

Justisdepartementet

Deres ref.: 20/2771

Oslo 23. november
2020

Høringsuttalelse fra Jussbuss til NOU 2020: 5 *Likhet for loven*

Vi viser til departementets høringsbrev av 9. juni 2020 vedrørende rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020: 5 Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Jussbuss.

Dersom dere har spørsmål til høringsuttalelsen kan dere ta kontakt på e-post leder@jussbuss.no, eller på telefon til sentralbord 22 84 29 00. Vi er tilgjengelig alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00.

Med vennlig hilsen, for Jussbuss:

Jonathan Leifsson de Lange
Lise Stefanussen
Andreas Pettersen Heio
Kristiane Larsen Fort
Oscar Farseth Berg
Lisa Dyrud
Ida Thommessen
Jenny Klem
Per Silnes Tandberg
Axel Hodnefjeld
Ellen Bennin Brataas
Truls Hampus Holmström
Sheida Ahrabi
Elisa Bogaard Vangen
Benedicte Røvik

Christoffer Saltnes Gundersen
Marianne Roska Valheim
Helene Gram Olsen
Sveinung Liland Hartveit
Kristine-Petrine Olthuis
Zahra Mirzai
Stig Harlem Harris
Rita Paramalingam
Miriam Drag Eiring
Cathrine Reinskau

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi ble startet som et prosjekt for å undersøke hvor stort det udekkede rettshjelpsbehovet var i Norge. Vi har 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet.

Vi gir primært rettshjelp i saker om fengsels-, utlendings-, husleie-, gjelds-, sosial-, arbeid- og trygderett.

I 2019 mottok vi 5892 henvendelser fra personer som trengte rettslig bistand. Vi tar bare inn saker innenfor våre kjerneområder, som alle kjennetegnes av at klientene ikke har rett til å få rettshjelp betalt av staten. På bakgrunn av våre erfaringer innenfor rettsområdene vi arbeider med ønsker vi å knytte noen merknader til NOU 2020:5 Likhet for loven.

2. Overordnede synspunkter

Jussbuss stiller seg overordnet positiv til rettshjelpsutvalgets forslag til ny lov om støtte til rettshjelp, og til deres anbefalte endringer av ordningen for rettshjelp.

Utvalgets forslag bidrar til en bedre rettshjelpsordning sammenlignet med situasjonen i dag og må derfor vedtas. Samtidig kan utvalgets forslag forbedres, og man må se nærmere på alternative modeller i fremtiden. Vårt primære standpunkt er at ordningen for offentlig rettshjelp burde være billigere for den enkelte og at den burde dekke hele samfunnets rettshjelpsbehov. En offentlig finansiert førstelinjetjeneste ville bidratt sterkt til å gjøre rettshjelpsordningen bedre og på den måten sikre likhet for loven.

Jussbuss stiller seg bak utvalgets redegjørelse for rettshjelpens samfunnsbetydning. Vi fremholder at kjennetegnet på en rettsstat er at borgerne ikke bare formelt, men også reelt har tilgang til kvalifisert rettslig bistand. Vi vil også fremheve utvalgets poeng om at rettsvesenet, dersom dets ressurser er forbeholdt de ressurssterke, vil øke sosial ulikhet, svekke befolkningens tillit til det offentlige, og på sikt undergrave rettsstaten. Disse konsekvensene kan ha større kostnader knyttet til seg, både politisk og økonomisk, enn de kostnader som følger av rettshjelpsordningen.

Jussbuss stiller seg bak utvalgets begrunnelse for hvorfor det nå er behov for en helhetlig reform av rettshjelpsordningen. Jussbuss er også enig med utvalget i at hensynet til å avhjelpe det udekkede rettshjelpsbehovet, og hensynet til å holde kostnadene nede, er motstridende. Dette er en erkjennelse som må ligge til grunn for utformingen av den nye ordningen.

Det er lovgiver som har utformet det norske regelverket, som i dag av mange oppleves som utilgjengelig og uforståelig. Da er det også staten som må bære kostnadene den økende rettsliggjøringen av det norske samfunnet har medført. Den økonomiske belastningen ved rettslige prosesser utgjør et faktisk hinder for mange som ellers ville søkt rettslig bistand eller ført en sak for domstolene.

Vi mener at utvalgets forslag har behov for presiseringer og enkelte endringer. De viktigste er oppsummert i følgende punkter:

- Det offentlige burde i større grad ha ordninger for å avdekke og avhjelpe det udekkede rettshjelpsbehovet, hvorav det viktigste er en offentlig førstelinjetjeneste
- De økonomiske vilkårene burde endres slik at en større andel av befolkningen omfattes av rettshjelpsordningen
- Egenandelene burde bli lavere, særlig for de med inntekt under 3G
- Egenandelene for de med beregningsgrunnlag under 1G bør reduseres og de første 30 minuttene av konsultasjonen med rettshjelper bør være uten egenandel
- Saker om støtte ved bestridelse av krav etter ID-tyveri burde inntas som prioriterte saker i en ny lov
- Det bør innvilges fri rettshjelp uten behovsprøving i saker om utelukkelse (isolasjon) og saker om inngripende tvangsvedtak under straffegjennomføring
- Lovens § 9, skjønnsbestemmelsen, må kunne brukes aktivt og ikke innskrenkes grunnet manglende bevilgninger. Bestemmelsen bør endres fra et «kan»-skjønn til et «skal»-skjønn

3. Merknader til særlige temaer tatt opp i NOU 2020:5

Særlig om førstelinjetjeneste

Jussbuss mener det er en stor svakhet ved utredningen at utvalget ikke har foretatt en grundigere vurdering av en ordning med førstelinjetjeneste for rettshjelp. Dersom en førstelinjetjeneste viser seg å være for ressurskrevende gitt dagens økonomiske rammer, vil en utredning likevel kunne gi viktige innspill til den helt nødvendige debatten om hvordan fremtidens rettshjelpsordning skal se ut.

