TILSYNSRÅDET
FOR ADVOKATVIRKSOMHET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO
Norge

Dato	Vår ref.	Deres ref.
9. oktober 2020	20/03870-6	20/2771 - HLØ

Høringsuttalelse - Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5

Det vises til departementets høringsbrev 9.6.2020, der høringsinstansene inviteres til å avgi høringsuttalelse til Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5 *Likhet for loven - Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*. Ny høringsfrist er 23.11.2020.

Innledning:

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er et uavhengig statlig organ som fører tilsyn med landets praktiserende advokater og rettshjelpere, blant annet ved gjennomgang av deres regnskaper, klientmiddelbehandling og hvitvaskingsrutiner. Som et av sine hovedmål skal Tilsynsrådet, gjennom aktiv tilsynsvirksomhet, søke å forebygge ansvarsskader. Tilsynsrådets mandat er angitt i domstolloven kapittel 11 og forskrift av 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (Advokatforskriften).

Høringsuttalelsen er begrenset til de delene av utredningen som direkte eller indirekte antas å få betydning for Tilsynsrådets virksomhet.

Til utvalgets forslag om å sentralisere kompetansen:

Utvalget foreslår å samle forvaltningsoppgavene som i dag ligger hos de ulike fylkesmannsembetene, i ett organ (Rettshjelpsforvaltningen), og viser til at man da vil sikre en mer enhetlig praktisering av regelverket og bedre oversikt over behovet for endringer og kontroll (utredningens pkt 13).

Tilsynsrådet er enig med utvalgets vurderinger på dette punkt. Selv om samarbeidet med ulike fylkesmannsembeter så langt har fungert godt, antar Tilsynsrådet at en ytterligere sentralisering av disse oppgavene vil øke effektiviteten hva gjelder informasjonsutveksling mellom Rettshjelpsforvaltningen og tilsynsmyndighetene, og dermed også øke muligheten for en mer effektiv kontroll med etterlevelsen av regelverket.

Postadresse	Telefon	Organisasjonsnummer	E-post	Webside
Postboks 720 Sentrum 0106 Oslo	22 00 75 00	914 459 265	post@tilsynet.no	www.tilsynet.no

Selv om forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 åpner for at opplysninger underlagt taushetsplikt på nærmere vilkår kan deles mellom Fylkesmannen (Rettshjelpsforvaltningen) og Tilsynsrådet, kan det være grunn til å innta en egen bestemmelse om dette i ny rettshjelplov, alternativt en henvisning til forvaltningslovens bestemmelser om dette, slik at forholdet klargjøres ytterligere.

Forholdet til advokaters taushetsplikt reiser særlige problemstillinger og dette bør vurderes i forbindelse med det pågående arbeid med ny advokatlov, der disse forhold vil bli særskilt regulert.

Til utvalgets vurdering av advokatens rolle og oppgaver:

Utvalget forutsetter at privatpraktiserende advokater fortsatt bør være fundamentet i den norske rettshjelpsordningen, og foreslår at retten til å yte hjelp etter rettshjelpsloven begrenses til advokater dersom rettsrådsmonopolet oppheves.

Tilsynsrådet er enig med utvalget i at det er viktig at mottakere av offentlig rettshjelp kan ha tillit til at de får rettshjelp av høy kvalitet. Tilsynsrådet deler også utvalgets vurdering om at personer som ikke selv har juridisk utdanning vanskelig vil kunne vurdere kvaliteten på rettshjelpen de mottar.

Videre går utvalget inn for å la advokatene beholde kompetansen til å innvilge offentlig betalt rettshjelp til personer som fyller de økonomiske vilkårene, dersom det er klart at saken faller innenfor et prioritert saksområde, og at de øvrige saklige vilkårene for støtte er oppfylt. (utredningens pkt. 19.2.6). Tilsynsrådet tiltrer dette. Det synes imidlertid som om utvalgets vurderinger og endringsforslag ikke tar tilstrekkelig høyde for mulig misbruk av ordningen. Herunder bør muligheten for å gjennomføre kontroll og sanksjoner utredes nærmere.

Tilsynsrådet har i sitt kontrollarbeid – etter å ha mottatt konkrete tips fra Fylkesmannen – sett eksempler på at både advokat- og rettshjelperforetak benytter personer uten advokatbevilling eller annen autorisasjon til utføre det arbeidet som honoreres etter lov om fri rettshjelp og tilhørende forskrifter. En nærmere kontroll av advokatens timelister i rettssrådssaker, som honoreres etter stykkpris, har for eksempel avdekket at foretaket benytter "juridiske rådgivere" til å utføre vesentlige deler av rettshjelpsoppdraget. Staten betaler da i praksis full pris for en tjeneste av antatt lavere kvalitet, enn det ordningen i utgangspunktet forutsetter.

Tilsynsrådet har også erfart at fullmektiger som utfører arbeid etter rettshjelploven ikke blir fulgt opp fra prinsipalens side, noe som igjen preger de skjønnsmessige og etiske vurderinger som må foretas i forbindelse med søknad og egeninnvilgelse av fri rettshjelp.

Videre har Tilsynsrådet sett eksempler på at advokat- og rettshjelperfirmaer i større grad "profesjonaliserer" seg med tanke på å rette sin virksomhet inn mot de kundegruppene som dekkes av ordningen, og der foretakets inntekter hovedsakelig består av utbetalinger under ordningen, fortrinnsvis i saker der advokaten selv har innvilget salærkravet, jf rettshjelpsforskriften § 3-2. En utvikling i retning av spissing på leverandørsiden, kan legge press på ordningen ettersom foretaket i slike tilfeller gjerne vil ha en større grad av økonomisk interesse i å få benyttet den.

