

Justis- og beredskapsdepartementet**Oslo, 30. juni 2016**

Vår ref.: 945/HHS

Høringsuttalelse om forslag til endring i rettshjelpsloven, rettshjelpsforskriften og stykkprisforskriften.

Juss-Buss er et gratis rettshjelpstiltak som drives av studenter ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Ved å bistå i saker om utlendingsrett, gjeldsrett, husleierett, arbeidsrett, sosialrett, trygderett, miljørett og fengselsrett bidrar vi til å dekke et stort udekket rettshjelpsbehov i samfunnet. Vi behandler rundt 5 500 saker årlig, og prioriterer kun sakstyper som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningas dekningsområder. Derfor har vi bred innsikt i rettshjelpsordninga og dens mangler.

I tillegg til saksbehandlinga arbeider vi rettspolitisk for å bedre rettstilstanden for våre klienter. Vi uttaler oss på bakgrunn av erfaringene fra saksbehandlinga i denne høringsuttalelsen.

Vi takker for tilliten som høringsinstans.

1. Innledning

Rettshjelp er et grunnleggende velferdsgode som skal sikre at lovfestede rettigheter er tilgjengelig for alle, også de som ikke har råd til å betale for advokat.

Vi ser at dagens rettshjelpsordning ikke når ut til alle som trenger det. Norge har blitt kritisert for mangelfull rettshjelpsdekning av både FNs menneskerettskomité¹, FNs torturkomité² og Den europeiske menneskerettighetsdomstol³.

På bakgrunn av dette har Juss-Buss i flere år tatt til orde for en gjennomarbeidet revidering og styrking av ordningen. Derfor er det svært skuffende når departementet foreslår at den allerede svake ordningen skal svekkes ytterligere. Det er spesielt kritikkverdig at kuttene fremstår som mer eller mindre tilfeldige.

2. Forslag om økt egenandel

Juss-Buss støtter ikke forslaget.

¹ Concluding observations of the Human Rights Committee, Norway, 2011.

² Concluding observations of the Committee against Torture, Norway, 2012.

³ Agalar v. Norway.

Vi er enig i utgangspunktet om at mottakere av fri rettshjelp bør foreta prosessøkonomiske vurderinger før de går til sak, på lik linje med det øvrige rettsøkende publikum. Vi er likevel uenig i departementets slutning om at den økte egenandelen vil fungere som et konfliktdempende tiltak.

2.1 Ikke prosessdempende

Selv om klienten har fri sakførsel i saken vil man alltid risikere å måtte betale for motpartens saksomkostninger. Det er vanskelig både å anslå sannsynligheten for å måtte betale for motpartens saksomkostninger, og å anslå beløpets størrelse i forkant av prosessen. Vi erfarer at det er denne prosessrisikoen som virker prosessdempende, ikke egenandelens størrelse. Dette gjør seg særlig gjeldende når egenandelens maksgrense regelmessig vil bli nådd på et relativt tidlig tidspunkt i prosessen. Etter det vil egenandelen ikke lenger fungere prosessdempende.

Forslaget vil kunne ha en begrensende effekt for de aller mest ressurssvake, ettersom det foreslåtte beløpet nærmer seg en månedslønn for de som kvalifiserer til fri rettshjelp. Siden det ikke gis dispensasjon fra å betale egenandel kan dette gi særlig urimelige utslag. At det ikke gis dispensasjon harmonerer dårlig med de menneskerettslige prinsippene på området. Disse slår fast at det er klientens faktiske betalingsevne som skal være avgjørende. En absolutt og for omfattende plikt til å betale egenandel kan i visse tilfeller innebære menneskerettsbrudd.⁴

2.2 Manglende begrunnelse

Det er lite overbevisende at det foreslås økt egenandel for alle behovsprøvde rettsområder, mens det bare begrunnes for et spesifikt rettsområde i høringsnotatet. Vi savner for eksempel begrunnelse for økt egenandel for trygderettssakene, voldsoffersakene eller oppsigelsessakene, ettersom argumentasjonen i høringsnotatet har lav overføringsverdi til disse rettsområdene.

