



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.:  
20/2771

Vår ref.:  
20/10398-7

Dato:  
09.11.2020

## Høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune - Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5

Sarpsborg kommune viser til høringsbrev av 09.06.2020 fra Justis- og beredskapsdepartementet og rettshjelpsutvalgets utredning *NOU 2020:5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*. Høringsfristen har blitt forlenget fra 09.10.2020 til 23.11.2020.

Sarpsborg kommune har følgende høringsuttalelse:

### 1. Mange gode forslag i rettshjelpsutvalgets utredning

Rettshjelpsutvalgets utredning er omfattende, og inneholder mange gode vurderinger og forslag til endringer innenfor rettshjelpsordningen. Sarpsborg kommune vil i denne høringsuttalelsen ikke kommentere alle forslag og vurderinger som er gjort i utredningen.

Sarpsborg kommune vil trekke fram som positivt at inntektsgrensene for fri rettshjelp økes og at det lages en mer differensiert ordning enn dagens absolutte skille mellom personer som er over og under inntektsgrensen.

Sarpsborg kommune vurderer det videre som positivt at taket på maksimalt antall timer på rådgivningsstadiet økes fra 10 timer til 15 timer. For å bevisstgjøre både klient og advokat om at tidsbruken må begrenses, foreslår utvalget samtidig en ordning om at klientene betaler en egenandel som øker proporsjonalt med tiden advokaten bruker på saken. Dette framstår som en fornuftig ordning.

Sarpsborg kommune støtter utvalgets vurdering av at retten til fri rettshjelp uten egenandeler beholdes for saker som gjelder offentlige tvangsinngrep, utlendingssaker og en del saker som grenser opp mot strafferettspleien.

For å begrense tidsbruken i saker hvor alle har krav på rettslig bistand uten egenbetaling, vurderer Sarpsborg kommune at den foreslåtte ordningen med forhåndsfastsatte tak til rådgivning og saksforberedelse er et egnet tiltak. Det framstår videre som et godt forslag å sette et tak på fem timer i forberedelse til rettssaker som faller bort før dommeren har fått satt et tak for antall timer til saksforberedelse. Som det påpekes i utredningen vil dette trolig også få betydning for overprøvingssaker som gjelder akuttvedtak i barnevernsaker, hvor

sakene i de fleste tilfeller faller bort fordi fylkesnemnda får behandlet omsorgssaken før hovedforhandling i akuttsaken kommer opp.

Sarpsborg kommune er enig i forslaget om at saker etter sosialtjenesteloven tas inn som prioritert saksområde i rettshjelpsordningen.

Når det gjelder bistand til overgrep- og voldsofre, støtter Sarpsborg kommune rettshjelpsutvalgets vurdering av at tilbudene fra krisesentrene og overgrepsmottak og politiets støttesenter for kriminalitetsutsatte videreutvikles. Som utvalget peker vil det på denne måten gis helhetlig bistand og støtte til fornærmede i alvorlige straffesaker.

## **2. Rettshjelpsutvalgets «Likhhet for loven» om barnevernsakene – svakheter i utredningsformen**

I NOU 2020:5 foreslår Rettshjelpsutvalget at det gjøres betydelige endringer i prosessreglene i barnevernsaker. Endringene vil, om de blir vedtatt, få stor innvirkning på barneverntjenestenes, fylkesnemndenes og domstolenes arbeid. Sarpsborg kommune ser det som uheldig dersom slike vesentlige endringer skal kunne gjøres uten at dette temaet framtrer klarere for offentligheten i utredningsfasen. Navnebruken her, «*Rettshjelpsutvalget*» og «*Likhhet for loven – lov om støtte til rettshjelp*», gir ingen indikasjoner på at det dreier seg om forandringer i de mest grunnleggende prosessreglene i barnevernsakene. Sarpsborg kommune ser det som betenkelig at forslagene ikke er drøftet som del av en helhetlig prosess knyttet opp til sivilprosess og barnevern. Et videre arbeid med disse forslagene bør tas med i en utredning hvor de mer naturlig hadde hørt hjemme, som i arbeidet med ny barnevernlov, eller behandles i en egen utredning, hvor sammenhengen med øvrige prosessregler diskuteres på et mer prinsipielt nivå.

Sarpsborg kommune setter spørsmålstegn ved om det er riktig å prioritere å kutte i kostnadene i barnevernsakene, slik det foreslås i utredningen. For eksempel står det i utredningen på side 207: «*Samtidig vil kostnadsbesparelsene ved overgangen til en delvis skriftlig prosess være vesentlige og vil kunne bidra til en styrket rettssikkerhet i samfunnet på mange andre viktige områder*». I en tid da nettopp saksbehandlingen i barnevernsakene har blitt utsatt for kritikk i den europeiske menneskerettighetsdomstol, framstår forslagene om å kutte ned på ressursbruken i fylkesnemndene og domstolene som betenkelige. Det er grunn til å drøfte nærmere om ønsket om færre saker for fylkesnemnda og kortere tidsbruk i nemnd og domstol vil gå på bekostning av rettssikkerheten i barnevernsakene.