Begrunnelsen utvalget gir for nedprioriteringen er at de begrensede rettshjelpsmidlene burde prioriteres til å gjennomføre en rask reform av svakhetene ved dagens rettshjelpsordning.¹ Vi ser på det som svært uheldig at utvalget ikke har utredet eller samlet informasjon om konsekvensene av en førstelinjetjeneste. Denne informasjonen kunne bidratt til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte ettersom det er kjent at mange av de politiske partiene er tilhenger av en slik ordning.

¹ Se NOU 2020:5 kapittel 14. s. 67

På bakgrunn av stortingsmelding nr. 26 (2008-2009) ble det gjennomført et prøveprosjekt med førstelinjetjeneste i 40 norske kommuner.² Sluttrapporten til Oxford Research fra prosjektet konkluderte med at en offentlig førstelinjetjeneste er kostnadseffektiv, tidseffektiv og konfliktdempende.³

Per i dag er det 21 rettshjelptiltak som mottar statlig støtte⁴, og vi opplever at det er vanskelig for klientene å orientere seg blant tiltakene. En førstelinjetjeneste vil samle rettshjelpstilbudet og gjøre det lettere for mottakerne å finne fram. En førstelinjetjeneste vil dessuten sikre rettshjelp fra ferdig utdannede jurister som mottar lønn for arbeidet. Vi kan ikke ha et rettshjelpssystem hvor økonomisk vanskeligstilte er avhengige av frivillig innsats for å få hevdet sin rett. Jussbuss vil understreke at likhet for loven i Norge ikke oppnås før alle har en reell mulighet til å ivareta sine rettigheter. Vi mener at en førstelinjetjeneste er måten å oppnå dette målet på, da den i større grad vil gjøre rettshjelpen tilgjengelig for brukerne. Uavhengig av dette er utvalgets forslag et viktig skritt i riktig retning.

Særlig om rettshjelptiltak

Vi mener at befolkningens behov for rettshjelp ikke skal baseres på frivillig innsats. Frivillighet er i sin natur sårbar. Forsvinner de frivillige organisasjonene mister en stor og sammensatt gruppe tilgang til rettshjelp. Det er derfor uforsvarlig at klienter med saker av stor velferdsmessig betydning er overlatt til frivillige organisasjoner. Derfor mener vi primært at det burde etableres en førstelinjetjeneste og en bedre offentlig ordning for rettshjelp, slik at tilgangen til rettshjelp som velferdsgode sikres stabilitet og kontinuitet.

Subsidiært, og så lenge den offentlige ordningen ikke er god nok, mener vi at de frivillige rettshjelptiltakene må bestå. Vi støtter derfor forslaget om å opprettholde støtten til rettshjelptiltakene.

Det bør gis tilskudd til rettshjelptiltakene for flere år av gangen. Dette vil, som utvalget skriver, sikre forutsigbarhet og kreve mindre ressurser. Det bør imidlertid være adgang til å søke hvert år. Nye tiltak kan oppstå, og allerede støttede tiltak kan ønske å utvide, eller å sette i gang prosjekter som krever mer ressurser.

Vi er også enige i utvalgets vurdering i at det bør utvises forsiktighet med å legge klare føringer for tiltakenes arbeid.

Særlig om rettshjelpsforskning

Jussbuss er enig med utvalget i at det er et stort behov for økt satsning på rettshjelpsforskning. Studentrettshjelpstiltak må imidlertid kun være et supplement, og ikke hovedkilden, til rettshjelpsforskning. Det kan ikke være opp til studenter å fylle de store hullene i rettshjelpsforskningen.

Rettshjelpsforskning er avgjørende for at politikerne kan treffe informerte beslutninger om hvordan rettshjelpsordningen i Norge burde innrettes.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-26-2008-2009-/id554306/>

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2013/sluttrapport_foerstelinjerettshjelp.pdf

⁴ Se NOU 2020:5 kapittel 15 s. 69.

I forlengelsen av dette mener Jussbuss at det er en stor svakhet ved utredningen at utvalget ikke i større grad har satt seg inn i og brukt den forskningen som allerede eksisterer. Som nevnt er utvalget i utgangspunktet positive til en ordning med førstelinjetjeneste, og viser til rapporten som ble utført på bakgrunn av stortingsmelding nr. 26 (2008-2009). Likevel bruker utvalget kun én side av utredningen på å vurdere ordningen på bakgrunn av rapporten. Når utvalget er positive til mange sider ved førstelinjetjenesten, burde utvalget gitt en grundigere gjennomgang av rapporten for den videre behandlingen av en rettshjelpsreform.

Når det gjelder organiseringen av rettshjelpsforskningen, stiller Jussbuss seg i utgangspunktet positiv til at rettshjelpsforvaltningen selv kan sette ut oppdrag og tildele midler til forskning. Jussbuss mener likevel at universitetene burde være hovedkilden til rettshjelpsforskningen. På Universitetet i Oslo er det Institutt for kriminologi og rettssosiologi som har ansvaret for rettshjelpsforskning. Jussbuss mener at IKRS burde tildeles større bevilgninger, slik at de vitenskapelig ansatte der gis anledning til å gjennomføre større forskningsprosjekter om rettshjelp.

Vi slutter oss til at det bør gjennomføres en evaluering av rettshjelpsordningen etter at loven har virket en tid. Jussbuss mener imidlertid som nevnt over at utvalget i større grad kunne anvendt allerede eksisterende undersøkelser og erfaringer for å vurdere størrelsen av behovet for rettshjelp og hvordan ordningen kan innrettes.

