



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i rettshjelploven
(ny modell for økonomisk behovsprøving)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i rettshjelploven
(ny modell for økonomisk behovsprøving)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.4.3	Nettoformue	28
			5.4.4	Fradrag for forsørgelse av barn ...	29
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.4.5	Fradrag for renteutgifter til gjeld	30
2.1	NOU 2020: 5 Likhet for loven – lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)	7	5.4.6	Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi	30
2.1.1	Rettshjelputvalget – oppnevning og mandat	7	5.5	Departementets vurdering	31
2.1.2	Dissens fra ett utvalgsmedlem	11	5.5.1	Om behovet for en ny økonomisk modell	31
2.1.3	Høringen	11	5.5.2	Nærmere om forslaget til en ny økonomisk modell	31
2.2	Anmodningsvedtak nr. 35.49 (2021–2022)	14	5.5.3	Bruttoinntekt	31
			5.5.4	Nettoformue	32
3	Departementets videre oppfølgingen av Rettshjelputvalgets forslag	15	5.5.5	Fradrag for forsørgelse av barn ...	33
3.1	Øvrige forslag fra Rettshjelputvalget	15	5.5.6	Fradrag for renteutgifter til gjeld	34
3.2	Organisering av det offentlige rettshjelptilbudet – førstelinjetjeneste	15	5.5.7	Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi	34
4	Oversikt over rettshjelp-ordningen og regelverket	17	6	Behovsprøving for vernepliktige	36
4.1	Grunnleggende trekk ved dagens ordning	17	6.1	Gjeldende rett	36
4.2	Menneskerettslige forpliktelser ...	17	6.2	Rettshjelputvalgets forslag	36
4.3	Offentlige utgifter til rettshjelp	18	6.3	Høringsinstansenes syn	36
4.3.1	Generelt om utviklingen i rettshjelputgiftene	18	6.4	Departementets vurdering	36
4.3.2	Særlig om utgifter i saker med behovsprøving	19	7	Årlig justering av de økonomiske vilkårene i tråd med folketrygdens grunnbeløp	37
5	En ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp	22	7.1	Gjeldende rett	37
5.1	Gjeldende rett	22	7.2	Rettshjelputvalgets forslag	37
5.2	Den økonomiske behovsprøvingen i andre nordiske land	22	7.3	Høringsinstansenes syn	37
5.3	Rettshjelputvalgets forslag	23	7.4	Departementets vurdering	38
5.3.1	Innledning	23	7.4.1	Behovet for årlige justeringer av de økonomiske vilkårene	38
5.3.2	Bruttoinntekt	23	7.4.2	Alternative modeller for justeringer	38
5.3.3	Formue	23	8	Endringer i reglene om egenandeler	40
5.3.4	Fradrag for forsørgelse av barn ...	24	8.1	Gjeldende rett	40
5.3.5	Fradrag for renteutgifter for gjeld	24	8.2	Regulering av egenandelen i andre nordiske land	40
5.3.6	Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi	25	8.3	Rettshjelputvalgets forslag	41
5.4	Høringsinstansenes syn	25	8.3.1	Regulering av egenandel	41
5.4.1	Generelt om kriteriene for den økonomiske behovsprøvingen	25	8.3.2	En nedre grense for plikten til å betale egenandel	42
5.4.2	Bruttoinntekt	27	8.3.3	Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges	42
			8.3.4	Innkrevning av egenandel	42
			8.3.5	Evaluerings	43

8.4	Høringsinstansenes syn	43	9.4	Departementets vurdering	63
8.4.1	Regulering av egenandel	43	9.4.1	Innledning	63
8.4.2	En nedre grense for plikt til å betale egenandel	47	9.4.2	Utgifter til advokat	63
8.4.3	Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges	49	9.4.3	Utgifter til tolk	64
8.4.4	Innkrevning av egenandel	50	9.4.4	Utgifter til sakkyndige	64
8.4.5	Evaluering	51	9.4.5	Rettsgebyr	65
8.5	Departementets vurdering	51	9.4.6	Utgifter til fagkyndige meddommere	65
8.5.1	Regulering av egenandeler	51	9.4.7	Motpartens sakskostnader	65
8.5.2	En nedre grense forplikten til å betale egenandel	52	9.4.8	Partenes andre utgifter	66
8.5.3	Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges	54	9.4.9	Utgifter til rettspolitisk arbeid	67
8.5.4	Innkrevning av egenandel	54			
8.5.5	Evaluering	55	10	Informasjonsinnhenting og digitalisering av søknads- prosessen	68
9	Utgifter som inngår i rettshjelpordningen	56	10.1	Gjeldende rett	68
9.1	Gjeldende rett	56	10.1.1	Søknadsprosess og informasjons- innhenting	68
9.1.1	Innledning	56	10.1.2	Advokaters taushetsplikt	68
9.1.2	Utgifter til advokat	56	10.1.3	Forvaltningens taushetsplikt	69
9.1.3	Utgifter til tolk	56	10.1.4	Behandling av person- opplysninger	69
9.1.4	Utgifter til sakkyndige	57	10.2	Rettshjelputvalgets forslag	71
9.1.5	Rettsgebyr	57	10.3	Høringsinstansenes syn	71
9.1.6	Utgifter til fagkyndige meddommere	57	10.4	Departementets vurdering	73
9.1.7	Motpartens sakskostnader	58	10.4.1	Innledning	73
9.1.8	Partenes andre utgifter	58	10.4.2	Informasjonsinnhenting	73
9.1.9	Utgifter til rettspolitisk arbeid	58	10.4.3	Automatisert behandling av søknader	75
9.2	Rettshjelputvalgets forslag	58	11	Ikrafttredelse og overgangsregler	77
9.2.1	Innledning	58	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	78
9.2.2	Utgifter til advokat	58	12.1	Virkninger for det rettssøkende publikum	78
9.2.3	Utgifter til tolk	59	12.1.1	Dekningsgrad	78
9.2.4	Utgifter til sakkyndige	59	12.1.2	Egenandeler og privatøkonomisk belastning	78
9.2.5	Rettsgebyr	59	12.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	79
9.2.6	Utgifter til fagkyndige meddommere	59	13	Merknader til de enkelte bestemmelsene	82
9.2.7	Motpartens sakskostnader	59			
9.2.8	Partenes andre utgifter	59			
9.2.9	Utgifter til rettspolitisk arbeid	60			
9.3	Høringsinstansenes syn	60			
9.3.1	Innledning	60			
9.3.2	Utgifter til advokat	60			
9.3.3	Utgifter til tolk	60			
9.3.4	Utgifter til sakkyndige	61			
9.3.5	Rettsgebyr	62			
9.3.6	Utgifter til fagkyndige meddommere	62			
9.3.7	Motpartens sakskostnader	62			
9.3.8	Partenes andre utgifter	63			
9.3.9	Utgifter til rettspolitisk arbeid	63			
				Forslag til lov om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)	86



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. juni 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 13. juni 1980 nr. 25 om fri rettshjelp. Endringene går ut på å foreslå en ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp. En ny økonomisk modell er det viktigste grepet som kan tas for å få en rettshjelpordning som omfatter flere som har behov for offentlig støttet rettslig bistand enn i dag. Forslaget er også i tråd med regjeringens plattform (Hurdalsplattformen 2021–2025), hvor det fremgår at regjeringen vil redusere den økonomiske risikoen det innebærer å få avgjort en sak for domstolene for særlig utsatte grupper. Lovforslaget er en første deloppfølging av NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*.

Ordningen med fri rettshjelp er viktig for å ivareta borgernes grunnleggende rettssikkerhetsbehov i saker av stor velferdsmessig betydning. Samtidig er det viktig å sikre en forsvarlig og effektiv bruk av fellesskapets ressurser. I noen sakstyper gis det rettshjelp uavhengig av søkerens inntekt og formue. I andre sakstyper er den offentlige rettshjelpen betinget av at søkeren har en inntekt og formue som ikke overstiger fastsatte

grenser. Endringene som foreslås i denne proposisjonen, gjelder sakstypene med inntekts- og formuesgrenser (behovsprøvd rettshjelp). Selv om inntekts- og formuesgrensene er oppjustert betydelig de siste årene, mener departementet at det er mulig og ønskelig å lage en mer hensiktsmessig ordning som sikrer at enda flere får tilgang på rettshjelp.

Hovedformålet med endringene er at flere personer skal få støtte til rettshjelp og å fjerne de skarpe skillene mellom parter med relativt lik økonomi. Med departementets forslag, anslås det at dekningsgraden for husholdninger samlet sett vil øke fra omtrent 16 prosent til 33 prosent. Samtidig skal de som mottar rettshjelp i større grad betale en egenandel som er bedre tilpasset deres betalingsevne.

Departementet foreslår nye kriterier for behovsprøvingen ved innvilgelse av rettshjelp. I stedet for separate krav til bruttoinntekt og nettoformue, foreslår departementet at behovsprøvingen skal ta utgangspunkt i søkerens samlede betalingsevne. Ved vurderingen av betalingsevnen inngår fortsatt bruttoinntekt og nettoformue. Det

skal fortsatt tas hensyn til søkers sivilstand, men i tillegg skal det tas hensyn til søkers forsørgelsesbyrde for barn. For å sikre at rettshjelpordningen ikke svekkes over tid foreslår departementet at den øvre økonomiske grensen for rettshjelp justeres årlig i tråd med folketrygdens grunnbeløp. Departementet foreslår at personer med en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger grunnbeløpet i folketrygden, skal ha rett på behovsprøvd rettshjelp. Dette legger til rette for at andelen personer som har krav på rettshjelp vil forholde seg tilnærmet konstant over tid.

Departementet foreslår også å innføre prosentvise egenandeler som fastsettes på bakgrunn av søkers betalingsevne og som øker med betalingsevnen. Egenandelen betales ut fra de samlede advokatutgiftene i saken. Koblingen mot fol-

ketrygdens grunnbeløp gjør også at egenandelen en rettshjelpssøker må betale holder seg stabil over tid. Det foreslås at de med dårligst betalingsevne fortsatt skal være fritatt fra å betale egenandel.

Videre foreslår departementet at ansvaret for innkrevningen av egenandelen overføres fra advokatene til staten. Hovedbegrunnelsen for dette er å sikre at egenandelene blir innbetalt og øke kostnadsbevisstheten hos rettshjelpmottakeren. I den nye foreslåtte ordningen vil det i mange tilfeller være større egenandeler enn ved dagens ordning.

Departementet foreslår endelig å fjerne retten for vernepliktige i førstegangstjeneste til rettshjelp uten behovsprøving i saker hvor det ellers er rett til behovsprøvd rettshjelp.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 NOU 2020: 5 Likhet for loven – lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)

2.1.1 Rettshjelputvalget – oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018 ble det oppnevnt et utvalg for å gjennomgå ordningen for fri rettshjelp. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Ingebjørg Tønnessen, dommer i Oslo tingrett, Oslo (leder)
- Kristian Andenæs, professor emeritus ved institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo, Oslo
- Cathrine Moksness, daglig leder i Gatejuristen, Oslo
- Torgeir Røinås Pedersen, advokat og kontrollkommisjonsleder, Fredrikstad
- Merete Smith, generalsekretær i Den Norske Advokatforening, Oslo
- Kjetil E. Telle, fagdirektør for helsetjenesteforskning i Folkehelseinstituttet, Oslo
- Magnus Aasø, leder i fylkesnemnda i Møre og Romsdal, Molde

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av Jacob Danbolt Ajer og Trygve Larsen Morset.

Utvalget ble i samme kongelige resolusjon gitt følgende mandat:

«1. Bakgrunn og utgangspunkt

For å oppnå rettssikkerhet, er det nødvendig at den enkelte har mulighet til å ivareta sine rettigheter og plikter. Ordningen med fri rettshjelp er viktig for å ivareta borgernes grunnleggende rettssikkerhetsbehov i saker av stor velferdsmessig betydning.

Behovet for rettshjelp er stort, særlig for de mest ressursvake gruppene i samfunnet. Økt rettsliggjøring og økte økonomiske og sosiale forskjeller i samfunnet understreker viktigheten av å utvikle rettshjelpsordningen i takt med samfunnsutviklingen og borgernes behov.

Internasjonale konvensjonsorganer har ved enkelte anledninger hatt kritiske merknader til den norske ordningen med fri rettshjelp.

Det er ti år siden rettshjelpsordningen ble undergitt en bred drøfting i St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp*. I anmodningsvedtak nr. 101 (2016–2017) ba Stortinget om at regjeringen gjennomgår ordningen for fri rettshjelp for å se om den bør utvides til flere områder, eller endres på andre måter, for å sikre at den blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv. Stortinget har også bedt regjeringen utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet, jf. anmodningsvedtak nr. 874 (2016–2017).

Som en del av oppfølgingen av vedtakene nedsettes et utvalg for å utrede hvordan rettshjelpsordningen bør organiseres for å være best mulig rustet til å oppnå rettssikkerhet for den enkelte, og ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet. De siste årene har statens utgifter til rettshjelp etter rettshjelploven ligget på mellom 600 og 700 millioner kroner per år. I tillegg har bevilgningen over statsbudsjettet til spesielle rettshjelpstiltak ligget på mellom 40 og 50 millioner kroner. Utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter ble analysert i en rapport fra 2016 fra Menon Business Economics AS. Rapporten viste at utgiftene til fri rettshjelp i perioden 2006 til 2014 økte med 6 prosent, justert for befolkningsutvikling og salærsats.

Spørsmål om endringer i ordningen med fri rettshjelp henger nært sammen med spørsmålet om hvor store midler som skal gå til ordningen. Selv med et godt utgangspunkt står norsk økonomi overfor utfordringer, hvilket krever kloke veivalg. Fellesskapets ressurser må utnyttes best mulig, og effektiviteten i offentlig sektor må bedres. Det må derfor legges til rette for å effektivisere og forbedre rettshjelpsordningen. Midlene man har til rådighet på rettshjelpsområdet må benyttes på en best mulig måte.

2. utfordringer med dagens rettshjelpsordning

Som følge av utfordringer med dagens rettshjelpsordning, er det behov for å vurdere større omprioriteringer og endringer i ordningen. Departementet vil peke på følgende hovedutfordringer:

Inntektsgrensene for å motta fri rettshjelp har ikke vært justert siden 2009 og er nær de samme som i 1997. De uendrede inntektsgrensene betyr at stadig færre får rettshjelp i saker underlagt behovsprøving, og innebærer at rettshjelpsordningens funksjon som sosial støtteordning er svekket i forhold til tidligere. Saker uten behovsprøving, herunder barnevernssaker og andre saker om tvangsinngrep, har vært påvirket av denne utviklingen. Uten tiltak vil utviklingen fortsette i retning av at ordningen i større grad blir en rettsikkerhetsmekanisme for alvorlige inngrep fra det offentlige, og i mindre grad en sosial støtteordning som gir mulighet for å få rettshjelp i andre saker av stor velferdsmessig betydning.

Inntektsgrensene er i dag ikke graderte. Dette medfører at styrkeforholdet kan bli skjevt mellom to personer som økonomisk sett står forholdsvis likt, men likevel er på hver sin side av inntektsgrensen.

Økt rettsliggjøring og økte økonomiske og sosiale forskjeller i samfunnet understreker behovet for å kartlegge rettshjelpsbehovet i befolkningen, og peke på hvordan man kan nå dem som har et rettshjelpsbehov i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Andelen rettshjelpskostnader som går til tiltak på tidlige stadier er mindre enn tidligere. Det er en utfordring at rettshjelpsordningen ikke legger tilstrekkelig til rette for at saker kan løses på et tidlig stadium. Tiltak på tidlige stadier kan i mange tilfeller bidra til en hurtigere prosess og mer fordelaktige løsninger, samt være mindre ressurs- og kostnadskrevende enn full hovedforhandling.

Ansvarsfordelingen mellom aktørene med budsjettansvar for rettshjelp og sektoren som belaster ordningen, gir ikke tilstrekkelige insentiver til kontroll med kostnadsutvikling og effektiv bruk av midler.

3. Utvalgets oppdrag

Det benyttes betydelige midler på rettshjelpsordningen, og det skal foretas en grundig vurdering av hvilke grep som kan gjøres for å benytte midlene på en mer rettferdig, målrettet og kostnadseffektiv måte. Utvalget skal identi-

fisere sentrale utfordringer på området, foreta en bred gjennomgåelse av dagens regelverk for rettshjelp, samt foreslå endringer av regelverket for å tilpasse det til dagens behov. Som en del av det overordnede oppdraget bes Utvalgets flertall gjennomgå og vurdere følgende sider ved dagens regelverk:

3.1 Ordningens formål

Utvalget skal ta utgangspunkt i at rettshjelpsordningen i hovedsak er ment å være 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. Utvalget skal vurdere hvordan disse og eventuelt andre hensyn bør reflekteres i lovens formålsbestemmelse.

3.2 Grunnlov, internasjonale konvensjoner og fremmed rett

Utvalget skal utrede rekkevidden av statens plikt til å avhjelpe økonomiske hindre for gjennomføring av retten til domstolsprøving etter Grunnloven og menneskerettsloven, derunder EMK. Utvalget skal vurdere forslagene i lys av våre øvrige folkerettslige forpliktelser.

Utvalget skal også se hen til hvordan rettshjelpsordningen er organisert i andre sammenliknbare land, herunder skal Utvalget se på hvordan andre land har gjennomført tiltak for å effektivisere ordningen og bedre kostnadskontrollen. Utvalget skal gi en oversikt over relevant nordisk rett.

3.3 Organisering av rettshjelpsordningen

Med det formål å styrke rettsikkerheten og tilrettelegge for en mer effektiv bruk av midler, skal utvalget vurdere alternative måter å organisere rettshjelpsordningen på. Herunder skal utvalget vurdere om det bør etableres nye offentlige rettshjelpskontorer for å overta hele eller deler av den rettshjelpsvirksomheten som i dag utøves av private advokater og rettshjelpere. Utvalget skal vurdere hvem som skal kunne gi fri rettshjelp etter rettshjelpsordningen. Utvalget bør også vurdere tiltak i form av advokatlister, anbudsordninger eller liknende. Utvalget skal videre vurdere en ordning med faste advokater i bestemte sakstyper, herunder i barnevernssaker.

Utvalget skal vurdere om det i større grad bør brukes midler på spesielle rettshjelpstiltak i stedet for etter rettshjelploven, samt vurdere vilkårene for når de spesielle rettshjelpstiltakene

skal være kvalifisert for statlig støtte. Utvalget bør utrede rettshjelpsbehovet til særlig sårbare grupper. Utvalget bør også vurdere tiltak for å sikre at nåværende tillitsbaserte system for innvilgelseskompetanse er tilstrekkelig robust. Utvalget bør vurdere ansvarsfordelingen mellom aktørene med budsjettansvar for rettshjelp og de sektorene som belaster ordningen.

3.4 Digitalisering

Utvalget skal kartlegge muligheter for digitalisering med det formål å kunne effektivisere oppgavene på området og forbedre brukeropplevelsen, samtidig som en ivaretar rettssikkerhet og personvern. Utvalget bør se hen til 'FOU Juss og digitalisering: Kartlegging av mulighetene for digitalisering innenfor deler av justis-sektoren'.

Utvalget skal peke på konkrete digitale løsninger. Utvalget kan la seg bistå av eksterne bidragsytere. Digitale virkemidler som bør vurderes er etablering av en nasjonal portal for rettshjelp, automatisert behandling av søknader og andre prosesser, samt bruk av kunstig intelligens mv. Utformingen av nye regler skal være teknologinøytrale og ta høyde for større grad av digitalisering av saksbehandling og oppgaveløsning.

3.5 Tiltak på tidlige stadier

Utvalget skal vurdere hvordan rettshjelpsordningen kan innrettes for å bidra til at konflikter kan løses på et tidlig stadium og i minnelighet, herunder egne regler om rettshjelp til mekling. Når det gjelder barnevernssaker, bør utvalget se hen til evalueringen av prøveprosjektet med samtaleprosess for fylkesnemnda, som etter planen skal være sluttført januar 2019.

3.6 Saksområder

Utvalget skal vurdere om det er behov for å utvide ordningen til å omfatte flere saksområder enn de som i dag er omfattet av ordningen, fortrinnsvis ved å kanalisere ressurser til rettsrådstadiet. Utvalget skal utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet. Dette inkluderer blant annet en vurdering av hvilke typer diskriminerings saker det bør gis fri rettshjelp til, hva slags rettshjelp som bør gis, og om Likestillings- og diskrimineringsombudet bør gis myndighet til å anbefale saker for fri rettshjelp. Forslaget skal sikre at diskrimineringsvernet blir mer effektivt enn i dag.

Utvalget skal der det er grunnlag for det vurdere om offentlig støtte til rettshjelp bør bortfalle eller reduseres, enten fordi en saks type ikke krever slik støtte, eller støtten kan begrenses til visse stadier i saksforløpet. Det bør også vurderes om støtten til fri rettshjelp på tidlige stadier bør økes i visse typer saker. Utvalget skal også vurdere om rettshjelp kan gjøres behovsprøvd i flere saker enn i dag. Utvalget skal foreta kostnadsberegninger av samtlige tiltak.

En stor andel av kostnadene til fri rettshjelp går til barnevernssaker og foreldretvister. Utvalget skal vurdere tiltak inn mot disse sakene slik at ordningen blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv og rettssikkerheten ivaretas på en god måte. Det er viktig å sikre de svakest økonomisk stilte foreldrenes mulighet til å få prøvd spørsmål om bosted og samvær for domstolen. I foreldretvistsaker for domstolene vil det ofte være høyt konfliktnivå mellom foreldre, og i en del av sakene er det bekymring for barnets omsorgssituasjon på grunn av vold, overgrep, rus og/eller psykiatri. Når det gjelder barnevernssakene er disse svært inngripende, og det må derfor stilles store krav til ivaretagelse av de private parters rettsikkerhet. Ved vurderingen av tiltak må Utvalget særlig vurdere forholdet til EMK, herunder retten til familieliv, og FNs barnekonvensjon og prinsippet om barnets beste i artikkel 3.

3.7 Inntekts- og formuesgrenser

Utvalget skal vurdere innretningen av, og fremme forslag om justering av, inntekts- og formuesgrensene, herunder vurdere et system med graderte egenandeler.

Innretningen i utvalgets forslag skal basere seg på en vurdering av betalingsevnen til rettshjelpsmottakere med det formål å gjøre ordningen mest mulig treffsikker. Utvalget skal vurdere hva som bør være grunnlag for den økonomiske vurderingen, herunder i hvilken grad det skal tas hensyn til den enkeltes reelle betalingsevne sett hen til blant annet forsørgerbyrde. Videre skal utvalget vurdere hvilken formuesgrense som bør gjelde, herunder i hvilken grad man skal se bort fra formue bestående av blant annet egen bolig. Forslaget skal bidra til å skape balanse i styrkeforholdet mellom partene, samt gi en motivasjon til å bidra til at saken løses på et tidlig stadium der saken er egnet for det. Kostnader forbundet med forslag til gradering skal underbygges i detalj.

Utvalget bør også vurdere om inntekts- og formuesgrensene bør indeksreguleres.

3.8 *Alternativ dekningsmåter*

Utvalget skal vurdere i hvilken grad hovedregelen om at fri rettshjelp er subsidiær til andre ordninger bør videreføres, herunder forholdet til det offentlige veiledningsplikt og til forvaltningsloven § 36.

Utvalget skal vurdere om private forsikringer kan og bør dekke deler av det rettshjelpsbehovet som i dag dekkes av rettshjelpsordningen, samt der hvor det i dag foreligger et udekket rettshjelpsbehov.

3.9 *Stykkpris*

Utvalget skal vurdere å utvide bruken av stykkpris, herunder til saker som i dag hører under fri sakførsel, samt vurdere stykkpris på eventuelle nye saksområder. Utvalget skal også vurdere nivået på stykkprisene slik at disse reflekterer advokatenes gjennomsnittlige tidsbruk. Utvalget bør i denne forbindelse se hen til FOU om gjennomgåelse av stykkprisregelverket.

3.10 *Saksomkostningsansvar*

Utvalget skal vurdere om også en motpart bør gis en selvstendig rett til å søke om dekning av tilkjente saksomkostnader og kriterier for dette.

3.11 *Rettstekniske endringer*

Utvalget skal foreslå tekniske endringer i rettshjelploven med forskrifter (herunder rettshjelpforskriften og stykkprisforskriften) som gjør loven mer tilgjengelig for brukerne. Strukturen i rettshjelpregelverket skal vurderes, samt hvilken regulering som bør ligge i henholdsvis lov, forskrift og rundskriv. Utvalget skal også vurdere dagens system med hjemmel for fri rettshjelp både i spesiallovgivningen og i rettshjelploven.

Utvalget skal vurdere hvordan loven bør utformes for at det skal bli klarest mulig om støtte til rettshjelp er en rett for den enkelte. Utvalget skal også vurdere å endre begrepsbruken for bedre å reflektere at ordningen innebærer offentlig støtte til rettslig bistand.

4. **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Utredningsinstruksen skal ligge til grunn for alle forslagene fra utvalget. Utvalget skal klargjøre de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Forslag til endringer skal ta utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk

analyse. Det vises til rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. og DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Minst ett av utvalgets forslag skal innebære at statens samlede utgifter til rettshjelp holdes om lag på dagens nivå. I den grad det foreslås tiltak som antas å medføre utgifter utover dagens nivå, skal det gjøres klare prioriteringer mellom foreslåtte tiltak. Tiltak med kostnadsøkninger skal underbygges i detalj.

Anslagene for økonomiske konsekvenser skal synliggjøres over tid, for det enkelte budsjettår og eventuelt på kapittel og post i statsbudsjettet. I de tilfeller hvor det er vanskelig å gi presise anslag, kan det tas i bruk intervaller.

Alle analyser og beregninger skal være etterprøvbare. Det skal redegjøres for hvordan utvalget har kommet frem til beløp og vurdert ikke-verdsatte virkninger, og for metodene som er tatt i bruk. Statistikk- og tallgrunnlaget skal være strukturert, slik at det kan gjenbrukes.

5. **Generelt**

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig rapport som fremlegges for Justis- og beredskapsdepartementet i form av en NOU. Departementet kan innenfor de rammene som fremgår av mandatet, og i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet, supplere og presisere mandatet dersom det er hensiktsmessig.

Utvalget skal lage utkast til lov- og forskriftsendringer eller nye lover og forskrifter som følge av utvalgets forslag. Utvalget skal utforme eventuelle forslag til endringer i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utvalget skal under arbeidet innhente erfaringer og synspunkter fra aktører som berøres av de temaene Utvalget skal behandle. Blant annet gjelder dette organisasjoner som yter rettshjelp, organisasjoner som representerer grupper som mottar rettshjelp, advokatstanden, domstolene, fylkesnemndene, fylkesmenene og Statens sivilrettsforvaltning.

Utvalget skal se hen til øvrige relevante prosesser, herunder oppfølgingen av NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder, oppfølgingen av NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet og utvalget som skal gjennomgå barneloven mv. Utvalgets flertall skal presentere sine forslag i en utredning innen 18 måneder fra oppnevningen.»

Utvalget la frem sin utredning 30. april 2020. Utredningen er trykt som NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*.

2.1.2 Dissens fra ett utvalgsmedlem

I utvalgets utredning punkt 3.5 opplyser Rettshjelputvalget at det ikke har lyktes med å komme fram til en enstemmig innstilling. Utvalget uttaler blant annet:

«Siden Moksness ønsker en annen innretning på rettshjelpsordningen enn resten av utvalget, kan hun ikke gi sin tilslutning til forslaget til ny rettshjelpslov og de øvrige anbefalingene. Hele utredningen er følgelig avgitt under dissens. I og med at dissensen kom sent, har det ikke vært mulig å endre drøftelsene slik at uenigheten synliggjøres under hver enkelt anbefaling. De øvrige medlemmene i utvalget har heller ikke hatt mulighet til å imøtegå den kritikken mot forslagene som framgår av dissensen».

Uenigheten mellom utvalgets flertall og utvalgsmedlem Moksness er gjennomgående og knytter seg etter det departementet forstår til at det dissenterende medlemmet mener at flertallets forslag vil ha begrenset effekt på det udekkede rettshjelpbehovet, særlig for sårbare grupper. Moksness mener at flertallets perspektiv ikke gir grunnlag for noen samlet vurdering og prioritering av rettshjelpordningen. Medlemmet mener at det trengs et mer variert og effektivt leveringsapparat enn det flertallet foreslår. Hun mener blant annet at det er nødvendig å jobbe videre med å utvikle andre offentlige tjenestetilbud enn kjøp av enkelttjenester hos privatpraktiserende advokater, og hun ønsker blant annet en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Dissensen er inntatt i Rettshjelputvalgets utredning kapittel 18.

2.1.3 Høringen

Den 9. mars 2020 sendte Justis- og beredskapsdepartementet Rettshjelputvalgets utredning på alminnelig høring med høringsfrist 9. oktober 2020. Fristen ble senere forlenget til 23. november 2020. Utredningen ble sendt til følgende instanser: Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Arbeidsretten

Jordskifterettene
Utmarksdomstolen for Finnmark

Advokatbevillingsnemnden
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
region Midt-Norge
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
region nord
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
region sør
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
region vest
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
region øst
Barneombudet
Barnesakkyndig kommisjon
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon (DRK)
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)
Digitaliseringsdirektoratet
Disiplinærnemnden for advokater
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre
Finanstilsynet
Finnmarkskommisjonen
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Fylkeskommunene
Fylkesmennene (nå Statsforvalterne)
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
(Barneverns- og helsenemnda)
Generaladvokaten
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Innstillingsrådet for dommere
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kommunene
Konkurransetilsynet
Kontoret for voldsoffererstatning (KFV)
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
(KK-utvalget)
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Norges forskningsråd

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Den norske legeforening
Norsk pasientskadeerstatning (NPE)	Den norske Revisorforening
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR v/ UiO)	Dommerfullmektigforeningen
Pasient- og brukerombudene	Fagforbundet i Norge
Pasientskadenemnda	Fellesorganisasjonen (FO)
Personvernemnda	Finans Norge
Politidirektoratet	Forandringsfabrikken
Politidistriktene	Foreningen 2 Foreldre (F2F)
Politi­høgskolen	Foreningen Ridderrennet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Forskerforbundet
Regelrådet for næringslivet	Forskningsstiftelsen FAFO
Regjeringsadvokaten	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Riksadvokaten	Gatejuristen
Riksantikvaren	IKT-Norge
Riksarkivet	Innvandrenes Landsorganisasjon (INLO)
Riksrevisjonen	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Sametinget	Jussbuss
Sekretariatet for konfliktrådene (SFK)	Jussformidlingen
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda)	Jusshjelpa i Nord-Norge
Sivil klareringsmyndighet	Kirkens Bymisjon
Spesialenheten for politisaker	Kreftforeningen
Språkrådet	Krisesentersekretariatet
Statens barnehus	Kommunesektorens organisasjon (KS)
Statens helsetilsyn	Kvinnefronten
Statens kartverk	Kvinnegruppa Ottar
Statens sivilrettsforvaltning	Landsforeningen for barnevernsbarn
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Landsforeningen for voldsofre
Statsadvokatembetene	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudet, tidligere Sivilombudsmannen)	Likestillingssenteret
Stortingets utvalg for rettferdsvederlag	Likestillingssenteret KUN
Sysse­lmannen på Svalbard	MannsForum
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	Mental Helse
Tilsynsutvalget for dommere	Mira-senteret
Trykderetten	Norges handikapforbund
Universitetene	Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO)
Utdanningsdirektoratet	Norges Juristforbund
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Norges Kvinne- og familieforbund (K&F)
Utlendingsnemnda (UNE)	Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
Økokrim	Norsk barnevernsamband
Akademikerne	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Aleneforeldreforeningen (AFFO)	Norsk Fosterhjemsforening
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk Innvandrersforum
Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge)	Norsk Journalistlag
Den Norske Advokatforening	Norsk Kvinnesaksforening
Den norske dommerforening	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
	Norsk Presseforbund
	Norsk Psykiatrisk Forening
	Norsk psykologforening
	Norsk tjenestemannslag (NTL)
	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
	Organisasjonen For Uføres rettigheter (OFUR)
	Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF)

Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Parat	Barneombudet
Pensjonistforbundet	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region øst
Politiets Fellesforbund	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region vest
Politijuristene	Diskrimineringsnemnda
Pressens faglige utvalg (PFU)	Domstoladministrasjonen
Redd Barna	Forbrukerrådet
Reform – ressurscenter for menn	Fri rettshjelp – Oslo kommune
Rettspolitisk forening	Fylkesmannen i Innlandet (Statsforvalteren i Innlandet)
Røde Kors	Fylkesmannen i Møre og Romsdal (Statsforvalteren i Møre og Romsdal)
Rådet for psykisk helse	Fylkesmannen i Oslo og Viken (Statsforvalteren i Oslo og Viken)
Samarbeidsforumet av funksjonshemmede organisasjoner (SAFO)	Fylkesmannen i Rogaland (Statsforvalteren i Rogaland)
Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn (SFN)	Fylkesmannen i Trøndelag (Statsforvalteren i Trøndelag)
Samerådet	Fylkesmannen i Vestland (Statsforvalteren i Vestland)
Samfunnsviterne	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger – Oslo (SEIF)	Kriminalomsorgsdirektoratet med underliggende enheter
Statsadvokatenes forening	Krisesentersekretariatet
Stiftelsen Kirkens Familievern	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Stiftelsen SINTEF	Norges institusjon for menneskerettigheter
Stiftelsen Rettferd for taperne	Politidirektoratet med underliggende instanser
Stine Sofies Stiftelse	Pro Senteret, Velferdsetaten, Oslo kommune
Straffedes organisasjon i Norge (SON)	Riksadvokaten
Tekna	Sametinget
Tolkeforbundet	Sentralenheten for fylkesnemndene og sosiale saker (Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda)
Tolkeforeningen	Sivilombudet
Uføres Landsorganisasjon	Skatteetaten
Unge funksjonshemmede	Språkrådet
UNICEF Norge	Statens helsetilsyn
UNIO Universitets- og høyskoleutdannedes forbund	Statens sivilrettsforvaltning (SRF)
Universitets- og høgskolerådet (UHR)	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Velferdsalliansen	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Virke	Utlendingsnemnda
Voksne for Barn	Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	
Departementet har mottatt uttalelse med realitetsmerknader til utredningen fra følgende høringsinstanser:	
Barne- og familiedepartementet	
Samferdselsdepartementet	
Utenriksdepartementet	
Høyesterett	Bergen kommune
Borgarting lagmannsrett	Eidsvoll kommune
Fredrikstad tingrett og Halden tingrett (nå en del av Søndre Østfold tingrett)	Hamar kommune
Indre Finnmark tingrett	Larvik kommune
Oslo byfogdembete (nå en del av Oslo tingrett)	Lyngdal kommune
Oslo tingrett	Ringerike kommune
	Sandnes kommune
	Sarpsborg kommune

Vestland fylkeskommune
 Øvre Eiker kommune

AAP-aksjonen
 Advokatfirmaet Salomon-Johansen AS
 Den Norske Advokatforeningen
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Aurora-støtteforening for mennesker med
 psykiske helseproblemer
 Caritas Norge
 Den internasjonale juristkommissjon (ICJ)
 Den norske dommerforening
 Det nasjonale fagorgan for juridiske fag,
 Universitets- og høyskolerådet (UHR)
 DIXI Ressurscenter mot voldtekt
 Forandringsfabrikken kunnskapssenter
 Foreningen 2 Foreldre
 Foreningen Ridderrennet
 Frelsesarmeen
 FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitets-
 mangfold
 Fri rettshjelp- Oslo kommune
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
 Gatejuristen
 HELP Forsikring AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juristforbundet
 Juristforbundet Privat
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Kreftforeningen
 KS Kommunesektorens organisasjon
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsorganisasjonen i Norge
 Leieboerforeningen
 MiRA-Senteret
 Morten Jensen
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
 Norges Handikapforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)
 Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk
 Redaktørforening, Mediebedriftenes Lands-
 forening

Norsk Sykepleierforbund
 Pensjonistforbundet
 Person som ikke har oppgitt navn
 Person som ikke har oppgitt navn
 Redd Barna
 Rettshjelpsentralen
 Rettspolitisk forening
 RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon
 på rusfeltet
 ROSA
 Stine Sofies Stiftelse
 Unio
 Velferdsalliansen EAPN Norway
 Vibeke Heiberg Knagenhjelm
 Voksne for Barn
 We Shall Overcome

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke
 har merknader til utredningen:
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Barnesakkyndig kommisjon
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Departementenes sikkerhets- og service-
 organisasjon
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Politihøgskolen
 Statistisk sentralbyrå
 Tilsynsutvalget for dommere

2.2 Anmodningsvedtak nr. 35.49 (2021–2022)

Stortinget fattet 2. desember 2021 vedtak nr.
 35.49, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag
 til ny lov om støtte til rettshjelp i løpet av våren
 2023, og vurdere ulike tiltak som kan forsterke
 rettshjelpsordningen for befolkningen, her-
 under forslagene i NOU 2020: 5»

3 Departementets videre oppfølgingen av Rettshjelputvalgets forslag

3.1 Øvrige forslag fra Rettshjelputvalget

I denne proposisjonen følger departementet opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag til en ny modell for økonomisk behovsprøving med innføring av graderte egenandeler. Departementet mener i likhet med utvalgets flertall at dette er det viktigste grepet for å forbedre dagens ordning. Den nye modellen vil gi en mer rettferdig og treffsikker rettshjelpordning og utgjøre en helt nødvendig grunnmur i den behovsprøvde rettshjelpen. Forslaget om en ny modell for økonomisk behovsprøving er første del av et helhetlig arbeid med en ny rettshjelpordning.

Rettshjelputvalgets utredning inneholder også flere andre forslag for å styrke ordningen. Flertallets hovedkonklusjoner fremgår av kapittel 2 i utredningen. Utvalgets øvrige forslag vil bli vurdert i det videre arbeidet med å forbedre rettshjelpordningen. Forslagene oppsummeres kort i det følgende.

Flertallet konkluderer med at rettshjelpordningen bør bidra til at saker løses på et tidlig stadium. For å oppnå dette foreslår flertallet å øke rammene for den rettshjelpen man kan motta utenfor domstolene, og stramme inn tidsbruken i domstolene. På rådgivningsstadiet foreslår utvalgets flertall et tak på 15 timer, mens taket i saker for domstolene skal fastsettes individuelt.

Flertallet foreslår i hovedsak å videreføre saksområdene man kan motta rettshjelp innenfor. På en del områder foreslår flertallet utvidelser, og det foreslås også en ny bestemmelse om innvilgelse av rettshjelp på et skjønnsmessig grunnlag i saker som ikke er spesifikt nevnt i rettshjelploven. Flertallet foreslår en vesentlig styrking av retten til gratis rettslig bistand i utlendingssaker, og å innføre ordninger med rettslig bistand for andre som er i særlige utsatte situasjoner, som innsatte og barn utsatt for tvang på institusjoner.

Dagens rettshjelpordning omfatter også saks typer hvor staten alltid betaler for partens advokat, uavhengig av partens betalingsevne. Flertallet foreslår at disse sakene flyttes ut av rettshjel-

ploven, og over i særlovgivningen. Slik vil partens rett til advokat og rettslig overprøving ifølge Rettshjelputvalget i større grad kunne ses i sammenheng med andre regler på det aktuelle saksområdet.

Videre foreslår flertallet en rekke tiltak for å forenkle de rettslige prosessene i barnevernsaker og andre tvangssaker, uten at dette skal skje på bekostning av de involverte partenes rettssikkerhet.

Når det gjelder organiseringen av rettshjelpordningen, foreslår flertallet å videreføre at privatpraktiserende advokater yter rettshjelpen, og i tillegg at ordningen med spesielle rettshjelpiltak videreføres. Flertallet mener at staten bør ta større ansvar for informasjon om ordningen, for søknads- og innvilgelsesprosessen og for en helhetlig kontroll med hvordan ordningen forvaltes. Flertallet foreslår at det opprettes en sentral rettshjelpforvaltning.

Flertallets forslag er omfattende, og noen av forslagene krever ytterligere utredning, særlig når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet vil jobbe videre med å vurdere de øvrige forslagene fra Rettshjelputvalgets flertall så snart denne proposisjonen er fremmet for Stortinget. Departementet har allerede påbegynt dette arbeidet, se punkt 3.2 under. Den nye økonomiske modellen for behovsprøvd rettshjelp utgjør grunnmuren i arbeidet med en ny rettshjelpordning, og legger til rette for den videre oppfølgingen av de øvrige forslagene. Retningsvalgene som foreslås tatt i denne proposisjonen binder ikke opp utfallet av de øvrige forslagene.

3.2 Organisering av det offentlige rettshjelptilbudet – førstelinjetjeneste

Til spørsmålet om hvordan rettshjelpordningen bør organiseres, uttalte Rettshjelputvalgets flertall at opprettelse av en førstelinjetjeneste ville ha mange fordeler. De foreslo imidlertid ikke en før-

stelinjetjeneste med den begrunnelsen at flertallets forslag til reform burde gjennomføres raskt, og at de begrensede rettshjelpmidlene burde prioriteres til det, jf. Rettshjelputvalgets utredning kapittel 14.

