

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår fil: B16-HSR002

Vårt Arkiv: 401

Saksbehandler: HSR

Oslo 1. juli 2016

Høring – forslag til endringer i rettshjelploven, rettshjelpforskriften og stykkprisforskriften

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i rettshjelploven, rettshjelpforskriften og stykkprisforskriften

FFO er en paraplyorganisasjon for 80 organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke som har mer enn 335 000 medlemmer. FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltagelse for funksjonshemmede.

Departementet skriver i høringsbrevet at hensikten med endringene som foreslås er å gjøre rettshjelploven mer treffsikker slik at det er de rette sakstyper og personer som gis hjelp. Departementet skriver også at befolkningens behov for rettshjelp ikke er statisk, og at det er viktig og nødvendig å gjennomgå rettshjelpsordningen med jevne mellomrom, også med tanke på om enkelte sakstyper ikke lenger bør være representert. FFO er enig i at det er viktig med en treffsikker rettshjelplov, og at det er behov for jevnlig å gå gjennom ordningen. Men vi mener også at det er behov for å gå gjennom ordningen for å se om det er *flere* sakstyper som bør komme inn under ordningen.

Vi vil innledningsvis påpeke at tilgang til rettssystemet er en sentral menneskerettighet, også for funksjonshemmede. FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) pålegger staten en rekke plikter. Vi vil i den forbindelse understreke at Justis- og beredskapsdepartementet har en plikt til å implementere CRPD artikkel 13 om tilgang til rettssystemet.

FFOs synspunkter

- FFO mener at egenandeler i behovsprøvdde saker med fri sakførsel ikke må økes.
- FFO mener at adgangen til å dispensere fra de fastsatte inntektsgrenser fremdeles bør være skjønnsbasert, men at praksisen må myknes opp.
- FFO mener rettshjelplovens saklige dekningsområde må utvides til å omfatte saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, opplæringsloven og flere saker etter folketrygdloven
- FFO mener inntektsgrensene for fri rettshjelp må heves

Endring av reglene om egenandel ved fri sakførsel i behovsprøvde saker

Reglene om egenandel i saker som dekkes av ordningen med fri rettshjelp har vært uendret over en lenger periode med unntak av en periode på ett år i 2003-2004. Stortingsmeldingen om offentlig rettshjelp¹ viser til at bortfall av egenandeler har gitt en økning i statlige utgifter på 25 % i denne perioden i behovsprøvde saker under kapittel 470 i statsbudsjettet. Denne statistikken indikerer at omfanget saker, som ble omfattet av fri rettshjelpsordning, ikke har økt noe betraktelig til tross for at rettshjelpen ble helt gratis for noen grupper over en lengre periode. Dette burde tilsi at man tar utgangspunkt i den inntekten som en søker har til disposisjon, der man ser nærmere på muligheten for å innføre graderte egenandeler, slik det ble foreslått i stortingsmeldingen under pkt. 8.4.

I lys av den foreslåtte økningen av egenandeler ved fri sakførsel fremstår det som positivt at egenandelen i saker med fritt rettsråd forblir uendret. Imidlertid vekker forslaget om økning av egenandelene bekymring.

Departementet viser i høringsbrevet til at det å gå til sak for å hevde sin rett normalt innebærer en forholdsvis stor risiko for de fleste. FFO er enig i at en part bør kunne foreta prosessøkonomiske vurderinger før man går til en rettssak. Imidlertid er det gjerne slik at nettopp grupper i samfunnet med svak økonomi har de dårligste forutsetningene til å vurdere på egen hånd om det er saklig og økonomisk forsvarlig å gå til sak. Denne funksjonen er til en stor grad overlatt til advokatene. FFO mener det i så fall blir unødvendig tyngede å legge dette ansvaret over på den private part i form av økte utgifter. Som nevnt ovenfor ser man at selv fravær av egenandel i en periode ikke har gitt noe markant økning i saksmengden. Det kan derfor tenkes at ordningen med fri rettshjelp faktisk er underforbrukt blant de gruppene som trenger den mest.