Særlig om å flytte ikke-behovsprøvde områder ut av rettshjelploven

Vi er positive til å flytte de ikke-behovsprøvde områdene ut av ordningen. Dette kan gjøre det enklere å se hva slags rettshjelp som gis innen de ulike rettsområdene i sammenheng med fagfeltet for øvrig. Vi tror også at et slikt system gjør informasjon om retten til fri rettshjelp mer tilgjengelig for borgerne. Dette forutsetter imidlertid at man ikke uthuler rettighetene som rettshjelpsordningen skal gi. En innvending mot denne endringen er at den kan føre til en ansvarspulverisering og til en mer usammenhengende ordning, da ansvaret for rettshjelpsordningen kan bli delt mellom flere ulike departementer og stortingskomiteer. Vi ber derfor Justisdepartementet vurdere om dere skal opprettholde rollen som ansvarlig departement, eventuelt at departementet har et særskilt informasjons- og koordineringsansvar for bestemmelser om rettshjelp.

Særlig om rettshjelpsforvaltningen

Jussbuss er positive til at det opprettes én samlet rettshjelpsforvaltning som skal ha det overordnede ansvaret for forvaltningsavgjørelser, samt formidling av rettshjelpsordninger. Gjennom vårt arbeid erfarer vi at mange synes det er vanskelig å orientere seg i rettshjelpsbildet slik det er i dag. En samlet rettshjelpsforvaltning bidrar til å avhjelpe dette problemet. Det gjør informasjonen mer tilgjengelig for de som trenger den. En slik ordning vil trolig sikre likere praksis mellom rettshjelpsorganene og dermed ivareta hensynet til forutberegnelighet for søkeren.

Vi er videre positive til at det opprettes en offentlig nettportal for rettshjelp og en chattetjeneste som driftes av rettshjelpsforvaltningen. Dette vil bidra til å løse flere juridiske problemer i en tidlig fase ved at allmennheten raskt vil kunne orientere seg frem til eksisterende tilbud. Vi håper at en chattetjeneste i tillegg vil kunne bidra til rask juridisk rådgivning der dette er nødvendig. Ordningen vil i så fall være svært ressursbesparende, både for enkeltindividet og det offentlige.

Når det gjelder forslagene om digitalisering av søknadsprosessen og en digital plattform for behovsprøving, vil vi komme med noen bemerkninger.

Hva gjelder søknadsprosessen, kan en digitalisering gjøre det vanskeligere for søkere som ikke har digital kompetanse eller tilgang til digitale hjelpemidler. Gjennom vårt arbeid erfarer vi at svært mange strever med digitale løsninger. Det er derfor viktig at adgangen til å søke uten bruk av digitale verktøy videreføres. Alternativt må rettshjelpsforvaltningen opprette en ordning der søkere kan benytte digitalt utstyr og motta veiledning i bruken av disse. Advokaters adgang til å søke på vegne av klient bør derfor heller ikke avskjæres.

Til forslaget om en digital plattform for vurdering av beregningsgrunnlaget vil Jussbuss bemerke at departementet bør legge til en ordning hvor det er relativt lett å få overprøvd det digitale vedtaket av en konkret saksbehandler. For mange søkere vil det som er registrert om deres økonomiske forhold i offentlige registeret være korrekte, men dette gjelder ikke alle. Eksempelvis vil ikke lønnsopplysninger fra Aa-registeret stemme for en som er blitt oppsagt eller avskjediget.

4. Merknader til lovforslaget

Til forslaget § 1

§ 1 første og andre ledd

Jussbuss stiller seg bak lovutkastets ordlyd. Vi er positive til at loven skal legge til rette for at alle skal få mulighet til å «identifisere» sine rettslige interesser. I takt med hvordan samfunnet endrer seg, vil også rettshjelpsbehovet endre seg. Derfor er det viktig med en offentlig rettshjelpsordning som legger til rette for at den enkelte skal kunne identifisere de rettslige problemene man får i løpet av livet. En kan ikke ivareta et rettshjelpsbehov før det er identifisert. Jussbuss mener derfor at dette formålet bør materialisere seg i økte tilskudd til forskning på rettshjelp, oppsøkende virksomhet blant utsatte grupper og rettighetsinformasjon til befolkning. Dette er viktige tiltak for å sikre at individet klarer å identifisere juridiske problemer.

Til forslaget § 2

§ 2 andre ledd

Jussbuss er kritiske til lovutkastets ordlyd.

Den enkelte kan ikke avskjæres fra støtte til rettshjelp i saker hvor mye av hjelpen kan sikres gjennom det offentliges veiledningsplikt. Jussbuss opplever gjennom vår saksbehandling at det offentliges veiledningsplikt ofte har store mangler og ikke alene er egnet til å ivareta rettsikkerheten til den enkelte. Det offentlige vil alltid inneha en problematisk dobbeltrolle i saker hvor de skal veilede, samtidig som de avslår og innvilger søknader.

Ordlyden slik den er utformet kan også tolkes dithen at rettshjelp vil være unødvendig i en sak dersom frivillige rettshjelptiltak kan bistå i saken. Jussbuss er kritiske til at frivillige rettshjelptiltak ved denne formuleringen blir ansett som en del av det offentlige tilbudet for fri rettshjelp.

Slik Jussbuss ser det er det ikke behov for bestemmelsens andre ledd. Ordlyden kan tyde på at muligheten for hjelp fra andre, uavhengig av kvalitet, gjør at man avskjæres hjelp. Vi mener at bestemmelsens tredje ledd vil fylle behovet der søker har fått hjelp fra en tilbyder som har gitt kvalifisert og god hjelp fordi det vil være «urimelig» å gi støtte. Vi ber derfor departementet fjerne andre ledd fra loven.

Til forslaget § 5

Jussbuss er i stor grad enig med utvalgets forslag til nytt beregningsgrunnlag. Dagens økonomiske vilkår er utdaterte og avskjærer en stor gruppe fra å få deres rettshjelpsbehov dekket. Vi vil likevel komme med noen bemerkninger og forslag til endringer.

§ 5 første ledd

Taket for hvem som kan motta rettshjelp burde være høyere enn 5G. Slik vi har forstått utvalget, har taket i beregningsgrunnlaget en svært sterk sammenheng med reglene for egenandeler. Vårt forslag til dette er derfor forklart og begrunnet under overskriften «Til forslaget § 13».