3. Forslag om kutt i fri rettshjelp til skifteoppgjør og økonomiske oppgjør

Juss-Buss støtter ikke forslaget.

3.1 Stort behov for fri rettshjelp i denne type saker

At departementet i det hele tatt stiller spørsmål ved om det er statens oppgave å tilby fri rettshjelp i konflikter mellom personer som "ikke blir enige om fordelingen av sine eiendeler" vitner om liten forståelse for familierettslige regler og rettshjelpsordningas formål. Prinsippet om rettssikkerhet gjelder både i privatrettslige og offentligrettslige tvister. Familietvister dreier seg om uenigheter rundt lovfestede rettigheter og plikter. Poenget med fri rettshjelp i disse sakene er å ivareta de lovfestede rettighetene til partene, ettersom dette er av stor velferdsmessig betydning for enkeltpersonene.

Departementet anerkjenner at behovet for rettshjelp vil være dynamisk og svinge gjennom tidene. Etter vår erfaring er rettshjelpsbehovet i skiftesaker svært stort i dagens samfunn. Eksempelvis mottok Juss-Buss over 200 henvendelser om skifte eller økonomisk oppgjør i 2015.

Det er ikke uvanlig at partene i en skiftesak har ulike økonomiske forutsetninger, og at en av partene blir representert av advokat uten at den andre har råd til det. Ujevne styrkeforhold burde

⁴ Blant annet Kreuz v. Poland.

ikke følge klienten inn i en rettssak. Derfor er det svært gode grunner for at retten til fri rettshjelp i skiftesaker består.

Dessuten er bolig og grunnleggende formuesverdier av ekstraordinær stor velferdsmessig betydning for enkeltindividet, og følgelig innenfor rettshjelpsordningas formål. Dette taler med tyngde for at familierett ikke burde fjernes som et prioritert område.

3.2 Ikke prosessdempende

Departementet legger til grunn at innstrammingen vil ha en prosessdempende virkning ettersom man nå i praksis fjerner tilgangen til domstolene for de mest ressursvake. Vi er enige i at å fjerne tilgang til rettssystemet vil ha en prosessdempende virkning, men det er å angripe problemet i feil ende. Med kyndig rettslig bistand i saken på et tidlig stadium vil man legge bedre til rette for forlik og forhandlinger utenfor domstolsapparatet.

For klienter som er innenfor inntektsgrensene, og som etter dagens regelverk har krav på fri rettshjelp, vil kostnadene til juridisk bistand i denne type saker bli svært betydelige sett i forhold til verdiene i boet.

Dessuten risikerer man å få flere selvprosederende parter for domstolene. Dette skyver arbeidsbyrden over på domstolene, noe som fjerner det kostnadsbesparende elementet ved forslaget.

Et annet moment er at man nå i prinsippet går vekk fra utgangspunktet i rundskrivet G-12/2005 om at bolig skal unntas fra den økonomiske vurdering av om inntektsgrensa er oppfylt. Ingen skal måtte selge bolig for å finansiere juridisk bistand, men dette vil i praksis kunne skje i denne type saker.

3.3 Utfordringer med unntaksadgangen

Juss-Buss ser flere praktiske utfordringer knyttet til unntaket om boligvist med felles barn under 18 år. Ut ifra vår egen erfaring med skiftesaker vil det være kunstig å isolere huset fra innbo og andre verdier. Oppgjøret må sees som en helhet, og retten til å beholde boligen må vurderes i sammenheng med de øvrige verdiene som ektefellene eier. Dersom en part skal sitte med boligen vil det være naturlig at den andre parten får noe annet. Altså vil det i mange tilfeller ikke være mulig å bidra til minnelige løsninger uten å ta med både bolig og andre verdier.

