



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 23. november 2020

Deres ref. 20/2771

# HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – NOU 2020: 5 LIKHET FOR LOVEN

## 1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 9. juni 2020 vedrørende rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020: 5 Likhhet for loven – Lov om støtte til fri rettshjelp.

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper. Vi ønsker med dette å uttale oss om forslaget til ny rettshjelplov.

Rettspolitisk forening ønsker innledningsvis å knytte noen kommentarer til kunnskapsgrunnlaget for utredningsarbeidet. Foreninga er enig med flertallet i at det trengs mer forskning på rettshjelpsfeltet. Samtidig er foreninga enig med mindretallet i at den forskningen som allerede finnes kan gi et bilde av hvilke svakheter som finnes i dagens rettshjelpsordning, og hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet i samfunnet fortøner seg, særlig blant utsatte grupper. En del av forskningen er riktignok nokså gammel, men det som finnes av nyere forskning bekrefter langt på vei funn i tidligere rettshjelpsundersøkelser. Rettspolitisk forening mener derfor at den del av det kunnskapsgrunnlaget som allerede eksisterer i større grad kunne vært nyttiggjort av utvalgets flertall.

Rettspolitisk forening slutter seg til både flertallet og mindretallets uttalelser om behovet for en ny rettshjelplov. Rettshjelploven har vært kritisert for å dekke for lite av det udekkede rettshjelpsbehovet, og det trengs en rekke endringer for å bedre dette. Både flertallet og mindretallet har etter Rettspolitisk forenings syn forslag som vil bidra til at flere får rettshjelp i saker med stor personlig og velferdsmessig betydning. Rettspolitisk forening ser det imidlertid slik at flertallets forslag i hovedsak er en videreføring av dagens ordning, og at forslaget ikke går langt nok i retning av en reform av den offentlige rettshjelpsordningen. På dette punktet støtter Rettspolitisk forening mindretallets forsøk på å utforme rettshjelpsordningen på en ny måte, særlig når det gjelder forslaget om en universell, gratis førstelinje.

Rettspolitisk forening mener at lovgiver bør være bevisst på om rettshjelpsordningen utformes etter en gruppebasert eller universell modell. Mye av diskusjonen rundt forslaget om ny rettshjelpslov dreier seg om at interesseorganisasjoner mener at deres gruppe ikke i

tilstrekkelig grad er ivaretatt. Rettspolitisk forening mener at rettshjelploven i hovedsak bør ta utgangspunkt i velferdsbehovet i den konkrete sak, og ikke hvilken gruppe den eventuelle rettshjelpmottakeren tilhører. En slik tilnærming hindrer at loven utvikler seg på bakgrunn av lobbyvirksomhet i stedet for en overordnet vurdering av hva ordningen skal dekke.

I punkt 2 kommenteres flertallets forslag, og i punkt 3 kommenteres mindretallets forslag. Rettspolitisk forening tiltrer verken flertallets eller mindretallets forslag i sin helhet, men mener at begge fraksjonene har gode forslag som bør gjennomføres. Dette kommenteres nærmere i de respektive punktene.

## 2. Flertallets forslag

### 2.1. Overordnet

Rettspolitisk forening støtter flertallets målsetning om å løse saker på et tidlig stadium, slik at færre saker bringes inn for domstolene. Målsetningen kommer blant annet til syne i den foreslåtte formålsbestemmelsen, som inkluderer rettshjelp til å «identifisere og ivareta sine rettslige interesser». At «identifisere» foreslås inkludert i formålsbestemmelsen, kan leses som en anerkjennelse av at det uidentifiserte rettshjelpsbehovet også kan utgjøre et rettssikkerhets- og velferdsproblem for den det gjelder. Samtidig mener foreninga at flertallets forslag ikke i tilstrekkelig grad rettes inn mot denne målsetningen.

Flertallets forslag er langt på vei en videreføring av dagens rettshjelpsordning, der staten subsidierer rettshjelp som ytes av privatpraktiserende advokater. Rettspolitisk forening er enig i at fritt advokatvalg er sentralt, men mener at en stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet ikke lar seg fange opp ved en slik modell. Dette er fordi en stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet er uavklart hos probleminnehaveren. Dette rettshjelpsbehovet skaper dermed ikke etterspørsel etter advokat. Et annet problem er at advokathjelp ofte kommer inn som en siste løsning. For mange kunne det vært nyttig å få juridisk rådgivning på et tidligere stadium, uten å først måtte overstige advokatterskelen.

Rettspolitisk forening peker igjen på en førstelinje med oppsøkende virksomhet som en løsning på dette. Utvalget burde benyttet anledningen til å undersøke førstelinjetjenesten grundig. Slik utvalgets utredning er lagt opp, ser det ut til at vurderingen av en førstelinje tidlig har blitt forlatt, og utredningen på dette punktet er begrenset til 1-2 sider.