§ 5 andre ledd

Automatisk justering

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.

Beregningsgrunnlagets innhold

For det andre vil Jussbuss også stille seg bak forslaget om at beregningsgrunnlaget ikke bare skal ta hensyn til rettshjelpsmottagers inntekt og formue, men at det også skal tas hensyn til helt nødvendige kostnader som gjeld og forsørgerbyrde. Vi syntes utvalgets begrunnelse er god på dette punkt.

Jussbuss mener at det er mottagers reelle betalingsevne for rettshjelp som burde være grunnlaget for hvor mye støtte man får.inntekt alene er ikke nok for å avgjøre denne betalingsevnen. Utvalgets forslag fører oss nærmere dette målet, men det er behov for enkelte merknader til forslaget. I tillegg til våre merknader mener vi i likhet med utvalget at man må evaluere grunnlaget grundig etter en tid for å se om det har ønsket virkning.

Særlig til andre ledd bokstav a

Som utvalget selv bemerker, er det utfordrende hvordan boligkostnader og boligverdi kan spille inn på mottagers reelle betalingsevne for rettshjelp. Jussbuss mener at søkers boligkostnader i større grad burde tas høyde for i grunnlaget. Boligkostnader er en nødvendig kostnad for livsoppholdet, og varierer sterkt fra sted til sted. Dette gjelder både for de som leier og eier.

I 2019 varierte årlig leiepris per kvadratmeter for tilsvarende type bolig fra kr 1320 til kr 3050 avhengig av hvilket fylke man bodde i.⁵ Eksempelvis har Oslo og Bærum en leiepris som i gjennomsnitt er 50% høyere enn landsgjennomsnittet. En som leier der det er billig har høyere betalingsevne for rettshjelp selv om de får dekket det samme behovet for bolig.

Jussbuss mener videre at det ikke er urimelig at boligformue tas inn i beregningsgrunnlaget. Jussbuss 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.

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 forutberegnelig for søkerne, men vi tror i likhet med utvalget at dette avhjelpes av en god nett- og søkeportal som forklarer grunnlaget. Vi ber departementet derfor vurdere løsninger for å få til dette.

Særlig om andre ledd bokstav d

Jussbuss ber departementet revurdere at fradraget i beregningsgrunnlaget skal stoppe ved fire barn. Vi ser ingen klar eller god begrunnelse fra utvalget for hvorfor de har valgt et slik tak. Slik vi ser det vil flere barn medføre ekstra kostnader uavhengig av om du har flere eller færre enn fire barn. Å sette et tak på fire barn vil være i strid med formålet om å ta hensyn til forsørgerbyrde i beregningsgrunnlaget.

Vi anser det videre som hensiktsmessig at departementet vurderer om en slik regel vil være i tråd med forbudet mot diskriminering etter for eksempel GrL § 98, SP art. 2 og 26, EMK art. 14, ØSK art. 2 og øvrige konvensjoner Norge er bundet av.

§ 5 fjerde ledd

⁵ SSBs Leiemarkedsundersøkelse fra 2019

Jussbuss stiller seg bak forslaget til beregning av samboende par. Vi vil likevel understreke at dersom samboende par skal ha et felles beregningsgrunnlag forutsetter dette at rettshjelpsforvaltningen har gode rutiner for å sikre at det bare er par som faktisk har en felles økonomi som blir vurdert på dette grunnlaget.

§ 5 femte ledd

Vi forstår behovet for at disse bestemmelsene kan fastsettes i forskrifts form da det kan være behov for raskere endringer og mer tekniske løsninger enn det som er naturlig at inntas i lovs form. Det følgende er derfor ment som innspill til utformingen av denne forskriften.

For det første vil vi advare mot en bestemmelse som legger informasjon som står i offentlige registeret til grunn for beregningsgrunnlaget, da denne kan være feil. I trygde- og arbeidsrettssaker opplever vi til stadighet arbeidsgivere som melder en «lovlig» inntekt til offentlig myndighet, samtidig som arbeidstaker mottar en annen reell inntekt.

For det andre vil vi advare mot at beregningen skal ta utgangspunkt i beregningsgrunnlaget søker hadde forut for søknadstidspunktet. Det kan godt være at søker fram til tidspunktet for søknad hadde god inntekt og/eller formue, men at dette ikke er tilfelle fremover i tid. Dette gjelder eksempelvis i oppsigelsessaker der utsiktene til inntekt etter en oppsigelse er dårligere enn før. I beste fall kan den oppsagte bare vente å motta dagpenger etter at han eller hun er blitt oppsagt. Det ville være urimelig om slike søkere skulle betale en for høy egenandel.

Vi oppfordrer departementet til å legge til grunn at det er det faktiske beregningsgrunnlaget på søknadstidspunktet og fremover i tid som er det det gis støtte etter. Det betyr eventuelle regler om å hente tall fra offentlige registeret som aa-registeret er regler for utgangspunktet for denne vurderingen, men at det må tas en konkret vurdering der det er holdepunkter for at informasjon fra disse registrene ikke vil være gjeldene fremover i tid.

Til forslaget § 7

§ 7 bokstav d

Jussbuss stiller seg positiv til at dagens ordning med rettshjelp i oppsigelsessaker videreføres. Det bemerkes at det i kapittel 23.5 er henvist til husleieloven § 98. Vi antar, og legger til grunn, at det siktes til husleieloven § 9-8.