Til forslaget om å begrense bistanden til kun å gjelde selve boligtvisten, tolker Juss-Buss forslaget dithen at hjelp til verdisetting på huset ikke av den grunn ekskluderes. Verdisetting kan ha helt avgjørende for løsningen av tvisten, siden det ofte er avgjørende for hvem som har økonomisk mulighet til å overta boligen. Dersom dette ikke kan fastsettes før salg av boligen må hjelpen strekke seg over denne perioden, selv om partene gjennomfører salget på egen hånd.

3.4 Rettshjelpstiltakene må kompensere for kutt i rettshjelpsordningen

Dersom departementets forslag får gjennomslag vil det etterlate et stort udekket rettshjelpsbehov. Frivillige rettshjelpstiltak som Juss-Buss, JURK og Gatejuristen vil måtte jobbe enda hardere for å demme opp for dette. Etter en internrevidering kuttet Juss-Buss familierett som et av våre faste rettsområder i 2015, blant annet fordi rettsområdet var dekket av den offentlige rettshjelpsordninga.

Vi understreker at departementet ikke kan forvente at de frivillige rettshjelpstiltakene skal klare å dekke det nye udekkede rettshjelpsbehovet med tilnærmet gratis arbeidskraft. Vi har ikke denne kapasiteten i dag.

Selv om vi skulle få økte bevilgninger som følge av lovendringen ønsker vi å poengtere at det er prinsipielt galt at staten kutter fri rettshjelpsordninga, for så å forutsette at noen skal gjøre denne jobben på frivillig basis.

4. Forslag om oppmykning i dispensasjonspraksis

Juss-Buss støtter ikke forslaget.

I utgangspunktet støtter vi initiativet til å gjøre oppmykninger i dispensasjonsadgangen for inntektsgrensene i behovsprøvde saker. Vi ser spor etter et gradert system, som er et tiltak vi lenge har tatt til ordet for.

4.1 Behov for større oppmykning

Både inntektsgrensene på kr. 246 000 for enslige og kr. 369 000 for ektefeller/samboere og formuesgrensa på kr. 100 000 har stått uregulert siden 2009. I samme periode har det skjedd en stor utvikling i lønns- og prisnivået. Derfor er det klart at beløpene må justeres opp. At inntektsgrensene må endres, og at de antakelig er for snevre til å fange opp det reelle rettshjelpsbehovet, er også understreket i Menons Economics rapport «*Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp*» fra 2016.

Juss-Buss mener at den foreslåtte dispensasjonsadgangen ikke vil avhjelpe behovet for endrede inntektsgrenser. Forslaget er alt for defensivt. Dette illustreres av at departementet regner med å bruke én million kroner på denne utgiftsposten årlig, mens man totalt sett regner med å spare over 80 millioner kroner årlig på de andre innstrammingene i høringsnotatet.

4.2 Hvorfor kr. 20 000 ikke er nok

Det er vanskelig å se departementets faglige grunnlag for å begrense dispensasjonsadgangen til kr. 20 000. Med kr. 20 000 ekstra i årsinntekt vil den nye inntektsgrensa være kr. 266 000 for enslige. Dette er fremdeles en svært lav årsinntekt sammenliknet med dagens lønnsnivå.⁵

Kr. 20 000 er lavere enn gjennomsnittlig årlig kostnad knyttet til barn, som i henhold til SIFOs referansebudsjett for 2016 ligger på rundt kr. 50 000 per barn per år. Dermed kompenserer forslaget i liten grad for de faktiske byrdene knyttet til forsørgeransvar.

Dessuten svekkes beløpsgrensa fordi det ikke gjøres fradrag for gjeldsbyrde. Vi oppfordrer derfor sterkt til at også gjeldsbyrde skal hensyntas.