Rettspolitisk forening understreker viktigheten av å øke kunnskapen om rettshjelpsordningen i befolkningen for at borgerne skal kunne ivareta sine egne rettigheter. En ny digital rettshjelpsordning kan bidra til dette. Ordningen må utformes slik at også rettshjelpmottakere med lav digital kompetanse kan nyttiggjøre seg av den.

## 2.2. Behovsprøving og egenandeler

### 2.2.1. Skillet mellom saker med og uten behovsprøving

Flertallet foreslår å flytte sakene uten behovsprøving ut av rettshjelploven og over i særlovgivningen. Fordelen med en slik ordning er at helheten innenfor hver sektor kan bli mer oversiktlig ved at ansvaret for rettshjelpen og utformingen av reglene i særlovgivningen knyttes sammen. Rettspolitisk forening mener likevel at dette kan bidra til et mindre oversiktlig rettshjelpssystem. Forslaget innebærer en åpning for at de enkelte sektorene kan vedta endringer i rettshjelpstilgangen innenfor sitt område uten at det ses i sammenheng med rettshjelpsordningen i sin helhet. Dette vil kunne bidra til en ytterligere fragmentering av rettshjelpsfeltet. En konsekvens kan være at rettshjelpsdebatten vil stå mellom de saksområdene som er underlagt behovsprøving i rettshjelploven, uten at rettshjelp i saker som ikke er underlagt behovsprøving blir en del av debatten, til tross for at dette utgjør store utgiftsposter.

### 2.2.2. Behovsprøving

Rettspolitisk forening er positiv til at utvalget har foreslått nye regler for behovsprøving. Flertallets forslag har tatt innover seg den kritikken som har vært mot inntekts- og formuesgrensene i den nåværende rettshjelpsordningen, og foreslår en ny måte å beregne grensene for behovsprøving. Rettspolitisk forening støtter den foreslåtte beregningsmodellen for behovsprøvd rettshjelp.

### 2.3.3. Egenandeler

Rettspolitisk forening er negativ til den foreslåtte modellen for egenandelsbetaling. Foreninga er ikke negativ til all egenbetaling, og støtter tanken om å bygge ned den såkalte «terskeeffekten». Foreninga mener likevel at forslaget om egenandeler går for langt, og at mye av den gevinsten som oppnås ved at flere skal falle innenfor grensene for behovsprøving, forsvinner ved at rettshjelp med de egenandelene som foreslås for mange vil bli for dyrt.

En del av utvalgets drøftelser rundt rettshjelpsmottakerens egenbetaling ser ut til å bygge på at spørsmålet dreier seg om klientens betalings*vilje*. Rettspolitisk forening mener at det i en rekke saker hvor en person trenger rettshjelp helt eller delvis betalt av staten ikke dreier seg om betalings*vilje*, men betalings*sevne*. Rettspolitisk forening mener at utvalget ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til at manglende betalings*sevne* kan avskjære muligheten til å få rettshjelp dekket i saker med stor velferdsmessig betydning. Dette kommer også til syne ved at utvalget i liten grad drøfter situasjonen der den aktuelle saken står mellom to parter med svært ulik økonomisk situasjon, eller der staten er motpart. I slike saker er det en reelt skjev maktbalanse mellom partene, og et krav om egenbetaling uten tilstrekkelig hensyn til betalings*sevne* er svært uheldig og kan gå på bekostning av prinsippet om liket for loven. Rettspolitisk forening mener at rettshjelpsmottakerens egenandel bør reduseres i saker mot en presumtivt sterkere part.

Rettspolitisk forening mener at utgifter til tolk bør holdes utenfor beregningen av egenandelen. Når rettsspråket er norsk, har bruk av tolk stor betydning for en parts mulighet til å presentere sin sak for advokaten. Dersom rettshjelpsmottakere med behov for tolk må betale egenandel av tolkeutgiftene, styrkes forskjellene mellom borgere med ulike morsmål. En NOU med tittelen «Likhet for loven» bør unngå en slik forskjellsbehandling.

Utvalgets manglende blikk på rettshjelpsmottakerens betalingsevne kommer særlig til syne når utvalget foreslår å sette som vilkår at utestående egenandeler er betalt før det kan innvilges rettshjelp i senere saker. Dette kan medføre at legitime rettshjelpsbehov ikke kan dekkes på grunn av økonomiske forhold, til tross for at parten i utgangspunktet har rett til rettshjelp etter rettshjelploven. Rettspolitisk forening er svært bekymret for konsekvensene av en slik ordning. Dette vil i konkrete tilfeller også kunne innebære et brudd på EMK artikkel 6.

Flertallet foreslår at egenandelen skal beregnes etter en utregningsmodell som forutsetter et digitalt utregningsverktøy. Utregningsverktøyet må være tilgjengelig og anvendelig, slik at publikum enkelt kan beregne hva egenandelen i en sak kan komme til å bli. Det må også vurderes hvordan egenandelen skal beregnes i saker der det omtvistede temaet nettopp er søkerens økonomiske situasjon, som for eksempel i saker om lønnsinndrivelse, gjeldsordning og sosialsaker.