Jussbuss er også positive til den foreslåtte utvidelsen av hvilke utkastelsestilfeller som skal omfattes av loven. Uavhengig av hvordan utkastelse hjemles, er konsekvensen den samme: leietakeren står igjen uten bolig. Det er derfor unødvendig komplisert å benytte ulike rettsgrunnlag for utkastelse. Dagens ordning, som sonderer mellom utkastelse etter ulike rettsgrunnlag, fører også til et vilkårlig vern for leietakere. I tillegg skaper ordningen ofte hjemmelstvil. Tvilsspørsmålet knytter seg til om utkastelse skjer etter reglene i husleieloven, i tvangsfullbyrdelsesloven eller etter kontrakten. Behovet for bistand gjør seg gjeldende uavhengig av hvordan utkastelsen skjer. En utvidelse som den foreslåtte ønskes derfor velkommen.

Utvalget har videre foreslått at bistand bør avslås på rådgivningsstadiet, dersom leietaker kan klage utleier inn for Husleietvistutvalget (HTU). Jussbuss er kritiske til dette, og mener mange leietakere vil ha stor nytte av bistand på rådgivningsstadiet, selv om saken skal behandles i HTU. Vi erfarer at klienter som står i fare for å miste hjemmet sitt er i en sårbar situasjon, og at det viktigste er å handle raskt.

Bistand på rådgivningsstadiet kan også dempe og løse konflikter på et tidligere stadium. I mange tilfeller vil enkel rådgivning være tilstrekkelig til at saken løser seg før en av partene klages inn til HTU. Rådgivning på et tidlig stadium kan derfor være ressursbesparende, både for partene i saken og for rettsvesenet som helhet.

Videre er det en svakhet ved HTU at mange opplever det som krevende å redegjøre for saken sin, siden HTU kun godtar klager og tilsvær på norsk. For grupper med svakere norskkunnskaper er det avgjørende å få bistand frem til behandling i HTU.

Det er også foreslått at dersom HTU gjøres til en landsdekkende ordning, bør det utelukkende gis bistand i saker hvor leietaker har vunnet frem, men utleier tar ut søksmål. Jussbuss mener at en slik innskrenkning ikke er hensiktsmessig, og stiller seg kritiske til dette.

Vi vil også bemerke at rettshjelpstiltak, og andre foreninger som bistår leietakere, ikke kan være en hvilepute for rettshjelpsordningen. Organisasjonene legger ned store ressurser for å bistå leietakere, og skal fungere som supplement til rettshjelpsordningen. De kan derfor ikke benyttes som argument for at bistand på rådgivningsstadiet skal kuttes. I tillegg er det ikke alltid rettshjelpstiltakene og foreningene kan tilby hjelp som tilfredsstillende klientgruppens behov. De studentdrevne rettshjelpstiltakene fungerer i hovedsak som en førstelinjetjeneste, og gir hjelp til selvhjelp. Hos de medlemsbaserte foreningene får medlemmene typisk kun en time juridisk rådgivning, mens ytterligere bistand krever en egenandel. Dette er langt ifra et fullverdig rettshjelpstilbud.

§ 7 bokstav e

Jussbuss er enig med utvalget og ser det som helt avgjørende at saker som gjelder «utbetaling av lønn eller feriepenger» blir en del av de prioriterte områdene i en ny rettshjelplov.

Saker om manglende lønn er et så stort problem for den enkelte og for samfunnet at *alle* arbeidstakere burde få nødvendig hjelp til å få sin sak løst. Når lønnen uteblir, har arbeidstakere et stort velferdsmessig behov for hjelp til å inndrive denne. Inndrivelse kan være svært tids- og ressurskrevende, og kan forde god juridisk kompetanse. Får man ikke hjelp fra en fagforening er muligheten for hjelp svært begrenset. Arbeidstakeres betalingsevne for juridisk bistand er i utgangspunktet lav, og svekkes ytterligere når lønnsinntekter uteblir. Manglende lønnsutbetaling kan også innskrenke adgangen til trygdeytelser.

Vi erfarer i tillegg at uteblivelse av lønnsutbetaling har en sterk sammenheng med generell arbeidslivskriminalitet. Dette vil kunne avhjelpest gjennom rettshjelp. Å inkludere lønnsaker i ordningen for rettshjelp gir arbeidstakere en nødvendig forsikring om at de skal bli settet i en hjelpeløs situasjon ved fraværet av lønn.

Jussbuss behandlet i 2019 624 arbeidsrettssaker, hvorav 274 saker omhandlet lønn, trekk i lønn, overtid og feriepengene. I tillegg kommer 134 saker om oppsigelse og avskjed hvor et lønnskrav kan inngå i sakskomplekset. Typetilfellet er at arbeidstakere får utbetalt mindre enn minstelønn etter allmenngjort tariff, at de ikke får utbetalt overtidstillegg eller at de får utbetalt for en mindre mengde arbeid enn det de har arbeidet. Vi ser også tilfeller hvor arbeidsgiver ikke utbetaler lønn i det hele tatt og hvor arbeidstaker blir stående uten inntekt i sin helhet.

Det velferdsmessige behovet for rettshjelp til lønnsinndrivelse er ikke bare knyttet til de kortsiktige konsekvensene av fraværet av lønn. For eksempel kan utestående lønnskrav medføre at søknad på stønad til livsopphold avslås med begrunnelse om at brukeren har økonomiske midler som kan gjøres gjeldende, jf. sosialtjenesteloven § 18. Det forhold at brukeren har svært begrensede muligheter til å drive inn lønnskravet på egen hånd er ikke problematisert i rundskrivet til loven, se R35-00. Når den enkelte ikke får innvilget støtte til dekning av nødvendige utgifter til livsopphold på bakgrunn av utestående lønnskrav, samtidig som vedkommende ikke gis muligheter til å inndrive kravet, får fri rettshjelp til lønnsinndrivelse også en slagside til Grunnloven § 110 første ledd andre punktum: «Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige».

I tillegg kan manglende utbetaling av lønn resultere i følgefeil ved behandlingen av søknader etter folketrygdloven, hvor brukers inntekt har betydning. Når det gjelder dagpenger vil utestående lønnskrav kunne medføre at brukeren vurderes til ikke å oppfylle lovens krav til minsteinntekt, jf. folketrygdloven § 4-4. Dernest inngår lønn som del av beregningsgrunnlaget for dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og videre, slik at utestående lønnskrav kan resultere i at brukeren innvilges mindre enn det vedkommende har krav på.

