har fått i oppdrag å utrede megling i forskjellige former som alternativ til dom. Utvalget skal derfor vurdere behovet for nye og nærmere regler for megling og forlik. Tvistemålsutvalget skal også gjennomgå mulighetene for å få avgjort en sak uten full gjennomgåelse av hele tvisten og søke å utforme rettergangsreglene slik at sivile saker kan løses på en rettssikker, rask og billig måte.

11.3.3 Konfliktrådet

Konfliktrådene har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Konfliktrådet behandler både straffesaker og sivile saker, og det er megling i de sivile sakene som er av særlig interesse i relasjon til denne meldingens innhold. I 1998 mottok konfliktrådene 3345 sivile saker og det ble gjennomført megling i 2484 av disse.

Meglingen i konfliktrådene bygger på partenes samtykke. Meglingen er gratis og gjennomføres så raskt som mulig etter at saken er brakt inn for konfliktrådet.

Alle kommuner skal ha konfliktråd. Det er 40 konfliktråd i landet, de fleste er interkommunale. Kommunene eller vertskommunene har det administrative og daglige ansvaret for ordningen, mens staten ved Justisdepartementet har det faglige og økonomiske ansvaret. Fylkesmannen fører tilsyn med konfliktrådene og fordeler midler til virksomheten.

De fleste sivile konflikter kan behandles i konfliktrådet. De typiske nabo-konfliktene dominerer, men både familietvister, konflikter på arbeidsplassen, mobbing, ærekrenkelse, uenighet mellom utleier og leieboer og økonomiske saker har vært meglet med godt resultat. Partene skal selv foreslå løsninger under meglingen og det er ikke anledning til å møte med advokat.

11.3.4 Reklamasjonsnemnder

Som nevnt i pkt. 7.2.7, ytes det omfattende rettshjelp av Forbrukerrådet. Formålet med Forbrukerrådets klagebehandling er å finne frem til minnelige ordninger i tvister som har oppstått i forbindelse med kjøp og salg av varer og tjenester. Dersom forbrukerrådets megling ikke fører frem, kan tvister om kjøp av varer og håndverkstjenester bringes inn for Forbrukertvistutvalget. En avgjørelse i Forbrukertvistutvalget kan få samme virkning som en dom og kan inndrives ved hjelp av namsmyndighetene.

Dels for å avlaste Forbrukertvistutvalget og også for å sikre tvisteløsninger på områder som ikke behandles av Forbrukertvistutvalget, har Forbrukerrådet samarbeidet med flere bransjer om opprettelse av reklamasjonsnemnder. Forbrukerrådet forbereder sakene for noen av nemndene, mens klager selv må forberede saken for andre nemnder. I denne forbindelse nevner departementet Bankklagenemnda, Forsikringsklagekontoret og Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser som eksempler på tvisteløsningsorganer i forbrukersaker.

Nemndene behandler klagen innenfor gjeldende rett og avgir en uttalelse. Nemndenes uttalelser er rådgivende for partene.

12 Behov for endringer?

12.1 Innledning

Departementet mener det er nødvendig å utvide det offentlige rettshjelpstilbudet.

Et godt offentlig rettshjelpstilbud er viktig for borgernes rettssikkerhet og reelle likhet for loven. Det er nødvendig å legge til rette for at folk kan kreve sin rett selv om de mangler nødvendige juridiske kunnskaper og har svak økonomi. Behovet for juridisk bistand stiger med synkende sosiale ressurser, og et godt rettshjelpstilbud vil derfor være et virkemiddel i kampen mot Forskjells-Norge.

Ved utarbeidelsen av endringsforslagene, har departementet lagt vekt på eksterne evalueringer av dagens rettshjelpsordning (se nærmere kapittel 8). Det er videre lagt vekt på innspill fra forskjellige rettshjelpsaktører, bl.a. fylkesmenn, domstoler og studentrettshjelpstiltak.

Etter departementets oppfatning bør privatpraktiserende advokater fortsatt være de fremste leverandører av juridisk bistand. Offentlig finansiering av tjenesteyting fra privatpraktiserende advokater bør således være hovedvirkemiddelet for å realisere målsettingene om høy dekning av rettshjelpsbehovet. Det er på det rene at det rundt om i landet finnes mange advokater som gjør en betydelig innsats i fri rettshjelpssammenheng.

For å bygge opp et offentlig rettshjelpstilbud med tilfredsstillende kapasitet, fleksibilitet og effektivitet er det nødvendig med visse endringer i dagens rettshjelpsordning. I dette kapitlet drøftes endringsforslag knyttet til:

- Inntektsgrenser
- Egenandeler
- Saklig dekningsområde
- Organisatoriske spørsmål

Som vist i kapittel 7 finnes det allerede i dag et omfattende og variert rettshjelpstilbud i tillegg til lov om fri rettshjelp. Departementet ønsker å opprettholde mangfoldet i ordninger og tiltak slik at det totale rettshjelpstilbudet blir mangeartet, og dermed kan imøtekomme et variert bistandsbehov i befolkningen.

12.2 Økonomiske grenser for fri rettshjelp

12.2.1 Inntekt

Offentlig fri rettshjelp er en økonomisk støtteordning. Hensikten er å yte økonomisk støtte til de som ellers ikke ville ha råd til å betale for juridisk bistand. Det er imidlertid fra flere hold hevdet at dagens inntektsgrenser er for lave og at for få omfattes av ordningen. Departementet viser blant annet til Statskonsumts rapport som er gjengitt i kapittel 8.

I NOU 1976:38 antok man at omtrent 24 % av alle skatteyttere etter de da gjeldende satser kom inn under ordningen. I følge tall fra Statistisk Sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelse i 1997 (se tabell 12.1), kom 26,9 % av husholdningene inn under inntektsgrensene i 1997 (nyere tall finnes ikke).

Antallet husholdninger som kommer inn under rettshjelpslovens inntektsgrenser, kan altså sies å være relativt høyt. Dette skyldes at lovens inntektsgrenser ikke er så mye lavere enn gjennomsnittsinntektene i Norge. Gjennomsnittlig bruttoinntekt for en voksen person over 18 år var i 1997 kr 191000,-. I 1997 var den gjennomsnittlige bruttoinntekten fordelt på kvinner og menn henholdsvis kr 140 314,- og kr 244 044,-.

Enkelte grupper har gjennomsnittsinntekter som ligger langt under rettshjelpslovens inntektsgrenser. For eksempel opplyser Statistisk sentralbyrå at i 1997 var den gjennomsnittlige bruttoinntekten til de 628 000 som mottok alderspensjon kr 128 000,-. Den gjennomsnittlige bruttoinntekten for ikke-gifte minstepensjonister (alderspensjonister) var samme år kr 85 700,-. I tillegg var det 246 500 som mottok uførepensjon i 1997, og den gjennomsnittlig bruttoinntekten til en uførepensjonist var kr 130 100,-.

Ifølge Statistisk sentralbyrå sank den gjennomsnittlige inntekten til husholdninger som mottok sosialhjelp med 21 % fra 1987 til 1997. I 1987 var den samlede årsinntekten før skatt for denne gruppen kr 250 100,- (omregnet til 1997 tall), mens den i 1997 var på kr 198 200,-. Sosialhjelpshusholdninger er de husholdninger som helt eller delvis mottar sosialhjelp. I følge Statistiske sentralbyrå var det registrert 146 600 sosialhjelpsmottakere i 1997. Ved å inkludere ektefeller og barn under 18 år var det 239 000 personer som ble forsørget av sosialhjelp i 1997. Den gjennomsnittlige egeninntekten, altså inntekt fra lønnet arbeid, var i 1987 på kr 131 400,- pr. husholdning for denne gruppen. I 1997 var egeninntekten redusert til kr 88 900,-. Ved en vurdering av hvorvidt en rettshjelpssøker vil komme inn under inntektsgrensen, vil det være egeninntekten, den skattbare inntekten, som legges til grunn, ikke eventuell sosialhjelp.

Tabell 12.1: Husholdningene i Norge gruppert i prosent etter bruttoinntekt og forsørgelsesbyrde – 1997.

Husholdnings typer	Bruttoinntekt									Alle
	kr 150 00 0 og under	kr 160 00 0 og under	kr 170 00 0 og under	kr 180 00 0 og under	kr 190 00 0 og under	kr 200 00 0 og under	kr 210 00 0 og under	kr 220 00 0 og under	kr 220 001 og opp- over	
Person uten forsørgelses- byrde	21,4	22,8	23,9	25,2	26,1	27,3	28,5	29,7	11,1	40,8
Person som faktisk forsør- ger barn eller ektefelle eller andre	2,1	2,7	3,4	4,2	4,9	5,5	6,2	7	44,4	51,4
Person som forsørger både barn og ektefelle eller andre	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	1,3	2
Person som alene har den daglige omsorgen for barn	2	2,2	2,4	2,6	2,7	2,9	3,1	3,3	2,3	5,6
I alt	25,8	28,1	30,1	32,5	34,2	36,2	38,4	40,7	59,1	99,8

Kilde: Utarbeidet av Statistisk sentralbyrå 1999. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelse 1997. Tabellen viser hvor mange husholdninger som prosentvis faller inn under rettshjelpslovens inntektsgrenser og hvordan dette eventuelt vil endre seg dersom man øker inntektsgrensene. Tabellen viser at 21,4 % av husholdningen i dag faller inn under inntektsgrensen på kr 150 000 eller mindre. Videre er det ytterligere 2,7 % som kommer inn under inntektsgrensen på kr 160 000 og ytterligere 2,8 % som har inntekt under 170 000 når man slår sammen de som forsørger både barn og ektefelle (0,4 %) og eneforsørgere (2,4 %). Til sammen er det altså 26,9 % av husholdningene som har inntekt slik at de kommer inn under rettshjelpslovens inntektsgrenser.

For husholdninger som ikke mottok sosialhjelp, var inntekten før skatt i gjennomsnitt kr 331 400,- i 1987 og kr 338 500,- i 1997. For husholdningene totalt sett har det derfor vært en svært liten økning i inntekt i perioden 1987–1997. Dette skyldes i det vesentlige at husholdningene er blitt mindre. I 1997 utgjorde enslige 41 % av alle husholdninger og den gjennomsnittlige bruttoinntekten for denne gruppen var kr 168 296,-

Det finnes også tall som viser inntektsnivået til de som faktisk søker fri rettshjelp under dagens ordning. Den gjennomsnittlige bruttoinntekt for samtlige som søkte behovsprøvd fri rettshjelp i 1998 var på kr 79 184,-. En kan korrigere gjennomsnittsinntekten ved å ikke ta med i beregningen de søkerne som ikke hadde inntekt i 1998. Gjennomsnittlig bruttoinntekt blir da kr 99 399,-. For de som søkte frafall av tilleggsandelen (som blir ilagt dem med inntekt over kr 70 000–90 000,-, jf. pkt. 7.1.6) var gjennomsnittlig bruttoinntekt kr 106 189,-. Tallene sier at til tross for at inntektsgrensene for fri rettshjelp er kr 150 000–170 000,- er det i stor grad de med langt lavere inntekter enn dette som søker offentlig fri rettshjelp.

Samlet sett gir dette tallmaterialet ikke uten videre grunnlag for å hevde at inntektsgrensene er vesentlige for lave. Når rettshjelpsordningen likevel blir kritisert for å ikke omfatte en tilstrekkelig del av de som har behov for rettshjelp, mener departementet at dette skyldes andre forhold enn inntektsgrensen størrelse.

For det første skyldes nok kritikken uenighet om hvem som prinsipielt bør omfattes av loven. Advokatbistand og eventuelt sakførsel er forholdsvis dyrt. Det er antatt at én dag i retten koster ca. kr 25 000,- – forarbeid inkludert. I kapittel 7 fremgår det at et gjennomsnittlig fritt rettsråd koster omtrent kr 4100,- pr. klient og en det i gjennomsnitt brukes kr 33 500,- på fri sakførsel i saker som går for domstolene. Juridisk bistand vil derfor i mange tilfelle utgjøre en stor økonomisk belastning også for personer som har inntekt over gjennomsnittsnivået.

For det andre skyldes nok kritikken kombinasjonen av lovens inntektsgrenser og dens saklige dekningsfelt. De statistiske tallene viser at det er enslike uten arbeid som utgjør størstedelen av gruppen som faller inn under lovens inntektsgrenser. Rettshjelpsundersøkelsene som er omtalt i kapittel 3 viser at det er en sammenheng mellom økonomi og rettshjelpsbehov. Undersøkelsene viser at de gruppene som har lavest inntekt ofte har størst behov for rettshjelp. Behovene er ofte knyttet til forhold overfor det offentlige og særlig forhold knyttet til deres økonomiske situasjon. Etter rettshjelpsloven er trygde- og pensjonssaker et prioritert saksfelt, men det har vært ført en restriktiv politikk for innvilgelse av rettshjelp fordi det offentlige har veiledningsplikt og fordi det er muligheter for å klage administrativt. Sosialsaker faller som hovedregel utenfor loven. Rettshjelpsloven prioriterer ellers hovedsakelig forhold som er knyttet til familieforhold, oppsigelse av husleieavtaler, personska-der og oppsigelse av arbeidsforhold. Med unntak av husleiesakene viser retts-hjelpsundersøkelsene imidlertid at disse problemstillinger ikke er så aktuelle i lavinntektsgruppene som i gruppene med noe høyere inntekt. I Tromsøundersøkelsen (se kapittel 3) ble husholdningene delt inn i tre grupper: «lavinntektsgruppen» (inntekt fra kr 0 til kr 19 900,- i 1974), «normalinntektsgruppen» (inntekt fra kr 20 000,- til kr 59 900,- i 1974) og «høyinntektsgruppen» (inntekt fra kr 60 000,- og oppover). Undersøkelsen viste at familiesakene var hyppigere i målgruppen med «normal økonomi» enn i målgruppen med «lav inntekt». Dessuten, som nevnt over, er det enslike med bistand fra det offentlige som utgjør en stor del av lavinntektsgruppen i Norge. Videre er det slik at dersom man først har arbeid, er det større sannsynlighet for at man også har et brukbart inntektsgrunnlag. Dersom man da havner i en arbeidskonflikt, har man ofte hatt inntekt over inntektsgrensene. Således kan man argumentere for at inntektsgrensene er for lave for den gruppen som oftest vil kunne være omfattet av loven slik den er i dag, mens loven faktisk ikke helt når frem til de svakeste gruppene på grunn av sitt saklige dekningsområde.

