

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Drar de norske rettshjelpsreformene tilstrekkelig nytte av lærdommene fra Finland og England?

Kommentarer til stortingsmelding nr. 26
«Om offentlig rettshjelp. Rett hjelp»

Av JON T. JOHNSEN
E-post: j.t.johnsen@jus.uio.no¹

1 INNLEDNING

1.1 *Bakgrunn*

17. april 2009 offentliggjorde justisminister Knut Storberget stortingsmelding nr. 26 (2008–2009) «Om offentlig rettshjelp. Rett hjelp». Den inneholder forslag til reformer i de offentlige rettshjelpsordningene. Som særskilt vedlegg fulgte rapporten «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenligning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland» skrevet av undertegnede (Finlandsrapporten (FRP)). Jeg har også skrevet en kortfattet rapport kalt «Engelsk rettshjelp. Utvikling av en målstyrt organisasjon» (Englandsrapporten (ERP)), som det også er vist til i stortingsmeldingen.² Begge rapportene er utarbeidet som ledd i Justisdepartementets arbeid med å reformere rettshjelpsordningene. De fokuserer derfor på trekk ved de utenlandske ordningene som antas å være av spesiell reformpolitisk interesse.

¹ Jon T. Johnsen er professor ved Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Han har skrevet en rekke artikler og utgitt to bøker om rettshjelpsprosjekt. Han var prosjektleder for Juss-Buss 1978–90 og har utført forskning og utredningsarbeid for Justisdepartementet i tilknytning til rettshjelpsreformer siden 1970-tallet.

² Begge rapportene er tilgjengelig på Justisdepartementets hjemmeside. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-26-2008-2009-.html?id=554306>. Begge rapportene ble avgitt høsten 2008 og inngår i et fellesprosjekt mellom Justisdepartementet og Institutt for offentlig rett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, kalt «Reformmodeller i offentlig rettshjelp», som forfatteren har ledet.

Finland ble valgt ut fordi landet er del av vår felles nordiske rettkultur som over lang tid har vært kjennetegnet av et utstrakt samarbeid og utveksling av ideer om rettslige institusjoner og ordninger. Vi har et omfattende fellesskap i rettslig tenkning, og landene er svært like når det gjelder størrelse, styreform og økonomi. Rettshjelpsordninger som fungerer bra i Finland, må derfor i utgangspunktet forventes å ha større muligheter for å lykkes i Norge enn modeller hentet fra land og rettskulturer som er mer forskjellige. På den annen side er Finland det nordiske land som er mest forskjellig fra Norge når det gjelder offentlige rettshjelpsordninger, og kan derfor gi flere ideer til reformer enn en sammenlikning med Sverige eller Danmark. Finlandsrapporten gir derfor en omfattende sammenlikning av de to lands ordninger.

Rettshjelpsordningen i England og Wales kjennetegnes ved en omfattende reformvirksomhet de siste 20 år. England fremstår som et av de førende land i verden når det gjelder organisering av offentlig rettshjelp. Et fremtredende trekk er den sterke forankringen i analyser av befolkningens rettshjelpsbehov. Englandsrapporten fokuserer på dette.

1.2 Problemstilling og opplegg

Vi omtaler gjerne politikken om hvordan befolkningen skal sikres nødvendig juridisk bistand, som *rettshjelpspolitik*.³ Som ledd i rettshjelpspolitikken har det offentlige etablert ordninger for dem som ikke har råd til å kjøpe de tjenestene de har behov for på rettshjelpsmarkedet. Sentrale spørsmål i utformingen av slike ordninger er:

- Hvilke *rettsstatlige prinsipper* bør de bygge på?
- Hvilke typer *juridiske problemer* bør de offentlige ordningene ta sikte på å dekke? Hvilke kriterier bør en bruke for å velge disse ut?
- Hvilke *befolkningsgrupper* bør omfattes? Bør fattigdom være et vilkår for å få offentlig hjelp, og hvordan bør fattigdomskravet utformes?
- Hva slags *juridisk service* bør tilbys, og hvilke krav bør stilles til kvaliteten?
- Hva slags *leveringsapparat* bør benyttes? Skal det offentlige kjøpe nødvendig rettshjelp hos privatpraktiserende advokater, eller bør de offentlige etablere sitt eget leveringsapparat i form av offentlige rettssentre? Hvilke krav bør stilles til *effektiviteten* av ordningen, og hvor store utgifter er det rimelig at staten pådrar seg?

Den offentlige rettshjelpspolitikken er særlig opptatt av dem som ikke klarer å dekke sine rettshjelpsbehov på det kommersielle markedet. For slik *ukommersiell* rettshjelp gjør Finlandsrapporten et hovedskille mellom rettshjelpsordninger fastsatt i *de alminnelige rettshjelpslovene*, og andre ukommersielle tilbud. Med de alminnelige rettshjelpslovene sikter jeg til rettshjelpsloven (NR)⁴ og

³ Se nærmere Jon T. Johnsen (1987): *Retten til juridisk bistand. En rettspolitisk studie*. Oslo, s. 35–37.

⁴ Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven).

straffeprosessloven⁵ i Norge, og rettshjelpsloven (FR),⁶ straffeprosessloven⁷ og loven om de statlige rettshjelpsbyråene⁸ i Finland.

Hovedfokus i rettshjelpspolitikken har ligget på ordningene etter de alminnelige rettshjelpslovene. Annen ukommersiell rettshjelp har fått begrenset oppmerksomhet. Bedre oversikt over denne «tredje» sektoren⁹ i rettshjelpssystemet var en viktig problemstilling både i Finlandsrapporten og i de to forskningsprosjektene den bygger på.¹⁰

Artikkelen sammenfatter de viktigste sammenlikningene og forslagene i de to rapportene jeg har skrevet. Den redegjør så for hvordan de er fulgt opp i stortingsmelding 26, med vurdering og kritikk av meldingens forslag. Som tittelen angir, er hovedspørsmålet mitt om meldingen drar tilstrekkelig nytte av de komparative analysene i de to rapportene.

Jeg starter med de sentrale prinsippene for rettshjelpspolitikken (2), så drøfter jeg hvilke juridiske problemer som bør dekkes av offentlig rettshjelp (3), og hvilke befolkningsgrupper som bør omfattes av tilbudene, og hvordan de økonomiske vilkårene for hjelpen bør være (4). Deretter behandler jeg hva rettshjelpen bør gå ut på (5), hvordan ressursbruken er, og hvordan leveringsapparatet bør organiseres (6). I tillegg til de sentrale, offentlige ordningene eksisterer det et mangfold av andre ukommersielle rettshjelpstilbud som rettshjelpspolitikken også bør forholde seg til (7). Bruken av forskning behandles kort i et siste hovedpunkt (8).

Jeg tar ikke opp alle forslagene i meldingen og rapportene, men konsentrerer meg om noen hovedpunkter.¹¹ En stortingsmelding er vanligvis et prinsippdokument, hvor modeller for utforming av nye ordninger beskrives og analyseres. De aller fleste av forslagene i stortingsmelding 26 forutsetter videre utredning før de kan iverksettes, og noen av dem er bare skisser til ordninger. Vurdering av detaljer kan en komme tilbake til i gjennomføringsprosessen. Mange nyanser, forbehold og utdypninger er derfor utelatt i artikkelen.

⁵ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

⁶ Rättshjälpslag 5.4.2002/257.

⁷ Lag om rättegång i brottmål 11.7.1997/689.

⁸ Lag om statliga rättshjälpsbyråer 5.4.2002/258.

⁹ I en slik inndeling utgjør den kommersielle rettshjelpen hvor brukeren betaler markedspris, den «første» eller private sektoren, mens rettshjelpen etter de alminnelige rettshjelpslovene utgjør den «andre» eller den offentlige sektoren. Den «tredje» sektoren blir nærmest en restkategori, se nærmere pkt. 7. Inndelingen er bare ment som grove merkelapper fordi det er hensiktsmessig med et samlenavn på denne restkategorien.

¹⁰ Som ledd i arbeidet med rettshjelpmeldingen er det utført nasjonale undersøkelser av rettshjelpstilbudene i Norge og Finland. Begge undersøkelsene utgjør en viktig del av grunnlagsmaterialet for analysene i Finlandsrapporten. Undersøkelsen i Norge er utført av Statskonsult og offentliggjort i «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge», DIFI rapport nr. 2008:1. Den finske undersøkelsen er utført av Rättspolitiska Forskningsinstitutet i Finland – Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos – forkortet *OPTULA* og offentliggjort i Henriikka Rostii & Johanna Niemi & Marjukka Lasola (2008): *Legal Aid and Legal Services in Finland*. National Research Institute of Legal Policy Research Report 237 (Rostii mfl. 2008).

¹¹ Jeg har innarbeidet samlehenvisninger til de relevante avsnittene i de tre arbeidene for dem som ønsker å gå dypere i analysene og begrunnelsene, men jeg har i stor grad avstått fra detaljhenvisninger av hensyn til omfanget.

1.3 Rettshjelpssystemet i Finland og Norge

Hovedordningen for å dekke befolkningens rettshjelpsbehov er altså markedet. De som ønsker rettshjelp, må kjøpe nødvendig bistand av en kommersiell tjenesteyter – for eksempel en advokat.

I Norge har privatpraktiserende advokater et omfattende monopol på å yte rettshjelp kommersielt eller til stadighet (domstoloven § 218, tvisteloven § 3-3), mens rettshjelp i Finland er fri næring som alle kan drive. Bare sakførsel for de ordinære domstolene er forbeholdt personer med juridisk kandidateksamen.

Norge med sine 4,6 mill. innbyggere hadde nesten 6000 advokater i 2006,¹² mens Finland hadde i underkant av 2000 på 5,2 mill. innbyggere – eller bare en tredjedel av tallet i Norge. Men Finland hadde 600–700 privatpraktiserende jurister uten advokatbevilling i 2006, mens Norge hadde rundt 100 privatpraktiserende juridiske hjelpere i 2008 som ikke kan føre rettssaker.

I Finland yter også jurister ansatt i banker, begravellesbyråer og forsikringsselskaper kommersiell rettshjelp. Det føres ikke statistikk over hvor mange de er. I tillegg kommer rettshjelpere uten juridisk kandidateksamen, som er anslått til noen hundre. I Norge kan slike rettshjelpere ikke praktisere.

Samlet har altså Norge trolig et langt større korps av profesjonelle rettshjelpere enn Finland.

2 HOVEDPRINSIPPENE I DEN OFFENTLIGE RETTSHJELPSPOLITIKKEN

2.1 *Finlandsrapporten*¹³

Finlandsrapporten sammenlikner hovedprinsippene bak rettshjelpspolitikken. Analysen søker å kartlegge hvordan de to landene forankrer rettshjelpsordningene i rettsikkerhets- og rettsstatsidealer.

I Finland gir grunnlovens § 21 om «rättsskydd» alle borgerne rett til å få saker om deres rettigheter og plikter prøvd for domstolene. Den alminnelige rettshjelpsordningen skal blant annet sikre at retten til prøving i grunnloven blir effektiv. Norge mangler tilsvarende bestemmelser i Grunnloven. Men både Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 6 og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 14 garanterer alle «access to justice» – mulighet til å få prøvd sine rettigheter og plikter for domstolene. Tilgang til nødvendig rettshjelp er en del av «access to justice.» Begge konvensjonene gjelder som norsk lov, med forrang foran annen lovgivning.

¹² Alle tall er fra 2006 hvor ikke annet er opplyst.

¹³ FRP s. 30–35.

Begge land vektlegger likhet for loven som et sentralt prinsipp for utforming av den offentlige rettshjelpspolitikken. Ingen skal lide rettstap fordi de mangler nødvendige økonomiske eller personlige ressurser for å hevde sine juridiske posisjoner.¹⁴ Men vi gjør atskillig flere unntak fra hovedprinsippet enn Finland. Forskjellene kommer klart frem i fanebestemmelsene i rettshjelpslovene.

Den finske rettshjelpsloven (FR) 1 § lyder:

«Den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken, beviljas rättshjälp med statlig finansiering.

Rättshjälp innebär juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från visse kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som bestäms i denna lag.¹⁵»

I Finland er altså hovedprinsippet at rettshjelpsordningen skal sikre borgeren alle former for bistand som er nødvendig for en juridisk forsvarlig behandling av problemet. Forarbeidene legger til grunn at den rettslige kompleksiteten i samfunnet har økt, og at tilgang til kompetent juridisk rådgivning må anses som en viktig rettsikkerhetsgaranti for effektiv rettshåndheving og korrekt domstolsbehandling. Likhet for loven er truet av økende kostnader. Et fair og effektivt rettssystem kan ikke pålegge folk urimelige økonomiske byrder eller risiko for å beskytte og håndheve sine juridiske posisjoner. I siste hånd er det et offentlig ansvar å sørge for at det grunnlovsfestede prinsippet om likhet for loven virkelig gjøres i praksis også når det gjelder juridisk bistand.¹⁶

Den norske rettshjelpslovens (NR) § 1 sier:

«Fri rettshjelp etter denne lov er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jf. kapittel II, III og IV.»

Mens den finske formålsparagrafen ser rettshjelp som en borgerrettighet, definerer den norske formålsbestemmelsen den som en sosial hjelpeordning beregnet på økonomisk svakstilte grupper. I Norge har den offentlige rettshjelpspolitikken i større grad fokusert på rettshjelp i saker for domstolene, og det

¹⁴ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) «Om lov om fri rettshjelp», s. 36–38, og stortingsmelding nr. 25 (1999–2000) «Om fri rettshjelp», s. 19–21.

¹⁵ RP 82/2001 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till rättshjälplag och vissa lagar som har samband med den (RP 82/2001 rd) s. 126.

¹⁶ RP 82/2001 rd s. 5.

offentlige har i hovedsak begrenset sitt ansvar til å *finansiere* rettshjelp hos privatpraktiserende advokat. Finland har i en egen lov om statliga rättshjälpsbyråer fastslått statens plikt til å sørge for et tilstrekkelig apparat for å *levere* rettshjelpen. De finske formålsbestemmelsene og prinsipputtalelsene i lovmotivene uttrykker altså statens forpliktelse til å sørge for et tilstrekkelig rettshjelpapparat klarere og mer bestemt enn i Norge.

2.2 Stortingsmelding 26¹⁷

Hva er så holdningen til hovedprinsippene i rettshjelpspolitikken i stortingsmelding 26? Departementet¹⁸ legger til grunn at menneskerettighetsforpliktelsene ikke krever noen endring i dagens rettshjelpslov. Men reglene bør være utformet slik at de harmonerer med ideene bak det internasjonale regelverket, slik Tvistemålsutvalget anbefaler for sivilprosesslovgivningen. Dagens regelverk kan åpne for en praksis som ikke er helt i tråd med dette.

