

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 02.11.2020
Vår ref. 20/1652-4
692/ANRO
Deres ref. 20/2771-HLØ

Høring - Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5

Det vises til høringsbrev av 9. juni 2020 der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring NOU 2020:5 Likhhet for loven – lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven). Høringsfristen ble utsatt til 23. november 2020.

Retten til en rettferdig rettergang fremgår av menneskerettskonvensjonen artikkel 6. For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol.

Det er åpenbart at når mennesker ikke får avgjort sine rettigheter fordi de ikke har råd til det, så har retten til en rettferdig rettergang liten realitet. Det er derfor lett å være enig i formålsparagrafen til lovforslaget.

Loven skal sikre at personer som trenger det, men som ikke har økonomi til å betale, skal få nødvendig rettslig bistand i saker av stor velferdsmessig betydning. Et sentralt spørsmål er dermed hva som omfattes av "saker av stor velferdsmessig betydning".

LO har lang erfaring med å gi rettshjelp. Gjennom LO og forbundenenes rettshjelpsordning, gir fagbevegelsen juridiske råd og bistand til medlemmer i tvister som oppstår i arbeidslivet, i saker hvor medlemmet lider inntektstap, trygd og erstatning, mv. Mange av LOs medlemmer ville ikke hatt mulighet til å få nødvendig rettslig bistand, om de ikke hadde vært organisert.

Det er åpenbart mer å tjene økonomisk på å bistå arbeidsgivere fremfor arbeidstakere og flere store firmaer satser derfor mest på arbeidsgiverklienter. Det er derfor viktig å underbygge den rettshjelp som LO og andre fagorganisasjoner gir til sine medlemmer i slike saker. LO har også samarbeid med Kirkens bymisjon, Caritas mfl. hvor vi på ideell basis, men i begrenset utstrekning, bistår de aller mest sårbare i norsk arbeidsliv, typisk i saker som har preg av grov utnyttelse og menneskehandel. På dette området kan det gjøres mer og forslaget til lov om støtte til rettshjelp vil trolig utgjøre en forbedring av dagens tilstand.

LO vil understreke at mange ideelle organisasjoner har en viktig rolle i rettshjelpstilbudet til private, slik som Juss buss, Jurk, Gatejuristen og andre. Forvaltningen har også en veiledningsplikt på sine områder, men for at denne skal bli effektiv må ressursene styrkes, og ikke kuttes. På det private området har mange rettshjelpsdekninger i hus- eller bilforsikringen eller andre kollektive eller

Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, N-0181 Oslo E-post: lo@lo.no www.lo.no Telefon: +47 23 06 10 00 Organisasjonsnummer: 971 074 337
Kontonr.: 9001 07 00182 Faktura på e-post: 971074337@autoinvoice.no Elektronisk faktura (EHF): 9908:971074337



individuelle forsikringsordninger. Alt dette kan være viktige supplement til en offentlig rettshjelpsdekning, og en viktig oppgave for myndighetene er at rettshjelpstilbudet reguleres slik at interessene til privatpersoner ivaretas fullt ut på alle områder. De som trenger rettshjelp er ofte i en sårbar situasjon og de fleste privatpersoner, som den svake part i avtaleforholdet, har ikke forutsetninger for å vurdere kvaliteten på de rettshjelpstjenester som de mottar.

Mindretallets forslag

Mindretallet mener lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad sikrer at personer som trenger det, og som selv ikke har økonomiske forutsetninger for å betale, vil få nødvendig rettslig bistand med det forslag som er fremmet. Dette er en bekymring som LO deler.

Forslaget til mindretallet består av tre hovedelementer: Etablering av rettssentre, et landsdekkende rettshjelpstiltak for barn og unge basert på frivillig innsats og en samlokalisering av ulike rettshjelpstiltak i "Jusshus".

LO ber departement om å foreta en grundig vurdering av mindretallets dissens og særuttalelse og at dette utredes som et supplement til lovforslaget. I mange saker er det viktig med rask og god veiledning, noe forbundene i LO selv opplever i sitt arbeid for medlemmer. De foreslåtte rettssentrene, som har til formål å hente ut ressurser som finnes blant advokater, jurister, frivillige og andre i et samspill mellom privat, offentlig og ideell sektor, kan være et egnet middel for å oppnå dette.

LO har merket seg den finske modellen med offentlige advokatbyråer. Mindretallet viser til at internasjonale erfaringer tilsier at rettshjelpsordninger med fastlønnede rettshjelpere, og hensiktsmessig organisering, leverer rettshjelp som er fullt på høyde med, og ikke sjelden bedre enn privatpraktiserende advokater.