Utvalgsmedlem Cathrine Moksness tok dissens på utredningen. Hun ønsker en annen innretning på rettshjelpordningen med et mer variert og effektivt leveringsapparat enn det flertallet foreslo, blant annet etablering av en førstelinjetjeneste, se utredningen punkt 3.5 og kapittel 18. Grunntanken med en førstelinjetjeneste er at lett tilgjengelig rettshjelp av begrenset omfang vil kunne løse mange saker som ellers ikke ville blitt løst. Saker som inneholder mer komplekse problemstillinger vil effektivt kunne veiledes inn i et riktig spor. Mange av høringsinstansene er enige i at det er behov for lettere tilgjengelig juridisk rådgivning, og at departementet bør utrede hvordan dette kan tilbys.

Departementet er enig i dette, og har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Arbeidsgruppen, som består av to personer, skal levere en rapport i juni 2023. En slik utredning er også i tråd med i Hurdalsplattformen, hvor det fremgår at regjeringen vil igangsette et pilotarbeid i form av nærtjenesenter for kort vei til tjenester som blant annet juridisk rådgivning.

Utredningen fra arbeidsgruppen vil kunne ha betydning for departementets videre oppfølging av Rettshjelputvalgets utredning og Hurdalsplattformen. For eksempel vil spørsmål som hvilke sakstyper som skal omfattes av rettshjelploven og hvor mye bistand som bør gis i hver sak, kunne påvirkes av om det skal etableres en førstelinjetjeneste og om den skal være obligatorisk.

4 Oversikt over rettshjelpordningen og regelverket

4.1 Grunnleggende trekk ved dagens ordning

Dagens regelverk er noe fragmentarisk, med bestemmelser nedfelt i ulike lover og forskrifter.

Den offentlige rettshjelpsordningen er regulert i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) samt forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpforskriften), forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv. (salærforskriften) og forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften). Departementet har gitt egne veiledere til stykkprisforskriften og salærforskriften. Statens sivilrettsforvaltning har i rundskriv 1/2017 om fri rettshjelp (rettshjelp-prundskrivet) fremstilt hovedreglene i rettshjelploven og omtaler gjeldende praksis på sentrale områder. Rundskrivet retter seg først og fremst mot aktørene.

Rettshjelploven gir regler om hel eller delvis dekning av rettslig bistand i sivile saker. Rettshjelplovens formål er å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke har økonomiske forutsetninger for å kunne skaffe dette selv, jf. rettshjelploven § 1. Staten dekker utgiftene ved ordningen. Rettshjelpordningen er subsidiær og kommer derfor ikke til anvendelse der søkeren får bistand gjennom andre ordninger.

Rettshjelpen ytes vanligvis av privatpraktiserende advokater, men kan også gis av offentlig advokatkontor og av andre departementet samtykker i at gir rettshjelp, jf. rettshjelploven § 2.

Fri rettshjelp kan gis som fritt rettsråd eller som fri sakførsel. Fritt rettsråd innvilges av statsforvalteren eller egeninnvilges av en advokat, og omhandler rettshjelp utenfor domstolene. Statens sivilrettsforvaltning behandler klagesakene. Fri sakførsel vil si fri rettshjelp i saker for domstolene, inklusive Trygderetten, og enkelte forvaltningsorganer, som Barneverns- og helsenemnda. Søknad om fri sakførsel avgjøres som regel av organet som har saken til behandling. Hvis søknaden blir innvilget, oppnevnes det en advokat som

skal være prosessfullmektig for personen som har krav på offentlig subsidiert juridisk bistand.

Et sentralt skille i rettshjelpsloven går mellom saker hvor det gis rettshjelp etter behovsprøving, og saker hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving. Ved behovsprøving innvilges det rettshjelp dersom søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser. I saker hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving, innvilges rettshjelp uavhengig av søkerens inntekt og formue.

Prioriterte sakstyper uten behovsprøving er sakstyper av særlig inngripende karakter, for eksempel barnevernssaker som er behandlet av Barneverns- og helsenemnda, og saker for Kontrollkomisjonen for psykisk helsevern. Fritt rettsråd i disse sakene er hjemlet i rettshjelploven § 11 første ledd, mens fri sakførsel er hjemlet i rettshjelploven § 16 første ledd og § 17 tredje ledd.

Prioriterte saker med behovsprøving er saker om ekteskap, skifte, foreldretvister, erstatning for personskade, oppsigelse fra arbeid, utkastelse fra bolig og trygdesaker. Fritt rettsråd er i disse sakene hjemlet i rettshjelploven § 11 andre ledd, mens fri sakførsel er hjemlet i rettshjelploven § 16 andre ledd og § 17 første ledd.

Unntaksvis gis fri rettshjelp i andre saker enn de som er opplistet i loven (uprioriterte saker) jf. rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd.

Omfanget av rettshjelpen varierer fra sakstype til sakstype. Ved fritt rettsråd er omfanget av rettshjelpen begrenset til fastsatte stykkpriser, det vil si til et bestemt antall timer som fremgår av stykkprisforskriften. Det kan unntaksvis innvilges ytterligere bistand. Fri sakførsel er derimot ikke begrenset til et visst antall timer, jf. rettshjelploven § 22.

4.2 Menneskerettslige forpliktelser

Både Grunnloven § 95 og internasjonale forpliktelser legger føringer for hvordan rettshjelpordningen kan utformes. Grunnloven § 95 gir uttrykk for at enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid.

Også Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) art. 6, stiller krav om tilgang til domstolsprøving og en rettferdig rettergang. De menneskerettslige forpliktelsene innebærer at staten må organisere rettssystemet på en slik måte at det er mulig for domstolene å oppfylle kravene etter EMK art. 6 nr. 1 (*Pelissier et Sassi v. France*, nr. 25444/94, avsnitt 74).

EMK art. 6. nr. 1 gir ikke et ubetinget krav på fri rettshjelp i sivile saker. I enkelte tilfeller kan imidlertid staten være positivt forpliktet til å avhjelpe økonomiske hindringer for å sikre en effektiv gjennomføring av retten til domstolsprøving etter EMK art. 6 nr. 1 (*Airey v. Ireland*, nr. 6289/73, avsnitt 24-26).

Spørsmålet om staten er positivt forpliktet til å avhjelpe økonomiske hindringer for å sikre retten til domstolsprøving, beror på en konkret vurdering i den enkelte saken. Relevante momenter i vurderingen er sakens betydning for parten, kompleksiteten av aktuelle prosessuelle og materielle rettsregler, og partens evne til å føre saken effektivt på egenhånd (*Steel and Morris v. United Kingdom*, nr. 68416/01, avsnitt 61-62). Av samme avgjørelse fremgår det at hvordan retten til domstolsprøving i sivile saker skal sikres, herunder hvordan økonomiske hindringer skal avhjelpes, er opp til staten å bestemme (*Steel and Morris v. United Kingdom*, nr. 68416/01, avsnitt 61). Det fremgår videre at tilgangen til rettshjelp kan begrenses ved økonomisk behovsprøving eller siling av saker som åpenbart ikke kan føre frem. Staten har ingen ubetinget plikt til å gi tilgang på gratis rettshjelp i alle saker hvor rettshjelp er nødvendig for retten til domstolsprøving.

En komponent i retten til en rettferdig rettergang er prinsippet om «equality of arms». Prinsippet innebærer ikke en total likhet mellom partene, men partene må ha en rimelig mulighet til å presentere sin sak uten vesentlig ulempe vis à vis motparten (*De Haes and Gijssels v. Belgium*, nr. 19983/92, avsnitt 53). Hvor stor ulikhet mellom partene som kan godtas før det strider mot EMK, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Domstolen har imidlertid godtatt i flere saker at uerfarne parter har ført sin egen sak, også mot sterkere parter, se blant annet *McVicar v. United Kingdom* (nr. 46311/99).

4.3 Offentlige utgifter til rettshjelp

4.3.1 Generelt om utviklingen i rettshjelputgiftene

Tabellen nedenfor viser utviklingen i rettshjelputgiftene for perioden 2015 til 2022. Utgiftene påløper på kapittel 470, post 01 i statsregnskapet. Det er rettshjelploven som oppstiller vilkårene for å få fri rettshjelp. Budsjettposten dekker både behovsprøvde og ikke-behovsprøvde saker. Størrelsene i tabellen er oppgitt i millioner 2022-kroner, og inkluderer ikke utgifter til spesielle rettshjelpiltak (kapittel 470, post 72).

Tabellen viser at de totale reelle rettshjelp-utgiftene var om lag 285 millioner kroner lavere i 2022 i forhold til 2015. Utgifter til fri sakførsel i domstolene er redusert med nærmere 180 millioner kroner i den aktuelle perioden. Utgiftsreduksjonen i domstolene utgjør dermed i overkant av 60 prosent av den totale reduksjonen i rettshjelp-utgifter fra 2015 til 2022. Tabellen viser også at det

Tabell 4.1 Utvikling i utgifter til fri rettshjelp (kap. 470, post 01). Millioner 2022-kroner

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Økning 2015–2022
Alminnelige domstoler	427	435	382	378	351	340	268	250	-177
Barneverns- og helsenemnda (tidligere Fylkesnemnda for sosiale saker)	198	192	168	167	155	144	135	146	-52
Statsforvalterne	164	180	155	134	125	120	105	107	-57
Trygderetten	5	5	4	5	8	5	7	8	3
Statens Sivilrettsforvaltning (SRF)	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0
Totalt	795	812	709	685	639	610	516	511	-284
Økning fra året før		17	-103	-25	-46	-30	-94	-5	

Tabell 4.2 Totale utgifter til fri rettshjelp (kap. 470, post 01). Millioner 2022-kroner

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Behovsprøvde utgifter	Statsforvalterne	84	76	70	68	60	57	46	42
	Alminnelige domstoler	227	224	207	207	209	187	166	158
	Trygderetten	5	5	4	5	8	5	7	8
	Totalt	316	305	281	280	277	250	219	208
Ikke-behovsprøvde utgifter	Statsforvalterne	81	104	85	66	65	63	59	65
	Alminnelige domstoler	200	211	175	171	142	153	103	92
	Barneverns- og helsenemnda	198	192	168	167	155	144	135	146
	Totalt	479	507	428	405	362	360	297	303

har vært en reduksjon i utgifter til både fritt rettsråd og fri sakførsel i Barneverns- og helsenemnda i den samme perioden. Utgiftene i Trygderetten har økt, men domstolen står for en mindre andel av de årlige utgiftene til fri rettshjelp.

En relativt stor andel av den totale utgiftsreduksjonen i perioden kan knyttes til sakstyper hvor det innvilges rettshjelp uten behovsprøving. Fritt rettsråd i utlendingssaker er ikke behovsprøvd, og de forholdsvis store forskjeller i utgifter til rettshjelp på årsbasis i begynnelsen av perioden, skyldes blant annet flyktningkrisen som fant sted disse årene. En annen viktig driver for nedgangen i utgifter i perioden, knytter seg til barnevernssaker. Utviklingen på barnevernfeltet har bidratt til en betydelig reduksjon i rettshjelpgifter i både barneverns- og helsenemnda og i de alminnelige domstolene.

Tabellen ovenfor skiller mellom rettshjelpgifter som har påløpt i saker med og uten behovsprøving. Som tabellen viser, var utgiftene som knytter seg til sakstyper hvor det innvilges rettshjelp etter behovsprøving om lag 108 millioner kroner lavere i 2022 i forhold til 2015. Dette tilsvarer en nedgang på rundt 34 prosent. Reduksjonen i utgifter for saker der det innvilges rettshjelp uten behovsprøving, var på nærmere 176 millioner kroner i samme periode. Dette tilsvarer en nedgang på tilnærmet 37 prosent.

Endringene som departementet foreslår knytter seg til saker hvor det innvilges rettshjelp etter behovsprøving, og utgiftsutviklingen i saker hvor det innvilges rettshjelp uten behovsprøving omtales derfor ikke nærmere i det følgende.

4.3.2 Særlig om utgifter i saker med behovsprøving

Tabell 4.3 viser utgiftene til fritt rettsråd og fri sakførsel for behovsprøvde sakstyper for perioden 2015 til 2022. Utgiftene til fri sakførsel inkluderer både utgifter som har påløpt i de alminnelige domstolene og i Trygderetten. Som tabellen viser, har det vært en reduksjon i utgiftene for nesten alle typer saker i perioden. Reduksjonen i utgiftene til både fritt rettsråd og fri sakførsel har vært særlig stor for barne- og familiesaker.

Inntektsgrensen for enslige og par ble nominelt videreført fra 2009 til 2021. Dette gjorde at de reelle inntektsgrensene ble redusert med tilnærmet 23 prosent i perioden. I samme periode økte den reelle årlige gjennomsnittsverdien til grunnbeløpet i folketrygden med litt i overkant av 12 prosent. Husholdninger som hadde trygdeytelser som sin primære inntektskilde, mistet dermed sin rett til behovsprøvd rettshjelp i perioden. Dette bidro til at dekningsgraden til rettshjelpordningen ble tilnærmet halvert fra 2009 til 2021.

Inntektsgrensene ble hevet i både 2022 og i 2023. Grensen for formue ble også oppjustert i 2023. Inntektsgrensen for enslige og par er nå henholdsvis 350 000 kroner og 540 000 kroner. Grensen for formue er 150 000 kroner, for både enslige og par. Departementet anslår at om lag 17 prosent av norske husholdninger hadde krav på behovsprøvd rettshjelp i begynnelsen av 2023.

Tabell 4.4 viser utviklingen i inntektsgrenser, folketrygdens grunnbeløp, minsteytelsen fra NAV og dekningsgraden til rettshjelpordningen for utvalgte år i perioden 2009 til 2022. Kronebeløpene er oppgitt i tusen. Når det gjelder minsteytelsen for par, så gjelder størrelsene for husholdnin-

Tabell 4.3 Utgifter til fritt rettsråd og fri sakførsel. Behovsprøvede sakstyper. Millioner 2022-kroner

	Sakstype	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fritt rettsråd	Foreldretvister og familiesaker	42	38	32	28	22	22	20	19
	Andre sakstyper	16	13	12	12	10	8	8	6
	Arbeidsrett	8	8	7	6	6	7	5	4
	Trygd og pensjon	17	17	19	22	22	19	14	13
	Totalt	84	76	70	68	60	57	46	42
Fri sakførsel	Foreldretvister og familiesaker	176	172	165	172	174	154	132	123
	Andre sakstyper	39	38	30	24	23	22	22	30
	Arbeidsrett	12	13	11	11	11	11	11	4
	Trygd og pensjon	6	6	6	5	9	6	8	9
	Totalt	232	229	211	212	217	193	173	166
Totalt	Totalt	316	305	281	280	277	250	219	208

Tabell 4.4 Inntektsgrenser, grunnbeløpet i folketrygden og dekningsgrad. Utvikling fra 2009 til 2022

		2009	2013	2017	2020	2021	2022
Inntektsgrense enslige	Nominelle kroner	246	246	246	246	246	320
	2022-kroner	337	315	285	268	261	320
Inntektsgrense par	Nominelle kroner	369	369	369	369	369	490
	2022-kroner	506	472	428	402	391	490
Grunnbeløpet i folketrygden (gjennomsnitt)	Nominelle kroner	72	84	93	101	105	110
	2022-kroner	99	108	108	110	111	110
Minsteytelse enslige	Nominelle kroner	179	209	231	250	260	272
	2022-kroner	245	267	268	273	275	272
Minsteytelse par	Nominelle kroner	328	384	425	460	477	501
	2022-kroner	450	492	493	501	506	501
Dekningsgrad husholdninger		18 prosent	15 prosent	13 prosent	11 prosent	9 prosent	15 prosent

ger hvor begge de voksne i husholdningen mottar minsteytelsen fra folketrygden.

Selv om inntektsgrense ble oppjustert forholdsviss mye i 2022, gikk likevel de totale rettshjelpputgiftene som knytter seg til behovsprøvede sakstyper ned fra 2021 til 2022. Det kan ta flere år

før virkningene av å justere grensene blir synlige i regnskapene. Utgiftene til fri rettshjelp påløper ikke nødvendigvis samme år som det innvilges rettshjelp. Dette gjelder særlig for foreldretvister som går for de alminnelige domstolene. Det kan ta opp mot to år fra domstolen mottar saken, til

advokaten har fakturert for hele oppdraget. Dette betyr at en forholdsvis stor andel av utgiftene som påløp i 2022, knytter seg til saker hvor det ble inn-

vilget rettshjelp i 2020, det vil si før inntektsgrensene ble oppjustert.

5 En ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp

5.1 Gjeldende rett

Fri rettshjelp i behovsprøvde saker kan i dag bare innvilges til den som har inntekt og formue under bestemte grenser jf. rettshjelploven § 11 andre ledd, § 12 første ledd, § 16 andre ledd og § 17 første ledd. Inntekten og formuen vurderes separat. De konkrete grensene er fastsatt i rettshjelpforskriften § 1-1. Inntektsgrensen er for 2023 fastsatt til 350 000 kroner for enslige. For ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi er inntektsgrensen 540 000 kroner samlet. Formuesgrensen er på 150 000 kroner for både enslige og par. Se nærmere i punkt 4.3.2 om utviklingen i inntektsgrenser.

Det er gitt en egen forhøyet inntektsgrense for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, jf. rettshjelpforskriften § 1-1. Det skal også gjøres en samlet vurdering av inntekt og formue hvor flere personer sammen søker fri rettshjelp, eller hvor andre enn søkeren har reell interesse i de spørsmål det søkes om bistand til, jf. rettshjelpforskriften § 1-2 andre punktum. Bestemmelsen er absolutt og det er i utgangspunktet ikke adgang til å gjøre unntak fra regelen om økonomisk identifikasjon. Dette gjelder uavhengig av sakens karakter, herunder om den utelukkende berører én av partene, jf. rettshjelp-rundskrivet punkt 4.3.

Dersom par kan dokumentere at de er formelt eller faktisk separert, vurderes de som enslige. I praksis har det også vært sett bort fra den ene partens økonomi når denne bor i utlandet og det ikke er mulig å skaffe opplysninger om vedkommendes økonomiske situasjon, jf. rettshjelp-rundskrivet punkt 4.3.1.

Ved beregningen av søkers inntekt tas det utgangspunkt i søkerens bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt, jf. rettshjelpforskriften § 1-3 første og andre punktum. Med bruttoinntekt menes summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold før skattemessige fradrag. Inntekt det ikke betales skatt av holdes utenfor. Dette gjelder blant annet økonomisk sosialhjelp, bostøtte, stipend og lån fra Statens lånekasse, barnebidrag, barnetrygd og stønad til

barnetilsyn, jf. rettshjelp-rundskrivet punkt 4.1.1. For selvstendig næringsdrivende skal i tillegg overskudd av næringen medtas i beregningsgrunnlaget. Det gis i dag ikke fradrag for forsørgeransvar for barn.

I unntakstilfeller kan rettshjelp likevel innvilges selv om inntektsgrensen er overskredet dersom utgiftene blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon, jf. rettshjelploven § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd. Det kan dispenseres fra inntektsgrensene både for enslige og for personer som lever i parforhold.

Ved vurderingen av formuen legges nettoformue til grunn, jf. rettshjelpforskriften § 1-3 tredje punktum. Med nettoformue menes eiendeler fratrukket gjeld.

For formuesgjenstander av større verdi, for eksempel fritidsbolig, bil eller fritidsbåt, er det gjenstandens formuesverdi ved siste skatteoppgjør eller skattemelding som skal legges til grunn. Det er praksis for å se bort fra formue som består av egen bolig og driftsmidler av normal verdi. Det skal videre ses bort fra BSU-midler, midler fra boligsalg som er tiltenkt kjøp av ny bolig i nær framtid, formue som består av hjelpemidler eller lignende som er nødvendige for søkers alminnelige livsutfoldelse, jf. rettshjelp-rundskrivet punkt 4.1.2.

Det er søkerens økonomi på tidspunktet da oppdraget blir påbegynt, som er avgjørende for den økonomiske vurderingen. Søkerens økonomi dokumenteres i utgangspunktet gjennom siste skattemelding eller siste skatteoppgjør. Er den økonomiske situasjonen endret siden siste skattemelding eller skatteoppgjør, kan søkeren dokumentere det gjennom kopier av for eksempel lønns- eller trygdeutbetalinger.

5.2 Den økonomiske behovsprøvingen i andre nordiske land

Som Rettshjelp-utvalgets flertall viser til i utredningen kapittel 7 og punkt 22.3, har den økonomiske behovsprøvingen i de nordiske landene mange likhetstrekk, men også flere forskjeller. Det er

vanskelig å si sikkert hvilket av landene som har høyest dekningsgrad, altså hvilken ordening som sikrer høyest andel av den voksne befolkningen rettshjelp. Utvalgets flertall anslår at det trolig er Danmark som har høyest dekningsgrad, og mener at en grunn til dette er at inntektsgrensene reguleres årlig.

I Danmark er utgangspunktet for beregningsgrunnlaget søkerens bruttoinntekt. Det er siste års skatteligning som legges til grunn for beregningen av inntekt, men det kan gjøres unntak dersom søkerens aktuelle inntektsforhold avviker vesentlig fra denne. Inntektsgrensene øker med 62 000 danske kroner for hvert barn under 18 år som enten bor hos søkeren eller som i overveiende grad forsørges av søkeren. Også dette beløpet justeres årlig.

Også i Sverige tar beregningsgrunnlaget utgangspunkt i årlig bruttoinntekt på søknadstidspunktet. Bruttoinntekten følger skattelovgivningens definisjoner, men i tillegg skal studiestøtte og økonomisk sosialhjelp regnes med. Videre skal halvparten av søkerens nettoformue legges til beregningsgrunnlaget, men med et bunnfradrag på 50 000 svenske kroner. Formue og gjeld knyttet til primærbolig ses det bort fra. Har søkeren omsorg for barn under 18 år, skal det trekkes 15 000 kroner fra beregningsgrunnlaget for hvert barn, men likevel ikke mer enn 75 000 kroner.

I Finland tas det utgangspunkt i månedlig bruttoinntekt pluss en del ikke-skattbar inntekt. Dersom inntektene til søkeren varierer, fastsettes beregningsgrunnlaget med grunnlag i inntekter fra de siste seks månedene eller siste skatteoppgjør. Det gjøres fradrag for en rekke utgifter, blant annet forskuddsskatt, rimelig husleie, barnehageutgifter, utgifter til underholdsbidrag med mer. Videre trekkes det fra 300 euro per barn som bor i søkerens husholdning og som søkeren har omsorg for.

5.3 Rettshjelputvalgets forslag

5.3.1 Innledning

Rettshjelputvalgets flertall foreslår i utredningen punkt 22.4. en ny modell for økonomisk behovsprøving. Det foreslås at behovsprøvingen skal ta utgangspunkt i søkers betalingsevne, hvor søkerens bruttoinntekt og nettoformue vurderes samlet, og hvor man i tillegg tar hensyn til forsørgerbyrde og gjeldsbelastning.

Utvalgets flertall foreslår at beregningsgrunnlaget skal fastsettes etter en formel som inntas i den nye rettshjelploven, jf. lovutkastet § 5:

Beregningsgrunnlag
 = bruttoinntekt
 + 0,5 * (nettoformue – bunnfradrag)
 - 0,5 * folketrygdens grunnbeløp
 * antall hjemmeboende barn under 18 år
 - renteutgifter til usikret gjeld dersom negativ nettoformue

Fri rettshjelp skal etter forslaget gis til personer som har et beregningsgrunnlag som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp.

5.3.2 Bruttoinntekt

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at beregningsgrunnlaget fortsatt skal ta utgangspunkt i søkerens bruttoinntekt. Utvalgets flertall viser til at bruttoinntekt er en størrelse det er lett å identifisere. Alle med bruttoinntekt i Norge skal levere skattemelding og vil dermed ha et skatteoppgjør som kan bekrefte størrelsen på inntekten. Flertallet viser også til at stadig flere er inkludert i Skatteetatens a-ordning, som er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten på. Denne ordningen gjør at månedlig bruttoinntekt er løpende tilgjengelig for en stor del av befolkningen.

Utvalgets flertall har vurdert om beregningsgrunnlaget bør ta utgangspunkt i nettoinntekt i stedet for bruttoinntekt. Bakgrunnen for at utvalgets flertall foreslår bruttoinntekt, er at det for nettoinntekt er gjort fratrukk for skatt. Flertallet viser til at skattelovgivningen ivaretar andre hensyn enn rettshjelpordningen. Videre viser flertallet til at lavere skatt på lik inntekt gjerne bygger på at den som skatter lavere, har høyere nødvendige utgifter. Tar man utgangspunkt i nettoinntekten, vil den som skatter lavere på grunn av høyere nødvendige utgifter, falle dårligere ut enn den som skatter høyere. Flertallet foreslår derfor at det tas utgangspunkt i inntekt før skatt, altså bruttoinntekt, og at det gjøres egne fradrag i rettshjelpordningen. Fradragene flertallet foreslår, er knyttet til forsørgerbyrde og gjeldsrenter av usikret gjeld.

I formelen for å fastsette søkerens betalingsevne, foreslår utvalgets flertall at bruttoinntekten skal ha dobbelt så stor betydning som formuen.

5.3.3 Formue

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at positiv nettoformue skal inngå i beregningsgrunnlaget med et bunnfradrag, og at nettoformuen skal vektet 50

prosent ved fastsettelsen av betalingsevnen. Videre foreslås det at verdien av egen bolig og annen realkapital skal inngå i nettoformuen, og at bolig verdsettes til markedsverdi. Det vil si at bolig skal inngå uten verdsettingsrabattene i skatтелovgivningen. Det foreslås imidlertid et bunnfradrag på nettoformuen som er høyere for boligeiere enn for andre. Bunnfradraget for boligeiere foreslås satt til 7,5 G, og bunnfradraget for andre foreslås satt til 2 G. Grunnlaget for flertallets forslag fremgår av punkt 22.4.2 i utredningen, og er som følger:

«Dagens ordning, hvor det ikke tas hensyn til formue knyttet til egen bolig, medfører at rettshjelpordningen ikke alltid treffer den som trenger det mest. Etter dagens ordning vil gjeldfrie boligeiere havne inn under formuesgrensene, selv om de gjerne har lave boutgifter og en betydelig formue de kan benytte seg av ved å belåne boligen. Leietakere som har spart opp 101 000 kroner for å ha egenkapital til boligkjøp, vil derimot ikke kvalifisere for rettshjelp.

Det er mange alternative måter å ta hensyn til formue på. En mulighet er å legge ligningsformue etter skatteloven kapittel 4 til grunn. Dette vil medføre en rekke spesielle verdsettingsregler. Blant annet verdsettes primærbolig til 25 prosent av antatt verdi, samtidig som gjeld knyttet til slik bolig trekkes fra fullt ut. Å legge denne definisjonen til grunn vil dermed føre til at personer som eier en belånt bolig, lettere faller inn under rettshjelpsordningen enn andre grupper.

Etter utvalgets syn bør verdien av å eie egen bolig hensyntas i beregningsgrunnlaget. Dette medfører en risiko for at enkelte boligeiere med lav inntekt, forholdsvis lavt lån og dyr bolig ikke kvalifiserer for rettshjelp, selv om de ikke har mulighet for ytterligere belåning på boligen sin. Valget vil da stå mellom å selge boligen eller ikke å få tilgang til rettslig bistand. Leietakere kan imidlertid komme i samme situasjon, i den forstand at de har svært lite til overs etter å ha betalt leieutgifter, selv om de ikke kvalifiserer for behovsprøvd rettshjelp. De står da overfor valget mellom å flytte til en billigere bolig eller ikke å få tilgang til rettslig bistand. Utvalget mener likevel at det er riktig med et høyere bunnfradrag for boligeiere. Et bunnfradrag på 7,5 G innebærer at personer med 15 prosent egenkapital på sin bolig, kan ha boligverdier på opptil 5 millioner kroner uten at de vil telle inn i beregningsgrunnlaget.

Forslaget innebærer at boligeiere vil utgjøre en vesentlig lavere andel av de som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, enn en ordning som ser bort fra boligverdi. Ved lik dekningsgrad som med dagens ordning vil forslaget innebære at andelen boligeiere går ned fra 17 til 7 prosent. Med den dekningsgraden utvalget foreslår vil derimot boligeiere utgjøre 25 prosent av de som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp.»

5.3.4 Fradrag for forsørgelse av barn

Rettshjelputvalgets flertall foreslår et fradrag på en halv ganger folketrygdens grunnbeløp for hvert hjemmeboende barn under 18 år, begrenset til inntil fire barn.

Utvalgets flertall viser til at foreldre med hjemmeboende barn får barnetrygd, men mener likevel det er grunn til å gi fradrag for hjemmeboende barn. Barnetrygden dekker ikke alle utgiftene forbundet med å forsørge et barn, og det er ikke ønskelig at foreldrene skal måtte kutte i nødvendige utgifter til barn for å få tilgang til rettslig bistand.

Tilsvarende hensyn ligger bak regelen om at uføretrygdede får et tillegg på 0,4 ganger grunnbeløpet dersom de forsørger barn. Utvalgets flertall mener det er svært viktig å skjerme barn fra negative effekter av foreldrenes behov for rettslig bistand, og foreslår derfor et noe høyere fradrag her.

Utvalgets flertalls forslag til fradrag vil isolert sett føre til at 25 prosent flere personer med barn faller inn under rettshjelpsordningen, sammenlignet med en ordning uten et slikt fradrag.

5.3.5 Fradrag for renteutgifter for gjeld

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at det gis fradrag for renteutgifter som er knyttet til gjeld man ikke kan innfri ved å selge formuesobjekter. Det vil si det som tilsvarer negativ nettoformue. Utvalget gir et eksempel på hvordan dette kan se ut i merknaden til lovutkastet § 5:

«Om en person for eksempel har tre millioner kroner i gjeld og to millioner kroner i bruttoformue, for eksempel bankinnskudd, aksjer eller boligformue, har personen én million kroner i negativ nettoformue. Da vil én av de tre millionene personen har i gjeld, ikke veies opp av formue. Personen får da fradrag for en tredjedel av de betalte gjeldsrentene det aktuelle året.»

Utvalgets flertall påpeker at et slikt fradrag vil ha relativt liten innvirkning på sammensetningen av gruppen som faller inn under rettshjelpsordningen. Muligheten for fradrag vil imidlertid ha stor betydning for de personene som har høye renteutgifter på usikret gjeld.

5.3.6 Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at ektefeller og samboende par fortsatt skal vurderes samlet når betalingsevnen skal fastsettes. Det å være to om utgifter utgjør en betydelig besparelse. Utvalgets flertall mener derfor at det ikke vil gi et riktig bilde av betalingsevnen til samboere med felles økonomi, dersom søkerens økonomi vurderes alene. Videre vil personer som lever sammen, ofte også ha felles interesser av rettshjelpen.

Forslaget innebærer at bruttoinntektene og nettoformuen til personene legges sammen når grunnlaget skal beregnes, og at de får felles forsørgerfradrag.

Utvalgets flertall viser til at inntektsgrensen da utredningen ble skrevet, var 123 000 kroner (ca. 1,2 G, eller 50 prosent) høyere for par enn for enslige. Utvalget mener at tillegget er for lavt. Til sammenligning viser de til at minstesatsen for uføretrygd er 2,28 ganger folketrygdens grunnbeløp for trygdede som bor med ektefelle eller samboer. Utvalget foreslår derfor at betalingsevnen til samboende par skal utgjøre 60 prosent av parets samlede beregningsgrunnlag, og at de vurderes opp mot samme egenandelsformel som enslige. Tilsvarende innenfor dagens system ville vært en grense som er to tredjedeler høyere for par enn enslige.

Utvalget forslår å presisere i merknad til lovutkastet § 5 fjerde ledd at dersom partene er hverandres motparter skal de ikke anses for å ha felles økonomi og skal derfor vurderes hver for seg.

5.4 Høringsinstansenes syn

5.4.1 Generelt om kriteriene for den økonomiske behovsprøvingen

De som har uttalt seg om flertallets forslag til ny modell for økonomisk behovsprøving, er *AAP-aksjonen*, *Advokatforeningen*, *Barneombudet*, *Bergen kommune*, *Bufetat region vest*, *Bufetat region øst*, *Caritas Norge*, *Den internasjonale juristkommisjon (ICJ-Norge)*, *Dommerforeningens fagutvalg*, *Fredrikstad og Halden tingrett (nå en del av Søndre*

Østfold tingrett), *Frelsesarmeen*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Gatejuristen*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet privat*, *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *Jusshjelpe i Nord-Norge*, *Kommunesektorens organisasjon*, *Kreftforeningen*, *Leieboerforeningen*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Landsorganisasjonen i Norge*, *Lyngdal kommune*, *MiRAsenteret*, *Nasjonalforeningen for folkehelsen*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Oslo byfogdemete (nå en del av Oslo tingrett)*, *Oslo tingrett*, *Pensjonistforbundet*, *Privatperson 2*, *Redd Barna*, *Rettshjelpsentralen*, *Ringerike kommune*, *RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet*, *Røde Kors*, *Sarpsborg kommune*, *Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Trøndelag*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Vestfold*, *Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*, *Vestland fylkeskommune*, *Velferdsalliansen* og *Øvre Eiker kommune*.

Samtlige av disse høringsinstansene gir uttrykk for at dagens modell har svakheter og at det er behov for endringer.

En rekke av høringsinstansene peker særlig på at det er for få som faller inn under ordningen. Til illustrasjon uttaler *Statens sivilrettsforvaltning* følgende:

«Det er et meget stort behov for å gjøre endringer i gjeldende inntektsgrenser for fri rettshjelp. Det er uheldig at en stadig større del av befolkningen faller utenfor ordningen, og at formålsbestemmelsen ikke på langt nær etterlevs.»

Dommerforeningens fagutvalg uttaler:

«Med unntak for en mindre justering i 2008, har dagens økonomiske vilkår for rettshjelp stått uendret siden 2003. Konsekvensen er at dekningsgraden har blitt omtrent halvert i den samme perioden, fra 18 prosent i 2004 til 9 prosent i 2017. Rettshjelputvalget foreslår både å ta igjen det tapte, og å sikre at dekningsgraden holdes noenlunde konstant fremover.

Fagutvalget er enig i at dekningsgraden i dag er alt for lav. Hvor mye den bør løftes, er et prioriteringsspørsmål som best kan vurderes på politisk nivå. Dekningsgraden må imidlertid være høy nok til at den minst ivaretar kravene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen om tilgang til domstolene.»

Barneombudet er også enig i at dagens økonomiske vilkår må endres, og uttaler:

«Inntektsgrensen har ikke vært endret siden 2009 og er så lav at i hovedsak kun studenter, deltidsansatte og personer som lever av sosiale ytelser omfattes av ordningen. Sett opp imot EU og OECDs fattigdomsgrense ser man for eksempel at enslige og par som forsørger flere barn og defineres som fattige, likevel tjener for mye til å få fri rettshjelp. I 2017 kom en viss oppmykning ved at det kan gis dispensasjon ved overskridelser inntil kr. 20 000,- for personer som forsørger barn. Dette er etter vår mening likevel ikke nok, og endringen ser ikke ut til å ha hatt noen stor betydning.»

Statsforvalteren i Vestland uttaler:

«Fordelen med dagens ordning er at ho er enkel å halde seg til. Ved å setje ei konkret grense er det enkelt for sakshandsamaren og advokaten å gjere vurderinga om søkjaren kvalifiserer til fri rettshjelp eller ikkje. Ulemper med dagens ordning er at ho gir uheldige utslag for enkelte personar og i fleire tilfelle vil dei svakast økonomisk stilte ikkje kvalifisere til fri rettshjelp og dermed rettstryggleik på viktige livsområde. I dag kvalifiserer t.d. minstepensjonistane og unge uføre ikkje til fri rettshjelp fordi dei har ei inntekt akkurat over grensa for det økonomiske vilkåret. FMVL støttar utvalet i at dagens økonomiske vilkår tek for lite omsyn til individuelle skilnader og at for få fell inn under ordninga.»

Noen av høringsinstansene har også påpekt urimeligheten i at små forskjeller i inntekt og formue kan være avgjørende for om man har krav på behovsprøvd rettshjelp eller ikke. *Foreningen 2 Foreldre* uttaler om foreldretvister:

«Mesteparten av den offentlige diskusjonen om rettshjelpsordningen har gått på om inntektsgrensene for å få fri rettshjelp har vært for lave. Langt færre har vært opptatt av den åpenbare urimeligheten som har eksistert i foreldretvister for retten etter barneloven, i de tilfellene hvor den ene parten har hatt fri rettshjelp og den andre parten ikke har hatt dette. Spesielt skjevt blir forholdet om partene begge ligger i nærheten av, men på hver sin side av inntektsgrensen for fri rettshjelp.

F2F har sett eksempler på at rettshjelpsordningen i tilfeller hvor kun den ene parten har

hatt fri rettshjelp, har banet vei for rettskveulanter som har brukt rettshjelpsordningen til å prosedere motparten inn i økonomisk ruin. I disse tilfellene har rettshjelpsordningen bidratt til det motsatte av rettsikkerhet, ved at den som kanskje har hatt den beste saken rent juridisk likevel har måttet kaste kortene. Slik kan vi ikke ha det.

[...]

Vilkårligheten ved dagens rettshjelpsordning kan stå i et problematisk forhold til menneskerettighetene. Om en av partene kan prosedere med fellesskapets midler kan det krenke menneskerettighetene til den parten som ikke får fri rettshjelp.

I NOU 2020: 5 kapittel 2 bemerkes det at Norge er blitt kritisert av FNs menneskerettskomiteé for snevre rammer for rettshjelp.

I foreldretvister mener vi at det er i strid med EMKs artikkel 6 og 8 å ensidig innvilge en av partene økonomisk støtte for å prosedere sine synspunkter. Vi mener derfor at den norske staten også må rette fokus mot å unngå enda en merknad fra FNs menneskerettskomiteé.»

Flere av høringsinstansene uttaler uttrykkelig at de er positive til en mer helhetlig, sammensatt vurdering av søkers betalingsevne. *Statsforvalteren i Innlandet* uttaler om dette:

«Fylkesmannen støtter forslaget om at man går bort fra dagens ordning hvor det er oppstilt separate krav til bruttoinntekt og nettoformue i vurderingen av søkers økonomiske situasjon. Vi mener det er et godt forslag at prøvingen tar utgangspunkt i et beregningsgrunnlag hvor bruttoinntekt og nettoformue vurderes samlet, og hvor man i tillegg tar hensyn til forsørgelsesbyrde og gjeldsbelastning. Dette vil medføre at rettshjelpsordningen vil omfatte flere med behov for fri rettshjelp, og at det bli tatt større hensyn til individuelle forskjeller enn i dag.»

Gatejuristen uttaler:

«Gatejuristen er positive til at det gjøres en mer helhetlig og reell vurdering av den enkeltes økonomiske situasjon for å avgjøre tilgang til ordningen.

Utvalget foreslår en samlet vurdering av nettoformue og bruttoinntekt samt hensyn til forsørgerbyrde og gjeldsbelastning knyttet til usikret gjeld. Dette vil i større grad gi et realistisk bilde av den enkeltes økonomi og

betjeningsevne, og vil for de fleste tilfeller gi et mer reelt beregningsgrunnlag enn dagens ordning. Gatejuristen mener at dette for de aller fleste kan bidra til en mer rettferdig beregning.

Gatejuristen stiller seg bak hovedtanken om å gi flere tilgang til den behovsprøvde offentlige rettshjelpsordningen og å sikre en beregningsmåte som skal søke å unngå terskeeffekter.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Jussbuss støtter også uttrykkelig en helhetlig vurdering av søkers økonomiske situasjon. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon mener imidlertid at også utgifter knyttet til det å ha en funksjonsnedsettelse må tas med i vurderingen. *Jussbuss* mener det i større grad bør tas hensyn til søkers boligkostnader, både for de som eier og de som leier. De peker på at boligkostnader er en nødvendig kostnad for livsopphold, og som varierer sterkt fra sted til sted. De uttaler videre:

«Slik *Jussbuss* ser det vil utvalgets beregningsgrunnlag gjøre at man kan få en stor geografisk skjevhet i hvem og hvor mye støtte de søkerne får. Vi mener en løsning på dette kan være at man øker boligfradraget noe og i tillegg innfører et fradrag i bruttoinntekt for boligeiere og leiere, som er fastsatt etter den kommunen eller fylket man er bosatt i. Normalt ville en slik ordning kunne være kompleks og lite forutberegnelighet for søkerne, men vi tror i likhet med utvalget at dette avhjelpest av en god nett- og søkeportal som forklarer grunnlaget. Vi ber departementet derfor vurdere løsninger for å få til dette.»

Noen høringsinstanser har pekt på at den foreslåtte formelen er komplisert. Til illustrasjon uttaler *Statsforvalteren i Innlandet* følgende:

«Vi vil videre bemerke at det oppleves som vanskelig å få oversikt over hvem som kvalifiserer for støtte utfra den foreslåtte formelen for beregning. Vi er derfor usikre på om den vil treffe målgruppa i alle tilfeller, eller om den i enkelte tilfeller kan føre til et urimelig resultat. Da modellen ikke er utprøvd, bør det tas høyde for at den kan få utilsiktede virkninger. Fylkesmannen mener at det som en sikkerhetsventil bør vurderes en unntaksbestemmelse i tilfeller hvor beregningsmodellen kan føre til at det er urimelig at søker ikke gis fri rettshjelp, eller at egenandelen blir urimelig stor, utfra den automatiserte beregningen.»

Dommerforeningens fagutvalg uttaler:

«Fagutvalget vil uttrykke en viss bekymring for at det systemet som utvalget legger opp til, blir komplisert å forstå for det rettssøkende publikum. Vilåårene for å gis støtte til rettshjelp blir kan hende ikke mer komplisert enn i dag, men med den foreslåtte gradering og nyansering av støtten kan det by på utfordringer å finne ut hvor mye støtte som gis i det enkelte tilfelle. At den nye «Rettshjelpsforvaltningen» vil få hjemmesider som kan besvare slike spørsmål, vil imidlertid avhjelpest problemet noe.»