Meldingen viser til Maktutredningens analyser av rettsliggjøringsprosesser, og mener at samfunnsutviklingen kan føre til økte sosiale forskjeller i mulighetene til å vinne frem i rettsapparatet. Rettshjelpsordningen bør derfor «verne om rettstryggleiken og dermed medverke til den sosiale utjamninga som regjeringa ønskjer å få til. [– –] Ingen skal risikere å mangle nødvendig juridisk hjelp i viktige saker.»

Utgangspunktet må likevel være at innbyggerne må sette seg inn i gjeldende regelverk på det aktuelle området og løse sine juridiske problemer og konflikter selv. Unntak bør gjøres for «personar som risikerer å lide alvorleg rettstap fordi problema er så særigne at dei berre kan løysast gjennom ei aktivt oppskjande rettshjelpsverksemd. [– –]

«Den viktigaste målsetjinga for rettshjelpsordninga i framtida er at den i størst mogleg grad treffer den gruppa menneske som har mest behov for juridisk hjelp, at hjelpa skal givast på dei saksområda som er av størst velferdsmessig betydning og på ein måte som medverkar til å løyse problemet effektivt og på rett måte for den enkelte og for samfunnet. Prinsippet i rettshjelpslova § 1 om at rettshjelpsordninga er ei sosial støtteordning skal førast vidare.»

Disse uttalelsene innebærer ingen endring i hovedprinsippene for gjeldende rettshjelpspolitik. Men meldingen ønsker også å utvide det offentliges ansvar:

¹⁷ St.meld. nr. 26, s. 19–25.

¹⁸ Jeg benytter forkortelsene NJD for det norske Justisdepartementet og FJD for det finske justitiemisteriet.

«Regjeringa er oppteken av tiltak som både på kort og lang sikt kan avhjelpe nødvendige rettshjelpsbehov som i dag ikkje er dekte av rettshjelpsordninga eller rådgivings- og konfliktløysingstilbodet elles i Noreg. Departementet ser det derfor som eit overordna mål at ei ny rettshjelpsordning blir lett tilgjengeleg, og at den betrar tilgangen til nødvendig juridisk hjelp, samtidig som den legg til rette for eit mindre ressurskrevjande konfliktløysingsalternativ enn det gjeldande modell legg opp til.»

Det er også viktig at det «offentlege medverkar til at den enkelte får tilgang på generell juridisk informasjon og kunnskap og informasjon om dei eksisterande rådgivings- og konfliktløysingstilboda».

2.3 Noen vurderinger

Meldingen legger langt større vekt på rettshjelp *utenfor* domstolene enn tidligere. Den kan derfor sies å nærme seg finsk rettshjelpspolitik, selv om poengteringen av at rettshjelp ikke skal være en rettsstatlig, men en velferdspolitisk ytelse, fortsatt skaper avstand.

Etter mitt syn er det uheldig at norsk rettshjelpspolitik er så vidt svakt forankret i rettsstatlige prinsipper. Historisk er disse de bærende begrunnelsene for rettshjelpsordningene. Det er nå 20 år siden forrige gang en justisminister fra Arbeiderpartiet¹⁹ fremmet en stortingsmelding om offentlig rettshjelp. Her ble rettshjelpens sammenheng med rettsstatlige prinsipper, likhet for loven og rettssikkerhetsprinsippene fremhevet, se stortingsmelding nr. 16 (1989–90) «Om offentlig rettshjelp» (St.meld. nr. 16 (1989–90)) side 44–46. Borgerlige regjeringer har stått for omleggingen til «sosial støtteordning», og dette hovedprinsippet velger nå stortingsmelding 26 å videreføre.

En rettsstatlig forankring samsvarer best med de menneskerettslige prinsippene om «access to justice» som er nedfelt i EMK art. 6 og SP art. 14. Selv om det etter bestemmelsene skal legges vekt på sakens betydning for den enkelte, og det således er et klart *slektskap* mellom sosiale støtteordninger og rettshjelpsordninger, er det prinsippet om likhet for loven som begrunner statens menneskerettslige forpliktelse til å sørge for effektiv rettsbeskyttelse for alle juridiske posisjoner. Som vi snart skal se, bruker stortingsmelding 26 i realiteten prinsippet om «sosial støtteordning» til å legitimere en fortsatt *innsnevring* av ordningen i forhold til det rettsstatsprinsippene skulle tilsi.

¹⁹ Justisminister Bøsterud i regjeringen Brundtland.

3 HVA SLAGS JURIDISKE PROBLEMER BØR OFFENTLIG RETTSHJELP DEKKE?

3.1 *Finlandsrapporten*²⁰

I Finland er det FR 1 §, sitert ovenfor, som angir hvilke juridiske problemer som går inn under den offentlige rettshjelpen. Bestemmelsen er skjønnsmessig, men likevel enkel å forstå. Alle juridiske problemer er i utgangspunktet dekket med mindre særlig spesifiserte unntak kommer til anvendelse. De er ikke mange, se FR 7 §.

NR var opprinnelig utformet på nokså tilsvarende måte, men ble endret av sparehensyn, se pkt. 3.3. I dag er reguleringsteknikken motsatt. Loven gjør fortsatt et hovedskille mellom rettsråd og sakførsel og lister nå elleve hovedkategorier av juridiske problemer som kvalifiserer for offentlig («fritt») rettsråd, og femten kategorier som kvalifiserer for offentlig («fri») sakførsel, som til dels overlapper (NR §§ 11, 12, 17).

NR § 11 gir rett til rettsråd i følgende sakstyper:

- utlendingssaker
- barnevernsaker
- erstatning for urettmessig straffeforfølgning
- sak om tvangsekteskap
- sak om ekteskapsoppløsning
- skifte i forbindelse med samlivsoppløsning
- sak om barnefordeling og samværsrett
- sak om personskade og tap av forsørger
- sak om bortfall av husleiekontrakt som gjelder egen bolig
- sak om oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold
- klagesaker etter folketrygdloven²¹

Sakførsel for domstolene er regulert i NR § 16 og omfatter for det første følgende sakstyper som også er dekket av offentlig rettsråd:

- ekteskapsoppløsning
- skifte i forbindelse med samlivsoppløsning
- barnefordeling og samværsrett
- erstatning for personskade og tap av forsørger, herunder erstatning til volds ofre
- bortfall av husleiekontrakt som gjelder egen bolig
- oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold

I tillegg omfattes:

- militærnektersaker

²⁰ FRP s. 36–42.

²¹ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

- domstolsprøving av tvangstiltak av i helsevesenet, sosialomsorgen og barnevernet
- søksmål anbefalt av Sivilombudsmannen
- utlendingssaker
- umyndiggjøring
- barn i saker om forelderansvar og samvær

Oppregningen er bare en grovkategorisering. For hver enkelt sakstype gjelder det en rekke tilleggsvilkår som avgrenser og presiserer ytelsen ytterligere.²² Andre typer problemer omfattes ikke uten i ekstraordinære tilfelle. Bestemmelsene åpner lite rom for skjønn og er langt mer kompliserte enn den finske regelen.

Den finske rettshjelpsloven dekker altså i hovedsak *alle* juridiske problemer som kan oppstå for målgruppen såfremt de er av betydning for den det gjelder. Den norske loven omfatter i dag bare *utvalgte typer* av de problemene som rettshjelpforskningen viser at målgruppene har. Prioriteringene i NR fører til forskjellsbehandling av likeverdige rettshjelpsbehov.²³ Selv om føringene er både detaljerte og kompliserte, er de ikke nyanserte nok til å motvirke dette.

Reglene om dekningsområdet for offentlig rettshjelp bør baseres på følgende tre hovedhensyn:

- sakens velferdsmessige betydning for klienten
- det sannsynlige utbyttet av rettshjelpen
- hva slags ressursinnsats som er nødvendig

En søker med en alvorlig, men håpløs sak bør ha krav på en kompetent vurdering og veiledning, men ikke på å få saken ført for retten. Sakens rettslige klassifisering bør i prinsippet være uinteressant, slik det i hovedsak er i den finske ordningen.

3.2 Stortingsmelding 26²⁴

Stortingsmelding 26 fastholder reguleringsmåten i NR. Hovedargument er behovet for en økonomisk rasjoneringsmekanisme:

«Ved rettshjelp ut over førstegongskonsultasjonen er det etter departementet si vurdering nødvendig å konsentrere det offentlige si dekning av rettshjelpsutgiftene om eit utval av sakstypar. Kostnadskonsekvensane av eit eventuelt universelt dekningsområde ut over førstelinja er vanskelege å vurdere. Departementet meiner ei slik ordning vil kunne medføre ein betydeleg auke i rettshjelpsbudsjettet som verken vil vere forsvarleg bruk

²² NR § 17 gir i tillegg rett til offentlig sakførsel for visse domstolliknende forvaltningsorganer og helsenemnder (Trykderetten, fylkesnemndene for sosialsaker, kontrollkommisjonene for psykisk helsevern og smittevernemndene).

²³ Se nærmere FRP side 37, 84–85. Se også st.meld. nr. 26, side 66.

²⁴ St.meld. nr. 26, s. 64–70.

av offentlege ressursar eller i tråd med prinsippet om at rettshjelpsordninga bør konsentrerast til saker av stor velferdsbetydning for den enkelte. Retten til offentlig dekning av hjelpa bør derfor framleis knytast til utvalte sakstypar (s. 66).»

Meldingen vil likevel utvide med noen flere sakstyper. Utvalgte gjeldssaker, klagesaker som gjelder trygd, helse- og sosialrett og enkelte sakfelt innen arbeidsrett og forbrukerrett, bør vurderes for inkludering. Det er ikke altså tale om særlig store endringer i gjeldende ordning.

Den største utvidelsen i dekningsområde vil komme dersom forslaget om en ny førstelinjetjeneste blir gjennomført. Forslaget åpner for inntil en times konsultasjon uansett rettsområde så lenge saken ikke gjelder næringsvirksomhet eller straff, se nedenfor i avsnitt 5. Begrensningene i sakstyper vil altså først tre i funksjon dersom det er behov for rettshjelp *utover* førstelinjen. Her vil en sak om for eksempel arv eller fast eiendom fortsatt ikke kvalifisere for offentlig rettshjelp.

Stortingmelding 26 bringer oss på linje med Finland når det gjelder dekningsområde for den første timen av rettshjelpen, mens de eksisterende forskjellene i hovedsak vil bli opprettholdt hvor det er behov for mer hjelp.

3.3 *Kritikk av begrensningen i sakstyper*

Velferdsbegrunnelsen. Stortingsmelding 26 drøfter ikke grunnlaget for den eksisterende prioriteringen av sakstyper særlig inngående. Grunnen er trolig at den eksisterende ordningen ønskes videreført, og at hovedargumentene derfor ligger i forarbeidene til gjeldende rettshjelpslov.

Den prinsipielle omleggingen fra en generell ordning til en ordning for utvalgte sakstyper skjedde i 1984, se odelstingsproposisjon nr. 57 (1983–84) «Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp» (Ot.prp. 57 (1983–84)). Av sparehensyn var det nødvendig å begrense ordningen, og da måtte det «være viktigst å prioritere de saker som etter en alminnelig betraktning betyr mest for folk og berører deres personlige forhold sterkest» (side 4). Disse sakene mente Justisdepartementet å finne innen familieforhold, husleie, oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold, trygde- og pensjonssaker og erstatning for personskade og tap av forsørger. Derimot burde rettslige problemer som «utspringer f.eks. fra forretningsforhold, yrkesutøvelse, [...] faste eiendommers rettsforhold, tingsskader, kjøp og salg» vanligvis ikke gi grunnlag for offentlig rettshjelp. «Objektivt kan man imidlertid ikke si at slike saker berører folk flest så sterkt at det er grunn for det offentlige til å prioritere rettshjelp i slike saker».²⁵

Senere er utvalget av sakstyper blitt revidert og justert og nye føyet til – en linje som stortingsmelding 26 viderefører. Men hovedbegrunnelsen har vært

²⁵ Se nærmere Johnsen 1987, s. 129–131 og 230–232.

den samme og ble senest gjentatt i stortingsmelding nr. 25 (1999–2000) «Om fri rettshjelp» side 21. Det er nok et visst belegg for at man finner en opphopning av velferdsmessig viktige problemer på noen rettsområder. Troms-undersøkelsen pekte eksempelvis ut trygdesaker, sossalsaker og skattesaker som sakstyper med særlig høy økonomisk verdi, mens familiesakene pekte seg ut når det gjaldt annen velferdsmessig betydning.²⁶ Men slike gjennomsnittsforskjeller er etter mitt syn et altfor grovt utvelgelseskriterium for individuell rettshjelp.

Den som rammes av et alvorlig problem i en sakstype hvor alvorlige problemer er lavfrekvente har, etter mitt syn et rettshjelpsbehov som åpenbart er like støttestverdig som den som har et alvorlig problem på et saksområde hvor slike problemer er høyfrekvente. Selv om det bare skulle være 20 prosent av forbrukerproblemerne til målgruppene som fyller kravet om stor velferdsmessig betydning, mot 80 prosent av sakene om skifteoppgjør etter samlivsoppløsning, vil dagens ordning hvor familiesakene er prioritert mens forbrukersakene ikke er det, føre til åpenbar og urimelig forskjellsbehandling av de 20 prosentene av forbrukersakene som fyller kravet om alvorlig velferdsmessig betydning. En sak om en alvorlig mangel på et nyoppført bolighus kan være minst like dramatisk for et ungt ektepar som spørsmålet om boretten til felles bolig dersom de skulle gå fra hverandre.

Både rettshjelpforskningen og erfaringene fra rettshjelpskontorene viser at det finnes en betydelig mengde problemer av minst like stor velferdsmessig betydning på andre rettsområder enn de prioriterte. Rettshjelpskontoret i Oslo tar blant annet utlendingssaker, sossalsaker og saker om barnevern, gjeld, testament, bolig, lønnsutbetaling, forbrukervern, ektepakt og trygd som ikke er prioritert.²⁷ Ifølge kontoret er det en alminnelig oppfatning blant rettshjelperne der

«at det ville være ønskelig i større grad å kunne bistå med hjelp i disse sakene, noe vi i dag er avskåret fra i og med departementets krav til at bistanden skal være innenfor saksområdene etter lov om fri rettshjelp for den delen staten finansierer. [Kontoret for]²⁸ [f]ri rettshjelp er et lavterskeltilbud og det er derfor beklagelig at disse ubemidlede klientene må avvises.²⁹»

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark følger hovedprinsippene i NR, men tar også hensyn til de særskilte rettshjelpsbehovene i den samiske befolkningen.³⁰ Også dette kontoret har funnet det problematisk å avvise klienter som faller utenfor prioriteringene i NR.³¹

²⁶ Johnsen 1987, s. 348–349.

²⁷ Fri rettshjelp (2008) «Årsrapport 2007», s. 6–7.

²⁸ Min tilføyelse.

²⁹ Fri rettshjelp (2008), sst.

³⁰ DIFI-rapport 2008:1 s. 30.

³¹ Se min kronikk i *Dagbladet* 10. juni 2002.