Vi erfarer videre at inndrivelse av lønn kan ta lang tid, innebære en rekke rettslig steg og kan kreve inngående kjennskap til sivilrettslige prosessregler. Regler om verneting, insolvens, prosessrisiko og selskapsrettslige problemstillinger er ofte en forutsetning for å kunne inndrive et lønnskrav. Et slikt rettslig landskap gjør det nesten umulig for mange å kreve inn lønn uten rettslig bistand. Dagens rettstilstand åpner for at arbeidsgivere kan spekulere i arbeidstakernes manglende mulighet til å forfølge lønnskravet sitt. Når arbeidstaker ikke mottar lønn forsvinner også muligheten til å kunne betale for juridisk bistand.

En arbeidstaker som ikke mottar lønn vil i mange tilfeller være vel så dårlig stilt som en arbeidstaker som sies opp. Det velferdsmessige behovet er således tilsvarende som i oppsigelsessakene hvor det etter dagens ordning gis fri rettshjelp. Søkere med kunnskap om regelverket vil i dag kunne legge frem saksforholdet på en slik måte at det anses som en sak om «opphør av arbeidsforhold». Dermed kan dagens ordning også innebære en forskjellsbehandling av ressurssterke og -svake søkere, i strid med rettshjelplovens formål og Grunnloven § 98 første ledd: «Alle er like for loven».

Til slutt vil vi bemerke at det etter vår mening er svært liten risiko for at innlemmelse av lønnsinndrivelse i loven kan føre til at klart grunnløse krav eller saker av liten betydning reises for domstol eller forliksråd. I en undersøkelse av alle lønnsaker Jussbuss hadde i 2018 var det samlede kravet nesten 2 millioner kroner fordelt på 194 saker. Altså var lønnskravene i snitt på ca 10 000 kroner. Det største var på 208 000. Prosessen for å drive inn lønn er så tungvinn og krever så mye av den enkelte at den frykten er ubegrunnet. Snarere tvert imot er Jussbuss sin mening at det kreves omfattende forenklinger av prosessen for inndrivelse av lønn, i tillegg til å innta det i rettshjelpsordningen, for å bekjempe useriøse og kriminelle aktører i arbeidsmarkedet.

§ 7 bokstav f

Trygdesaker

Jussbuss fikk i 2019 inn 365 saker om trygderett.

Jussbuss støtter utvalgets forslag om å utvide rettshjelpsordningen til å omfatte vurdering av klage, og at man beholder saker etter folketrygdloven som et prioritert saksområde.

Folketrygdloven er et meget komplekst regelverk der rettslig bistand er avgjørende for å kunne vurdere hvorvidt det er grunnlag for å klage eller ikke. Når selv ikke profesjonelle aktører i rettssystemet er i stand til å navigere i reglene, slik det fremkom av NAV-skandalen, er det urimelig å kreve det samme av den enkelte. Forslaget vil trolig kunne resultere i færre unødvendige klager og mindre prosess.

Jussbuss er kritiske til utvalgets forslag om ikke å videreføre klager i saker om barnetrygd som prioritert område. For det første vil det å unnlate ett område i trygderetten fra rettshjelpsordningen medføre et mer komplisert og mindre tilgjengelig regelverk. Ettersom målgruppen til rettshjelpsloven er ressursvake, gjør hensynet til et lett forståelig regelverk seg i desto større grad gjeldende. For det andre kan også saker om barnetrygd være av stor velferdsmessig betydning. Blant annet i tilbakekrevingsaker er vilkårene skjønnsmessige. Kunnskap om de generelle reglene i forvaltningsloven og de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper er da av stor verdi. I slike saker er derfor rettslig bistand avgjørende. Selv om utvalget forutsetter at det i saker om barnetrygd med særlig behov for rettslig bistand kan innvilges fri rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen, frykter Jussbuss en for streng praktisering av denne bestemmelsen slik at brukere med et nødvendig rettshjelpsbehov ikke får dette. Vi kan ikke se behovet for en endring i dagens rettstilstand på dette punkt.

Sosialsaker

Jussbuss ser, i likhet med utvalget, et stort behov for fri rettshjelp i sosialsaker. I 2019 behandlet vi 104 saker om stønad til livsopphold. I tillegg kommer henvendelser om kommunal bolig, bostøtte og nødhjelp.

Personer som søker om stønad til livsopphold er i en enda mer prekær situasjon enn brukere som får avslag på trygdeytelser. Et avslag på stønad til livsopphold kan få ekstreme konsekvenser for de det gjelder. I ytterste konsekvens har de ingen andre muligheter til å sørge for helt grunnleggende behov som mat og bolig. På denne bakgrunn kan rettslig bistand for denne gruppen være avgjørende. Denne klientgruppen har det samme behovet som klienter som mottar ytelse etter folketrygdloven, men dårligere forutsetninger for å engasjere en advokat.

At NAV bryter grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper er et gjentakende problem i sosialsaker. En viktig årsak til dette er at saksbehandlingen baserer seg på svært skjønnsmessige vurderinger, samtidig som fylkesmannens adgang til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse er begrenset til de åpenbart urimelige tilfellene, jf. sosialtjenesteloven § 48 første ledd. Kontrollen med forvaltningen er følgelig svært begrenset.

Vi opplever stadig at klienter som ønsker å søke på en stønad får muntlige avslag. Rettssikkerheten svekkes betraktelig, fordi det ikke skjer en reell behandling av søknaden og brukeren mister sin reelle klageadgang. I slike saker er det første vi må gjøre å be NAV om å sende et skriftlig vedtak. Vi mister derfor dyrebar tid som i stedet for å vente på NAV, burde gå til å vurdere grunnlaget for å klage. Den

korte klagefristen på tre uker som gjelder i disse sakene, begrenser også våre muligheter til å gi god hjelp. Dette er kun ett eksempel på de feilene vi ser blir gjort i saksbehandlingen.