Rettspolitisk forening er negativ til at innkrevingen av egenandelen skal flyttes fra advokatfirmaene til Statens innkrevingsentral. Drøftelsene tar utgangspunkt i statens og advokatenes ståsted, og overser skyldnernes perspektiv. Statens innkrevingsentral er ansett som en svært streng kreditor, med høye renter og manglende forhandlingsrom sammenlignet med private kreditorer.

## **2.3. Omfanget av rettshjelpen som kan gis**

### **2.3.1. Generelt**

Rettspolitisk forening støtter forslaget om å øke antallet timer rettshjelp på rådgivningsstadiet, og tror dette i mange tilfeller vil føre til at flere saker kan løses utenomrettslig innen kortere tid. Foreninga støtter den grunnleggende tanken om at rammene på dette stadiet må være videre enn i dag, og at ingen instanser er egnet til å forutsi på generelt grunnlag hvor mange timer som er "nødvendige" i den enkelte sak. Rettspolitisk forening støtter på dette grunnlaget forutsetningen om at det antallet faktisk benyttede timer vil vurderes og bestemmes av den enkelte rettshjelpsmottaker og advokat. I utgangspunktet har Rettspolitisk forening ingen innvendinger mot at timeantallet i første omgang settes til 15 timer.

Rettspolitisk forening har likevel innvendinger mot forslaget om å opprette en ordning med timegrenser rettet mot privatpersonen som skal motta hjelp, i stedet for advokaten. På den ene siden vil økt involvering kunne gi økt følelse av kontroll og innflytelse, noe som kan gi positive ringvirkninger og økt eierskap til prosessen for den enkelte. Tatt i betraktning at fri rettshjelp oftest ytes til personer i en vanskelig livssituasjon, for mange preget av avmakt og håpløshet, er Rettspolitisk forening negative til at en så stor del av ansvaret for håndteringen

av saken skal bæres av privatpersonen.

Rettspolitisk forening kan ikke uten videre legge til grunn premisset om at timeforbruk skyldes mottakerens manglende insentiver til å begrense mengden rettshjelp som ytes. Mange mottakere av fri rettshjelp har aldri vært i kontakt med advokater tidligere, og har derfor ikke forutsetninger for å se for seg hvor mange timer advokatarbeid som er nødvendig i saken. At klienten skal bære ansvaret for dette vil etter foreningas syn heller bidra til en ekstra bekymring for klienten, ikke til en reell kontrollsituasjon. I saker av stor velferdsmessig betydning er det naturlig at mottakerne har et stort informasjonsbehov og et sterkt ønske om å belyse sin sak best mulig. Advokaten sitter på erfaringen og kunnskapen om hvor mange timer som vil være nødvendige i den enkelte saken, og klienten har reelt sett liten mulighet til å påvirke dette. Dessuten vil det i mange tilfeller være tale om en bordet fanger-situasjon, der de første timene advokatbistand er bortkastede hvis man senere bestemmer seg for ikke å gå videre med saken av hensyn til kostnadene. Dersom saken ikke har utsikter til å vinne frem, er det selvsagt fint at saken avsluttes. Foreninga er likevel bekymret for at økonomi og klientens ansvar for å holde kostnadene nede vil føre til at legitime og viktige saker ikke følges opp.

Når det er sagt, er Rettspolitisk forening positiv til utgangspunktet om at advokat og klient i samråd skal gis tilliten til å vurdere behovet for rådgivning i første stadium av saken. Rettspolitisk forening er uenig med flertallet i at den enkelte klient ved en slik utforming av ordningen vil være i stand til å ta kontroll over kostnadene i saken.

Utvalget peker på at dersom rettshjelpsmottakeren velger å bytte advokat underveis i prosessen, vil den nye advokaten måtte forholde seg til det antallet timer som fortsatt står til disposisjon innenfor det fastsatte taket. Sett i sammenheng med at antallet timer i neste stadium av saken vil avhenge av tidligere innvilgede timer i saken, synes det som at adgangen til å bytte advokat innsnevres med utvalgets lovforslag. Rettspolitisk forening understreker at adgangen til å bytte advokat ivaretar en rekke legitime formål. Særlig bidrar ordningen til å ivareta tilliten til rettssystemet. Det er derfor betenkelig om adgangen til å bytte advokat gjøres unødig vanskelig.

Rettspolitisk forening støtter forslaget om at antallet timer avsatt til domstolsstadiet skal forhåndsfastsettes individuelt. Det vil imidlertid kreve en del arbeid før saken kommer til det stadiet hvor et planmøte avholdes. Slik Rettspolitisk forening forstår utvalget, vil en som hovedregel kunne innberegne anslagsvis 5 timer til utarbeidelse av stevning og/eller tilsvar. Rettspolitisk forening mener at det er et lavt antall, og ber om at det vurderes økt.