For eksempel omfattes klagesaker etter folketrygdloven i dag av ordningen med fri rettshjelp.² Dette er saker som har stor betydning for mange funksjonshemmede og kronisk syke. Det kan være snakk om ytelser som skal «sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter»³, det kan for eksempel være ytelser til livsopphold. Ofte er det slik at den private part allerede har forsøkt å løse en konflikt ved å benytte seg av klageadgangen, men har ikke nådd frem. Mange som får avslag på en livsoppholdsytelse, slik som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, står helt alene og ofte uten påfølgende veiledning fra NAV om hvilke andre ytelser man kan ha krav på. Det er et tankekors at veiledningsplikten i forvaltningen ikke alltid fungerer etter sin hensikt og det blir desto viktigere at det eksisterende rettsapparatet står beredt til å sikre at enkeltindivider får rettshjelp i tilfeller der de opplever å ikke nå fram overfor forvaltningen. Departementets argument om at partene bør løse saken på minnelig vis så tidlig som mulig i prosessen, blir derfor ikke reell. En økning av egenandel i disse saker vil i praksis kunne føre til at retten til rettshjelp for disse gruppene fortsetter å fremstå som illusorisk.

Det prosessøkonomiske argumentet i behovsprøvde saker, som omhandler barnefordeling og privatrettslige formuesforhold, synes etter vår mening å være tilstrekkelig ivare tatt ved at slike saker nedprioriteres.

FFO mener at egenandeler i behovsprøvde saker med fri sakførsel ikke må økes. Det bør i stedet sees nærmere på en ordning med graderte egenandeler. Størrelsen på egenandelen bør ha en sammenheng med søkerens inntekt, slik at egenandelene gradvis øker med størrelsen på inntekt etter at fradrag for faste utgifter er gjort (altså at søkerens disponible inntekt legges til grunn for utregningen), samtidig som det åpnes for høyere inntektsgrenser. Dette er for øvrig foreslått

1 St.meld.nr. 26 (2008-2009) Om offentlig rettshjelp – Rett hjelp, s. 60

² Lov om fri rettshjelp § 11

³ Folketrygdloven § 1-1, 1. ledd

tidligere⁴ og synes å fungere tilfredsstillende i våre naboland⁵. Dette vil gjøre rettssikkerheten til utsatte grupper mer reell og i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Endring i rundskriv G-12/2005 om fri rettshjelp og oppmyking av dispensasjonspraksis

Departementet foreslår å innføre en ny regel om økonomisk dispensasjon i behovsprøvde saker. Som bakgrunn for forslaget trekker departementet fram at:

- 1) Inntektsgrensene for fri rettshjelp har vært uendret siden 2009.
- 2) Dagens ordning ikke tar i betraktning at personer med forsørgerbyrde, for eksempel for barn, har faste utgifter som kommer i tillegg til det de enslige har.
- 3) Ved omlegging av skattesystemet fra 1. januar 2015 falt flere uføretrygdmottakere utenom ordningen.

Det er viktig at det med forslaget settes ord på underliggende årsaker til at flere utsatte grupper faller utenfor. Dette tydeliggjør behovet for å se nærmere på hva som kan gi en mer fleksibel løsning.

Departementet påpeker at dispensasjonsadgangen er meget snever slik den praktiseres i dag. Dette reiser spørsmål om hvorfor den er så innsnevret at dispensasjon i praksis ikke er reell og at det er ønskelig med en oppmyking av den grunn. Departementet foreslår at dispensasjonsadgangen tallfestes slik at personer med forsørgerbyrde for barn eller de som har behov for en mer omfattende juridisk bistand på over 12 timer kan få en forhøyet inntektsgrense med kr. 20 000,- I tilfeller med inntektsoverskridelse på over kr. 20 000,- foreslås det å innvilge fri rettshjelp kun helt unntaksvis og bare hvis den juridiske bistanden overstiger 30 timer.

FFO ser følgende utfordringer ved gjennomføring av dette forslaget på sikt:

- 1) Dersom inntektsgrensen forblir uendret og ikke indekseres jevnlig i tråd med økende kjøpekraft i samfunnet, kommer stadig flere grupper til å falle utenfor ordningen med fri rettshjelp.
- 2) En fast dispensasjonsgrense på kr. 20 000,- vil i praksis kun fungere kortsiktig fram til det tidspunktet når de gruppene som omfattes per i dag igjen faller utenfor av samme årsak (som nevnt i pkt. 1).
- 3) Forslaget med videreføring av den generelle dispensasjonsadgangen kun helt unntaksvis kan ende opp med at nesten ingen saker blir vurdert, spesielt med tanke på at det er ytterst få som får dispensasjon etter denne unntaksregelen i dag.