Advokatforeningen mener at det bør gjøres unntak for behovsprøvingen for personer som er psykisk utviklingshemmede. Etter dagens ordning vil personer som er psykisk utviklingshemmede og lever av uføretrygd, ikke kvalifisere for rettshjelp fordi uføretrygden ligger over nåværende inntektskrav. Selv om inntektskravet foreslåst hevet slik at psykisk utviklingshemmede vil oppfylle vilåårene i den foreslåtte § 5, er Advokatforeningen av den oppfatning at denne gruppen må unntas behovsprøving med mindre det fremstår som grovt urimelig at rettshjelp gis.

5.4.2 Bruttoinntekt

De høringsinstansene som uttrykkelig har uttalt seg om forslaget om at det ved beregningen av søkers inntekt, fortsatt skal tas utgangspunkt i søkers bruttoinntekt, er *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Rogaland* og *Statsforvalteren i Vestland*.

Statens sivilrettsforvaltning, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Vestland* og *Statsforvalteren i Rogaland* støtter forslaget. Flere av disse viser til at bruttoinntekten lett kan bekreftes via skatteligningen og skatteetatens a-ordning.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal mener derimot at det bør tas utgangspunkt i nettoinntekt, og uttaler:

«Hensikten med ordningen vil etter Fylkesmannen sin vurdering best kunne ivaretas gjennom en modell der nettoinntekt legges til grunn som hovedfaktor for beregningen.

Det er svært mange og ulike grunner til at en rettshjelpssøkers reelle betalingsevne, ut

over faktiske nødvendige utgifter er mangelfull.

Vi mener derfor at nettoinntekten speiler faktisk betalingsevne til uforutsatte utgifter på mest korrekt måte. Utgifter til advokat kommer gjerne i forbindelse med oppståtte tvister der søker allerede er i en sårbar situasjon (barnefordeling, felleseieskifte, arbeidsforhold, trygdesak, personskadeerstatning). Dette er livshendelser som kan utløse behov for juridisk bistand, der det offentlige ikke alltid har en etablert veiledningsordning som kan løse tvisten. Endringer i personers liv kan oppstå for alle, og for de aller fleste vil selve saken påvirke søkerens totale økonomiske situasjon gjennom flytting, nyetablering, endring i arbeidssituasjon og overgang fra arbeidsinntekt til trygd, av ulike årsaker.»

Skatteetaten tar ikke direkte stilling til utvalgets forslag, men reiser en rekke problemstillinger. De bemerker at det ut fra Rettshjelputvalgets flertalls beskrivelse ikke er tydelig for dem hvilke inntekter som er relevante for vurderingen og følgelig hva som kan og skal utleveres av opplysninger. Kravet er ikke presist beskrevet og det synes heller ikke å være lagt til grunn riktig forståelse av skatteloven bestemmelser om skattepliktige inntekter. De anbefaler at det klargjøres hvilke inntekter som skal brukes i vurderingene etter rettshjelpsordningen.

Skatteetaten foreslår at det arbeides videre med å klargjøre hvilke opplysninger som skal inngå i beregningsgrunnlaget ved fastsettelse av forskriftsbestemmelser.

5.4.3 Nettoformue

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å innta verdien av egen bolig i beregningsgrunnlaget, er *Barneombudet*, *Caritas Norge*, *Jussbuss*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet privat*, *Kreftforeningen*, *Landsorganisasjonen i Norge*, *Pensjonistforbundet*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Statsforvalteren i Rogaland* og *We shall overcome*.

Juristforbundet, *Juristforbundet privat*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Caritas Norge* støtter forslaget.

Caritas Norge mener det er positivt at beregningsmodellen inkluderer om eventuelle rettshjelpmottakere eier eller leier egen bolig. De viser til at mange i deres målgruppe leier bolig. En modell som foreslått av utvalget vil etter *Caritas*

Norges syn bidra til en mer rettferdig modell for de uten store økonomiske midler.

Landsorganisasjonen i Norge og *We shall overcome* er imot flertallets forslag.

We shall overcome viser til at utgifter til bolig er enormt forskjellig ut i fra hvor i landet man bor, og tilsvarende muligheten for å finne rimeligere bolig. De påpeker at i Oslo ligger også kommunale boliger nært opp til vanlig markedspris. De er bekymret for at høye boligutgifter som ikke tas høyde for i beregningen av egenandelen vil kunne føre til en utilsiktet forskjellsbehandling i muligheten til å kunne få nødvendig rettshjelp. En trygg og forutsigbar bolig i rimelig standard er et basalbehov, ikke et luksusbehov, og bør ikke påvirke muligheten til å kunne få rettshjelp.

Flere av de øvrige høringsinstansene som har uttalt seg er ikke like tydelige på om de er for eller imot forslaget, men reiser ulike bekymringer.

Kreftforeningen uttaler følgende:

«Kreftforeningen er usikre på om det er utelukkende positivt at boligformue inngår i beregningsgrunnlaget, ettersom det virker urimelig om «mennesker med alminnelig inntekt som alltid har betalt sin skatt i en spesielt vanskelig periode, i ytterste konsekvens, skal måtte selge huset sitt for å få rettshjelp.»

Barneombudet peker på at forslaget kan få uheldige konsekvenser, og uttaler:

«Barneombudet spør også om det kan få urimelige konsekvenser for mange familier ved at verdien av formue i egen bolig tas med i beregningen, uten at man får et tilsvarende fratrukk for gjeldsbelastningen. De viser til at verdien av bolig ikke er frie midler en familie har til rådighet. Som utvalget påpeker, kan det medføre en risiko for at noen boligeiere får valget mellom å selge boligen eller ikke få tilgang til rettshjelp. Dette er urimelig å kreve at en familie skal måtte selge egen bolig, og det kan få store konsekvenser for barn som blant annet kan bli tvunget til å bytte skole og nærmiljø. Barneombudet mener det ikke at er et godt nok argument at leietakere kan komme i samme situasjon. Dersom departementet går videre med dette forslaget, mener vi det er viktig å ha et høyt bunnfradrag, og vurdere om gjeldsrenter fra boliglån skal tas med i beregningsgrunnlaget.»

Statens sivilrettsforvaltning og *Statsforvalteren i Innlandet* mener at det er grunn til å se nærmere

på forslaget om at verdien av egen bolig skal inntas i beregningsgrunnlaget.

Flere av høringsinstansene påpeker at det forhold at verdien av bolig varierer avhengig av hvor i landet søkeren bor, kan gi uheldige utslag for retten til rettshjelp.

Statsforvalteren i Rogaland er usikre på om forslaget tar tilstrekkelig hensyn til forskjellene i formuesverdien på egen bolig forskjellige steder i landet. De viser til at formuesverdien av egen bolig i større byer er høyere enn i utkanten av byen, eller i mer grisgrendte strøk. Dette kan gi uheldige utfall med tanke på hvem som skal få rettshjelp, og hvor høy egenandelen vil bli.

Jussbuss mener det ikke er urimelig at boligformue tas inn i beregningsgrunnlaget. De vil likevel bemerke at forskjellen i en boligs formuesverdi i stor grad er knyttet til kvaliteter utenfor mottagers kontroll, og at boligformue ikke nødvendigvis er et tegn på en høy betalingsevne. Et alternativt forslag fra *Jussbuss* er å øke boligfradraget noe, og i tillegg innføre et fradrag i bruttoinntekt for boligeiere og leiere, som er fastsatt etter den kommunen eller det fylket man er bosatt i.

Pensjonistforbundet påpeker at Rettshjelputvalgets forslag medfører at en boligeier med lav inntekt og uten mulighet til å belåne boligen ytterligere, ikke vil kvalifisere til rettshjelp. Det kan medføre at man må selge bolig for å få nødvendig rettshjelp, eller at man tvinges til å ikke få denne hjelpen. Begge deler er etter *Pensjonistforbundets* syn svært uheldig. De viser til at dette er en problemstilling som særlig angår eldre med lave pensjoner og hoveddelen av, eller all, sin formue i boligen. Forbundet mener at nivået for å kvalifisere til fri rettshjelp må legge vekt på både bruttoinntekt og nettoformue, men at (lav) inntekt må vektlegges mer og (beskjeden) formue som ikke kan realiseres må vektlegges mindre. Ingen skal behøve å selge en nøktern bolig for å få nødvendig rettshjelp. *Pensjonistforbundet* og *SAKO*-organisasjonene kan derfor ikke støtte forslaget slik det fremstår nå, men de støtter intensjonene og prinsippene bak forslaget.

Pensjonistforbundet uttaler videre at for fradrag for boligformue bør det tas utgangspunkt i formuesverdien med nødvendige fradrag, slik at personer ikke må selge bolig for å få nødvendig rettshjelp. Utvalgets forslag om å benytte markedsverdi for bolig, minus 7,5 G (om lag 760 000 kroner), medfører at nesten alle boligeiere ikke kan motta fri rettshjelp; i 2019 var gjennomsnittlig kvadratmeterpris for brukte eneboliger 25 691 kroner i 2019. Grensen for nettoformue bør settes til et nivå høyere enn dagens

100 000 kroner etter fradrag – for eksempel 250 000 kroner – slik at personer med lav inntekt ikke må realisere nødvendige eiendeler for å få rettshjelp.

Flere av høringsinstansene, herunder *Statsforvalteren i Innlandet* og *Statens sivilrettsforvaltning*, stiller spørsmål ved hvorfor det skal gis et bunnfradrag på hele 2 G for formue som ikke består av egen bolig, som kontanter og likvide midler. De mener det ikke er rimelig at rettshjelpøkere skal kunne ha likvid formue inntil 200 000 kroner, uten at det blir vektlagt.

5.4.4 Fradrag for forsørgelse av barn

Alle høringsinstansene som uttrykkelig uttaler seg om forslaget om å gi fradrag for utgifter til barn, støtter forslaget. Det gjelder *Barneombudet*, *Frelsesarmeen*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet privat*, *JURK*, *Jussbuss*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Lyngdal kommune*, *Pro Senteret*, *Redd Barna*, *Rettshjelpsentralen*, *Statens Sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Vestland* og *Velferdsalliansen*.

Til illustrasjon uttaler *Likestillings- og diskrimineringsombudet* følgende:

«Likestillings og diskrimineringsombudet mener det er en svakhet ved dagens ordning at det ikke tas hensyn til forsørgerbyrde ved vurderingen av om de økonomiske vilkårene er oppfylt. Ombudet er derfor positiv til forslaget om at forsørgerbyrde skal inngå i beregningen, og mener det er helt avgjørende for å hindre at personer med omsorgsoppgaver får dårligere tilgang på rettshjelp på grunn av forsørgerbyrden.»

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«Vi mener det er spesielt viktig å ta hensyn til utgifter til barn, og at dagens system med samme inntektsgrense for de med og uten barn gir uheldige utslag. Det er ikke tvilsomt at de som forsørger barn har en objektiv konstaterbar merutgift av betydelig størrelse. Forslaget om fradrag med 0,5 G pr. hjemmeboende barn, og inntil 4 barn synes rimelig.»

Statsforvalteren i Møre og Romsdal har innvendinger mot selve beregningen, som de mener gjøres for komplisert. De foreslår en alternativ beregning ved at det tas utgangspunkt i en fast net-

togrense, og at denne faste satsen økes med en angitt beløp for antall mindreårige barn en har forsørgelsesansvar for, uavhengig av samværløsnin-ger.

Statsforvalteren i Vestland påpeker behov for en nærmere definisjon av hva som ligger i forslaget om hjemmeboende barn:

«Det bør definerast kva som er heimebuande barn og kor vidt foreldre òg gjeld «bonusforeldre». Har ein person eit heimebuande barn, dersom barnet ikkje er biologisk/adoptert? Er barnet heimebuande dersom det er ei delt samværsordning, der den rettshjelpssøkjande forelderen har barnet hjå seg ein helg i månaden? Dette er spørsmål som er praktiske og må avklarast.»

5.4.5 Fradrag for renteutgifter til gjeld

De høringsinstansene som uttrykkelig har uttalt seg om forslaget om å gi fradrag for renteutgifter til usikret gjeld er *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Statsforvalteren i Vestland*.

Statens sivilrettsforvaltning, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Statsforvalteren i Vestland* støtter forslaget. Disse høringsinstansene synes det virker rimelig å gi fradrag for renteutgifter som er knyttet til gjeld man ikke kan innfri ved å selge formuesobjekter.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal sier ikke uttrykkelig om de for eller imot forslaget. De mener imidlertid at beregningsgrunnlaget kompliseres ved forslaget, og uttaler:

«Når det gjelder fradrag for renteutgifter for gjeld er det foreslått å skille mellom sikret og usikret gjeld, slik at det bare gis fradrag for renteutgifter knytt til gjeld som ikke kan innfris, ved å selge formuesobjekter. Etter vår vurdering kompliseres også beregningsgrunnlaget ved dette forslaget, og det er den totale gjeldsbelastningen for en husstand som vil ha betydning for betalingsevnen for uforutsatte utgifter.»

5.4.6 Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi

De høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi fortsatt skal vurderes samlet opp mot de økonomiske vilkårene er *Advokatforeningen*, *Jussbuss*, *Statsforvalteren i Møre og Roms-*

dal, *Statsforvalteren i Vestland* og *Pensjonistforbundet*. Samtlige stiller seg bak forslaget.

Statsforvalteren i Vestland peker imidlertid på enkelte utfordringer ved økonomisk identifikasjon for personer som bor sammen:

«For personar som bur i lag, legg ein i dag til grunn at begge vil ha nytte av og felles interesse i rettshjelpa. Derfor vil begge si inntekt telje med i ein søknad om fri rettshjelp. Slik dagens ordning er, vil altså den søkjaren som i utgangspunktet kvalifiserer til fri rettshjelp, men som nettopp har blitt sambuar, i dei fleste tilfelle ikkje lenger vere kvalifisert til fri rettshjelp.

Vi har erfaring med saker der personar som bur saman, heilt klart ikkje har felles interesser av rettshjelpa. Det gjeld spesielt i barnefordelingssaker og i felleseigeskiftesaker. Den nye partnaren til søkjaren vil i slike tilfelle ikkje ha same eigeninteresse som søkjaren. Dette er særleg uheldig i barnefordelingsaker, t.d. der søkjaren ikkje har særleg stor inntekt sjølv, sambuaren har inntekt rett over kravet – og motparten kanskje i tillegg er i posisjon til å få rettshjelp frå advokat. Spørsmålet er om dette er noko som bør takast omsyn til i utrekningsgrunnlaget når ein vurderer den nye ordninga, eller alternativt om sambuande ikkje bør identifiserast økonomisk i desse saks-typane.»

Statsforvalteren i Møre og Romsdal mener at beregningen gjøres unødvendig komplisert. De foreslår at det settes en nettoinntektsgrense for enslige som justeres i tråd med grunnbeløpet i folketrygden, og en grense for ektefeller/samboere som justeres i tråd med grunnbeløpet i folketrygden.

Advokatforeningen har en merknad til utforming av lovteksten når det gjelder økonomisk identifikasjon:

«Etter lovforslaget § 5 (4) skal ektefeller og andre som lever sammen og har felles økonomi vurderes samlet når det økonomiske grunnlaget beregnes. Av merknadene til bestemmelsen (utredningen side 257) fremkommer at «Dersom personene er hverandres motparter, anses de ikke for å ha felles økonomi og skal derfor vurderes hver for seg. Dette kan typisk være tilfellet i foreldretvister der partene ennå ikke har flyttet fra hverandre». Advokatforeningen mener at dette unntaket med fordel kan fremkomme av selve lovteksten i § 5 (4).»

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Om behovet for en ny økonomisk modell

Retts hjelpordningens formål er å sikre nødvendig juridisk bistand til de som ikke har økonomiske forutsetninger til å skaffe dette selv, jf. rettshjelploven § 1. Ordningen er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Den behovsprøvde delen av rettshjelpordningen er basert på et krav om at mottakeren har et økonomisk behov for støtte til rettshjelp. Departementet ønsker å videreføre dette prinsipielle utgangspunktet. Departementet er enig med Rettshjelputvalgets flertall i at formålet med rettshjelpordningen i de behovsprøvde sakene kan ivaretas bedre dersom behovsprøvingen i større grad tar utgangspunkt i rettshjelpsøkerens faktiske betalingsevne. Dette synspunktet har bred støtte blant høringsinstansene. Departementet foreslår derfor en ny modell for økonomisk behovsprøving.

Hovedutfordringene med dagens ordning er etter departementets vurdering at for få faller inn under ordningen, urimelige terskeeffekter ved at parter som er i omtrent samme økonomiske situasjon kan falle på hver sin side av inntekstgrensen, og at egenandelen rettshjelpmottakeren må betale tar for lite hensyn til vedkommendes betalingsevne. Disse utfordringene er etter departementets vurdering dels et resultat av at reglene er for enkle og absolutte, og dels et resultat av at de økonomiske vilkårene for å få innvilget behovsprøvd rettshjelp er for grovmaskede.

Ved utformingen av en ny modell er det en målsetting å få flere personer inn under ordningen, og at de som kvalifiserer for rettshjelp, i større grad skal betale en egenandel som er tilpasset deres betalingsevne.

5.5.2 Nærmere om forslaget til en ny økonomisk modell

Departementet foreslår å endre på de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp. Det foreslås at søkerens bruttoinntekt og nettoformue skal vurderes samlet, og at nettoformue skal vektas halvparten så tungt som bruttoinntekt i vurderingen. Videre foreslår departementet at det skal tas hensyn til forsørgelsesbyrde, og om rettshjelpsøkeren er enslig eller gift/samboende. Forslaget om å ta utgangspunkt i søkers samlede betalingsevne har fått bred støtte blant høringsinstansene.

Departementet foreslår også at det skal være en øvre grense for å ha krav på behovsprøvd retts-

hjelp. Personer må ha en betalingsevne som ikke overstiger 5 ganger folketrygdens grunnbeløp for å ha krav på behovsprøvd rettshjelp. Også dette forslaget har fått bred støtte blant høringsinstansene.

Fastsettelsen av en rettshjelpsøkers betalingsevne får også betydning for hvor stor egenandel vedkommende må betale, jf. punkt 8.5.1.

Vurderingen av betalingsevnen bør etter departementet syn basere seg på økonomiske størrelser som er enkle å identifisere, innhente og etterprøve. Det bør ikke legges opp til skjønnsmessige vurderinger av om en inntekt eller utgift har betydning for fastsettelsen av betalingsevnen.

Departementet foreslår å angi det økonomiske vilkåret i de enkelte bestemmelsene som angir de saklige vilkårene for fri rettshjelp. Utvalgets flertall har foreslått en egen bestemmelse om det økonomiske vilkåret. Dette henger imidlertid sammen med flertallets forslag om at den nye rettshjelploven rendyrkes som en lov om behovsprøvd rettshjelp, mens reglene om rettshjelp uten behovsprøving tas inn i den aktuelle særlovvgivningen. Så lenge loven gjelder både de behovsprøvde og de ikke-behovsprøvde sakene, mener departementet at loven blir mer oversiktlig ved at det økonomiske vilkåret inntas i bestemmelsene som også angir de saklige vilkårene.

5.5.3 Bruttoinntekt

Departementet foreslår, i likhet med Rettshjelputvalgets flertall, at fastsettelsen av søkerens betalingsevne fortsatt skal ta utgangspunkt i søkers bruttoinntekt. Det vil si all form for skattbar inntekt, inkludert næringsinntekt før fradrag. Alle med bruttoinntekt i Norge skal levere skattemelding til skattemyndighetene, og vil dermed ha et skatteoppgjør som enkelt kan bekrefte størrelsen på inntekten.

Selv om en søkers bruttoinntekt er en størrelse det er lett å identifisere, gir ikke denne alltid et riktig bilde av den økonomiske situasjonen. Søkers økonomiske situasjon kan ha endret seg vesentlig siden siste skattemelding eller skatteoppgjør, og det kan derfor være behov for oppdaterte opplysninger om slike inntekter. Det vil derfor kunne være behov for å benytte opplysninger som er innrapportert fra arbeidsgiver for et nærmere angitt tidsrom i beregningen. Betalingsevnen avhenger videre ikke bare av inntekt og formue, men også av rettshjelpsøkerens utgifter. Som nevnt ovenfor foreslår departementet at det i større grad enn i dag skal være den enkeltes helhetlige økonomiske evne som skal være styrende

for om man kvalifiserer til rettshjelp. For å oppnå dette er det etter departementets syn nødvendig å ta hensyn til enkelte utgifter ved fastsettelsen av søkers betalingsevne. Spørsmålet er hvilke utgifter det skal gis fradrag for, og hvordan fradrag for de relevante utgiftene skal beregnes.

Bruttoinntekt er utgangspunktet når man vurderer hvor mye den enkelte skal betale i skatt til staten. Ved beregningen av inntektsskatt gis det en rekke fradrag. En mulig framgangsmåte for å finne søkers betalingsevne kunne ha vært å ta hensyn til disse fradragsberettigede utgiftene også ved beregningsgrunnlaget for rettshjelpordningen. Som også Rettshjelputvalgets flertall påpeker, skal imidlertid skattelovgivningen ivareta andre hensyn enn rettshjelpordningen. I tillegg har man allerede blitt kompensert for disse utgiftene gjennom lavere skatt. Dersom man gjør fradrag for utgifter som alle har, vil det ikke føre til en omfordeling av ressursene til de som har størst behov. Det vil heller ikke innebære en reell forbedring av rettshjelpordningen. I likhet med Rettshjelputvalgets flertall, foreslår derfor departementet at det skal gis egne fradrag ved fastsettelsen av betalingsevnen, jf. punkt 5.5.5 under.

Enkelte høringsinstanser har argumentert for at det også bør gis fradrag for visse andre utgifter enn det Rettshjelputvalget har foreslått. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon mener at utgifter knyttet til det å ha en funksjonsnedsettelse må tas med i vurderingen, og viser til at denne gruppen kan ha store ekstrautgifter knyttet til funksjonsnedsettelsen eller en kronisk sykdom. Departementet viser til at mange av disse vil motta støtte gjennom andre offentlige ordninger. En ordning der det tas høyde for ulike gruppers spesifikke utgifter vil dessuten bli en krevende ordning å praktisere. Videre vil det vanskeliggjøre en eventuell automatisering av beregningen av fri rettshjelp.

Som redegjort for i punkt 5.4.1, har Jussbuss uttalt at det bør gis fradrag for boligkostnader for både eiere og leiere, og vist til at dette er en nødvendig kostnad for livsopphold. Som nevnt ovenfor vil fradrag for utgifter som alle har, ikke føre til en omfordeling av ressursene til de som har størst behov. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig med et slikt fradrag.

En innføring av en ny økonomisk modell vil også føre til at behovet for å søke om dispensasjon fra det økonomiske vilkåret vil bli betydelig redusert fordi flere kommer inn under ordningen. Departementet foreslår derfor, i likhet med utvalgets flertall, at adgangen til å søke om dispensasjon fra de økonomiske vilkårene ikke videreføres.

Skatteetaten har påpekt at kriteriet bruttoinntekt ikke er problematisert i forarbeidene, og heller ikke utdypet i gjeldende rett, men at det er gitt merknader i rundskrivet til rettshjelploven. Skatteetaten mener Rettshjelputvalgets flertall beskrivelse er uklar når det gjelder hvilke inntekter som er relevante for vurderingen, og følgelig hva som kan og skal utleveres. Departementet vil vurdere behovet for å konkretisere hvilke opplysninger som skal inngå i vurderingen av betalingsevnen, samt hvilket tidspunkt som skal danne grunnlag for den økonomiske beregningen, i rettshjelpforskriften.

5.5.4 Nettoformue

Departementet er enig med Rettshjelputvalgets flertall i at nettoformue fortsatt skal inngå i beregningsgrunnlaget, men følger ikke opp forslaget om at verdien av egen bolig også skal inngå i søkers formue. Det er delte synspunkter blant høringsinstansene på dette forslaget.

Departementets vurdering er at det er flere uheldige utslag ved å inkludere verdien av boligen i søkers formue, og at disse veier tyngre enn ulempene utvalgets flertall viser til. Verdien av egen bolig er ikke frie midler en familie har til disposisjon. Boligformue er heller ikke nødvendigvis et tegn på en høy betalingsevne. Det er departementets inntrykk at kjernegruppen blant de som får innvilget rettshjelp i dag enten leier eller eier en bolig av moderat verdi.

Utvalgets flertall legger til grunn at det å inkludere verdien av bolig i formuen kan medføre en risiko for at noen boligeiere får valget mellom å selge boligen eller ikke få tilgang til rettshjelp. Selv om enkelte vil kunne ta opp lån med sikkert i boligen, risikerer man i ytterste konsekvens at en familie må selge boligen for å få tilgang til rettshjelp. Dette vil etter departementets syn være uheldig.

Departementet viser dessuten til at boligprisene gjerne øker mer enn grunnbeløpet i folketrygden på årsbasis. Dersom verdien av boligen skulle medregnes i formuen, vil høy boligprisvekst kunne føre til at andelen personer med rett til fri rettshjelp, ville avtatt over tid. Videre både er og utvikler boligprisene seg ulikt på landsbasis. Boligprisveksten er generelt sett sterkere i byene enn i distriktene. Hvor i landet man bor ville derfor kunne fått betydning for om man faller inn under ordningen eller ikke. Personer med relativt lav inntekt ville kunne falt utenfor ordningen over tid, dersom de tilfeldigvis bor i en del av landet hvor boligprisveksten er høy. Dette vil kunne

fremstå som urettferdig, særlig sett i sammenheng med at bolig ikke er et særlig likvid formuesobjekt. Et alternativ som også utvalgets flertall har vurdert og forkastet, og som også er trukket frem i høringsrunden, er å legge formuesverdien av bolig til grunn fremfor markedsverdien. Departementet viser imidlertid til at de samme motargumentene nevnt ovenfor gjør seg gjeldende selv om man legger formuesverdien til grunn.

Spørsmålet om verdien av egen bolig skal medregnes eller ikke må også vurderes i lys av departementets forslag om å innføre graderte egenandeler, jf. punkt 8.5.1. Konsekvensen av å holde verdien av egen bolig utenfor beregningsgrunnlaget er – for rettshjelpmottakere som også er boligeiere – at verdien av boligen er uten betydning for hva vedkommende skal betale i egenandel. Dette åpner for at rettshjelpmottakere som reelt sett har høyere formue, kan betale mindre i egenandel enn rettshjelpmottakere som har lavere formue. En rettshjelpmottaker kan for eksempel ha lite bankinnskudd, men bo i en verdifull bolig og ha lite gjeld. Dersom verdien av bolig skal holdes utenfor vil denne rettshjelpmottakeren betale en lavere egenandel enn en rettshjelpmottaker som har noe mer bankinnskudd, men som ikke eier egen bolig. Etter departementets vurdering vil dette imidlertid sjeldent komme på spissen.

Personer med nedbetalte boliger med høy markedsverdi, og som etter departementets forslag vil måtte betale en forholdsvis lav egenandel, er gjerne eldre personer. Denne gruppen utgjør et betydelig mindretall av de som søker om behovsprøvd rettshjelp. Innenfor kjerneområdene som foreldretvister, skifte og oppsigelse i arbeidsforhold, er det klart flest yngre søkere. Det samme gjelder også personskadesakene og trygdeklagene. De godt vokse som søker om rettshjelp, søker ofte bistand innenfor sakstyper som ikke er prioriterte, for eksempel arv, fast eiendom, uprioritert erstatningskrav og lignende, der søknaden som hovedregel uansett avslås selv om de økonomiske vilkårene er oppfylt.

Etter departementets syn viser disse eksemplene at konsekvensen av å holde verdien av bolig utenfor formuen ved fastsettelsen av egenandelen, ikke vil slå urimelig ut i praksis.

Departementet bemerker forøvrig også at ingen av de andre nordiske landene regner formue knyttet til verdien av egen bolig med i søkers formue.

Departementets forslag om å fortsatt holde formue knyttet til verdien av egen bolig utenfor, vil i tillegg kunne gi et enklere beregningsgrunnlag som består av færre økonomiske størrelser.

Det innebærer også at det i større grad tilrettelegges for automatisert saksbehandling.

Departementets forslag innebærer etter dette at formue fortsatt skal vurderes på samme måte som i dag, men at den skal inngå i en samlet vurdering av søkers betalingsevne.

5.5.5 Fradrag for forsørgelse av barn

Husholdninger med barn har store ekstrakostnader sammenlignet med husholdninger uten barn. Departementet foreslår derfor å følge opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om at det skal gis et fradrag for rettshjelpmottakere som har utgifter til barn. Dette innebærer at flere husholdninger med barn faller inn under ordningen, og at disse skal betale en lavere egenandel enn husholdninger uten utgifter til barn, jf. punkt 8.5 om egenandeler. Forslaget har fått bred støtte i høringen.

Husholdninger som mottar barnebidrag, barnetrygd og stønad til barnetilsyn, skatter ikke av dette, og de økonomiske størrelsene inngår derfor ikke i vurderingen av husholdningens betalingsevne. Departementet er enig med Rettshjelputvalgets flertall i at det likevel er grunn til å gi et fradrag for utgifter til barn. Barnetrygden dekker ikke alle utgiftene forbundet med å forsørge barn, og det er ikke ønskelig at foreldre skal måtte kutte i nødvendige utgifter til barn for å få tilgang til rettslig bistand. Slik bistand kan også være nødvendig for å kunne ivareta barnets interesser, for eksempel i en foreldretvistsak.

I utgangspunktet er det ønskelig å utforme reglene slik at det bare gis fradrag når søker faktisk har utgifter til barn. Departementet har derfor vurdert om det, i tillegg til foreldreskap, bør være et vilkår at søkeren enten har barnet boende fast hos seg, eller at søkeren har utgifter til barnet i form av barnebidrag. Et slikt vilkår forutsetter at søker selv legger fram dokumentasjon på betaling av barnebidrag. Det vil derfor innebære en mer tidkrevende søknadsprosess og vil dessuten kunne vanskeliggjøre en eventuell automatisering av søknadsprosessen. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det skal være tilstrekkelig at søkeren har forsørgelsesplikt etter reglene i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) kapittel 8. Forsørgelsesplikten følger med foreldreskapet og opplysninger om den kan derfor enkelt innhentes fra Folkeregisteret. Det er dermed ikke nødvendig å dokumentere at søkeren faktisk har utgifter til barn.

Departementet bemerker at fradraget ikke skal kompensere for alle utgiftene ved å ha barn, men at det skal være et fradrag fordi denne grup-

pen har bundne utgifter til barna og deres økonomiske forpliktelser vil derfor være høyere enn de som ikke har barn.

For par som har felles foreldreansvar for barn, justeres betalingsevnen for forsørgelsesbyrde på bakgrunn av husholdningens samlede betalingssevne, og ikke etter betalingsevnen til den enkelte som inngår i husholdningen. Dette sikrer at nedjusteringen for forsørgelsesbyrde ikke blir dobbelt så stor for par som for enslige.

Når det gjelder beregningen av fradraget, herunder antallet barn man kan få fradrag for, foreslår departementet at dette reguleres nærmere i forskrift.

5.5.6 Fradrag for renteutgifter til gjeld

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å gi fradrag for årlige renteutgifter av negativ nettoformue.

Forslaget innebærer at den som behandler søknaden om rettshjelp, må finne ut hvor mye søkeren har i negativ nettoformue. Når departementet ikke følger opp forslaget om at verdien av boligen skal inngå i søkerens nettoformue, jf. punkt 5.5.4, vil det etter departementets syn heller ikke være mulig å vurdere om søkeren har negativ nettoformue. Forutsetningen for å vurdere et rentefradrag bortfaller dermed. Konsekvensen av dette er at departementet heller ikke følger opp flertallets forslag om å gi fradrag for renteutgifter til negativ nettoformue.

5.5.7 Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi

Departementet følger opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å videreføre regelen om at ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi skal vurderes samlet opp mot de økonomiske vilkårene. Regelen står i dag i rettshjelpforskriften, men departementet foreslår i likhet med utvalgets flertall å ta dette inn i rettshjelploven. Videre foreslår departementet visse klargjøringer på bakgrunn av innspill som har kommet fram i høringen.

Som nevnt under punkt 5.5.1 er det rettshjelpsøkerens faktiske betalingsevne som bør være avgjørende for om man har rett til rettshjelp, og hvor stor egenandel man må betale. Det å bo flere personer i samme husholdning gir stordriftsfordeler. Det vil derfor ikke gi et riktig bilde av betalingsevnen til samboere med felles økonomi, dersom søkerens økonomi vurderes separat. Departementet mener den fordel som ligger i å ha fel-

les økonomi med en annen fremdeles bør tas i betraktning ved vurderingen av om det offentlige skal betale for juridisk hjelp. Departementet foreslår derfor i likhet med Rettshjelputvalgets flertall at ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, fortsatt skal vurderes samlet opp mot de økonomiske vilkårene. Dette innebærer samtidig at en rettshjelpsøker som har ektefelle eller samboer skal betale en høyere egenandel enn en som er enslig, jf. punkt 8.5.1 om egenandeler.

Utvalgets flertall mener at personer som i utgangspunktet skal vurderes samlet, men som er hverandres motparter, ikke skal anses for å ha felles økonomi og derfor skal vurderes hver for seg. Som eksempel viser flertallet til foreldretvister der partene ennå ikke har flyttet fra hverandre, jf. merknaden til lovutkastet § 5 fjerde ledd i utredningen. Dette er også praksis i dag, se rettshjelpgrundskrivet punkt 4.3.1.

Statsforvalteren i Vestland viser til erfaring med saker der de mener personer som bor sammen helt klart ikke har felles interesse av rettshjelpen. Dette gjelder spesielt i foreldretvister og i felleseieskiftesaker. Statsforvalteren peker på at forutsetningen om felles interesse i utfallet av en sak står svakt i situasjoner der en forelder blir identifisert økonomisk med sin nye partner i forbindelse med tvist mot den andre forelderen. Statsforvalteren stiller spørsmål om dette er noe det bør tas hensyn til når man vurderer den nye ordningen, eller alternativt om samboende ikke bør identifiseres økonomisk i disse sakstypene.

Departementet har forståelse for synspunktet om at en ny samboer ikke nødvendigvis har samme interesse i saken som den som søker om rettshjelp i situasjonene nevnt ovenfor. Departementet mener likevel at også ny samboer i mange situasjoner vil ha interesse i utfallet av en foreldretvist eller et skifteoppgjør med samboerens tidligere samboer eller ektefelle. Departementet kan derfor ikke se at det er grunnlag for å generelt unnta disse sakstypene fra økonomisk identifikasjon.

I likhet med flertallet, foreslår heller ikke departementet å videreføre dagens regel om at det også skal foretas en samlet økonomisk vurdering når flere personer sammen søker om fri rettshjelp eller hvor andre enn søkeren også har reell interesse i de spørsmål det gjelder. Bakgrunnen for dette er at en slik samlet vurdering blir vanskelig å praktisere i kombinasjon med forslaget om graderte egenandeler.

En samlet vurdering av ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi inne-

bærer at det må innhentes opplysninger om rettshjelpsøkers eventuelle ektefelle og samboer i tillegg til søker selv. Se nærmere om dette i punkt 10.4.2.

Når det gjelder den nærmere reguleringen av beregningsgrunnlaget for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, vil departementet regulere dette nærmere i forskrift.

6 Behovsprøving for vernepliktige

6.1 Gjeldende rett

Vernepliktige i førstegangstjeneste har i dag rett til gratis rettshjelp uten behovsprøving i saker hvor det ellers er rett til behovsprøvd rettshjelp, jf. rettshjelploven § 11 første ledd nr. 5, jf. § 16 første ledd. Denne spesialregelen ble i sin tid etablert som et særskilt rettshjelptiltak, blant annet på bakgrunn av at vernepliktige ikke har alminnelig inntekt.

6.2 Rettshjelputvalgets forslag

Rettshjelputvalgets flertall foreslår å fjerne spesialregelen om unntak fra behovsprøving for vernepliktige i førstegangstjeneste. Etter flertallets syn er det vanskelig å se at det er gode grunner for at vernepliktige med god økonomi skal unntas fra de alminnelige reglene om behovsprøving.

Flertallet påpeker at de fleste vernepliktige som ikke har veldig høy formue, uansett vil ha krav på behovsprøvd rettshjelp når de er i førstegangstjeneste. Systemet med behovsprøving og egenandeler gir gode insentiver til effektiv ressursbruk, noe som også er ønskelig i saker som involverer vernepliktige.

6.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget.

6.4 Departementets vurdering

Departementet følger opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne retten for vernepliktige i førstegangstjeneste til rettshjelp uten behovsprøving i saker hvor det ellers er rett til behovsprøvd rettshjelp. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot forslaget.

Rettshjelplovens system er slik at den i utgangspunktet ikke gir rettigheter til særskilte persongrupper, men til sakstyper. Regelen om gratis rettshjelp for vernepliktige i førstegangstjeneste er et unntak fra dette prinsippet. Departementet ønsker å videreføre og rendyrke prinsippet om at det i utgangspunktet er sakstypen, og ikke om man tilhører en utvalgt gruppe personer, som avgjør om man har krav på rettshjelp. Det kan likevel legges vekt på individuelle forhold hos søkeren, både i vurderingen av om det skal gis rettshjelp og i hvilket omfang. Dette taler for å fjerne spesialregelen for vernepliktige.

Videre kan departementet, i likhet med utvalgets flertall, ikke se at det foreligger tilstrekkelig gode grunner for at vernepliktige med god økonomi skal unntas fra de alminnelige reglene om behovsprøving. På bakgrunn av dette foreslår departementet derfor at spesialregelen om unntak fra behovsprøving for vernepliktige i førstegangstjeneste fjernes.

7 Årlig justering av de økonomiske vilkårene i tråd med folketrygdens grunnbeløp

7.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rettshjelplov er det ingen automatisk justering av de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp, verken i tråd med pris- eller lønnsutviklingen i samfunnet. Siden inntekts- og formu- esgrensene er regulert i fastsatte kronebeløp, må disse justeres gjennom politiske vedtak.

7.2 Rettshjelputvalgets forslag

Rettshjelputvalgets flertall anbefaler i utredningen punkt 22.4.5 at de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp automatisk justeres årlig, slik at antall personer som kvalifiserer for retts- hjelp (dekningsgraden) ikke faller over tid. Utval- gets flertall anbefaler at de økonomiske vilkårene knyttes opp mot folketrygdens grunnbeløp.

En justering i tråd med folketrygdens beløp vil innebære at dekningsgraden for behovsprøvd rettshjelp holder seg forholdsvis stabil over tid. Dette vil også innebære at statens kostnader blir forholdsvis stabile, og vil øke i takt med pris- veksten. Utvalget viser til at dersom justeringen skjer automatisk, slipper man reformer som bidrar til å heve dekningsgraden fra et uaksepta- belt til et akseptabelt nivå. Fremtidige reformer kan heller se på andre aspekter ved ordningen for å gjøre den bedre og mer treffsikker.

Utvalgets flertall påpeker at et alternativ til å justere de økonomiske vilkårene i tråd med folke- trygdens grunnbeløp, er å justere beregnings- grunnlaget i tråd med utviklingen i inflasjonen (konsumprisindeksen). En slik justering vil sikre at personer på inntektsgrensen har lik realinntekt over tid. Reallønnsnivået i økonomien øker deri- mot over tid, slik at en stabil reallønn oppleves som en nedgang relativt til samfunnet for øvrig. En annen innvending utvalgets flertall har mot inflasjonsjustering, er at priser på juridiske tje- ner ikke øker likt med inflasjonen. Utvalgets fler- tall viser til at prisen på juridiske tjenester har økt omtrent på nivå med folketrygdens grunnbeløp siden 2005. Det vil si at en justering med inflasjon

hadde ført til at personer med akkurat for høy inn- tekt for å kvalifisere for rettshjelp, ville måtte bruke en stadig større andel av inntekten sin for å kjøpe juridisk rådgivning over tid.

7.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om for- slaget om en årlig justering av de økonomiske vil- kårene er *Advokatforeningen, Barneombudet, Bor- garting lagmannsrett, Bufetat region vest, Bufetat region øst, Dommerforeningens fagutvalg, Domsto- ladministrasjonen, Funksjonshemmedes Fellesorga- nisasjon, Forbrukerrådet, Fredrikstad og Halden tingrett (nå en del av Søndre Østfold tingrett), Gatejuristen, Hamar kommune, ICJ-Norge, Jurist- forbundet, Juristforbundet privat, JURK, Jussbuss, Jussformidlingen, Jusshjelpe Nord-Norge, Kreftfore- ningen, Leieboerforeningen, Likestillings- og diskri- mineringsombudet, Lyngdal kommune, Norsk Syke- pleierforbund, Oslo tingrett, Pensjonistforbundet, Rettshjelpsentralen, Statens sivilrettsforvaltning, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Vestland, Velferdsalli- ansen og Øvre Eiker kommune.*

Samtlige av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget om en juste- ring i tråd med folketrygdens grunnbeløp.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«Utvalget har foreslått at de økonomiske vilkå- rene knyttes opp mot folketrygdens grunnbe- løp (G). SRF er enig i forslaget, og ser behov for en regelmessig justering av grensene. His- torien har vist at systemet med nominelle gren- ser har fungert dårlig, og at betydelig færre omfattes av rettshjelpsordningen i dag enn da ordningen ble innført.»