Stortingsmelding 26 peker på kampen mot fattigdom som en viktig begrunnelse for å beholde de eksisterende prioriteringene (side 66, jf. 54). Men skal man bekjempe individuell fattigdom, burde rettshjelpen først og fremst beskytte de fattiges *økonomiske* verdier. Det ville tilsi at saker om eksempelvis fast eiendom, arv eller verdifulle forbruksgjenstander burde prioriteres foran mye av det som dekkes i dag.

Rettsikkerhet. I et rettsstatsperspektiv er denne forskjellsbehandlingen uholdbar. Historisk har rettsvernet vært særlig sterkt for eiendomsretten. I dag er tilgang til effektiv rettsbeskyttelse for alle rettslig funderte krav *uansett type* det bærende prinsippet, og det er slått fast i EMK og SP. EMK art. 6 om effektiv rettshåndheving fokuserer etter ordlyden på «civil obligations», men bestemmelsen er gradvis blitt utvidet til å omfatte en rekke offentligrettslige sakstyper.

Etter mitt syn kommer man ikke utenom et betydelig element av individuelt skjønn i utvelgelsen av saker dersom knappe rettshjelpressurer skal fordeles rettferdig. Alvorlige juridiske problemer er altfor belastende til at det kan forsvares å videreføre grovsorteringen i dagens rettshjelpslov. Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) avgjørelse i *Airy vs. Ireland*³² setter opp følgende fire kriterier for å vurdere behovet for rettshjelp, som alle er av skjønnsmessig karakter:

- sakens betydning for den enkelte
- hvor komplisert saken er
- den enkeltes forutsetninger for selv å føre saken
- størrelsen på kostnadene og den enkeltes mulighet for dekke dem³³

Airy-prinsippene gir ikke rom for noen forskjellsbehandling basert på sakstyper. Vurderingen må gjøres individuelt ut fra situasjonen i den enkelte sak. *Steel and Morris v. The United Kingdom*³⁴ fra 2005 stadfester prinsippene i *Airy*. Bakgrunnen var en sak som gjaldt erstatningskrav for ærekrenkelse av en «fast food»-produsent, og fikk et meget stort omfang. De saksøkte ble nektet rettshjelp selv om de tilfredsstilte de økonomiske vilkårene, fordi erstatning for ærekrenkelser – i likhet med i Norge – ikke var prioritert i den engelske rettshjelpsordningen. UK hevdet forgoes at

«states did not have unlimited resources to fund legal aid systems, and imposing restrictions on eligibility for legal aid in certain types of low priority civil cases were therefore legitimate, if such restrictions were not arbitrary (pa 53).»

³² Application No. 64186/01, nevnt i note 9 på side 22 i st.meld. nr. 26.

³³ Jon T. Johnsen (2007): Human Rights in the development of legal aid in Europe: The Policy Work on Legal Aid in the Council of Europe and its Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ). I: A. Uselac & C.H. van Rhee (eds.) *Dispute Resolution in Modern Societies*. Intersentia Antwerpen-Oxford, s. 131–152.

³⁴ Application No. 64186/01.

EMD godtok at saker om ærekrenkelser gjennomsnittlig kunne være av mindre betydning for vitale person- og velferdsinteresser enn en sak om rettslig separasjon som i *Airy*. Men *Airy*-kriteriene gjaldt også ærekrenkelse, og saken hadde derfor krav på individuell vurdering. Søkerne hadde ikke anlagt saken, men forsvart sin rett til å ytre seg fritt. Saken var altfor komplisert og krevende til at de kunne håndtere den forsvarlig på egen hånd. Erstatningskravet var meget stort og ville ruinere søkerne. UK ble derfor dømt for konvensjonsbrudd.

Stortingsmelding 26 mener at reglene om rettshjelp bør være utformet slik at de harmonerer med ideene bak det internasjonale regelverket, slik Tvistemålsutvalget anbefaler for sivilprosesslovgivningen. Det er vanskelig å forstå at avgrensningen av problemområder er i tråd med dette. De kriteriene jeg har foreslått å ta utgangspunkt i, samsvarer derimot godt med *Airy*-prinsippene.

Konsekvenser av forskjellsbehandlingen. Forskjellsbehandlingen som ordningen med prioriterte sakstyper fører til, rammer ikke bare enkeltpersoner. Den fører også til systematisk diskriminering av grupper når det gjelder rettsbeskyttelse. Dette fremgår av erfaringene fra de to rettshjelpskontorene gjengitt ovenfor. Finlandsrapporten gir også to eksempler.

Utvalget av sakstyper forskjellsbehandler befolkningen i *tettbygde og spredte bygde strøk*. Prioriteringene av samlivsoppløsning, med deling av bolig og andre eiendeler, oppsigelse og utkastelse i husleieforhold, oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold, søknad og klage om voldsoffererstatning har en klar urban slagside. Samlivsbrudd er langt mer vanlig i bystrøk enn på landet. Det er særlig unge i byene som bor til leie. På landsbygda bor nesten alle voksne i eget hus. Voldskriminaliteten er høyere i byene enn på landet.

På landsbygda er en langt større andel av befolkningen selvsysselførelse som fiskere, småbrukere eller håndverkere. Næringsrelaterte problemer i disse gruppene skal fortsatt holdes utenfor de prioriterte områdene, også hvor de kan ha klare fellestrekk med lønnskakerproblemer som oppsigelse eller avskjed i arbeidsforhold. Andelen trygdede er også høyere på landsbygda, og trygdeproblemer trolig mer utbredt, men rettshjelpen her skal fortsatt begrenses til klagesaker.

Bolig og inntekt er sentrale velferdsgoder. NR verner dem bedre for lavinntektsgruppene i byene enn på landet. På landsbygda er disse godene i større grad knyttet til disposisjonsretten over driftsmidler, som jord- og skogbrukseiendommer, fiskefartøy og annet produksjonsutstyr. Juridiske problemer som kan true bolig og inntekt for denne gruppen, faller i stor grad utenfor de prioriterte områdene i NR. Typiske spørsmål her er byggetillatelse, kontrakter om produksjonsutstyr, konsesjoner, gjeldsproblemer, overføring av fast eiendom både gjennom arv og i form av livsdisposisjoner.

Minoritetene har også alvorlige juridiske problemer som faller utenfor standardlistingen i NR.

I den finske reguleringen ligger det ikke noen rural eller etnisk forskjellsbehandling innebygget i de juridiske kriteriene siden ordningen i utgangspunktet er ment å dekke alle typer juridiske problemer. Samer, innvandrere og

befolkningen på landsbygda kan få behandlet de problemene som er velferds-messig viktige for dem, uansett hva slags juridisk karakter de har.

4 FATTIGDOMSKRAVET OG EGENBETALING

4.1 *Finlandsrapporten*³⁵

Hovedtanken med rettshjelpsordningene både i Finland og i Norge er som nevnt å motvirke forskjeller i rettsbeskyttelse på grunn av fattigdom. Begge land har derfor regler om økonomisk behovsprøving eller om hvilken grad av fattigdom som kreves for å få offentlig rettshjelp.³⁶ Dels er det spørsmål om grenser for inntekt og formue, og dels om hvilke verdier som skal trekkes inn i vurderingen. Behovsprøving er heller ikke bare et spørsmål om gratis rettshjelp eller ikke. Avhengig av graden av fattigdom kan folk ha råd til å betale retts-hjelputgifter opp til en viss størrelse selv.

Inntekts- og formuesbegrepet. Det er forholdsvis store forskjeller mellom Finland og Norge i hvilke verdier som trekkes inn i vurderingen av fattigdom. Finland bygger på månedlig *disponibel* inntekt. Inntektsbegrepet omfatter stort sett alle former for inntekter, men en rekke utgifter trekkes fra, inkludert et standardfradrag for forsørgelse av barn. Det finske formuesbegrepet skiller mellom lett realiserbare verdier som bankinnskudd, og tungt realiserbare verdier som fast eiendom. Eiendeler som trengs til inntektsbringende virksomhet – eksempelvis nødvendig bolig og kjøretøy – holdes utenfor. Gjeld trekkes fra. En andel av den relevante formuesverdien legges til den disponible inntekten etter en særskilt formel som både tar hensyn til realiserbarhet og størrelse. Lett realiserbar formue over en viss størrelse trekkes også inn ved beregning av egenbetaling. Norge legger i dag brutto skattbar inntekt og netto skattbar formue til grunn for vurderingen. Det gis ikke fradrag for forsørgelse av barn.

Begge land bruker *økonomisk identifikasjon*. Dersom søkeren ikke bor for seg selv, er det *husholdets* samlede økonomi som legges til grunn for behovsprøvingen.

Den finske formelen «disponible midler» synes å være den avgrensning av inntekts- og formuesbegrepet som best realiserer den underliggende ideen om at den faktiske muligheten til å betale for rettshjelpen bør være det avgjørende. Den norske avgrensningen virker grovere og mer orientert mot formell likebe-handling. Den tar ikke hensyn til de problemer og tap som kan oppstå om søkeren blir nødt til å realisere de aktuelle verdiene. Den vurderer heller ikke om søkeren faktisk har nok midler tilgjengelig til å betale for rettshjelpen på det tidspunkt hvor den trengs. Men det finske begrepet er mer komplekst og mer krevende å anvende.

³⁵ FRP s. 44–50.

³⁶ Finland: Förordning 23.5.2002/388 om rättshjälp. Norge: Forskrift av 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpsforakriften).

Økonomiske grenser og egenandeler. De økonomiske grensene er også komplekse i begge land, med særskilte satser for enslige og for flerpersonshushold. Det er også forskjellige grenser for gratis rettshjelp og rettshjelp med egenbetaling. Det vil føre for langt å gjennomgå reglene her.

Ulikhetene i beregningsgrunnlag, inntekts- og kostnadsnivå samt valutaforskjeller gjør det vanskelig å gjøre en presis sammenlikning av fattigdomskravet i de to landene. Hovedkonklusjonen er likevel at de finske reglene er betydelig mer liberale for flerpersonshushold, mens de er forholdsvis like for enslige. Egenandelsgrensen ligger også noe høyere.

På den annen side er de finske egenandelene vesentlig større enn de norske – særlig for rettshjelp utenom domstolene. I 2002 utvidet Finland rettshjelpsordningen til å omfatte middelklassen. Men det var ikke meningen å dekke rettshjelputgifter som den hadde økonomi til å betale selv. Poenget med å bringe den inn under ordningen var å beskytte den mot spesielt store rettshjelputgifter – utgifter som går ut over det man med rimelighet kan forvente at den kan betale selv.

I motsetning til Norge har Finland i dag ikke noe særskilt tak på egenandelene.³⁷ For å begrense de offentlige utgiftene innførte Finland et tak på 100 timer for offentlig rettshjelp, som nå er redusert til 80 timer. Dette fungerer også som en begrensning av egenandelene.

Unntak fra fattigdomskravet. Mens Finland bruker behovsprøvingen konsekvent, unntar Norge en rekke sakstyper fra fattigdomskravet. Det gjelder *offentlige inngrep* i den personlige integritet i form av utvisning av innvandrere, plassering av barn utenfor hjemmet uten foreldres samtykke, tvangsbehandling, prøving av grunnlag for militærneking, og vergemål. Også sivile saker som knytter seg til *voldskriminalitet* og *seksualovergrep* inklusive kvinnelig omskjæring samt tvangsekteskap, er unntatt fra behovsprøving. Det kreves heller ikke egenandel i disse sakene.

Offentlig rettshjelp uten behovsprøving – som Finland ikke bruker – kan ikke begrunnes i fattigdom og manglende betalingsevne. For de offentlige inngrepene kan det anføres at ingen skal behøve å ha utgifter for å få prøvd det rettslige grunnlaget for en inngripende intervensjon fra det offentlige. På tilsvarende måte kan det hevdes at når noen rammes av alvorlige straffbare krenkelseser som påfører dem betydelige fysiske eller psykiske lidelser, bør de slippe å betale for juridisk bistand til å utnytte rettslige ordninger for kompensasjon og gjenoppretting.

Saksomkostninger til motpart i rettsaker er unntatt fra dekning i begge land. Finsk forskning viser at denne kostnadsrisikoen avskrekker både de fattige og middelklassen fra å gå til rettsak også hvor kravet er godt fundert.³⁸

³⁷ RP 82/2001 rd s. 11 og 50.

³⁸ Marjukka Litmala (2006): *Evaluating the practical effects of the Finnish reform of legal aid*. 6th International LSRC Conference 2006, s. 166–88. Se også Rostii mfl. 2008, s. 101–104.

4.2 Reformforslagene i Finlandsrapporten og stortingsmelding 26³⁹

I *Finlandsrapporten* foreslår jeg at Norge bør vurdere den finske ordningen med å basere fattigdomskravet på disponibel inntekt. De norske tilleggene i de økonomiske grensene ved økonomisk identifikasjon bør oppjusteres for å komme mer på linje med den finske ordningen. Egenandelsordningen bør gjennomgås og vurderes i lys av de finske erfaringene. Egenandelene bør øke med økende inntekt. Vi bør overveie å forlate prosentegenandelene og i stedet fastsette *maksimumsbeløp* for egenbetalingen tilpasset den enkeltes betalings-evne, slik vi gjør for helsetjenester. Det offentlige betalingsansvaret bør først tre i kraft når kostnadene overstiger egenandelene.

Jeg er også kritisk til at Norge gir så mye gratis retts hjelp uavhengig av fattigdomskravet. Isolert sett er det ikke noe galt med at det offentlige betaler retts hjelp for alle på samme måte som helsetjenester, men det virker urimelig at mer enn en tredjedel de offentlige ressursene som i dag brukes på rettsråd og sakførsel, fordeles uten hensyn til fattigdomskravet, mens en rekke sakstyper er holdt utenfor den behovsprøvde hjelpen. Offentlig retts hjelp bør sikre forsvarlig dekning av *alle* velferdsmessig viktige saker for de fattigste befolkningsgruppene før det offentlige betaler retts hjelp utgifter som den enkelte har økonomi til å dekke selv.

Ordningen med at saksomkostninger til motparten ikke dekkes, bør revurderes. En må finne frem til en risikofordeling mellom det offentlige og den enkelte som forhindrer at saksomkostningsrisikoen blir en urimelig sperre mot nødvendige retts saker for målgruppene for offentlig retts hjelp.

Stortingsmelding 26 følger opp flere av forslagene. Departementet vil nærme seg den finske modellen med «disponibel inntekt» ved å gi standardfradrag på 20 000 både per barn som forsørges med en maksimumsgrense på 60 000, og for helseutgifter. Inntektsgrensene skal vurderes hevet fra 264 000 til 325 000 for enslige og fra 369 000 til 600 000 for par. Dette vil utjevne forskjellene mellom én- og flerpersonshushold og øke antallet hushold som dekkes, fra under 700 000 i dag til over 1 500 000.