### **2.3.2. Stykkpris i saker for kontrollkommisjonen**

Rettspolitisk forening er negativ til forslaget om at saker for kontrollkommisjonen skal betales etter stykkpris. Utvalget har begrunnet sitt forslag med at det er stor variasjon i antall timer rettshjelp det betales i slike saker utfra ulike kontrollkommisjoner i dag. Utvalget ønsker at det skal være likere hvor mange timer som blir brukt på hver sak, uavhengig av hvilken kontrollkommisjon saken gjelder.

Rettspolitisk forening mener det kan være gode grunner for variasjonen i timebruk. Bakgrunnen for variasjonen kan være variert praksis i ulike kontrollkommisjoner, forskjellig grad av profesjonalitet fra det offentlige i deler av landet, og ulike behov hos klienter. Rettspolitisk forening mener det er betenkelig å skulle samkjøre timebruken ved hjelp av stykkpris uten å undersøke nærmere hvorfor variasjonen er slik den er. Det er ikke kommentert nærmere om utvalget har undersøkt de underliggende årsakene til at timebruken til advokater i dag varierer med geografisk tilhørighet. En slik undersøkelse bør gjøres før en går inn for å samkjøre timebruken til et felles nivå. Rettspolitisk forening er bekymret for hvilke utslag stykkprisbetaling vil få for muligheten til grundig behandling i slike saker.

### **2.3.3. Stykkpris i utlendingssaker**

Dersom stykkprisordningen opprettholdes i saker etter utlendingsloven, støtter Rettspolitisk forening de utvidelsene utvalget foreslår. Utlendingsretten er, som utvalget viser til, et område hvor både tilgangen til og begrensningen i tidsbruken for fri rettshjelp har alvorlige mangler. Å øke timetallet i utlendingsrettssakene er viktig for at kvaliteten på rettshjelpen som gis, skal bli tilfredsstillende. Det kan også føre til at færre advokater kvier seg for å påta seg arbeid i utlendingssaker. Rettspolitisk foreningen støtter forslagene om å øke antall timer i stykkprisen for de fleste sakene som omfattes av ordningen i dag, å innvilge antallet timer i saker med personlig oppmøte i UNE etter medgått tid, og innføre 3 timer stykkpris for forberedelser til møte i UNE.

## **2.4. Saksområder**

### **2.4.1. Skillet mellom prioriterte og ikke-prioriterte saksområder**

Som nevnt innledningsvis er Rettspolitisk forening av den oppfatning at dagens rettshjelpsordning har behov for en mer omfattende reform enn hva som er lagt frem av lovutvalget. Målet må være å treffe en bredere del av befolkningen, ikke bare når det gjelder de økonomiske vilkårene, men også når det gjelder hvilke sakstyper som omfattes av ordningen. I dette ligger også en kritikk av å opprettholde skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker. Det finnes saker av stor velferdsmessig betydning innenfor svært mange rettsområder, og dermed er det et stort rettshjelpsbehov som ikke fanges opp av en ferdig definert liste med prioriterte saksområder. Med den foreslåtte løsningen, spiller det ingen videre rolle hvilken velferdsmessig betydning den konkrete saken har i vurderingen av om rettshjelp skal innvilges eller ikke.

### **2.4.2. Prioriterte saksområder**

Når skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker likevel foreslås videreført i den nye lovgivningen, er Rettspolitisk forening stort sett positive til utvalgets forslag til prioriterte

områder og de vurderingene som er lagt frem i utredningen, og mener det er foreslått enkelte svært viktige utvidelser i forhold til dagens regelverk.

Rettspolitisk forening er positive til at saker om utkastelse i husleieforhold på andre grunnlag enn oppsigelse av leieforholdet innføres som prioritert område. Som utvalget trekker frem, har utkastelse fra bolig gjerne store konsekvenser for leietakeren – uavhengig av bakgrunnen for utkastelsen. Utvidelsen skaper således et mer helhetlig og konsekvent regelverk, og dermed også mer forutsigbarhet for leieforholdets parter.

Rettspolitisk forening er positiv til at saker om lønnsinndrivelse gjøres til et prioritert saksområde. Behovet har blitt påberopt i flere år av både interesseorganisasjoner og rettshjelptiltak. Rettspolitisk forening støtter også forslaget om ikke å sette noen nedre grense for størrelsen på arbeidstakerens krav. Rettspolitisk forening ser ikke noen prinsipiell forskjell i at arbeidsgiver urettmessig holder tilbake et større eller mindre beløp. En nedre grense kan også medføre en uheldig adgang for arbeidsgiver til heller spekulere i å holde tilbake mindre beløp av gangen. Rettspolitisk forening mener endringen er et effektivt virkemiddel for å rette søkelys mot useriøse arbeidsgivere og anser dette som et viktig bidrag i kampen mot sosial dumping.

Rettspolitisk forening er positiv til at retten til rettshjelp i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12 og ved anker til Trygderetten utvides til også å omfatte vurdering av klage. Dette er et godt grep egnet til å løse saker på et tidlig stadium, samtidig som det fjerner incentivet til å belaste forvaltningen med mer eller mindre svake klager.