I likhet med mindretallet mener LO at en blandingsmodell med offentlig organisert tjenesteyting og offentlig kjøp av enkelttjenester fra privatpraktiserende advokater kan være en mer kostnadseffektiv ordning, noe erfaringene fra Finland viser. LO mener at det er viktig at departementet utreder en slik blandingsmodell.

Det er viktig å få best mulig rettshjelp ut av hver krone. Rettshjelpsbyråene i Finland har mange saker i dette klientsegmentet (offentlig rettshjelp), og de kan også behandle saker som av ulike grunner er «lite populære» blant andre advokater. En modell, som mindretallet foreslår, vil åpenbart kunne føre til en forbedring av denne situasjonen, og vil også mest sannsynlig være klart mer kostnadseffektivt enn å forbeholde offentlig rettshjelpsoppdrag for privatpraktiserende advokater, slik flertallet går inn for. LO merker seg at dissensen kom sent og det kan ikke utelukkes at noen av de øvrige medlemmene i utvalget ville gitt sin støtte til mindretallets anbefalinger. LO mener uansett mindretallets forslag fortjener en grundigere utredning enn det som per nå er situasjonen.

Rettshjelperen uavhengighet

Utvalget understreker (bl.a. i punkt 4.4) betydningen av at den som yter rettshjelp er helt uavhengig, og uten bindinger eller interesser til egen arbeidsgiver, saken eller andre interesser. Dette er grunnleggende. Private personer må sikres full trygghet for at juridiske råd som de mottar er fullstendige og korrekte, og utelukkende basert på hva som er klientens beste.



Private parter som trenger rettshjelp er ofte i en vanskelig eller sårbar situasjon, og de kan normalt selv ikke vurdere innholdet eller kvaliteten i de juridiske råd som gis. De er i alle sammenhenger prisgitt rettshjelperens anbefaling av om saken bør bringes inn for domstolene, ankes eller forlikes, og eventuelt hva som skal være innholdet i en avtale dersom saken forlikes.

Det er derfor svært viktig at rettshjelpstilbudet organiseres slik at de som yter rettshjelpstjenester til private parter til enhver tid er uavhengige av egne eller andre interesser.

Utvalget mener en ordning med faste "rettshjelpsadvokater" kan svekke tilliten til advokatens uavhengighet. Det at private borgere fritt skal kunne velge advokat, er en sentral del av utvalgets begrunnelse for å videreføre hovedprinsippet i dagens ordning.

LO vil her påpeke at etablering av offentlige rettshjelpskontor ikke er det samme som at dette tilbudet skal gjøres til en obligatorisk ordning. Prinsippet om fritt advokatvalg er grunnleggende og personer som har behov for rettshjelp må stå helt fritt til å benytte andre advokater som de har (mer) tillit til.

Inntektsgrensen for rettshjelp

Utvalget skriver at et grunnleggende problem med dagens ordning, er at inntekts- og formuesgrensene er så lave at under 10 prosent av befolkningen har tilgang til behovsprøvd rettshjelp. Og videre at kostnadene ved advokattjenester og annen kvalifisert rettslig bistand er så høye at mange personer som har inntekt eller formue som overstiger de økonomiske grensene for rettshjelp, fortsatt ikke vil kunne ta seg råd til nødvendig rettslig bistand i viktige saker. Slik utvalget skriver er det mange personer som har svært dårlig råd, som ikke faller inn under dagens ordning.

Vi mener terskelen for fri rettshjelp bør senkes mer enn det lovforslaget legger opp til, og LO er usikker på om den foreslåtte loven i tilstrekkelig stor grad vil bedre dagens situasjon. Det er av den grunn av avgjørende betydning, som utvalget selv foreslår, at det gjennomføres en evaluering etter en viss tid. LO støtter også utvalgets syn at en slik evaluering bør gjennomføres som et grundig forskningsprosjekt og ikke som en konsulentutredning (side 75).

Saker av stor velferdsmessig betydning

LO anbefaler i størst mulig grad å konkretisere hvilke typer saker som ansees for å være av stor velferdsmessig betydning. LO støtter forslagene fra utvalget, herunder at det innføres rett til støtte i lønnsinndrivelsessaker, trygdesaker og sosialsaker. I forslaget savnes imidlertid viktige områder som likestillings- og diskrimineringssaker, pasient- og brukerrettighetssaker og saker tilknyttet opplæringsloven. Da personer er forskjellig, støtter LO at det skal være mulig å søke om støtte til rettshjelp også utenfor de prioriterte saksområdene.