Egenandelsgrensen skal vurderes oppjustert en del for enslige – fra 100 000 til 125 000 – og betydelig for par – fra 100 000 til 225 000. Samtidig foreslås prosentegenandeler gradert etter inntekt både for rettsråd og sakførsel helt opp til 90 prosent for dem som tjener mest. Selv om disse vil måtte betale nesten alt selv, vil salæret bli fastsatt etter den offentlige salærforskriften som historisk har operert med satser vesentlig under markedspris. Meldingen mener at dette kan være en betydelig økonomisk fordel.

I motsetning til i dag er det ikke foreslått noe tak på egenandelene. I større saker vil disse derfor kunne bli langt mer tyngende enn i dag, hvor taket er kr 870 for rettsråd og kr 4250 for sakførsel. Det er heller ikke foreslått noe timetak slik Finland har.

³⁹ FRP s. 86–89, st.meld. nr. 26, s. 53–63.

Det skal vurderes årlige justeringer i fattigdomskravet på grunnlag av endringer i konsumprisindeksen.

Meldingen ønsker ikke å gå inn på sakene uten økonomisk behovsprøving (side 32). Den foreslår at bestemmelsene om disse bør tas ut av NR slik at denne blir en rendyrket lov for den behovsprøvede rettshjelpen, og hvor den bærende begrunnelsen er lovens oppgave som sosial støtteordning. Jeg skal komme tilbake til denne begrensningen av meldingens analyser i mine avsluttende kommentarer i punkt 9. Men førstelinjetjenesten skal ikke være behovsprøvd. Den skal være et gratis tilbud til alle, se nærmere punkt 5.3.

Saksomkostninger skal bare kunne dekkes dersom det foreligger «særlige grunner», og bare etter at de er idømt. Men også motparten bør kunne søke om dekning av tilkjente saksomkostninger hvor saken til den som har offentlig rettshjelp, viser seg svakt fundert, og hvor motparten ville fått sin rett uten retts sak dersom offentlig sakførsel ikke var blitt innvilget.

4.3 Vurderinger

Egenandelene. Etter mitt syn er flere av forslagene om endringer av den økonomiske behovsprøvingen og om graderte egenandeler positive. De vil bringe oss nærmere et system hvor det offentlige trer til hvor den enkeltes økonomiske kapasitet er uttømt. Med dagens prisnivå på rettshjelp kan også andre enn de fattigste havne i rettslige konflikter hvor de ikke har økonomiske muligheter til å betale alle kostnadene. Men jeg synes ikke prosentegenandeler er den beste ordningen for å verne mot rettshjelpkostnader som er for store til at den enkelte kan bære dem selv.

Rettshjelpsordningen må gi beskyttelse mot at omkostningsrisikoen virker avskrekkende på prøving av rimelig funderte krav. En realistisk risiko for kostnader *utover* det den enkelte har rimelig muligheter til å dekke, er problematisk i forhold til kravet i EMK art. 6 og SP art. 14 om effektiv rettsbeskyttelse for alle. Spesielt problematisk er det at meldingen ikke foreslår noe tak på egenbetalingen. Prosentandeler utsetter da folk for prinsipielt samme risiko som fullt betalingsansvar. Blir omkostningene høye nok, vil også prosentegenandeler overstige deres økonomiske kapasitet.

På den annen side innebærer prosentegenandeler også en viss subsidiering av utgifter som den enkelte har økonomi til å bære fullt ut selv.⁴⁰ Som for offentlig rettshjelp uten økonomisk behovsprøving mener jeg dette er en problematisk prioritering så lenge den behovsprøvede rettshjelpen ikke omfatter alle velferdsmessig viktige saker.

Meldingen burde drøftet hvor store rettshjelputgifter det *maksimalt* er forsvarlig å belaste den enkelte med i forhold til disponibel inntekt og foreslått progressive maksimumsbeløp for egenbetalingen. Det offentliges betalings-

⁴⁰ En periode hadde vi en kombinasjon av grunnegenandeler hvor søkere måtte dekke alle utgiftene selv inntil taket var nådd, og deretter prosentegenandeler, se Johnsen 1987, s. 128–129 og s. 450–452.

ansvar burde tre i kraft først når maksimumsbeløpet er overskredet. Når taket først er nådd, må det offentlige dekke alle overskytende utgifter slik ordningen er for medisnutgifter.

Saksomkostninger. Det er vanskelig å se noen forskjell på egne utgifter og ilagte saksomkostninger til motparten når det gjelder virkningene for tilgang til effektiv rettsbeskyttelse. I begge tilfelle kan omkostningsfrykten føre til at folk avstår fra å håndheve velfunderte krav. Tvistemålsutvalget foreslo da også at offentlig sakførsel bør omfatte idømte saksomkostninger (NOU 2001: 32 pkt. 34.6, jf. st.meld. nr. 26, side 63).

Heller ikke her er meldingen i harmoni med menneskerettighetene. I en klage mot Norge for brudd på SP art. 14 fra 1999 uttalte *UN Human Rights Committee* at risiko for høye saksomkostninger for samer som ønsker domstolsbeskyttelse for reindriftsrettigheter, kan utløse rett til offentlig rettshjelp.⁴¹ I en sak fra Finland om vern for samiske rettigheter etter SP art. 27 sa komiteen at en streng plikt til å tilkjenne saksomkostninger til en part som får medhold, kan ha en avskrekkende effekt på den som ønsker å bringe en sak om konvensjonsbrudd inn for domstolene. Hvis domstolene mangler mulighet til skjønnsmessig å ta hensyn hva saksomkostningene betyr for adgangen til effektiv domstolsbeskyttelse for partene eller andre i liknende situasjon, innebærer det en krenkelse av SP art. 14.⁴² Offentlig rettshjelp bør omfatte omkostningsansvar overfor motparten med de samme inntektsgrenser, egenandeler og tak som for kostnader til egen prosessfullmektig.

5 RETTSHJELPENS INNHOLD OG LEVERING

Hva slags rettshjelp er det så som skal ytes til de personer som har problemer som faller innenfor rettshjelpslovens rammer, og hva slags kvalitet skal rettshjelpen ha?

5.1 *Finlandsrapporten*⁴³

Rettshjelpens innhold og omfang. Finlandsrapporten peker på noen hovedelementer i innholdet av rettshjelp. Den nevner *kartlegging* av klientens rettsgrunnlag, *rådgivning* om hvordan klientens juridiske posisjoner kan utnyttes, *dokumentutforming*, for eksempel av søknader, avtaler eller klager, og *partsrepresentasjon* hvor rettshjelperen representerer klienten i kommunikasjon og forhandlinger med motparter, overfor forvaltningsorganer eller i domstolene. Rapporten sammenlikner så rettshjelpsytelsene i rettshjelpsordningene i de to

⁴¹ Sarah Joseph & Jenny Schultz (2004): *The International Covenant on Civil and Political Rights* Oxford, s. 397–398, med referanse til 1991 UN doc. CCPR/C/79/Add s. 112.

⁴² Joseph & Schultz 2004, s. 398–399 (*Äärelä and Näkkäljäjärvi v. Finland* Communications 779/97).

⁴³ FRP s. 51–58.

landene. Den spør hvilke av hovedelementene som inngår, og hva slags mekanismer som brukes for å sikre at ytelsene holder tilstrekkelig kvalitet.

FR omfatter som hovedregel alle rettshjelpelementer som er nødvendige for en faglig forsvarlig behandling av det aktuelle problem. Det er *problemets karakter* som bestemmer om det er tilstrekkelig med rådgivning, om det er behov for utforming av brev, klager, avtaler eller andre dokumenter, om rettshjelperen bør opptre som klientens partsrepresentant og om saken bør søkes løst gjennom forhandlinger eller megling eller bringes inn for domstolene eller annet judisielt organ til endelig avgjørelse. Beslutningene om dette treffes uformelt av rettshjelperen i samråd med klienten som ledd i behandlingen av saken.

Hovedprinsippet i Norge er det samme som i Finland. Men NR trekker et prinsipielt skille mellom rettsråd og sakførsel. I motsetning til i Finland krever begge ytelsene særskilt søknad.

En faglig vurdering av at rettshjelp er nødvendig og at den begrenses til det som trengs, er et vilkår for å innvilge offentlig rettshjelp i begge land. Det nærmere innholdet av rettshjelpen er delegert den aktuelle rettshjelper og beror på en profesjonell vurdering, men med en viss etterkontroll. Verken i Finland eller Norge gir rettshjelpslovene noe krav på hjelp utover det som er faglig begrunnet.

Leveranse. Det er noen forskjeller i hvilke rettshjelpere som kan benyttes. I Norge kan advokater yte både rettsråd og sakførsel, mens juridiske hjelpere bare kan yte rettsråd. De to offentlige kontorene yter bare rettsråd. I Finland er de offentlige rettshjelpsbyråene de sentrale rettshjelperne. De kan yte både rettsråd og sakførsel. Advokater og juridiske hjelpere kan bare yte sakførsel. Mens rettshjelpsbyråene har «monopol» på rettsråd i Finland, har de privatpraktiserende advokatene monopol på sakførsel i Norge. Saker som skal for retten, må altså overføres til privatpraktiserende advokat dersom de har vært behandlet av en juridisk hjelper eller et offentlig kontor på rettsrådsstadiet, mens klientene i Finland normalt vil kunne fortsette med rettscenterjuristen dersom saken skal for retten.

Kvalitetssikring. Ingen av de to landene vektlegger kvalitetskontroll særlig sterkt. Nødvendig kvalitet søkes sikret dels gjennom utdanningskrav, dels gjennom profesjonsetiske regler.

For å yte offentlig sakførsel kreves det som nevnt advokatbevilling i Norge, mens det holder med juridisk candidateksamen i Finland. Mange av juristene i de finske rettshjelpsbyråene er ikke medlem av den finske advokatforeningen av prinsipielle grunner. Advokatforeningen nektet også tidligere byråjuristene medlemskap. For å yte offentlig rettsråd kreves det juridisk embetseksamen eller mastergrad og tillatelse til å praktisere som advokat eller rettshjelper i Norge, mens alle med juridisk candidateksamen kan yte rettsråd i Finland såfremt de er ansatt i et rettshjelpsbyrå.

Klientlojalitet. At rettshjelperen kun har klientens interesser for øyet i arbeidet med saken, ivaretas i begge land gjennom det advokatetiske regelver-

ket.⁴⁴ Begge lands lovgivning gjør advokatetikken anvendelig for rettshjelpere som ikke er medlem av advokatforeningene. Disiplinærsystemene for brudd på advokatetikken kan også anvendes på ikke-medlemmer som har adgang til å yte offentlig rettshjelp.

Profesjonell uavhengighet er også først og fremst søkt sikret gjennom advokatetikken og disiplinærsystemet. Begge land praktiserer fritt rettshjelpervalg innenfor de generelle rammene for ordningene. I Finland kan klientene velge det rettshjelpsbyrået de ønsker for både rettsråd og sakførsel, og kan også velge en privatpraktiserende advokat for sakførsel. I Norge kan klientene oppsøke en hvilken som helst privatpraktiserende advokat, og i tillegg benytte de to offentlige kontorene i Oslo og Indre Finnmark for rettsråd. Men ordningene dekker ikke ekstra reisekostnader for å bruke advokat utenfor hjemdistriktet.

Vel så viktig, men langt mindre påaktet, er det *frie klientvalg*. Verken i Norge eller i Finland er det noen oppdragsplikt for de privatpraktiserende advokatene i sivile saker.⁴⁵ De finske rettssentrene har derimot som hovedregel oppdragsplikt for alle klienter som har krav på offentlig rettshjelp.

Advokatforeningene i begge land har ordninger med etterutdanning, men den har i liten grad fokus på offentlig rettshjelp. Men det finske justisdepartementet har egne kurstilbud for byråjuristene, med god deltakelse. Her står utfordringene i offentlig rettshjelp sentralt. Rettshjelpsbyråene er også underlagt de alminnelige kvalitetssikringskravene for offentlige virksomheter. Justisdepartementet i Norge har ikke noe tilsvarende opplegg.

Andre kvalitetssikringsmekanismer brukes ikke i noen av landene. Men Finland har oppnevnt en komité som skal vurdere nye tiltak for kvalitetskontroll nærmere. Den skal blant annet se på kollegavurdering («peer review»).

5.2 Kvalitetskontroll og leveranse i engelsk rettshjelp⁴⁶

Andre land er kommet til at et i hovedsak klagedrevet kvalitetssikringssystem ikke er tilstrekkelig i offentlig rettshjelp. Langt de fleste rettshjelpklienter mangler forutsetninger for en aktiv kvalitets- og kostnadskontroll med advokatens arbeid. Rettshjelpsorganisasjonene i Storbritannia har derfor tatt i bruk nye systemer for sikring av kvalitet og effektivitet i offentlig rettshjelp.

England har forlatt de åpne rettshjelpsordningene hvor alle advokater kan delta og hvor den enkelte advokat løpende kan bestemme om hun eller han vil ta på seg nye enkeltoppdrag over offentlig rettshjelp. I stedet søkes kapasiteten styrt etter nyanserte mål om rettshjelpdekning ut fra detaljert kunnskap om hvor behovene er størst. Målstyringen er søkt gjort effektiv gjennom

⁴⁴ Norge: Forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (Advokatforskriften) kap. 12 pkt. 1.2. Finland: «Vägledande regler om god advokatsed». Vedtak på Finlands Advokatförbunds förbundsmøte 9. juni 1972.

⁴⁵ Ordningen med faste forsvarere i Norge kan sies å innebære en viss oppdragsplikt, men den er basert på en avtale med advokaten om oppnevning.

⁴⁶ ERP s. 13–18, se også st.meld. nr. 26, s. 45.

bruk av anbudsvilkår, større rettshjelpkontrakter og aktiv kontroll av at leverandørene oppfyller vilkårene i kontrakten. I tillegg følges systemet opp med evalueringer av om den rettshjelpen som faktisk gis, oppfyller målet om kvalitet og best mulig rettshjelpdekning. I dag er det et uavhengig organ – *The Legal Service Commission* (LSC) – som står for ledelse og administrasjon av ordningen.

Virkningene av omleggingen har vært store. Den har ført til økt konsentrasjon på leverandørsiden. Mange små advokatfirmaer har falt fra. Bruken av de frivillige organisasjonene er blitt sterkt oppprioritert. Omleggingen innebar også en markert dreining av rettshjelpen bort fra de tradisjonelle saksområdene for advokatene og over mot sosial- og velferdsrett – som rettshjelpforskningen peker ut som viktig for ressursvake grupper. De frivillige organisasjonene spesialiserte seg også på andre deler av sosial- og velferdsretten enn de privatpraktiserende advokatene, slik at den samlede virkningen er blitt et vesentlig bredere rettshjelpstilbud på dette problemfeltet.⁴⁷

Kvalitetssikring. England anser ikke den kvalitetssikring som ligger i advokatenes eget regelverk om god advokatskikk, som tilstrekkelig for LSC-leverandører. Etter engelsk oppfatning er det så vidt mange spesielle trekk ved offentlige rettshjelpoppdrag – særlig når det gjelder rettshjelp utenfor rettsak – at det er mye å vinne ved å stille egne kvalitetskrav.