## **3. Flytting av ressursbruk og pengebruk i barnevernsakene**

Rettshjelpsutvalget foreslår en flytting i pengebruken fra fylkesnemndene og domstolene til advokatbistand i en tidligere fase. En ønsket endring i utredningen er at partene skal få oppnevnt advokat/få dekket advokatutgifter hvor det dreier seg om hjelpetiltak basert på frivillige løsninger. Forslaget fra utvalget er at «*det skal legges til rette for at barnevernet dekker advokatutgifter*» (side 216). Dette framstår som en stor endring sammenlignet med dagens regelverk. Det vil innebære en betydelig merkostnad for kommunebudsjettet. Sarpsborg kommune ser faren for at denne nye ordningen vil kunne bli underfinansiert. Det vil også gi et merarbeid og en ny type saksbehandling i et allerede hardt presset kommunalt barnevern. Dette er ikke løftet opp til diskusjon i utredningen. En generell erfaring er at hvor klienten bruker advokat, går mye av barneverntjenestens tid med til kontakt med advokaten, i tillegg til kontakten med partene. Den foreslåtte ordningen vil dermed være kostnadsdrivende for barneverntjenesten. Det er fremholdt at dagens ordning oppmuntrer advokatene til ikke å søke minnelige løsninger, men i stedet å få saken til behandling i fylkesnemnda og domstolene. Sarpsborg kommune vil bemerke at en ny ordning hvor kommunen skal dekke utgiftene til advokatbruk forut for nemndsbehandling, i stedet kan

medføre at barneverntjenesten i praksis vil sende flere saker til behandling i fylkesnemnda selv om slike hensyn ikke skal være avgjørende ved vurderingen. Det er en fare for at barneverntjenesten vil oppleve det som både dyrere og vanskeligere å få til frivillige hjelpetiltak med advokat involvert. Se også om dette nedenfor i punkt 4.

Kostnadene ved og avgjørelsen om rett til gratis advokatbistand bør ikke ligge til barnevernet. Sarpsborg kommune vil framholde at staten bør dekke kostnadene for advokat for private parter, og at den statlige rettshjelpsforvaltningen bør administrere ordningen fullt ut, på alle stadier i barnevernsaker. Regelen i den foreslåtte nye § 7-8 tredje ledd i barneverntjenesteloven om at staten dekker kostnadene for advokat for private parter, bør gjelde for rettslig bistand også i saker som ikke behandles av fylkesnemnda.

#### **4. Frivillige hjelpetiltak – betenkeligheter ved å involvere advokat**

I tillegg til betenkelighetene beskrevet ovenfor om ressurs- og pengebruk for barneverntjenesten, ser Sarpsborg kommune at økt bruk av advokater ved frivillige hjelpetiltak kan gå utover kontakten og samarbeidet med foreldrene. Det er også grunn til å tro at en generell regel om rettslig bistand på et tidlig stadium vil medføre at det vil ta lengre tid å komme fram til løsninger/konklusjoner.

Det er viktig å ha et godt samarbeid og en god dialog mellom barneverntjenesten og foreldrene / partene. I dag er de aller fleste sakene i barnevernet basert på frivillighet og godt samarbeid med partene, og uten bruk av advokat. Etter Sarpsborg kommunes syn er det grunn til å ha tiltro til at barneverntjenesten utfører sitt arbeid samvittighetsfullt, ved å ivareta foreldrenes rettigheter på samme måte som barnas rettigheter. Det er en lovpålagt oppgave for barneverntjenesten og en viktig del av deres utdanning. Barnevernet har kompetansen og den faglige integriteten til å vurdere alle sidene av sakene de har ansvar for. De er også trent i konflikthåndtering og til å finne løsninger på det som ofte er komplekse faglige problemstillinger. I mange tilfeller oppleves det som at advokatene ikke bidrar til gode løsninger, men derimot til mer av en polarisering og et dårligere klima for samarbeid mellom foreldrene og barnevernet. Den foreslåtte ordningen kan få den konsekvensen at partene skyves mer i bakgrunnen, til fordel for partenes advokater. Dette ser Sarpsborg kommune på som uheldig.

Derimot er Sarpsborg kommune enig med Rettshjelpsutvalget i at man bør etterstrebe en ordning som legger til rette for og oppfordrer partene til en tidlig løsning av rettslige konflikter. Erfaringene Sarpsborg kommune har gjort med samtaleprosess i barnevernsaker er positive. I større grad å dekke advokatkostnader til utenrettslig mekling og forliksforhandlinger kan være et egnet virkemiddel hvor det foreligger en rettslig konflikt. Ytterligere vil det styrke partens insentiv til å søke en minnelig løsning dersom tidsrammene for rettshjelp i saker som avgjøres ved dom skal strammes inn.