Omfanget av rettshjelp

Når det gjelder antall timer som det kan gis støtte for i saker som behandles av domstolene eller Trygderetten, er det foreslått at timetallet som hovedregel ikke kan overstige 50 timer. Dette gjelder både saksforberedelse, etterarbeid og rettsmøter. I mange saker, som oppsigelsessaker og yrkesskadesaker, vil dette neppe være tilstrekkelig. LO mener vurderingen om økte rammer må ligge hos domstolen, som er den som har best innsyn i saken fra starten av. Retten tar uansett stilling til advokatens saksomkostningsoppgaver og har lang erfaring med slike vurderinger. Om retten ikke godtar økte rammer, kan det eventuelt åpnes for en anke, eller overprøving av rettshjelpsforvaltningen.



LO støtter utvidelsen av rammene for bistand utenfor domstolene. Å se på muligheter for å løse konflikter på et så tidlig stadium som mulig, gir fordeler for de involverte partene og samfunnet. I denne forbindelse er det også viktig å minne om forslagene til mindretallet.

Egenandelen

LO mener at en selv en lav egenandel vil hindre at mange som har en god grunn for å ta saken til retten, unnlater dette av hensyn til kostnadene. LO vil påpeke at den som får fri rettshjelp uansett vil ha en risiko for selv å måtte dekke idømte saksomkostninger. Dette kan i mindre saker utgjøre 30-50 000 kroner, i større saker langt mer, og det vil i seg selv være et hinder for at mange som har en god sak tar denne til retten.

Den foreslåtte beregningsmodellen for egenandel virker dessuten veldig komplisert. Det kan også slå feil ut at det inngår i beregningsgrunnlaget om søkeren eier egen primærbolig eller ikke. Hvis det blir vedtatt en egenandel mener LO uansett at egenandelen blir gradert, slik at de som tjener mest, betaler noe mer enn de som tjener minst. Slik ordningen er i dag, er det et altfor skarpt skille mellom de som akkurat faller innenfor eller utenfor fri-rettshjelpsordningen.

Løse saker på et så tidlig stadium som mulig

Å bruke betydelig tid på å vurdere hva som skal til for å kunne løse saker så tidlig som mulig, er meget viktig. Tilbud om rettsmekling er et godt tilbud i mange sivile saker. Det forutsetter imidlertid at søksmål er anlagt og konflikten er da som oftest eskalert. Rettsmekling forut for eventuell saksanlegg vil i så måte kunne virke konfliktbremsende. Utvalget mener at dagens rettshjelpsordning ikke stimulerer til en tidlig løsning av konflikter. Flertallets forslag går da også ut på å øke rammene for den rettshjelpen man kan få utenfor domstolene. Samtidig foreslås det da å stramme inn tidsbruken i domstolene.

Flertallet har i denne forbindelse også vurdert opprettelse av en førstelinjetjeneste. Flertallet peker på at opprettelse av en førstelinjetjeneste vil ha mange fordeler (side 67). Likevel konkluderer flertallet med at det ikke bør opprettes en førstelinjetjeneste.

LO finner det noe vanskelig å forstå logikken i dette og viser til at en god førstelinjetjeneste vil innebære en vesentlig forbedring og effektivisering av rettshjelpsordningen. En velorganisert førstelinjetjeneste vil i stor grad kunne avhjelpe den betydelige avmakt og kunnskapsmangel som eksisterer om juridiske spørsmål. Evalueringen dokumenterer også at svært mange av de spørsmålene folk har, er svært enkle å løse. Ordningen bidro også til å diagnostisere mer komplekse problemer og klargjøre kanaler og framgangsmåter som privatpersonen kunne gå videre med, f.eks. søke om offentlig rettshjelp.

Måten LO er organisert på, har mange likheter med en modell der man har en stødige førstelinjetjeneste og deretter advokatbistand om nødvendig i mer kompliserte saker. LOs medlemmer henvender seg først til eget forbund med saksbehandlere. Dersom situasjon ikke blir løst lokalt, kan forbundet sende saken videre til juridisk avdeling for vurdering og eventuell prosess videre. Saksbehandlerne i forbundene har opparbeidet seg betydelig kunnskap om arbeidsrettslige spørsmål slik at "førstelinjetjenesten" bidrar til at konfliktene kan bli løst på et så tidlig stadium som mulig.