Et viktig mål med reformen har vært å få til en effektivitetsøkning i rettshjelpstilbudet uten at leverandørene senker kvaliteten. Det betyr ikke at LSC er uenig i de engelske reglene for advokatskikk, men at rettshjelp i LSC-programmene stiller særlige krav til samarbeid med andre rettshjelpleverandører, og at klientgruppen krever særlige yrkesferdigheter når det gjelder klientkommunikasjon og juridiske kunnskaper. Slike krav er mindre relevante for rettshjelp på det ordinære rettshjelpsmarkedet. Kvalitetskravene til rettshjelpleverandørene kan derfor sees som et krav om en viss spesialisering. LSC stiller også egne kvalitetskrav til rettshjelpere som ikke er advokater.

Kvalitetsbegrepet. I England er det nå aksept for en viss variasjonsbredde i kvaliteten på juridisk service.⁴⁸ En kvalitetsstandard for juridisk tjenesteyting vil måtte baseres på en skala – både hvor klienten betaler selv, og hvor den tildeles som en offentlig ytelse. Det er heller ikke gitt at normen bør være den samme for en advokat som betjener store forretningsforetak, og en som bistår ressursvake klienter. «Poverty lawyers must practice a kind of law that emphasises 'mass delivery' and maximum impact of legal services instead of uniform, high quality 'mega lawyering' along corporate lines ...»⁴⁹

⁴⁷ Pascoe Pleacence (2001): «Targeting and Access to Justice: An Introduction to Legal Aid Reform in England and Wales» Paper til Pan Pacific Legal Aid Conference Tokyo 6.–7. desember 2001, s. 8. (Pleacence 2001).

⁴⁸ Benson Commission, her sitert etter Sherr mfl. (1994): Assessing the quality of legal work: measuring process. *International journal of the legal profession* Vol. 1 No 2 135–158 s. 141.

⁴⁹ Garth, her sitert etter Sherr mfl. 1994, s. 142–43.

Kvalitetssikringen baseres derfor på en vurdering med fem nivåer.⁵⁰ Minimumskravet til LSC-leverandører ligger mellom nivå 2 og 3 hvor 1 er best.⁵¹ Kvalitetssikringen skjer dels på forhånd i form av kvalitetskrav i anbudsvilkårene, og dels i etterhånd i form av fagfellevurdering («peer review») og revisjon («cost compliance audit»).

Når det gjelder kvalitetssikring *i forkant*, har LSC innført to typer standarder som rettshjelpleverandørene kan dokumentere at de oppfyller i anbudsdokumentene. Den ene består av et alminnelig kvalitetskrav for levering av alle formene for rettshjelp og kalles Quality Mark (QM). Den andre er en spesialiststandard med krav knyttet til de enkelte formene for rettshjelp og kalles Specialist Quality Mark (SQM). Kvalitetsstandardene som skal dokumenteres i anbudene, er omfattende og inneholder blant annet

- krav til organisering og administrasjon av rettshjelpvirksomheten;
- krav om interne faglige standarder for rettshjelpen, herunder jevnlig evaluering;
- opplæringskrav og planer for etter- og videreutdanning;
- krav om veiledere med høy og relevant kompetanse for den type rettshjelp som skal gis;
- krav til markedsføring av tilbudet.

Kvalitetskontrollen mens en kontrakt om levering av offentlig rettshjelp *løper*, kan bestå av:

- Fagfellevurdering (Peer Review) – hvor velkvalifiserte advokater gjennomgår et bestemt, tilfeldig utvalgt antall saker hos leverandøren og vurderer kvaliteten av arbeidet.⁵²
- Vurdering av saksmapper (File Review) – et kvalitetssikringsopplegg som kan utføres av LSCs egne ansatte.
- Kvalitetsprofil (Quality Profile) – et IT-basert system som benytter data fra leverandørens rapporter i forbindelse med debitering. Den enkelte leverandør kan sammenliknes med nasjonale gjennomsnitt og resultater som vedkommende har rapportert tidligere.
- Revisjon av ressursbruk (Cost compliance audit) – som har som hovedformål å kontrollere at tildelt myndighet til å avgjøre søknader om offentlig rettshjelp brukes korrekt.

Oppsøkende virksomhet (Outreach). England har erkjent at et avventende tilbud om rettshjelp i enkeltsaker ikke er nok for å avhjelpe den omfattende juridiske avmakten i målgruppene. Rettshjelpen må også markedsføre tilbudet i målgrup-

⁵⁰ Nivåene er: 1. Excellence; 2. Competence Plus; 3. Threshold Competence; 4. Inadequate Professional Service; 5. Non-performance.

⁵¹ Sherr mfl. 1994, s. 142.

⁵² Marc Mason & Avrom Sherr (2008): *Practicing lawyers and professional legal competence – articulation episode*. Paper Legal Services Research Centre's 7th International Research Conference June 2008, s. 359–373 s. 361.

pene og øke bevisstheten om juridiske problemer og problemløsning. LSC iverksetter derfor en rekke tiltak for å bedre målgruppenes innsikt i vanlige juridiske problemer og aktuelle problemløsningskanaler. Rettshjelpkontraktene inneholder også klausuler om leverandørens markedsføring av tilbudene.⁵³

Markedsføring er heller ikke tilstrekkelig for en god rettshjelpdekning. De passive, avmektige klientene må også søkes nådd. LSC vektlegger derfor «outreach» – oppsøkende virksomhet – hvor rettshjelpstilbudene bruker aktive metoder for å komme i kontakt med målgruppene i lokalmiljøet og særlig utsatte grupper som pågrepne, innsatte eller innvandrere på asylmottak.

Rekruttering og karriere. LSC har uttrykt bekymring for rekrutteringssituasjonen og prøver ut modeller for rettshjelpstiltak med fastlønte advokater både for sivile saker og straffesaker for eventuelt å overføre mer av rettshjelpen til disse.⁵⁴ Også fra advokatene kommer det kritikk, blant annet fordi de er blitt hengende etter i inntektsutviklingen sammenliknet med advokater som arbeider på det ordinære markedet. Det finnes heller ikke særlige muligheter innen LSC-ordningene for inntektsøkning begrunnet i økt erfaring og kompetanse eller i oppnådde resultater.

Det engelske systemet innebærer at så vel advokatenes fri klientvalg som klientens fri advokatvalg blir sterkt begrenset. Til gjengjeld er klientene – i likhet med i Finland – i mye større grad sikret at de faktisk får hjelp av et kompetent rettshjelpstilbud. Den kvalitetsgarantien som det frie advokatvalg representerer, er erstattet av andre mekanismer for kvalitetskontroll. Det synes å være bred enighet om at disse er mer effektive enn det frie advokatvalget, og at kvaliteten på rettshjelpen er hevet vesentlig sammenliknet med den tidligere ordningen.

5.3 Stortingsmelding nr. 26⁵⁵

Ny førstelinje. Stortingsmelding nr. 26 foreslår en ny førstelinjetjeneste som skal gi rom for «eit personleg møte» med advokat eller rettshjelper – eventuelt i kombinasjon med en telefon- eller nettbasert tjeneste. Konsultasjonene kan vare inntil en time. Tjenesten skal avklare om det aktuelle problemet har juridiske sider, og gi folk en vurdering av rettstillingen deres, besvare og løse enkle juridiske spørsmål og redegjøre for mulighetene til å gå videre med saken dersom det er behov for det. Som hovedregel skal førstelinjen være benyttet før det kan gis ytterligere rettshjelp. Utover førstelinjen vil rettshjelpen inneholde de samme rettshjelpementene som i dag.

Leverandører. Stortingsmelding nr. 26 vil bygge videre på ordningen med at privatpraktiserende advokater og juridiske hjelpere yter offentlig rettshjelp.

⁵³ Pleacence 2001, s. 8–9.

⁵⁴ Se nærmere Richard Moorhead (2004): Legal aid and the decline of private practice: blue murder or toxic job? *International journal of the legal profession* Vol 11, no 3, s. 159–190.

⁵⁵ St.meld. nr. 26, s. 36–48.

Dette ser også ut til å gjelde førstelinjetjenesten, men meldingen utdyper ikke særlig hvordan rettshjelpen her skal organiseres. Men den sier at modellen for juridisk hjelp i forsøksvirksomheten med kommunale servicekontorer kan benyttes, og at kommunene i stor grad står fritt til å organisere tilbudet. Også de nåværende offentlige rettshjelpskontorene hvor advokatene er tilsatt med en fast stillingsprosent, kan benyttes som modell. De større byene bør i stor grad stå fritt i å velge organisering tilpasset de særskilte utfordringene der. I første omgang er det tale om prøvedrift i ett eller to fylker.

Kvalitetssikring. Kvalitetssikring bør være et sentralt element i rettshjelpsordningen. Meldingen foreslår en godkjenningsordning blant annet for å «auke tilbyderane si kollektive ansvarskjensle for den offentlege rettshjelpsordninga». Meldingen viser til at de finske byråene har hele sin virksomhet innenfor offentlig rettshjelp – noe som utvikler spesialkunnskap. Å motivere en fast krets av advokater til å ta flere rettshjelpoppdrag enn i dag vil bidra til kompetanseoppbygging og sikre rettshjelp av bedre kvalitet. Meldingen viser til ordningene med faste forsvarere, til advokatlistene og advokatvaktordningen i utlendingssaker, barnevernsaker og sossialsaker samt ordningen med bobestyrere. Den viser også til kvalitetssikringssystemet i engelsk rettshjelp. En spesialiseringsordning innen rettshjelpfeltet bør overveies, eksempelvis for rettshjelpere i barnefordelingsaker.

Det skal også vurderes egne atferdsregler for rettshjelpere som håndterer offentlige rettshjelpoppdrag, som kan sikre klientorientert oppdragsutføring og riktig bruk av utenrettslige konfliktløsningsordninger. Etterutdanningsopplegg bør også vurderes innført.

5.4 *Vurderinger*

Avklaring av juridisk usikkerhet er en viktig rettshjelpoppgave. En enklere juridisk veiledningstjeneste ble foreslått i forbindelse med vedtakelsen av lov om fri rettshjelp i 1980.⁵⁶ Forslaget ble videreutviklet i stortingsmelding nr. 16 (1989–90) som trakk et skille mellom en førstelinje og en andrelinje i offentlig rettshjelp. Førstelinjen skulle gi publikum «en vurdering av deres rettsstilling, besvare juridisk sett enkle spørsmål, og redegjøre for hvilke muligheter som eksisterer til å gå videre med mer kompliserte saker». Andrelinjen skulle så stå for oppfølgingen av saker som ikke lot seg løse tilfredsstillende av førstelinjen. (Side 48 og nærmere side 61–73 og side 81.) Det ble foreslått prøvedrift både med førstelinjes og andrelinjes modeller (side 74–79).⁵⁷ Det er gledelig at den nåværende justisministeren tar opp igjen Arbeiderpartiets gamle forslag om en juridisk førstelinje.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 35 (1979–80) s. 37–41, se Johnsen 1987, s. 115–116.

⁵⁷ Meldingen ble fremmet av justisminister Bøsterud fra Arbeiderpartiet, men trukket tilbake av justisminister Bugge Fougner fra Høyre etter et regjeringsskifte som skjedde rett etter at meldingen var sendt Stortinget, se pkt. 2.3.

Stortingsmelding nr. 16 (1989–90) inneholdt også forslag om kvalitetssikring utover det advokatenes regelverk og disiplinærsystem gir (side 80). Det er bra at spørsmålet om kvalitetssikring nå tas opp på nytt. Forhåpentlig vil det bringe et moderne kvalitetssikringssystem på plass. Lykkes dette, vil det trolig ha virkninger for andre deler av rettshjelpsmarkedet og bidra til å bedre kvalitet og transparens og dermed skape en mer rasjonell markeds mekanisme (se FRP s. 91–94).

Den største utfordringen ligger etter mitt syn i å utforme et kvalitetssikringssystem som vil skape interesse og oppslutning blant rettshjelperne. Det engelske *contracting*-systemet, hvor det offentlige inngår samleavtaler om rettshjelpoppdrag, virker som et bra virkemiddel for å sikre kvalitet og målrettethet og bør tas med som et alternativ i den videre prosessen slik stortingsmelding nr. 16 (1989–90) også gikk inn for (se side 79–81). Et slikt system bør gi muligheter for å sikre dem som arbeider kvalitetsbevisst og effektivt med offentlige rettshjelpoppdrag, bedre inntjening enn dem som bare tar oppdrag sporadisk (se nærmere FRP side 94). Ut fra de engelske erfaringene er det ikke nok å legge vekt på kvalitetssikring gjennom kontroll dersom man skal benytte privatpraktiserende advokater som hovedleverandører av offentlig rettshjelp. Utfordrende og spennende arbeidsoppgaver vil også være viktig – og dette er trolig spesielt krevende å få til for en førstelinjetjeneste. Stortingsmelding nr. 16 (1989–90) ville derfor også prøve ut modeller med rådgivere uten juridisk kandidateksamen, men med god allmenn rådgivningskompetanse (side 75).

En annen metode for å bedre kvaliteten er å gi de privatpraktiserende advokatene konkurranse fra offentlige rettssentre, i tråd med forslaget om forsøksvirksomhet med andrelinjes rettshjelp i stortingsmelding nr. 16 (1988–89) side 77–79 og i Finlandsrapporten side 95–100. Men dette er en linje som stortingsmelding nr. 26 ikke ønsker å slå inn på.

Et siste viktig punkt er inntektsmulighetene for privatpraktiserende advokater som velger å delta. Bli inntjeningen svak sammenliknet med annen advokatvirksomhet, risikerer en at oppslutningen blir begrenset, og det vil oppstå problemer med nok velkvalifiserte leverandører. Når det benyttes privatpraktiserende rettshjelpere som betales på grunnlag av utførte enkeltoppdrag, kan fort inntjeningsønsket komme i konflikt med de offentlige kvalitets- og effektivitetshensynene – i hvert fall slik betalingsordningen er lagt opp i dag. Men økes salæret, vil den prisdempende effekten for egenandelsbetalerne bli redusert. Advokatforeningens utspill om rettshjelpsordningene handler gjerne mye om betalingen. Reaksjonen på stortingsmelding nr. 26 er i tråd med dette mønsteret.⁵⁸

⁵⁸ Se kommentar til st.meld. nr. 26 på <http://www.advokatforeningen.no/Aktuelt/Nyheter/Storbergets-smarte-grep/> av 17.04.2009 fra Advokatforeningens leder.