Det er etter Tilsynsrådets vurdering behov for regler som klart definerer hvilke ansatte i et advokat- eller rettshjelperforetak som etter loven har rett til å yte rettshjelpstjenester. Det bør i den forbindelse også tas konkret stilling til i hvilken grad advokaten kan nytte fullmektiger eller eventuelt andre til å forestå arbeidet, eventuelt hvilke deler av arbeidet som kan utføres av andre enn advokater. Det bør også klargjøres hvilke krav som skal stilles til prinsipalers oppfølging av sine

fullmektiger. I hvilken grad slike regler bør følge av loven, eller fastlås nærmere i forskrift, tar vi ikke stilling til.

Til utvalgets vurdering av behovet for kontroll med etterlevelsen av regelverket:

Utvalget mener det er naturlig at advokatenes etterlevelse av reglene i rettshjelpsloven også inngår i Tilsynsrådets kontrollvirksomhet (eventuelt til et nytt tilsynsorgan etter fremtidig forslag til ny advokatlov), jf utredningens pkt.19.2.8. Det fremstår imidlertid som uklart hvilke faktiske kontrollhandlinger utvalget mener bør ivaretas av Tilsynsrådet. Tilsynsrådet reiser også spørsmål ved hensiktsmessigheten av å legge hovedansvaret for kontroll med advokatens etterlevelse av rettshjelpsregelverket her.

Sett hen til de store årlige utbetalingene under ordningen, tidvis stor konkurranse om oppdragene og faren det kan medføre for misbruk av ordningen (organisatorisk, økonomisk og administrativ art), mener Tilsynsrådet det er grunn til å beholde en særskilt kontroll med advokatenes etterlevelse av dette regelverket. Hovedansvaret for kontrollen bør ligge hos det organet som står nærmest ordningen, det vil si Rettshjelpsforvaltningen som utvalget foreslår opprettet. Det vises til at kontrollen/tillitsvurderingen i stor grad vil være knyttet opp til de vurderingene som innvilgende myndighet har ansvaret for, og at Tilsynsrådet ikke har noen spesiell kompetanse på dette området. Det vil dessuten være det innvilgende organ som har den samlede oversikten over denne type saker og de forskjellige aktørene i ulike fylker. Ved behov vil det også være dette organet som er nærmest til å samordne og vurdere nødvendigheten av de praktiske sanksjoner regelverket bør åpne for, jf nedenfor om dette.

Når Tilsynsrådet ved sine boksettersyn eller tilsynsbesøk hos advokater avdekker mulig kritikkverdige forhold i tilknytning til fri rettshjelp, er det naturlig for Tilsynsrådet å informere den involverte fylkesmann, eller i fremtiden Rettshjelpforvaltningen. På samme måte bør fylkesmann/Rettshjelpforvaltningen varsle Tilsynsrådet ved mistanke om mer alvorlige lovbrudd og/eller gjentatte overtredelser over tid. Tilsynsrådet vil da kunne iverksette ytterligere undersøkelser og eventuelt treffe vedtak om sanksjoner basert på domstolloven eller advokatforskriften. Tilsynsrådet vil i slike tilfeller fortsatt være avhengig av informasjon fra det aktuelle forvaltningsorganet. Hensynet til effektivitet og målrettet bruk av ressursene tilsier imidlertid at initiativet fortsatt blir liggende hos det organet som til enhver tid står ordningen nærmest og har den nødvendige oversikt innen området offentlig rettshjelp. Samarbeidet må også ivareta hensynet til å unngå eventuell dobbeltbehandling.

Behov for praktiske sanksjoner:

Tilsynsrådet erfarer at Fylkesmannen (og Statens sivilrettsforvaltning) har begrensede muligheter til å reagere mot advokater eller foretak som ikke innretter seg i tråd med alminnelige forventninger når det gjelder etterlevelse av rettshjelpsordningen. Rettshjelpsutvalget tar i utredningen til orde for at det bør reageres strengt dersom det avdekkes brudd på den tilliten som forvaltningen av rettshjelpsordningen er basert på (utredningens pkt 19.2.8). Hva utvalget mener er en streng reaksjon, og hvilke type tillitsbrudd som kvalifiserer for en slik streng reaksjon, fremstår derimot som uklart.

Etter generalklausulen i domstolloven § 230 første ledd nr. 1 er advokaten til enhver tid avhengig av tillit, og bevillingen kan tilbakekalles dersom dette vilkåret ikke lenger er oppfylt. Terskelen for tilbakekall etter denne bestemmelsen er imidlertid meget høy, og det er i praksis lagt til grunn at det

må kunne konstateres "omfattende brudd på profesjonelle plikter" for å begrunne et tilbakekall i medhold av bestemmelsen, jf Rt. 2006 s. 1435 (avsnitt 30).

Selv om de aller fleste advokater som benytter ordningen på vegne av sine klienter innretter seg lojalt i tråd med lovens system, er det etter Tilsynsrådets oppfatning behov for en mer begrenset og praktisk sanksjonsmulighet enn tilbakekall av advokatbevillingen. Tilsynsrådet mener det bør tas inn en egen bestemmelse i forslaget til den nye rettshjelpsloven, der det åpnes for at den enkelte advokat/rettshjelper eller advokatfullmektig (eventuelt firmaet som sådan) kan utelukkes fra rettshjelpsordningen ved brudd på den tilliten som forvaltningen av rettshjelpsordningen er basert på. Detaljene bør reguleres nærmere i forskrift. Ettersom sanksjonen begrenses til oppdrag som staten betaler for, antas det at terskelen for å anvende en slik sanksjon kan være lav.

Dersom departementet har spørsmål til ovennevnte kan undertegnede kontaktes på e-post: joha@tilsynet.no

Med hilsen
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet

Jonas Haugsvold
Seniorrådgiver
Telefon direkte +47 22007502