Advokatforeningen uttaler:

«Etter dagens ordning er inntektsgrensene fastsatt i rettshjelpsforordningen og angitt i kro-

nebeløp. Erfaringsmessig går det svært mange år mellom hver gang inntektsgrensene endres. På grunn av lønns- og kostnadsveksten i samfunnet, har den manglende justeringen av inntektsgrensene ført til at stadig flere faller utenfor ordningen. Utvalget har derfor foreslått å knytte sin inntekts- og formuesberegning til folketrygdens grunnbeløp (G).

Advokatforeningen mener det er helt nødvendig at ordningen knyttes opp til folketrygdens grunnbeløp (G), slik utvalget foreslår. I dag har vi en uholdbar situasjon der inntektsgrensene er regulert i faste tall som må justeres gjennom politiske vedtak. I praksis har manglende justering av inntektsgrensene i tråd med samfunnets øvrige lønns- og kostnadsutvikling ført til at stadig flere har falt utenfor ordningen om fri rettshjelp. Med inntektsgrensen slik den er i dag, faller alle 100 prosent uføre utenfor ordningen. Det er svært få som mottar noen form for regelmessig lønn eller offentlige ytelser som faller inn under ordningen, noe som vises tydelig ved det at studenter og personer som mottar sosial stønad utgjør over halvparten av gruppen som faller innenfor dagens inntektsgrense.»

Jussbuss uttaler:

«For det første vil Jussbuss stille seg bak forslaget om å knytte beregningsgrunnlaget til Folketrygdens grunnbeløp, og vi oppfordrer departementet til å følge utvalgets anbefaling. Etter vårt syn har historien vist at beregningsgrunnlaget må knyttes til folketrygdens grunnbeløp. Uten en automatisk justering har borgernes rettsikkerhet tapt prioriteringskampen i skiftende regjeringers budsjetter. Denne negative trenden må stoppe. Automatisk justering er avgjørende for å sikre at støtte til rettshjelp er en faktisk rettighet og ikke noe som blir uthult over tid.

Vi kan ikke igjen risikere at en ordning som forespeilet å skulle dekke mellom 25 % og 50 % av befolkningen, ender med en dekningsgrad på under 8 %.

Jussbuss har selv merket hvordan manglende justering av grensene for behovsprøvd rettshjelp over tid har ført til at flere og flere står i fortvilte situasjoner uten å få prøvd om de får de rettighetene de har krav på. Fra 2005 til 2018 har antallet saker Jussbuss har tatt inn økt med ca. 50 %. Denne økningen viser hvordan rettshjelpsbehovet i samfunnet har økt, og at

flere og flere blir avhengige av rettshjelpstilbud, som Jussbuss, for å få behovet dekket.»

7.4 Departementets vurdering

7.4.1 Behovet for årlige justeringer av de økonomiske vilkårene

Departementet foreslår, i likhet med Rettshjelputvalgets flertall, en årlig og automatisk justering av de økonomiske vilkårene for rettshjelp.

Dagens ordning med nominelle grenser har vist seg å fungere dårlig. Før inntektsgrensene ble oppjustert i januar 2022 og januar 2023, var det kun 9 prosent av den voksne befolkningen som falt inn under ordningen. Mangelen på jevnlig justering av de økonomiske vilkårene utgjør etter departementets syn et stort rettssikkerhetsproblem. Departementet mener derfor at det er viktig å få på plass en årlig og automatisk justering. Det er bred støtte blant høringsinstansene for dette.

Den generelle pris- og lønnsutviklingen i samfunnet, innebærer at gradvis færre personer omfattes av ordningen dersom nivået for å kvalifisere til å motta støtte til rettshjelp ikke justeres. Denne utfordringen vil også gjøre seg gjeldende for de prosentvise egenandelene, der lønnsutviklingen over tid vil kunne føre til at stadig flere må betale høyere egenandeler. I sum vil dette kunne føre til at rettshjelpordningen blir dårligere over tid. Jevnlig justering av de økonomiske vilkårene og presentsats for egenandeler er nødvendig for å unngå dette. Departementet mener det er viktig at grensen for behovsprøvd rettshjelp og presentsatsene for egenandeler så langt som mulig følger pris- og lønnsutviklingen i samfunnet.

7.4.2 Alternative modeller for justeringer

Det er flere alternative måter å justere de økonomiske vilkårene på. Ett alternativ er å knytte de økonomiske vilkårene opp mot folketrygdens grunnbeløp. Et annet alternativ er å knytte det til prisveksten i samfunnet, målt ved konsumprisindeksen.

Fastsettingen av folketrygdens grunnbeløp vurderes på bakgrunn av forventet lønnsvekst, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år, jf. lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 14 tredje ledd. Beløpet fastsettes årlig av regjeringen. Dette kan reguleres ved å lovfeste at det økonomiske vilkåret skal utgjøre et visst antall ganger folketrygdens grunnbeløp. Å knytte de økonomiske vilkårene til folketrygdens grunnbeløp vil

sikre at andelen personer som har krav på rettshjelp vil forholde seg tilnærmet konstant over tid, og egenandelen en rettshjelpssøker må betale ikke vil øke over tid, forutsatt at vedkommendes betalingsevne har økt i takt med grunnbeløpet i folketrygden.

Rettshjelpordningen skal ivareta de som ikke selv har råd til å betale for juridiske tjenester. Husholdningene som vil falle inn under ordningen etter departementets forslag, vil generelt sett ha en svært beskjeden nettoformue, og nærmere 60 prosent av husholdningene mottar offentlige ytelser som justeres i takt med folketrygdens grunnbeløp. Dette gjelder for eksempel uføre og personer som lever på andre ytelser fra NAV. Hvis man ser bort fra pensjonisthusholdninger, er tilsvarende andel om lag 50 prosent. Dette tilsier at også det økonomiske vilkåret bør knyttes opp mot folketrygdens grunnbeløp, slik at ikke uføre og personer som mottar andre ytelser fra NAV etter en tid igjen faller utenfor ordningen.

Et alternativ til en justering opp mot folketrygdens grunnbeløp er å knytte de økonomiske vilkårene til utviklingen i prisveksten i samfunnet, målt ved konsumprisindeksen. Dette kan gjøres ved at man lovfester at det økonomiske vilkåret skal reguleres årlig ut fra endringen i konsumprisindeksen for en bestemt måned siden siste justering. En justering i takt med prisveksten vil sikre at personer på inntektsgrensen har lik realinntekt over tid. Reallønnsnivået i økonomien øker deri-

mot over tid, slik at en relativt stabil reallønn kan oppleves som en nedgang relativt til samfunnet for øvrig. I tillegg øker ikke prisene på juridiske tjenester likt med inflasjonen. Prisen på juridiske tjenester har økt omtrent på nivå med folketrygdens grunnbeløp siden 2005. Det vil si at en justering med inflasjon hadde ført til at personer med akkurat for høy inntekt for å kvalifisere for rettshjelp, ville måtte bruke stadig større andel av inntekten sin for å kjøpe juridisk rådgivning over tid.

Etter en samlet vurdering mener departementet at en justering opp mot folketrygdens grunnbeløp vil være det beste alternativet. Ettersom nettoformuen til husholdningene som vil falle inn under ordningen generelt sett er beskjeden, er det først og fremst utviklingen i husholdningens bruttoinntekt som vil ha betydning for hvordan husholdningens betalingsevne utvikler seg over tid. Etter departementets syn tilsier dette at husholdningens gjennomsnittlige betalingsevne vil øke tilnærmet i takt med folketrygdens grunnbeløp. Dette må både ses i sammenheng med at folketrygdens grunnbeløp justeres årlig i takt med den alminnelige lønnsutviklingen, og at en stor andel av husholdningene som vil falle inn under ordningen har ytelser som er koblet direkte til folketrygdens grunnbeløp som sin primære inntektskilde. En justering opp mot folketrygdens grunnbeløp vil sikre at dekningsgraden for behovsprøvd rettshjelp holder seg forholdsvis stabil over tid, og at kostnadene blir forholdsvis stabile.

8 Endringer i reglene om egenandeler

8.1 Gjeldende rett

Når rettshjelp mottas etter behovsprøving, skal søkeren betale en egenandel, jf. rettshjelploven § 9 og rettshjelpforskriften kapittel 2.

Ved fritt rettsråd er egenandelen én gang den offentlige salærsatsen, som per mai 2023 er 1 140 kroner (1 180 kroner fra 1. juli 2023 jf. Prop. 118 S (2022-2023)). I saker med fri sakførsel utgjør egenandelen 25 prosent av utgiftene, men maksimalt åtte ganger salærsatsen. Det vil si 9 120 kroner per mai 2023. Det kan ikke gis dispensasjon fra plikten til å betale egenandel. Personer med bruttoinntekt under 100 000 kroner er imidlertid fritatt fra å betale egenandel, både i rettsrådsaker og i sakførselsaker. Dersom rettshjelpen gis som fritak for rettsgebyr, betales det ikke egenandel.

Det skal heller ikke betales egenandel i saker der inntekten og formuen til søkeren ikke er avgjørende for søknaden (ikke-behovsprøvede saker).

Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi betaler samme egenandel som enslige.

Etter rettshjelploven § 9 skal mottakeren betale en egenandel av «utgiftene til bistand etter denne lov», og i rettshjelpforskriften § 2-1 står det også at mottakerne skal betale en egenandel av «utgiftene». Videre står det i rettshjelprundskrivet punkt 5.2 at mottakeren skal betale en egenandel av «de totale rettshjelputgifter som staten dekker for mottakeren i anledning en sak». Praksis i domstolene ser likevel ut til å være at egenandelen kun beregnes på grunnlag av advokatsalæret, slik at verken fraværsgodtgjørelse eller reiseutgifter inngår i beregningen.

For fri sakførsel skal det i utgangspunktet betales én egenandel per bevilling om fri sakførsel. Dersom en sak ankes inn for en høyere rettsinstans og det på nytt innvilges fri sakførsel, skal det betales ny egenandel. Dette gjelder ikke i de tilfeller der en bevilling til fri sakførsel automatisk omfatter sakens behandling i høyere rettsinstans, jf. rettshjelploven § 22 tredje ledd og rettshjelprundskrivet punkt 5.2.

Egenandelen beregnes av rettshjelputgiftene i saken. Klienten betaler ikke merverdiavgift av egenandelen, jf. rettshjelpforskriften § 2-3 tredje punktum. Egenandelen skal som hovedregel betales på forskudd, jf. rettshjelpforskriften § 2-3 andre punktum.

Egenandelen skal betales direkte til advokaten, både i rettsrådsaker og sakførselsaker, jf. rettshjelploven § 3 andre ledd første punktum, og rettshjelpforskriften § 2-3 første punktum. Advokaten får på sin side avkortet utbetalingen fra det offentlige med et beløp tilsvarende egenandelen.

8.2 Regulering av egenandelen i andre nordiske land

Alle rettshjelpmottakere i Sverige må betale en egenandel. Dette begrunnes med at partene bør stå i en likeverdig prosessøkonomisk situasjon ved at begge partene må ta kostnader i betraktning når de tar valg. Videre skal alle ha en interesse av å holde kostnadene ved bistanden nede, slik at de totale rettshjelpkostnadene ikke blir høyere enn nødvendig. Størrelsen på egenandelen avhenger av beregningsgrunnlaget. Egenandene er angitt som en prosentandel av salæret til rettshjelperen. Departementet viser for øvrig til utredningen punkt 22.3.2.

Rettsrådsstadiet i Danmark er inndelt i tre trinn. Første trinn er en førstelinjetjeneste som gir rådgivning. Her betales det ikke egenandel. I de øvrige to stadiene betales en fast egenandel som gjelder for alle, uavhengig av betalingsevne. På trinn to, som omfatter rådgivning ut over helt grunnleggende muntlig rådgivning, er egenandelen på 25 prosent av utgiftene. På tredje trinn, som omfatter rådgivning i forbindelse med forliksforhandlinger, er egenandelen på 50 prosent av utgiftene. I saker for domstolene betales det ikke egenandel.

Finland har et todelt system for beregning av egenandel. Det betales en grunnandel på grunnlag av søkerens inntekt, og en tilleggsandel på grunnlag av søkerens formue. Tilleggsandelen utgjør halvparten av søkerens nettoformue som

overstiger 5000 euro. Unntatt fra beregningen er som utgangspunkt formue knyttet til bolig, fritidsbolig og bil.

Felles for de nordiske landene at egenandelen kun beregnes av advokatutgiftene. Videre har ingen av landene har et tak på egenandelen. Utvalgets flertall forklarer dette med at landene har mekanismer som i større grad regulerer tidsbruken i den enkelte sak, sammenlignet med Norge. I Finland har man for eksempel i utgangspunktet et tak på 80 timer rettshjelp per sak, inkludert en eventuell domstolsbehandling av saken.

8.3 Rettshjelputvalgets forslag

8.3.1 Regulering av egenandel

Rettshjelputvalgets flertall foreslår en egenandelsmodell med prosentvise egenandeler som øker med husholdningens betalingsevne. Egenandelen i kroner beregnes ut fra de samlede rettshjelp-utgiftene i saken.

Utvalgets flertall har to forslag til egenandelsformel: ett forslag som flertallet anbefaler, og ett som oppfyller mandatets krav om at det offentliges utgifter til rettshjelp ikke skal overskride dagens nivå; det såkalte null-alternativet. Flertallet uttaler følgende om de to alternativene i utredningen punkt 22.4.3:

«Utvalgets flertall har gjennom hele utredningsarbeidet sett etter muligheter for å omprioritere ressurser slik at det kan gis mer og bedre rettshjelp uten å øke ressursbruken fra dagens nivå. Det er foreslått til dels kraftige grep for å få ned ressursbruken i saker for domstolene og barneverns- og helsenemndene, det er foreslått endringer i de prioriterte saksområdene, og modellen med beregningsgrunnlag vil gjøre ordningen mer treffsikker. Likevel har det ikke lyktes utvalgets flertall å frigjøre nok ressurser til å øke dekningsgraden til et forsvarlig nivå innenfor det såkalte null-alternativet. Utvalgets flertalls foretrukne forslag vil innebære en økning av kostnadene på omtrent 22 prosent, men vil til gjengjeld føre til at en fjerdedel av befolkningen oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp.

Det foreslåtte null-alternativet vil gi en dekningsgrad på 17 prosent. Som nevnt under punkt 22.2.1 opplyser 17 prosent av befolkningen at de ikke ville kunne bære en uforutsett utgift på 10 000 kroner. Nødvendig advokat-hjelp vil i mange tilfeller kunne koste det tidobbelte av dette. Null-alternativet vil derfor ikke

gi hele befolkningen en mulighet til å identifisere og ivareta sine rettslige interesser, slik for-målet med loven er.»

Utvalgets flertall foreslår at det innføres egenandeler som øker proporsjonalt med ressursbruken. Flertallet mener dette vil bidra til at advokatens tidsbruk oppleves som en begrenset ressurs for rettshjelpmottakeren.

Videre uttaler flertallet at dagens ordning med en øvre begrensning på egenandelene fungerer dårlig. De foreslår derfor at egenandelen gjøres til en prosentandel av utgiftene, uten en øvre begrensning. Forutsigbarhet for rettshjelpsmottakerne foreslås sikret på andre måter. Én slik måte er forhåndsfastsatte tak på tidsbruk. En annen er at mottakerne vet hvilken timesats de skal betale, og får en mer aktiv rolle i å prioritere advokatens tidsbruk.

Utvalgets flertall mener det er viktig at retts-hjelpsordningen ikke skaper skjevheter. En treffsikker ordning bør ha egenandeler som øker med betalingsevnen, særlig for dem innenfor ordningen med best råd. Utvalgets flertall foreslår derfor en ordning hvor den høyeste egenandelen er på hele 75 prosent av utgiftene. Om bakgrunnen for dette uttaler de i utredningen punkt 22.4.3:

«Utvalgets flertall uttaler at vurderingen av hvor høy den øverste satsen for egenbetaling bør være, har vært vanskelig. Hensynet til likebehandling taler for at satsen for egenandelen løper så høyt som mulig. En høy egenandel vil bidra til at man unngår terskeeffekter mellom dem som så vidt faller utenfor og så vidt faller innenfor ordningen. I tillegg vil man med høye egenandeler kunne hjelpe mange til en relativt lav kostnad. Dette fordi hovedfordelen for dem som betaler en svært høy egenandel, ikke vil ligge i den andelen staten betaler, men i systemet for øvrig – først og fremst den offentlige rettshjelpssatsen, men også et mer forutberegnet system med et tak for antall timer. Disse argumentene taler for at egenandelen burde kunne settes opp mot 99 prosent.

Argumentet om at den viktigste fordelene for dem som betaler mest i egenandel, ikke ligger i det offentliges subsidiering, men i at de kommer innenfor et regime med en lav timepris, er også det viktigste argumentet mot en svært høy egenandel. Med høye egenandeler er det offentlige støtteelementet lite, og hovedpoenget med ordningen er i disse tilfellene at man oppnår en offentlig prisregulering på advokattjenester. Selv om det er frivillig for den

enkelte advokat å påta seg oppdrag etter loven, er det likevel ikke ønskelig å etablere systemer med offentlig regulering av priser. Utvalgets flertall uttaler at for advokatene vil en prisregulering opp mot rettshjelpssatsen være spesielt lite gunstig, all den tid rettshjelpssatsen ligger såpass mye lavere enn markedsprisen for øvrig. Dette kan videre gå utover tilgangen på kvalifiserte advokater på sikt. Hensynet til å unngå en kunstig prisregulering tilsier derfor at egenandelene bør settes lavere.»

Utvalgets mindretall, medlemmet Moksness, stiller seg tvilende til at flertallets antagelser om at rettshjelpmottakere vil være i stand til å styre ressursbruken i saken vil slå til.

Utvalgets flertall mener det vanskelig lar seg gjøre å beregne egenandeler av faktisk medgått tid, så lenge advokaten kompenseres etter stykkprisprinsippet. Dette fordi stykkprissystemet bygger på gjennomsnittsbetraktninger som ikke kan anføres overfor den enkelte rettshjelpmottaker. Utvalgets flertall foreslår derfor at dagens system med stykkpriser erstattes av et system med et forhåndsfastsatt tak for antall timer rettshjelpmottakeren har til rådighet. Utvalgets flertall foreslår at taket settes til 15 timer i alle sakstyper. Egenandelen skal beregnes av faktisk medgått tid innenfor denne rammen.

Utvalgets flertall foreslår at rettshjelpmottakere skal betale en egenandel som fastsettes etter en formel som inntas i loven, jf. lovutkastet § 13 i utredningen.

8.3.2 En nedre grense for plikten til å betale egenandel

Rettshjelputvalgets flertall foreslår videre at alle som mottar støtte til rettshjelp, skal betale en egenandel.

Selv om forskning tilsier at betalingsviljen for juridiske tjenester avhenger sterkt av inntekt, mener flertallet at det er lite hensiktsmessig å gradere egenandelene basert på registrert inntekt for dem som tjener aller minst. Personer med en bruttoinntekt på null kroner er forholdsvis utbredt blant dagens rettshjelpmottakere. Utvalgets flertall mener imidlertid at det i praksis ikke er noen som faktisk har null kroner å bruke over tid. I den forbindelse viser de til at verken studielån, sosialhjelp, svart arbeid eller annen ikke-skattbar inntekt inngår i definisjonen av bruttoinntekt. Utvalgets flertall foreslår derfor en fast egenandel på fem prosent for alle med et beregningsgrunnlag under 1 ganger folketrygdens grunnbeløp. For

personer med et beregningsgrunnlag over 1 ganger folketrygdens grunnbeløp, foreslår flertallet at egenandelen øker med beregningsgrunnlaget.

Utvalgets flertall mener at egenandelen forhåpentligvis er høy nok til å virke avskrekkende på dem med liten interesse i å benytte seg av advokat, samtidig som den er lav nok til at alle har mulighet til å prioritere advokathjelp dersom de ønsker det. Videre påpekes det at prosentetsatsen er lav nok til at det er rom for en vesentlig økning av den offentlige salærsatsen over tid, uten at egenandelen blir for høy.

Utvalgets begrunnelse for å innføre egenandel også for de med dårligst betalingsevne, er å unngå at rettshjelpsordningen bidrar til unødvendige rettsprosesser. Utvalgets flertall viser dessuten til at også for andre offentlige ordninger er det utbredt at de med lavest inntekt skal betale noe.

8.3.3 Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges

Selv om egenandelene kreves inn av Statens innkrevingsentral, vil det alltid være enkelte som ikke betaler. For å sikre at også disse tar kostnadene med i vurderingen, anbefaler Rettshjelputvalgets flertall at departementet kan gi forskrift om at betalt egenandel for tidligere mottatt rettshjelp, skal være en forutsetning for å få ny rettshjelp. Det vil si at rettshjelpmottakere som har fått rettshjelp på rådgivningsstadiet, må betale egenandelen før de kan bringe saken inn for retten. Det samme gjelder ved anke til høyere instans. Dersom departementet gir en slik forskrift, anbefaler utvalgets flertall at det unntaksvis bør være rom for å få innvilget ny støtte, selv om hele egenandelen ikke er betalt.

Utvalgets flertall mener det er viktig at rettshjelpmottakerne opplever at det er realitet i kravet om egenbetaling. Dersom rettshjelpmottakeren ikke er villig til å bære sin andel av kostnadene ved rettslig bistand, bør vedkommende heller ikke ha anledning til å pådra staten og motparten ytterligere kostnader med videre prosess. Et krav om faktisk betaling før ny støtte innvilges, vil også forhindre at folk pådrar seg stor gjeld i form av ubetalte egenandeler.

8.3.4 Innkreving av egenandel

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at staten overtar ansvaret for innkrevingen av egenandelene. Etter flertallets vurdering er det særlig tre argumenter som taler for at Statens innkrevingsentral overtar ansvaret for innkreving av egenandelene.

Det første argumentet er at advokatene ofte ikke får krevd inn egenandelene. Det andre argumentet er at kostnadene ved innkrevingen høyst sannsynlig vil utgjøre en vesentlig mindre andel av inntektene enn sist Statens innkrevingsentral hadde denne oppgaven. Den gangen var størrelsen på kravene små sett i forhold til dagens egenandeler. Rutinene til Statens innkrevingsentral er dessuten blitt automatisert, slik at kostnadene forbundet med behandling av hvert enkelt krav er vesentlig redusert. Det tredje argumentet er at flertallets forslag innebærer så høye egenandeler for enkelte grupper, at det vil innebære en urimelig stor risiko for advokatene dersom de skulle kreve dem inn.

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at departementet skal kunne gi forskrift om forhåndsbetaling av egenandeler. De viser til at det for noen parter, særlig parter som har gjeldsproblemer eller som står i fare for å få gjeldsproblemer, kan være problematisk å forplikte seg til å betale en egenandel av en uviss størrelse. De viser også til at forhåndsbetaling kan være aktuelt for personer som er bosatt i utlandet, og som det kan være vanskelig å kreve inn egenandeler fra i ettertid.

8.3.5 Evaluering

Rettshjelputvalgets flertall påpeker at de ved utarbeidelsen av formelen for egenandeler i liten grad har kunnet støtte seg til norsk forskning eller norsk datamateriale av god kvalitet. Dette innebærer at det er stor usikkerhet knyttet til effektene av reformen. Utvalgets flertall mener derfor det er ekstra viktig at behovsprøvingen evalueres etter at den har fått virke en periode. Statistikk over advokatbruk for ulike inntektsgrupper og saksfelt bør utarbeides og analyseres. Dersom det viser seg at enkelte inntektsgrupper innenfor ordningen er over- eller underrepresentert i rettssystemet, uten at det synes å være andre gode grunner til det, bør egenandelene justeres for å rette opp i dette. Dette kan sikre at reformen får de tilsktede konsekvensene.

8.4 Høringsinstansenes syn

8.4.1 Regulering av egenandel

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om graderte egenandeler, er *AAP-aksjonen*, *Advokatforeningen*, *Barneombudet*, *Bufetat region vest*, *Bufetat region øst*, *Caritas Norge*, *Dommerforeningens fagutvalg*, *Domstoladministrasjonen*,

Forbrukerrådet, *Foreningen 2 Foreldre*, *Fri rettshjelp – Oslo kommune*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Gatejuristen*, *HELP forsikring*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet privat*, *JURK*, *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *Jusshjelpa Nord-Norge*, *Kommunesektorens organisasjon*, *Leieboerforeningen*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Landsorganisasjonen i Norge*, *MiRA-Senteret*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Oslo byfogdembete*, (*nå en del av Oslo tingrett*) *Oslo tingrett*, *Pensjonistforbundet*, *Rettspolitisk forening*, *Ringerike kommune*, *RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet*, *Røde Kors*, *Sarpsborg kommune*, *Statens Sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Trøndelag*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Stine Sofies Stiftelse*, *Velferdsalliansen EAPN Norway*, *Virke* og *We shall overcome*.

Av disse høringsinstansene er *AAP-aksjonen* den eneste som generelt er mot alle former for egenandeler på rettshjelp.

De høringsinstansene som uttrykkelig støtter innføring av graderte egenandeler er *Advokatforeningen*, *Barneombudet*, *Dommerforeningens fagutvalg*, *Domstoladministrasjonen*, *Foreningen 2 Foreldre*, *Fri rettshjelp – Oslo kommune*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet privat*, *JURK*, *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *Jusshjelpa Nord-Norge*, *Landsorganisasjonen i Norge*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Oslo byfogdembete* (*nå en del av Oslo tingrett*), *Oslo tingrett*, *Pensjonistforbundet*, *Ringerike kommune*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Vestland*, *Velferdsalliansen EAPN Norway* og *Hovedorganisasjonen Virke*.

Flere av høringsinstansene sier ikke uttrykkelig hvorvidt de er for eller mot det nye systemet for egenandeler, men reiser ulike problemstillinger. Dette gjelder *Caritas Norge*, *Forbrukerrådet*, *Gatejuristen*, *HELP forsikring*, *Kommunesektorens organisasjon*, *Leieboerforeningen*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *MiRA-Senteret*, *Norsk sykepleierforbund*, *Røde kors*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Trøndelag* og *We shall overcome*. Tre av høringsinstansene, *Rettspolitisk forening*, *RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet* og *Stine Sofies stiftelse*, er imot flertallets forslag.

Stine Sofies stiftelse uttaler følgende:

«Det foreslås at egenandelen bør øke med kostnaden ved rettshjelpen, slik at kostnadene ved hver time merkes av rettshjelpsmottakeren og ressursbruken begrenses til det som er nødvendig. Her mener Stiftelsen at utvalget bommer grovt i sin vurdering. En egenandel som øker ved tidsbruk medfører at de med lavere inntekt ikke vil ha mulighet til å hevde sin rett i komplekse saker. Det vil kunne medføre at det gjøres store kutt i hva en rettshjelpsmottaker økonomisk evner å ta med i en sak av vitner, dokumenter, beviser o.l. Stiftelsen mener det i verste fall vil gå på bekostning av kontradiksjon, grunnleggende rettsprinsipp og rettsikkerheten til de med lavest inntekt om saken av økonomiske årsaker ikke blir godt nok belyst. Stiftelsen mener at den foreslåtte løsningen er med på å skape et større sprik i rettsikkerheten til de med lav inntekt kontra de med høyere inntekt, enn hva den ville gjort om det var foreslått et tak for egenandelen. Det vil også være fullt mulig for en motpart å føre rettshjelpsmottakeren inn i et valg mellom å avslutte og tape en sak eller å akseptere økonomisk ruin ved å bli dratt inn i en eller flere ankeprosesser. Dette vil skape mulighet for mer pengesterke parter til å spekulere i om de vil tjene på å føre en sak så bredt og vidt som overhodet mulig for å økonomisk utmatte motparten.»

Rettspolitisk forening er også negativ til den foreslåtte modellen for egenandelsbetaling, og uttaler:

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

En del av utvalget drøftelser rundt rettshjelpsmottakerens egenbetaling ser ut til å bygge på at spørsmålet dreier seg om klientens betalingsvilje. Rettspolitisk forening mener at det i en rekke saker hvor en person trenger rettshjelp helt eller delvis betalt av staten ikke dreier seg om betalingsvilje, men betalingssevne. Rettspolitisk forening mener at utvalget ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til at manglende betalingssevne kan avskjære muligheten

til å få rettshjelp dekket i saker med stor velferdsmessig betydning. Dette kommer også til syne ved at utvalget i liten grad drøfter situasjonen der den aktuelle saken står mellom to parter med svært ulik økonomisk situasjon, eller der staten er motpart. I slike saker er det en reelt skjev maktbalanse mellom partene, og et krav om egenbetaling uten tilstrekkelig hensyn til betalingssevne er svært uheldig og kan gå på bekostning av prinsippet om liket for loven. Rettspolitisk forening mener at rettshjelpsmottakerens egenandel bør reduseres i saker mot en presumtivt sterkere part.»

Dommerforeningens fagutvalg støtter forslaget, og uttaler:

«Et viktig element i rettshjelpsutvalgets forslag er at rettshjelp i mindre grad skal bli et enten – eller, men utformes slik at betalingssevnen i større grad blir styrende for egenandelen. Egenbetalingen skal beregnes ut fra de samlede rettshjelpsutgiftene, uten øvre grense, og med utgangspunkt i mottakerens betalingssevne. Fagutvalget er enig i dette hovedgrepet. Skillet mellom de som får og ikke får kan i enkeltsaker skape en økonomisk ubalanse, særlig gjelder dette i foreldretvister. Den empiri som rettshjelpsutvalget bygger på, og som viser større prosessvillighet hos de som mottar rettshjelp samtidig som denne gruppen noe sjeldnere vinner frem med sine krav, bekrefter erfaringer hos mange dommere. Rettslig bistand og rettslige prosesser bør koste noe for den som mottar bistand, av hensyn til motparter og samfunnet. Gradert støtte vil dessuten gi rom for at flere vil kunne omfattes av ordningen.»

Advokatforeningen er også positiv til flertallets forslag om graderte egenandeler, og uttaler:

«Advokatforeningen mener omleggingen fra svært lave og tilnærmet absolutte inntektsgrenser til høyere inntektsgrenser regulert gjennom graderte egenandeler er et godt forslag. Utvalget har funnet en modell der rettshjelpen blir tilgjengelig for langt flere, samtidig som ordningen vil begrense seg selv ved at rettshjelpsmottakeren i likhet med selvbetalende klienter alltid vil ha fokus på ressursbruk og økonomisk kostnad. Løsningen vil kunne bidra både til flere minnelige løsninger og til å redusere den samlede ressursbruk i den enkelte sak.»

Domstoladministrasjonen er enig i at graderte egenandeler kan bidra til å sikre forholdsmessigheten i de økonomiske ytelsene og bidra til bedre likebehandling av domstolens brukere.

Flere av høringsinstansene som støtter utvalgets flertalls forslag bemerker samtidig at formelen for egenandelen er lite brukervennlig. Til illustrasjon uttaler *Statens sivilrettsforvaltning* følgende:

«Det er foreslått å innta en matematisk formel for egenandel i lovteksten, jf. utkast til ny § 13. SRF mener i utgangspunktet at en formel som den foreslåtte er lite brukervennlig, og at den har liten informasjonsverdi. De er likevel enig i at de økonomiske vilkårene for støtte til rettshjelp, herunder egenandelbetalingen er så grunnleggende, at de bør fastsettes av lovgiver på lik linje med andre vilkår. Formelen bør derfor inngå i loven dersom den skal legges til grunn.

Ideelt sett hadde det vært en fordel med en enklere bestemmelse, som ga søkerne et klart svar på hvilken egenandel de skal betale. Vi ser likevel at dette er vanskelig å forene med et system med differensierte egenandeler, og et ønske om en mest mulig «riktig» betaling ut fra søkerens økonomiske situasjon. Det er etter vårt syn nødvendig å innføre differensierte egenandeler for at flere skal kunne falle inn under rettshjelpsordningen, og for at det skal bli større likhet mellom parter som er i omtrent samme økonomiske situasjon. Vi mener at disse hensynene må gå foran ønsket om en enklere bestemmelse, men hadde primært sett at det ble utarbeidet en noe mer brukervennlig egenandelsordning. Dersom systemet skal gjennomføres er det imidlertid en absolutt forutsetning at det opprettes en digital plattform, hvor søkere ved enkle grep kan se om de fyller de økonomiske vilkårene, og hvilken egenandel de må betale. Vi mener i likhet med utvalget at en digital løsning må være på plass før den foreslåtte ordningen eventuelt kan iverksettes.

Utvalgets forslag om at mottakere av behovsprøvd fri rettshjelp skal betale egenandel av alle utgiftene som omfattes av rettshjelpsordningen, jf. pkt. 21.11, vil også føre til at egenandelene for mange vil bli betydelig høyere enn i dag. Dette vil bli forsterket av at time-tallet i saker utenfor domstolen vil øke, jf. forslaget om et tak på 15 timer. Det bør derfor ses nærmere på hvilken prosentsats som skal gjelde i saker hvor søker tjener omkring gjel-

dende inntektsgrenser. Vi mener det er viktig at denne gruppen ikke kommer vesentlig dårligere ut med det nye systemet. Dette gjelder personer som utvilsomt er i en vanskelig økonomisk situasjon, og det vil være meget uheldig om disse i realiteten ikke har mulighet til å benytte seg av støtte til rettshjelp i saker av stor velferdsmessig betydning. Vi mener derfor generelt at det er viktig at egenandelene legges på et nivå som det er realistisk at rettshjelpbrukerne kan håndtere.»

Statsforvalteren i Rogaland uttaler følgende:

«Fylkesmannen har ikke forutsetninger til å vurdere den matematiske formelen for beregning av egenandel, men er enig i prinsippene som legges til grunn. Det hadde således vært ønskelig med en enklere beregningsmetode som var mer brukervennlig. Vi antar at det legges opp til portaler med forklaringer til hvilke beløp og poster som skal inn i formelen. Vi ser her for oss et betydelig behov for veiledning av både advokater og publikum.»

Noen av høringsinstansene som støtter de nye prinsippene for egenandeler, har visse forslag til justeringer.

Pensjonistforbundet støtter prinsippene bak graderte egenandeler, men mener blant annet at det må være et øvre tak for rettshjelpmottakerens kostnader. De mener også at egenandelene raskt blir uforholdsmessig dyre.

Velferdsalliansen og EAPN Norway foreslår en ordning med høyere egenandel for de med høyest inntekt og lavere andel for de med lavest inntekt.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal mener at betaling av inntil 75 prosent kan gjøre fri rettshjelp mindre tilgjengelig for gruppen med antatt best økonomi. Dette må også ses i lys av at innkreving av egenandelen er foreslått lagt til Statens innkrevingsentral.

Statsforvalteren i Innlandet mener at loven bør angi hovedprinsippene for fastsettingen av egenandelen, mens formelen bør stå i forskrift. Statsforvalteren i Innlandet fremholder videre at det bør ses nærmere på hvilken prosentsats som skal gjelde i saker hvor søker tjener omkring gjeldende inntektsgrenser. De mener det er viktig at denne gruppen ikke kommer vesentlig dårligere ut med det nye systemet.

Jusshjelpa i Nord-Norge er i hovedsak for forslaget om egenandel fordi det vil begrense tidsbruken i sakene til det nødvendige. De har erfaring med at klientene enkelte ganger ikke tar tids-

bruken i sakene på alvor, i visshet om at de tilbyr en gratis tjeneste. Samtidig mener de at prosent-satsene kunne hatt et lavere intervall, da det etter det fremlagte forslaget vil være et ganske stort intervall og en betraktelig forskjell mellom å betale 5 og 25 prosent i egenandel.

Jussbuss mener at utvalgets flertall har kommet med en god teknisk løsning for graden av egenandeler. De er i utgangspunktet positive til at man inntar en matematisk formell i loververket, men påpeker at lovtoksten ikke er spesielt tilgjengelig dersom en ikke innehar spesiell kompetanse fra før. Dette stiller derfor strengere krav til rettshjelpsforvaltningen om å gjøre loven og rettshjelpsordningen tilgjengelig for befolkningen.

Jussbuss mener på den andre siden at formelen for egenandel vil medføre at for få dekkes av ordningen, og at for mange vil betale en for dyr egenandel. De mener særlig at de som tjener under tre ganger folketrygdens grunnbeløp burde få en lavere egenandel og at departementet burde endre formelen slik at skjæringspunktet for 75 prosent egenandel, og dermed taket for hvem som er inkludert i ordningen ender på seks ganger folketrygdens grunnbeløp, og ikke fem. *Jussbuss* er urolig for at den høye egenandelen vil gjøre at mange aldri kommer til å kjøre prosess i saker hvor de helt klart har rett.

Jussbuss ser også som et gjentakende problem at ressurssterke motparter, eksempelvis huseiere eller arbeidsgivere, bevisst driver prosessen videre for å få mottager til å gi seg av økonomiske grunner. Dette gjelder særlig når det er rettshjelpsmottager som har prosessrisikoen. Små egenandeler kan bli store summer når advokatens tidsbruk vokser. Det gjør at det fortsatt kan være økonomi, og ikke regelverket, som avgjør hvem som får rett.

Jussbuss mener for øvrig at utvalgets flertall har en svak begrunnelse for å hevde at dagens mottakere i for liten grad kjenner på samfunnets kostnad av å drive rettslig prosess. I den forbindelse viser *Jussbuss* blant annet til den psykiske påkjenningen det innebærer å ha en rettslig tvist gående, som kommer i tillegg til de økonomiske kostnadene.

Advokatforeningen etterlyser en vurdering av om det er like treffende å innføre egenandeler i saker der stat eller kommune er motpart. Bruken av egenandeler fremstår etter foreningens syn som særlig lite velbegrunnet der søkeren er tilkjent rettshjelp som følge av sakens prinsipielle interesser i medhold av lovforslagets § 9 første ledd bokstav b og i saker som har sluppet inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

(EMD). *Rettspolitisk forening* mener også at rettshjelpsmottakerens egenandel bør reduseres i saker mot en presumtvt sterkere part.

Flere av høringsinstansene stiller seg tvilende til i hvor stor grad rettshjelpsmottakerne er i stand til å styre advokatens tidsbruk. *Forbrukerrådet* uttaler følgende:

«Forbrukerrådet har ikke på samme måte som utvalget tro på den oppdragende effekt graderte egenandeler vil ha i forhold til ressursvake grupper, og frykter at en egenandel vil kunne føre til at enkelte unngår å oppsøke nødvendig hjelp. Spørsmålet om egenandel vil kunne stille seg forskjellig for rettshjelp som ytes på et tidlig stadium, (i første linje), og rettshjelp som gis i tilknytning til domstolsbehandling. Som eksempel gis det i Finland gratis rådgivning over telefon og via en chatfunksjon, mens rettshjelp utover dette er behovsprøvd. Forbrukerrådet tar ellers ikke stilling til spørsmålet om inntektsgrenser eller egenandelens størrelse.»

Gatejuristen mener utvalgets flertall forutsetter en medvirkning fra rettshjelpsmottakerne, som de tviler på om er realistisk for alle som har rett på hjelp etter ordningen. De er bekymret for at tersklene for å benytte seg av ordningen vil kunne bli høy for enkelte, både økonomisk og gjennom kravene til medvirkning i prosessen.

Caritas Norge er enig med utvalgets flertall i at klientmedvirkning er viktig, men fremhever viktigheten av at dette må tilpasses klientenes reelle mulighet til å medvirke. Deres målgruppe har begrenset erfaring med rettslige prosesser, og mange kommer fra land med helt andre retts-systemer enn i Norge. Ut fra *Caritas Norges* kjennskap til målgruppen, vil de i begrenset grad være i stand til å vurdere hvilke juridiske tjenester og hvor mange timer rettshjelp som er nødvendig i sin sak.

JURK mener at utvalgets flertall overvurderer hvor stor innvirkning rettshjelpsmottakeren i realiteten har på antall timer som blir brukt av advokaten. *JURK* erfarer at det er ytterst få klienter som misbruker tiden til saksbehandlerne. Det er viktig at saken blir så godt opplyst som mulig, og *JURK* er bekymret for at forslaget kan føre til at rettshjelpsmottaker i forsøk på å være tidseffektiv, kan utelate viktig informasjon. Videre følger det allerede av forslaget til ny rettshjelpslov, i § 1 (2), at rettshjelpsmottakerne skal få «nødvendig rettslig bistand» i sakene sine. Det er dermed mest nærliggende å begrense res-

sursbruken ved å sette et tak på antall timer, for slik å sikre at ressursbruken ikke overgår det som er nødvendig.

JURK erfarer at de aller mest sårbare rettshjelpsmottakerne kan trenge flere timer med rettshjelp fordi de enten ikke selv vet hva som er den sentrale informasjonen i saken, fordi de trenger hjelp til å forstå rettsreglene, eller fordi de trenger hjelp til å finne ut hvilke dokumenter de trenger for å dokumentere at de har krav på støtte til rettshjelp. JURK frykter at utvalgets flertalls forslag kan føre til at de som har krav på rettshjelp, lar være å søke om støtte til rettshjelp fordi de ikke har råd til å betale egenandelen.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede støtter utvalgets flertalls vurdering om en ny tilnærming til beregning av egenandeler for fri rettshjelp. De er enig i at rettshjelpreglene ikke skal stimulere til økt bruk av rettssystemet, og at terskelen for å søke rettslig bistand hos advokat bør være omtrent like høy for alle. Samtidig er det et stort behov for at flere får tilgang til rettshjelp enn i dag. De støtter derfor forslaget om å tilpasse egenandelen mer etter rettshjelpmottakerens betalingsevne. *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* bemerker imidlertid at de ikke deler flertallets oppfatning om at mange reiser sak unødige fordi det er gratis. Deres oppfatning er, tvert imot, at mange unngår å benytte rettssystemet selv om det er nødvendig for å få oppfylt lovfestede rettigheter.