#### **5. Vil det bli en enklere og billigere prosess med delvis skriftlig behandling?**

Det er foreslått en delvis skriftlig prosess, hvor det skal brukes færre dager i fylkesnemnda og tingretten. Bevisførsel i form av opplesning av dokumentbevis tar en del tid, men i hovedsak er det vitneførselen som medfører at en barnevernsak går over flere dager. En generell erfaring er at det kommer fram mye vesentlig informasjon i vitneforklaringene som ikke lar seg lese av saksdokumentene. Ved kun å legge til grunn skriftlige uttalelser, mister avgjørende myndighet muligheten for å stille spørsmål, få utdyping og oppklaring, samt oppdatert informasjon. For å få oppdatert informasjon må det innhentes og videresendes supplerende uttalelser til saken, rett før berammet forhandlingsmøte. Det vil trolig som regel medføre like mye eller mer arbeid og kostnader enn tiden det tar med et muntlig vitneprov.

Det vil heller ikke alltid la seg gjøre å få tak i skriftlig dokumentasjon fra aktuelle instanser/vitner innenfor knappe tidsmarginer. Som nevnt vil man uansett ved en skriftlig uttalelse ikke være sikret at all viktig informasjon kommer med.

Sarpsborg kommunes erfaring er at vitnemål fra skole og barnehage ofte gir mye viktig informasjon utover det som framkommer i innhentet dokumentasjon. På dette punktet er altså Sarpsborg kommune ikke enig i utvalgets vurdering av slik vitneførsel. Dessuten mister partene muligheten for kontradiksjon dersom opplysninger fra skole, barnehage, lege og lignende kun skal foreligge i form av innhentet skriftlig dokumentasjon.

Sarpsborg kommune ser likevel potensialet for en mer effektiv bevisførsel i nemndsmøter og hovedforhandlinger, både ved føring av dokumentbevis og vitneførsel. For eksempel er det som regel ikke nødvendig å lese dokumenter som et vitne skal forklare seg om. Andre ganger kan spørsmålene til vitnene begrenses ut fra at relatert skriftlig dokumentasjon er lest opp. Videre kan det i noen tilfeller være tilstrekkelig å gi korte referat fra hvert dokument uten at all tekst i dokumentet leses opp.

Av Rettshjelpsutvalget er planmøtene beskrevet som en viktig arena for å ta avgjørelser som vil effektivisere tidsbruken i fylkesnemnda og domstolen. Det tilsier en økt tidsbruk på dette stadiet, da både nemndsleder/forberedende dommer og prosessfullmektigene bør ha detaljkunnskaper om alle sider av saken før planmøtet. Selve planmøtet vil også ta lengre tid. I dag er det slik at de andre medlemmene av nemnda / meddommerne ikke er med i planmøtet. Dersom flere viktige avgjørelser skal tas i planmøtet om innholdet i saken, vil det redusere deres innflytelse på sakens gang. Det vil medføre en endring i prosessordningen og har en prinsipiell side. Det kan også sies å ha en særlig betydning i barnevernsakene, hvor en av legmedlemmene er fagkyndige.

Rettshjelpsutvalget mener det er grunnlag for å redusere tiden som brukes på saksforberedelse og etterarbeid i barnevernsaker. Forslagene til ny, delvis skriftlig prosessordning tilsier etter Sarpsborg kommunes vurdering snarere at prosessfullmektigene trenger mer tid til forberedelser av saken, inkludert mer tid sammen med klient.

## **6. Vil en delvis skriftlig prosess bli god nok for de private partene og for opplysning av saken?**

Dersom det i fylkesnemnda og domstolene ikke skal leses opp fra de dokumentene som barneverntjenesten vurderer at er vesentlige, vil partene miste et naturlig insentiv til å kommentere disse i sine forklaringer. Det er en risiko for at partene blir passivisert i en delvis skriftlig prosess.

På den annen side er det ikke alltid at opplesningen i forhandlingsmøte/hovedforhandling er så godt egnet for partens forståelse, blant annet dersom det er skrevet i et tungt og vanskelig språk. I slike tilfeller er det en viktig oppgave for prosessfullmektigen i forkant av forhandlingene å gjennomgå dokumentasjonen, slik at parten har full innsikt i hva dokumentene går ut på. Ved denne tilnærmingen kan opplesning i forhandlingsmøte/rettsmøte sees på som mindre nyttig for privat part.

I utredningen foreslås som nevnt at det i planmøter skal tas avgjørelser om hvilke dokumenter retten / fylkesnemnda må sette seg spesielt godt inn i. Partene, som vanligvis ikke deltar i planmøter, vil med en slik prosess holdes utenfor denne beslutningsprosessen.