LO har også en juridisk vakttelefon som forbundene kan benytte i den sammenheng. LO støtter derfor sterkt mindretallets syn når det gjelder opprettelse av en uavhengig førstelinjetjeneste.



Barnevernsaker

Utvalget foreslår en endring i behandlingen av barnevernssaker som vil redusere tid som medgår til forhandlingsmøter i fylkesnemnda og domstolen. LO er positiv til forslaget forutsatt at rettssikkerheten for brukerne ivaretas på en tilfredsstillende måte. LO tiltrer dette.

Mange kommunale saksbehandlere føler i dag ofte at svært mye tid i en barnevernssak medgår til, og avhenger av, den enkeltes vitneforklaring. Ved at en kombinasjon av skriftlighet og muntlighet legges til grunn, dempes denne opplevelsen av at "alt" avhenger av vedkommendes forklaring. LO mener dette illustrerer viktigheten av gjennomføringen av nemndsmøter. Det samme gjelder gjennomføring av rettssaker, der bevisumiddelbarhetsprinsippet tilsier at alt må dokumenteres under hovedforhandlingen. Dette oppleves ofte som svært lite effektivt, noen ganger meningsløst. Det vises i denne forbindelse også til domstolkommisjonens andre delutredning, som vil innebære slutt på opplesning i retten av dokumenter som er kommet inn under saksforberedelsen. Dokumentene må fortsatt påberopes, men skal da anses dokumentert slik at man slipper å lese opp.

Som enkelte har påpekt (bl.a. Hamar kommune) vil det potensielt kunne utgjøre en risiko ved at det skriftlige materialet får en mer sentral plass hvis nemndsmedlemmene ikke på forhånd har satt seg grundig inn i sakens dokumenter, slik det forutsettes. Domstolkommisjonens anbefaling om at retten må få en plikt til å lage en skriftlig oversikt over sakens tvistesporsmål kan bidra til å minske en slik risiko, særlig hvis oversikten også inneholder henvisninger til det skriftlige materialet. En slik plikt kan også gis til nemndene. Alternativt kan man utvide kravene til skriftlige sluttinnlegg. Ved at det skriftlige materialet får en mer sentral plass, blir det heller ikke slik at alt er avhengig av hva som skjer der og da i retten, hvor f.eks. dagsformen eller tilfeldigheter kan få en uforholdsmessig stor betydning. En bedre balanse mellom muntlighet og skriftlighet bør være målet.

Barns rett til å bli hørt

LO støtter forslaget om en egen utredning for å se nærmere på høring av barn i ulike fagfelt, med oppmerksomhet særlig rettet mot hvordan høringen bør gjennomføres, betydningen av at barn høres flere ganger, hvordan barnets uttalelse skal sikres (notoritet), hvilken kompetanse som trengs for å høre barn på en tilstrekkelig sikker måte mv. I denne forbindelse er det også viktig å ta opp barn- og ungdommens deltakelse og representasjon i rettslige prosesser.

Opprettelse av en samlet rettshjelpsforvaltning og en nettportal og chatte-tjeneste for rettshjelp

LO støtter opprettelse av én samlet rettshjelpsforvaltning som ivaretar de fleste oppgavene knyttet til rettshjelpsordningen. Det er viktig å få en enhetlig praktisering av regelverket. Utvalget har også foreslått at rettshjelpsforvaltningen får ansvar for å opprette og drifte en offentlig nettportal for rettshjelp og en chattetjeneste.

I koronakrisen har NAVs chattetjeneste vært et viktig tilbud til befolkningen. I denne chattetjenesten kommer man først til en chatbot, men om man ikke får tilstrekkelig svar gjennom den automatiserte tjenesten, kan man bli videresendt til en personlig veileder. Dette kan være verdifullt, men forutsetter at funksjonen er lett å forstå.

I koronatiden har også mange opplevd at det er veldig praktisk med videomøter på nett. Det er ikke alle



som kan uttrykke seg like godt skriftlig som muntlig, og et slikt videomøte kan da være avgjørende for hvordan vedkommende kan settes i stand til å håndtere sin sak på en god måte helt fra begynnelsen av.

LO anbefaler at departementet vurderer mindretallets forslag til opprettelse av rettssentre i denne sammenhengen. LO støtter mindretallets forslag og det bør være mulig med betydelige synergier mellom én samlet rettshjelpforvaltning og slike rettssentre.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Roger Heimli
(sign.)

Anne-Lise H. Rolland
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.