6 RETTSHJELPEN I PRAKSIS

6.1 *Finlandsrapporten*⁵⁹

Statistiske data som kan belyse hvordan rettshjelpsordningene i rettshjelpslovene fungerer i praksis, er mangelvare. Problemet er klart størst i Norge, hvor det tilgjengelige statistiske materialet er svært begrenset. Det er særlig kostnadene det er mulig å finne tall for. I Norge forvaltes den offentlige forsvarerordningen og rettshjelpsordningene for kriminalitetsofre fastsatt i straffeprosessloven atskilt fra ordningene i lov om fri rettshjelp, mens Finland også inkluderer disse ordningene i statistikker, budsjetter og regnskap på en måte som gjør det vanskelig å få frem gode tall for den sivile rettshjelpen alene. Anslag og grove kalkulasjoner er brukt hvor mer presise talloppgaver mangler.⁶⁰

Leveringsapparat. Både Finland og Norge bruker en blanding av fast ansatte og privatpraktiserende rettshjelpere på oppdragsbasis for å levere offentlig rettshjelp. Men blandingsforholdet er svært forskjellig. Norge baserer seg nesten utelukkende på privatpraktiserende advokater, mens Finland har et vel utbygget nett av offentlige rettshjelpsbyråer som de viktigste leverandørene. I 2008 hadde Finland 60 byråer med til sammen 220 jurister ansatt, mens Norge bare hadde to rettshjelpskontorer – et i Oslo og et i indre Finnmark – med mindre enn 10 fulltidsstillinger til sammen. I Norge er det bare et fåtall av de privatpraktiserende advokatene som satset på offentlig rettshjelp som hovedinntektskilde. Antakelig er det rundt 2 000 som tar oppdrag over ordningen og de fleste av dem deltar bare sporadisk. Det er en stor overvekt av små advokatfirmaer blant dem som tar oppdragene.

Dekning. 70 personer per 10 000 innbyggere fikk hjelp over ordningene for sivil rettshjelp i Norge, mot 85 i Finland. Finnene gir rettshjelp i omtrent 50 familiesaker per 10 000 innbyggere, mot 35 i Norge. Dette tallet betyr også at familiesaker i bred forstand utgjør brorparten av rettshjelpen i begge land. Finland yter rettshjelp for privatrettslige problemer (med fast eiendom, husleie, erstatning, arbeidsrett som de viktigste underkategoriene) i omtrent 20 saker per 10 000 innbyggere mot 10 per 10 000 i Norge. Det er særlig på dette rettsfeltet at de norske begrensningene i hvilke sakstyper som dekkes, har praktisk betydning.

Velferdsrett (sosialrett, trygd, pensjon, helsetjenester, osv.) utgjør 5 saker per 10 000 innbyggere i begge land. Norge yter også rettshjelp i et betydelig antall saker (5 per 10 000) om tvungen psykiatrisk behandling. Finland yter rettshjelp i fire ganger så mange gjeldssaker som Norge, men totaltallet er ikke så stort (0,8 saker per 10 000 innbyggere i Finland mot 0,2 i Norge).

⁵⁹ FRP s. 70–82.

⁶⁰ Statistisk informasjon fra Rostii mfl. 2008 s. 95–101, FJD og NJDs budsjett for 2008. Alle beløp er i norske kroner. Finland bruker euro som valuta. Finske beløp er derfor omregnet etter en kurs på 1 euro = kr 8,00.

Ingen av landene fører statistikk over klientenes inntekt og formue. Det er likevel mulig å gjøre anslag over hvordan ordningene dekker de ulike inntektsgruppene. I Finland gis det økonomisk behovsprøvd rettshjelp *uten* egenandel i 50 saker per 10 000 innbyggere, mot bare 20 per 10 000 i Norge. Behovsprøvd rettshjelp *med* egenandel gis i 30 saker per 10 000 i Finland, mot 20 per 10 000 i Norge. Nesten all rettshjelp i Finland er behovsprøvd, mens nesten tredjeparten av den norske rettshjelpen gis uten behovsprøvingen.

Fordelingsprofilen er derfor svært forskjellig. Den finske ordningen gir en langt bedre dekning av den fattigste delen av befolkningen og også av den lavere middelklassen. Norge bruker langt mer av ressursene på saker som gjelder alvorlige inngrep i folks integritet fra det offentlige, og saker som er en følge av kriminalitet, uten å spørre om betalingsevnen. Vi kan kanskje anta at en god del av disse rettshjelpmottakerne også er forholdsvis dårlig økonomisk stilt, men statistiske data mangler.

I Norge viser rettsrådsstatistikken⁶¹ store forskjeller i dekningen mellom fylkene. I landet som helhet ga de privatpraktiserende advokatene 34 rettsråd per 10 000 innbyggere. I de tre fylkene med best dekning gav advokatene *tre* ganger så mange rettsråd per 10 000 som i de tre fylkene med færrest rettsråd per 10 000. Advokatenes innsats varierte enda mer. I de tre fylkene med flest rettsråd per advokat behandlet den enkelte advokat i gjennomsnitt *seks* ganger så mange saker som i de tre fylkene med færrest rettsråd per advokat. Forskjellene gjenspeiler trolig forskjeller i de privatpraktiserendes markedssituasjon og prioriteringer, og sannsynliggjør at det er store forskjeller i om folk som har krav på offentlig finansiering av rettshjelp, faktisk klarer å skaffe seg tilfredsstillende hjelp.

Det mangler tilsvarende statistikk for Finland. Men her går veien til offentlig rettshjelp gjennom byråene. De er lokalisert både ut fra geografiske og befolkningsmessige kriterier. Større forskjeller i kødannelse og klientpress vil være viktige argumenter for omfordeling av ressurser mellom byråene. Det er derfor lite sannsynlig at man vil finne tilsvarende forskjeller i rettshjelpdekning der.

Kostnader. Samlet brukte Norge nesten tre ganger så mye på sine rettshjelpsordninger som Finland (1 105,8 mill. mot 417,6 mill.). Vi brukte rundt en halv gang mer på rettsråd i sivile saker, tre ganger så mye på forsvarere i straffesaker og seks ganger så mye på sivil sakførsel. Dette er en overraskende stor forskjell i kostnadsnivå.

Men samme forskjell fremkommer i Europarådets statistikk *European judicial systems*, hvor Finland oppgir sine samlede rettshjelputgifter i 2006 til 55,1 mill. euro (440,8 mill. kr) og Norge til 151,6 mill. euro (1 212,8 mill. kr). I denne statistikken utgjør de samlede finske utgiftene til offentlig rettshjelp 36 % av de samlede utgiftene i Norge. Norge ligger med 32 euro per år på en 4. plass i Europa over rettshjelputgifter per innbygger, mens Finland ligger på 8. plass med 11 euro. På toppen ligger England og Wales med 56 euro, fulgt av Nord-Irland med

⁶¹ Upublisert statistikk oversendt fra NJD og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

55 euro og Skottland med 47 euro.⁶² Domstolsutgiftene viser ikke noen tilsvarende forskjell. Norge bruker 37 euro per innbygger og Finland 42 euro.⁶³

Europarådet har også kartlagt rettshjelputgiftene i forhold til GDP per capita. Norge brukte 0,6 promille av GDP på rettshjelp og Finland 0,3 promille. Sett i forhold til nasjonalproduktet (GDP) per innbygger bruker Norge altså dobbelt så stor andel på rettshjelp som Finland.⁶⁴

I Norge utgjør kostnadene for sivile saker uten økonomisk behovsprøving over en tredjedel av de totale utgiftene (205 mill.) til sivil rettshjelp.⁶⁵

Samlet behandlet den norske rettshjelpsordningen ca. 33 000 saker i 2006 mot 45 000 i Finland.⁶⁶ Ut fra de store forskjellene i samlede kostnader skulle en vente at Norge i det minste ga rettshjelp i *flere* saker enn Finland. Det er derfor oppsiktsvekkende at antall saker behandlet i Finland overstiger det norske tallet med nesten en tredjedel. Et mer detaljert kostnadsbilde gir følgende hovedtrekk:

Norge bruker mer enn dobbelt så mye per sak på rettsråd (8000 mot 3400), og mer enn tre ganger så mye per sak på sakførsel (38 000 mot 12 000). Gjennomsnittlig tid per rettsråd kan anslås til 4–5 timer i de finske rettshjelpsbyråene, mot 9 timer i Norge, og for sakførsel til 10 timer hos privatpraktiserende advokater i Finland, mot 50 timer i Norge. Tidsbruken for sakførselsaker er sannsynligvis lavere i de finske rettshjelpsbyråene enn hos de privatpraktiserende advokatene.

Fordelingsprofilen er også forskjellig. Norge yter bare 50 rettsråd per 10 000 innbyggere mot 70 per 10 000 Finland, men hele 20 sakførselsaker per 10 000 mot bare 15 i Finland.

Noe av kostnadsforskjellen skyldes nok ulikheter i sakssammensetning, noe lavere honorarsatser for privatpraktiserende advokater i Finland og lavere timekostnader i rettshjelpsbyråene. Men hovedforklaringen er høyst sannsynlig at sammenliknbare saker løses langt raskere og på en atskillig mindre ressurskrevende måte i Finland enn i Norge.

Selv om de finske rettshjelpsordningene er langt billigere enn de norske, gir de likevel en klart bedre dekning. Forskjellen er særlig stor når det gjelder de fattigste. De dekker også et bredere spekter av problemer, og hjelpen er langt bedre geografisk fordelt. En langt større andel av problemene løses utenfor domstolene. Det finske rettshjelpssystemet er også vesentlig mer kostnadseffektivt.

I komparativt perspektiv fremstår den norske ordningen som gammeldags og lite effektiv. Den er dyr og produserer dårligere rettshjelpdekning enn mer

⁶² Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008) *European judicial systems* Edition 2008 (data 2006) CEPEJ studies No 11. Council of Europe Publishing, tab 2 s. 20, og fig. 9 s. 34. (CEPEJ 2008) Tallene avviker lite fra Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2006 *European judicial systems* Edition 2006 (2004 data) Council of Europe, se tabell 4 s. 28–29 og graph 6 s. 30.

⁶³ CEPEJ 2008 fig. 2 s. 22.

⁶⁴ CEPEJ 2008 fig. 10 s. 35. For 2004 se CEPEJ 2006 graph 6 s. 31.

⁶⁵ St.meld. nr. 26, s. 23.

⁶⁶ En forsøksordning med rettshjelp over telefon i de finske rettshjelpsbyråene er ikke med i tallene. Se Rostii mfl. 2008, s. 84–85.

moderne systemer som ordningene i England og Wales og i Finland. England bruker riktignok nesten 50 % mer per innbygger på sivil rettshjelp enn Norge, men får også mer igjen for pengene fordi ordningene yter rettshjelp i mer enn dobbelt så mange saker per 10 000 innbyggere som i Norge.⁶⁷

6.2 Hva kan vinnes ved offentlige kontorer?⁶⁸

Stortingsmelding nr. 26 ønsker, som vi har sett, fortsatt å satse på de privatpraktiserende advokatene som hovedleverandører av offentlig rettshjelp, på tross av det høye utgiftsnivået. Det gjelder også førstelinjetjenesten. Meldingen drøfter ikke om det vil være noe å vinne ved å satse på offentlige rettsentre også i andre linje av rettshjelpen, slik justisminister Bøsterud i sin tid foreslo i stortingsmelding nr. 16 (1989–90).

Etter min vurdering er hovedgrunnen til de store forskjellene mellom finsk og norsk rettshjelp Finlands utstrakte bruk av offentlige rettshjelpsbyråer. Jeg vil derfor peke på noen av fordelene ved å benytte rettsentre i kombinasjon med privatpraktiserende advokater slik finnene gjør:

Faglig kompetanse. Mens de privatpraktiserende advokatene i Norge har et høyt innslag av tilbydere med begrenset erfaring med saker under offentlig rettshjelp som i stor utstrekning benytter tilfeldig restkapasitet til disse sakene, har rettshjelpsbyråene i Finland hele sin profesjonelle virksomhet i dette klientsegmentet. De utvikler derfor en spesialkunnskap som er mangelvare på det ordinære rettshjelpsmarkedet – eksempelvis i utlendingsrett. De kan også behandle saker som av forskjellige grunner er lite populære blant de private rettshjelperne og ofte velges bort.

Finland gjennomførte en viss sentralisering av byråene i 1996 og omgjorde dem fra kommunale til statlige under ledelse av FJD. Et av formålene var å skape bedre og mer robuste fagmiljøer. Rettshjelpsbyråene inngår alle i en felles organisasjon basert på samarbeid, erfaringsutveksling og nasjonalt ansvar for rettshjelpsordningens funksjon. Erfaringsutvekslingen og kompetanseoppbyggingen skjer derfor på en vesentlig mer effektiv måte enn blant de privatpraktiserende rettshjelperne, hvor erfaringsutveksling utover det enkelte firma er begrenset. En kan derfor spørre om ikke den planlagte forsøksvirksomheten med en førstelinjetjeneste i stortingsmelding nr. 26 burde ta mer hensyn til disse erfaringene og prøve ut statlig organisering i tillegg til kommunal.

Søknadsbehandling. Når grunnlaget for å avgjøre rettshjelpsøknader er skjønnsbaserte bestemmelser som FR 1 §, er det viktig at nødvendighetsvurderingen gjøres samvittighetsfullt, slik at en velger ut de problemene som alt i alt er de alvorligste. I Finland har rettshjelpsbyråene ansvaret for å avgjøre alle søknader om rettshjelp etter FR – også om sakførsel hos privatpraktiserende

⁶⁷ Kalkylen for England og Wales bygger på Carolyn Regan (2009): «National Report: England and Wales» ILAG Conference: 1–3 april 2009 Wellington, New Zealand s. 4. Se <http://www.ilagconference.org/reports.htm>

⁶⁸ FRP s. 95–100.

advokat. De har åpenbart gode faglige forutsetninger for å praktisere en skjønnsmessig regel fornuftig. De har også godt kjennskap til de privatpraktiserende advokatene i rettshjelpdistriktet. Siden de har ansvaret for tilbudet i hele rettshjelpsdistriktet, vil de legge større vekt på effektiv ressursutnytting slik at alle søkere som fyller kravene, også får hjelp.

I Norge innvilger de privatpraktiserende advokatene selv storparten av søknadene om fritt rettsråd, men de har ikke noe ansvar for klienter som de avviser. Her er heller ikke inntjeningsmotivet frikoblet fra søknadsvurderingen.

Offentlige byråer kan lettere vurdere søknadene på grunnlag av tilgjengelig kapasitet og klientens behov. I prinsippet kan nok en rettssak bli ført av et rettshjelpsbyrå også hvor en privatpraktiserende advokat ville vært et bedre faglig alternativ. Men også privatpraktiserende advokater påtar seg saker selv om det finnes bedre kvalifiserte kolleger de kunne ha henvist til.