Selv om deler av vurderingene i sosialsaker er tillagt forvaltningens frie skjønn og domstolene bare i begrenset grad kan overprøve disse, er de ikke uten rettslige grenser. Dette følger allerede av at de som oppfyller vilkårene etter sosialtjenesteloven § 18, har «krav» på økonomisk stønad. Videre skal den enkelte sikres et «forsvarlig» livsopphold, jf. sosialtjenesteloven § 4. Det nærmere innholdet i forsvarlighetskravet er imidlertid uklart, og behovet for rettsavklaring er stort. Hertil kommer det forhold at det er store og uforklarlige ulikheter i praksis, som vanskelig vil kunne stå seg ved en eventuell domstolsprøving mot den såkalte «myndighetsmisbrukslæren». En innlemmelse av sosialsaker i rettshjelpsordningen vil kunne føre til at vi får mer rettavklaring på feltet. Dette er det stort behov for i dag. Det er et paradoks at de svakest stilte i samfunnet, også skal være de med færrest rettssikkerhetsgarantier.

Merknad om saker ikke prioritert i § 7

Særlig om bestridelse av krav ved ID-tyveri

Jussbuss er uenige med utvalget i at bestridelse av krav ved ID-tyverier skal falle utenfor rettshjelpsordningen. Vi mener slik bestridelse burde tas inn som prioritert saksområde. Hvis det ikke innvilges en forutsigbar tilgang til rettshjelp i disse sakene, vil et stort rettshjelpsbehov stå udekket.

Når en person er utsatt for svindel ved ID-tyverier, er saksforholdet ofte svært komplisert. Konsekvensene er gjerne ruinerende for svindelofferet. Vedkommende har sjeldent ressurser eller kompetanse til å ta tak i situasjonen selv. Det fører til at svindelofferet ofte står uten mulighet til å få hjelp.

Vi erfarer at saker om svindel ved ID-tyveri er svært tidkrevende. Sakene involverer ofte en rekke ulike motparter, og saksforholdet er uoversiktlig. Det er en vanskelig og tidkrevende prosess å skaffe seg, og holde oversikt over, saksforholdet. Samtidig går motpartene ofte til rettslige skritt, ved å begjære utleggstrekk eller tvangssalg, for å forhindre foreldelse av fordringen. Det er ikke uvanlig at rettslige skritt tas før svindelofferet rekker å ta tak i saken. I de verste tilfellene har saken gått til tingretten uten at svindelofferet har hatt muligheten til å få noe form for bistand. Behandling i domstolene krever både ressurser og kompetanse som svindelofferet sjeldent har. I tillegg er prosessen svært psykisk utfordrende for den som er rammet av svindelen.

Det er utvilsomt mange som har behov for rettshjelp i svindelsaker. Svindel ved ID-tyveri er et økende problem. Det er variasjon i sakenes kompleksitet, herunder antall krav og kravenes størrelse. Jussbuss har forståelse for at det kan være vanskelig å oppstille en enkel og forståelig bestemmelse som klarer å skille mellom komplekse og mindre komplekse saker. ID-tyveri har derfor ikke bare økonomiske konsekvenser for den enkelte. Selv i de mindre komplekse sakene kan det være svært krevende for den enkelte å hevde sin rett. Det bør derfor forsøkes å komme frem til en bestemmelse som tar totalbelastningen på offeret med i beregningen, og gir mulighet for rettshjelp i svindelsaker.

Dersom ny finansavtalelov blir vedtatt med de foreslåtte ansvarsbegrensningene, vil svindelofre få et bedre vern enn etter dagens rettstilstand. Forslaget til ny lov vil imidlertid videreføre en streng anvendelse av forsett som skyldkrav. Dette medfører at mange svindelofre etter ny lov fortsatt vil stå ansvarlig for tidvis svært høye summer.

Videre er det usikkert både når og hvordan ny rettstilstand blir avklart. Det at rettstilstanden potensielt er i endring er ikke tilstrekkelig god begrunnelse for å avskjære bestridelse av krav ved ID-tyveri fra å være et prioritert saksområde.

Dersom lovgiver vedtar en ordning som siler ut saker gjennom en skjønnsbestemmelse, vil Jussbuss understreke at dette må innebære en realitet for svindelofre. Vi frykter at det ved en slik løsning vil bli for stor variasjon i hvem som får innvilget rettshjelp, og at det blir vanskelig å fange opp ofrene som har det største behovet for bistand. Det er avgjørende at en skjønnsmessig sekkebestemmelse ikke blir en hul regel som i realiteten medfører unødig avvisning av nødvendig rettshjelp.

Særlig om tvangssalg

Jussbuss stiller seg kritiske til at utvalget har valgt å forkaste forslaget om å ta inn støtte til saker om tvangssalg av bolig. Slik som utvalget påpeker, har saker om tvangssalg av bolig stor betydning for søkeren, og kan sammenlignes med saker om utkastelse eller oppsigelse ved husleie. Jussbuss er uenige i utvalgets vurdering av at saker om tvangssalg av bolig ikke medfører et like stort rettshjelpsbehov, fordi vilkårene for tvangssalg er mindre skjønnsmessige. Til tross for at bestemmelsene er mindre skjønnsmessige, er det fortsatt mulig at vedtak blir fattet feilaktig. For å ivareta rettssikkerheten til en gruppe i en vanskelig økonomisk situasjon, er det viktig å sikre dem muligheten til å få rettshjelp.

Til forslaget § 8

§ 8 første ledd bokstav c

Vi viser her til begrunnelse gitt under merknad til § 7 bokstav d.

§ 8 første ledd bokstav d

Vi viser her til begrunnelse gitt under merknad til § 7 bokstav e.