Kort oppsummert mener vi departementets forslag om oppmyking av dispensasjonsadgang i praksis innebærer en innstramning. Dersom ordningen blir gjennomført, vil den gi en meget kortsiktig løsning, som i overskuelig fremtid kommer til å ramme utsatte grupper enda mer enn den snevre dispensasjonsadgangen som er lovfestet i dag gjør. Grunnlaget for denne utviklingen ligger blant annet i at flere av de FFO representerer er mottakere av en trygdeytelse, som er basert på folketrygdens grunnbeløp (G). Grunnbeløpet indekseres hvert år for å samsvare med økende kjøpekraft i samfunnet. I løpet av de siste årene og siden 2008, da inntektsgrensen i rettshjelploven ble endret sist, har grunnbeløpet økt med over kr. 20 000,-. Dette gir en dokumentert økning i inntektene til økonomisk svake grupper på mellom kr. 45 000,- og kr. 90 000,- i årlig inntekt i løpet av bare de siste 8 år. Også disse gruppene står økonomisk svakt, og med liten mulighet til å betale for nødvendig rettshjelp. Dette er et alvorlig rettssikkerhetsproblem. Ordningen med faste inntektsbeløp i behovsprøvd rettshjelp bidrar til å øke de sosiale forskjellene. Det er et paradoks at blant annet trygdede på denne måten effektivt

⁴ St.meld.nr. 26 (2008-2009), s. 61-62

⁵ Ibid, s.60

avskjæres fra profesjonell advokatbistand når de skal klage på vedtak om trygd eller prøve sin sak i Trygderetten.

FFO mener at dispensasjonsadgangen fremdeles bør være skjønnsbasert, der man heller legger føringer for en oppmykning av den eksisterende praksisen.

Utvidelse av rettshjelplovens saklige dekningsområde

I 2015 utarbeidet sivilsamfunnet første alternative rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.⁶ Det fremkommer av rapporten at funksjonshemmede ikke nødvendigvis får rett selv om de har rett. Det påpekes også under artikkel 13, Tilgang til rettssystemet, at rettshjelploven ikke omfatter viktige områder for funksjonshemmede som skole, helse- og omsorg og diskriminering. Sivilsamfunnet anbefaler å endre rettshjelploven til å inkludere diskrimineringssaker, utdanning og saker om helse- og omsorgstjenester.

Det er i dag svært få rettsavgjørelser på velferdsrettens område.⁷ Dette tyder på at det er få som har økonomiske ressurser til å gå rettens vei for å få oppfylt sin rett. Mange opplever også å ha kjempet mot systemet i lang tid, og orker heller ikke ta denne kampen videre alene. Når rettshjelploven i tillegg ikke omfatter sentrale lover innenfor velferdsrettens område, reduserer det ytterligere funksjonshemmedes mulighet til å få prøvd sine rettigheter juridisk. Det er et rettssikkerhetsproblem at saker på disse områdene ikke tas til domstolene. Man har da kun forvaltningspraksis å forholde seg til, som heller ikke er allmenn kjent. Sivilombudsmannen har også i flere uttalelser avdekket forvaltningspraksis i strid med regelverket, men i motsetning til en dom, er ikke uttalelsene til Sivilombudsmannen bindene.

Å få nødvendig rettshjelp er et avgjørende rettssikkerhetsprinsipp, men også et velferdsgode. Det å ha en rettshjelpsordning henger tett sammen med den individuelle adgangen til å få prøvd sin sak i rettsapparatet. En adgang som ikke må begrenses av den enkeltes økonomi. Da rettshjelpsordningen ble etablert, ble funksjonshemmede ansett som mottakere av veldedighet. Gjennom årene har det skjedd en økt rettsliggjøring i vårt samfunn, og rettshjelploven er ikke lenger i samsvar med de individuelle rettighetene norske borgere har og utviklingen av nye rettigheter. FFO mener rettshjelploven må gjenspeile denne utviklingen. Når Stortinget har valgt å gi individuelle rettigheter, og ratifisert CRPD, må det finnes mekanismer som sikrer at disse rettighetene blir oppfylt i praksis.