Rettspolitisk forening er positiv til at klager over vedtak etter sosialtjenesteloven prioriteres i den nye rettshjelpsloven. Som utvalget peker på, snakker man her om noen av de mest utsatte menneskene samfunnet, og uriktige vedtak kan derfor ha svært dramatiske følger. Risikoen for feil øker også med at vilkårene for ytelse er så skjønnsmessige at mottakeren sjelden vil ha kapasitet til å vurdere vedtakets riktighet.

Rettspolitisk forening er positive til å ta inn saker om oppheving av gjeldsordning som prioritert saksområde. Vilårene for å få gjeldsordning er svært strenge i utgangspunktet, og er betraktet som en siste utvei for skyldnere som ellers vanskelig ville bli gjeldfrie. Videre er sammenhengen mellom gjeld og utvikling av psykiske lidelser og depresjon – både hos skyldner og dennes familie – slått fast gjentatte ganger. Det er snakk om en liten gruppe potensielle klienter, men hvor sakene har svært stor velferdsmessig betydning – ikke bare for skyldner selv, men også for skyldners familie. Fordi mulighetene for en andregangs gjeldsordning er tilnærmet ikke-eksisterende, er det svært viktig at hjelpen som gis er god nok. Skyldnere får reelt sett bare en sjanse til å søke om gjeldsordning.

I utvalgets vurdering av hvilke områder som skal tas inn som prioriterte områder, legges det i flere tilfeller vekt på hvorvidt det offentlige har veiledningsplikt på området. Rettspolitisk forening mener det er problematisk å avskjære rettsområder med den begrunnelse at det offentlige har veiledningsplikt. For det første er det en kjent problemstilling at flere trenger profesjonell hjelp til å oversette deres faktiske problem til en juridisk sak, og ordningen med veiledningsplikt overlater i for stor grad ansvaret til brukeren selv å identifisere de juridiske

problemstillingene. For det andre kan det være behov for at også uavhengige gjør en vurdering av forvaltningens interne tolkninger og retningslinjer, hvilket NAV-skandalen også belyste. Veiledningen som gis av forvaltningen er ikke nøytral, og egner seg dårlig til å løse konflikter mellom forvaltningsorganet og den private parten. I slike tilfeller kan det være et stort behov for bistand fra en rettshjelper som jobber på oppdrag fra den private parten, og ikke forvaltningsorganet. Saker innenfor velferdsrettens område har stor betydning for dem det gjelder, og uriktige vedtak kan få store konsekvenser. Styrkeforholdet mellom partene kan gjøre det enda vanskeligere å nå gjennom med sine argumenter. Videre har det vært en langvarig trend at forvaltningen, som er underlagt store kostnadskutt, blir stadig mer utilgjengelig for sine brukere. Dette rammer også i aller høyeste grad tilgangen til adekvat veiledning. Forvaltningens overgang til digitale plattformer er med på å forsterke det allerede eksisterende klasseskillet mellom de som evner å navigere i dagens rettighetssamfunn, og de som ikke evner dette. Sett i sammenheng fører dette i praksis til at de som trenger hjelpen mest, havner bakerst i køen.

Rettspolitisk forening finner også at det er grunn til å peke på at tilbudet og kompetansen hos de ulike NAV-kontorene varierer svært hva gjelder gjeldsrådgivning. I mange tilfeller er det opptil et halvt års ventetid for å få den hjelpen man trenger. Da kan situasjonen for enkelte ha forverret seg så betraktelig, at det er behov for enda mer drastiske tiltak enn det som var tilfellet da brukeren ba om hjelp i første omgang.

#### **2.4.3. Særlig om barnevernsaker**

Rettspolitisk forening er positive til at ordningen med fri rettshjelp i barnevernssaker videreføres. Dette er saker av stor velferdsmessig betydning for den enkelte, som bør utløse krav om rettslig bistand uavhengig av økonomisk situasjon. Dette er i tråd med EMDs praksis, slik utredningen belyser. Foreninga mener statens rettshjelpskostnader knyttet til barnevernssaker er forsvarlige, når saksområdets betydning tas i betraktning.

Rettspolitisk forening er negativ til utvalgets forslag om normering av rettsmøtetid i barnevernssaker. Normering kan føre til at barnevernssakene ikke blir tilstrekkelig opplyst, noe som er spesielt bekymringsfullt på dette saksområdet. Utredningen viser også til at det er store sosiale skjevheter knyttet til hvilke grupper i samfunnet som har barn i barnevernets omsorg. Sett i sammenheng med barnevernssakenes betydning for partene, synliggjør dette at hensynet til rettssikkerhet veier særlig tungt, og at det er uverdige å kutte i rettshjelpstilbudet i barnevernssaker.

Foreninga er ellers positiv til økt bruk av samtaleprosess, som kan bidra til at flere saker løses utenfor domstolene, og samtidig begrense rettshjelpskostnadene.