Fordeling av rettshjelpen. De finske rettshjelpsbyråene har et lovsatt ansvar for å dekke etterspørselen i et nærmere angitt geografisk område. Dette legger et betydelig press på byråene til å tilpasse klientinntaket til etterspørselen. Kapasitetsutnyttningen i byråene er gjennomgående høy, noe som skaper et betydelig effektivitetspress i saksbehandlingen. Når alle søknader behandles av rettshjelpsbyråene, gir pågangen et godt bilde av etterspørselen. Hvis byråene opplever kapasitetsproblemer, løses de gjennom køordninger. En ventetid over to uker ble sett på som problematisk, og det ble lagt stor vekt på å holde køtiden lav. Kødannelse er som nevnt et viktig datum når ressurser skal fordeles mellom rettshjelpsbyråene, og gir FJD muligheter til å sørge for geografisk utjevning i tilbudet mellom rettshjelpsdistriktene.⁶⁹ Norge mangler i dag virkemidler for å kompensere for de store geografiske skjevhetene i tilbudet fra de privatpraktiserende rettshjelperne.

Dette perspektivet må være med når vi diskuterer betydningen av fritt advokat- og klientvalg for folk med svak økonomi. I Finland er alle som omfattes av rettshjelpslovene, *sikret* at et rettshjelpsbyrå med lang erfaring har plikt til å behandle saken. I Norge gjelder de privatpraktiserende advokatens prinsipper om fritt klientvalg også for klienter som er kvalifisert for rettshjelp etter rettshjelpslovene. De store geografiske forskjellene i dekning betyr at det i praksis er langt vanskeligere for dem å få rettshjelp her enn i Finland. Den store søkingen til Kontoret for Fri Rettshjelp i Oslo og Rettshjelpskontoret Indre Finnmark viser i realiteten det samme. Begge steder står det klientene fritt å søke hjelp fra privatpraktiserende advokat – noe de åpenbart enten ikke får eller ikke gjør. En utbygging av offentlige rettssentre etter finsk modell vil åpenbart bety en vesentlig styrking av rettshjelpstilbudet og dermed rettssikkerheten til lavinntektsgruppene i resten av landet.

⁶⁹ Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2008:17 «Rätthjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2007» har et eget punkt om «Tilgång til service/Kötid.» Køoppfølgingen skal nå gjøres elektronisk for å sikre god oppdatering, se s. 13.

Byråene avhjelper mangelen på transparens i rettshjelpsmarkedet for målgruppene for offentlig rettshjelp. I likhet med de to norske rettshjelpskontorene er de godt kjent blant klientgruppene, og sannsynligvis langt bedre enn de privatpraktiserende advokatene som tar oppdrag over rettshjelpslovene. For klienter som er misfornøyde med tjenesteytingen fra private rettshjelpere, kan tilbakemelding til byråene være en alternativ kanal til advokatforeningens klageordning.

De store fylkesvise forskjellene i hvor stor advokatkapasitet som er tilgjengelig for offentlige rettshjelpoppdrag i Norge, forsvinner ikke om det opprettes en førstelinjetjeneste, men vil snarere forsterke dem. Det vil være både enklere og mer effektivt å utjevne forskjellene ved å opprette offentlige rettsentre enn å utvikle virkemidler overfor de privatpraktiserende advokatene.

Problemløsningsmodell. Klientpågangen gir de finske byråene et tungt insentiv til å velge de minst tidkrevende rettshjelpsstrategiene som kan løse klientens sak. Med monopol på rettsråd og ansvaret for å avgjøre rettshjelpsøknader kan de selv prøve ut alle relevante muligheter for å løse sakene uten domstolenes hjelp. De kan på faglig grunnlag «sile» sakene som skal føres videre for domstolene, og vurdere hvilke som eventuelt vil bli håndtert bedre eller mer effektivt av privatpraktiserende advokater enn av byråene. De kan også selv ta de sakene hvor de frykter at privatpraktiserende advokater vil legge uforholdsmessig mye arbeid i saken. Det forliksorienterte rettshjelpstilbud som de finske rettshjelpsbyråene gir på det førprosessuelle stadiet, reduserer sannsynligvis grunnlaget og behovet for meglings senere i konfliktforløpet betydelig. Byråenes konfliktløsningsmodell påvirker trolig også de privatpraktiserende advokatenes arbeid med rettsaker etter rettshjelpslovene.

I en finsk evaluering av fri rettshjelp ble de privatpraktiserende advokater ansett for å være mer prosesslystne enn de offentlige byråene.⁷⁰ Et utvalg av dommere ble spurt om hvor ofte de mente at privatpraktiserende advokater og byråjuristene fremmet grunnløse begjæringer om overprøving av dommernes avgjørelser. Svarene viste en vesentlig mer kritisk holdning til de privatpraktiserende prosessfullmektigenes overprøvingsbegjæringer enn til byråjuristenes. Halvparten av dommerne mente at de privatpraktiserende prosessfullmektigene ofte eller ganske ofte angrep avgjørelser på uholdbart grunnlag, mens bare et par prosent mente byråjuristene gjorde dette ofte eller ganske ofte.⁷¹

Kostnadseffektivitet. Etter mitt syn er Finlands utstrakte bruk av offentlige rettshjelpsbyråer en viktig forklaring på de store kostnadsforskjellene. Gjennomsnittskostnadene for sakførselsaker ligger bare litt over halvparten av kostnadene hos de privatpraktiserende advokatene. Selv om det må tas reserverasjoner, blant annet fordi advokatenes saker gjennomsnittlig kan være noen mer tidkrevende, fremstår forskjeller i effektivitet som den klart viktigste forklaringen.

Dette bekreftes av norske erfaringer med offentlige rettshjelpskontorer. En sammenlikning av utgiftene til fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat

⁷⁰ Rostii mfl. 2008, s. 103.

⁷¹ Sst.

med utgiftene ved Kontoret for Fri Rettshjelp i Oslo viste at kostnadene per sak lå på rundt en tredjedel av kostnadene hos privatpraktiserende advokat.⁷² En analyse av Rettshjelpskontoret Indre Finnmark konkluderte med at kostnadene per juristarbeidstime lå på samme nivå som rettsrådsatsen, men da var betydelige reise- og tolkeutgifter inkludert. Analysen konkluderte med at en åpenbart kunne effektivisere fritt rettsråd vesentlig om en erstattet ordningen med rettshjelpskontorer av tilsvarende type i distrikter som ligger til rette for det.⁷³

Når det først skal drives forsøksvirksomhet med rådgivningsbyråer med stor frihet både for kommunene og de største byene til å utforme egne modeller, burde det være rom for også å prøve ut mer av de finske erfaringene – for eksempel ved å gi Fri Rettshjelp i Oslo og Rettshjelpskontoret Indre Finnmark anledning yte sakførsel i tillegg til rettsråd.

7 DEN «TREDJE» SEKTOREN

7.1 *Finlandsrapporten*⁷⁴

De ukommersielle rettshjelpstilbudene utenfor rettshjelpslovene har tidligere fått begrenset oppmerksomhet både i Finland og i Norge. En av målsettingene med Finlandsrapporten har vært å få et bedre grep om denne «tredje» rettshjelpsektoren. Hovedinntrykket er at sektoren er stor i begge land, og at den består av en rekke tiltak med varierende formål, organisering og rettshjelpstilbud.

Kartleggingen. Den nærmere kartleggingen viste seg krevende og er ufullstendig i begge land.⁷⁵ Det var vanskelig å finne frem til alle tiltak som tilbød ukommersiell rettshjelp, og dataene de nasjonale undersøkelsene fikk fra de lokaliserte tiltakene, varierte også mye i fullstendighet og nøyaktighet. Likevel viser kartleggingen at hovedtrekkene til den tredje sektoren er nokså like. Anslagene som kan gjøres, viser også at betydningen av den tredje sektor for det samlede ukommersielle rettshjelpstilbudet har vært sterkt undervurdert i rettshjelpspolitikken både i Finland og i Norge.

Kartleggingen omfatter rundt 30 forskjellige tiltak i begge land.⁷⁶ Noen var midlertidige med et begrenset tilbud, andre var etablerte institusjoner som håndterte store saksmengder. Ukommersielle tilbud fantes både i offentlig og privat sektor. Finlandsrapporten deler dem i

- offentlige rettshjelpstilbud;
- rettshjelpstilbud fra nærings-, yrkes- og interesseorganisasjoner (medlemskapsorganisasjoner);

⁷² St.meld. nr. 16 (1989–90), s. 36.

⁷³ Jon T. Johnsen (1997): *Samisk rettshjelp. En analyse av Rettshjelpskontoret Indre Finnmark*. Oslo. S. 177–178.

⁷⁴ FRP s. 25–29, 39–43, 50, 58–61, 68, 77–80, 82, 100–101.

⁷⁵ Tilnærmingen i de to nasjonale rapportene er forskjellig. OPTULA konsentrerte seg om et utvalg av særlig viktige tiltak, mens ambisjonen i Norge var en tilnærmet fullstendig kartlegging.

⁷⁶ DIFI-rapport 2008:1 s. 6–72, Rostii mfl. 2008, s. 15–42, 109–123, og upublisert informasjon.

- frivillige rettshjelpstilbud hvor rettshjelpstiltaket enten drives av en medlemsorganisasjon for ressursvake grupper, en ideell organisasjon eller hvor rettshjelperne arbeider gratis.

Et vilkår for registrering var at tiltaket selv tilbød rettshjelp i en eller annen form. Rene finansieringsordninger som rettshjelpsforsikring og dekning av advokatutgifter som medlemskapsytelse i yrkesorganisasjon er drøftet særskilt.

Blant de *offentlige* tiltakene finner vi ombudene, forbrukerrettshjelpen, gjeldsrådgivning, rådgivning for kriminalitetsofre, og i Norge studentrettshjelpen. Forvaltningens alminnelige veiledningsplikt er et særlig viktig tilbud her. Norge driver også forsøksvirksomhet med juridisk rådgivning fra kommunale servicekontorer, som stortingsmelding nr. 16 vil bygge på i etablering av førstelinjetjenesten.

Medlemsorganisasjonene har tilbud til bønder, huseiere, leietakere, eiere av kjøretøy, skattebetalere og forbrukere, og mange av yrkesorganisasjonene har omfattende tilbud i arbeidsrett.

Et stort spekter av *frivillige tilbud* finnes også. Advokatforeningene i begge land tilbyr kortvarig rådgivning på mange steder i landet. Organisasjoner for utsatte grupper som handikappede, innvandrere, flyktninger, prostituerte, voldtatte og mishandlede kvinner, incestsentre, homoseksuelle, gjeldsofre tilbyr alle rettshjelp i en eller annen form. Norge har også et forsøksprosjekt for rusmisbrukere (Gatejuristen).

Det kan virke som om den tredje sektor er en del større og rommer flere tiltak i Norge enn i Finland.

Vilkårene for rettshjelp. Vilkårene for rettshjelp varierer mye. Eksempelvis har ombudene gjennomgående velavgrensede oppgaver fastsatt i lov, som også angir hvilke typer klage de skal behandle, mens andre tiltak ikke har formaliserte regler. Men uansett begrenses rettshjelpen normalt til problemer som faller innenfor organisasjonens arbeidsområde. I etablerte medlemskapsorganisasjoner er rettshjelpstilbudet gjerne en del av medlemskapsavtalen og ikke sjelden ganske inngående regulert, mens tilbudene fra organisasjonene som er spesielt beregnet for ressursvake grupper, kan være mer uformelle og ad hoc-pregede.

Tiltakene i tredje sektor har ikke formell økonomisk behovsprøving. De offentlige tilbudene er åpne for alle. Tilbudene fra nærings-, yrkes- og interesseorganisasjonene er basert på medlemskap. Slike medlemskap er imidlertid mindre vanlig blant utsatte grupper. Rettshjelpstilbudene til organisasjonene for utsatte grupper vil stort sett tiltrekke seg klienter som hører til målgruppen. Andre vil eventuelt bli silt fra gjennom uformelle mekanismer.

Rettshjelpen er vanligvis gratis uten noen form for egenbetaling, men unntak forekommer, særlig blant medlemskapsorganisasjonene dersom det er tale om mer omfattende advokathjelp. Betalingstelefon brukes også i økende grad.

Innholdet av rettshjelpen. Det er store forskjeller i hva slags rettshjelp tiltakene i tredje sektor tilbyr. Ombudene er eksperter på sine saksfelt og analyserer sakene uavhengig og grundig. Men de tilbyr ikke partsrepresentasjon og kan heller ikke selv bringe en sak inn for domstolene.⁷⁷ Forbrukerrettshjelpen tilbyr et meget bredt spekter av rettshjelptjenester som omfatter rådgivning, forhandlinger og annen alternativ konfliktløsning, egne konfliktløsningsorganer for forbrukerspørsmål samt individuell sakførsel og gruppesøksmål. Samlet inneholder forbrukerrettshjelpen et langt mer omfattende og tilpasset rettshjelpstilbud for å ivareta forbrukerinteresser enn det de alminnelige rettshjelpslovene gjør for andre typer juridiske problemer.

Andre offentlige tiltak begrenser stort sett hjelpen til rådgivning. Forvaltningens rettshjelp er begrenset til objektiv veiledning. Den kan ikke yte klientorientert rådgivning eller utforme dokumenter som ikke er i tråd med de interesser forvaltningsorganet er satt til å forvalte, og kan naturligvis ikke opptre som partsrepresentant.

Medlemsorganisasjonene begrenser i hovedsak tilbudene til rettsråd, selv om noen av dem også vil (del)finansiere bruk av advokat i rettssaker. Siden rådgivningen er begrenset til saksområder hvor organisasjonene er spesialister, må den faglige kvaliteten stort sett antas å være bra.

Tilbudene til utsatte grupper består for det meste av rådgivning som i en del tilfelle kan være av nokså begrenset karakter, mens noen også yter forskjellige former for partsrepresentasjon.

Mye av rettsrådene gis av hjelpere uten juridisk embetseksamen eller mastergrad, men med praktisk erfaring med saksfeltet. Den faglige kvaliteten vil sannsynligvis variere, og deler av virksomheten er trolig problematisk i forhold til advokatmonopolet i domstoloven § 218.

Overlapping. Siden FR i utgangspunktet omfatter alle former for juridiske problemer, vil tilbudene i loven overlappe med tiltakene i tredje sektor. I stor grad er det opp til klientene hvilket tiltak de ønsker å benytte. NR er derimot subsidiær til den tredje sektor, se § 5, og ordningene der kan bare brukes dersom alternative tilbud mangler. Det eksisterer også «huller» i det norske systemet fordi ikke alle problemtyper som er uprioritert i NR, dekkes av alternative tilbud.

Rettshjelpen i praksis. Det er umulig å få et nøyaktig bilde av hvilket volum rettshjelpen i tiltakene utenfor rettshjelpslovene har. Men legger en sammen tallene fra de tiltakene som faktisk har gitt opplysninger, havner man rundt 250 000 saker/henvendelser i Norge og 200 000 i Finland. Dette er altså minimumstall. Det reelle tallet er vesentlig høyere og kan godt være flere ganger så stort. Minimumstallene er likevel mange ganger større enn sakstallet for rettshjelpen etter rettshjelpslovene, og viser at de «alminnelige» ordningene bare

⁷⁷ Søksmål anbefalt av Sivilombudsmannen i Norge berettiger til offentlig sakførsel uten behovsprøving, NR § 16 (3). St.meld. nr. 26 vil vurdere om ordningen bør utvides til søksmål anbefalt av Likestillings- og diskrimineringsombudet (s. 69–70).

står for en begrenset del av den samlede ukommersielle rettshjelpen i begge land.