Grensa på kr. 20 000 innebærer at de som tjener noe over kr. 246 000 vil kunne få fri rettshjelp som overstiger stykkprisforskriftens sats, mens de som tjener under inntektsgrensa bare vil få dekket det timeantallet som stykkprisforskriften anviser, uansett hvor stor saken er. Det skal ikke tas hensyn til

⁵ I følge Statistisk sentralbyrå var gjennomsnittlig årsinntekt på landsbasis kr. 518 000 for 2015.

klientens faktiske behov for hjelp, men innføres en mer eller mindre tilfeldig grense på 12 timer. Det er uheldig fordi det velferdsmessige behovet for rettshjelp ikke nødvendigvis knytter seg til antall arbeidstimer i saken. Det burde heller innføres et renskåret gradert egenandelsystem som ikke er knyttet til timeantall.

Dersom forslaget om dispensasjonsadgang blir opprettholdt bemerker Juss-Buss at det må avklares hvordan dispensasjonsadgangen skal beregnes for ektefeller/samboende, ettersom det kun er foreslått dispensasjonsadgang knyttet til enslige i høringsnotatet.

Videre foreslår vi at dispensasjonsadgangen lovfestes. Det virker som at departementet forutsetter at forvaltningens skjønn skal reduseres med de nye reglene i rundskrivet. Dermed er det ingen grunn til å ikke lovfeste reglene. I tillegg blir rettsreglene mer tilgjengelige og forutberegnelige med lovfesting.

4.3 Må også gis dispensasjon ved fri sakførsel

Det er uheldig at det ikke foreslås endringer i dispensasjonsadgang for fri sakførsel. Dispensasjonsadgangen i rettsrådssakene er knyttet til kostnadene i den aktuelle saken, og ikke til kostnadene i en gjennomsnittssak. Dette prinsippet burde vært innført også for sakførselssakene.

Dagens regler innebærer at dispensasjon er avskåret i tilfeller hvor det generelle kostnadsnivået i sakstypen er høyt, bare fordi saken ikke skiller seg i tilstrekkelig grad fra en gjennomsnittssak. Dette gjelder selv om kostnadene er betydelig større enn hva som kunne gitt grunnlag for dispensasjon i enklere sakstyper, se blant annet LB-2007-70393. Dette er en uheldig rettstilstand, spesielt når man foreslår en annen og mer fornuftig løsning for rettsrådssakene. Departementet oppfordres til å foreslå tilsvarende endringer også for sakførselssakene.

4.4 Kan virke prosessdrivende og lite forutberegnelig

I saker som ikke angår personer med forsørgerbyrde foreslår departementet at det kun skal gis dispensasjon i saker som krever over 12 eller 30 timers bistand. Juss-Buss er kritiske til forslaget og mener at det vil kunne virke prosessdrivende å måtte «fylle opp» timene slik at sakene skal nå 12- eller 30-timersgrensa.

Denne type utforming av reglene er retts teknisk vanskelig å forholde seg til, både for klient og advokat. Søkes det om dispensasjon i forkant av saken er det vanskelig å forutse hvor omfattende saken kommer til å bli, og det vil være vanskelig å dokumentere de kommende kostnadene. Søkes det i etterkant, blir det lite forutberegnelig for klientene, som risikerer å havne i gjeldsproblemer på grunn av sitt rettshjelpsbehov, dersom det viser seg at vilkårene for rettshjelpsdekning ikke var oppfylt.

4.5 Advokatens krav på betaling må sammenfalle med klientens krav på fri rettshjelp

Forslaget fremstår som lite gjennomarbeidet fordi klientens krav på fri rettshjelp og advokatens krav på betaling ikke sammenfaller. Advokatens krav på salær følger av stykkprisforskriften, mens klientens krav på rettshjelp følger av rettshjelpsloven med rundskriv.