## 2.4.4. Rettshjelp i saker utenfor de prioriterte områdene

### 2.4.4.1. Den skjønnsmessige adgangen til å innvilge rettshjelp

Med henvisning til de prinsipielle motforestillingene mot skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker, som skissert over, stiller Rettspolitisk Forening seg positiv til en utvidet adgang til få innvilget rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene, slik det følger av forslaget § 9. Det er positivt at det ikke lenger skal vektlegges i hvilken grad saken ligner på en av sakstypene på den prioriterte listen, men i hvilken grad søkeren har behov for rettshjelp for å ivareta sine rettslige interesser. Som understreket i utvalgets forslag, åpner bestemmelsen for at i prinsippet enhver sakstype kan kvalifisere for fri rettshjelp, dersom det anses å være tilstrekkelig behov for dette. På denne måten imøtekommer forslaget til dels kritikken mot skillet mellom prioriterte og uprioriterte sakstyper. Rettspolitisk forening understreker betydningen av at skjønshjemmelen praktiseres på bakgrunn av denne forutsetningen.

Grunnvilkåret i skjønnsbestemmelsen er at «særlige grunner gjør det rimelig». Rettspolitisk forening støtter at det skal anlegges en bred vurdering av hva som utgjør «særlige grunner». Foreninga mener videre at tilfellene som er definert i bokstavene a til d er gode eksempler på situasjoner der det typisk vil være rimelig å innvilge rettshjelp. Samtidig understreker foreninga viktigheten av at praksis ikke utvikler seg slik at det i hovedsak bare er i disse situasjonene rettshjelp innvilges, ettersom opplistingen nettopp er ment som eksempler, og det er en bred skjønnsmessig vurdering som skal ligge til grunn.

Når det gjelder vektleggingen av styrkeforholdet mellom partene, herunder saker mot det offentlige, er Rettspolitisk forening, som nevnt over, av den prinsipielle oppfatning at dette hensynet burde vektlegges også i utvelgelsen av prioriterte saksområder. Rettspolitisk forening anser dette som et så viktig hensyn at veiledningsplikten alene ikke kan avhjelpe maktasymmetrien. Rettspolitisk forening er derfor positiv til at dette hensynet i det minste fremheves i skjønnsbestemmelsen.

Rettspolitisk Forening er også positiv til at «saker av prinsipiell betydning» fremheves spesielt i forslaget. Å identifisere prinsipielle, juridiske spørsmål krever juridisk fagkompetanse. I et rettsapparat så kostnadskrevenende som det norske, innebærer dette en fare for at det i all hovedsak er saker fra de øvre samfunnslag som kommer helt frem til domstolene til avklaring. Man risikerer at rettsutviklingen stagnerer på saksområder av betydning for de økonomisk svakeste i samfunnet, hvilket er problematisk i en rettsstat. Rettspolitisk forening er derfor positiv til at den nye rettshjelploven også har ambisjoner om å skape rettsutvikling innen saksområder som ellers sjeldent når opp i rettssystemet av økonomiske årsaker.

Rettspolitisk forening har videre ingen innvendinger mot at anbefalinger fra ombud, interesseorganisasjoner og lignende vektlegges i vurderingen, men advarer mot at et fravær av slike anbefalinger praktiseres som et selvstendig avvisningsgrunnlag. Det er også av stor betydning at ikke utformingen av opplistingen utgjør et brudd med dagens praksis med at

Sivilombudsmannen kan anbefale søksmål. Den klare hovedregelen bør fortsatt være at rettshjelp innvilges der Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål.

#### **2.4.4.2. Rettshjelp til barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter**

Rettspolitisk forening støtter forslaget om at det innføres rett til fri rettshjelp for barn som blir utsatt for tvangsinngrep på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige.

Rettspolitisk forenings syn er at dersom det innføres rett til fri rettshjelp i saker der det vedtas inngrep overfor barn i institusjoner, bør rettshjelpen overfor fylkesmannen bestå i fri sakførsel. Det kan være store forskjeller i hvor mye arbeid som må legges ned i en slik klage fra advokatens side, og sakstilfanget er så begrenset i mange av inngrepene at det ikke egner seg for stykkpris.

Videre foreslår utvalget at leder på institusjonen gis ansvar for å veilede barnet om rett til advokat, og å formidle kontakt med advokat hvis barnet ønsker å benytte seg av denne retten. Rettspolitisk forening mener at dersom denne fremgangsmåten benyttes må det for det første være en plikt for leder på institusjon å informere barnet. Barnet bør også uansett få samtale med advokat i en slik situasjon, slik at barnet får innspill fra en uavhengig aktør om virkningen av å klage på et vedtak. Det må det presiseres overfor barnet at det har rett til å klage uten at det får noen negative konsekvenser for barnet. Som utvalget selv understreker er dette en særskilt sårbar gruppe, og behovet for rådgivning av noen andre enn leder på institusjonen om hva et tvangsinngrep er og hva en klage innebærer kan gjøre barnet tryggere på egen rettsstilling.