På bakgrunn av dette er departementet kommet til at en vesentlig økning av inntektsgrensene i lov om fri rettshjelp ikke nødvendigvis vil innebære den beste ressursanvendelsen eller tilgodese dem med størst behov for slik bistand. Andre tiltak jf. nedenfor, vil trolig være mer formålstjenlig. Departementet mener imidlertid at inntektsgrensene bør indeksjusteres slik at inntektsgrensene følger det generelle lønnsnivået i samfunnet.

12.2.2 Formue

Reglen om at nettoformuen ikke må overstige kr 100 000,- har vært gjeldende rett i mange år. Det er departementets oppfatning at man ikke bør få bistand dersom man har en nettoformue over en viss grense, og det synes ikke urimelig at denne fortsatt bør ligge på omtrent samme nivå som i dag. Tabell 12.2 nedenfor viser at formuesgrensen innsnevrer antall husholdninger som kan få fri rettshjelp. Når husholdningenes nettoformue blir tatt i betraktning, er det 16,8 % av husholdningene som tilfredsstiller rettshjelpslovens økonomiske vilkår. I mange tilfelle vil imidlertid ligningsverdi på bolig utgjøre en vesentlig del nettoformuen. Departementet har tidligere uttalt at formuesgrensen skal praktiseres slik at man ikke tar hensyn til ligningsverdien av boligen dersom den ikke skal realiseres uten å erstattes av en annen eid bolig. Det er i dag langt mer lønnsomt å eie bolig fremfor å leie og sånn sett er det en samfunnsmessig fordel at de som er i det laveste økonomiske sjiktet, men likevel eier bolig, ikke blir tvunget til å realisere boligen for å kunne betale rettshjelp. Det vil bare bidra til å forverre søkerens situasjon.

12.3 Gratis førstegangskonsultasjon

Mange juridiske problemer kan løses forholdsvis enkelt av en erfaren advokat. Ofte består borgernes rettshjelpsbehov bare i å få en kort juridisk rådgivning for å få klarlagt sin rettslige posisjon.

Dagens rettshjelpsordning åpner for så vidt for det innenfor reglene om fritt rettsråd, men stykkprisordningen innebærer at det nok i mange tilfelle blir utbetalt honorar for flere timer enn det som faktisk behøver å medgå til slik enkel juridisk veiledning. Fritt rettsråd gis dessuten stort sett bare til de sakstyper som er prioritert etter rettshjelpsloven. I andre sakstyper kan det innvilges fritt rettsråd, men da først etter søknadsbehandling hos fylkesmannen.

Departementet ser behov for at personer som fyller rettshjelpslovens inntektsvilkår og som har et reelt juridisk problem må kunne få en –1 times konsultasjon hos advokat uten omfattende søknadsprosedyrer og uten at problemet nødvendigvis hører til de prioriterte rettsområder etter rettshjelpsloven. Basert bl.a. på erfaringene fra Advokatforeningens advokatvaktordning og fra Kontoret for fri rettshjelp, er det solid belegg for å hevde at en slik kort-konsultasjon i svært mange tilfelle vil være tilstrekkelig og ofte vil kunne forhindre at klienten kompliserer sin egen situasjon ut fra mangelfull eller feilaktig oppfatning av hvilke rettigheter eller plikter vedkommende har.

Tabell 12.2: Husholdningene i Norge gruppert i prosent etter bruttoinntekt, nettoformue på mindre enn kr 100 000,- og forsørgelsesbyrde – 1997.

Husholdnings typer	Bruttoinntekt										Alle
	kr 150 00 0 og under	kr 160 00 0 og under	kr 170 00 0 og under	kr 180 00 0 og under	kr 190 00 0 og under	kr 200 00 0 og under	kr 210 00 0 og under	kr 220 00 0 og under	kr 220 001 og opp- over		
Person uten forsørgelsesbyrde	13,2	13,9	14,5	15,2	15,7	16,5	17,2	18	7,2	25,2	
Person som faktisk forsørger barn eller ektefelle eller andre	1	1,2	1,4	1,7	1,9	2,1	2,4	2,7	23,4	26	
Person som forsørger både barn og ektefelle eller andre	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,9	1,5	
Person som alene har den daglige omsorgen for barn	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6	2,8	3	1,8	4,8	
Alle	16,3	17,3	18,3	19,6	20,4	21,6	22,9	24,2	33,3	57,5	

Kilde: Utarbeidet av Statistisk sentralbyrå 1999. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelse 1997. Tabellen viser hvor mange husholdninger som prosentvis faller inn under rettshjelpslovens inntekts- og formuesgrenser og hvordan dette eventuelt vil endre seg dersom man øker inntektsgrensene. Tabellen viser at dersom man utelukker de som har nettoformue over kr 100 000,- så er det 13,2 % av husholdningen som i dag faller inn under inntektsgrensen på kr 150 000 eller mindre. Videre er det ytterligere 1,2 % som kommer inn under inntektsgrensen på kr 160 000 og ytterligere 2,4 % som har inntekt under 170 000 når man slår sammen de som forsørger både barn og ektefelle (0,3%) og eneforsørgere (2,1 %). Til sammen er det altså 16,8 % av husholdningene som har inntekt og formue slik at de kommer inn under rettshjelpsloven. Tabellen viser i alt 57,5 % av husholdningene. De resterende 42,5 % av husholdningene har nettoformue over kr 100 000,-.

Det må utarbeides retningslinjer for en slik ordning som sikrer at de saksområder det gis bistand til ligger i nærheten av rettshjelpslovens kjerneområde, men det bør som nevnt ikke være noe vilkår for bistanden at klientens spørsmål ligger innenfor lovens prioriterte saksområde.

Advokater bør gis kompetanse til selv å innvilge slik bistand basert på klientens inntektsopplysninger. Advokaten får betalt av det offentlige for konsultasjonen etter den offentlige salærsatsen.

12.4 Rettshjelpslovens saklige dekningsområde

Som tidligere nevnt i meldingen har rettshjelpsloven vært kritisert for å ha et for snevert saklig dekningsområde. Departementet ser at det kan være et behov for visse utvidelser.

12.4.1 Bistand i barnevernssaker

Innledning

Antall søknader om fri rettshjelp fra private parter i barnevernssaker har økt de senere år. Disse sakene er naturligvis av stor personlig betydning for dem de gjelder. Søknad om fri rettshjelp i barnevernssaker hvor det ikke er besluttet iverksatt tvangstiltak etter barneverntjenesteloven, avgjøres av fylkesmannen etter de alminnelige reglene om fritt rettsråd. Dette vil for eksempel gjelde i saker hvor barneverntjenesten iverksetter hjelpetiltak for barnet og familien i form av støttekontakt eller ved å sørge for at barnet får plass i barnehage. I barnevernssaker hvor det besluttes gjennomført tvangstiltak, skal både selve tvangstiltaket og søknad om fri rettshjelp i anledning saken avgjøres av fylkesnemnda for sosiale saker. Dette vil for eksempel være tilfellet hvor det treffes vedtak om omsorgsovertakelse. I slike saker gis fri sakførsel uten økonomisk behovsprøving.

Fritt rettsråd

Søknader om fri rettshjelp i barnevernssaker utenom fylkesnemndsbehandling avgjøres av fylkesmannen etter de alminnelige regler om fritt rettsråd i uprioriterte saker (rettshjelpsloven § 13 tredje ledd). Selv om det som hovedregel ikke skal innvilges fritt rettsråd i uprioriterte sakstyper, vil barnevernssaker som regel være av så stor personlig og velferdsmessig betydning for søker at det langt oftere vil være rimelig at det offentlige yter bistand i slike saker enn i andre uprioriterte saker. For at det skal anses rimelig å innvilge fritt rettsråd i slike saker, må det imidlertid ha oppstått en konfliktsituasjon mellom foreldre og barneverntjenesten som er av en slik art at foreldrene må antas å ha behov for advokatbistand for å få løst problemet. Det vil i den forbindelse være av betydning hvor alvorlig inngrep det er tale om og søkers egne forutsetninger for å tale sin sak. Det er også av betydning om advokatens bistand i saken kan bidra til en løsning, slik at man kan unngå å få saken brakt inn for fylkesnemnda med de omkostninger det vil medføre for det offentlige.

I de barnevernssaker hvor fylkesmannen finner det rimelig å innvilge fritt rettsråd, men hvor søker overskrider de økonomiske vilkår for slik bistand (lovens § 8), føres det en relativt liberal praksis med hensyn til å dispensere slik at rettshjelp likevel gis (lovens § 10). Denne praksis er begrunnet ut fra sakenes store personlige betydning og søkers behov for advokatbistand. Praksis viser at det i slike saker ikke sjelden innvilges fritt rettsråd selv med en inntektsoverskridelse i størrelsesorden kr 40000–50000,-.

Timetallet ved innvilgelse av fritt rettsråd

Fritt rettsråd i uprioriterte saker skal som hovedregel begrenses til 5 timer. Det er imidlertid adgang til å innvilge rettsråd utover 5 timer dersom særlige grunner taler for å innvilge mer (forskrift til lov om fri rettshjelp §§ 3–1 og 3–2). Idet barnevernssaker som regel er av spesielt stor betydning for den de gjelder, samt at det ofte er tale om kompliserte forhold, innvilges det forholdsvis ofte fritt rettsråd utover 5 timer i disse sakene.

Fri sakførsel

Barnevernssaker vedrørende gjennomføring av tvangstiltak behandles av fylkesnemnda (barneverntjenesteloven kapittel 7). I slike saker avgjøres også søknader om fri rettshjelp av fylkesnemnda (lovens § 22 tredje ledd nr. 2). Fri sakførsel gis uten økonomisk behovsprøving, hvilket også innebærer at søker ikke skal ilegges egenandel i saken.

Behov for utvidet dekning?

Justisdepartementet har ved sin behandling av rettshjelpsklager i barnevernssaker erfart at disse sakene ofte kan løses før de kommer til fylkesnemndsbehandling dersom det benyttes advokat på et tidlig stadium. Også tilbakemeldinger fra fylkesnemnder og advokater gir holdepunkter for at advokater i stor grad bidrar til å få saken løst utenom nemnden. Slik regelverket er i dag, er disse sakene som nevnt uprioritert på stadiet forut for en eventuell nemndsbehandling. Selv om det føres en mer liberal praksis med hensyn til innvilgelse i barnevernssaker på rettsrådsstadiet sammenlignet med andre uprioriterte sakstyper, har en søker ingen garanti for at eventuelle utgifter til advokatbistand forut for behandling i nemnden vil bli dekket av det offentlige.

Barnevernssaker av spesielt inngripende art bør etter departementets vurdering gjøres prioritert også forut for nemndsbehandling, både fordi det i slike saker ofte er et klart behov for advokat også på fritt rettsrådsstadiet og fordi tidlig advokatbistand ofte kan løse konflikten uten at saken bringes inn for fylkesnemndene. Dette gjelder f.eks. i de tilfellene hvor det fattes et tvangsmessig akuttvedtak fra barnevernets side. Det gjelder også i de tilfelle hvor barneverntjenesten treffer vedtak om å iverksette et tvangstiltak, men deretter trekker saken før den er registrert hos fylkesnemnda fordi man har oppnådd en minnelig løsning. I praksis medfører et vedtak om tvangstiltak fra barnevernet at både barnevernet og parten forbereder seg til nemndsbehandling og parten oppsøker ofte advokat med en, etter departementets vurdering, berettiget forventning om å få fri rettshjelp uten behovsprøving etter reglene nevnt ovenfor. Når barnevernet trekker saken før den er registrert hos fylkesnemnda vil imidlertid parten ikke få fri rettshjelp på de nevnte vilkår, men må søke om fritt rettsråd etter de alminnelige regler i uprioriterte saker (rettshjelpsloven § 13 tredje ledd). Det er imidlertid ofte advokatens bistand som har ført til at partene kommer til en minnelig løsning. Det er derfor helt urimelig at parten blir stilt i en vanskeligere økonomisk posisjon ved en minnelig løsning enn ved en samfunnsmessig langt dyrere nemndsbehandling.

Departementet mener etter dette at i de saker som er av en slik alvorlig karakter at det må legges til grunn at parten har et klart behov for advokatbistand, typisk hvor barneverntjenesten vurderer omsorgsovertakelse eller tvangsmessige akuttvedtak, bør fri rettshjelp gis uten behovsprøving allerede fra det tidspunkt det er på det rene at barnevernet aktivt vurderer et slikt tiltak. Fri rettshjelp uten behovsprøving bør således ikke være avhengig av at saken er besluttet fremmet for fylkesnemnda. I saker av mindre inngripende eller ikke tvangsmessig karakter, som f.eks. ved iverksettelse av frivillig hjelpetiltak for barnet og familien, anses det imidlertid ikke å være behov for å utvide dagens rettshjelpsordning. Fri rettshjelp i slike saker bør derfor fortsatt avgjøres etter de alminnelige regler om fritt rettsråd.

12.4.2 Bistand i gjeldssaker

I gjeldsordningssaker gjelder egne regler om rettshjelp etter gjeldsordningsloven. Etter gjeldsordningsloven har namsmannen både veilednings- og undersøkelsesplikt i saker vedrørende gjeldsforhandlinger. En søknad om gjeldsordning vil således kunne gjennomføres uten advokatbistand. På den bakgrunn har departementet lagt til grunn at det skal føres en restriktiv praksis mht. innvilgelse av rettshjelp. Bistand fra namsretten eller medhjelper opphører ved namsrettens stadfestelse av tvungen gjeldsordning. I de tilfelle der en eller flere kreditorer påkjærer namsrettens kjennelse må skyldneren således håndtere saken videre alene eller selv bekoste advokat. Namsmannen har riktignok fortsatt en viss veiledningsplikt, men behovet for advokatbistand kan likevel være stort. Namsmannen skal være objektiv, det vil si at saken ikke skal vurderes fra partenes side. I slike tilfelle stiller nok kreditorene som oftest med advokat. Her bør skyldneren kunne få advokatbistand på det offentlige bekostning.

I enkelte saker som faller utenfor gjeldsordningsloven, kan også gode grunner tale for en oppmykning. Tvist om kravets eksistens, størrelse og inndrivelse mv. kan i noen tilfelle ha fundamental betydning for vedkommendes økonomi og medføre et stort behov for juridisk veiledning. Ofte vil det være større bedrifter og offentlige institusjoner som er motparter og styrkeforholdet mellom partene kan derfor lett bli skjevt. Bistand på et tidlig tidspunkt i disse sakene vil kunne forhindre at det offentlige belastes de omkostninger som følger av gjeldsforhandling i offentlig regi. I mange av disse sakene vil selv en kort konsultasjon hos en advokat kunne avklare hvorvidt det er grunn til å sette spørsmål ved kravet. I andre saker vil behovet for bistand være mer omfattende.