Pasient- og brukerrettighetsloven og opplæringsloven inneholder regler om rett til sentrale velferdsgoder. Opplæringsloven inneholder for eksempel ikke bare rettigheter, men også plikter som opplæringsplikt⁸. Ingen av disse lovene er omfattet av rettshjelploven. Heller ikke diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er omfattet av rettshjelploven. Rettshjelploven tar altså ikke opp i seg nye lover på velferdsrettens område. I slike saker må man derfor betale for advokatbistanden selv. Folketrygdloven hjemler også rett til sentrale velferdsgoder, men det er først i forbindelse med klagebehandling at man kan få fri rettshjelp. Det kan være stort behov for rettshjelp også før en har en klagesak da veiledningen fra NAV dessverre ofte er mangelfull⁹. Også etter at en sak er behandlet i trygderetten kan det være behov for rettshjelp for å ta saken til domstolen.

Rettshjelploven har en sikkerhetsventil som gir unntak fra de uttømmende listene over hvilke saksområder det gis rettshjelp i, men det er dokumentert at dette praktiseres ulikt fylker imellom og at det ikke fører til fri rettshjelp i alle saker der det er behov for det.¹⁰

⁶ Alternativ rapport til FN-komiteen fra sivilt samfunn i Norge (2015)

⁷ Else Leona McClimans (2013): Utviklingen av funksjonshemmedes rettsituasjon de siste 10 år

⁸ Opplæringsloven § 2-1

⁹ Else Leona McClimans (2013): Utviklingen av funksjonshemmedes rettsituasjon de siste 10 år

¹⁰ Olaf Halvorsen Rønning & Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008)

FFO mener på bakgrunn av dette at rettshjelploven må utvides til å omfatte saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, opplæringsloven og flere saker etter folketrygdloven.

Heving av inntektsgrensen

Selv om et saksområde faller innenfor rettshjelploven, innskrenkes retten til rettshjelp til å gjelde de med aller dårligst økonomi. Inntektsgrensen er nå 246 000 kr for enslige (brutto årsinntekt) og 369 000 kr (brutto årsinntekt) for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi.¹¹ Denne inntektsgrensen har vært uendret i mange år. Selv om bruttoinntekten er høyere enn den fastsatte grensen, har mange ikke råd til å betale for advokat. Man har ikke god råd selv om inntekten er høyere enn dagens inntektsgrenser. Den reelle betalingsevnen blir også liten når skatt, utgifter til bolig, forsørgelse av barn og andre faste kostnader trekkes fra. I tillegg har funksjonshemmede og kronisk syke ekstra utgifter knyttet til sykdom som ikke kompenseres av det offentlige. Som eksempel kan nevnes ulike egenandeler på helse- og omsorgstjenester. Den økonomiske belastningen med å betale for advokat selv, vil for mange bli for stor.

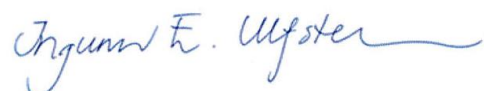
FFO mener det ikke er nok med en oppmykning av dispensasjonspraksis om at det kan innvilges fri rettshjelp selv om inntekts- og formuesgrensene i rettshjelpforskriften § 1-1 er overskredet. Det er som nevnt ovenfor positivt med en generell dispensasjonsadgang, men det er ikke nok. For det første vil en dispensasjon måtte bero på en individuell vurdering i hver enkelt tilfelle, og det kan da oppstå forskjeller når det gjelder praktiseringen. En dispensasjonsadgang vil videre være en sikkerhetsventil og skal ikke være hovedregelen. Det er derfor i tillegg behov for en økning av inntektsgrensene.

FFO mener dagens inntektsgrense bidrar til å opprettholde sosiale forskjeller. Vi mener inntektsgrensen må heves i samsvar med det som til enhver tid anses som tilfredsstillende levestandard i Norge. Vi mener det bør vurderes å knytte inntektsgrensen for fri rettshjelp til folketrygdens grunnbeløp (G) slik at det blir en årlig justering.

FFO mener inntektsgrensene for fri rettshjelp i første omgang må heves til minimum 4G for enslige og 7G for ektefeller og samboere. I tillegg bør det generelle unntaket fra inntektsgrensen videreføres og styrkes slik at reell betalingsevne vurderes, særlig når det gjelder forsørgeransvar og sykdomsutgifter.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE



Ingunn E. Ulfsten
Fagpolitisk leder

¹¹ Forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-1