Leieboerforeningen anser at egenandelene vil virke begrensende på bruken av ordningen i den grad at det vil begrense rettsvernet for leieboere. Den konkrete beregningen fremstår som unødvendig komplisert og gjør at den ikke fremstår som tilgjengelig for brukerne av rettshjelpsordningen.

8.4.2 En nedre grense for plikt til å betale egenandel

De som har uttalt seg om Rettshjelputvalgets flertalls forslag knyttet til at alle skal betale egenandel er *Barneombudet*, *Caritas Norge*, *Fri rettshjelp – Oslo kommune*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Gatejuristen*, *Juristforbundet*, *Juristforbundet Privat*, *JURK*, *Jussbuss*, *Jusshjelpa Nord-Norge*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Mira-senteret*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Pensjonistforbundet*, *Rettshjelpsentralen*, *Redd Barna*, *Røde Kors*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Velferdsalliansen*, *EAPN Norge* og *We Shall Overcome*.

Blant høringsinstansene som har uttalt seg, er det kun *Jussformidlingen* som er enig med utvalgets flertall i at også de med dårligst betalingssevne skal betale egenandel.

Statens sivilrettsforvaltning er ikke enig med utvalget i at det er riktig å innføre egenandeler for alle, og uttaler:

«Det må kunne legges til grunn at [de som lever på sosialstønad og nødpenger] ikke har midler å avsi, og at de i realiteten ikke vil ha mulighet til å betale en egenandel. Dette til tross for at det er foreslått at egenandelen kun skal utgjøre 5 prosent, for de med et beregningsgrunnlag under 1 G.

En innskjerping av dagens system vil bety at de med dårligst råd ikke vil kunne nyttiggjøre seg av rettshjelpsordningen i saker for domstolen og i mer omfattende rettsrådssaker. Forslaget vil derfor gå ut over deres rettsikkerhet, og fremstår ikke rimelig. Vi mener det er gode grunner for at rettshjelpsordningen aldri tidligere har hatt krav om betaling av egenandel for de med bruttoinntekt under kr. 100 000, og vi kan ikke se at det er forhold som tilsier at dette bør innføres nå. Vi mener at unødvendige saker og søksmål heller bør avgrenses ved å benytte den foreslåtte urimelighetsbestemmelsen i ny § 2 (3).»

Flere av høringsinstansene mener dessuten at innslaget til å betale egenandel burde settes høyere enn det utvalgets flertall har lagt til grunn.

Fri rettshjelp – Oslo kommune uttaler:

«Slik forslaget fremstår, ser det ut til at alle må betale en eller annen egenandel, er et tilbakeskritt. Det er vanskelig å se hvilke reelle summer man kommer frem til og slik kunne ta stilling til beregningen og formelen. Fra vårt ståsted er det imidlertid klart at en hvilken som helst person med nettoinntekt under 2 G, vil fra før ha så store økonomiske utfordringer at en hvilken som helst egenandel vil være vanskelig. Videre vil bare det faktum at man ved første møtet må betale noe, være et hinder for å oppsøke advokat.

Det burde også innføres en adgang til 1 time støtte uten egenandel for saker som avsluttes der og da.»

JURK og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* mener at personer som har et beregningsgrunnlag på under tre ganger folketrygdens grunnbeløp bør få rettshjelp uten kostnad, mens *Rettshjelpsen-*

tralen mener at alle som tjener under fem ganger folketrygdens grunnbeløp bør være fritatt. Flere av instansene er særlig kritiske til utvalgets flertalls forutsetning om at alle har råd til å prioritere rettshjelp. *JURK* uttaler:

«Utvalget foreslår en egenandel på 5 prosent for de som har et beregningsgrunnlag under 1 G, altså 101 351 kroner per 01.05.2020.16 Med dagens forslag, vil rettshjelpsmottakere med en bruttoinntekt ned mot 0 kroner i året måtte betale en timespris på 66 kroner. Dette må ses i sammenheng med at det foreslåtte taket på antall rettshjelpstimer for saksforberedelse i en instans er foreslått på 50 timer. Utgiftene kan da bli flere tusen kroner. Selv om dette isolert sett er lave utgifter for å motta juridisk bistand, vil utgiftene være store for en rettshjelpsmottaker som tjener under 101 351 kroner i året, og dermed har maksimalt 8 446 kr å leve av i måneden. *JURK* frykter at dette kan føre til at rettshjelpsmottakere vegrer seg for å oppsøke rettshjelp fordi de ikke har råd.

Et eksempel på hvordan egenandelene kan slå særlig urimelig ut er de som ønsker å klage etter sosialtjenesteloven, hvor summene det søkes om kan være objektivt sett små, mens egenandelen risikerer å «spise opp» summen man har fått avslag på. Dersom de må betale en egenandel, vil det kunne føre til at rettshjelp forblir en teoretisk rettighet, uten at den reelt styrker rettssikkerheten.

Utvalget uttaler at ingen i praksis har null kroner til overs flere måneder på rad, men *JURK*s erfaring er at dette ikke stemmer. *JURK* har klienter som ikke kan møte opp på vårt kontor fordi de ikke har råd til bussbilletten til Oslo sentrum. *JURK* foreslår derfor at gruppen som tjener under 2 G skal få gratis rettshjelp. Det er i tråd med dagens ordning at rettshjelpsmottakere som tjener under en viss grense skal få gratis rettshjelp.»

Rettshjelpsentralen uttaler:

«Rettshjelpsentralen stiller seg kritisk til forslaget om å innføre egenandel for alle uavhengig av inntektsnivå. Vår erfaring er at de med aller dårligst råd har et bevisst forhold til verdien av penger, og kostnadene forbundet med å engasjere advokat. De sakene som omfattes av rettshjelpsordningen er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte, og faren for at man misbruker ordningen til saker som ikke er viktige er allerede derfor minimal. Vi mener

uttalelsen om at egenandelen skal sørge for at den enkelte kjenner på kostnadene ved advokatens tidsbruk er lite treffende. Vår bekymring er at egenandel på kr 66 kr i timen i verste fall fører til at man ikke har råd til advokat i en sak som er av stor betydning. Denne bekymringen øker når man ser at utvalget går inn for å pålegge egenandel for personer som er oppført med 0 kr i brutto inntekt, blant annet fordi det ikke tas høyde for sosialstønad eller inntekt fra svart arbeid. Når det gjelder sosialstønad er dette en ytelse som skal dekke utgifter til nødvendig livsopphold, og det er lite realistisk at mottak av en slik ytelse skal gi økonomisk overskudd til å betale egenandel. Når det gjelder inntekt fra svart arbeid, er dette åpenbart ikke treffende for majoriteten av rettshjelpsmottakere. At man skal pålegges egenandel til tross for at man er oppført med 0 kr i brutto inntekt, fordi det finnes personer som har inntekt som ikke fremkommer av skattemeldingen oppfattes sterkt urimelig, og fremstår som en form for felles straff. Man må legge til grunn at disse borgerne opptrer lovlydig, og kan ikke basere velferdsmessige ordninger på en mistanke om det motsatte.

Angående underoverskriften «personer som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp, benytter seg mer av advokat enn andre» ønsker vi å komme med enkelte kommentarer. Utvalget presiserer selv at det ikke finnes forskning for forholdet mellom advokatbruk, pris og inntekt i Norge. Utvalget har imidlertid gjort egne analyser av tall basert på foreldretvister som behandles av domstolene. Utvalget mener at deres analyse blant annet gir støtte for en påstand om at rettshjelpsmottakere er overrepresentert i saker for domstolene, at de går til sak på svakere grunnlag enn parter som ikke mottar rettshjelp, at de bruker mer tid i retten og har høyere sannsynlighet for å havne i hovedforhandling. Det nevnes ikke eventuelle andre forhold eller faktorer som kan ha hatt innvirkning på disse funnene. Forutsetningen som legges til grunn, om at gruppene ellers er like, og foreldrene over og under grensene ellers ikke har vesensforskjeller ved seg, kan potensielt romme mange faktorer eller forhold som det ikke er tatt høyde for i analysen. Grunnlaget for å konkludere er derfor meget svakt. Videre er konsekvensene av innføring av egenandel potensielt store for de som ikke har råd til å betale egenandel, da de sakene hvor man kan få rettshjelp er av stor velferdsmessig betydning. Rettshjelpsentralen

mener derfor at man ikke har et godt nok grunnlag for å vurdere om økning i egenandel vil ha ønsket effekt, og man må derfor være forsiktig med å innføre en slik økning.

Inntektene fra egenandel fra de med dårligst råd må videre antas å bli minimale, slik at fritak for egenandel ikke medfører noe stort inntektstap for det offentlige. Den økonomiske belastningen ved egenandel er etter vår mening uforholdsmessig.

Rettshjelpscentralen mener at begrunnelsen for å innføre egenandel i alle saker er for svak, og at konsekvensene potensielt er store for den enkelte. I ytterste konsekvens kan innføring av egenandel i alle saker motvirke formålet med rettshjelpsordningen, som nettopp er å sikre likhet for loven uavhengig av økonomisk stilling. Vi anbefaler at den nye loven tar sikte på at de med lavest inntekt er fritatt for egenandel, og foreslår at de med inntekt under 5G er fritatt helt.»

Gatejuristen mener egenandeler for alle vil kunne medføre en høyere terskel for å benytte seg av ordningen og uttaler:

«Den tidligere ordningen hvor de med lavest beregningsgrunnlag er unntatt egenandel anbefales ikke videreført av utvalget. Denne løsningen vil kunne medføre en høyere terskel for å benytte seg av ordningen. For de som ligger aller lavest på inntektsskalaen vil selv den laveste egenandelen kunne føre til at rettshjelpen ikke blir benyttet, eller ikke prioritert. For at ordningen skal bli reell og formålstjenlig mener Gatejuristen at alle med beregningsgrunnlag på under 1G må fritas for egenandel.

Hensikten med den foreslåtte endringen er delvis et ønske om å se hen til individuelle forskjeller for å sikre en mer rettferdig ordning. Gatejuristen ønsker å fremheve de som lever på et ressursmessig minstenivå. Gatejuristen er ikke enig i utvalgets uttalelse på side 143 om at «(egenandelen) er lav nok til at alle har mulighet til å prioritere advokathjelp dersom de ønsker det.»

Barneombudet mener det kan fremstå urimelig at personer med inntekt under en gangers folketrygdens grunnbeløp skal betale en egenandel. Barneombudet ber departementet om å vurdere å innføre en bestemmelse som gir unntak fra egenandelsplikten for barn under 18 år. I enkelte saker om rettsråd der de selv har partsrettigheter kan det være aktuelt å innvilge rettsråd direkte til ung-

dommen, for eksempel i helsesaker. Dette vil mest sannsynlig gjelde i et fåtall saker og ikke medføre store kostnader, samtidig som det kan fremstå som urimelig å kreve egenandel av barn under 18 år.

Jussformidlingen deler derimot ikke bekymringen rundt innføring av egenandel for de med dårligst råd og uttaler om dette:

«Vi er positive til at alle rettshjelpsmottakere skal betale en egenandel, fordi vi tror at dette vil kunne føre til at rettshjelpsmottakeren får et insentiv til å ta aktiv stilling til egen sak. Vi har som gratis rettshjelpstiltak erfaring med at klienter ikke alltid tar aktivt stilling til omfanget av de rettslige prosessene i deres sak eller medvirker til dens progresjon. Også forskningen det vises til i NOUens kapittel 22.2.4 indikerer at dagens mottakere av fri rettshjelp er mer prosessdrivende enn de som akkurat faller utenfor rettshjelpsordningen. Et klart flertall av dem som i dag mottar fri rettshjelp på rådgivningsstadiet, blir blant annet involvert i senere prosesser for domstolene. Vi tror at en proporsjonalt beregnet egenandel vil gi rettshjelpsmottakeren større insentiv til å involvere seg i egen sak, herunder overveie prosessrisikoen og behovet for de ulike kostnadene som kan påløpe i forbindelse med rettshjelpen, på samme måte som personer som faller utenfor ordningen må gjøre. Dette vil føre til at flere saker løses på et tidligere stadium og gjennom minnelige løsninger. Advokatens ressurser vil også bli bedre benyttet, da det er enklere for advokaten å gjøre jobben sin effektivt når mottakeren av rettshjelp aktivt involverer seg i egen sak. I tillegg til at mottakeren av rettshjelp sitt bidrag gjennom egenandelen i seg selv begrenser statens utgifter til rettshjelp, vil også statens utlegg for støtte til rettshjelp reduseres når også advokatens ressursbruk effektiviseres.»

8.4.3 Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er *Caritas Norge*, *Gatejuristen*, *Jussbuss*, *Jusshjelpe Nord-Norge*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Rettspolitisk forening* og *We Shall Overcome*.

Caritas Norge, *Gatejuristen*, *Jusshjelpe Nord-Norge*, *Rettspolitisk forening* og *We Shall Overcome* er negative til forslaget. Flere av disse instansene mener et slikt krav kan være i strid med lovens

formål. Det argumenteres også for at manglende betaling ikke skyldes betalingsvilje, men evne.

Til illustrasjon uttaler *Gatejuristen* følgende:

«Utvalget anbefaler at departementet kan gi forskrift om at betaling av tidligere påløpt egenandel skal være en forutsetning for å motta ny rettshjelp. Gatejuristen mener dette er lite hensiktsmessig og betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv. Manglende betaling kan bero på manglende betalingsevne, heller enn manglende betalingsvilje.

Formålet med loven er å sikre rettshjelp for de som ikke har råd til det. Et slikt krav vil kunne komme i strid dette formålet.

Gatejuristen mener at de negative følgene for enkelte av dette forslaget til en viss grad vil kunne avhjelpest dersom de med dårligst økonomi og lavest beregningsgrunnlag fritas for egenandeler.»

Rettspolitisk forening uttaler at de er svært bekymret for at forslaget kan medføre at legitime rettshjelpsbehov ikke kan dekkes på grunn av økonomiske forhold, til tross for at parten i utgangspunktet har rett til rettshjelp etter rettshjelploven. Rettspolitisk forening peker videre på at det i konkrete tilfeller også vil kunne innebære et brudd på EMK artikkel 6.

Jussbuss uttaler:

«Jussbuss forstår behovet for å sikre betaling av egenandel. Vi mener likevel at det vil være svært urimelig at manglende betaling av egenandel alltid må betales for å kunne ta saken videre. Dette gjelder særlig når det er motpart som anker eller på annen måte driver saken videre. Det vil være svært uheldig hvis en rettshjelpsmottaker som har vunnet frem i første instans ikke kan motta støtte til rettshjelp i annen instans på grunn av manglende betalingsevne. Vi ber derfor departementet om at reglene for at egenandeler skal være betalt før ny støtte bare skal gjelde der mottager har tapt i første instans. I tillegg mener vi at det også i andre tilfeller burde være en mulighet for at vedtaksmyndighet kan gjøre unntak og likevel innvilge støtte, selv om mottaker har tapt i første instans.»

Statens sivilrettsforvaltning og Statsforvalteren i Oslo og Viken gir ikke noe klart uttrykk for om de

er for eller imot forslaget. De viser til at utvalget har foreslått at det unntaksvis bør være rom for å innvilge ny støtte uten at hele egenandelen er betalt. Begge høringsinstansene savner signaler om hvilke tilfeller man her tenker på.

8.4.4 Innkreving av egenandel

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om at staten overtar ansvaret for innkrevingen av egenandeler, er *Advokatforeningen*, *Juristforbundet Privat*, *Jussformidlingen*, *Jusshjelpa Nord-Norge*, *Rettspolitisk forening*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Statsforvalteren i Innlandet* og *Skatteetaten*.

Rettspolitisk forening er negativ til at innkrevingen av egenandelen skal flyttes fra advokatene til Statens innkrevingsssentral. De mener at utvalgets drøftelse tar utgangspunkt i statens og advokatenes ståsted, og overser skyldnernes perspektiv. Foreningen viser til at Statens innkrevingsssentral er ansett som en svært streng kreditor, med høye renter og manglende forhandlingsrom, sammenlignet med private kreditorer.

De øvrige instansene som har uttalt seg er positive til forslaget. *Advokatforeningen* uttaler:

«For at løsningen med egenandeler skal fungere, er det en absolutt forutsetning at denne kreves inn av Statens innkrevingsssentral slik utvalget har foreslått. I motsatt fall vil advokater risikere å bruke store ressurser på inndrivelse av betaling og selv bære risikoen for å ikke få drevet inn pengene. Med en offentlig salærsats på 1060 kroner kan ikke advokater risikere at den reelle betalingen blir enda lavere grunnet problemer med inndrivelsen.»

Statens sivilrettsforvaltning og Statsforvalteren i Innlandet mener det er nødvendig at Statens innkrevingsssentral skal kreve inn egenandelene fordi størrelsen på egenandelene vil bli til dels betydelig høyere enn i dag. Det kan ikke forventes at advokatene skal påta seg hverken arbeidet eller risikoen med å ivareta denne oppgaven.

Samtidig påpeker Statsforvalteren i Innlandet at det vil kunne bli en stor forvaltningskostnad med å kreve inn en gradert egenandel. De fremhever videre at det ikke hjelper med gode innkrevingsverktøy dersom midlene som skal kreves inn mangler. Resultatet av det foreslåtte egenandels-systemet kan derfor bli at mange mottakerne i realiteten får en støtte de ikke har råd til å motta og/eller at staten må dekke egenandelen.

Skatteetaten stiller seg positive til forslaget om å overta innkrevingen. De legger til grunn at kravene vil bli overført elektronisk.

Jussformidlingen er også positive til statlig innkreving av egenandeler. De mener for det første at dette vil gjøre egenandelen mer reell for rettshjelpsmottakerne. For det andre vil dette gjøre det mindre risikabelt og følgelig mer attraktivt for advokater å ta rettshjelpsoppdrag.

8.4.5 Evaluering

Det nasjonale fagorgan for juridiske fag, Juristforbundet Privat, Kreftforeningen, LO, og Statens sivilrettsforvaltning har uttalt seg om utvalgets flertalls forslag om en evaluering av ordningen. Disse instansene mener det er behov for en slik evaluering. Flere påpeker at det er vanskelig å få oversikt over hva den enkelte vil måtte betale i egenandel. *Statens sivilrettsforvaltning* mener det er viktig at ordningen evalueres innen relativt kort tid. De påpeker at det er også grunn til å følge spesielt med på hvor høye egenandelene faktisk blir i ulike sakstyper. *Jussbuss* uttaler også at det er behov for å evaluere etter en tid for å se om egenandelene har hatt ønsket virkning. Både *Det nasjonale fagorgan for juridiske fag* og *Juristforbundet Privat* påpeker at evalueringen bør være forskningsbasert.

8.5 Departementets vurdering

8.5.1 Regulering av egenandeler

Innledning

Departementet mener i likhet med Rettshjelputvalgets flertall at det fortsatt skal være en plikt til å betale en egenandel i de behovsprøvde sakene. Et viktig formål med egenandelene er å sikre en form for jevnbyrdighet mellom parter som mottar rettshjelp og parter som betaler alle advokatutgiftene selv. Egenandelene skal også påvirke valgene til potensielle rettshjelpsmottakere slik at de kun benytter seg av ordningen når det er av stor betydning, og at de begrenser rettshjelpen til et nødvendig omfang. Dessuten skal egenandelene redusere statens utgifter direkte ved at deler av utgiftene dekkes av mottakeren selv.

I likhet med utvalgets flertall mener departementet at dagens regulering av egenandeler gjør at disse bare i begrenset grad fungerer etter hensikten. For det første bidrar de i liten grad til å skape jevnbyrdighet mellom partene. Ordningen vurderes som særlig urimelig for parter som

akkurat faller utenfor inntektsgrensen, spesielt dersom de er i tvist med en motpart som tjener rett under inntektsgrensen og som dermed får dekket nesten alle sine utgifter fra det offentlige. For det andre har rettshjelpsmottakere under dagens ordning i liten grad incentiver til å begrense advokatbruken. Hvis man først har nådd det øverste nivået for egenandel på åtte ganger den offentlige salærsatsen, er ytterligere advokat-timer gratis for rettshjelpsmottakeren. Departementet følger derfor opp utvalgets flertalls forslag om å endre reguleringen av egenandelene.

Innføring av prosentvise egenandeler

Departementet foreslår at rettshjelpsmottakere skal betale prosentvise egenandeler som fastsettes på bakgrunn av rettshjelpsmottakerens betalingssevne, jf. punkt 5.5. Forslaget vil innebære at de med høyere betalingssevne, skal betale en større egenandel enn de med lavere betalingssevne. Egenbetalingen vil dermed i større grad tilpasses betalingssevnen til rettshjelpsmottakeren. Egenandelen skal videre betales ut fra de samlede advokatutgiftene i saken, jf. punkt 9.4.2. Forslaget innebærer at departementet i hovedsak foreslår å følge opp utvalgets flertalls forslag, som også har fått bred støtte blant høringsinstansene.

Graderte egenandeler gjør det mulig å heve den økonomiske grensen for rettshjelp slik at flere kommer inn under ordningen, uten en tilsvarende økning i kostnadene for det offentlige. Nye inntektsgrupper vil kunne innlemmes i ordningen, mot at disse betaler en høyere egenandel enn dagens maksgrense for egenandel. På denne måten reduseres risikoen for at rettshjelpordningen bidrar til å skape en ubalanse i det økonomiske styrkeforholdet mellom to parter.

Fordelen med å komme inn under ordningen, er ikke bare mottak av tilskudd fra det offentlige. Klienten vil også kunne kjøpe advokattjenester til den offentlige salærsatsen, som gjerne er lavere enn timeprisen advokatene bruker i andre oppdrag. Også egenandelen som skal betales blir utregnet på bakgrunn av denne satsen. Til tross for høye egenandeler kan det derfor være en betydelig økonomisk fordel å bli omfattet av den offentlige rettshjelpordningen framfor å falle helt utenfor, slik alternativet er i dag.

Ved at egenandelen påvirkes direkte av de samlede advokatutgiftene i saken, vil rettshjelpsmottakeren etter departementets vurdering gis en motivasjon til å bidra til at saken løses på en slik måte at utgiftene blir lavest mulig totalt sett. Klienten vil få økt interesse av at omfanget av advoka-

tens arbeid med saken holdes på et forholdsmessig nivå, og vil etter departementets vurdering kunne være mer tilbøyelig til å vurdere andre måter å løse en tvist på enn full behandling i domstolen. Departementet antar at egenandeler som er proporsjonale med kostnadene vil bidra til at klienten fører bedre kontroll med advokatens tidsbruk. Den som mottar offentlig støttet rettshjelp vil da måtte foreta de samme vurderingene som den som dekker alle sine kostnader til juridisk bistand selv, herunder med tanke på å inngå forlik i saken. Det å løse konflikter så tidlig som mulig er av stor verdi, både samfunnsøkonomisk og for den enkelte.

Departementet har merket seg at utvalgets mindretall har reist tvil om hvorvidt flertallets forslag om å trekke klientene sterkere inn i kostnadskontrollen vil ha en effekt. Flere høringsinstanser, som Gatejuristen og Caritas Norge, stiller seg også tvilende til at klienter, særlig de mest ressursvake, er i stand til å styre advokatens tidsbruk.

Departementet mener det er viktig at alle som mottar rettshjelp også har en egeninteresse i å holde utgiftene nede. Slik departementet vurderer det, må det antas at de aller fleste vil være i stand til å vurdere kostnadene som påløper i forhold til hjelpen de trenger. Departementet viser dessuten til at det bare gis støtte til nødvendig juridisk bistand, jf. rettshjelploven § 1. Advokatene har derfor et ansvar for å ikke bruke mer tid i saken enn det som er nødvendig. De har også et ansvar for å veilede klienten om tidsbruk og utgifter. Dette bli enda viktigere når egenandelene blir høyere enn i dag. Departementet bemerker dessuten at egenandelene foreslås å være progressive, og det er rettshjelpmottakere som har så høy betalingsevne at de faller utenfor ordningen i dag, som skal betale høye prosentvise egenandeler. Egenandelen som skal betales av de med forholdsvis lav betalingsevne vil derfor fortsatt holde seg på et beskjedent nivå med det nye forslaget. Departementet viser til punkt 12.1.2 for eksempler på hvordan egenandelene vil slå ut. I tillegg foreslår departementet at de med dårligst betalingsevne skal fritas for egenandel, jf. punkt 8.5.2. Når det gjelder de aller mest ressursvake viser departementet dessuten til at disse fortsatt vil kunne benytte seg av tilbudene til de spesielle rettshjelp-tiltakene hvor det ikke betales noen egenandel, herunder JURK og Jussbuss.

Departementet bemerker at en egenandelsordning uten tak vil innebære at kostnadene til rettshjelpmottakere fortsetter å løpe også der motparten bringer saken inn for retten. Det fak-

tum at kostnadene løper selv om motparten driver prosessen, er imidlertid også situasjonen for parter uten rettshjelp. Slik sett er ordningen i tråd med målet om å sikre en reell likestilling av parter som faller henholdsvis innenfor og utenfor ordningen.

Departementet foreslår, i likhet med Rettshjelputvalgets flertall, at graderte egenandeler skal brukes både på rettsrådstadiet og på sakførselstadiet.

De fleste sakene på rettsrådstadiet honoreres i dag etter stykkpriser. I motsetning til Rettshjelputvalgets flertall, mener departementet at innføring av prosentvise egenandeler er forenlig med stykkprisordningen. Et system med prosentvise egenandeler må imidlertid tilpasses stykkprisordningen. Departementet anser det ikke for rimelig at stykkprisbetalingen i ethvert tilfelle skal danne grunnlaget for beregningen av egenandelens størrelse. Enkelte ganger vil det faktiske arbeidet i saken utgjøre færre timer enn det som dekkes etter stykkprisen. Egenandelen bør i disse tilfellene beregnes med utgangspunkt i den tiden advokaten faktisk har arbeidet med saken. Hvis advokatens arbeid overstiger det timeantallet som danner grunnlaget for stykkprisen, men ikke i et slikt omfang at det gis adgang til skjønnsmessig fastsettelse av salæret etter rettshjelpforskriften § 3-5, bør stykkprisen være grunnlaget for beregningen av egenandelens størrelse. Når vilkårene for skjønnsmessig salærfastsettelse er oppfylt, bør det timeantallet som dekkes være utgangspunkt for beregning av egenandelen. Dersom advokaten egeninnvilger rettshjelp, bør statsforvalterne fastsette egenandel samtidig som de fastsetter salæret.

Departementet foreslår å lovfeste prinsippene for egenandelsordningen i rettshjelploven, se lovforslaget § 9 første ledd. Departementet mener det vil være hensiktsmessig å gi nærmere bestemmelser om nivået på egenandelene i forskrift, slik at justeringer enklere kan gjøres når det er behov for det.

8.5.2 En nedre grense for plikten til å betale egenandel

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om at alle skal betale egenandel. Kun én av 24 høringsinstanser er for en innføring av egenandeler også for de med dårligst betalingsevne.

I utgangspunktet mener departementet det kan være gode grunner for at alle som nyter godt av en offentlig rettshjelpordning, bør betale en

viss egenandel. Alle som mottar støtteordningen bør ha en egeninteresse i å holde utgiftene nede. Også for andre offentlige ordninger er det utbredt at de med dårligst betalingsevne må betale noe. Som utvalgets flertall viser til, må også personer som ikke har registrert inntekt betale en egenandel ved legebekostnader. Dersom rettshjelpen er helt uten kostnad vil en rettshjelpmottaker ikke ha noe økonomisk incentiv til å begrense ressursbruken og bruken av rettsapparatet. Dette kan motvirke målsettingen om at flere saker bør løses på et tidligere stadium og gjennom minnelige løsninger.

På den andre siden er det ikke noe som tilsier at de med dårligst betalingsevne benytter seg av rettshjelpordningen i større utstrekning enn det er grunnlag for. Dette er en gruppe mennesker som ofte har sammensatte problemer. De er i hovedsak sosialhjelpsmottakere og personer som står utenfor arbeidslivet. De fleste har ikke utdanning utover grunnskolen eller videregående skole, og eier ikke egen bolig. Om lag 90 prosent av de med dårligst betalingsevne er barnløse, og fordi hovedvekten av sakene hvor det innvilges rettshjelp er foreldretvister, vil denne gruppen svært sjeldent benytte seg av ordningen. Det er dessuten allerede en stor andel av de med dårligst betalingsevne som ikke benytter seg av systemet etter rettshjelploven, men som heller søker bistand hos de spesielle rettshjelpiltakene.

Forslaget om at alle skal betale en egenandel har videre møtt sterk motstand i høringen. Det er særlig de spesielle rettshjelpiltakene som har erfaring med gruppen med lavest inntekt, som er skeptiske til forslaget. Selv om utvalgets flertall har foreslått en fast og lavere egenandelsprosent for de med dårligst betalingsevne, mener departementet i likhet med høringsinstansene at man likevel ikke kan se bort fra at selv denne egenandelen vil kunne føre til at rettshjelpen ikke blir benyttet eller prioritert for de som ligger aller lavest på inntektsskalaen. For de som lever på kun sosialstønning må det kunne legges til grunn at disse ikke har midler å avsi, og at de ikke vil ha mulighet til å betale en egenandel. Videre kan det føre til en ytterligere forverring av den økonomiske situasjonen hvis de ikke klare å betale egenandelen i tide.

Etter flertallets forslag vil også rettshjelpmottakere som er blitt stevnet og som derfor ikke har valgt å benytte seg av rettsapparatet, måtte betale egenandel, til tross for svært dårlig betalingsevne.

Departementet mener at det er andre virkemidler som er mer hensiktsmessige å bruke for å begrense uberettigede søksmål. Det følger allerede av rettshjelploven § 16 siste ledd at en søk-

nad kan avslås dersom det er urimelig at det offentlige yter fri sakførsel. Dette gjelder eksempelvis ved gjentatte og hyppige søksmål eller rene bagatellsaker.

Utvalgets flertall synes å legge til grunn at det er nødvendig at også de med dårligst betalingsevne betaler en egenandel, for å muliggjøre at flere kan falle inn under ordningen. Til dette bemerker departementet at inntektene som ville fulgt av å innføre en egenandel for de med dårligst betalingsevne ville vært beskjedne, både fordi få vil benytte seg av ordningen, og fordi nivået på egenandelene for denne gruppen ville måtte være lavt. Det kunne dessuten bli kostbart for det offentlige med innkreving av egenandeler fra en så svak betalingsgruppe.

Departementet ønsker å skåne de med dårligst betalingsevne slik at de ikke skal komme dårligere ut enn under inneværende ordning. I ytterste konsekvens ville en innføring av egenandel i alle saker kunne motvirke formålet med rettshjelpsordningen, som nettopp er å sikre likhet for loven uavhengig av økonomisk stilling. Departementet foreslår derfor å videreføre ordningen med at de med dårligst betalingsevne skal være fritatt for egenbetaling i denne proposisjonen. Departementet viser imidlertid til at det er opprettet en arbeidsgruppe som skal utrede en førstelinjetjeneste, herunder spørsmålet om de med dårligst betalingsevne kan få gratis rettshjelp i førstelinjen. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport i juni 2023. Det kan bli aktuelt å vurdere spørsmålet på nytt i forbindelse med en eventuell oppfølging av rapporten.

Flere av høringsinstansene argumenterer for at den nedre grensen for å betale egenandel må heves fra en til to eller tre ganger folketrygdens grunnbeløp. Departementet mener det ikke er grunnlag for å heve grensen og foreslår derfor at de med betalingsevne under én gang folketrygdens grunnbeløp ikke skal betale noen egenandel.

Advokatforeningen stiller spørsmål ved om det er like treffende å innføre egenandeler i saker der stat eller kommune er motpart. Rettspolitisk forening påpeker det samme og mener at rettshjelpmottakerens egenandel bør reduseres i saker mot en presumtivt sterkere part. Departementet ser at det kan virke urimelig at en rettshjelpsøker potensielt må betale en høy egenandel der vedkommende går til sak mot staten for å få omgjort det vedkommende mener er et ugyldig vedtak. Departementet viser til at i de fleste sakstypene hvor det offentlige er motpart, gis rettshjelpen uten behovsprøving og derfor uten egenandel. For de behovsprøvede sakene, er det først og

fremst klagesaker etter folketrygdloven § 21-2 hvor det offentlige er motpart. Videre kan en part som har fått medhold og som får vedtaket omgjort til gunst for seg, få dekket vesentlige utgifter som har vært nødvendige etter forvaltningsloven § 36. I de tilfellene der vedtaket ikke blir omgjort, mener departementet det ikke kan anses som urimelig at rettshjelpsøkeren må betale en egenandel på lik linje med andre saker. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å innføre spesialregler for beregning av egenandeler avhengig av hvem som er motparten. Dette vil gi et system som er krevende å praktisere.

Barneombudet har bedt departementet vurdere unntak fra egenandelsplikten for barn under 18 år. Rettshjelputvalgets flertall har flere forslag som vil gi barn krav på rettshjelp. Disse forslagene vil departementet vurdere i den videre oppfølgingen, jf. punkt 3.1. Flere av høringsinstansene etterlyser særskilte rettshjelptiltak for barn. Det finnes allerede flere tiltak som gir rettshjelp til barn, som mottar tilskudd fra det offentlige. For øvrig mener departementet i likhet med utvalgets flertall at rettshjelp til barn reiser særlige problemstillinger som bør utredes nærmere.

8.5.3 Om egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om at egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges. Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget er negative.

Departementet foreslår at staten skal overta innkrevingen av egenandelene, jf. punkt 8.5.4. Dette antas å gjøre innkrevingen mer effektiv. Selv om egenandelene kreves inn av staten vil det imidlertid alltid være enkelte som ikke betaler.

Dersom manglende innbetaling av egenandelen skyldes manglende vilje hos rettshjelpmottaker, mener departementet at det vil være urimelig å innvilge vedkommende ytterligere rettshjelp før egenandelen er betalt. Dersom manglende betaling skyldes *betalingsevnen* mener departementet derimot at det i enkelte tilfeller vil kunne være problematisk å avslå ytterligere rettshjelp før egenandelen er betalt. I noen tilfeller kan klienten lide et rettsstap dersom advokaten ikke kan behandle saken før egenandelen blir betalt. Et eksempel kan være der klienten skal anke en avgjørelse, men ikke får bistand av advokat fordi egenandelen ikke er betalt. Som flere av høringsinstansene har påpekt kan dette komme i strid med lovens formål.

Departementet foreslår at de med dårligst betalingsevne skal være fritatt for egenandel, jf. punkt 8.5.2. Dette vil redusere antallet rettshjelpmottakere som ikke har betalingsevne til å betale egenandelen. Departementet legger likevel til grunn at de aller fleste tilfellene hvor egenandelen ikke er betalt, skyldes manglende betalingsevne, og ikke betalingsvilje. I slike tilfeller vil det kunne være i strid med lovens formål å nekte rettshjelp. Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor ikke en hjemmel for å kunne kreve at egenandelen skal være betalt før det innvilges ny rettshjelp.

8.5.4 Innkreving av egenandel

Departementet foreslår i likhet med Rettshjelputvalgets flertall at staten overtar ansvaret for innkrevingen av egenandelen. Dette innebærer at advokaten som har ytt bistand i saken får fullt oppgjør fra det offentlige, og ikke lenger skal kreve inn egenandelen selv. Hovedvekten av høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til forslaget.

Innkreving av salær er en del av advokatens løpende virksomhet. I utgangspunktet er det derfor ikke noe som tilsier at en advokats innkreving av egenandeler i fri rettshjelpsaker skal stå i en annen stilling enn innkreving av salær generelt. I tillegg er det en kostnadseffektiv ordning for staten.

Spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for å kreve inn egenandelene må imidlertid vurderes i lys av departementets forslag om å innføre graderte egenandeler. Graderte egenandeler vil gi til dels betydelig høyere egenandeler enn i dag, jf. punkt 8.5.1 og 12.1.2. Flere av høringsinstansene mener derfor at det er en forutsetning for forslaget om graderte egenandeler at staten overtar innkrevingen.

Når egenandelene øker i beløp vil eventuell manglende innbetaling gi advokatene større tap i godtgjørelsen. Dette kan gjøre det mindre attraktivt å ta rettshjelpsaker. I tillegg kan det medføre at advokatene bare tar oppdrag som innebærer liten økonomisk risiko, og at rettshjelptilbudet da blir svakere for personer med de laveste inntektene. Det kan dessuten medføre at advokatene vil måtte bruke ressurser på å kreve inn egenandeler som heller kunne ha blitt brukt på å hjelpe klienter.

Innføring av graderte egenandelene skal medføre økt kostnadsbevissthet hos klientene, og det er det derfor etter departementets vurdering nød-

vendig at egenandelene faktisk vil bli krevet inn. Også dette taler for en statlig innkreving.

Begrunnelsen for at innkrevingen i sin tid ble overført fra det offentlige til advokatene var at dette var svært ressurskrevende. Kostnadene ved innkreving vil høyst sannsynlig utgjøre en vesentlig mindre andel av inntektene enn sist staten hadde denne oppgaven. Den gangen var størrelsene på kravene små, sett i forhold til dagens egenandeler. Innkreving har dessuten blitt digitalisert og mer automatisert, slik at kostnadene forbundet med behandling av hvert enkelt krav må antas å være vesentlig redusert.

Departementet mener at det med nytt egenandelssystem ikke er rimelig at advokatene fortsatt skal ha arbeidet og risikoen med å kreve inn egenandelene. Etter en samlet vurdering mener departementet derfor at ansvaret for innkrevingen må overføres til staten.

Det vil være naturlig at oppgaven legges til Statens innkrevingssentral, eventuelt at den deles mellom Statens innkrevingssentral på rettsrådstadiet og domstolen/Domstoladministrasjonen på sakførselstadiet. Den nærmere oppgavefordelingen vil blant annet avhenge av de digitale løsningsene. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel for å regulere innkrevingen nærmere.

Utvalgets flertall forslår at departementet gis en forskriftshjemmel for å fastsette regler om forhåndsbetaling av egenandeler. Departementet kan ikke se at det er behov eller særlig praktisk med forhåndsbetaling av egenandel. For det første foreslår departementet som nevnt ovenfor at innkrevingen av egenandelene skal overføres til staten. Advokatene har derfor ikke lenger behov for å sikre seg en viss betaling før de påbegynner arbeidet. For det andre vet man ikke på et slikt tidlig tidspunkt hvor mange timer advokaten kommer til å jobbe med saken, og dermed antallet timer klientens egenandel skal beregnes av. Det vises i denne sammenhengen til punkt 9.4.2 om beregning av egenandel. Man kunne ha sett for

seg å betale et standard minimumsbeløp. En forhåndsbetaling av egenandel vil imidlertid komme i tillegg til den etterfølgende innbetalingen og vil derfor kreve ekstra administrasjon. Departementet kan samlet sett verken se at det er behov for eller hensiktsmessig å legge til rette for forhåndsbetaling.

8.5.5 Evaluering

Departementet foreslår nye kriterier for den økonomiske behovsprøvingen og en helt ny måte å beregne egenandeler på.

Den foreslåtte modellen bør derfor evalueres, siden det er usikkert om den vil virke etter hensikten. Modellen hviler på en rekke usikre forutsetninger. Blant annet er det usikkert om befolkningsendringer, som økt innvandring og flere pensjonister, vil øke andelen av befolkningen som har krav på behovsprøvd rettshjelp, og dermed også øke utgiftene knyttet til ordningen, sammenlignet med det som er forespeilet. Videre kan advokatutgiftene endres utover det som forutsettes. Hvis evalueringen viser utslag som dette, bør det vurderes å justere modellen, slik at utgiftene holder seg stabile over tid og andelen av befolkningen som har krav på behovsprøvd rettshjelp, ikke øker.

Departementet mener det bør foretas en grundig evaluering og vurderes behov for eventuelle justeringer av foreslått modell for behovsprøvd rettshjelp innen fire år etter implementering av modellen. Departementet mener at virkningene av modellen da har realisert seg og det vil være grunnlag for evaluering. Det burde da blant annet vurderes om grensen for behovsprøvd rettshjelp skal gå ved fem ganger folketrygdens grunnbeløp.

Evalueringen vil også måtte omfatte forskriftsendringene, ettersom effekten av lovendringene er knyttet tett opp disse.

9 Utgifter som inngår i rettshjelpordningen

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Innledning

Hva rettshjelpen kan dekke, reguleres i rettshjelploven §§ 14, 22 og 24. Det er først og fremst utgifter til advokatbistand som dekkes. I tillegg til advokatbistanden, kan også søkerens «vesentlige og nødvendige utgifter» i tilknytning til rettsrådet eller sakførselen dekkes helt eller delvis, etter samtykke, jf. rettshjelploven § 14 andre ledd og § 22 andre ledd. Ved fri sakførsel kan dessuten gebyr og sideutgifter ved saken dekkes, jf. § 22 første ledd og § 24. Utgiftene kan kun dekkes under rettshjelpordningen dersom de ellers ville blitt belastet partene. Utgifter som uansett ikke skal dekkes av partene skal ikke belastes rettshjelpbudsjettet.

Hvem som til slutt må dekke kostnadene i saken, beror først og fremst på reglene i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Utgangspunktet er at en part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Rettshjelploven § 23 fastsetter at dersom en part som har fri rettshjelp, vinner saken, skal sakskostnader etter tvisteloven kapittel 20 tilkjennes det offentlige i den utstrekning det er nødvendig for å dekke utgiftene til fri rettshjelp.