Departementet mener at det i større grad enn i dag bør åpnes for mulighet til å yte fri rettshjelp i saker om gjeld både på rettsrådsstadiet og på fri sakførselsstadiet. Dels kan dette gjelde personer som er i ferd med å sette seg i en håpløs gjeldssituasjon og som trenger juridisk rådgivning for å hindre at de synker enda dypere ned i sitt gjeldsuføre, og dels kan det gjelde hvor søkeren med god grunn bestrider et gjeldskrav som – om det fører frem – vil ruinere vedkommende.

12.4.3 Bistand i saker overfor forvaltningen

Det har vært ført en restriktiv praksis mht. å innvilge fri rettshjelp i saker overfor det offentlige. Den restriktive praksisen har dels vært begrunnet med at det har vært etablert offentlige klageordninger og dels med at det offentlige har en veiledningsplikt. Eksempler på særskilte klageordninger finnes i skatteretten og i trygderetten hvor det er egne administrative klageorganer. Ellers i forvaltningen er det regelmessig minst en klageinstans. Det offentlige veiledningsplikt er det nærmere redegjort for i pkt. 7.2.9.

Dersom et forvaltningsvedtak er påklaget og klageren har fått medhold i klagen, skal vedkommende etter forvaltningsloven § 36 få dekket utgiftene i forbindelse med klagesaken dersom utgiftene er vesentlige. Advokatutgifter vil som oftest anses som vesentlige. En bestemmelse om dekning av sakskostnader finnes også i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 9–11. Sakskostnader kan dekkes dersom overligningsnemnda, fylkesskattenemnda eller Riksskattememnda omgjør en ligningsavgjørelse til gunst for skatteyteren.

Ikke sjelden er det imidlertid behov for rettshjelp ut over dette. I noen tilfelle kan regelverket være komplisert og innfløkt og involvere flere forvaltningsorganer og rettsområder. Kanskje vet ikke folk hvilket organ som er det rette å spørre, og kanskje er det umulig å danne seg en samlet oversikt over rettstilstanden ved å hente informasjon hos flere forvaltningsorgan. I andre tilfelle har folk dårlig erfaring med forvaltningen og mangler – kanskje med grunn – tillit til at forvaltningen kan gi nødvendig objektiv informasjon. I noen tilfelle er det en konflikt mellom en enkeltperson og forvaltningsorganet hvor forvaltningsorganet med grunn oppfattes som en motpart og ikke en nøytral rådgiver. Og ikke sjelden kan kapasitetsproblemer og ressursmangel i forvaltningen gjøre at veilednings- og informasjonsvirksomheten blir nedprioritert. Uten at det skal være avgjørende bør det også nevnes at i noen tilfelle vil forvaltningsorganet selv finne det ryddigere og enklere å forholde seg til en advokat enn til parten selv – det kan ofte spare forvaltningen for merarbeid.

I praksis har det vist seg å være et behov for fri rettshjelp i flere saker overfor forvaltningen enn det rettshjelpsloven og praksis i dag åpner for. Dette gjelder særlig i forhold til sosiallovgivningen, trygdelovgivning og skattelovgivning. Det må ikke bli noen hovedregel at man skal ha rett til advokatbistand på det offentliges bekostning bare man skal søke eller klage til et forvaltningsorgan, men det later til å være et klart behov for å utvikle kriterier som gjør det mulig å gi fri rettshjelp særlig innenfor disse rettsområder i større utstrekning enn i dag.

Departementet vil komme tilbake med konkrete forslag om dette ved en fremtidig lovrevisjon.

Departementet ser også behov for et tilbud om fri rettshjelp til utenlandske kvinner som opplever samlivsbrudd der grunnlaget for kvinnens oppholdstillatelse er ekteskap eller samboerforhold. Utenlandske kvinner som kommer i en slik situasjon vil i mange tilfelle komme i en særlig vanskelig stilling og deres oppholdstillatelse vil som hovedregel ikke bli fornyet. I enkelte slike tilfelle mener departementet at kvinnen bør ha et rettshjelpstilbud. I saker der årsaken til samlivsbruddet er at kvinnen er blitt mishandlet i samlivet, vil hun som hovedregel ha krav på en fornyelse av oppholdstillatelsen. Der kvinnen likevel nektes ny oppholdstillatelse, bør det kunne gis et rettshjelpstilbud til eventuell klage. Fornytt oppholdstillatelse kan også gis dersom kvinnen vil få urimelige vanskeligheter ved en tilbakereise til hjemlandet grunnet de sosiale eller kulturelle forhold der. Det bør etter departementets syn føres en liberal praksis ved spørsmålet om innvilgelse av fri rettshjelp i slike tilfelle. Det pågår et arbeid i departementet for å utvikle et rettshjelpstilbud til disse kvinnene.

12.4.4 Bistand til pasienter under tvunget psykisk helsevern

Det har vært reist spørsmål om utvidet rettshjelpstilbud til pasienter under tvunget psykisk helsevern.

Etter lov om fri rettshjelp gis det i dag fri sakførsel uten behovsprøving ved saker for kontrollkommisjonen i spørsmål om etablering eller opprettholdelse av tvunget psykisk helsevern. Ved ikrafttredelse av lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern vil det i tillegg gis fri sakførsel uten behovsprøving ved saker for kontrollkommisjonen i spørsmål om

overføring til opphold i eller andre tiltak under ansvar av institusjon som nevnt i lovens § 3–1. Ved klager over andre vedtak under psykisk helsevern, f.eks. vedtak om tvangsmedisinering, har pasienten ikke krav på dekning av eventuelle advokatutgifter. Departementets erfaring er at det totalt sett fremmes få slike søknader om rettshjelp. Uansett vil rettshjelpslovens vilkår om stor personlig og velferdsmessig betydning som regel være oppfylt i disse sakene. Søknader om fri rettshjelp vil derfor regelmessig kunne bli innvilget under dagens regelverk, dog etter økonomisk behovsprøving. Departementet er derfor av den oppfatning at det ikke er behov for lovendringer på dette punktet ut over at det bør vurderes om den økonomiske behovsprøvingen bør fjernes.

12.4.5 Rettshjelp til voldsofre

Personer som blir påført personskade ved en straffbar handling blir ofte påført tap i form av utgifter til medisinsk behandling, tapte arbeidsinntekter etc. Ikke sjelden får offeret også redusert livskvalitet i form av angst og depresjoner eller vedvarende smerter og plager som følge av handlingen.

Det pågår for tiden et arbeid i departementet for å styrke voldsofres stilling. Arbeidet går bl.a. ut på å lovfeste en statlig erstatningsordning for personskader voldt ved straffbar handling.

For voldsofre som vil gå til sak mot skadevolder eksisterer det et utvidet tilbud om fri rettshjelp, der voldsofferet har krav på juridisk bistand uavhengig økonomisk situasjon, se om dette i pkt. 7.1.7. For øvrig er saker om erstatning for personskade prioritert i rettshjelpsloven, men søker er underlagt økonomisk behovsprøving.

Når det gjelder å fremsette søknad om voldsoffererstatning overfor fylkesmannen, er departementet av den oppfatning at det som regel ikke er behov for advokatbistand fordi fylkesmannen har veilednings- og opplysningsplikt og kan bistå voldsofferet med å fylle ut søknadsskjema. I saker der det likevel foreligger et behov for juridisk bistand åpner dagens regelverk for fritt rettsråd til voldsofre. Advokater kan her selv innvilge inntil 10 timers bistand.

Dagens rettshjelpstilbud åpner altså i vid utstrekning for bistand til voldsofre, og departementet ser derfor ikke behov for utvidelser på dette punkt.

12.4.6 Bistand i barnefordelingssaker

Det er fra flere hold anført at det i barnefordelingssaker ofte oppstår urimeligheter der hvor bare den ene parten får innvilget fri rettshjelp. Det foreligger blant annet et forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om utvidet mulighet til rettshjelp i slike saker (Do k8: 44 (1998–99)). Forslaget ligger til behandling i Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite.

Utgiftene i disse sakene kan ofte bli betydelige og kan medføre at den parten som ikke får rettshjelp ikke tar risikoen på en prosess og kapitulerer overfor motpartens krav. Den fortsatt vanligste situasjonen er at moren ikke har inntekt eller har inntekt som ligger under rettshjelpslovens inntektsgrenser, mens faren har en inntekt som overstiger lovens inntektsgrenser. Dersom faren også skal kunne få fri rettshjelp, er han avhengig av å få en dispensasjon fra inntektsgrensene i rettshjelpsloven.

Etter dagens praksis vil det i vurderingen om det skal dispenseres fra inntektsgrensene bli lagt vekt på om den annen part har fått fri rettshjelp. Andre momenter vil være at disse sakene er av særlig stor personlig betydning for de involverte, og at barnet eller barna vil være en uskyldig part som det bør tas særlig hensyn til. Disse momentene blir veid mot inntektsoverskridelsens størrelse. Det vil være vanskelig å få fri rettshjelp i disse sakene dersom man har en inntekt som overskrider inntektsgrensene med mer enn kr 20 000–30 000,-. Departementet har imidlertid ført en meget liberal praksis i de sakene hvor en part er saksøkt gjentatte ganger.

Det sentrale i rettshjelpsordningen er å yte økonomisk bistand til rettshjelp, og da vil lovens inntektsgrense og søkerens inntekt ofte være av avgjørende betydning. Departementet ser at utgifter til en rettssak kan være til dels svært tyngende også for de som har inntekt godt over rettshjelpslovens inntektsgrenser. Etter departementets syn vil den foreliggende problemstillingen være et vedvarende dilemma så lenge man har inntektsgrenser. I mange tilfelle vil reglene om dispensasjon fra inntektsgrensene slik de praktiseres i dag kunne forhindre helt urimelige resultater.

12.4.7 Bistand i barnebortføringssaker

Norge har sammen med 46 andre land anerkjent Haagkonvensjonen om internasjonal barnebortføring. Justisdepartementet er sentralmyndighet etter denne konvensjonen. Konvensjonen regulerer de tilfelle hvor det er uenighet mellom foreldrene om hvem som skal ha daglig omsorg og /eller samværsrett og hvor den ene av foreldrene begår selvtækt ved å bortføre barnet, tilbakeholder det (f.eks. etter samvær) eller urettmessig nekter den annen av foreldrene utøvelse av samværsrett. Konvensjonen gir anvisning på fremgangsmåter og rutiner for å tilbakeføre barnet og gjenopprette den berettigedes daglige omsorg eller samværsrett. I 1998 behandlet departementet ca. 40 saker, hvorav 27 gjaldt bortføringer i vid forstand fra Norge, mens 13 var bortføring til Norge. Det er gjennomgående like ofte mødre som fedre som begår slike ulovligheter. Regelverket etter Haagkonvensjonen fungerer generelt meget godt, og de fleste sakene løses raskt og sivilrettslig uten at det er nødvendig å koble inn politiet.

Barnebortføringer til land som ikke har tiltrådt Haagkonvensjonen håndteres av Utenriksdepartementet. Årlig oppstår det mellom fem og ti slike saker, og sakene kan være vanskelig å løse. Barna som bortføres har ofte dobbelt statsborgerskap og landet barna er bortført til anser dem derfor som landets egne borgere. Dette vanskeliggjør ofte en tilbakeføring av barnet. Bortføringer fra ikke-konvensjonsstater til Norge kan også tenkes. Den utenlandske forelderen vil da etter omstendighetene kunne innvilges fri rettshjelp i Norge til nødvendige rettslige skritt for norsk domstol.

Barnebortføringssaker kan medføre betydelige utgifter for de berørte parter, blant annet til advokatbistand, reiseutgifter og oversettelsesutgifter.

Haagkonvensjonen oppstiller ingen forpliktelser for konvensjonsstatene til å dekke partenes utgifter ut over hva som følger av landenes regler om fri rettshjelp. I Norge kan utgifter til juridisk bistand i anledning en barnebortføringssak dekkes etter vilkårene i rettshjelpsloven. Ved vurderingen av rettshjelpssøknader legges det i stor utstrekning vekt på at det dreier seg om alvorlige hendelser som er svært belastende både psykisk og økonomisk for den

gjenværende av foreldrene, og det føres en liberal praksis mht. fri rettshjelp i slike saker. Det innvilges regelmessig dekning av utgifter til advokat i Norge samt dekning av oversettelsesutgifter. I mange tilfelle dispenseres det fra de økonomiske vilkår i rettshjelpsloven.

Når det gjelder rettshjelpsutgifter til advokat i utlandet, er hovedregelen etter konvensjon om sivilprosess av 1. mars 1954 (se om denne i pkt. 7.3.1) at utgiftene primært skal søkes dekket i det landet barnet er bortført til. Dersom vedkommende land ikke yter økonomisk bistand, åpner rettshjelpsloven for at det i unntakstilfelle kan innvilges fri rettshjelp for utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan. Det har vært ført en liberal innvilgelsespraksis også i slike tilfelle.

I enkelte saker kan det påløpe store reise- og oppholdsutgifter i tillegg til advokatutgifter for den gjenværende forelder. Slike utgifter kan også dekkes etter rettshjelpsloven når de må anses nødvendige i sakens sammenheng.

Departementet ser ikke behov for å utvide rettshjelpslovens dekningsområde i barnebortføringssaker. Det bør være behovsprøving som i dag, men sakenes karakter tilsier en fortsatt liberal innvilgelsespraksis.

Et meget lite antall av sakene der barn er bortført fra Norge, strekker seg over lang tid fordi bortføreren holder seg og barnet skjult. I noen få slike saker har gjenværende av foreldrene engasjert privatetterforsker for om mulig å oppspore barnet. Da oppstår det særlige spørsmål ved søknad om offentlig dekning av utgifter til slike tjenester.

Kjernen i rettshjelpsloven er dekning av utgifter til advokatbistand. Rettshjelpsloven åpner imidlertid også for å dekke partens egne utgifter i anledning saken. Det fremgår av motivene til rettshjelpsloven at man med rettshjelp har ment juridisk bistand for å medvirke til løsning av rettslige spørsmål. Partens egne utgifter må således ha nær sammenheng med det juridiske problem som søkes løst før de kan omfattes av loven. Utgifter til privat etterforskning faller etter departementets syn på siden av lovens virkefelt. Ved et tilfelle har departementet dekket reise- og oppholdsutgifter, men ikke honorar, for en privat etterforsker som parten selv hadde engasjert. Saken var imidlertid spesiell, og departementets avgjørelse i denne konkrete saken har derfor ikke dannet presedens.

Det eksisterer heller ingen godkjenningsordning for private etterforskere, og det offentlige vil således ha liten innflytelse på eller oversikt over kvaliteten på den etterforskning som måtte bli drevet.