Kombinasjonen av de to regelsettene innebærer at i saker der det gis stykkpris på 7 timer, for eksempel i klagesaker etter folketrygdloven, personskadesaker, voldsoffersaker og familierettslige saker, vil klienten ha krav på fri rettshjelp hvis sakens arbeidsmengde overstiger 12 timer. Hvis

sakens arbeidsmengde er på 13 timer vil advokaten bare få betalt for 7 timer etter regelen i stykkprisforskriften § 5 tredje ledd. Hvis saken derimot overstiger 14 arbeidstimer, vil advokaten få betalt. Dette må oppklares. Det foreslåtte kan fremstå som en ren felle for klienten, ettersom dårlig betaling kan gjøre det vanskelig å finne en advokat som vil påta seg oppdraget.

5. Juss-Buss' løsningsforslag

I professor Jon T. Johnsen's studie «*Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?*» kom det frem at Norge bruker omtrent tre ganger så mye penger på rettshjelp som det Finland gjør, i tillegg til at den finske rettshjelpsordningen håndterer omtrent 30 prosent flere saker enn den norske. I St.meld. nr. 26 (2008–2009) ble det derfor anbefalt at Norge burde utvikle et juridisk rådgivningstilbud med vekt på enkel og kortvarig hjelp.

Som en følge av rettshjelpsmeldingen ble det i perioden 2010–2012 gjennomført et forsøksprosjekt med gratis førstelinjerettshjelp i Norge. Forsøksprosjektet var svært vellykket, bl.a. fordi det ifølge evalueringen «åpenbart [dekket] et nokså omfattende behov for rettshjelp som ellers ikke hadde blitt dekket».⁶

Menons Economics rapport «*Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp*» fra 2016 viser at det er et behov for en helhetlig gjennomgang av den offentlige rettshjelpsordningens inntektsgrenser. Juss-Buss er derfor kritiske til at departementet foreslår endringer i en liten del av rettshjelpsordninga, uten å se forslaget i sammenheng med resten av den.

Departementets intensjon med de foreliggende regelendringene er først og fremst er å spare penger, og ikke å skape en best mulig rettshjelpsordning. Juss-Buss mener at en gjennomgang av rettshjelpsordninga også kan bidra til å spare penger, men dette må gjøres som en del av et større og helhetlig arbeid. I denne sammenheng viser vi til det nylig avgitte representantforslaget Dok. 8:97 S (2015–2016), som tar til orde for at det igangsettes en systematisk gjennomgang av hele rettshjelpsordninga.

Vi ber om at departementet trekker de foreliggende høringsforslagene og i stedet foreslår en fullstendig gjennomgang av fri rettshjelpsordninga, herunder å innføre en førstelinjetjeneste.

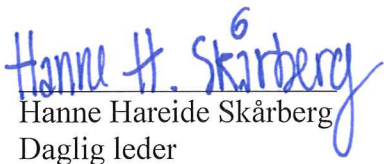
6. Avsluttende bemerkning

Vi bemerker at departementet sender ut nok et høringsforslag med absolutt kortest lovlige frist, hvor fristen i tillegg løper ut i sommerferien. Vi ber om at hovedregelen i Utredningsinstruksen punkt 3-3 på tre måneder overholdes i fremtiden.

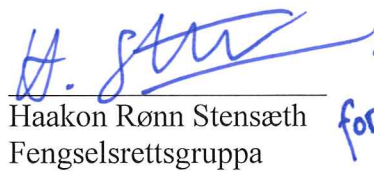
Henvendelser eller spørsmål kan rettes til daglig leder Hanne Hareide Skårberg på leder@jussbuss.no eller tlf. 915 19 746.

⁶ «Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp», Oxford Research, 2013.

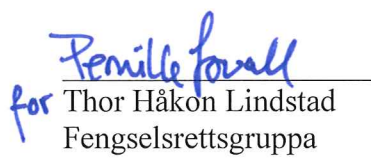
Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss,


Hanne Hareide Skårberg
Daglig leder


Marie Wabakken
Husleie- og gjeldsrettsgruppa


Haakon Rønn Stensæth
Fengselsrettsgruppa


for Tonje Lilaas Larsen
Utlendingsrettsgruppa


for Thor Håkon Lindstad
Fengselsrettsgruppa