9.1.2 Utgifter til advokat

Etter rettshjelploven § 14 første ledd omfatter fritt rettsråd «nødvendige utgifter til rådgivning og bistand fra advokat i anledning et aktuelt problem». Etter § 22 første ledd omfatter fri sakførsel «hel eller delvis dekning av salær til prosessfullmektig». Det offentlige dekker i tillegg utgiftene knyttet til merverdiavgift av advokatens salær.

Advokater som yter fri rettshjelp får samme timepris som forsvarere og bistandsadvokater, jf. rettshjelploven § 3 første ledd og salærforskriften § 2 første ledd. Timesatsen per mai 2023 er fastsatt til 1 140 kroner. De nærmere reglene om dekning av utgifter til advokatbistanden finnes i salærforskriften og stykkprisforskriften.

Som en del av nødvendige utgifter til bistand fra advokat, regnes også advokatens reiseutgifter og utgifter i forbindelse med reisefravær. Kompensasjon for eventuelt reisefravær hos advokatene blir beregnet med utgangspunkt i samme sats, men utgjør 0,7 ganger satsen, jf. salærforskriften § 8.

I saker for domstolene betaler ikke det offentlige merutgifter som følge av at det er valgt advokat med kontor utenfor rettskretsen. I andre saker betaler ikke det offentlige merutgifter som følge av at det er valgt advokat eller rettshjelper utenfor rimelig nærhet av rettshjelpmottakerens bosted eller oppholdssted, jf. § 3 tredje ledd.

Rettshjelpordningen skal ellers dekke alle utgiftene til advokaten, og det kan ikke kreves eller mottas ytterligere vederlag av klienten, jf. rettshjelploven § 3 andre ledd andre punktum.

9.1.3 Utgifter til tolk

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) inneholder generelle bestemmelser om bruk av tolk i domstolene, se § 135 og § 137. Nærmere regulering er gitt i forskrift 21. desember 2007 nr. 1605 til tvisteloven (tvistelovforskriften) kapittel 4. Utgangspunktet følger av forskriften § 13, som lyder:

«Når retten i medhold av domstolloven § 135 har funnet det nødvendig med bruk av tolk fordi en eller flere av partene ikke kan norsk, dekkes utgiftene av det offentlige, såfremt parten er norsk statsborger eller utenlandsk statsborger med fast bopel i Norge.»

Dekkes utgiftene av det offentlige etter tvistelovforskriften, omfattes ikke utgiftene til tolk av rettshjelpordningen. Dersom tolkeutgiftene ikke dekkes av det offentlige, er utgangspunktet at den som har behov for tolk selv dekker utgiftene. I slike tilfeller kan utgiftene dekkes som «partenes egne vesentlige og nødvendige utgifter» etter rettshjelploven § 14 andre ledd og § 22 andre ledd.

9.1.4 Utgifter til sakkyndige

Rettshjelploven § 2 fjerde ledd åpner for dekning av utgifter til sakkyndige i saker både i og utenfor domstolene. Utenfor domstolene er dette regulert i § 14 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan samtykke i at søkerens egne vesentlige og nødvendige utgifter i tilknytning til fritt rettsråd dekkes helt eller delvis, herunder utgifter til medisinsk eller annen sakkyndig bistand. Når særlige grunner foreligger og det er nødvendig med medisinsk eller annen sakkyndig bistand for å bringe på det rene om det er behov for fri rettshjelp, kan departementet samtykke i at fritt rettsråd skal dekke vesentlige og nødvendige utgifter til slik sakkyndig hjelp»

Departementets kompetanse er delegert til statsforvalterne, jf. rettshjelpforskriften § 3-3. I praksis anvendes bestemmelsen i begrenset grad, og da først og fremst i personskadesaker, barnevernssaker og i enkelte tilfeller i utlendingssaker.

I saker for domstolene kan en sakkyndig enten være engasjert av en part (privat sakkyndig) eller være oppnevnt av retten (rettsoppnevnt sakkyndig). Utgifter til private sakkyndige kan dekkes etter § 22 andre ledd andre punktum dersom domstolen eller forvaltningsorganet som har saken til behandling, samtykker i det. Utgifter til rettsoppnevnte sakkyndige anses som en rettslig sideutgift som omfattes av § 24 første ledd. Det føres en restriktiv praksis når det gjelder dekning av utgifter til sakkyndig som ikke er oppnevnt av retten eller barneverns- og helsenemnda, jf. rettshjelp-rundskrivnet punkt 7.2.4.

I enkelte sakstyper fremgår det av særlovgivningen at det offentlige skal dekke utgiftene til sakkyndige uavhengig av ordningen med fri rettshjelp. Dette gjelder for eksempel farskapssaker etter barnelova § 29. Det gjelder også saker om foreldreansvar, samvær og fast bosted etter barnelova § 61 første ledd jf. andre ledd der staten dekker utgifter til rettsoppnevnte sakkyndige. I slike tilfeller dekkes ikke utgiftene under rettshjelpordningen.

9.1.5 Rettsgebyr

Dersom det må betales et behandlingsgebyr til den instansen som behandler saken, kan gebyret dekkes etter rettshjelploven § 22 første ledd andre punktum jf. § 24 første ledd første punktum. Dette

gjelder først og fremst for rettsgebyr. I de fleste sakene som i dag er prioritert etter rettshjelploven, skal det etter lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven) § 10 ikke betales rettsgebyr. Dette gjelder blant annet alle sakstyper hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving, samt foreldretvister, arbeidsrettssaker og husleiesaker. Dermed har bestemmelsen om fritak for rettsgebyr liten praktisk betydning.

At det gis fritak for rettsgebyr etter rettsgebyrloven og rettshjelploven, innebærer at domstolenes meklingsstilbud som regel ikke medfører noen særskilt kostnad for de involverte partene. Dersom partene ønsker å benytte seg av meklingsstilbud utenfor domstolene, som for eksempel advokatmekling, må de derimot som hovedregel dekke kostnadene ved meklingen selv. Det er en viss adgang til å få dekket disse utgiftene både på rettsrådstadiet og på sakførselstadiet, se rundskrivnet punkt 6.2.1 og 7.2.2. Utgiftene vil imidlertid ikke dekkes dersom det finnes et meklingsstilbud ved et offentlig service- eller rådgivningskontor, som for eksempel familievernkantorene. Dette følger av prinsippet om rettshjelplovens subsidiaritet, jf. rettshjelploven § 5.

9.1.6 Utgifter til fagkyndige meddommere

Tvisteloven § 9-12 regulerer rettens sammensetning under hovedforhandling. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

«(1) I tillegg til fagdommeren eller fagdommerne settes retten under hovedforhandling med to meddommere dersom en av partene krever det eller retten finner det ønskelig.

(2) Meddommerne skal være fagkyndige dersom hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det.»

Tvisteloven § 20-1 første ledd fastslår at rettsgebyrloven gjelder for partenes plikt til å betale det offentlige for rettergangsskritt. Utgangspunktet etter rettsgebyrloven § 2 andre ledd, er at den som har begjært forretningen eller rettergangsskrittet dekker alle utgifter til meddommere, skjønnsmedlemmer, sakkyndige, vitner, oversettelser, særlige undersøkelser og andre sideutgifter. Hvis retten oppnevner meddommere av eget tiltak uten at noen av partene krever det, er det saksøkeren eller den ankende part som i utgangspunktet dekker dette.

Rettshjelploven § 22 første ledd åpner for at «sideutgifter ved saken» kan dekkes. Utgifter til fagkyndige meddommere regnes som en rettslig

sideutgift og dekkes derfor etter rettshjelploven § 22 første ledd andre punktum og § 24 første ledd, dersom utgiftene ligger til rettshjelpmottakeren.

9.1.7 Motpartens sakskostnader

Etter rettshjelploven § 22 fjerde ledd kan en bevilning om fri sakførsel i «særlige tilfeller» helt eller delvis utvides til å omfatte sakskostnadsansvar overfor motparten. Det er statsforvalteren som vurderer disse søknadene, jf. rettshjelpforskriften § 4-3.

Bestemmelsen er ment å være en unntaksbestemmelse for å forhindre urimelige resultater i enkelttilfeller, og er innført av hensyn til den vinende motparten, jf. Ot.prp. nr. 35 (1979–80) punkt 6.4.4.2.4 og Ot.prp. nr. 91 (2003–2004) punkt 11.4. I vurderingen av søknader om å få dekket idømte sakskostnader, legges det derfor stor vekt på motpartens økonomi. Andre relevante momenter i vurderingen er blant annet den tapende parts økonomiske situasjon, om motparten har skyld i at saken er anlagt, og om motparten er å bebreide for søksmålet, for eksempel ved at motparten ikke har bidratt til en minnelig løsning jf. rettshjelprundskrivet punkt 8.2. I praksis dekkes sakskostnader i utgangspunktet ikke dersom motpartens økonomi overstiger inntektsgrensene for fri rettshjelp i vesentlig grad, jf. rettshjelprundskrivet punkt 8.2.

Det er bare den som har fått innvilget fri sakførsel som kan søke om utvidelse av bevilningen til å omfatte motpartens sakskostnader. Rettshjelpmottakeren kan kun søke etter at vedkommende er dømt til å betale motpartens sakskostnader etter tvisteloven kapittel 20. Det kan ikke gis forhåndssamtykke til dekning av slikt erstatningsansvar.

I tilfeller hvor fri sakførsel er innvilget på bakgrunn av en anbefaling om søksmål fra Sivilombudet, jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3, skal søknader om dekning av motpartens sakskostnader innvilges uavhengig av partenes økonomiske situasjon, jf. rettshjelprundskrivet punkt 8.2.

9.1.8 Partenes andre utgifter

Etter rettshjelploven § 14 andre ledd første punktum og § 22 andre ledd første punktum kan parten etter samtykke få dekket «vesentlige og nødvendige utgifter» i tilknytning til rettshjelpen, helt eller delvis. Eksempler på utgifter som kan dekkes etter denne bestemmelsen, i tillegg til de som

er nevnt ovenfor er partens utgifter til opphold og reise.

9.1.9 Utgifter til rettspolitisk arbeid

Rettshjelploven åpner for at en bevilning om rettshjelp kan utvides til å omfatte arbeid av rettspolitisk karakter hvis statsforvalteren samtykker, jf. rettshjelploven § 14 tredje ledd jf. rettshjelpforskriften § 3-3 og rettshjelploven § 22 femte ledd, jf. rettshjelpforskriften § 4-3.

9.2 Rettshjelputvalgets forslag

9.2.1 Innledning

Rettshjelputvalgets flertall foreslår i stor grad å videreføre reglene om hvilke utgifter som kan dekkes under rettshjelpordningen, men foreslår at utgiftene uttrykkelig listes opp i en egen lovbestemmelse, se utredningen kapittel 21. Videre foreslår utvalgets flertall at det skal betales en egenandel av alle utgiftene som påløper i saken og som dekkes etter rettshjelploven, inkludert utgiftene til blant annet tolk, meddommere og eventuell merverdiavgift. På denne måten vil egenandelen bidra til at rettshjelpmottakeren gjør en avveining av behovet for de ulike kostnadene som kan påløpe i forbindelse med bistanden, på samme måte som personer som faller utenfor ordningen, vil måtte gjøre.

9.2.2 Utgifter til advokat

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at advokatens timebetaling i rettshjelpssaker fortsatt skal knyttes opp mot den samme satsen som forsvarere og bistandsadvokater får. Utvalgets flertall bemerker i tillegg at de mener at satsen er for lav, og begrunner dette nærmere i utredningen punkt 21.2. De foreslår imidlertid ikke konkrete forslag til økning eller regulering av satsen.

Utvalgets flertall mener at advokatens nødvendige reiser innenfor rettskretsen står i så nær sammenheng med rettshjelpen at den fortsatt bør omfattes av rettshjelpordningen. Det må foreligge særlige grunner for at det offentlige skal gi støtte til dekning av merkostnader som oppstår fordi rettshjelpmottakeren har valgt en advokat utenfor rettskretsen.

Flertallet foreslår videre at rettshjelpmottakeren skal betale en egenandel av alle utgiftene knyttet til advokatbistanden i saken, inkludert reiseutgifter, reisefravær og merverdiavgiften.

9.2.3 Utgifter til tolk

Etter Rettshjelputvalgets flertalls syn har tolking mellom advokat og klient en så nær sammenheng med rettshjelpen at kostnadene ved dette fortsatt bør omfattes av rettshjelpordningen. Utvalgets flertall foreslår imidlertid at utgiftene til tolk skal inngå i det utgiftsgrunnlaget som egenandelen beregnes ut fra. Det vil si at det betales en egenandel av rettshjelpmottakerens utgifter til tolk.

9.2.4 Utgifter til sakkyndige

Rettshjelputvalgets flertall mener at adgangen til å få dekket utgifter til en sakkyndig bør begrenses til tilfeller hvor den sakkyndige er oppnevnt av retten. Utvalgets flertall mener dette vil sikre at nødvendigheten av arbeidet den sakkyndige skal utføre, blir vurdert av noen andre enn partene selv og deres advokater. Utvalgets flertall foreslår videre at det skal betales en egenandel av utgiftene til den sakkyndige.

9.2.5 Rettsgebyr

Rettshjelputvalgets flertall foreslår å fjerne den generelle ordningen med fritak for rettsgebyr. I stedet foreslår flertallet at man skal kunne få dekket utgiftene til rettsgebyr under rettshjelpordningen, og at det betales en egenandel av gebyret.

Utvalgets flertall foreslår å videreføre dagens regler om at kostnader til utenrettslig mekling i utgangspunktet ikke omfattes av rettshjelpordningen. Det fremkommer imidlertid at det har vært delte synspunkter i utvalgets flertall på om kostnaden bør dekkes. Utvalgets flertall anbefaler at departementet utreder spørsmålet om det offentlige også bør dekke kostnadene ved utenrettslig mekling i de sakene hvor partene ikke betaler rettsgebyr for en eventuell domstolsbehandling.

9.2.6 Utgifter til fagkyndige meddommere

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at utgifter til fagkyndige meddommere fortsatt skal omfattes av ordningen. I likhet med øvrige utgifter knyttet til saken, mener utvalgets flertall at det skal betales en egenandel også av disse utgiftene.

9.2.7 Motpartens sakskostnader

Rettshjelputvalgets flertall foreslår at motpartens sakskostnader ikke lenger skal inngå i de kostnadene man kan få dekket under rettshjelpordningen etter særskilt søknad.

Utvalgets flertall viser til at muligheten for dekning av motpartens sakskostnader er innført av hensyn til parten som har vunnet saken. Deres rettshjelpmottakeren ikke har midler til å dekke sakskostnadene vedkommende blir dømt til å betale, har en slik avgjørelse liten verdi for den som vinner saken. Dette vil ramme den som vinner saken hardere jo dårligere økonomien vedkommende har. Etter flertallets syn vil den foreslåtte omleggingen av behovsprøvingen, med økte inntektsgrenser og prosentvise egenandeler, langt på vei avhjelpe situasjonen. Dette er fordi de motpartene som i dag nyter godt av denne ordningen, selv vil kunne motta rettshjelp. Hensynet til rettshjelpmottakerens motpart er derfor ikke lenger et like viktig argument for å opprettholde bestemmelsen i § 22 fjerde ledd.

Utvalgets flertall bemerker at manglende betaling av idømte sakskostnader er et problem som ikke bare er aktuelt i saker hvor den tapende parten mottar støtte til rettshjelp. Tilsvarende problemstilling kan være aktuell i mange andre saker, for eksempel hvor den tapende parten er et konkurstruet selskap, er selvprosederende og uten midler, eller oppholder seg utenfor Norge. Utvalgets flertall mener derfor at denne problemstillingen må vurderes og løses på et generelt nivå. Statens begrensede rettshjelpmidler kan ikke brukes til å avhjelpe de urimeligheter som måtte oppstå som konsekvens av at man etter tvisteloven ikke kan kreve sikkerhet for mulig ansvar for sakskostnader.

Utvalgets flertall viser videre til tvisteloven § 20-2 som åpner for at den tapende parten kan fritas for erstatningsansvar for motpartenes sakskostnader hvis «tungtveiende grunner gjør det rimelig». Flertallet påpeker at bestemmelsen anvendes en del i praksis, og at rettshjelpmottakere som hadde god grunn til å få saken sin prøvd, ofte vil kunne bli fritatt for sakskostnadsansvar etter denne bestemmelsen.

9.2.8 Partenes andre utgifter

Rettshjelputvalgets flertall foreslår å ikke videreføre bestemmelsene i § 14 andre ledd første punktum og § 22 andre ledd første punktum som gir rett til dekning av partenes egne utgifter, som egne reise og oppholdsutgifter. Utvalgets flertall viser til at dette sjelden innvilges i praksis, men at det forekommer i barnevernssaker. Dersom det i saker om barnevern eller andre tvangsinngrep er behov for at man dekker den private partens reise- eller oppholdsutgifter, mener utvalgets flertall det er mer naturlig at utgiftene dekkes av den

instansen som har begjært eller besluttet tvangsbruken.

9.2.9 Utgifter til rettspolitisk arbeid

Retts hjelputvalgets flertall foreslår heller ikke å videreføre bestemmelsene i § 14 tredje ledd og § 22 femte ledd som åpner for å utvide en bevilling om rettshjelp til å omfatte arbeid av rettspolitisk karakter. Utvalgets flertall viser til at bestemmelsen er lite brukt i praksis. Utvalgets flertall anerkjenner verdien av rettspolitisk arbeid, men synes ikke det er naturlig at utgiftene til rettspolitisk arbeid inngår i en behovsprøvd rettshjelpordning hvor mottakeren selv skal betale en andel av advokatens honorar. Derimot mener utvalgets flertall at rettspolitisk arbeid fortsatt bør kunne inngå som del av det arbeidet rettshjelptiltakene mottar offentlig støtte til.

9.3 Høringsinstansenes syn

9.3.1 Innledning

Advokatforeningen, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Barneombudet, Caritas Norge, Gatejuristen, JURK, Jussbuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Rettshjelpsentralen, Rettspolitisk forening, Statens sivilrettsforvaltning, Statsforvalteren Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland og Stine Sofies stiftelse har uttalt seg om flertallets forslag knyttet til hvilke utgifter som skal omfattes av ordningen. Det overordnede inntrykket er at disse høringsinstansene er enige i Retts hjelputvalgets flertalls forslag om hvilke utgifter som skal omfattes av rettshjelpordningen, men er uenige i flertallets forslag om at det skal betales egenandel av alle utgiftene knyttet til saken. Bakgrunnen for dette er en bekymring for at den foreslåtte ordningen med egenandel av alle rettshjelputgiftene, kan føre til at rettshjelpmottakeren velger bort nødvendige deler av rettshjelpen av økonomiske hensyn.

9.3.2 Utgifter til advokat

Til Retts hjelputvalgets flertalls forslag knyttet til dekning av utgifter til advokat, uttaler *Advokatforeningen* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* seg. Disse mener at satsen som advokater godtgjøres med, er for lav.

Advokatforeningen uttaler:

«Advokatforeningen er svært skuffet over at utvalget ikke har kommet med anbefalinger for å heve den offentlige rettshjelpsatsen. Rettshjelpssatsen må økes til et nivå som gjør at advokater ikke velger bort disse sakene av hensyn til økonomi. I tillegg må satsen for reisefravær økes til full sats og det bør gis tillegg i satsen for timer advokaten må arbeide utenfor ordinær arbeidstid.»

Til flertallets forslag om at det skal betales en egenandel av merverdiavgiftene, uttaler *Advokatforeningen* at forslaget fremstår ubegrunnet og i strid med forutsetningene ved tidligere lovendringer. *Advokatforeningen* uttaler videre:

«Staten har i prinsippet «fradragsrett» for inngående merverdiavgift slik at det bare er beløpene eksklusive merverdiavgift som kostnadsføres på rettshjelpsbudsjettet, jfr. nettoføringsordningen for merverdiavgift i staten. Når merverdiavgiften på advokatens salær ikke belastes statsbudsjettets rettshjelpskapittel, blir det ulogisk å inkludere merverdiavgiften i grunnlaget for beregningen av egenandel. Den praktiske konsekvensen av en slik tilnærming er at staten legger på merverdiavgift på egenandelen. *Advokatforeningen* støtter ikke en slik endring.»

9.3.3 Utgifter til tolk

Barneombudet, Caritas Norge, Gatejuristen, JURK, Jussbuss, Mira-senteret, Redd Barna, Rettshjelpsentralen, Rettspolitisk forening, Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Oslo politidistrikt* har uttalt seg om Retts hjelputvalgets flertalls forslag knyttet til utgifter til tolk. Disse høringsinstansene er positive til at man fortsatt skal få dekket utgifter til tolk, men negative til utvalgets flertalls forslag om at utgifter til tolk skal inngå i grunnlaget som egenandelen fastsettes ut fra.

Caritas Norge uttaler:

«*Caritas* er svært bekymret for at utvalget i sitt forslag foreslår å innføre egenandel for bruk av tolketjenester. Mange i vår målgruppe har svært begrensede økonomiske reserver. Økonomiske avveininger og frykt for høye kostnader kan derfor føre til at man velger vekk helt nødvendig tolkehjelp. Alternativet kan være at de gjennomfører møter med advokat på norsk

eller engelsk uten nødvendige språkkunnskaper, eller får venner eller familie til å bistå med tolketjenester. Dette kan føre til at viktige deler av en sak blir dårlig opplyst og slik kan det svekke rettssikkerheten til de meste sårbare. Caritas anbefaler derfor at ordningen med gratis tolk videreføres.»

Også *JURK*, *Jussbuss* og *Gatejuristen* uttaler at de er bekymret for at høye kostnader kan føre til at man velger vekk tolk, og at dette kan føre til en svekkelse av rettssikkerheten for de mest sårbare.

Jussbuss uttaler:

«Dersom tolkeutgifter medregnes i egenandelsgrunnlaget, gir dette personer med behov for tolk en økonomisk ulempe i møtet med rettsapparatet. Manglende språkkunnskaper må allerede antas å være en hindring for muligheten til å kunne ivareta sine rettigheter, og bør ikke forsterkes ytterligere ved å inkludere tolkeutgifter i egenandelen.»

Barneombudet, *Jussbuss* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* påpeker i likhet med *JURK* at dersom personer som trenger tolk må betale en høyere egenandel enn andre i tilsvarende sakstyper, kan det medføre en urimelig forskjellsbehandling av personer med for eksempel funksjonsnedsettelse eller annen etnisk bakgrunn.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler følgende:

«Ombudet gjør oppmerksom på at rettshjelpsordningen, herunder systemet for egenandel, ikke må utformes på en slik måte at den innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunn av språk eller funksjonsnedsettelse. Vi kan ikke se at denne problemstillingen er berørt i utvalgets utredning. For å sikre en likeverdig rettshjelpsordning uavhengig av funksjonsevne og etnisitet, mener ombudet at nødvendige tolkeutgifter bør holdes utenfor grunnlaget det skal beregnes egenandel av. Ombudet ser ikke at det vil være grunn til å bekymre seg for at en slik ordning misbrukes, ettersom advokatkostnadene uansett inngår i egenandelsgrunnlaget.»

9.3.4 Utgifter til sakkyndige

Advokatforeningen, *Statens sivilrettsforvaltning* og *Statsforvalteren i Rogaland* har uttalt seg om Rettshjelpvalgets flertalls forslag om å begrense dekningen til sakkyndige oppnevnt av retten. Disse høringsinstansene er negative til forslaget. Ingen høringsinstanser uttaler seg direkte om utvalgets forslag om at det skal betales egenandel av utgifter til rettsoppnevnte sakkyndige.

Advokatforeningen uttaler følgende:

«Dagens ordning der man er sikret sakkyndig utredning allerede på rådgivningsstadiet virker prosesshemmende og begrenser risikoen for å bli idømt saks kostnader dersom det må tas ut stevning før slik utgift kan dekkes. Som påpekt i utredningen (punkt 21.5, s.117), er denne ordningen også svært lite kostnadskrevende, da kun 0,3 prosent av utgiftene til sakkyndig i dagens ordning påløper i saker utenfor domstolene. Advokatforeningen støtter heller ikke forslaget i ny rettshjelpslov som fullstendig avskjærer muligheten til å få dekket utgifter til privat sakkyndig når saken står for domstolen. Det kan oppstå tilfeller der motparten motsetter seg oppnevning, og der dommeren ikke finner tilstrekkelig grunnlag for å beslutte noe annet. Dette fremstår som urimelig når vilkårene for offentlig rettshjelp først er oppfylt i en sak.»

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«Når det gjelder utgifter til sakkyndige i saker for domstolen, ser vi at det er flere grunner som taler at slike utgifter begrenses til de som er oppnevnt av retten. Vi viser til at rettshjelploven § 22 annet ledd, som gir hjemmel til å dekke partens utgifter til bistand fra sakkyndig som ikke er oppnevnt av retten, i liten grad benyttes. Ved å kreve at den sakkyndige må være oppnevnt av retten, sikrer man dessuten at arbeidet som utføres faktisk er nødvendig. På den annen side har vi erfart at det unntaksvis er rimelig at parten har anledning til å få oppnevnt en privat sakkyndig, f.eks. i personskadesaker som med god grunn er begjært gjenopptatt. Etter det vi forstår vil domstolen sjelden oppnevne sakkyndig i slike saker, samtidig som det er vanskelig å få saken akseptert uten en sakkyndig vurdering. Også i andre saker er det noen ganger rimelig at parten kan engasjere en privat sakkyndig. Vi mener derfor

det kan være grunn til å beholde denne ordningen som en sikkerhetsventil.»

Statens sivilrettsforvaltning viser videre til at når det gjelder dekning av sakkyndig utenfor domstolen, benyttes bestemmelsen i rettshjelploven § 14 andre ledd i en del saker. Det er særlig aktuelt i personskadesaker, hvor det kan være behov for uttalelser fra lege eller psykolog utover det som dekkes av det offentlige helsevesenet. Dette blant annet for å dokumentere at det foreligger en skade. I noen tilfeller er en sakkyndig uttalelse nødvendig for å løse saken utenfor domstolen. Statens sivilrettsforvaltning mener derfor at det er uheldig om muligheten til å få dekket slike utgifter fjernes.

Statsforvalteren i Rogaland viser til at saker om personskadeerstatning er aktuelle utenfor domstolene. De uttaler at det er viktig allerede på et tidlig tidspunkt i prosessen å få avklart og dokumentert om skade foreligger, og om det er sannsynlig at det er en årsakssammenheng. Med en slik sakkyndigutredning kan også saken i beste fall avsluttes i minnelighet på rettsrådsstadiet, uten at den bringes inn for domstolen.

9.3.5 Rettsgebyr

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne den generelle ordningen med fritak for rettsgebyr og innføre at det skal betales en egenandel av rettsgebyret. *Jussformidlingen* og *Statens sivilrettsforvaltning* har imidlertid uttalt seg om utvalgets flertalls anbefaling om at departementet utreder spørsmålet om det offentlige også bør dekke kostnadene ved utenrettslig mekling i de sakene hvor partene ikke betaler rettsgebyr for en eventuell domstolsbehandling. *Jussformidlingen* støtter anbefalingen om at departementet utreder spørsmålet nærmere. Statens sivilrettsforvaltning viser til at det i dag er en anledning til å få dekket utgifter til sakkyndig mekler i tilknytning til rettsrådet, men at det først vurderes om det er et alternativt offentlig tilbud, som for eksempel familievernkontorene. De mener at er gode grunner til at denne typen utgifter bør omfattes av rettshjelpsordningen, og at det generelt bør legges opp til mer utstrakt bruk av mekling.

9.3.6 Utgifter til fagkyndige meddommere

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om flertallet i Rettshjelputvalgets forslag knyttet til utgifter til fagkyndige meddommere.

9.3.7 Motpartens sakskostnader

Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Sivilombudet* og *Statens sivilrettsforvaltning* har uttalt seg om forslaget om at motpartens sakskostnader ikke lenger skal kunne dekkes etter rettshjelploven. *Sivilombudet* og *Statens sivilrettsforvaltning* støtter flertallets forslag.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler på den andre siden:

«Ombudet er bekymret for konsekvensene dette forslaget kan få for en part som vinner en sak i Diskrimineringsnemnda, men taper en påfølgende rettssak. Det er ofte nettopp risikoen for å måtte betale motpartens saksomkostninger som kan hindre en person fra å involvere seg i en rettssak. På diskrimineringsfeltet kan risikoen ved å måtte betale motpartens saksomkostninger i praksis være et hinder for et effektivt vern mot diskriminering, i strid med utvalgets mandat.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler videre at det er viktig at departementet utreder nærmere hvilke konsekvenser forslaget kan få for en tapende part. Etter ombudets syn gir tvisteloven § 20-2 ikke tilstrekkelig forutsigbarhet for den enkelte rettshjelpmottaker, ettersom ansvaret for motpartens saksomkostninger aldri vil være avklart før saken er ferdig behandlet av domstolene. Ombudet fremhever som et alternativ at en søknad om dekning av motpartens saksomkostnader kan innvilges dersom ombudet har anbefalt rettshjelp for domstolene, og viser til at en tilsvarende løsning gjelder for saker der *Sivilombudet* har anbefalt en part å gå til søksmål.

Sivilombudet er positiv til forslaget om at det presiseres i lov at idømte saksomkostnader kan dekkes kan dekkes av det offentlige dersom søksmål er anbefalt av *Sivilombudet*, men er uenig i at ombudet skal ha ansvar for å dekke disse utgiftene.

Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om å oppheve adgangen til å søke om at bevillingen til fri sakførsel også omfatter motpartens saksomkostnader. Statens sivilrettsforvaltning viser til at bestemmelsen benyttes i liten grad. Videre mener Statens sivilrettsforvaltning at det fremstår som urimelig at bare den part som er ilagt sakomkostningsansvaret kan søke om dekning, samtidig som regelen er innført av hensyn til parten som er tilkjent saksomkostnadene. Dersom bestemmelsen skal videreføres mener Statens sivilrettsforvalt-

ning den bør endres slik at begge parter kan søke om dekning, og at den i noe større grad ivaretar hensynet også til rettshjelpmottakeren.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler videre:

«Risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader har imidlertid en preventiv effekt, og må antas å bidra til å hindre grunnløse søksmål. Vi er enig med utvalget i at manglende betaling av sakskostnader er et problem som ikke bare er aktuelt i tilfeller hvor den tapende part mottar støtte til rettshjelp. Statens begrensede rettshjelpmidler bør derfor ikke brukes til å avhjelpe de urimeligheter som måtte oppstå som konsekvens av at man etter tvisteloven ikke kan kreve sikkerhet for mulig ansvar for sakskostnader.»

9.3.8 Partenes andre utgifter

Statens sivilrettsforvaltning, Statsforvalteren i Rogaland, Stine Sofies stiftelse og Utlendingsdirektoratet har uttalt seg om flertallet i Rettshjelputvalget sitt forslag om å fjerne adgangen til å få dekket utgifter til blant annet reise og opphold. Samtlige er negative til forslaget.

Statens sivilrettsforvaltning mener i utgangspunktet at utgifter til reise bør dekkes av den instans som har foranlediget reisen. De viser til at rettshjelploven § 14 andre ledd, som i dag gir hjemmel til å dekke reise- og oppholdsutgifter, har begrenset praktisk betydning når det gjelder dekning av slike utgifter. Dette fordi det stilles krav om at reiseutgiftene må være vesentlige. I tillegg må utgiftene være nødvendige, noe de ikke er dersom telefon, videolink eller andre tiltak er tilstrekkelige og rimeligere. Bestemmelsen brukes likevel i enkelte saker i utlandet, der det er nødvendig med personlig fremmøte. Videre brukes den i barnevernssaker for barneverns- og helsenemnda, der partens reiseutgifter alltid anses som vesentlige. Statens sivilrettsforvaltning mener derfor at dersom disse sakene fortsatt skal omfattes av rettshjelploven, bør det beholdes en hjemmel for å kunne dekke reise- og oppholdsutgifter i slike saker.

Videre uttaler Statens sivilrettsforvaltning:

«Bestemmelsen i § 14 annet ledd gir også hjemmel til å dekke enhver annen utgift som parten måtte ha i anledning rettsrådet, f.eks. oversettelse av dokumenter og takst i skiftesaker. Vi mener derfor det bør vurderes nær-

mere om man bør beholde en hjemmel til å dekke utgifter som parten har i anledning rettshjelpen, og som er nødvendige for saken. En slik bestemmelse vil bli brukt i begrenset grad, men det er likevel viktig å ha en sikkerhetsventil for personer som ikke har økonomiske forutsetninger for å dekke utgiftene selv. En skifte-takst vil f.eks. kunne være nødvendig for å få gjennomført et skifte, og det gir da dårlig harmoni i regelverket om utgiftene til advokat anses prioriterte, mens det ikke er anledning til å få dekket utgiftene til taksten.»

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«UDI er innforstått med at rettshjelp til slike reiseutgifter kun gis unntaksvis i helt spesielle tilfeller etter en konkret vurdering av om utgiftene har vært vesentlige og nødvendige. UDI påpeker at etter gjeldende praksis dekker ikke UDI lenger asylsøkeres reiseutgifter til slike formål. Dersom adgangen ikke lenger videreføres i ny rettshjelpslov, vil det medføre at muligheten avskjæres fullstendig.»

9.3.9 Utgifter til rettspolitisk arbeid

Statens sivilrettsforvaltning er positiv til Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne adgangen til å få dekket arbeid av rettspolitisk karakter. Deres erfaring er at denne bestemmelsen så godt som aldri benyttes, og de mener derfor at det ikke er behov for en slik dekningsmulighet i rettshjelploven.

9.4 Departementets vurdering

9.4.1 Innledning

Rettshjelputvalgets flertalls forslag reiser to problemstillinger. Den første er hvilke utgifter rettshjelpmottakeren kan få dekket etter rettshjelploven. Den andre er om det skal betales en egenandel av utgiften, jf. punkt 8.5.1 om graderte egenandeler. Departementets vurderinger knyttet til de ulike utgiftstypene fremgår under.

9.4.2 Utgifter til advokat

Departementet følger opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om at utgifter til advokatens rådgivning, samt advokatens nødvendige reiser og reiseutgifter fortsatt skal kunne dekkes under rettshjelpordningen. I likhet med flertallet foreslår departementet at advokatens timebetaling i retts-

hjelpsaker fortsatt skal knyttes opp mot den samme satsen som forsvarere og bistandsadvokater får, og at det er denne satsen beregningen av egenandelen skal ta utgangspunkt i. Hva gjelder størrelsen på advokatens salærsats, er dette noe som må behandles i forbindelse med statens alminnelige budsjettprosesser.

Videre foreslår departementet på samme måte som flertallet, at advokatens utgifter knyttet til reise og reisefravær også skal inngå i beregningen av egenandelen. Dette vil innebære at egenandelen skal beregnes med utgangspunkt i de samlede advokatutgiftene, i motsetning til i dag hvor praksis synes å være at det kun betales egenandel av utgifter til advokatens rådgivning. Departementet ser at dette kan gjøre informasjonen ut til rettshjelpmottakeren knyttet til hva rettshjelpmottakeren må betale i egenandel, noe mindre forutsigbar. Når departementet likevel foreslår at det skal betales en egenandel av utgiftene, er det fordi disse utgiftene har nær sammenheng med rettshjelpen og utgjør en del av advokatens salærutbetaling. Også andre som kjøper advokattjenester utenfor rettshjelpordningen, vil måtte betale disse utgiftene som en del av advokatens salær. Departementet følger imidlertid ikke opp utvalgets forslag om at det skal betales en egenandel av merverdiavgiften, men foreslår å videreføre dagens ordning på dette punkt.

I likhet med utvalgets flertall mener departementet at det offentlige ikke skal dekke merutgifter som følge av at det er valgt en advokat utenfor rettskretsen. Departementet foreslår ingen endringer i rettshjelploven § 3 tredje ledd.

9.4.3 Utgifter til tolk

Tolk kan være en nødvendig forutsetning for at rettshjelpmottakeren skal kunne nyttiggjøre seg av bistanden fra advokaten. Departementet foreslår, i likhet med Rettshjelputvalgets flertall, at utgifter til tolk som ikke dekkes etter domstolloven, fortsatt skal kunne dekkes etter rettshjelploven. Høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet følger ikke opp utvalgets flertalls forslag om at det skal beregnes egenandel av utgifter til tolk. Ett av formålene bak forslaget om graderte egenandeler, er at rettshjelpmottakeren skal ha et incentiv til å tilpasse omfanget av bistanden i saken. Utgiftene til tolk vil nødvendigvis følge utgiftene til advokatbistanden. Rettshjelpmottakeren vil derfor ikke ha et eget incentiv til å begrense utgiftene til tolk.

Videre ser departementet i likhet med høringsinstansene at det kan fremstå som en uri-

melig forskjellsbehandling at personer som har behov for tolk i forbindelse med en sak, generelt vil få en høyere egenandel enn personer som ikke trenger tolk i tilsvarende sakstyper. Departementet foreslår derfor å videreføre at det ikke skal betales egenandel av utgiftene til tolk.

9.4.4 Utgifter til sakkyndige

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å begrense dekningen av sakkyndigutgifter til kun å omfatte sakkyndige oppnevnt av retten. Departementet mener det fortsatt bør være mulig i enkelte tilfeller å få dekket privat sakkyndig på rettsrådstadiet og i saker for domstolene.

Høringsinstansene er negative til utvalgets forslag om å begrense dekningen av utgifter til kun å omfatte sakkyndige oppnevnt av retten. Flere viser til at adgangen til å få oppnevnt sakkyndig på rådgivningstadiet kan bidra til en tidlig løsning av konflikten. I tillegg søkes det om slik dekning i få tilfeller, slik at kostnadene er små. I de sakene der det søkes om dekning av utgifter til sakkyndige, uttaler Statens sivilrettsforvaltning og Statsforvalteren i Rogaland at det unntaksvis er rimelig at parten har anledning til å få oppnevnt en privat sakkyndig.

Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunn til å fjerne adgangen til i enkelte tilfeller å få dekket utgifter til privat sakkyndig. Det er i dag et vilkår at enten statsforvalteren eller det organet som har saken til behandling, samtykker til at utgifter til sakkyndige dekkes. Nødvendigheten av arbeidet som den sakkyndige skal utføre, blir derfor vurdert av noen andre enn kun parten og partens advokat. Departementet foreslår derfor å beholde bestemmelsen som en sikkerhetsventil.

Videre følger heller ikke departementet opp utvalgets flertalls forslag om at det skal betales egenandel av utgifter til sakkyndige. Barnevernssaker og foreldretvister utgjør flertallet av sakene hvor det innvilges fri rettshjelp. I barnevernssaker gis fri rettshjelp uten at det betales egenandel. Som vist til i punkt 9.1.4, betaler det offentlige utgiftene til de offentlig oppnevnte sakkyndige i foreldretvister uavhengig av partenes økonomi. Et krav om egenandel vil i så fall kreve endringer i barnelova, noe verken utvalget eller departementet har vurdert nærmere. Videre er det upraktisk å lage egne regler om egenandel i de få sakene hvor det oppnevnes en privat sakkyndig. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det ikke skal betales egenandel av utgifter til sakkyndige.

9.4.5 Rettsgebyr

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne muligheten til å gi fritak for rettsgebyr og heller anse utgiften som støtteberettiget etter rettshjelploven.

De fleste sakene med behovsprøving er allerede unntatt fra plikten til å betale rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 10. Når det offentlige også dekker utgiften til rettsgebyr i saker hvor det ikke innvilges rettshjelp, er det vanskelig å se hvordan utgiften samtidig skal kunne anses som en kostnad som parter med svak økonomi skal få dekket mot en egenandel etter rettshjelploven. Departementet følger derfor heller ikke opp flertallets forslag om at man skal betale egenandel av rettsgebyret.

I likhet med utvalgets flertall foreslår departementet ingen endringer i dekningen av utgifter til utenrettslig mekling. Spørsmålet om rettshjelpordningen på generelt grunnlag skal utvides til også å dekke utgiftene ved utenrettslig mekling er ikke utredet. Det er på nåværende tidspunkt ikke planlagt å utrede dette nærmere. Departementet viser til at det allerede i dag er en adgang til å få dekket utgifter til utenrettslig mekling, selv om denne adgangen er begrenset til tilfeller hvor det ikke finnes et offentlig meklingstilbud.

9.4.6 Utgifter til fagkyndige meddommere

Departementet foreslår i likhet med Rettshjelputvalgets flertall at utgifter til fagkyndige meddommere fortsatt skal kunne dekkes under rettshjelpordningen. Departementet følger imidlertid ikke opp flertallets forslag om at det skal beregnes egenandel av disse utgiftene.

Ett av formålene bak den nye modellen for behovsprøvd fri rettshjelp, er at rettshjelpmottakeren i større grad skal ha incentiver til å vurdere og begrense ressursbruken i egen sak. Etersom retten kan settes med meddommere dersom en av partene krever det, vil et krav om egenandel av disse utgiftene kunne bidra til å begrense bruken av meddommere i saker der det ikke er nødvendig. Det vil imidlertid også være tilfeller hvor retten finner det ønskelig å oppnevne meddommere, og i et slikt tilfelle vil rettshjelpmottakeren ikke kunne begrense bruken av ressursene. Det samme gjelder dersom det er motparten som krever at retten settes med meddommere.