Departementet finner det vanskelig å tilrå at det generelt åpnes for at det offentlige skal betale honorar til privat etterforsker som en del av rettshjelpen, men vil ikke avvise at det i unntakstilfelle kan være nødvendig.

12.4.8 Dekning av saksomkostninger

Saksomkostninger til motparten

Det er antatt at omkostninger for en gjennomsnittsdag i retten utgjør ca. kr 25 000,- forarbeid medregnet. Idømmelse av saksomkostningsansvar kan således være en tung økonomisk belastning for tapende part.

Saksomkostningsansvar overfor motparten dekkes ikke av en bevilling til fri sakførsel. Rettshjelpsloven § 24 tredje ledd åpner imidlertid for at en etter

særskilt søknad i unntakstilfelle kan få dekket et påløpt saksomkostningsansvar. Det føres en restriktiv praksis i disse sakene.

Departementet mener at det fortsatt bør være en viss adgang til å dekke saksomkostningsansvar i medhold av rettshjelpsloven. Dette bør imidlertid – som i dag – skje etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle etter at saksomkostningsavgjørelsen foreligger.

Bestemmelsen i § 24 tredje ledd har siden loven trådte i kraft vært praktisert slik at søknad om dekning av motpartens saksomkostninger må fremmes av den part som har tapt saken og er ilagt saksomkostningsansvaret. Departementet har tolket bestemmelsen slik at den som er tilkjent saksomkostninger fra en motpart med bevilling om fri rettshjelp er avskåret fra å få realitetsbehandlet en egen søknad om dekning av disse kostnadene.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen er ikke enig departementets tolkning av bestemmelsen, ettersom standpunktet innebærer at den som er tilkjent saksomkostninger er avskåret fra å få realitetsbehandlet en egen søknad om dekning av sitt tilgodehavende. Vedkommende er således prisgitt at den part som har fri sakførsel er medgjørilig, og inngir søknad om dekning av omkostningsansvaret.

Ombudsmannen finner at de beste hensyn taler for at en søknad om dekning av saksomkostninger skal kunne innvilges etter § 24 tredje ledd, selv om det er motparten (vinnende part) som inngir søknaden.

Departementet har merket seg Ombudsmannens synspunkt, og er av den oppfatning at loven bør endres, slik at motparten får en selvstendig rett til å søke om dekning. En lovendring reiser imidlertid spørsmål om hvorvidt det skal legges vekt på styrkeforholdet mellom vinnende part og tapende part. Det må videre avklares om vinnende part må være underlagt rettshjelpslovens inntektsgrenser før saksomkostningskravet eventuelt kan dekkes av det offentlige.

12.4.9 Bistand ved oppløsning av samboerskap

Saker etter lov om ekteskap og lov om partnerskap er prioritert i rettshjelpsloven. Det samme bør etter departementets syn gjelde i saker etter lov om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører. I praksis innvilges i dag rettshjelp i mange slike saker. Det legges vekt på samlivets varighet og om det er barn i forholdet. En utvidelse av lovens ordlyd vil således ikke medføre noen stor kostnadsøkning.

12.5 Egenandel

Egenandelsordningen er med på å finansiere fri rettshjelp til større grupper av befolkningen. Den har også en viss preventiv effekt. Egenandeler er ellers vanlig ved en rekke offentlige velferdsordninger – f.eks. innen helsesektoren. Det er ikke departementets inntrykk at egenandelene i seg selv oppfattes som urimelige av det rettssøkende publikum.

Det fremgår av kapittel 8 at dagens egenandelsordning ikke fungerer godt. Selv i enkle rettsrådssaker vil den totale egenandelen regelmessig kunne overstige tusen kroner. I sakførselssakene vil egenandelene utgjøre mange ganger dette beløpet, og i verste fall flere titalls tusen kroner. Dessuten

er egenandelene lite forutberegnelige fordi det ofte ikke er mulig på forhånd å angi hvor mange arbeidstimer advokaten må nedlegge i saken.

Som finansieringskilde for fri rettshjelp spiller egenandelene liten rolle. I 1998 dekket egenandelene vel 4 % av de samlede offentlige utgifter til fri rettshjelp. I 1997 og 1998 fikk staten inn betydelig mindre inntekter på egenandel enn det som ble lagt til grunn ved reformen pr. 1. januar 1997 (se tabell 12.3).

Tabell 12.3: Tall fra Statsregnskapet (Kap 3470 Egenandeler) viser:

	«Blå bok»	Statsregnskapet
1997	kr 26 800 000,-	kr 2 283 551,-
1998	kr 27 336 000,-	kr 8 909 896,-

Foreløpige tall for 1999 kan tyde på at innbetalingene i 1999 vil ligge på 11–12 millioner kroner.

Forklaringene på de lave inntektene fra egenandeler er trolig at forholdsvis mange av dem som søker og får fri rettshjelp gjennomgående har en så lav inntekt at de kun skal betale grunnandel, ikke tilleggsandel, jf. opplysningene i kap. 12.2.1 om at gjennomsnittsinntekten for dem som fikk behovsprøvet fri rettshjelp i 1998 var ca. kr 79 000 (grensen for å betale tilleggsandel er 70 000–90 000 avhengig av forsørgelsesbyrde). Det må også erindres at ca. 65 % av sakførselssakene og ca. 50 % av rettsrådssakene i 1998 var ikke-behovsprøvede saker (f.eks. asylsaker, barnevernssaker for fylkesnemndene m.m.), jf. figur 7.6 i kap. 7.1.3, hvor det ikke skal betales egenandel overhodet.

Ca. 30 % av inntektene fra egenandeler utgjøres av grunnandelen på kr 300,- som alle skal betale. Resten utgjøres av tilleggsandelen (som utgjør 2 5% av de samlede rettshjelpsutgifter i den enkelte sak). I 1998 ble 10 327 krav om egenandel innbetalt hvilket utgjorde 8,9 millioner kroner, jf. tabell 12.3. I gjennomsnitt ble det betalt ca. kr 860,- pr. krav.

Kostnadene ved beregning og innkreving av egenandeler er betydelig. Det er domstolene, respektive fylkesmennene, som beregner egenandelene. Den som har fått rettshjelpen får så oversendt utregningen med en klagefrist. Om klage ikke er innsendt, blir kravet sendt til Statens innkrevingssentral som sender betalingsanmodning til vedkommende. Om beløpet ikke er innbetalt innen en viss frist, iverksettes tvangsinndrivelse. Advokaten får fullt oppgjør fra det offentlige og har ingen befatning med innkrevingen av egenandelen. De samlede kostnader ved beregning og innkreving av egenandeler er anslått til å være drøyt 5,6 millioner kroner hvorav arbeidet hos fylkesmennene utgjør omtrent halvparten. Domstolenes saksbehandling i disse sakene anslås til omtrent 600 000 kroner. Statens Innkrevingssentral har oppgitt at den bruker ca. 2 millioner kroner. Over 60 % av statens inntekter av egenandeler (1998) går således bort til administrasjon og innkreving. Administrasjonen av innkrevingen kostet i 1998 rundt kr 540,- pr. krav. Det er vanskelig å forsvare en så kostnadskrevende ordning.

Egenandelssystemet bør derfor reformeres. Departementet vil ikke gå inn for å fjerne egenandelene. Som nevnt yter egenandelen et bidrag til finansieringen av fri rettshjelp, og de har en preventiv effekt. Men regelverket må forenkles betydelig.

En ny egenandelsordning må etter departementets oppfatning sikre at statens inntekter fra egenandelene opprettholdes på dagens nivå slik at finansieringen av fri rettshjelp ikke svekkes. Egenandelens preventive effekt bør så vidt mulig opprettholdes slik at man unngår unødige prosesser. Videre må egenandelsordningen være enkel og rimelig å administrere, og den må være mest mulig forutsigbar for den som søker rettshjelp.

Når det gjelder egenandelens utforming, er det særlig tre spørsmål som reiser seg. Det ene er om egenandelen bør utgjøre et fast kronebeløp eller en prosent av rettshjelpsutgiftene i den enkelte sak eller – som dagens ordning – en kombinasjon. Et annet spørsmål er egenandelens størrelse. Det tredje er i hvilken utstrekning personer med særlig lav inntekt skal fritas for egenandel, eventuelt betale en lavere egenandel.

For så vidt gjelder spørsmålet om egenandelen bør utgjøre et fast kronebeløp eller en prosent av utgiftene, taler de beste grunner etter departementets mening for å sette egenandelen til et fast kronebeløp i rettsrådssakene – dvs. de sakene som løses utenfor rettergang. Når det gjelder fri sakførsel – altså de saker som havner i retten – bør man etter departementets oppfatning opprettholde dagens ordning med en kombinasjon av et fast kronebeløp – en grunnandel – og en tilleggsandel som utgjør en viss prosent av de totale utgiftene i saken. Departementet legger her avgjørende vekt på at en prosentvis tilleggsandel i disse tilfellene kan bidra til at klienten har en økonomisk egeninteresse i å begrense rettssaken mest mulig og ikke trekke den unødig ut med tvilsomme krav og anførsler. Samtidig bør det settes et tak på tilleggsandelen både for å skåne klienten for store egenandelskrav og for å sikre en viss forutberegnelighet: Klienten bør på forhånd vite hva vedkommende maksimalt vil måtte betale.

Dette behøver ikke å svekke egenandelene som finansieringskilde. Det innebærer imidlertid at grunnandelen må økes noe i forhold til dagens nivå (kr 300,-). Gitt uendret antall fri rettshjelpssaker, vil en grunnandel på f.eks. kr 500,- (sammen med tilleggsandel i fri sakførselssaker, jf. nedenfor) gi tilnærmet samme omfang av egenandelenes bidrag til finansieringen av fri rettshjelp. Selv for personer med meget små inntekter vil kr 500,- være til å bære når man tar hensyn til hvor viktige disse sakene må antas å være for vedkommende. De saker som gir grunnlag for fri rettshjelp forutsettes å være av stor personlig og velferdsmessig betydning for klienten, og da kan det ikke sees å være urimelig at klienten bidrar med et beløp i denne størrelsesorden. Dette kan også uttrykkes på en annen måte: Om klienten ikke vurderer sitt juridiske bistandsbehov til å være verdt eksempelvis kr 500,-, er det ikke uten videre gitt at det offentlige bør finansiere det heller. Det må også legges vekt på at fri rettshjelp er en støtteordning, og med en egenandel i den størrelsesorden som antydnet, vil det offentlige støtte i hver enkelt sak likevel utgjøre mange ganger dette beløpet. Endelig må det legges vekt på at de færreste har behov for fri rettshjelp mer enn én gang eller et fåtall ganger i løpet av en flere års periode (i motsetning til hva som f.eks. gjelder for helsetjenester) slik at det vanligvis ikke blir tale om flere egenandeler over kort tid som samlet kan bli en betydelig belastning.

I fri sakførselssakene, dvs. de som kommer for domstolene, bør klienten også betale en tilleggsandel. Etter departementets oppfatning bør denne fort-

satt utgjøre 25 % av de totale rettshjelpsutgiftene, men det bør som nevnt settes et tak. Departementet antar – fordi fri rettshjelp fortsatt vil være forbeholdt de med relativ lav inntekt – at dette taket passende kan settes til rundt kr 5000,-. Det vil etter departementets oppfatning gi en rimelig avveining mellom hva klienten vil kunne makte å betale på den ene side og på den annen side hensynet til egenandelen som finansieringskilde og til dens preventive effekt.

Etter dagens rettshjelpslov med tilhørende forskrifter betales tilleggsandel når klientens inntekt overstiger 70 000–90 000 kroner (avhengig av forsørgelsesbyrde), samtidig som fylkesmannen etter skjønn kan frafalle tilleggsandelen helt eller delvis, mens grunnandelen ikke kan frafalles, jf. foran pkt. 7.1.6. Ved en eventuell gjennomføring av de reformer som er foreslått ovenfor, vil det være grunn til å vurdere begrensningene med hensyn til hvem som skal betale tilleggsandel og behovet for reglene om helt eller delvis frafall av tilleggsandelen. En ordning uten adgang til frafall av tilleggsandel vil medføre enklere regelverk, større forutberegnelighet og lavere kostnader for det offentlige.

Departementet har foretatt beregninger som viser at et egenandelssystem med beløp som antydnet ovenfor og med det omfang av plikten til å betale egenandel som antydnet i foregående avsnitt, -gitt uendret etterspørsel etter fri rettshjelp – ville gitt samlede inntekter på mer enn de snaut 9 millioner kroner som staten faktisk fikk inn i 1998 etter dagens ordning. Økte inntekter fra egenandeler vil kunne brukes til å bedre rettshjelpsordningen for øvrig.

Administrative rutiner – innkreving

Som nevnt ovenfor er utregning og innkreving av egenandeler i dag svært ressurskrevende – særlig i forhold til hva staten får inn i egenandeler. Behovet for et enklere og mer rasjonelt system er derfor stort.

Fri rettshjelp er en økonomisk støtteordning i de tilfelle hvor en person har behov for juridisk bistand. Det offentlige betaler helt eller delvis det salær klienten ellers skulle betalt til sin advokat. Advokaten påtar seg å utføre et oppdrag for klienten, men er innforstått med at salæret helt eller delvis skal betales av det offentlige. Da synes det mest naturlig at advokaten står for innkreving av egenandelen. Advokaten har selv valgt å påta seg oppdraget og dermed innlede et kontraktsforhold med klienten, og i de fleste saker vil egenandelen kun bestå av en grunnandel som advokaten kan kreve betalt samtidig med at vedkommende påtar seg oppdraget. Advokaten behøver derved ikke foreta noen kredittvurdering av klienten og slipper tungvinte innkrevingrutiner. I de tilfelle det skal betales tilleggsandel, kan advokaten fakturere og innkreve dette på samme måte som ved ethvert annet klientforhold. Dette burde ikke volde særlig besvær. I oppgjørsløp sender advokaten salærregning til det offentlige fratrasket egenandelen. Et slikt system som altså innebærer at det offentlige ikke lenger vil ha noen rolle ved innkreving av egenandelen, vil frigjøre betydelige ressurser i det offentlige, men uten samtidig å overføre nevneverdig belastning på advokatene.

12.6 Organisatoriske spørsmål

12.6.1 Innvilgelseskompetanse

Domstolenes og fylkesmannens kompetanse

I pkt. 7.1.5 er det redegjort for kompetansereglene etter rettshjelpsloven. Disse reglene er noe uoversiktlige og gir flere instanser innvilgelseskompetanse i forhold til en og samme søknad. Dette er ikke uten videre rasjonelt.

Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at domstolenes kompetanse i fri sakførselssaker utvides slik at domstolene får innvilgelseskompetanse i alle saker som skal opp for domstolene. Domstolene vil være den instans som har det beste grunnlag for å vurdere de faktiske og juridiske sider ved den sak det søkes om fri rettshjelp til. Domstolen vil gjennom stevning og prosesskrifter sitte på den informasjon som fylkesmannen ofte etter spør i disse sakene. Ved å flytte kompetansen til domstolen vil bare én offentlig instans være involvert. Dette vil gjøre det enklere for publikum å finne frem i systemet. En slik ordning vil også kunne bidra til at hele saksprosessen tar kortere tid ved at en slipper å avvente utfallet av søknaden hos fylkesmannen før en foretar rettergangsskritt. I de saker hvor det offentlige er motpart – og særlig hvor Staten ved Justisdepartementet er motpart – vil søkeren dessuten med en viss grunn kunne reise spørsmål om forvaltningen er habil til ta standpunkt til søknader om fri sakførsel. En slik problemstilling unngår man dersom domstolen alene har innvilgelseskompetansen i fri sakførselssakene.

En innvending som kan reises mot dette, er at det kan være uheldig at domstolen på forhånd tar stilling til søknader om fri rettshjelp fordi det kan rukke ved partenens tillit til domstolen. Domstolene treffer imidlertid allerede i dag en rekke prosessuelle avgjørelser etter domstolloven og tvistemålsloven som kan gå parten i mot uten at det røkkes ved domstolens habilitet.

Hovedregelen bør etter dette være at søknader om fri sakførsel avgjøres av den domstol som skal behandle sakens realitet.

Dette medfører at fylkesmennenes kompetanse begrenses for så vidt gjelder fri sakførsel. For øvrig ser departementet ikke grunn til å endre fylkesmennenes kompetanse.

I 1997 foreslo Høyesterett at Høyesterett skulle kunne gi bevilling til fri sakførsel selv om parten ikke fyller de økonomiske vilkårene i rettshjelpsloven § 8. Vilåret er at det finnes rimelig å innvilge fri rettshjelp utfra sakens prinsipielle interesse eller av andre grunner. Lovforslaget vil gi Høyesterett en vid skjønnsmessig adgang til å pådra det offentlige utgifter til fri sakførsel. Kriteriene «sakens prinsipielle interesse» og «andre grunner» er likevel reelle rettslige vilkår som Høyesterett må forholde seg til.

Justisdepartementet deler Høyesteretts oppfatning av at det vil kunne være uheldig om ikke Høyesterett får til behandling saker som har prinsipiell interesse. Justisdepartementet er derfor enig i at det bør vurderes om det skal innføres en regel som foreslått av Høyesterett i rettshjelpsloven. Da forslaget gjelder dispensasjon fra de økonomiske vilkårene for å få fri sakførsel, har departementet foreslått at forslaget inntas i rettshjelpsloven som nytt annet ledd i § 10.

Justisdepartementet sendte forslaget på høring høsten 1999 med høringsfrist til 6. desember 1999.

Advokatenes kompetanse

Etter forskrift til lov om fri rettshjelp har advokater kompetanse til selv å innvilge fritt rettsråd. Advokatene kan på denne måten ta stilling til om rettsråd kan gis allerede ved den første klientkonferansen, og klienten vil straks få vite om bistand dekkes av det offentlige. Ordningen er tid- og ressursbesparende.

Advokatens kompetanse begrenses ved at klienten må oppfylle rettshjelpslovens økonomiske grenser. Videre må klientens problem være blant de prioriterte områdene i loven og advokaten kan ikke innvilge mer enn 10 timer bistand pr. sak.

For visse sakstyper er det innført faste satser (stykkpris) for betaling til advokaten. Stykkprissatsen er beregnet ut fra et antatt gjennomsnittlig timeforbruk i disse sakene. Eksempelvis har advokater kompetanse til å innvilge syv timer juridisk bistand i en sak om felleseieskifte, eller seks timer bistand i en sak om oppsigelse av husleieforhold. Etter avsluttet oppdrag sender advokaten inn sitt krav til fylkesmannen, som utbetaler salær etter den aktuelle stykkprissats. Dersom advokaten ser at oppdraget fordrer arbeid utover det dobbelte timetall av det stykkprissatsen gir, må fylkesmannen innvilge bistanden.

Departementet ser ikke behov for å endre disse reglene.

12.6.2 Offentlige rettshjelpskontorer

Innledning

I Norge har det vært en tradisjonell oppfatning at en best skaper en uavhengig og dyktig advokatstand ved at rettshjelp drives som privat næringsvirksomhet. Juridisk bistand er ansett som en privat tjeneste der prisen som utgangspunkt best styres av markedet. Det offentliges ansvar har bestått i å subsidiere befolkningsgrupper som ikke har råd til å betale advokat for rimelig og nødvendig bistand.

Advokater som påtar seg oppdrag under fri rettshjelp godtgjøres etter en timesats fastsatt av staten (se om dette i pkt. 6.2). Dette systemet har virket i mange år, og man har en tilsvarende ordning i de andre nordiske land. Man kan imidlertid tenke seg alternativer til denne ordningen. En mulighet kan være fri prisdannelse. Det kunne tenkes å bedre tilbudet vesentlig. Men en slik ordning ville trolig falle meget kostbar, og fremstår derfor som lite aktuell.

En kan også tenke seg et anbudssystem hvor advokattjenester under fri rettshjelp legges ut på anbud og hvor staten inngår avtale med de advokater som inngir anbud på den laveste timepris. Klienten måtte da henvises til å velge blant disse advokatene. Et slikt system vil imidlertid stride mot prinsippet om fritt valg av advokat, og det er også andre motforestillinger.

En annen mulighet er å innføre en plikt for advokatene til å utføre offentlige rettshjelpsoppdrag. Det er imidlertid ikke dokumentert noe behov for en slik plikt, og departementet finner ikke grunn til å utrede den nærmere. En må dessuten regne med at en oppdragsplikt vil møte betydelig motstand blant advokatene både på prinsipielt grunnlag og i den praktiske gjennomføringen.

Advokatenes deltakelse bør derfor etter departementets syn fortsatt baseres på frivillighet, med godtgjøring etter en offentlige salærsats.

Et spørsmål er imidlertid om det eksisterende rettshjelpstilbudet bør suppleres med juridisk bistand fra offentlige rettshjelpskontorer. Dette temaet drøftes i dette avsnittet.

Bakgrunn

Hel eller delvis organisering av fri rettshjelp i offentlige rettshjelpskontorer har lang tradisjon her i landet, se om dette i den historiske oversikten i pkt. 2.2.2. Før rettshjelpsloven av 1980 var det etablert flere offentlige rettshjelpskontorer. I Oslo ble Kontoret for fri rettshjelp opprettet i 1893. Formålet med driften var å gi rettshjelp og veiledning til ubemidlede med hovedvekt på korte, muntlige konsultasjoner. Det ble opprettet tilsvarende kontorer i Bergen, Stavanger og Trondheim. Disse ble imidlertid nedlagt rundt 1970, og ordningen med fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat ble innført i stedet.

I NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge ble både prinsipielle og økonomiske sider ved å opprette offentlige advokatkontorer drøftet. Utvalget foreslo en lovbestemmelse om at det kan opprettes offentlige advokatkontorer. Utvalget foreslo også at det ble satt i gang prøvedrift med offentlige kontorer i advokatløse eller advokatfattige strøk. Standpunktet ble begrunnet med at slike kontorer ville gi et bedre rettshjelpstilbud og at advokatdekningen kunne bedres generelt ved at kontorene var åpne både for betalende og ikke-betalende klienter. Utvalget fant mindre grunn til å anbefale opprettelse av offentlige advokatkontorer i sentrale bystrøk, forutsatt at samfunnet hadde tilfredsstillende informasjonsordninger.

I forbindelse med utformingen av lov om fri rettshjelp uttalte departementet et ønske om å holde muligheten for offentlige advokatkontorer åpen, og adgangen til å yte rettshjelp fra offentlige kontorer ble hjemlet i loven, jf. § 2 første ledd. Departementet fant imidlertid ikke tiden moden for å satse sterkt i den retning, se Ot.prp. nr. 35 (1979–80) side 44.

Stortingsrepresentant Lisbeth Holand fremmet 12. mars 1997 bl.a. et forslag om en forsøksordning med kommunale eller interkommunale rettshjelpssentre i tre fylker (Dokument 8:63 (1996–97)), jf. Innst. S. nr. 256 (1996–97). Justiskomiteen syntes forslaget virket interessant og ba om at en forsøksordning med interkommunale rettshjelpssentre blir utredet nærmere (innstillingen side 2 og 3). Stortinget behandlet innstillingen 18. juni 1997 og oversendte forslaget til Regjeringen til utredning og uttalelse.

Erfaringer fra Sverige og Finland

Som nevnt i pkt. 5.2 ovenfor, har Sverige frem til i dag hatt ordningen med De allmänna advokatbyråerna. Disse offentlige advokatbyråene fungerte ved siden av de privatpraktiserende advokatene. Byråene – ca. 30 i antall – ble opprettet i forbindelse med den svenske rettshjelpsreformen i 1973, og har gitt bistand og rådgivning etter rettshjelpsloven, men har også – avhengig av kapasitet – bistått på juridiske saksfelt utover rettshjelpslovens dekningsområder. Det administrative ansvaret for byråene lå hos Domstolsverket, som er en egen administrasjonsenhet for rettsvesenet.

Motivene for opprettelsen av de offentlige kontorene var hovedsakelig å møte en økende etterspørsel etter kvalifisert juristbistand som en følge av reformen i 1973. Videre ønsket man å gi den enkelte rettshjelpssøkende

mulighet til fritt å velge mellom en privatpraktiserende advokat og en offentlig ansatt jurist.

Den økonomiske målsetningen var at byråene skulle ha inntjening som utgjorde full kostnadsdekning. Det var imidlertid få byråer som oppfylte dette målet.

I desember 1998 vedtok den svenske Riksdagen å avvikle De allmänna advokatbyråerna. I tillegg til de rene økonomiske hensyn ble det sett hen til det generelle prinsipp om at det offentlige ikke bør konkurrere på markeder der det finnes godt utbyggede private tilbud. Videre ble det lagt vekt på at motivene for opprettelsen av de offentlige byråene var svekket; det nå er god tilgang på private advokattjenester i Sverige og klienttilfanget til de offentlige byråene er redusert.

I Finland er rettshjelpsordningen dels organisert ved offentlige rettshjelpsbyråer og dels ved bistand fra privatpraktiserende advokater. Frem til 1998 lå de offentlige rettshjelpsbyråene under kommunenes ansvarsområde. Systemet er imidlertid endret, slik at de offentlige rettshjelpsbyråene nå er et statlig ansvar. Det er et mål at byråene skal være selvfinansierende. Dagens system har imidlertid ikke vært i drift lenge nok til å vurdere om målsetningen nås.

De finske rettshjelpsbyråene er nærmere omtalt i pkt. 5.4. ovenfor.

Erfaringer fra Norge

I Norge er nyere erfaringer med offentlige rettshjelpskontorer begrensede. Som nevnt i pkt. 7.2.2, er det etablert et offentlige rettshjelpskontor i Finnmark. Virksomheten er gjort permanent.

I pkt. 7.2.1 presenteres Kontoret for fri rettshjelp i Oslo. Staten har det økonomiske ansvaret for driften av kontoret, men administrativt hører kontoret under Oslo kommune. Kontoret disponerer 16,5 stillingshjemler, fordelt på kontorsjef, advokater og kontorpersonale, for det meste i deltidsstillinger. I følge årsmeldingen i 1998 hadde kontoret 5511 rådsøkende, noe som svarer til et tidsforbruk på ca. 2 time pr. sak. I de senere årene er fremmedsaker blitt et av hovedarbeidsområdene for kontoret. For øvrig er familierettsspørsmål, saker om husleie og fast eiendom, saker om gjeldsforhold og arbeidsforhold sentrale arbeidsområder for kontoret.

Privatpraktiserende advokater er tilknyttet på deltidsbasis, og det er organisert vaktordninger som muliggjør vide åpningstider. Advokatene avlønnes etter offentlig lønnsregulativ og ikke etter de offentlige salærsatser.

Kontoret i Oslo har etter det departementet erfarer funnet frem til en hensiktsmessig og effektiv driftsform. Kontoret tilbyr en type bistand og dekker et behov som privatpraktiserende advokater i mindre grad fanger opp. Kontoret gir effektiv «juridisk førstehjelp», og har i stor grad et klienttilfang som er typisk for en storby. Departementet mener på denne bakgrunn at driften av kontoret bør opprettholdes.

Prinsipielle betraktninger

Departementet ser enkelte fordeler ved etablering av offentlige rettshjelpskontorer. Erfaringer fra Kontoret for fri rettshjelp i Oslo tyder på at de kan

tilby en type bistand og dekke en type behov som de privatpraktiserende advokatene muligens i mindre grad fanger opp. I kombinasjon med de privatpraktiserende advokatene vil ordningen derfor kunne gi et mer omfattende rettshjelpstilbud enn i dag og bidra til å øke det totale rettshjelpstilbudet.

Mange i befolkningen har problemer med å få oversikt over sin egen juridiske eller faktiske situasjon og har behov for bistand til å kartlegge sine problemer. Personer med svak økonomi vil ofte kvie seg for å oppsøke advokat på grunn av det høye kostnadsnivået. Mange er usikre på om deres problem er av juridisk art og likeledes om problemet omfattes av den offentlige rettshjelpsordningen.

Korte, muntlige konsultasjoner ved et offentlig kontor vil kunne klarlegge og sile klienters juridiske problemer. I mange tilfelle vil oppdraget kunne avsluttes etter denne første konsultasjonen. Klientens problem er kanskje ikke av juridisk karakter eller kan avhjelpes raskt ved informasjon om hvor vedkommende kan henvende seg eller hvordan klienten selv kan løse sitt problem uten ytterligere advokatbistand. Advokaten kan henvise til relevante offentlige instanser og veilede om rettigheter og plikter overfor det offentlige. Dette målet kan imidlertid oppnås ved forslaget om gratis førstegangskonsultasjon hos advokat som ble beskrevet i pkt. 12.3 ovenfor.

Departementet har prinsipielle innvendinger mot opprettelse av offentlige rettshjelpskontorer. Både i konflikter overfor det offentlige og i tvister mellom private parter er retten til fritt advokatvalg av stor betydning. Det er et viktig prinsipp at det skal finnes en fri og uavhengig advokatstand og at den enkelte skal kunne stå fritt ved valg av advokat. Klienten må ha full tillit til sin advokat. Dette må anses som en del av borgernes rettssikkerhet. Dette synspunkt har imidlertid først og fremst relevans dersom den totale offentlige bistand eller i alle fall store deler av den organiseres ved hjelp av offentlig ansatte advokater.