Sarpsborg kommune reagerer på forslaget til tidsplan i utredningen (side 210). Det er ikke satt av noe tid til innledninger fra prosessfullmektigene. Totalt 15 minutter til «Innledende avklaringer» før man går rett på mors forklaring og fars forklaring synes ikke som en optimal

løsning. Foreldrene vil med dette ikke få noen god introduksjon før sin egen forklaring. Det er i strid med vanlig prosessordning, der den som har framsatt et krav redegjør for dette først, og den andre parten deretter får imøtegå påstandene. Det er gode grunner til at prosessretten er lagt opp slik. I strafferetten gjøres det ved opplesning av tiltalebeslutning og innledningsforedrag fra påtalemyndigheten, før tiltalte forklarer seg. I forslaget er det ikke satt opp noe tid til forklaring fra barneverntjenestens representant. Dette innebærer at barneverntjenesten selv ikke får presentert sitt syn, annet enn gjennom innsendt dokumentasjon. Det framstår ikke som egnet til å få en god og oppdatert opplysning av saken. Det er ikke lagt opp til at noen skal få stilt spørsmål til barneverntjenestens representant. Gjennom spørsmål fra prosessfullmektigene, medlemmene fra fylkesnemnda / domstolen og eventuelt sakkyndig blir saken svært ofte bedre opplyst enn bare gjennom å legge til grunn dokumentene som er innsendt i saken.

Sarpsborg kommune vil dessuten bemerke at det ligger en rettssikkerhetsgaranti i at bevisførsel, også opplesning av dokumentasjon, skjer i forhandlings-/rettsmøte, hvor partene, prosessfullmektigene og avgjørende myndighet er til stede sammen. Med dette sikres at alle har fått med seg det samme, og dessuten at man får mulighet til å kommentere og stille spørsmål.

Forslaget til tidsplan med bruk av én rettsdag framstår på flere måter ikke som forsvarlig. I et rettsmøte som varer fra kl 09.00 til 15.30, slik det foreslås her, er det behov for flere pauser enn kun lunsjpausen. Vanlig praksis og en god ordning er å ha to kortere pauser i tillegg, én før lunsj og én etter lunsj.

## **7. Særskilt om endringssaker – barnevern**

I utredningen er det pekt på at en stor andel av sakene i fylkesnemnda og domstolene er saker hvor en part krever endringer i en avgjørelse, og at dette utgjør betydelige rettshjelpskostnader. Sarpsborg kommune vurderer også at dagens ordning ikke er god ved at endringssaker kommer i så mange saker og så hyppig, spesielt av hensynet til barna det gjelder. Det gir også et uheldig signal til foreldre, som da gjerne prioriterer stadige omkamper framfor fokus på å oppnå endring i egen omsorgssituasjon. Det bør vurderes en økning av perioden mellom hver gang private parter kan kreve en sak behandlet på nytt, fra 12 måneder til 18 eller 24 måneder. Sarpsborg kommune vil dessuten anbefale at det i vedtak/dom blir tydelig beskrevet på hvilke områder endring må skje før saken kan gjenopptas. Dette vil bedre samarbeidet mellom barnevernet og de private partene og bidra til at partene motiveres til å arbeide med de endringene som forutsettes. Dette vurderes som en mer hensiktsmessig og rettferdig løsning enn å innføre egenandeler for endringssakene.

## **8. Mindretallets forslag om førstelinjetjeneste**

Sarpsborg kommune har merket seg mindretallets forslag om opprettelse av en ny type førstelinjetjeneste som kan gi partene mulighet for å rådføre seg tidlig i en sak. Mindretallet mener at en god førstelinjetjeneste vil innebære en vesentlig forbedring og effektivisering av rettshjelpsordningen. Sarpsborg kommune er enig i at en slik ordning vil kunne oppleves som positivt for partene og kan bety lavere kostnader for den enkelte og for samfunnet. Sarpsborg kommune vil videre peke på at en førstelinjetjeneste som også består av andre fagpersoner enn jurister, vil kunne være positivt for å fremme gode og minnelige løsninger av tvister / konflikter. Ofte har partene behov for annen type veiledning enn juridisk, og ønsker å få drøftet saken sin med andre enn det offentlige organet de står i en tvist med.

Flertallet i utvalget foreslår ikke at en ny førstelinjetjeneste opprettes. Sarpsborg kommune ser at det er en betydelig endring som er foreslått av mindretallet sammenlignet med dagens system for rettshjelp, og at det er noe usikkert hvor velfungerende og effektiv en slik ordning

vil bli. Kommunen ser det derfor som vanskelig å komme med en klar konklusjon på om mindretallets forslag er den riktige veien å gå.

Saksbehandler: Nanna Aaby, Kommuneområde samfunn