Videre vil beløpet det betales egenandel av, kunne variere. Selv om utgangspunktet er at meddommere godtgjøres etter en fast sats, kan vedkommende også motta full kompensasjon dersom

det er rimelig. Det er retten som beslutter dette, og rettshjelpmottakeren har ikke innflytelse over spørsmålet. Skal det kun betales egenandel der retten er satt med meddommere etter partenes krav, og ikke etter fagdommerens ønske, vil det innebære en regel som er mer krevende og uforutsigbar å praktisere. Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor å ikke inkludere utgifter til meddommere i utgiftene egenandelen beregnes ut fra.

9.4.7 Motpartens sakskostnader

Departementet følger i hovedsak opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne adgangen for rettshjelpmottakeren til å få dekket sakskostnadsansvar overfor motparten. Samtidig foreslår departementet at adgangen til å få dekket motpartens sakskostnader beholdes dersom Sivilombudet anbefaler søksmål. Departementet foreslår endringer i rettshjelploven § 22 fjerde ledd i tråd med dette.

I dag er behovsprøvingen innrettet på en slik måte at parter som er i omtrent samme økonomiske situasjon kan falle på hver sin side av inntektsgrensen. En person som faller inn under ordningen vil kun måtte betale en egenandel på åtte ganger den offentlige salærsatsen. En motpart som faller utenfor ordningen vil derimot måtte betale de fulle utgiftene knyttet til advokatbistanden. Taper rettshjelpmottakeren saken, kan vedkommende bli dømt til å erstatte motpartens sakskostnader etter reglene i tvisteloven kapittel 20. Om motparten faktisk får erstattet tapet sitt i forbindelse med saken, avhenger imidlertid av at kravet betales eller kan inndrives. Dersom rettshjelpmottakeren har svært dårlig økonomi, er det ikke alltid det lar seg gjøre. Situasjonen vil da være at motparten har vunnet saken, men lidt et økonomisk tap.

Etter gjeldende praksis kan rettshjelpmottakeren søke om å få utvidet bevillingen til også å dekke sakskostnadsansvaret overfor motparten, men kun dersom motpartens økonomi ikke overstiger inntektsgrensene for fri rettshjelp i vesentlig grad. Dette er fordi det vil ramme en motpart med dårlig økonomi hardere å ikke få erstattet det økonomiske tapet, sammenlignet med en med høyere inntekt og formue.

Med forslaget om en ny modell for økonomisk behovsprøving og graderte egenandeler, vil det ikke lenger være et absolutt skille mellom de som faller innenfor ordningen, og de som faller utenfor. De urimelige utslagene som kan oppstå i dag, vil bli avhjulpet ved at personer med høyere inn-

tekt og formue faller inn under ordningen, og at egenandelen tilpasses rettshjelpmottakerens betalingssevne. De motpartene som i dag kan få dekket sitt økonomiske tap gjennom at rettshjelpmottakeren får innvilget utvidet bevilling, vil med den nye modellen selv falle inn under rettshjelpordningen. Dette vil innebære at motparten får tilgang til advokatbistand til den offentlige salærsatsen, og kun betaler en egenandel av disse utgiftene basert på sin betalingssevne. Vinner motparten saken, vil motparten derfor ikke risikere å måtte bære et like stort tap som vedkommende må i dag, selv om sakskostnadskravet mot den andre rettshjelpmottakeren ikke lar seg inndrive. Som utvalgets flertall også peker på, utgjør derfor ikke hensynet til motparten et tungtveiende argument for å opprettholde bestemmelsen med den nye modellen.

I likhet med utvalgets flertall og Statens sivilrettsforvaltning, bemerker departementet at manglende betaling av sakskostnader er et problem som ikke bare er aktuelt i tilfeller hvor den tapende part mottar støtte til rettshjelp. Statens begrensede rettshjelpmidler bør i størst mulig grad brukes til å stille befolkningen likt andre som kjøper juridiske tjenester, ikke bedre.

Etter departementets syn utgjør heller ikke hensynet til den tapende parten et tungtveiende argument for å beholde gjeldende § 22 fjerde ledd. Hensynet til den tapende parten har, som nevnt, begrenset betydning i vurderingen etter dagens praksis. Som Statens sivilrettsforvaltning viser til i sin høringsuttalelse, har risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader en preventiv effekt, og må antas å bidra til å hindre grunnløse søksmål. Det er i tråd med prinsippet om at partene bør stilles likt, at også rettshjelpmottakere med veiledning fra advokaten må gjøre en konkret vurdering av prosessrisikoen knyttet til sin sak.

For øvrig antar departementet, i likhet med utvalgets flertall, at en rettshjelpmottaker som har rimelig grunn til å gå til sak, men som likevel taper saken, ofte vil kunne fritas fra sakskostnadsansvar etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Departementet vil i tillegg bemerke at gjeldende rettshjelplov § 22 fjerde ledd ikke gir større sikkerhet enn tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Som vist til i punkt 9.1.7, kan man først søke om dekning av motpartens sakskostnader etter at sakskostnads spørsmålet er avgjort av retten.

Dersom adgangen etter rettshjelploven § 22 fjerde ledd skal praktiseres slik at den i større grad ivaretar hensynet til rettshjelpmottakeren, vil det etter departementets oppfatning innebære at

vurderingen etter rettshjelploven § 22 blir mer sammenfallende med vurderingen etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Det er prinsipielt uheldig dersom statsforvalterne i praksis skal overprøve domstolens beslutning knyttet til sakskostnads spørsmålet. Videre anslår utvalgets flertall at en slik praksisendring vil kunne føre til en dobling at utgiftene til rettshjelp.

Der søksmål er anbefalt av Sivilombudet innvilges fri sakførsel uten behovsprøving jf. rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. Departementet mener at når et statlig organ anbefaler å gå til søksmål, samtidig som det blir lagt til rette for å dekke utgiftene til søksmålet, bør det også innebære at staten tar på seg et ansvar for de økonomiske konsekvensene av at søksmålet ikke fører frem. Departementet foreslår derfor å lovfeste dagens praksis om at søknad om dekning av motpartens sakskostnader skal innvilges der et søksmål er anbefalt av Sivilombudet etter rettshjelploven § 16 første ledd nr. 3. Departementet foreslår ikke å lovfeste et lignende unntak for saker hvor søksmål er anbefalt av Likestillings- og diskrimineringsombudet, slik ombudet foreslår i sin høringsuttalelse. Departementet viser til at rettshjelploven ikke har noen tilsvarende regel om at det gis fri sakførsel uten behovsprøving der søksmål er anbefalt av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

9.4.8 Partenes andre utgifter

Departementet følger ikke opp Rettshjelputvalgets flertalls forslag om å fjerne en parts adgang til å få dekket egne vesentlige og nødvendige utgifter etter rettshjelploven. Etter departementets syn er det fortsatt nødvendig med en sekkebestemmelse som åpner for at rettshjelpsøker, etter en konkret vurdering, kan få dekket utgifter som står i nær sammenheng med den rettslige bistanden. Departementet foreslår derfor ingen endringer i adgangen for partene til å få dekket andre utgifter tilknyttet saken.

Departementet foreslår heller ikke at det skal betales egenandel av disse utgiftene. Bakgrunnen for dette er først og fremst at det er få saker hvor rettshjelpmottakeren vil få dekket andre utgifter, og størrelsen på eventuelle utgifter som dekkes vil kunne variere. Dersom det skal betales egenandel av utgiften, vil det derfor kunne bli vanskeligere å lage en enkel digital løsning hvor rettshjelpmottakeren kan få informasjon om størrelsen på egenandelen.

9.4.9 Utgifter til rettspolitisk arbeid

Departementet er enig med Rettshjelputvalgets flertall i at rettspolitisk arbeid først og fremst er relevant for de spesielle rettshjelptiltakene. Departementet foreslår likevel, i motsetning til flertallet, å videreføre adgangen til å utvide et fritt rettsråd eller en bevilling om fri sakførsel til å omfatte bistand til å foreslå endringer og forbedringer av forvaltningspraksis for myndighetene. At bestemmelsen i liten grad brukes er ikke et avgjørende argument for å fjerne den. Det kan også tyde på at den er lite kjent blant advokatene.

Dersom en advokat i forbindelse med en konkret sak for eksempel kommer i tvil om en bestemmelse praktiseres i tråd med internasjonale forpliktelser, er det viktig at myndighetene får tilbakemelding om dette.

Dersom det innvilges søknad om fritt rettsråd etter § 14 tredje ledd eller fri sakførsel etter § 22 femte ledd, foreslår departementet at denne bistanden ikke skal inngå i timegrunnlaget som egenandelen beregnes ut fra. Bestemmelsen er først og fremst ment å ivareta generelle samfunnsmessige interesser, ikke klientens interesser i den konkrete saken.

10 Informasjonsinnhenting og digitalisering av søknadsprosessen

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Søknadsprosess og informasjonsinnhenting

Retts hjelp er en offentlig ytelse som innvilges til en rettshjelpmottaker etter søknad. Hvem som behandler søknadene fremgår i punkt 4.1.

Dagens systemer for søknader og innvilgelser er bare delvis digitalisert. Dersom advokaten søker om fritt rettsråd på vegne av en klient, sendes arbeidsoppgaven eller søknaden inn elektronisk av advokaten via rettsrad.no, jf. rettshjelpforskriften § 3-6. Rettshjelpmottakeren kan også søke selv, men da på et papirskjema eller digitalt skjema som sendes til statsforvalteren utenfor rettsrad.no.

I saker for domstolene sendes søknaden inn via Aktørportalen dersom advokaten sender inn søknaden på vegne av klienten. Rettshjelpmottakeren kan også søke selv, men da utenfor Aktørportalen.

Instansen som behandler søknaden har behov for opplysninger om søkeren og saken for å kunne ta stilling til om vilkårene for å innvilge rettshjelp er oppfylt. Etter rettshjelploven § 28 har Statens sivilrettsforvaltning og statsforvalterne tilgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger om søkeren fra Folkeregisteret. Det samme gjelder for domstolene etter domstolloven § 63 b. Hvilke øvrige opplysninger som skal fremlegges, og hvordan de skal innhentes, er ikke regulert direkte. Det fremgår imidlertid av rettshjelploven at rettshjelp er en ytelse som innvilges etter søknad. Det vil derfor være opp til søkeren å dokumentere at vilkårene for å motta ytelsen er innfridd. Hvilke forhold som må dokumenteres, følger derfor forutsetningsvis av lovens vilkår, herunder de økonomiske vilkårene i rettshjelploven § 11 andre ledd og § 16 andre ledd, jf. rettshjelpforskriften kapittel 1, samt de ulike sakstypene etter § 11 og § 16.

For de behovsprøvde sakene, må søknaden inneholde opplysninger om søkerens og eventuelt ektefellens eller samboerens økonomiske situa-

sjon. Søkerens økonomiske situasjon dokumenteres gjennom søkerens siste skattemelding eller utskrift av siste skatteoppgjør. Dersom inntekt eller formue er endret fra siste skattemelding eller skatteoppgjør, dokumenteres den økonomiske situasjonen gjennom vedlegg som viser utbetalinger av lønn, trygd, oversikt over saldo på bankkonti mv.

10.1.2 Advokaters taushetsplikt

Hvilke opplysninger en advokat kan legge frem om sin klient, begrenses av reglene om advokaters taushetsplikt. Advokaters yrkesmessige taushetsplikt fremgår i dag forutsetningsvis av lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 211. Når lov 12. mai 2022 nr. 28 om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven) trer i kraft, vil advokaters taushetsplikt reguleres av advokatloven § 32. Advokatloven § 32 første ledd lyder:

«1) Advokater har taushetsplikt om alle opplysninger som de får tilgang til, utarbeider eller på vegne av klienter formidler i forbindelse med oppdrag eller mulige oppdrag i advokatvirksomheten, og som ikke er alminnelig kjente eller alminnelig tilgjengelige.»

Advokaters yrkesmessige taushetsplikt er også vernet av Grunnloven § 95 om retten til en rettfærdig rettergang, og § 102 om retten til respekt for privatliv, familieliv og kommunikasjon. Disse bestemmelsene må igjen tolkes i lys av EMK artikkel 6 og artikkel 8.

Ettersom advokatens taushetsplikt er begrunnet i klientens krav på fortrolighet, vil klientens samtykke oppheve taushetsplikten. At samtykke fritar for taushetsplikt kan utledes av vilkåret «uberettiget» i straffeloven § 211. Det følger videre uttrykkelig av bevisforbudsreglene i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 tredje ledd at bevis kan føres og forklaring gis ved samtykke fra den som har krav på hemmelighet. I advokatloven § 32 andre ledd

fremgår det også uttrykkelig at taushetsplikten ikke gjelder i den utstrekning den som har krav på taushet, samtykker.

Det finnes i dag både lovfestede og ulovfestede begrensninger i taushetsplikten. Disse er begrunnet i at andre samfunnsinteresser er funnet å veie tyngre enn klientens behov for fortrolighet. På rettshjelpområdet er det ikke lovfestet unntak fra advokaters taushetsplikt. Taushetsplikten innebærer derfor at advokaten må innhente klientens samtykke for å gi ut opplysninger om klienten i forbindelse med en søknad om rettshjelp.

10.1.3 Forvaltningens taushetsplikt

Forvaltningsorganer kan være underlagt taushetsplikt etter lov 10. februar 1976 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), eller egne bestemmelser om taushetsplikt i særlovgivningen. Taushetsplikten innebærer en plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til nærmere angitte opplysninger, og setter derfor begrensninger for hvilke opplysninger forvaltningsorganer kan dele med andre forvaltningsorganer.

Etter lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) § 3-1 første ledd er hovedregelen at enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til skattemyndighetene, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Etter § 3-3 første ledd kan skattemyndighetene utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikten dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov. Etter andre ledd må utleveringen ikke være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie. Adgangen til å utlevere opplysningene er nærmere regulert i forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven § 3-3-1. Første ledd lyder:

«Ved vurderingen av om kravet til forholdsmessighet i skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd er oppfylt, skal det legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Det skal også

legges vekt på formålet med behandlingen av opplysninger hos mottakeren, om mottakeren er underlagt taushetsplikt, hvilke opplysninger som skal utleveres og antallet personer som får tilgang til opplysningene.»

Av andre ledd følger det at opplysninger uansett kan utleveres til offentlige myndigheter ifølge lovbestemmelser som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene, jf. bokstav h.

Også folkeregistermyndighetene er underlagt taushetsplikt, jf. lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 9-1. Etter bestemmelsens første ledd har enhver som behandler personopplysninger etter folkeregisterloven, plikt til å bevare taushet om det han eller hun får kjennskap til i sitt arbeid. Etter andre ledd omfatter taushetsplikten ikke nærmere bestemte opplysninger, herunder opplysninger om persons fulle navn, fødselsdato, kjønn, adresse, sivilstatus mv. Etter § 10-2 første ledd kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til offentlige myndigheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt.

10.1.4 Behandling av personopplysninger

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som blant annet fastslår at personvernforordningen (GDPR) gjelder som norsk lov, setter rammer for behandling av personopplysninger. Enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person regnes som en personopplysning, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Der det skjer behandling av personopplysninger, kreves det blant annet at det foreligger et spesifikt, uttrykkelig angitt og berettiget formål, et lovlig behandlingsgrunnlag og tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

Prinsippet om formålsbegrensning følger av forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, som fastsetter at personopplysninger skal «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Forordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for. Det følger av denne bestemmelsen at viderebehandling for nye, forenlige formål, er tillatt uten et særskilt rettsgrunnlag for viderebehandlingen. Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsam-

lingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke.

Reglene om behandlingsgrunnlag følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstavene a til f. Behandling av personopplysninger er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av disse behandlingsgrunnlagene er oppfylt.

Det følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» som nevnt i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen. Lov- og forskriftsbestemmelser kan i alle fall utgjøre et supplerende rettsgrunnlag. Videre taler ordlyden i artikkel 6 nr. 3 samlet sett for at det ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. Dette beror imidlertid på en konkret vurdering. Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan det være nødvendig med et mer spesifikt rettslig grunnlag for behandlingen enn det ordlyden i forordningen kan tilsi. Se nærmere om dette i Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* punkt 6.3.2.

Personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 oppstiller en hovedregel om at behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forbudt. Dette omfatter personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. For at behandling av personopplysninger som omfattes av forbudet skal være lovlig, må vilkårene i et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 bokstav a-j være oppfylt. Blant annet kan særlige kategorier av personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenelig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre

egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Videre kan opplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav eller når domstolene handler innenfor rammen av sin domsmyndighet, jf. bokstav f.

Personvernforordningen artikkel 10 regulerer behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Etter artikkel 10 skal behandling av nevnte opplysninger bare utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Artikkel 22 nr. 1 gir den registrerte rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, når avgjørelsen har rettsvirkning eller i betydelig grad påvirker vedkommende. Artikkel 22 nr. 2 gjør unntak fra nr. 1 for behandling i forbindelse med en avtale mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige jf. bokstav a, dersom behandlingen er hjemlet i nasjonal rett jf. bokstav b, eller dersom behandlingen er basert på samtykke jf. bokstav c.

Etter artikkel 22 nr. 3 skal den registrerte i tilfellene som nevnt i nr. 2 bokstav a og c ha rett til blant annet menneskelig inngripen fra den behandlingsansvarlige, til å uttrykke sine synspunkter og til å motsette seg avgjørelsen. Det fremgår av fortalepunkt 71 at automatisert behandling under alle omstendigheter bør ledsages av nødvendige garantier som bør omfatte spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke sine synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelsen som er truffet etter en slik vurdering, og til å protestere mot avgjørelsen. Fortalepunkt 71 sonderer ikke mellom de ulike grunnlagene i artikkel 22 nr. 2 bokstav a, b og c. Det tilsier at den registrerte også har krav på det vern som fremgår av fortalepunkt 71 for automatiserte avgjørelser etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b.

Personvernforordningen artikkel 89 gir grunnlag for å fastsette nasjonale regler om behandling av personopplysninger i forbindelse med blant annet statistiske formål. Artikkel 89 nr. 1 slår fast at behandling av personopplysninger for statistiske formål, skal omfattes av nødvendige garantier for å ivareta de registrertes rettigheter og friheter. Det følger av artikkel 5 nr. 1 bokstav b at statistiske formål ikke skal anses som uforenlige med de opprinnelige formålene.

10.2 Rettshjelputvalgets forslag

Rettshjelputvalgets flertall foreslår å digitalisere og automatisere søknadsprosessen for fri rettshjelp, jf. utredningen punkt 19.2.3. De skisserer en digitalisert og automatisert løsning fra tidspunktet søknaden fremmes, og frem til utbetalingen av advokatens salær og innkrevingen av egenandelen fra rettshjelpmottakeren. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om én samlet rettshjelpforvaltning.

Før søknaden fremmes, mener utvalgets flertall at potensielle rettshjelpmottakere skal kunne logge seg inn i en felles portal og umiddelbart kunne se hvorvidt de oppfylder de økonomiske vilkårene for rettshjelp, og hvilken egenandel de eventuelt må betale. Utvalgets flertall mener dette bør skje gjennom elektroniske søk og sammenstilling av offentlig lagrede opplysninger, men presiserer at utvalget ikke er sammensatt med sikte på å foreslå detaljerte digitale løsninger for saksbehandling.

Utvalgets flertall foreslår en hjemmel som regulerer innhenting og behandling av personopplysninger i ny § 16:

«§16 Innhenting og behandling av personopplysninger

(1) Taushetsplikten er ikke til hinder for at rettshjelpsforvaltningen kan pålegge offentlige myndigheter å gi opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om de økonomiske vilkårene for å få støtte til rettshjelp er oppfylt eller har vært oppfylt i tidligere perioder.

(2) Rettshjelpsforvaltningen kan lagre og bruke opplysninger om personer som har søkt om støtte til rettshjelp, uten samtykke fra dem det gjelder.»

Når organet har mottatt søknaden, foreslår utvalgets flertall at prøvingen av vilkårene i stor grad burde automatiseres. De forutsetter at enkelte avgjørelser kan fattes automatisk og at avgjørelsen da kan treffes umiddelbart, men viser til at også søknader som ikke avgjøres automatisk, vil kunne behandles raskere gjennom digitaliserte løsninger. Utvalgets flertall har ikke foreslått å lovregulere dette nærmere.

For å ivareta rettshjelpsøkers rett til bistand i fortrolighet med advokat etter EMK artikkel 8, understreker utvalgets flertall viktigheten av at søkeren ikke pålegges å fremlegge mer informasjon enn det som er strengt nødvendig for å kunne ta stilling til om vilkårene for rettshjelp er oppfylt,

jf. punkt 4.2. Utvalgets flertall har ikke foreslått en nærmere lovregulering av dette.

10.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Domstoladministrasjonen, Gatejuristen, JURK, Jussbuss, Jussformidlingen, Jusshjelpa i Nord-Norge, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Oslo tingrett, Pro Senteret, Rettshjelpsentralen, Skatteetaten, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland og Statsforvalteren i Vestland har uttalt seg om Rettshjelputvalgets flertalls forslag knyttet til informasjonsinnhenting, behandling av personopplysninger og digitalisering.

Disse høringsinstansene mener i hovedtrekk at den matematiske formelen for beregningen av betalingsevnen og egenandelen hos rettshjelpsøkeren, trenger en digital plattform for å gjøre den forståelig. Dette gjelder blant andre *Advokatforeningen, Gatejuristen, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Møre og Romsdal og Statsforvalteren i Oslo og Viken*. Flere uttaler også at det er viktig at plattformen er brukervennlig og ivaretar personer uten digitale ferdigheter. Det gjelder blant andre *Gatejuristen, JURK og Pro Senteret*.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal uttaler:

«Forslagets beregningsmodell er omfattende og vil for mange virke kompleks og uoversiktlig. Rettshjelpsordningens formål om å ivareta og sikre likhet for loven, for personer med dårlig økonomi i ett samfunn med økende rettighetsbasert lovgivning, er gode intensjoner. Erfaringsmessig er det i dag grupper av lavtlønnede, trygdede, studenter, vergehavere, pensjonister og andre som ikke har økonomi og personlige ressurser, til å identifisere sitt behov for juridisk bistand som ofte er brukerne. Ordningen med fri rettshjelp bør når den revideres, gjøres mer kjent og brukervennlig og derfor fremstå som enkel og forutsigbar for brukerne. Samfunnet digitaliseres for flere offentlige tjenester, og de aller fleste nyttiggjør seg dette. Samtidig er det da viktig at brukervennligheten er høy, og at begrepsbruken er tilpasset alle. En helhetlig nettportal med lett tilgjengelig informasjon for privatpersoner som søker er ønskelig, i tillegg vil fylkesmannens veiledning lokalt, ved telefon og besøk, komplementere de ulike gruppens behov for informasjon og hjelp.»

Statsforvalteren i Vestland uttaler:

«Vi støtter framlegget om at det bør opprettast ein digital plattform der alle potensielle rettshjelpsmottakarar kan logge seg inn via t.d. ID-porten og få opplyst med ein gong om dei fyller dei økonomiske vilkåra og eventuelt kor stor egenandel dei skal betale, slik utvalet anbefaler. Ein enkel formel med konkrete tal er òg viktig for å kunne arbeide vidare med digital skjemaløysing for innlevering av søknadar og automatisering av dette arbeidet. Til saman vil dette sikre god utvikling, enkel sakshandsaming og det er lettare for søkjar og advokat å ta stilling til om søkjaren kvalifiserer for fri rettshjelp.»

Statsforvalteren i Vestland uttaler vidare at rettsrad.no er en naturlig portal å satse vidare på og at løsningsen lett kan tilpasses nytt regelverk og utvikles.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener det er viktig at søknadsportalen fungerer på lik linje for norske og utenlandske statsborgere, slik at alle som kan ha krav på rettshjelp får anledning til å søke om dette.

Oslo tingrett uttaler om dagens ordning at selv om vurderingen av om det økonomiske vilkåret er oppfylt ofte kan være enkel og kurant, vil den tidvis være arbeidskrevende og skjønnspreget. Oslo tingrett viser til at i Aktørportalen legges dokumentasjon på inntekt og formue ved som en PDF, og det er lite som er digitalisert ved behandlingen av sakene i domstolene. En dommer må foreta en manuell utregning av hva som utgjør egenandelen minus merverdiavgift i den enkelte sak når sakskostnader dels skal tilkjennes rettshjelpmotakeren og dels det offentlige. Oslo tingrett uttaler vidare:

«Utvalget har foreslått digital søknadsbehandling og automatisert saksbehandling av behovsprøvingen i forvaltningen. Utvalget har pekt på at en slik omlegging bidrar til en mer finmasket og rettferdig ordning, i tillegg til at det sikrer ensartethet. Oslo tingrett ser at det er mange fordeler ved en slik behandling. For det første vil dommere da slippe å bruke tid på å kontrollere og vurdere den enkelte søkers økonomiske situasjon, og kan heller bruke tiden på mer typiske dommeroppgaver. I tillegg vil det finmaskede systemet som utvalget legger opp til, treffe bedre ved at de brukerne som trenger rettshjelpsstøtten, også får det.»

Domstoladministrasjonen støtter utviklingen av en automatisert prosess, men understreker at utviklingen av denne typen system krever utviklingsarbeid og har budsjettkonsekvenser.

Skatteetaten påpeker at lovbestemmelsen ikke bør legge opp til deling på bakgrunn av konkrete pålegg om uthenting for hver enkelt utlevering av opplysninger og uttaler:

«Gitt graden av automatisering som beskrives i forslaget vil det ikke være mulig eller ønskelig for Skatteetaten å håndtere deling etter pålegg i enkeltsaker. Det må følgelig legges til rette for maskin-til-maskindeling og lovbestemmelsen må gjenspeile dette. Dette gjelder både opplysninger fra folkeregisteret og Skatteetaten.»

Videre uttaler Skatteetaten at det i tillegg til flertallets forslag til ny § 16 første ledd, bør være en egen bestemmelse om folkeregisteropplysninger. Bakgrunnen for dette er at det ikke fremgår tydelig av utvalgets flertalls forslag at hjemmelen også omfatter opplysninger som relasjoner, altså ektefeller og barn. Skatteetaten er avhengig av en entydig angivelse av hvilke opplysninger innhentingshjemmelen omfatter slik at utlevering av overskuddsinformasjon unngås.

Om advokaters taushetsplikt uttaler *Advokatforeningen*:

«Advokatforeningen støtter konklusjonene til utvalget hva angår den skranke EMK Artikkel 8 setter for hvor langt advokaten kan gå i å utlevere opplysninger om klienten. Advokatforeningen anser dette som et så grunnleggende prinsipp at det bør gå klart frem av loven. Vi foreslår at dette løses ved at det inntas en henvisning til advokatens taushetsplikt i lovteksten – i lovforlaget § 16. I dag er brudd på taushetsplikten regulert i straffeloven § 209, men det er foreslått en ny bestemmelse i advokatloven, og dersom den blir vedtatt bør det inntas en henvisning til advokatloven i lovforlaget § 16.

Samtidig bør det presiseres at vedkommende instans som vurderer innvilgelse og eventuelt utbetaling av advokatens salær etter rettshjelpsloven må være varsomme med hvilke opplysninger som kreves fremlagt fra advokaten. Administrasjons- og kontrollhensyn kan aldri gå på bekostning av advokatens taushetsplikt, og der advokatens taushetsplikt setter skranke for hva som kan meddeles innvilgelses- og kontrollmyndigheten må advoka-

ten sikres betaling uten å måtte bryte denne taushetsplikten.»

Også flere statsforvalterembeter uttaler seg om dette, herunder *Statsforvalteren i Oslo og Viken*, *Statsforvalteren i Trøndelag* og *Statsforvalteren i Rogaland*. Førstnevnte uttaler:

«Utvalget er opptatt av at forvaltningen ikke skal etterspørre flere opplysninger enn nødvendig for å få behandlet søknaden. Vi deler dette synet, men det må likevel være anledning for forvaltningen å be om at saken blir bedre opplyst både via en redegjørelse, og eventuelt ved dokumentasjon.»

Statens sivilrettsforvaltning er i utgangspunktet enig med utvalgets flertall i at søkeren ikke skal pålegges å gi ut mer informasjon enn nødvendig for å ta stilling til om vilkårene for rettshjelp er oppfylt, men uttaler:

«SRF [...] vil bemerke at det i praksis ikke bes om utlån av den underliggende sakens dokumenter i sin helhet. Det er likevel regelmessig behov for spesifikke dokumenter som kan belyse og underbygge sakens karakter og omfang. [...]. Vår erfaring er at det generelt ikke byr på problemer å få fremlagt nødvendig dokumentasjon. Vi opplever likevel regelmessig at enkelte advokater, under henvisning til taushetsplikten, ikke ønsker å legge fram opplysninger som er avgjørende for utfallet av saken. Dette er uheldig da det er i klientens interesse at saken blir tilstrekkelig opplyst. [...].

Både SRF og fylkesmannsembetene har lenge sett behovet for en avklaring av om det er i strid med taushetsplikten om advokaten formidler opplysninger fra den underliggende saken, når det fremmes en søknad om rettshjelp. Slik vi forstår forslaget vil det ikke være i strid med taushetsplikten at advokaten gir opplysninger som er nødvendig for å behandle en søknad om rettshjelp. Klienten vil imidlertid uansett kunne løse advokaten fra taushetsplikten, og det er derfor ikke urimelig å stille krav om at en søknad om rettshjelp skal inneholde de opplysningene som er nødvendig for å behandle saken på en forsvarlig måte. Slike krav stilles også i dag, jf. rettshjelpgrundskrivet pkt. 2.5.»

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Innledning

I denne proposisjonen foreslår departementet endringer i rettshjelploven § 28 om tilgang til opplysninger i Folkeregisteret. Formålet med endringene er å sikre at organene som behandler søknader om rettshjelp, har tilstrekkelige hjemler til å kunne innhente opplysninger fra andre offentlige organer. Departementet foreslår at hjemmelen etter § 28 utvides til å omfatte alle offentlige organer som med hjemmel i rettshjelploven eller rettshjelpforskriften behandler søknader om rettshjelp, og alle folkeregisteropplysninger og økonomiske opplysninger som er relevante for behandlingen av søknader om rettshjelp.

Departementet foreslår også å videreføre regelen i § 28 om at organene som behandler søknader om rettshjelp, kan bruke opplysninger til utredning og produksjon av statistikk. Regelen er viktig for å ha et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med rapporteringer, utredninger og evalueringer av ordningen.

Departementet er enig med Rettshjelputvalgets flertall og høringsinstansene i at det er ønskelig at saksbehandlingen i større grad digitaliseres og automatiseres. Departementet foreslår derfor likelydende nye ledd i rettshjelploven § 13 og § 19 som åpner for at søknader kan avgjøres ved automatisert behandling. I de samme bestemmelsene foreslår departementet en hjemmel til å forskriftsregulere andre personvernspørsmål som eventuelt måtte oppstå i forbindelse med digitaliseringen og automatiseringen. Departementet foreslår imidlertid ikke omfattende digitale løsninger i denne proposisjonen. Dette er noe som må utvikles over tid og som i hovedsak ikke er nødvendig for å sette i kraft forslagene til lovendringer som fremmes i proposisjonen. I første omgang er det etter departementets syn behov for å legge til rette for at rettshjelpsøkere kan få informasjon om hvorvidt de kvalifiserer for rettshjelp, og eventuelt hvilken prosentsats de må betale i egenandel.

10.4.2 Informasjonsinnhenting

Endringene departementet foreslår i rettshjelploven § 28, opphever taushetsplikten for Skatteetaten, slik at Skatteetaten kan dele folkeregisteropplysninger og økonomiske opplysninger om søkeren uten hinder av taushetsplikt. Opplysningene som kan innhentes etter departementets forslag, er i utgangspunktet alle opplysninger som er rele-

vante for å vurdere om vilkårene for rettshjelp er oppfylt, jf. departementets forslag til endringer i rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd. Det gjelder taushetsbelagte opplysninger om søkerens og en eventuell ektefelles eller samboers inntekt og formue. Videre gjelder det også andre opplysninger om søkeren som er relevante for å behandle søknaden, herunder offentlige folkeregisteropplysninger som navn, fødselsdato, adresse, sivilstand med videre, samt taushetsbelagte opplysninger om ektefelle eller registrert partner, barn og foreldreansvar. Flere av disse opplysningene har Statens sivilrettsforvaltning og statsforvalterne hjemmel til å innhente også etter gjeldende § 28. Departementets forslag innebærer derfor en videreføring og en utvidelse av gjeldende rett.

Innhenting av opplysninger fra Skatteetaten og Folkeregisteret i forbindelse med rettshjelpsøknader, som skattemyndighetene og folkeregistermyndighetene tidligere har innsamlet til sine formål, er etter departementets vurdering trolig uforenlig med det opprinnelige formålet. For at viderebehandlingen skal være lovlig, kreves det et særskilt rettsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 og artikkel 5 nr. 1 bokstav b samt fortalepunkt nr. 50. I tillegg til å oppheve taushetsplikten for skattemyndighetene og for folkeregistermyndighetene, skal departementets forslag til endringer i rettshjelploven § 28 også utgjøre et rettslig grunnlag for viderebehandling av opplysningene.

Deling av opplysningene fra Folkeregisteret skjer gjennom at virksomheter med hjemmel i egen lov, får utlevert taushetsbelagte opplysninger basert på en rettighetspakke. Virksomhetens hjemmel for innhenting av taushetsbelagte opplysninger setter rammer for hvilke opplysninger som kan utleveres og hva de kan brukes til. Det er mottakerorganets ansvar at det ikke innhentes opplysninger som ikke er direkte relevante for å vurdere om vilkårene for rettshjelp er oppfylt.

Skattemyndighetenes utlevering av opplysninger baserer seg på bruk av maskin-til-maskin grensesnitt som filtreres (dataminimeres) i formålsspesifikke rettighetspakker. Tilgangen på opplysninger er vurdert og skreddersydd ut fra informasjonsbehovet til hver enkelt mottaker, og tilhørende hjemmel og formål, for å ivareta nødvendige personvern hensyn.

Departementets forslag innebærer at informasjonen skal kunne innhentes både i forbindelse med behandlingen av en innkommet søknad, og i forbindelse med en forhåndsbehandling av om de økonomiske vilkårene er oppfylt. Det innebærer

også at opplysningene skal kunne innhentes i en eventuell digital løsning hvor potensielle søkere kan få en vurdering av om de kvalifiserer for rettshjelp, og hvilken egenandel de eventuelt vil måtte betale.

Departementet foreslår ingen endringer knyttet til innhenting eller behandling av de øvrige opplysningene som søkeren må sende inn for å dokumentere at vedkommende oppfyller vilkårene for å motta rettshjelp, og følger ikke opp utvalgets forslag til ny § 16 andre ledd. Etter departementets syn kan utvalgets forslag om å lovregulere adgangen til å behandle personopplysninger, skape mer usikkerhet enn klarhet. Departementets syn er at det allerede eksisterer et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med søknader om rettshjelp, herunder særlige kategorier av personopplysninger. Behandlingsgrunnlaget etter personvernforordningen er artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3, finnes i rettshjelploven. Rettshjelploven § 13 og § 19 jf. rettshjelpforskriften § 3-1 til § 3-3 og § 4-1 til § 4-3, regulerer hvem som kan avgjøre søknader om rettshjelp. Dette innebærer å behandle opplysninger som er relevant for å vurdere om vilkårene for rettshjelp er oppfylt. Vilkårene, som setter grenser for hvilke opplysninger som kan behandles, fremgår av rettshjelploven § 11 og § 16. For eksempel følger det forutsetningsvis av rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 6 at organet som avgjør søknader om fritt rettsråd, kan behandle opplysninger som gjelder om søker har en pågående trygdeklagesak. For folkeregisteropplysninger og opplysninger knyttet til søkerens økonomi, følger behandlingsgrunnlaget for disse opplysningene også forutsetningsvis av de lovfestede vilkårene for rettshjelp, samt av § 28 om innhenting av opplysninger fra Skatteetaten og Folkeregisteret. Etter departementets syn er regelverket tydelig, presist og forutsigbart nok til å utgjøre et rettslig grunnlag for behandling av nødvendige personopplysninger. Dette gjelder også for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10.

Etter departementets vurdering er personvernkonsekvensene av forslaget til endringer i rettshjelploven § 28 begrenset og forholdsmessige. De endringene som foreslås i § 28 knyttet til hvilken informasjon som kan innhentes fra Folkeregisteret og Skatteetaten, står etter departementets syn i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd, jf. forordningen artikkel 6 nr. 3. Formålet bak endringene er at det

rettshjelpsøkende publikum skal slippe å innhente og legge ved opplysninger som finnes tilgjengelig hos andre offentlige organer, men heller få en opplevelse av at det er én digital offentlig sektor. Videre vil organet som skal behandle søknaden raskt få tilgang til relevante og riktige opplysninger som er nødvendig for å kunne ta stilling til om vilkårene for rettshjelp er oppfylt. Dette kan igjen bidra til at det rettsøkende publikum kan få en rask avklaring på om de har krav på offentlig støttet rettslig bistand.

Informasjon om sakstypen, som kan inneholde opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, kan ikke innhentes fra andre offentlige organer. En hjemmel som åpner for at opplysninger fra andre offentlige organer kan innhentes uten søkerens samtykke, ville vært svært inngripende. Departementet foreslår derfor ingen endringer knyttet til innhenting av opplysninger knyttet til sakstypen. At dette fortsatt er opplysninger søkeren eventuelt må oppgi selv, bidrar til at søkeren til en viss grad har mulighet til å påvirke hvilke opplysninger og omfanget av opplysninger søkeren ønsker å legge frem.

Når det gjelder Advokatforeningens innspill om at advokaters taushetsplikt bør reguleres i rettshjelploven, mener departementet at dette ikke er nødvendig. Advokaters yrkesmessige taushetsplikt følger allerede av gjeldende rett, jf. punkt 10.1.2. Videre viser departementet til at advokaters taushetsplikt er vedtatt regulert i advokatloven § 32 og § 33. Når disse reglene trer i kraft vil de regulere advokaters yrkesmessige taushetsplikt generelt.

Innstansen som behandler søknader om rettshjelp eller salærutbetalinger, vil nødvendigvis ha behov for tilstrekkelig med informasjon og dokumentasjon til å kunne ta stilling til søknaden. Departementet er enig i at det ikke skal etterspørres mer informasjon fra søkeren eller advokaten enn nødvendig. Dette synes også å være praksis. Departementet har vurdert å lovfeste et unntak fra taushetsplikten i forbindelse med søknader om rettshjelp, men har kommet til at dette er noe som fortsatt bør bygges på samtykke fra klienten til advokaten. Advokater har en plikt til å orientere klienten om muligheten for å søke fri rettshjelp i tilfeller hvor de kan tenkes å ha en rett til slik bistand, jf. rettshjelploven § 2 andre ledd, og det må kunne forventes at advokaten samtidig informerer klienten om hvilke opplysninger som må utgis i forbindelse med søknaden og innhenter et eventuelt samtykke. Når opplysningene er gitt til organet som skal behandle søknaden om rettshjelp, viser departementet til at både forvaltnings-

organer, dommere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et dommerkantor, er underlagt regler om taushetsplikt.

10.4.3 Automatisert behandling av søknader

Departementet foreslår et nytt ledd i rettshjelploven § 13 og § 19 som gir departementet hjemmel til å kunne gi forskrift om adgangen til å treffe automatiserte individuelle avgjørelser, og eventuelt regulere andre personvernspørsmål som måtte oppstå i forbindelse med en digitalisering og automatisering av søknadsprosessen. Selv om det på nåværende tidspunkt ikke er avgjort hvordan de digitale løsningene blir, ønsker departementet å rettslig legge til rette for en digital videreutvikling gjennom forskriftshjemmelen. Formålet med forslaget er å legge til rette for en mer effektiv saksbehandling gjennom digitalisering og eventuelt automatisering av søknadsprosessen i fremtiden.

At deler av saksbehandlingen automatiseres, for eksempel kun den økonomiske behovsprøvingen, utløser ikke pliktene og rettighetene etter personvernforordningen artikkel 22. Departementet legger til grunn at en automatisering av behovsprøvingen derfor ikke krever særskilt hjemmel. Samtidig forutsetter departementet at løsninger som utvikles for å foreta behovsprøvingen, er betryggende og ivaretar hensynet til søkerens personvern. For eksempel bør søkeren kunne fremme innsigelser mot opplysningene som legges til grunn for den automatiske behovsprøvingen dersom søkeren mener å kunne dokumentere at disse opplysningene avviker vesentlig fra søkerens faktiske økonomi på søknadstidspunktet. Hvis organene benytter en felles løsning til å foreta denne behovsprøvingen, vil departementet vurdere om det kan være nødvendig å gi forskrift om behandlingen av opplysninger i denne løsningen, for eksempel om behandlingsansvaret, med hjemmel i rettshjelploven § 13 nytt tredje ledd og § 19 nytt tredje ledd.

Det vil først være nødvendig å benytte forskriftshjemmelen til å fastsette i hvilke tilfeller søknader kan behandles automatisert, dersom søknader *utelukkende* skal baseres på automatisert behandling (helautomatiserte avgjørelser). Etter departementets syn vil det rettslig sett være ubetenkelig med en helautomatisert behandling av søknader i saker uten skjønn. For eksempel vil det, når adgangen til å dispensere fra de økonomiske vilkårene for rettshjelp fjernes, jf. punkt 5.5.3, være ubetenkelig om søknader hvor søkeren har en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp, avvises uten at

en saksbehandler trenger å gå inn i saken. Når litt mer enn dobbelt så mange husholdninger får krav på å få subsidiert juridisk bistand fra det offentlige under departementets forslag til ny ordning, vil det trolig også komme inn flere søknader. Departementet antar at en automatisert behandling av de åpenbare sakene vil kunne bidra til en effektiv saksbehandling.

Personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b stiller krav om at det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Etter departementets syn finnes det mekanismer som vil bidra til å ivareta rettshjelpsøkerens interesser dersom søknadene behandles helautomatisk. Forvaltningsloven vil gjelde for søknader som behandles av

statsforvalterne, herunder reglene om taushetsplikt, begrunnelse og klageadgang. I tillegg vil det fortsatt være nødvendig å ha et manuelt spor for behandling av visse søknader, blant annet for mindreårige søkere og for søkere som ikke har norskregistrerte folke- eller skatteopplysninger. Departementet vil i tråd med fortalepunkt 71 vurdere å fastsette andre tiltak for å ivareta forpliktelsene etter artikkel 22 dersom det blir aktuelt å gi forskrift om automatisert behandling. En vurdering av hvilke personvernkonsekvenser et forslag til forskrift vil innebære, samt hvilke tiltak som må iverksettes for å bøte på eventuelle personvernulempes, må vurderes konkret og høres dersom det blir aktuelt å fremme et forskriftsforslag.

11 Ikrafttredelse og overgangsregler

Som redegjort for i punkt 10.4, foreslår ikke departementet omfattende digitale løsninger i denne proposisjonen. Dette er noe som må utvikles over tid og som i hovedsak ikke er nødvendig for å sette i kraft forslagene til lovendringer som fremmes i denne proposisjonen. Forslagene forutsetter imidlertid visse, enklere, digitale løsninger slik at det rettssøkende publikum enkelt kan finne ut om de har rett på rettshjelp og hvor stor egenandelssats de må betale. Departementet foreslår på denne bakgrunn at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det vil kunne bli nødvendig å fastsette overgangsbestemmelser. Dette gjelder både for lovendringene og for forskriftsendringene som må gjøres etter loven vedtas. Kompetansen til å gjøre endringer i rettshjelpforskriften, salærforskriften og stykkprisforskriften ligger til departementet. Departementet foreslår derfor at hjemmelen til å fastsette overgangsregler også legges til departementet.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Virkninger for det rettssøkende publikum

12.1.1 Dekningsgrad

Departementet foreslår at personer som har en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp, skal ha krav på behovsprøvd rettshjelp. Dekningsgraden til ordningen anslås samlet sett å øke fra om lag 16 til 33 prosent med departementets forslag. Dekningsgrad sikter i denne sammenheng til andelen av husholdningene som faller inn under ordningen. Litt mer enn dobbelt så mange husholdninger vil dermed få krav på å få subsidiert juridisk bistand fra det offentlige under departementets forslag til ny ordning. Hvis man ser bort ifra pensjonist- og studenthusholdninger, så anslås det at dekningsgraden vil øke fra 16 til 32 prosent.

Grunnbeløpet i folketrygden oppjusteres årlig i takt med den alminnelige lønnsutviklingen, og brukes til å beregne mange av ytelsene som utbetales fra folketrygden, deriblant uføretrygd. Husholdningene som vil falle inn under ordningen med departementets forslag, har generelt sett en beskjeden nettoformue, og nærmere 60 prosent av husholdningene har ytelser fra folketrygdfondet som inntektskilde. Hvis man ser bort ifra pensjonisthusholdninger, er andelen om lag 50 prosent.

Ovennevnte tilsier at det først og fremst er utviklingen i husholdningens bruttoinntekt som vil ha betydning for hvordan husholdningens betalingsevne utvikler seg over tid. Departementet forventer derfor at husholdningens gjennomsnittlige betalingsevne vil øke tilnærmet i takt med grunnbeløpet i folketrygden, og at dekningsgraden til ordningen vil variere lite fra år til år.

Nærmere én tredjedel av norske husholdninger vil hvert år ha krav på behovsprøvd rettshjelp, og i det enkelte år vil dette alltid være husholdningene som har lavest betalingsevne samme år.

12.1.2 Egenandeler og privatøkonomisk belastning

Departementet foreslår å endre vilkårene for hvem som skal ha krav på behovsprøvd rettshjelp, og prinsippene for hvordan egenandelene skal fastsettes. Forslagene har fordelingsvirkninger i form av at noen personer vil komme bedre ut under departementets forslag til ny ordning, mens andre personer nødvendigvis vil komme dårligere ut under departementets foreslåtte ordning. I de påfølgende avsnittene redegjøres det for fordelingsvirkningene som vil følge av departementets forslag.

Personer som ikke har krav på rettshjelp i dag

Den privatøkonomiske belastningen ved å få juridisk bistand vil bli lavere for rettshjelpmottakere som vil få krav på behovsprøvd rettshjelp med departementets forslag, men som ikke har krav på dette i dag. Om lag halvparten av husholdningene som vil falle inn under ordningen med departementets forslag har ikke krav på behovsprøvd rettshjelp i dag. Personene som inngår i disse husholdningene vil komme bedre ut enn om dagens ordning videreføres, forutsatt at de benytter seg av ordningen.

Personer som har krav på rettshjelp i dag og som er fritatt fra å betale egenandel

Personer som har en bruttoårsinntekt på mindre enn 100 000 kroner, betaler ikke egenandel under inneværende ordning. Departementet foreslår nå at rettshjelpmottakere som har en betalingsevne som ikke overstiger årsgjennomsnittet for folketrygdens grunnbeløp ikke skal betale egenandel. Per i dag er årsgjennomsnittet for folketrygdens grunnbeløp litt i overkant av 115 000 kroner. De som i dag er fritatt fra å betale egenandel, vil i all hovedsak også bli fritatt fra å betale egenandel under departementets forslag til ny ordning. Et unntak gjelder for personer som har en bruttoinntekt på mindre enn 100 000 kroner, men som har særlig høy nettoformue.

Personer som har krav på rettshjelp i dag og som betaler egenandel

For personer som kvalifiserer til rettshjelp i dag, og som ikke er fritatt fra å betale egenandel, er bildet mer komplisert når en skal sammenligne nivået på egenandelene under inneværende og departementets forslag til ny ordning. I dag skal rettshjelpmottakere betale én gang salærsatsen for fritt rettsråd. For saker som går for domstolene, er egenandelen satt til 25 prosent av rettshjelpavgiftene, men begrenset oppad til åtte ganger salærsatsen. Per mai 2023 er salærsatsen fastsatt til 1 140 kroner. Egenandelen i saker som går for domstolene er dermed begrenset oppad til 9 120 kroner, mens den på rådgivningsstadiet er begrenset til 1 140 kroner.

Hvorvidt personer som i dag kvalifiserer til rettshjelp må betale en høyere egenandel i kroner under departementets forslag, avhenger både av nivået på advokatavgiftene i saken og rettshjelpmottakerens betalingssevne. Hovedvirkningene ved departementets forslag oppsummeres nedenfor.

Blant de personene som i dag kvalifiserer til rettshjelp og som betaler egenandel, vil egenandelen bli lavere for personer som har forholdsvis lav betalingssevne med departementets forslag. Personer med forholdsvis lav betalingssevne inkluderer for eksempel personer som mottar minstestøtten fra folketrykdfondet. Den privatøkonomiske belastningen ved få juridisk bistand vil særlig bli lavere for personer som har forsørgeransvar for barn.

Personer som har en bruttoinntekt nært opptil dagens inntektsgrense, men som har en forholdsvis beskjedne nettformue, vil med departementets foreslåtte ordning betale en egenandel som enten er på om lag samme nivå som under dagens ordning, eller lavere enn dette. Også for denne gruppen vil de med forsørgeransvar for barn i hovedsak betale en lavere egenandel dersom departementets forslag tas til følge.

Personer som både har en bruttoinntekt og nettformue tett opptil dagens økonomiske grenser, vil i hovedsak måtte betale en høyere egenandel under ordningen departementet foreslår. Det er imidlertid relativt få personer som både har en bruttoårsinntekt og nettoformue som ligger like under dagens økonomiske grenser for behovsprøving. Videre vil økningen i egenandel bli vesentlig mindre for personer som har forsørgeransvar for barn enn for personer som er barnløse eller har voksne barn.

12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Utgifter til fri rettshjelp påløper på kapittel 470 post 01 *Fri rettshjelp* i statsregnskapet. Det påløper i tillegg enkelte utgifter til tolk og sakkyndige på kapittel 414 post 01 *Forliksråd og andre domsutgifter*. Utgiftene som påløper på førstnevnte kapittel og post inkluderer utgifter til både fritt rettsråd og fri sakførsel, både i saker hvor det innvilges rettshjelp etter behovsprøving og i saker hvor det innvilges rettshjelp uten behovsprøving. Under inneværende ordning er det advokaten som krever inn egenandelen som rettshjelpmottakeren skal betale. Inntektene fra egenandelene fremkommer derfor ikke i offentlige regnskaper.

I budsjettene for 2022 og 2023 ble bevilgningen til fri rettshjelp økt med henholdsvis 100 og 50 millioner kroner for å øke inntekts- og formuesgrensene. Flere personer fikk med dette krav på behovsprøvd rettshjelp. Fra 2021 til 2023 ble inntektsgrensen for enslige økt fra 246 000 kroner til 350 000 kroner, mens inntektsgrensen for par ble oppjustert fra 369 000 kroner til 540 000 kroner. Grensen for formue ble videre økt fra 100 000 kroner til 150 000 kroner i samme periode. I 2022 og 2023 ble også bevilgningene til fri rettshjelp økt i forbindelse med at det ble bevilget midler til å øke den offentlige salærsatsen.

De årlige utgiftene til rettshjelp vil nødvendigvis variere med omskiftelige samfunnsforhold, lovens saklige virkeområde og nivået på de økonomiske grensene. De faktiske utgiftene som samlet sett har påløpt til fri rettshjelp, har over de senere årene ikke holdt tritt med bevilgningene som er gitt til ordningen. Årsaken til dette er sammensatt. For det første har utgiftene i saker hvor det innvilges rettshjelp uten behovsprøving, vært lavere enn forventet. Dette ses særlig i sammenheng med at domstolene nå behandler færre barnevernssaker enn før. For det andre ser det ut til at oppjusteringen av de økonomiske grensene har hatt en forholdsvis beskjedne virkning på hvor mange flere personer som benytter seg av den behovsprøvede delen av ordningen. Oppjusteringene av de økonomiske grensene har ført til at flere personer har rett til behovsprøvd rettshjelp enn før. Samtidig har det vært en betydelig nedgang i antall skilsmisser og separasjoner i Norge over de senere år. Dette har trolig hatt betydning for hvor mange personer som har søkt om og fått innvilget behovsprøvd rettshjelp. For det tredje kan det ta flere år fra det innvilges rettshjelp til utgiftene påløper fullt ut i statsregnskapet. Dette skyldes fortrinnsvis at advokater og sakkyndig

Tabell 12.1 Budsjettmessige virkninger, millioner 2023-kroner

	Kap./post	2024	2025	2026	2027	2028
Fri rettshjelp	470/01	646	717	738	738	738
Forliksråd og andre domsutgifter ¹	414/01	7	12	14	14	14
Statens sivilrettsforvaltning ¹	473/01	5	5	0	0	0
Domstoladministrasjonen ¹	411/01	10	10	0	0	0
Egenandeler ¹		-10	-28	-48	-65	-75

¹ Merutgifter og merinntekter ved departementets forslag

gjørne fakturerer det offentlige når hele oppdraget er gjennomført og saken er avsluttet.

Departementet foreslår en ny modell for behovsprøvd rettshjelp. Modellen som departementet foreslår, vil gi vesentlig flere personer rett på behovsprøvd rettshjelp. Etter departementets syn er det likevel ikke nødvendig å øke den samlede bevilgningen til rettshjelpordningen fra inneværende nivå. Som forklart ovenfor er nivået på bevilgningen til rettshjelpordningen i dag høyere enn de faktiske utgiftene som knytter seg til ordningen.

Tabell 12.1 ovenfor viser anslag for hvordan utgiftene til fri rettshjelp vil utvikle seg med departementets forslag. Utgifter til spesielle rettshjelpiltak kommer i tillegg til størrelsen i tabellen, og påløper på kapittel 470 post 72 i statsregnskapet. Videre viser tabellen anslag på merutgifter og merinntekter som vil påløpe på andre kapitler i statsregnskapet dersom det foretas endringer i rettshjelpordningen. Anslagene i tabellen forutsetter at departementets forslag til ny ordning trer i kraft 1. januar 2024. En nærmere redegjørelse for hva som ligger til grunn for størrelsene i tabellen følger nedenfor.

Fri rettshjelp

For å anslå utgiftene som knytter seg til departementets forslag, har departementet brukt tilsvarende metode som Rettshjelputvalget, men gjort tilpasninger som tar hensyn til forskjellen mellom utvalgets og departements forslag. Metoden er teknisk krevende og gjengis ikke her. Det vises til kapittel 31 i utvalgets utredning, og da særlig punkt. 31.2.3. I motsetning til utvalget er det ikke lagt til grunn vesentlig endringer i advokatenes tidsbruk. Dette må ses i sammenheng med at departementet ikke foreslår å øke rammene for juridisk bistand på rådgivningstadiet i denne proposisjonen, jf. punkt 3.1. Det er også tatt hensyn til

at de økonomiske grensene har blitt oppjustert siden utvalget foretok sine analyser, og at dekningsgraden er høyere enn da utvalget leverte sin utredning.

Anslagene tar høyde for at bare deler av rettshjelputgiftene påløper samme år som det innvilges rettshjelp. Anslaget for rettshjelputgifter er derfor økende på årsbasis i den første halvdel av perioden, men stabiliserer seg det tredje året etter at endringene i ordningen har trådt i kraft. Dekningsgraden til ordningen under departementets forslag vil være forholdsvis konstant på årsbasis, og de reelle rettshjelputgiftene forventes derfor ikke å bli lavere over tid. Det reelle bevilgningsbehovet til ordningen vil bli høyere eller lavere enn oppgitt i tabellen i år hvor den offentlige salærsatsen oppjusteres med henholdsvis mer eller mindre enn konsumprisindeksen.

Utgiftene til fri rettshjelp i tabellen inkluderer beløpene som rettshjelpmottakerne skal betale i egenandel. Det offentlige dekker først utgiftene til advokat i sin helhet, før egenandelen som rettshjelpmottakerne skal betale kreves inn av staten. Inntektene som det offentlige får i forbindelse med innkrevingen, vil påløpe på kapittel 4618 post 86.

Forliksråd og andre domsutgifter

Utgifter til sakkyndige og tolker i saker som går for de alminnelige domstolene påløper på kapittel 414 post 01 *Forliksråd og andre domsutgifter*, også i saker hvor det innvilges fri rettshjelp. Departementet anslår at det vil komme om lag 300 flere tvistesaker til domstolene i året. Det vil bli innvilget rettshjelp i langt flere saker enn dette, men dette er saker som uansett ville kommet til domstolene, og utgiftene vil således påløpe også hvis dagens ordning videreføres. Anslaget for merutgifter er økende fordi utgiftene til sakkyndige og tolker i domstolene ikke nødvendigvis påløper samme år som det innvilges rettshjelp.

Egenandeler

Departementet foreslår at staten skal overta ansvaret for å kreve inn egenandelene. Det vil være naturlig at oppgaven legges til Skatteetaten, eventuelt at den fordeles mellom Skatteetaten på rettsrådstadiet og domstolene/Domstoladministrasjonen på sakførselstadiet.

Egenandelene som skal betales inn av brukerne av rettshjelpordningen vil gi merinntekter for det offentlige. Som tabellen over viser, forventer departementet at de årlige inntektene vil bli høyere for år lengre frem i tid, men stabilisere seg fra og med 2028. Dette er både fordi utgiftene til rettshjelp, som egenandelene beregnes ut ifra, ikke nødvendigvis påløper samme år som det innvilges rettshjelp, og fordi det vil ta noe tid å kreve inn egenandelene.

Det at Skatteetaten og eventuelt domstolene/Domstoladministrasjonen skal kreve inn egenandeler på rettshjelpområdet vil medføre behov for justeringer i deres digitale systemer og innebære noe årlig merarbeid. Etatene har imidlertid allerede på plass systemer for innkreving, og egenandeler på rettshjelpområdet vil utgjøre en mindre saksøkning.

Statens sivilrettsforvaltning og Domstoladministrasjonen

Det må påregnes utgifter til digitalisering med departementets forslag fordi lovendringene leg-

ger opp til nye kriterier for behovsprøvd rettshjelp og et nytt system for graderte egenandeler. Forslaget forutsetter blant annet at det utvikles en form for rettshjelpkalkulator eller felles rettshjelpapplikasjon for søknad om fri rettshjelp, både på rettsråd- og sakførselstadiet som beregner det økonomiske grunnlaget og egenandelsgraden. Det vil også kunne bli behov for endringer i saksbehandlingsrutiner og saksbehandlingsløsninger, samt et arbeid for å gjøre informasjon om rettshjelpordningen mer tilgjengelig.

Statens sivilrettsforvaltning, i samarbeid med relevante aktører, har utredet hva departementets forslag om ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp innebærer av utviklingsbehov for nye digitale løsninger. Anslåtte kostnader for å oppfylle grunnleggende funksjonelle behov for å få på plass en løsning med en felles rettshjelpsapplikasjon, samt gjøre informasjon om rettshjelpordningen mer tilgjengelig, er på opp mot 15 millioner kroner i investeringskostnader og nærmere 5 millioner kroner i årlige driftskostnader. Endringene i proposisjonen legger til rette for å utvikle mer avanserte løsninger på sikt, med blant annet mer automatisert saksbehandling. Det er imidlertid ikke en forutsetning for endringsforslagene.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 3

Endringen i *andre ledd* er en følge av at ansvaret for innkrevningen av egenandeler flyttes fra den som yter rettshjelpen til staten. Det vises for øvrig til merknaden til § 9 andre ledd, og til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 8.5.4.

Til § 9

Etter *første ledd første punktum* skal det betales en egenandel av utgiftene til bistand etter rettshjelploven. I *andre punktum* listes det opp hvilke utgifter det skal betales egenandel av. Listen er uttømmende. Listen er inntatt i bestemmelsen for å klargjøre at egenandelen skal betales av advokatens nødvendige reiseutgifter og reisefravær, i tillegg til advokatens salær.

I *første ledd tredje og fjerde punktum* reguleres prinsippene for den nye måten å beregne egenandeler på. *Tredje punktum* fastsetter at egenandelen fortsatt skal beregnes etter den offentlige salærsatsen. Videre fastsettes det at egenandelen skal øke med de totale advokatutgiftene i saken. Det innebærer en endring at det ikke er fastsatt noe tak for egenandelen. I *fjerde punktum* slås det fast at egenandelen skal fastsettes ut fra søkerens betalingsevne etter § 11 andre og tredje ledd og § 16 andre og tredje ledd, jf. merknaden til § 11. Når det gjelder beregning av egenandeler på de sakene som betales med en stykkpris, må disse tilpasses stykkprisordningen. Dette vil bli regulert i forskrift. Bakgrunnen for utformingen av det nye systemet med egenandeler er forklart i punkt 8.5.1 i de alminnelige merknadene.

I *første ledd femte punktum* videreføres og lovfestes prinsippet om at de med dårligst betalingsevne skal være fritatt fra å betale egenandel. Dette er i dag regulert i rettshjelpforskriften § 2-2. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 8.5.2.

Etter *andre ledd* skal egenandelen kreves inn av staten og være tvangsgrunnlag for utlegg. Det innebærer en endring at ansvaret for å kreve inn egenandelen er flyttet fra advokatene til staten. Advokaten får utbetalt hele salæret fra staten, som

igjen skal kreve inn egenandelen fra rettshjelpmottakeren. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 8.5.4.

Tredje ledd første punktum fastsetter at departementet gir nærmere regler om beregningen av egenandelen i forskrift. Dette gjelder for eksempel hva som skal være høyeste og laveste prosent-sats for egenandel og kurven for de ulike prosent-satsene. Dette gjelder også tidspunkt for beregning av egenandelen. I *andre punktum* er det presisert at *departementet herunder også kan gi* regler om innkrevningen av egenandelen.

Til § 11

I *første ledd* er regelen i nr. 5 som unntar vernepliktige i førstegangstjeneste fra behovsprøving, fjernet. Dermed endres også nummereringen i første ledd. Nåværende nr. 6 blir nr. 5, nåværende nr. 7 blir nr. 6 og nåværende nr. 8 blir nr. 7. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 6.4.

Andre ledd fastsetter at fritt rettsråd i de behovsprøvede sakene kan innvilges til personer som har en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp. Med folketrygdens grunnbeløp menes den gjennomsnittlige verdien til folketrygdens grunnbeløp i løpet av et kalenderår.

I *tredje ledd første punktum* listes det opp hvilke opplysninger det skal tas hensyn til ved fastsettelsen av søkers betalingsevne. Listen er uttømmende.

Det skal fortsatt tas utgangspunkt i rettshjelp-søkers bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt. Med bruttoinntekt menes all form for skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold, før fradrag, jf. rettshjelpprundskrivet punkt 4.1.1. Det vises for øvrig til skatteloven § 12-2.

Begrepet «inntekt» er endret til «bruttoinntekt». Dette er ikke ment å innebære noen realitet-sendring i hva som skal inngå ved beregningen av søkers inntekt. Det lovfestes imidlertid at det er bruttoinntekt som legges til grunn. Dette følger i dag av rettshjelpforskriften § 1-3 første og andre punktum.

Det skal også fortsatt tas utgangspunkt i rettshjelpsøkers nettoformue. Med nettoformue menes eiendeler fratrukket gjeld. Formue som består av egen bolig og driftsmidler skal det fortsatt ses bort fra ved fastsettelsen av søkerens formue, med mindre boligen eller driftsmidlene er av ekstraordinær verdi. Det ses også bort fra en del andre formuer, jf. rettshjelprundskrivet punkt 4.1.2.

Begrepet «formue» er endret til «nettoformue». Dette er ikke ment å innebære noen realitetsendring i hva som skal inngå ved beregningen av søkers formue. Det lovfestes imidlertid at det er nettoformue som legges til grunn. Dette følger i dag av rettshjelpforskriften § 1-3 tredje punktum.

Ved beregningen av en søkers betalingsevne skal det gis fradrag for forsørgelse av barn. Dette er nytt. Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 5.5.5. Det er søkere som har foreldreskap og dermed forsørgeransvar som har rett til slikt fradrag, jf. barnelova § 66. Retten til fradrag følger automatisk av foreldreskapet og det stilles derfor ikke krav til at søker kan dokumentere at vedkommende faktisk bidrar til å forsørge barnet. Dette innebærer at man har krav på fradrag selv om man for eksempel ikke oppfyller plikten til å betale barnebidrag, eller dersom man er fratatt omsorgen for barnet med hjemmel i barnevernsloven og ikke bidrar til å forsørge barnet i det daglige. I tilfeller der begge foreldrene er døde går forsørgeransvaret over på den som får foreldreansvaret etter barnelova, jf. § 66 andre ledd. Det betyr at også andre enn foreldrene kan ha forsørgeransvar etter barnelova og krav på fradrag. Nærmere regler om beregning av fradraget, herunder antallet barn man kan få fradrag for, vil bli gitt i forskrift. Det vises til forskriftshjemmelen i femte ledd.

Etter *tredje ledd andre punktum* skal ektefeller og andre som lever sammen og har felles økonomi, fortsatt vurderes samlet når det økonomiske grunnlaget beregnes. Dette følger i dag av rettshjelpforskriften § 1-2 første punktum og innebærer derfor en lovfesting av regelen. Husholdningens samlede betalingsevne beregnes på samme måte som for enslige rettshjelpsøkere, men det er husholdningens samlede bruttoinntekt og samlede nettoformue som skal legges til grunn i beregningen. Fradrag for forsørgelse av eventuelle barn gjøres etter den samlede vurderingen. Det vil si at de får felles forsørgerfradrag. Dersom personene er hverandres motparter, anses de ikke for å ha felles økonomi og skal derfor vurderes hver for seg. Dette kan typisk være tilfellet i foreldretvister der partene ennå ikke har flyttet fra hverandre.

Nærmere regler om fastsettelsen av betalingsevnen til en rettshjelpsøker som skal vurderes samlet med sin ektefelle eller samboer vil bli gitt i forskrift, jf. forskriftshjemmelen i femte ledd.

For enkelte rettshjelpsøkere kan den anslåtte betalingsevnen potensielt sett bli negativ, det vil si mindre enn null. Dette gjelder særlig for rettshjelpsøkere som har barn og som har svært lav bruttoinntekt og nettoformue. I de tilfellene der den utmålte betalingsevnen blir negativ, skal betalingsevnen settes til null, og rettshjelpsøkeren skal ikke betale egenandel.

Dispensasjonshjemmelen i nåværende fjerde ledd videreføres ikke. Nåværende tredje ledd blir *fjerde ledd*. Som følge av dette er det også gjort endringer i henvisningen til øvrige ledd, ved at det er inntatt en ny henvisning til tredje ledd.

Etter nytt *femte ledd første punktum* gir departementet nærmere regler om det økonomiske vilkåret og utregningen av dette, herunder hvilke opplysninger og hvilke tidsperioder som skal danne grunnlaget for beregningen. Den mest hensiktsmessige måten informasjonen kan hentes inn på, og tidsperiodene som kan danne grunnlag for beregningen, vil avhenge av den teknologiske utviklingen og hvilken informasjon som er tilgjengelig for forvaltningen. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 10.4. Etter *andre punktum* kan departementet herunder gi regler om det økonomiske vilkåret for personer som er bosatt i utlandet og som søker om fri rettshjelp med behovsprøving. Også personer bosatt i utlandet som er parter i saker som kvalifiserer for rettshjelp, kan ha rett til støtte. Levekostnadene og lønns- og skattenivået i andre land kan skille seg mye fra norske forhold. Dermed vil ikke de økonomiske vilkårene nødvendigvis passe for søkere som er bosatt i utlandet. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette regler for hvordan de økonomiske forutsetningene til slike søkere skal vurderes.

Til § 12

Endringen i *første ledd* er en følge av at det økonomiske vilkåret skal fastsettes på en ny måte. Det er derfor tatt inn en henvisning til § 11 andre ledd, som angir grensen for å falle innenfor ordningen, og tredje ledd, som nå angir opplysningene som skal inngå i beregningen av betalingsevnen. Det vises til merknadene til § 11 andre og tredje ledd.

Endringen i *andre ledd* er en følge av at det økonomiske vilkåret skal fastsettes på en ny måte. Det vises til merknaden til første ledd.

Nåværende fjerde ledd blir *tredje ledd* som følge av at adgangen til å dispensere fra det økonomiske vilkåret etter nåværende tredje ledd ikke videreføres under nytt system.

Til § 13

Nytt tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift blant annet om at søknader om fritt rettsråd kan avgjøres ved automatisert behandling. I forskriften kan det fastsettes at offentlige organer som behandler søknader om fritt rettsråd, kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Dersom departementet i forbindelse med digitaliseringen eller andre endringer i søknadsprosessen finner at det er behov for å regulere andre personvernspørsmål, kan også det gjøres med hjemmel i § 13 nytt tredje ledd. Se nærmere omtale av forslaget i punkt 10.4.3.

Til § 16

I *første ledd* er henvisningene til § 11 første ledd endret som følge av at nåværende regel som unntar vernepliktige i førstegangstjeneste fra behovsprøving fjernes, jf. merknaden til § 11 første ledd.

Andre ledd fastsetter at fri sakførsel i de behovsprøvde sakene kan innvilges til personer som har en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp. Med folketrygdens grunnbeløp menes den gjennomsnittlige verdien til folketrygdens grunnbeløp i løpet av et kalenderår. I tillegg er det gjort en språklig endring ved at «saker» er endret til «tilfeller». Dette innebærer ingen realitetsendring.

I *tredje ledd første punktum* listes det opp hvilke opplysninger det skal tas hensyn til ved fastsettelsen av søkers betalingsevne. Etter *andre punktum* skal ektefeller og andre som lever sammen og har felles økonomi, fortsatt vurderes samlet når det økonomiske grunnlaget beregnes. For øvrig vises det til merknaden til § 11 tredje ledd.

Dispensasjonshjemmelen i nåværende fjerde ledd videreføres ikke. Nåværende tredje ledd blir *fjerde ledd* og inneholder kun en endring i form av en ny henvisning til andre og tredje ledd.

Femte ledd videreføres uten endringer.

Etter *nytt sjette ledd* gir departementet nærmere regler om det økonomiske vilkåret og utregningen av dette, herunder hvilke opplysninger og hvilke tidsperioder som skal danne grunnlaget for

beregningen. Det vises for øvrig til merknaden til § 11 nytt femte ledd.

Til § 17

Endringen i *første ledd* er en følge av at det økonomiske vilkåret skal fastsettes på en ny måte. Henvisningen til § 16 er derfor endret slik at det fortsatt henvises til andre ledd, som angir grensen for å falle inn under ordningen, og tredje ledd, som nå angir opplysningene som skal inngå i beregningen av betalingsevnen. Det vises til merknadene til § 16 andre og tredje ledd.

Til § 19

Nytt tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift blant annet om at søknader om fri sakførsel kan avgjøres ved automatisert behandling. I forskriften kan det fastsettes at offentlige organer som behandler søknader om fri sakførsel, kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Dersom departementet i forbindelse med digitaliseringen eller andre endringer i søknadsprosessen finner at det er behov for å regulere andre personvernspørsmål, kan også det gjøres med hjemmel i § 19 nytt tredje ledd. Se nærmere omtale av forslaget i punkt 10.4.3.

Til § 22

Endringene i *fjerde ledd* innebærer en kodifisering av praksis når det gjelder sakene hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudet. En forutsetning for at bestemmelsen kommer til anvendelse, er at retts hjelpmottakeren er idømt sakskostnadsansvar etter tvisteloven § 20-2. Samtidig fjernes adgangen til å få dekket motpartens sakskostnader etter søknad. Se nærmere omtale i punkt 9.4.7.

Til § 25

Endringen i *andre og tredje ledd* er en følge av at det økonomiske vilkåret skal fastsettes på en ny måte. Henvisningen til § 16 er derfor endret slik at det fortsatt henvises til andre ledd, som angir grensen for å falle inn under ordningen, og tredje ledd, som nå angir opplysningene som skal inngå i beregningen av betalingsevnen. Det vises til merknadene til § 16 andre og tredje ledd.

Til § 28

Skatteetaten er blant annet folkeregistermyndighet, jf. folkeregisterloven § 1-3, og skattemyndighet, jf. skatteforvaltningsloven § 2-1. Det er taushetsplikt på begge funksjonsområdene, se folkeregisterloven § 9-1 og skatteforvaltningsloven § 3-1.

Første punktum opphever taushetsplikten for Skatteetaten for begge funksjonsområdene. Formålet bak bestemmelsen er å muliggjøre deling av offentlig registrerte opplysninger som er relevante for behandlingen av søknader om rettshjelp. Adgangen til å innhente folkeregisteropplysninger er en videreføring av nåværende § 28. Det vil være opp til mottaker å sørge for innhenting kun av de opplysninger det er behov for (minimering).

Bestemmelsen opphever også taushetsplikten for skattemyndigheten, og åpner for at offentlige organer kan innhente opplysninger om inntekt og formue for søker og dennes ektefelle eller samboer. Ut fra sammenhengen i loven vil det som kan utleveres være de opplysninger som skal legges til grunn for vurderingen av om søker skal få innvilget fri rettshjelp. En nærmere konkretisering vil fremgå av forskrift gitt med hjemmel i § 11 femte ledd.

Hvilke organer som kan behandle søknader om rettshjelp, er nærmere regulert i rettshjelploven og rettshjelpforskriften. I dag er kompetansen til å behandle søknader om fritt rettsråd delegert fra departementet til statsforvalterne, jf. rettshjelploven § 13 jf. rettshjelpforskriften § 3-1. Kompetansen til å behandle søknader om fri sakførsel ligger til den rett eller det forvaltnings-

organ som har saken til behandling, eller til statsforvalterne, jf. rettshjelploven § 19 jf. rettshjelpforskriften § 4-1 til § 4-3.

Det kan innhentes både folkeregistrerte opplysninger og opplysninger om økonomiske forhold. Videre kan det innhentes opplysninger både om den som søker om rettshjelp og om søkerens ektefelle eller samboer. Bakgrunnen for dette er at husholdningens økonomi som hovedregel skal vurderes samlet dersom den som søker om rettshjelp har ektefelle eller samboer, jf. merknaden til § 11. Videre åpner bestemmelsen for at det kan innhentes opplysninger fra tidligere perioder. Bakgrunnen for dette er at man kan fremme søknader om rettshjelp i ettertid av at hjelpen er ytt. Ved vurderingen av om rettshjelp skal innvilges, er det likevel søkerens økonomi på oppdragstidspunktet som er utgangspunktet for vurderingen.

Andre punktum viderefører hjemmelen som åpner for at opplysninger kan lagres til bruk for statistikk og utredning. Hjemmelen utvides til å gjelde alle offentlige organer som behandler søknader om rettshjelp.

Se nærmere omtale av forslaget til endringer i § 28 i punkt 10.4.1 og 10.4.2.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving).

Vi HARALD, Norges Konge,

st ad f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)

I

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 3 andre ledd skal lyde:

For arbeid som betales av det *offentlige kan det ikke* kreves eller mottas ytterligere vederlag av klienten.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Betaling av egenandel*

Mottaker av fri rettshjelp i behovsprøvde saker skal betale en egenandel av utgiftene til bistand etter denne lov. *I utgiftene det skal betales egenandel av skal advokatens salær og godtgjøring for advokatens nødvendige reiseutgifter og reisefravær inngå. Egenandelen beregnes etter den offentlige salærsatsen og skal øke med de totale advokatutgiftene i saken. Egenandelen fastsettes ut fra søkers betalingssevne etter § 11 annet og tredje ledd og § 16 annet og tredje ledd. Personer med betalingssevne som ikke overstiger én gangers folketrygdens grunnbeløp skal ikke betale egenandel.*

Egenandelen skal kreves inn av staten. Statens krav om betaling av egenandel er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet gir forskrift om beregningen av egenandelen. Herunder kan departementet også gi regler om innkrevingen av egenandelen.

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Vilkår for fritt rettsråd*

Søknad om fritt rettsråd kan innvilges uten behovsprøving i følgende tilfeller:

1. for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd og tredje ledd første punktum, eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første, tredje eller fjerde punktum.
2.
 - a. for den som er part i sak hvor barnevernet har fattet vedtak som nevnt i barnevernsloven § 4-2 første og annet ledd og § 4-4 første

ledd, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernet starter forberedelse til sak som skal behandles av barneverns- og helsenemnda etter kapittel 14 i barnevernsloven.

- b. for den som er part i sak hvor barnevernet har startet forberedelse til sak som skal behandles av barneverns- og helsenemnda etter kapittel 14 i barnevernsloven, men hvor saken likevel ikke blir oversendt nemnda.
3. for siktede som reiser krav om erstatning for urettmessig straffeforfølgning etter straffeprosessloven kapittel 31.
4. til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen.
5. til den som har vært utsatt for handling som nevnt i straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a eller b, for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse.
6. til den som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på sådan som nevnt i straffeloven § 253, jf. straffeloven § 16, men hvor saken ikke er anmeldt og den nødvendige bistand er av samme art som nevnt i straffeprosessloven § 107 c eller annen relevant bistand.
7. for pasienter i saker for statsforvalteren om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4.

Søknad om fritt rettsråd kan innvilges til den som har *en betalingssevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp, i følgende tilfeller:*

 1. i saker etter ekteskapsloven eller barneloven kap. 5, 6, 7 og 8, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring.
 2. i saker etter lov 4. juli 1991 nr. 45 om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører.
 3. for den skadede eller etterlatte i sak om erstatning for personskade eller tap av forsørger.
 4. for leietaker i sak etter tvangsfullbyrdesloven § 13-2 tredje ledd bokstav c når saken gjelder leietakerens bolig.
 5. for arbeidstaker i sak etter arbeidsmiljøloven om et arbeidsforhold består eller om erstat-

ning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold.

6. i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12.

Ved beregning av betalingsevnen etter annet ledd skal bruttoinntekt, nettoformue, og fradrag for forsørgelse av barn inngå. Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi skal vurderes samlet.

I andre saker kan det unntaksvis innvilges fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret etter annet og tredje ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.

Departementet gir forskrift om det økonomiske vilkåret og utregningen av dette. Herunder kan departementet også gi regler om det økonomiske vilkåret for personer som er bosatt i utlandet og som søker om fri rettshjelp med behovsprøving.

§ 12 første til tredje ledd skal lyde:

Søknad om fritt rettsråd kan innvilges helt eller delvis til den som oppfyller det økonomiske vilkåret i § 11 annet og tredje ledd, i følgende tilfeller:

1. for den som er part i sak som er tatt til behandling av Den europeiske menneskerettighetsdomstol,
2. for den som har fått sitt barn ulovlig bortført fra Norge, jf. barnebortføringskonvensjonen av 25. oktober 1980 art 3. Det samme gjelder for den som har fått sitt barn ulovlig bortført fra Norge og politiet har registrert et barn som savnet eller det er opprettet straffesak om barnebortføring.

I andre saker for utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan kan det unntaksvis innvilges helt eller delvis fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret i § 11 annet og tredje ledd er oppfylt og særlige grunner taler for det.

Det innvilges ikke fritt rettsråd etter første og annet ledd dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden.

§ 12 fjerde ledd oppheves.

§ 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om behandling av personopplysninger i forbindelse med behandlingen av søknader om fritt rettsråd, herunder at søknader om fritt rettsråd kan avgjøres ved automatisert behandling.

§16 skal lyde:

§ 16 *Vilkår for fri sakførsel.*

Fri sakførsel innvilges uten behovsprøving i saker som nevnt i § 11 første ledd nr. 4 og 7, samt i følgende tilfeller:

1. for den vernepliktige i saker om fritak for tjeneste i Forsvaret av overbevisningsgrunner etter forsvarsloven kapittel 4.
2. for den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren etter tvisteloven kapittel 36,
3. for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudet,
4. for utlending i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 92 tredje ledd annet punktum og fjerde ledd, § 129 annet ledd, eller for den som har rett til fri sakførsel etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd annet eller tredje punktum,
5. til den som er begjært fratatt rettslig handleevne, eller som begjærer et vedtak om fratakelse av rettslig handleevne opphevet etter vergemålsloven,
6. til den det oppnevnes advokat for i medhold av barneloven § 61 første ledd nr. 5,
7. til den som er saksøkt i sak som nevnt i § 11 første ledd nr. 4.

Søknad om fri sakførsel kan innvilges til den som har en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp, i følgende tilfeller:

1. saker etter barnelova kapittel 5, 6, 7 og 8, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring,
2. saker etter ekteskapsloven med unntak av saker etter lovens del II og § 91,
3. saker som nevnt i § 11 annet ledd nr. 3 og 5,
4. saker etter barnebortføringskonvensjonen av 25. oktober 1980 artikkel 3 for den som har fått sitt barn ulovlig bortført til Norge,
5. saker etter husleieloven § 9-8 og tvangsfullbyrdselsloven § 13-2 tredje ledd bokstav c for leietaker når saken gjelder leietakerens bolig.

Ved beregning av betalingsevnen etter annet ledd skal bruttoinntekt, nettoformue, og fradrag for forsørgelse av barn inngå. Ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi skal vurderes samlet.

I andre saker kan det unntaksvis innvilges fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret etter annet og tredje ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.

Det innvilges ikke fri sakførsel etter annet til fjerde ledd dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden.

Departementet gir forskrift om det økonomiske vilkåret og utregningen av dette. Herunder kan departementet også gi regler om det økonomiske vilkåret for personer som er bosatt i utlandet og som søker om fri rettshjelp med behovsprøving.

§ 17 første ledd skal lyde:

Fri sakførsel kan innvilges i ankesaker etter lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten dersom *det økonomiske vilkåret i § 16 annet og tredje ledd* er oppfylt.

§ 19 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om behandling av personopplysninger i forbindelse med behandlingen av søknader om fri sakførsel, herunder at søknader om fri sakførsel kan avgjøres ved automatisert behandling.

§ 22 fjerde ledd skal lyde:

Dersom fri sakførsel er innvilget etter § 16 første ledd nr. 3 skal det også omfatte dekning av sakskostnadsansvar overfor motparten.

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Vilkår for fritak mv.*

Fritak for rettsgebyr kan gis som del av bevilling til fri sakførsel etter § 22 etter de samme regler som gjelder for slik bevilling.

Den som ikke har krav på fri sakførsel, kan gis fritak for rettsgebyr dersom *det økonomiske vilkåret* i § 16 annet og tredje ledd er oppfylt. Fritak gis av den som har myndighet til å gi bevilling til fri sakførsel i saken.

I skiftesaker kan domstolen gi fritak for rettsgebyr, dersom *det økonomiske vilkåret* i § 16 annet og tredje ledd er oppfylt.

Søknad om fritak for rettsgebyr kan avslås når det ikke er rimelig at det offentlige gir slik støtte.

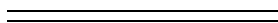
§ 28 skal lyde:

§ 28 *Innhenting av personopplysninger*

Offentlige organer som behandler søknader om rettshjelp kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente fra Folkeregisteret og Skatteetaten opplysninger om søker og søkers ektefelle eller samboer som er nødvendige for å vurdere om vilkårene for rettshjelp er oppfylt eller har vært oppfylt i tidligere perioder. Organene skal også ha tilgang til opplysninger til utredning og produksjon av statistikk.

II

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 06/2023