Advokater har en spesiell funksjon i samfunnet, og bør ha en uavhengig rolle i forhold til forvaltningen. Uansett hvordan et offentlig rettshjelpskontor organiseres, er det fare for at de ansatte advokatene i en viss grad vil kunne bli identifisert med det offentlige. Det er et grunnleggende krav at rettshjelperen sikres uavhengighet i den faglige vurderingen av den enkelte sak og i gjennomføringen av rettshjelpen uansett hvilke interesser som berøres i saken. Dette gjelder enten rettshjelpen ytes av et rettssenter eller av en privatpraktiserende advokat.

Det har vært hevdet at offentlige organiserte rettshjelpstiltak ikke kan gi tilstrekkelig sikkerhet for rettshjelperens uavhengighet i forhold til det offentlige. Det er særlig i saker hvor det offentlige er motpart at problemet blir satt på spissen. Rettshjelpsundersøkelsene viser nettopp at store deler av det udekkede rettshjelpsbehovet knytter seg til det offentlige som motpart. Erfaringer fra eksisterende offentlige kontorer viser også at en meget stor andel av oppdragene nettopp knytter seg til den offentlige forvaltningsvirksomhet på ulike sektorer.

Som vist i kapittel 6, er det et stort antall advokater i Norge. Det er registrert ca. 3800 praktiserende advokater. Videre er det relativt god geografisk spredning av privatpraktiserende advokater. Det vises i denne forbindelse til tabell 6.1 ovenfor.

Fremfor å opprette offentlige kontorer mener departementet at det offentlige kan spare administrative kostnader ved å benytte advokatene som alle-

rede driver sin virksomhet rundt om i landet. Departementet ser også betenkeligheter ved at det offentlige skal ta på seg arbeidsgiveransvar for ansatte ved et større antall offentlige rettshjelpskontorer og de øvrige administrative oppgaver knyttet til drift av slike kontorer.

For å få til en forsvarlig drift av et offentlig rettshjelpskontor må det ha et klientgrunnlag av et visst omfang. Dette tilsier at eventuelle rettshjelpskontorer bør etableres i større byer, der advokattettheten regelmessig allerede er stor. Departementet er skeptisk til å plassere offentlige rettshjelpskontorer på mindre steder, idet en etablering da kan redusere næringsgrunnlaget til lokale privatpraktiserende advokater. Departementet finner det prinsipielt uheldig at det offentlige skal konkurrere på felt hvor det allerede er et godt utbygget privat tilbud. Erfaringene fra Sverige støtter dette syn.

Departementet finner det derfor lite hensiktsmessig og prinsipielt uheldig å etablere nye offentlige rettshjelpskontorer.

12.6.3 Økonomisk støtte til advokater i utkantstrøk

For å bedre advokatdekningen i deler av landet ble det i 1982 innført en ordning med økonomisk støtte for advokater som ønsker å etablere seg i utkantstrøk. Støtten gis både i form av en engangsstøtte til dekning av etableringsutgifter og som en årlig støtte til kontordager i distriktene. I 1999 er det bevilget ca. kr 290 000,- under ordningen.

Departementet mottar få søknader om støtte jf. pkt. 6.3, og beløpet som utbetales pr. advokat er forholdsvis lite og neppe avgjørende for etablering i utkantstrøk. Antallet advokater i Norge er i stadig vekst. Det var pr. medio 1999 3805 praktiserende advokater mot 2064 i 1980. I gjennomsnitt var det i Norge 1156 innbyggere pr. advokat i 1998, i 1980 var det tilsvarende tall 1981. Advokatdekningen i dag er således bedre enn den var da støtten ble opprettet, og dette synes også å gjenspeile seg i at det er en bedre geografisk spredning av advokater jf. pkt. 6.3.

Saksbehandlingen av støtteordningen er ressurskrevende både for fylkesmennene og departementet. På bakgrunn av dette foreslår departementet at støtteordningen avvikles. De midler som herved frigjøres, bør brukes til en generell bedring av ordningen med fri rettshjelp, jf. forslag i pkt. 12.4.

12.7 Forenkling av regelverket om fri rettshjelp

Et prinsipielt spørsmål knyttet til utformingen av rettshjelpsloven er om loven skal angi så konkret som mulig hvilke saker som den omfatter, eller om loven skal utformes skjønnsmessig slik at den kan fange opp flest mulige saker på bakgrunn av en konkret vurdering. I det første tilfelle vil loven bli mest forutberegnelig. Søker vil ut fra lovteksten kunne se om vedkommende kan påregne fri rettshjelp eller ikke. Ved å utforme loven mer skjønnsmessig vil man i større grad kunne knytte innvilgelsen av fri rettshjelp til søkerens individuelle situasjon og behov utfra en konkret vurdering. Dagens lov inneholder elementer av begge disse løsningene. De prioriterte sakstypene er klart angitt. Samtidig åpner loven for en skjønnsmessig adgang til å innvilge fri rettshjelp også i andre sakstyper. Men også i de prioriterte sakstypene skal det foretas en rimelighetsvurdering av om fri rettshjelp bør innvilges. Dette medfører

usikkerhet for dem som har behov for fri rettshjelp. De kan ikke utfra loven lese seg til om de vil få det eller ikke. Det får de først vite etter en ofte flere måneder lang søknadsbehandling. Den relativt omfattende skjønnsutøvelsen som skal foretas i den enkelte sak innebærer også en betydelig arbeidsbelastning for de instanser som behandler rettshjelpssøknader og binder betydelige offentlige ressurser. Det er f.eks. antatt at fylkesmennene samlet bruker ca. 22 årsverk på behandling av søknader om fri rettshjelp. Mye av dette arbeidet er knyttet til en ofte vanskelig skjønnsutøvelse.

På den annen side er det ikke gitt at mer firkantede løsninger totalt sett vil gi de beste løsninger. Departementet mener likevel at man ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven særskilt bør vurdere å utforme loven slik at den noe mer presist angir når fri rettshjelp kan innvilges. En mulighet vil være å omforme loven slik at den angir hvilke saksområder som ikke omfattes av rettshjelpsloven. En slik utforming kan gjøre det lettere for potensielle søkere å finne begrensningene i loven. Denne type utforming blir ofte brukt i forsikringer, deriblant rettshjelpsforsikringer, når forsikringsselskapene klart vil angi hvilke begrensninger politen inneholder. I en revidert rettshjelpslov vil en slik utforming kunne gjøre det lettere for brukerne å lese loven, og praksis vil bli mer ensartet. Lovgiver vil dessuten mer presist kunne styre rettshjelpen unna mindre viktige sakstyper.

Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven.

12.7.1 Formålsparagraf i rettshjelpsloven

Departementet viser til Statskonsults rapport hvor det ble etterlyst en målgivelse i rettshjelpsloven. Statskonsult påpeker at det ifølge Statens økonomiregelverk foreligger en plikt til å formulere mål for tilskuddsordninger. Statskonsult foreslår derfor at det innarbeides målformuleringer i regelverket. Departementet er enig i dette og vil ved en fremtidig revisjon av loven foreslå at det innsettes en formålsparagraf i rettshjelpsloven. Formålsparagrafen bør angi hvilke konkrete målsettinger loven har.

12.8 Informasjon om fri rettshjelp

12.8.1 Informasjon

Departementet foreslår nedenfor i pkt. 12.8.2 å benytte de muligheter internett-teknologien åpner for i forbindelse med rettshjelpsordningen. I tillegg foreslår departementet at en brosjyre om ordningen gjøres tilgjengelig på advokatkontorer, sosial- og trygdekontorer og ved domstolene. Departementet viser i den forbindelse til at Statskonsult anbefaler i sin rapport om fri rettshjelp side 49 at det i større grad satses på å nå målgruppen med informasjon om rettshjelpsordningen.

Undersøkelser foretatt på 90-tallet viser at mange har kunnskap om fri rettshjelpsordningen. I en undersøkelse foretatt av Opinion på oppdrag fra Fafo i 1996 hadde et stort flertall (80 %) av den voksne befolkningen hørt om ordningen. Dette samsvarer også med undersøkelser foretatt 1991. Samtidig avdekker undersøkelsene at mange ikke kan gjøre rede for ordningen og dens betingelser. De gruppene som sjeldnere har hørt om ordningen er i følge Fafo-

rapporten innbyggere i Nord-Norge, unge voksne, eldre og de med liten eller ingen videreutdanning og lav inntekt.

Etter dagens ordningen gir det offentlige informasjon til publikum særlig gjennom de innvilgende instanser. Fylkesmennene er den offentlige instansen med videst kompetanse til å innvilge fri rettshjelp. Fylkesmennene kan derfor være en naturlig instans å kontakte dersom man ønsker informasjon. Både potensielle klienter, advokater og domstoler tar kontakt med fylkesmennene for å få informasjon om ordningen. Departementets informasjon om fri rettshjelp er samlet i en bok som inneholder rettshjelpsloven med tilhørende forskrifter. Videre inneholder boken en redegjørelse for praksis og forskjellige tolkningssspørsmål. Boken brukes i stor utstrekning av fylkesmennene, domstolene og advokatene. Den er imidlertid ikke så lett tilgjengelig for rettshjelpslovens publikum. Departementet ønsker derfor å gjøre ytterligere bestrebelser på å informere om ordningen.

12.8.2 Internett

Bruk av informasjonsteknologi og internett åpner nye muligheter for å kommunisere med borgerne og å effektivisere saksbehandlingen. Saksbehandlingen i forbindelse med rettshjelpsordningen er likevel fortsatt basert på papir og ordinær postgang. Særlig utviklingen av teknologien rundt internett åpner muligheter for å endre på dette. I dag kan man over internett bestille varer og tjenester. Bankene har søknadsskjemaer for boliglån liggende ute på internett. Departementet blir stadig oftere kontaktet av advokater som etterspør elektroniske tjenester på dette feltet.

Departementet ønsker derfor å tilrettelegge rettshjelpsordningen slik at det kan søkes om bistand over internett. Dermed vil brukerne få bedre tilgjengelighet til ordningen. Departementet tenker seg at søknadsskjemaer og skjemaer for advokatenes arbeidsoppgaver legges ut på nettet og tilrettelegges slik at de kan fylles ut og sendes elektronisk til rette instans. Videre kan det opprettes veiledningssider og et presedensarkiv hvor anonymiserte avgjørelser legges ut. Et presedensarkiv knyttet til internettsidene vil kunne sikre en ensartet praksis samt være en veiledning både for søker, advokater og det offentlige. Avgjørelser av prinsipiell verdi vil kunne anonymiseres og legges i en søkebase slik at man kan lete opp saker som er tilnærmet lik sin egen. Videre vil internettsidene kunne lenkes til andre aktuelle sider. Naturlige lenker vil være til domstolenes-, fylkesmennenes-, lovdatas- og Advokatforeningens internettsider. Rettshjelpssidene vil inneholde en utfyllende veiledning i bruk av rettshjelpsloven. Den vil også kunne inneholde tips om hvordan man alternativt kan gå frem for å få kartlagt sitt rettshjelpsbehov. Dette kan skje både ved informasjonsbulletiner fra departementet og ved at det legges ut lenker til for eksempel forskjellige typer offentlig oppnevnte råd og ombud.

Saksgangen ved elektronisk saksbehandling vil skje ved at man fyller ut søknadsskjema som ligger ute på internett. Dette søknadsskjema sendes deretter elektronisk til den aktuelle instans. På bakgrunn av disse opplysningene vil saksbehandler kunne avgjøre søknaden og meddele vedtaket. På dette vedtaket vil søker få et saksnummer som advokaten bruker i forbindelse med sin salærregning. Ved bruk av dette nummeret vil systemet automatisk vise til søknaden. Alle tilleggsoppgaver vil kunne scannes inn i systemet.

Søknadsskjemaene og arbeidsoppgaver vil kunne inneholde sensitive opplysninger. Disse opplysningene kan sikres ved at søkeren krypterer forsendelsen slik at bare rette mottaker er i stand til å lese innholdet. Systemet er allerede utviklet for bruk av det offentlige og er forholdsvis enkelt å bruke. En innvending mot å bruke ressurser på dette er at mange av dem som faller inn under ordningen nok vil ha begrenset adgang til pc og internett. Denne ordningen vil imidlertid gjøre det enklere for advokater, offentlige kontorer o.l å bistå søkere med å sende inn søknader og vil dermed kunne frigjøre offentlige og private ressurser.

12.9 Økonomiske konsekvenser

Departementet antar at de samlede kostnadene ved de forslag som er omtalt i denne meldingen vil ligge innenfor en kostnadsramme med en helårsvirkning på 30 millioner kroner. Departementet vil komme tilbake til den bevilgningsmessige oppfølgingen i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 22. desember 1999 om fri rettshjelp blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Lov om fri rettshjelp*****Kap. I. Alminnelige bestemmelser******§ 1 Hvilken bistand kan gis som fri rettshjelp***

Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jfr. kap. III, IV og V. Loven gjelder ikke for saker om idømming eller fullbyrding av straff.

§ 2 Hvem kan gi fri rettshjelp. Advokaters plikt til å orientere om ordningen.

Fri rettshjelp i form av fritt rettsråd og fri sakførsel gis av privatpraktiserende advokat eller av offentlig advokatkontor.

Praktiserende advokat har plikt til å orientere klientene om muligheten for å søke fri rettshjelp i tilfelle hvor de kan tenkes å ha rett til slik bistand.

Departementet kan ved forskrift eller i enkelttilfeller samtykke i at fri rettshjelp gis av andre enn advokater.

I tilknytning til innvilget fri rettshjelp, eller for å bringe på det rene om juridisk bistand i slik form er nødvendig, kan det gis dekning av utgifter til annen sakkyndig bistand.

§ 3 Godtgjøring for bistand.

Kongen fastsetter regler om godtgjøring for bistand etter denne lov.

For arbeid som betales av det offentlige, kan det ikke kreves eller mottas ytterligere vederlag av klienten.

§ 4 Hvem kan få fri rettshjelp.

Fri rettshjelp gis til personer. Når særlige grunner taler for det, kan fri rettshjelp også gis til selskaper, foreninger, stiftelser og ikke organiserte grupper.

Fri rettshjelp gis ikke dersom søkeren har tegnet rettshjelpsforsikring som helt eller delvis dekker søkerens utgifter til juridisk bistand i saken med mindre særlige forhold gjør det rimelig. Søknad om bistand til dekning av egenandel behandles etter reglene om fritt rettsråd og fri sakførsel.