#### **2.4.4.3. Rettshjelp til innsatte i fengsler**

Rettspolitisk forening mener det er svært viktig å styrke fengselsinnsattes tilgang på fri rettshjelp. Flertallets forslag til en særskilt ordning for innsatte i fengsler er lite gjennomarbeidet, og lite forpliktende. Rettspolitisk forening er uenig med utvalget i at straffegjennomføring er et rettsområde som ikke egner seg til å rettighetsfeste rettshjelp. En rekke av sakene fengselsinnsatte trenger rettshjelp til er saker av stor velferdsmessig betydning, hvor rett til rettshjelp burde vært rettighetsfestet. Det må samtidig understrekes at innsatte har behov for at rettshjelpsordningen tilrettelegges særskilt, slik at ikke praktiske hindringer avskjærer muligheten til å få kontakt med kvalifiserte rettshjelpere.

Videre er foreninga negativ til forslaget om å sette rettshjelpstilgangen for innsatte i sammenheng med tilsynsrådenes virksomhet. Tilsynsrådene har over tid mottatt alvorlig kritikk, blant annet for uklart mandat og manglende systematikk, ansvar og oppfølging. Frem til en ny tilsynsordning er på plass, bør ikke andre rettssikkerhetsordninger tillegges tilsynsrådets ansvarsområde. Rettspolitisk forening mener videre at det må klargjøres hvordan det skal bestemmes hvilke advokater som skal delta i ordningen, fordeling av advokater i de ulike regionene, hvordan tilgjengeligheten skal sikres og hvordan midlene skal fordeles i løpet av året.

#### **2.4.4.4. Utlendingssaker**

Rettspolitisk forening er enig med utvalget i at en del utlendingssaker har svært inngrepene virkninger, og at det er viktig med en reell tilgang til rettshjelp på utlendingsrettens område. Foreninga støtter derfor forslaget om å innføre rett til rettshjelp i saker hvor en utlending er utvist på grunn av straffbare forhold er et svært godt og viktig forslag fra utvalget.

Rettspolitisk forening mener at avslag på søknad om familieinnvandring burde inntas i rettshjelpsordningen. Avslag har store konsekvenser for innbyggernes mulighet til å få oppfylt sin rett til familieliv. De senere år har stadig flere og strengere krav for å få innvilget oppholdstillatelse i familieinnvandring blitt innført. Den manglende tilgangen på fri rettshjelp på området har bidratt til at de som får avslag på familieinnvandring ikke får mulighet til å få prøvd saken sin på en tilstrekkelig god måte. Rettspolitisk forening mener avslag på familieinnvandring burde inn i stykkprisordningen med rett til 5 timer fritt rettsråd.

Dersom lovgiver ikke ønsker å innføre fri rettshjelp i alle familieinnvandringssaker, må i alle fall avslag på søknad om familiegjening for flyktninger inntas i ordningen. For flyktninger kan avslag på søknad om familiegjening føre til en varig familiesplittelse, der deres rett til ekstra vern mot splittelse etter Flyktningkonvensjonen ikke nødvendigvis er ivarettatt. I tillegg til dette er flyktninger en utsatt gruppe, som i enda større grad enn andre utlendinger vil ha behov for rettslig bistand.

#### **4. Mindretallets forslag**

Rettspolitisk forening er positive til ambisjonene som fremkommer av forslaget om å opprette en førstelinjetjeneste. Rettspolitisk forening tiltrer ikke alle forslagene i dissensen, men mener at en del av forslagene burde vært undersøkt nærmere av flertallet, og støtter tanken om å lage en bredere rettshjelpsordning som tar utgangspunkt i en universell førstelinjetjeneste. Mindretallets forslag har etter Rettspolitisk forenings syn ikke redegjort tilstrekkelig for hvordan rettshjelpsordningen skal innrettes for de sakene som ikke løses etter førstelinjerettshjelp. I det videre kommenteres noen sider ved mindretallets forslag.

Foreninga er positiv til ideen om to rettssentre i Oslo og Tromsø, samtidig som det er behov for at ikke førstelinjen begrenses til disse to sentrene. Det er av stor betydning at førstelinjerettshjelp er tilgjengelig uavhengig av geografisk tilhørighet. Rettspolitisk forening er enige i at førstelinjen må være et tilbud for alle, og at det må arbeides med informasjonsarbeid over tid slik at terskelen for å oppsøke hjelp holdes lav. Rettspolitisk forening er enig i at en nærliggende samarbeidspartner for rettssenteret i Oslo er Fri Rettshjelp Oslo. Foreninga mener at kontoret bør tjene som en modell for utformingen av førstelinjen ellers i Norge. Kontoret er et godt eksempel på hvordan førstelinjen kan yte god rettshjelp på en kostnadseffektiv måte.