Erfaringen fra de frivillige tilbudene viser at tilbud organisert av klientgruppene selv kan skape en tillit som rettshjelpen basert på bruk av privatpraktiserende advokater ikke sjelden mangler, og dermed nå bedre frem til svakstilte grupper. I likhet med offentlige rettssentre signaliserer de langt klarere enn de privatpraktiserende advokatene at hovedoppgaven deres er å bistå utsatte grupper. Av mange i denne delen av befolkningen oppfattes de derfor som bedre i stand til å ivareta deres rettshjelpsbehov.

Tredje sektor i rettshjelpspolitikken. Det anvendes betydelige offentlige midler på denne delen av rettshjelpssystemet. Det gjelder ikke bare de tilbudene som er offentlige, for også tilbudene til utsatte grupper mottar betydelige statstilskudd. Noen samlet oversikt over størrelsen foreligger ikke. I Finlandsrapporten konkluderer jeg:

«Både i Finland og Norge ivaretar rettshjelpen utenfor rettshjelpslovene viktige funksjoner i det samlede ukommersielle rettshjelpstilbudet. Den fanger opp en langt større del av det udekkede rettshjelpsbehovet enn ordningene i rettshjelpslovene. Begge land anvender betydelige statlige midler på dem. Det er en viktig og krevende oppgave å kartlegge og gjennomgå disse tiltakene mer inngående, for å finne frem til en god strategi for utvikling, arbeidsdeling og samarbeid mellom de to delene av rettshjelpstilbudet» (side 101).

En mer utviklet politikk betyr ikke at ordningene utenfor rettshjelpslovene bør strømlinjeformes. En styrke ved dem er at de fanger opp rettshjelpsbehov som ikke dekkes av ordningene i rettshjelpslovene, og demonstrerer alternative måter å tilby rettshjelp på. Særlig har de vist seg effektive til å fange opp mer av de store behovene for faglig enkle juridiske råd, og vist at slik rettshjelp kan drives forsvarlig av legrådgivere når organiseringen er gjort med dette for øye. Forbrukerrådgivningen er det beste eksemplet her.

7.2 Stortingsmelding nr. 26 og noen vurderinger⁷⁸

Stortingsmelding nr. 26 siterer konklusjonen i Finlandsrapporten og mener også det er behov for en bedre samordning mellom de ukommersielle tilbudene i og utenfor rettshjelpsloven. Det bør derfor vurderes om førstelinen skal ha plikt til å informere om andre rettshjelpstilbud. Den understreker at videre rettshjelp etter NR fortsatt skal være subsidiær i forhold til andre tilbud. Men det kan også være behov for andre koordinerings- og samordningstiltak. Dette vil departementet komme tilbake til «etter at den nye rettshjelpsordninga har verka ei tid».

⁷⁸ St.meld. nr. 26, s. 80–81.

Noen konkretisering av hva slags tiltak som kan tenkes aktuelle, gir meldingen ikke. Selv om meldingen erkjenner behovet for en mer utviklet politikk, gjør den altså ikke noe forsøk på å formulere denne.

Det er lite tilfredsstillende at meldingen ikke går nærmere inn på hvordan tiltakene i tredje sektor skal samordnes med rettshjelpen etter rettshjelpslovene. Spesielt gjelder dette forholdet til den nye førstelinjetjenesten. I kortvarig rådgivning kan det fort ta like mye tid å finne ut hvor en klient best kan henvises, som selv å gi råd om spørsmålet. Samtidig vil klientens tidsbruk øke betydelig.

De ufullstendige, men likevel meget store tallene for antall henvendelser viser at tiltakene i den tredje sektoren driver en omfattende rådgivningstjeneste. Et naturlig spørsmål er derfor om denne rettshjelpen bør kvalitetssikres og forbedres og om de offentlige ressursene som kanaliseres til dem, anvendes fornuftig. Samspeilet med tiltak i den tredje sektoren bør vies oppmerksomhet i den planlagte forsøksvirksomheten med førstelinjetjeneste.

8 FORHOLDET TIL RETTSHJELPFORSKNINGEN⁷⁹

Det grunnleggende utgangspunktet for planlegging og vurdering av rettshjelpsordninger er forekomsten av juridiske problemer i befolkningen. Hva slags problemer dreier det seg om, hvor stort omfang har de, hvordan fordeler de seg i befolkningen, og hva blir løst enten av folk selv eller med profesjonell hjelp?

Finlandsrapporten redegjør for norsk forskning om det udekkede rettshjelpsbehovet som har pågått siden 1970-tallet.⁸⁰ Den viser at det til enhver tid eksisterer en stor mengde uløste problemer i befolkningen. Mye er av betydelig velferdsmessig betydning. Hovedtyngden av de juridiske problemene ligger innenfor områdene trygde- og sosialrett, fast eiendom og bolig, skattesaker samt arve- og familiesaker. Undersøkelsene forteller også at rettshjelpsbehovet er ulikt sosialt fordelt. Høyinntektsgruppene har færre uløste problemer enn andre inntektsgrupper. Et gjennomsnitt på ett uløst problem eller mer per hushold blant lav- og middelinntektene er ikke noe urimelig anslag på grunnlag av forskningens funn.

Folk feilvurderer også de juridiske komponentene i problemene sine i stor skala. Det er klart mest vanlig å undervurdere de juridiske mulighetene, men overvurdering forekommer også i atskillig utstrekning.⁸¹

⁷⁹ FRP, s. 14–22.

⁸⁰ Ståle Eskeland & Just Finne (1973): *Retts hjelp*. Pax, Oslo; Jon T. Johnsen (1987): *Retten til juridisk bistand*. TANO, Oslo; Børre Lied (1981): Fangers rettshjelpsbehov. *Stensilserie for Juss-Buss*. Institutt for rettsosjologi nr. 15, Oslo; Merethe Haugen & Elisabeth Vigerust (1992): Det udekkede behovet for rettshjelp – et uløst problem. *Stensilserie for Juss-Buss*. Institutt for rettsosjologi nr. 59, Oslo; Roy Arne Johannesen (2002): *Retts hjelp i landlige strøk*. Stor særavhandling Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, nr. 114, Tromsø; Ane Broch Graver mfl. (2002): *Retts hjelp 2001. Juss-Buss stensilserie* nr. 85, Oslo.

⁸¹ Se nærmere Johnsen 1987, s. 290–292 og s. 382–420, særlig s. 416–420.

Englandsrapporten beskriver bruken av forskning om juridiske problemer i styringen av rettshjelpsordningene i England og Wales.⁸² Dels har forskningsfunn hatt atskillig betydning for å utløse en omstrukturering av den offentlige rettshjelpen som nå har pågått i rundt 20 år – blant annet fordi den viste at midlene ble brukt på en lite rasjonell måte. Dels brukes forskning aktivt for å sette mål for rettshjelpvirksomheten, og dels har forskning vært brukt til å evaluere måloppfyllelsen, ressursbruken og kvaliteten på rettshjelpen.

Målstyringen innebærer at rettshjelpsorganisasjonen skal bruke sine ressurser og administrative verktøy til å oppnå en best mulig dekning av rettshjelpsbehovene i befolkningen. Målet er ikke bare ment som en allmenn formålsbestemmelse uten særlig praktisk betydning, slik fanebestemmelsene i FR og NR langt på vei er.⁸³ Det forutsetter et inngående kjennskap til rettshjelpsbehovene til målgruppene og en aktiv oppfølging av at rettshjelpen er effektiv og i praksis når målgruppen slik som forutsatt. Målstyringen innebærer derfor aktiv bruk av forskning i nær sagt alle ledd av rettshjelpssystemet.⁸⁴

England har tatt rettshjelpforskningens funn om store, udekkede rettshjelpsbehov langt mer alvorlig enn Norge til nå har gjort. På tross av at England hører til de jurisdiksjonene i Europa som bruker mest ressurser på offentlig rettshjelp, har myndighetene erkjent at rettshjelpsbehovene er lang større enn det som det er politisk mulig å få ressurser til å dekke. En streng husholdering, med høye krav til rasjonell prioritering av de midlene som er stilt til disposisjon, er derfor en nødvendighet for å oppnå en best mulig rettshjelpdekning.

Stortingsmelding nr. 26 legger i analysene forholdsvis liten vekt på eksisterende forskning om befolkningens uløste juridiske problemer. Hovedinntrykket er at «ordningane i dag stort sett fungerer bra» (side 18). En slik konklusjon stemmer dårlig med rettshjelpforskningens funn.

Men siste avsnitt i meldingen omhandler evaluering og forskning. Departementet ønsker at de viktigste reformforslagene og selve gjennomføringsprosessen blir evaluert:

«I tillegg til behov for evaluering, meiner departementet at det òg er eit behov for ny kunnskap og forskning på området rettshjelp. Departementet ønskjer at rettshjelpsordninga i større grad enn i dag skal vere kunnskapsbasert. Det er derfor behov for ny forskning som viser effekten av dei tiltaka som blir sette i verk gjennom ny rettshjelpsordning. Eit sentralt spørsmål vil vere i kva grad ein når målsetjinga om at rettshjelpsordninga skal betre tilgangen til nødvendig juridisk hjelp og leggje til rette for enklare og billigare konfliktløsning enn gjeldande modell» (side 85).

⁸² ERP s. 8–12.

⁸³ Se FRP s. 30–35.

⁸⁴ Ifølge Access to Justice Act sec. 4 (6) skal LSC holde seg informert om rettshjelpsbehovet og rettshjelpsdekningen.

Det er ikke vanskelig å tiltre dette. Men det er slett ikke alltid at ny forskning er nødvendig for å svare på spørsmålene som reiser seg i rettshjelpspolitikken. Analyser av utført forskning kan ofte gi svar på aktuelle spørsmål vesentlig raskere og billigere enn nye undersøkelser.

Stortingsmelding nr. 26 mener det ikke eksisterer gode metoder for å registrere «det udekte juridiske behovet i befolkninga», og at registrering av henvendelser til førstelinjen kan gi et bedre grunnlag for «å evaluere og bedre ordninga kontinuerleg» (side 40). Slik forskning må ikke bli en sovepute for å gjennomføre førstelinjereformen. Etter mitt syn har vi i dag mye norsk og internasjonal kunnskap både om rettshjelpsbehovene i befolkningen og om hvordan en god førstelinjetjeneste bør bygges opp. Det er derfor viktig at eksisterende forskning utnyttes fornuftig, og at den kunnskapsbanken den representerer, opprettholdes og utvikles. Spesielt oppdragsforskningsprosjekter har til tider vært preget av historieløshet og stiller spørsmål som allerede er godt besvart gjennom tidligere prosjekter. En kombinasjon av oppdragsforskning og universitetsforskning er å foretrekke.

9 KONKLUSJON: MELDINGENS PERSPEKTIV ER FOR BEGRENSET

Det viktigste forslaget i stortingsmelding nr. 26 er planene om utviklingen av en førstelinjetjeneste. Det er nå 30 år siden et slikt tiltak første gang ble foreslått av Justisdepartementet, og det vil være en betydelig forbedring om det blir satt ut i livet. Etter mitt syn er det fortsatt mye å hente både fra de finske erfaringene og fra andre land i den videre utviklingen av dette forslaget. Forslagene om bedre kvalitetssikring, utvidede økonomiske grenser og annen profil på egenbetalingen er også positive, selv om planene for utformingen av egenbetalingen også reiser motforestillinger.

Meldingen har etter mitt syn to hovedsvakheter. Den er for det første altfor optimistisk når det gjelder advokatenes rolle både i førstelinjen og andrelinjen, og for lite interessert i å nyttiggjøre seg de positive erfaringene fra offentlige rettsentre så vel i Finland som i andre land. Disse spørsmålene har jeg drøftet foran, og de behøver ikke utdypes her.

Den andre gjelder bredden i analysen. Sektoriseringen av norsk rettshjelp er altfor sterk. Rettshjelpspolitikken bør for det første se forsvarerordningen og den sivile rettshjelpen i sammenheng. Den straffeprosessuelle offerrettshjelpen bør også sees som en integrert del av sakførselsordningene og vektlegges som et viktig ledd i det samlede rettshjelpstilbudet. Det må videre utvikles en politikk for rettshjelpsordningene utenfor rettshjelpslovene og for koordineringen mellom de to sektorene av ukommersiell rettshjelp.

Stortingsmelding nr. 26 går nærmest motsatt vei. Forsvarerordningen og rettshjelpen til ofrene når det gjelder straffekrav, nevnes ikke, selv om det er mange spørsmål som er felles med sivil rettshjelp. Et viktig problem er prioriteringen av ressursene som brukes på rettshjelp. Etter mitt syn er forsvarerordningen i Norge altfor liberal sammenliknet med den strenge utvelgelsesordningen for sivile problemer. Finland har en mer balansert prioritering her og gir ikke like omfattende rettshjelp i straffesaker.

Meldingen behandler heller ikke den *sivile* rettshjelpen som ytes i medhold av straffeprosessloven, på tross av at den har et betydelig omfang (se nærmere Finlandsrapporten side 73 og 76–77). En grunn er trolig at den sivile offerrettshjelpen ikke er behovsprøvd. Meldingen avgrenser jo også mot den ikke behovsprøvde rettshjelpen etter NR på tross av at disse sakene står for mer enn tredjeparten av utgiftene etter loven. Den skyver også utviklingen av en politikk for rettshjelpstilbudene i den tredje sektoren ut i fremtiden.

I Finlandsrapporten påpeker jeg at Finland i større grad enn Norge fører en helhetlig rettshjelpspolitik for ordningene etter rettshjelpslovene. Etter mitt syn burde Norge også her følge Finlands eksempel.

Stortingsmelding nr. 26 gir ikke grunnlag for noen samlet vurdering og prioritering av rettshjelpsordningene. I stedet for å trekke opp en overordnet politikk for all ukommersiell sivil rettshjelp, fokuserer den i realiteten bare på den «behovsprøvde» rettshjelpen etter rettshjelpslovene. Den behandler bare et begrenset utvalg av alle de forskjellige ukommersielle ordningene vi har som kan hjelpe folk med å få løst juridiske problemer. Dermed mister så vel departementet selv som Stortinget og offentligheten mulighetene til å vurdere de ukommersielle rettshjelpsordningene i sammenheng. Det blir vanskelig å ta standpunkt til om den samlede fordelingen av ressursene er fornuftig, og om det rettsstatlige prinsippet om effektiv beskyttelse av alle rettsposisjoner blir ivaretatt i praksis.