Rettshjelpen må gjelde oppdrag som det er naturlig at advokat her i riket utfører. Rettshjelp som nevnt i kap. IV Fri sakførsel kan likevel bare gis for saker som behandles av norsk domstol eller forvaltningsorgan.

Når særlige grunner taler for det, kan departementet bestemme at utgifter til rettshjelp ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan helt eller delvis kan dekkes.

§ 5 Etterbevilling av fri rettshjelp.

Fri rettshjelp kan gis også etter at den sak eller det aktuelle problem det søkes fri rettshjelp for, er ferdigbehandlet.

§ 6 Fri rettshjelp utover lovens ordninger.

Departementet kan i enkelttilfeller som faller utenfor loven, helt eller delvis dekke en persons utgifter til rettshjelp.

Departementet kan iverksette særlige rettshjelptiltak for grupper med spesielle behov.

§ 7 Utfyllende bestemmelser.

Departementet kan i forskrift fastsette en øvre grense for det antall timer fri rettshjelp som kan innvilges.

Departementet gir nærmere bestemmelser om gjennomføring og utfylling av loven.

Kap. II. Økonomiske vilkår for fri rettshjelp**§ 8 Inntekts- og formuesgrenser.**

Fri rettshjelp gis til den som har formue og inntekt under bestemte grenser som fastsettes av departementet, dersom de særlige vilkår fastsatt i kap. III Fritt rettsråd, kap. IV Fri sakførsel eller kap. V Fritak for rettsgebyr er oppfylt.

For ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, skal samlet inntekt og formue legges til grunn. Dersom tvisten gjelder disse personer innbyrdes, eller det i andre særlige tilfeller er rimelig, kan den enkeltes økonomi vurderes isolert.

Samlet vurdering av inntekt og formue skal som regel finne sted også ellers hvor flere personer sammen søker fri rettshjelp, eller hvor andre enn søkeren har reell interesse i de spørsmål det søkes bistand til.

§ 9 Egenandel.

Klientene skal pålegges å betale en andel av utgiftene til bistand etter denne lov. Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om egenandelens størrelse og om fritak for egenandel.

Fylkesmannen kan samtykke i at egenandelen delvis frafalles når særlige forhold gjør det rimelig.

Krav på betaling av egenandel er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav på betaling av egenandel innkreves av Statens Innkrevingsentral. Innkrevingsentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn eller andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2–7. Innkrevingsentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggspant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7–9 første ledd.

§ 10 Unntak fra inntekts- eller formuesgrensen.

Når særlige forhold gjør det rimelig, kan fylkesmannen - eller Trygderetten i saker etter § 22 første ledd nr. 1 - innvilge fri rettshjelp selv om inntekts- eller formuesgrensene er overskredet.

§ 11 Refusjon av det offentliges utgifter.

Får noen sin økonomiske stilling vesentlig bedret gjennom bistand gitt etter denne lov, skal fylkesmannen kreve det offentliges utgifter i forbindelse med rettshjelpen erstattet dersom ikke særlige forhold gjør det urimelig. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg. § 9 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 11a Adgang til å trekke tilbake bevilling til fri rettshjelp.

Bevilling til bistand etter denne lov som innvilges etter økonomisk behovsprøving kan trekkes tilbake dersom det er gitt ufullstendige eller uriktige opplysninger om søkerens økonomiske situasjon, eller dersom søkerens økonomiske situasjon er vesentlig bedret før rettshjelpen er avsluttet.

Utbetalt salær som etter vedtak i henhold til denne paragraf kreves refundert, er tvangsgrunnlag for utlegg. § 9 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Kap. III. Fritt rettsråd***§ 12 Reglenes virkeområde.***

Fri rettshjelp utenfor rettergang gis som fritt rettsråd eller som fritak for rettsgebyr etter § 27 tredje ledd. Som saker utenfor rettergang anses i denne forbindelse også behandling for forliksrådet, offentlig skiftebehandling med unntak av skiftetvist i søksmåls former, skjønn som styres av lensmann og voldsak som ikke går inn under § 16.

§ 13 Vilkår for fritt rettsråd.

I saker etter utlendingsloven har utlending rett til fritt rettsråd uten behovsprøving som bestemt i utlendingsloven § 42 tredje ledd.

I saker som nevnt i § 18 første ledd og i trygde- og pensjonssaker, kan fritt rettsråd gis til den som oppfyller de økonomiske vilkår i § 8, jfr. § 10, når dette kan antas nødvendig og det er rimelig at det offentlige yter slik bistand.

I andre saker enn nevnt i første og annet ledd, skal det som regel ikke gis fritt rettsråd. Når søkeren oppfyller de økonomiske vilkår i § 8, jf. § 10, kan fritt rettsråd likevel gis når det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.

§ 14 Hvem avgjør søknad om fritt rettsråd. Valg av advokat.

Søknad om fritt rettsråd avgjøres av fylkesmannen.

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om advokaters adgang til selv å innvilge fritt rettsråd i saker som nevnt i § 13 første og annet ledd.

Søkeren må normalt velge advokat i rimelig nærhet av sin bopel eller sitt oppholdssted. Advokat som er i tvil om han har kontor i slik rimelig nærhet, skal ta dette spørsmålet opp med fylkesmannen dersom det kan ha betydning for det offentliges godtgjøring til ham etter § 15. Spørsmålet tas opp før bistand blir gitt.

§ 15 Hva et fritt rettsråd kan omfatte.

Fritt rettsråd omfatter nødvendig rådgivning og bistand fra advokat i anledning et aktuelt problem.

Fylkesmannen kan samtykke i at søkerens egne vesentlige og nødvendige utgifter i anledning rettsrådet dekkes helt eller delvis.

Etter særskilt søknad kan fylkesmannen samtykke i at det nyttes annen sakkyndig hjelp i tilknytning til fritt rettsråd, eller for å bringe på det rene om juridisk bistand i slik form er nødvendig. Slikt samtykke skal bare gis i den utstrekning det er nødvendig for at søkerens problem kan løses på hensiktsmessig måte.

Etter særskilt søknad kan fylkesmannen utvide et fritt rettsråd til å gjelde bistand til å gjøre myndighetene oppmerksom på generelle forhold som måtte ligge til grunn for søkerens aktuelle problem, samt foreslå endringer og forbedringer av lovregler eller forvaltningspraksis.

Fylkesmannen fastsetter godtgjøring for bistand etter denne paragrafen.

Kap. IV. Fri sakførsel**§ 16 Reglenes virkeområde.**

Fri rettshjelp i saker for de alminnelige domstoler (unntatt forliksrådet), særdomstolene og visse forvaltningsorganer, gis som fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jfr. kap. V. Som særdomstoler regnes de domstoler som er nevnt i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene § 2, samt husleierett og arbeidsrett. Fri rettshjelp i omfattende voldgiftsaker kan unntaksvis gis etter bestemmelsene i dette kapittel.

§ 17 Fylkesmannens myndighet til å innvilge fri sakførsel.

Søknad om fri sakførsel avgjøres av fylkesmannen om ikke annet følger av §§ 18–22.

Fri sakførsel skal bare gis når søkeren oppfyller de økonomiske vilkår i § 8, jf. § 10, og det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, søkerens mulighet til å vinne fram

med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse.

Fylkesmannen kan også treffe vedtak om fri sakførsel i sak som nevnt i § 18 før saken er bragt inn for retten.

Domstol eller forvaltningsorgan som er gitt myndighet til å avgjøre saker om fri sakførsel etter § 18 og § 22 første og annet ledd, kan dersom det av særlige grunner finnes ønskelig, overlate til fylkesmannen å treffe avgjørelsen.

Fylkesmannen skal ved sin avgjørelse etter tredje og fjerde ledd legge til grunn de vilkår som er fastsatt for innvilgelse av fri sakførsel etter § 18 eller § 22 første og annet ledd.

§ 18 Rettens myndighet til å innvilge fri sakførsel etter behovsprøving.

Dersom en part fyller vilkårene i § 8, kan den rett som har saken til behandling, avgjøre søknaden om fri sakførsel i følgende tilfeller:

1. fra en eller begge parter i saker etter lov om ekteskap, lov om skifte annen del jf. kap. 4 eller barneloven kap. 5, 6 og 7, herunder også namsrettsbehandling.
2. fra skadede eller etterlatte i saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger.
3. fra leietaker i saker etter lov 16. juni 1939 nr. 6 om husleie § 38 og § 39 når saker gjelder bolig som leietaker bebor.
4. fra arbeidstaker i saker etter lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern m.v. §§ 61–66.

Retten skal innvilge søknad om fri sakførsel etter denne paragraf såfremt den finner det nødvendig med bistand fra advokat og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.

§ 19.1 Rettens myndighet til å innvilge fri sakførsel uten behovsprøving.

Vedkommende rett skal av eget tiltak og uten behovsprøving gi bevilling til fri sakførsel i følgende tilfeller:

1. for den vernepliktige i militærnektersaker etter lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner.
2. for den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsinngrep etter lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål kap. 33.
3. for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
4. for utlending i tilfeller som nevnt i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 42 første ledd.

§ 20 Fri sakførsel i saker om umyndiggjøring.

I saker etter lov av 28. november 1898 om umyndiggjørelse skal vergemålsretten, dersom den finner det nødvendig, av eget tiltak gi fri sakførsel til den som er begjært umyndiggjort eller som begjærer et vergemål opphevet. Fri sakførsel kan gis selv om den som er eller er begjært umyndiggjort, ikke tilfredsstiller de økonomiske vilkår for fri rettshjelp som er fastsatt i § 8.

I ankesak etter umyndiggjøringsloven § 15 og § 34 skal retten av eget tiltak og uten behovsprøving gi partene fri sakførsel.

§ 21 Oppnevning av prosessfullmektig i ekteskaps- og familiesaker for saksøkt som ikke møter.

I ekteskaps- og familiesaker etter § 18 første ledd nr. 1 kan retten, dersom den finner det nødvendig, oppnevne prosessfullmektig for saksøkt som er uteblitt eller ikke har gitt tilsvaret under saksforberedelsen, eller er uteblitt fra hovedforhandlingen. Oppnevning kan skje selv om saksøkte ikke fyller de økonomiske vilkår i § 8.

Saksøkte plikter å erstatte det offentliges utlegg til prosessfullmektig for ham. Beløpet er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 22 Fri sakførsel for visse forvaltningsorganer.

Fri sakførsel kan av eget tiltak gis av vedkommende forvaltningsorgan i følgende saker:

1. ankesaker til Trygderetten etter lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten, dersom partene fyller vilkårene i § 8 jfr. § 10.
2. Klagesaker til fylkestrygdekontoret eller Rikstrygdeverket etter folketrygdloven § 21–12, dersom parten fyller vilkårene i § 8.

Fri sakførsel etter første ledd gis ikke dersom vedkommende forvaltningsorgan finner at bistand fra advokat ikke er

nødvendig, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i saken.

Vedkommende forvaltningsorgan skal av eget tiltak og uten behovsprøving gi fri sakførsel i følgende saker:

1. saker som skal behandles av fylkesnemnda etter kap. 9 i lov om sosiale tjenester m.v.
2. saker som skal behandles av fylkesnemnda etter kap. 7 i lov om barneverntjenester.
3. saker for kontrollkommisjonen etter lov av 28. april 1961 nr. 2 om psykisk helsevern § 9.
4. saker som skal behandles etter kapittel [5] i lov om vern mot smittsomme sykdommer.

§ 23 Oppnevning av prosessfullmektig.

I henhold til bevilling til fri sakførsel oppnevner vedkommende rett eller forvaltningsorgan prosessfullmektig for parten. For voldgiftssaker foretas oppnevningen av fylkesmannen.

Ved oppnevning av prosessfullmektig skal partens ønske være avgjørende. Det offentlige skal i saker for domstolene vanligvis ikke dekke vesentlige merutgifter ved valg av prosessfullmektig med kontor utenfor rettskretsen, og i forvaltningssaker ved valg av prosessfullmektig som ikke har kontor i rimelig nærhet av søkerens bopel eller oppholdssted.

Den rett eller det forvaltningsorgan som har saken til behandling, fastsetter godtgjøring til prosessfullmektig og eventuelle sakkyndige. I voldgiftssaker fastsettes godtgjøringen av fylkesmannen.

§ 24 Hva fri sakførsel omfatter.

Fri sakførsel omfatter hel eller delvis dekning av salær til prosessfullmektig. Dessuten dekkes gebyr og sideutgifter ved saken etter bestemmelsene om fritak for rettsgebyr i kap. V. Den rett som har saken til behandling, avgjør om bevilling til fri sakførsel også skal omfatte rettergangsskritt ved annen domstol.

Fylkesmannen - eller Trygderetten/Rikstrygdeverket i saker etter § 22 første ledd nr. 1 og 2 - kan samtykke i at partenes egne vesentlige og nødvendige utgifter i anledning saken dekkes helt eller delvis. Det samme gjelder partenes utgifter til bistand fra sakkyndige som ikke er oppnevnt av retten. Når en part er pålagt utvidet møteplikt etter lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål § 115 første ledd jfr. § 199 tredje ledd eller lov 21.

mars 1975 nr. 9 om nordisk vitneplikt § 8, skal bevillingen til fri sakførsel omfatte partenes reise- og oppholdsutgifter.

Saksomkostningsansvar overfor motparten kan etter særskilt søknad til fylkesmannen dekkes i unntakstilfeller.

Etter særskilt søknad til fylkesmannen kan bevillingen utvides til å gjelde bistand til å gjøre myndighetene oppmerksom på generelle forhold som måtte ligge til grunn for saken, samt foreslå endringer og forbedringer av lovregler eller forvaltningspraksis.

§ 25 Saksomkostninger til det offentlige.

Dersom en part som har fri rettshjelp, vinner saken, skal saksomkostninger etter tvistemålslovens kap. 13 i tilfelle tilkjennes det offentlige i den utstrekning det er nødvendig for å dekke utgiftene til den fri rettshjelp.

Hvor det er grunn til det, kan retten samtykke i at en part som har fri rettshjelp, begjærer saken hevet som forlikt uten å nedlegge påstand om saksomkostninger til det offentlige. Retten kan overlate avgjørelsen til fylkesmannen hvis den finner at særlige forhold gjør det nødvendig.

Kap. V. Fritak for rettsgebyr

§ 26 Hva fritak for rettsgebyr omfatter.

Fritak for rettsgebyr omfatter behandlingsgebyrer og sideutgifter for den domstol eller det forvaltningsorgan bevillingen gjelder, etter lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr, lov 21. juli 1916 nr. 2 om vitners og sakkyndiges godtgjørelse m.v. og lov 14. august 1918 nr. 2 om utdrag i tvistemål og straffesaker.

Departementet gir nærmere bestemmelser om hvilke gebyrer og sideutgifter det kan gis fritak for.