Rettsentrene skal ha som oppgave å utvikle grunnlaget for en permanent ordning der rettsentre blir å finne landet over. Mindretallet foreslår at rettsentrene skal utvikle en førstelinje, og at dette skal være sentrenes hovedoppgave. Rettsentremodellen vil kunne favne bredere enn den nåværende rettshjelpsordningen. Det fastslås at førstelinjen ikke bør stille spesielle krav til rådsøkernes juridiske problemdiagnose. Folk skal kunne komme til førstelinjen med et problem de ønsker å løse, og det skal være tydelig at en vurdering av dette problemet skal være både gratis og uten annen risiko. Rettspolitisk forening støtter forslaget om gjennomarbeidede, standardiserte ordninger for henvisning til andre hjelpetilbud, men mener at dette må skje i en kombinasjon med rettighetsfesting, slik at en rådsøker ikke henvises et sted hvor vedkommende står i fare for å bli avvist.

Foreninga er enig med mindretallet i at digitale tilbud kan løse en rekke tilbud, men at muligheten for et personlig møte må være til stede. Det er viktig at de rådsøkende har mulighet til å møte sin rettshjelper personlig dersom dette er ønsket. En valgfrihet i måten å angripe et problem på, vil være med på å holde terskelen for å søke hjelp lav. Flere studentdrevne rettshjelpstiltak er tuftet på ideen om «hjelp til selvhjelp», med positive resultater. Erfaringer herfra kan med fordel anvendes. Gode skriftlige veiledninger og manualer bør utformes og gjøres tilgjengelige digitalt.

Rettspolitisk forening mener at en landsdekkende førstelinjetjeneste må være offentlig finansiert. Et tilbud basert på frivillighet medfører stor usikkerhet knyttet til den enkeltes rett til rettshjelp, og kan utgjøre en usikkerhet med tanke på kvaliteten. Rettspolitisk forening mener det er av stor betydning at de som skal yte rettshjelp jobber med rettshjelp over en viss tid og i et visst omfang. At ordningen bør være offentlig innebærer imidlertid ikke at også frivillige og andre yrkesgrupper enn jurister kan være en del av betjeningen. Rettspolitisk forening støtter forslaget om å forsøke å ha ansatte rådgivere i førstelinjen med forskjellige typer faglig kompetanse, men understreker samtidig at det er sentralt at alle rettsentre og steder der det ytes juridisk bistand faktisk innehar solid juridisk kompetanse.

Rettspolitisk forening er ikke i seg selv negativ til bruk av frivillighet, men mener at formålet med rettshjelpsordningen først og fremst skal være å yte best mulig rettshjelp til utsatte grupper i samfunnet. En slik viktig samfunnsoppgave bør ikke markedsføres hovedsakelig som god praktisk erfaring for studenter. Utdanning og rekruttering til studentrettshjelpen bør skje der studentene er tiltenkt som et tillegg til juristene.

Når det gjelder oppsøkende rettshjelp til utsatte grupper, er Rettspolitisk forening enig i at rettsentrene bør drive oppsøkende rettshjelp tilpasset behovene i fylkene. For at arbeidet skal fungere må aktørene i rettsentrene samarbeide tett. Rettspolitisk forening mener at rettsentrene selv kan drive den oppsøkende virksomheten, og at det ikke er nødvendig å outsource denne delen av rettshjelpsvirksomheten.

Rettspolitisk forening er enig i at rettshjelp til barn og unge er viktig, men mener at rettshjelp bør ytes innenfor de samme organisatoriske rammene uavhengig av klientgruppe. De tilpasningene som trengs for ulike grupper, bør gjøres i informasjonsarbeidet og den oppsøkende virksomheten.

Rettspolitisk forening støtter mindretallets syn på at rettshjelp er et rettsområde der det trengs forskning, og er positive til at det opprettes universitetsstillinger med rettshjelp som forskningsområde. Foreninga støtter synet på at det er behov for at en instans har et samlet overblikk over rettshjelpsordningen, men er uenig i at dette ansvaret burde ligge hos Forbrukerrådet. Forbrukerrådet yter verdifull bistand til forbrukere, men private parter som benytter seg av rettshjelpsordningen har også juridiske problemer som faglig ikke hører naturlig til Forbrukerrådets kompetanseområde. Rettspolitisk forening mener at det bør opprettes en egen samordningsenhet for rettshjelpsfeltet, og at denne enheten bør ligge direkte under Justisdepartementet.

## **5 Avslutning**

Rettspolitisk forening er svært positiv til at det nå gjøres et større arbeid med rettshjelpsordningen, og understreker betydningen av at arbeidet følges opp i departementet. Rettshjelploven har vært gjenstand for flere strandede reformer, og resultatet er at rettshjelpsordningen i dag kun dekker en svært liten andel av befolkningens rettshjelpsbehov. Foreninga har medlemmer som har jobbet med rettshjelpsspørsmål på flere ulike måter, og stiller seg gjerne disponibel dersom det skulle være behov for mer informasjon om noen av punktene i høringsuttalelsen.

Eventuelle spørsmål kan rettes til styret i Rettspolitisk forening på e-post til [styret2@rpf.no](mailto:styret2@rpf.no).

Med vennlig hilsen  
For Rettspolitisk forening

Petter Dines Olsen, Ida Tønnessen, Kristiane Bugge Dugstad og Mathias Gravdehaug