§ 27 Vilkår for fritak m.v.

Fritak for rettsgebyr kan gis som del av bevilling til fri sakførsel etter § 24 etter de samme regler som gjelder for slik bevilling.

Den som ikke har krav på fri sakførsel, kan gis fritak for rettsgebyr dersom han fyller vilkårene i § 8 jfr. § 10. Fritak gis av den som har myndighet til å gi bevilling til fri sakførsel i saken.

Skifteretten kan i skiftesaker etter kap. III Fritt rettsråd gi fritak for gebyr dersom søkeren fyller vilkårene i § 8. Ellers gis fritak i disse saker av fylkesmannen.

Søknad om fritak for rettsgebyr kan avslås når det ikke er rimelig at det offentlige gir slik støtte.

Kap. VI. Klageregler m.v.

§ 28 Klage.

Vedtak etter denne lov, unntatt avgjørelser som nevnt i § 28 a, kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven. Departementet kan

bestemme i hvilken utstrekning forvaltningsloven skal gjelde for domstolenes og Trygderettens behandling av saker etter denne lov.

Departementets vedtak etter denne lov kan ikke påklages.

§ 28a. Avgjørelser etter § 23 tredje ledd om godtgjøring til prosessfullmektig eller sakkyndig truffet av en domstol kan påkjæres til overordnet domstol. Avgjørelser truffet av Arbeidsretten kan ikke påkjæres. Avgjørelser truffet av Trygderetten kan påkjæres til Borgarting lagmannsrett.

For kjæremål etter første ledd gjelder reglene i tvistemålsloven og domstolloven dersom ikke annet følger av paragrafen her.

For den som har fått underretning om avgjørelsen, er fristen for å erklære kjæremål to uker fra den dag vedkommende mottok underretningen. For andre er fristen to uker fra den dag da vedkommende har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til avgjørelsen likevel ikke utover tre måneder fra det tidspunkt avgjørelsen ble truffet.

Om oversitting av kjæremålsfristen gjelder forvaltningsloven § 31 tilsvarende.

Domstolen skal tilrettelegge saken for kjæremålsretten og gi slik redegjørelse for saken som er nødvendig for kjæremålsretten.

Om dekning av sakskostnader av det offentlige gjelder forvaltningsloven § 36 første ledd og tredje ledd første og annet punktum tilsvarende.

Kap. VII. Ikrafttredelse

§ 29 Ikrafttredelse og endring i andre lover.

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra det tidspunkt loven trer i kraft gjøres følgende endringer i de lover som er nevnt nedenfor: - - -

Vedlegg 2**Sentrale forskrifter til lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp*****Forskrift til lov om fri rettshjelp.***

Fastsatt av Justis- og politidepartementet 22. oktober 1996 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 7, § 8, § 9 og § 14.

Kapittel 1. Inntekts- og formuesgrenser for rett til fri rettshjelp

§ 1–1. Med mindre annet er bestemt i medhold av lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 10 første ledd, må den som får fri rettshjelp ha en bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt, og nettoformue som på årsbasis ikke overstiger følgende grenser:

		Bruttoinntekt/ næringsinntekt	Nettoformue
a)	Person uten forsørgelsesbyrde	kr 150 000,-	kr 100 000,-
b)	Person som faktisk forsørger barn eller ektefelle eller andre, jf. loven § 8 annet ledd	kr 160 000,-	kr 100 000,-
c)	Personer som forsørger både barn og ektefelle eller andre, jf. loven § 8 annet ledd	kr 170 000,-	kr 100 000,-
d)	Personer som alene har den daglige omsorg for barn (gjelder den av foreldrene som faktisk har den daglige omsorgen for barnet)	kr 170 000,-	kr 100 000,-

§ 1–2. Med bruttoinntekt menes summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold, før fradrag.

Kapittel 2. Egenandel

§ 2–1. Med mindre rettshjelp er mottatt uten økonomisk behovsprøving eller noe annet er spesielt bestemt, skal den som får fri rettshjelp selv betale en andel (egenandel) av utgiftene etter bestemmelsene i disse forskriftene.

§ 2–2. Egenandelen består av en grunnandel og en tilleggsandel, hvis størrelse fastsettes av departementet.

§ 2–3. Personer med bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt under kr. 70 000,- pr. år betaler ikke tilleggsandel. Denne grensen forhøyes med kr. 10 000,- for personer som faktisk forsørger ektefelle eller andre, og når det skal tas hensyn til ektefellens eller andres økonomiske situasjon (jf. rettshjelploven § 8 annet og tredje ledd). Videre forhøyes grensen med ytterligere kr. 10 000,- dersom personen forsørger barn. Grensen forhøyes følgelig med kr. 20 000,- for personer som både forsørger ektefelle eller andre og barn, eller er aleneforsørger.

§ 2–4. Den som har bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt som overskrider de fastsatte grenser i § 2–3 skal betale tilleggsandel.

§ 2–5. Fylkesmannen kan etter søknad i medhold av rettshjelploven § 9 annet ledd samtykke i at tilleggsandelen frafalles helt eller delvis. Det kan ikke gis samtykke til at grunnandelen frafalles.

§ 2–6. For avsluttede oppdrag inntil 2 timer betales kun grunnandelen. For oppdrag der advokatens faktiske arbeid overstiger 2 timer, kommer reglene om egenandel til anvendelse fullt ut.

§ 2–7. Dersom salæravregning foretas i medhold av forskrift av 28. oktober 1994 nr. 981 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker, og dette fører til at egenandelen utgjør et høyere beløp enn det ville kostet klienten å betale for faktisk medgått tid godtgjort etter den offentlige salærsats, fastsettes egenandelen til det laveste beløp.

§ 2–8. Statens Innkrevingsentral gis fullmakt til å inngå gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven kapittel 4 og fullmakt til å avskrive krav på egenandel, refusjon og tilbakebetaling av salær, jf. rettshjelploven §§ 9, 11 og 11a.

Kapittel 3. Øvre grense for antall timer fritt rettsråd som kan innvilges

§ 3–1. Fritt rettsråd som innvilges i medhold av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 13 tredje ledd, skal begrenses oppad til 5 timer.

§ 3–2. Dersom særlige grunner taler for det, kan fylkesmannen utvide en bevilling til fritt rettsråd. Det er en forutsetning at ytterligere bistand anses nødvendig og det er rimelig at det offentlige betaler for bistanden.

Kapittel 4. Advokaters adgang til å innvilge fritt rettsråd

§ 4–1. I saker som faller inn under lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 13 første og annet ledd, kan advokaten selv innvilge fritt rettsråd dersom bistanden antas å ville bli godtgjort etter forskrift av 28. oktober 1994 nr. 981 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker § 4 og § 5 første ledd, jf. § 2 og faller inn under rettshjelploven § 15 første ledd.

§ 4–2. I saker som faller inn under lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 13 annet ledd, men hvor godtgjøringen til advokaten ikke skal skje etter forskrift av 28. oktober 1994 nr. 981 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker, kan advokaten selv innvilge fritt rettsråd når bistanden ikke antas å overstige 10 timers arbeid og faller inn under lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 15 første ledd.

Kapittel 5. Ikrafttredelse m.v.

§ 5–1. Denne forskrift trer i kraft 1. januar 1997. Kapittel 1, 2 og 3 får anvendelse i saker der søknad om fri rettshjelp avgjøres etter ikrafttredelsetidspunktet. For fritt rettsråd som en advokat selv kan innvilge, får kapittel 1 anvendelse på rettsråd innvilget etter denne dato. Kapittel 4 får anvendelse på rettsråd som innvilges etter ikrafttredelsen.

Denne forskriften avløser forskrift av 21. juni 1993 nr. 559 om inntekts- og formuesgrense for rett til fri rettshjelp og forskrift av 7. desember 1984 nr. 2304 om egenandel.

Forskrift om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpsvirksomhet.

Fastsatt av Justis- og politidepartementet 9. oktober 1997 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 2 tredje ledd.

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

§ 2. Denne forskrift trer i kraft 9. oktober 1997. Fra samme dato oppheves forskrift av 7. desember 1992 nr. 1140 om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpsvirksomhet.

Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker.

Fastsatt av Justis- og politidepartementet 28. oktober 1994 med hjemmel i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 §§ 78, 107 og 107 d, jf. kgl. res. 8. oktober 1982 nr. 1445 om delegering av myndighet til Justis- og politidepartementet til å gi salærinstruks og kgl.res. 13. desember 1985 nr. 2095, lov av 21. juli 1916 nr. 2 om vitners og sakkyndiges vitnegodtgjøring § 10, lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp §§ 3 og 7, jf. kgl.res. 8. august 1982, og forskrift av 26. oktober 1992 nr. 969 om salær fra det offentlige til advokater m.v. § 3 annet ledd. Endret 29 juni 1995 nr. 623.

Kapittel 1. Anvendelsesområdet for stykkprissatser

§ 1. Denne forskrift gjelder godtgjørelse fra det offentlige etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker.

Ved fritt rettsråd får forskriften anvendelse for advokater og andre som har tillatelse til å yte fritt rettsråd, jf. lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 § 2 tredje ledd.

I straffesaker får forskriften anvendelse for alle advokater som har krav på godtgjørelse fra det offentlige etter forskrift av 26. oktober 1992 nr. 969 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften) § 1 første ledd. Unntatt er bistandsadvokater og advokater som gjør tjeneste som aktører i straffesaker hvor salær fastsettes etter reglene i salærforskriften.

§ 2. Godtgjørelse etter stykkprissats skal skje i følgende saker:

1. Ved fritt rettsråd:

- a) Fremmedsaker, herunder klagesaker, jf. rettshjelploven § 13 første ledd.
- b) Ekteskaps- og familiesaker, herunder saker om foreldreansvar, daglig omsorg, samværsrett og felleseieskifte, jf. rettshjelploven § 13 annet ledd, jf. § 18 første ledd nr. 1. Unntatt er bidragssaker og farskapssaker.
- c) Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelploven § 13 annet ledd, jf. § 18 første ledd nr. 2. Unntatt er søknad om voldsoffer- eller billighetserstatning fra det offentlige.
- d) Oppsigelse i husleieforhold etter lov av 16. juni 1939 nr. 6 om husleie §§ 38 og 39, jf. rettshjelploven § 13 annet ledd, jf. § 18 første ledd nr. 3.

Oppsigelses- og avskjedigelsessaker i arbeidsforhold etter lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. §§ 61–66, jf. rettshjelploven § 13 annet ledd, jf. § 18 første ledd nr. 4.

2. I straffesaker:

Hovedforhandling i straffesaker ved herreds- og byrett.

§ 3. Stykkprissatsen beregnes med utgangspunkt i den offentlige salærsats.

Salærforskriften § 6 tredje til femte ledd om nedsettelse av den offentlige salærsats gjelder tilsvarende.

Kapittel 2. Fritt rettsrådsaker

§ 4. Fritt rettsråd som ikke overstiger 2 timer godtgjøres med stykkprissats lik 1,5 ganger den offentlige salærsats.

§ 5. Fritt rettsråd som overstiger 2 timer godtgjøres etter følgende stykkprissatser:

1. Fremmedsaker: 5 ganger den offentlige salærsats, med tillegg av 1 gang salærsatsen for klage. Klage over avslag på søknad om asyl: 3 ganger den offentlige salærsats.
2. Saker om foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett (gjelder ikke farskapssaker): 7 ganger den offentlige salærsats.
3. Saker om felleseieskifte: 7 ganger den offentlige salærsats.
4. Saker som omfatter både foreldreansvar/daglig omsorg/samværsrett og felleseieskifte: 12 ganger den offentlige salærsats.
5. Saker om separasjon og skilsmisse (gjelder ikke bidragssaker): 3 ganger den offentlige salærsats.
6. Erstatning ved personskade/tap av forsørger (gjelder ikke søknad om voldsoffer- eller billighetserstatning fra det offentlige): 7 ganger den offentlige salærsats.
7. Oppsigelse i husleieforhold: 6 ganger den offentlige salærsats.
8. Oppsigelses-/avskjedigelsessaker i arbeidsforhold: 6 ganger den offentlige salærsats.

Overstiger det faktiske timeforbruk i et rettsråd det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkprissatsen, fastsettes hele salæret etter reglene i salærforskriften. Ved skjønnsmessig fastsettelse skal advokaten innlevere timeliste for utført arbeid.

§ 6. Ved skifte av advokat skal salær til den advokat som først påtar seg et oppdrag i relasjon til fritt rettsråd, fastsettes etter reglene i denne forskrift. Dette forutsetter at advokaten har arbeidet med saken i slik grad at full godtgjøring synes rimelig. Ved skifte av advokat ytes salær til den som overtar saken etter reglene om skifte av advokat i salærforskriften.

Kapittel 3. Straffesaker

§ 7. Pådømmelse av straffesak for herreds- eller byrett, herunder forberedende arbeid, hovedforhandling og etterarbeid, godtgjøres etter følgende stykkprissatser:

1. Hovedforhandling som ikke overstiger 2 timer: 4,5 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 3 timer)
2. Hovedforhandling som ikke overstiger 4 timer: 9 ganger den offentlige

- salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 6 timer)
3. Hovedforhandling som ikke overstiger 6 timer: 13 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 8,5 timer)
 4. Hovedforhandling som ikke overstiger 9 timer: 20,5 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 13,5 timer)
 5. Hovedforhandling som ikke overstiger 12 timer: 27 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 16 timer)
 6. Hovedforhandling som ikke overstiger 15 timer: 35 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 19 timer)
 7. Hovedforhandling som ikke overstiger 18 timer: 40 ganger den offentlige salærsats. (Komponent for forberedende arbeid/etterarbeid: 21 timer)
- Har hovedforhandlingen varighet utover 18 timer, eller blir hovedforhandling ikke avholdt, fastsettes hele salæret etter reglene i salærforskriften. Overstiger medgått antall timer til forberedende arbeid og etterarbeid stykkprisens komponent for forberedende arbeid og etterarbeid med mer enn 50 %, fastsettes hele salæret etter reglene i salærforskriften.

§ 8. Ved skifte av advokat/forsvarer i straffesak fastsettes salæret etter reglene i salærforskriften i henhold til reglene om skifte av advokat.

Kapittel 4. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelse

Denne forskrift gjelder fra 1. november 1994.

Forskriften får anvendelse på oppdrag som er påbegynt etter 1. november 1994. For oppdrag som er påbegynt før denne dato gjelder forskrift av 7. desember 1992 nr. 1138, jf. forskrift av 14. juli 1994 nr. 726 om endring av forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkpris-satser) ved fritt rettsråd, fri sakførsel og i straffesaker.