§ 8 første ledd bokstav e

Jussbuss stiller seg positive til at utvalget ønsker å innføre rett til rettshjelp i saker vedrørende gjeldsordningsloven § 6-2 tredje ledd i saker om oppheving av gjeldsordning. Dette er en særlig kritisk side ved gjeldsordninger, som kan være avgjørende for brukerens økonomiske situasjon i all overskuelig fremtid.

§ 8 andre ledd

Vi viser her til merknad gitt under merknad til § 7 bokstav f om trygdesaker.

Jussbuss vil for øvrig bemerke at bestemmelsen ikke kan tolkes antitetisk. En sak der mottager ikke vinner fram i trygderetten må kunne få støtte til rettshjelp i ankebehandling i domstolen hvis saken oppfyller retten til støtte etter skjønnsbestemmelsen i § 9. Vi ber derfor departementet om å presisere dette.

Til forslaget § 9

§ 9 første ledd

Jussbuss støtter utvalgets forslag om videreføring av en skjønnsbestemmelse og at utvalget foreslår å utvide adgangen til å få innvilget støtte til rettshjelp i saker som faller utenfor de prioriterte områdene. En slik bestemmelse er viktig for å avbøte avgrensingen mellom prioriterte og ikke-prioriterte saksområder. Det er svært viktig at denne bestemmelsen har en reell effekt for å ivareta rettshjelpsbehovet utenfor de prioriterte saksområdene. Jussbuss har noen merknader til forslaget. Jussbuss vil først bemerke at bestemmelsen bør endres fra et «kan»-skjønns til et «skal»-skjønns. Dersom de hensyn som skal vektlegges i bokstav a til d gjør seg gjeldende bør søkeren innvilges fri rettshjelp, og ikke være underlagt forvaltningens frie skjønns.

Forslaget til ny skjønnsbestemmelse inneholder ikke lenger henvisning til at det skal foretas en «objektiv vurdering». I stedet vises det til fem hensyn som skal inngå i vurderingen av bestemmelsens grunnvilkår som er at «særlige grunner gjør det rimelig». Etter bestemmelsens bokstav b skal det legges vekt på om saken har «stor betydning for søker». Jussbuss ønsker klarhet i om utvalget mener å gå helt vekk fra den objektive tilnærmingen også når det gjelder vurderingen av dette hensynet. Bruken av «stor betydning for søker» brukes gjennomgående i forslaget, og dette bør avklares.

Også hensynet inntatt i bestemmelsens bokstav c kan tydeliggjøres. Det er ikke helt klart hva det innebærer at søker «har mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand». Det kan tolkes slik at søkeren må være ute av stand til å betale for rettslig bistand selv. Det kan også bety at søker generelt vil avhenge av rettslig bistand for å ivareta sine interesser, uavhengig av om de er i stand til å betale for det selv. Utover at søkeren må oppfylle lovens øvrige økonomiske vilkår, gir ikke forslaget en god indikasjon på hvordan dette skal forstås. Dette må klargjøres.

Ordlyden i bestemmelsen indikerer ikke lenger at den som ønsker fri rettshjelp må oppfylle det økonomiske vilkåret. Dette fremgår imidlertid av forarbeidene. Dette kan med fordel også fremgå av § 9, for eksempel med en henvisning til § 5.

Jussbuss ønsker å gjøre departementet oppmerksom på at forslaget som inntas i § 9 bokstav d må sees i sammenheng med § 2 andre ledd, som innskrenker adgangen til støtte til rettshjelp når behovet kan dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud, f.eks. forvaltningens veiledningsplikt. Det vil alltid være et skjevt styrkeforhold mellom stat og individ, og det er derfor viktig med en god adgang til rettshjelp i møte med staten. Skal § 9 fungere som rettsikkerhetsgaranti kan ikke § 2 andre ledd avskjære bruken av den. Dette må presiseres i forarbeidene.

§ 9 andre ledd

Jussbuss er i utgangspunktet positiv til utformingen av § 9 andre ledd og tror den vil føre til at bestemmelsen i større grad oppfyller sitt formål. Vi antar at spesielle rettshjelptiltak er å regne som «interesseorganisasjoner». Vi ønsker at dette presiseres i forarbeidene. Jussbuss og de andre spesielle rettshjelptiltakene fungerer i mange tilfeller som en førstelinje for klientene, og vi sitter derfor

ofte med erfaring og kunnskap som vil være verdifull i vurderingen om det skal gis støtte til rettshjelp i saker utenfor de etter lovforslagets §§ 7 og 8.

Til forslaget § 10

§ 10 andre ledd bokstav d

Det er svært problematisk at det skal betales egenandel av nødvendige tolkeutgifter. I et rettsikkerhetsperspektiv er bruk av tolk nødvendig slik at personen det gjelder, som ikke forstår språket, skal forstå sine rettigheter og plikter. Det er viktig med bruk av tolk for å opplyse saken tilstrekkelig slik at riktig avgjørelse blir truffet, og for å sikre at alle parter har tilgang på samme informasjon og lik mulighet til å forstå denne. 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.

Taket for antall timer i saker uten behovsprøving må utvides der det foreligger behov for tolk. Bruk av tolk kan innebære at den samlede ressursbruken vil øke, siden kommunikasjonen mellom advokaten og klienten kan tenkes å ta lengre tid. Timeantallet må utvides for å forhindre at en bestemt persongruppe får mindre reell rettshjelp fordi de ikke kan betale for tolk utover dagens timeantall. Noe annet vil true deres rettssikkerhet.

Utvalget har foreslått at en tilgang til gratis tolk kan gjøres mer generell og hjemles i et annet regelverk. En slik ordning vil kunne avhjelpe den generelle skjevheten mellom personer med og uten tolkebehov i møtet med rettsapparatet og er en ordning Jussbuss stiller seg bak. I påvente av dette er det imidlertid en forutsetning at det etableres en overgangsordning slik at behovet for tolk også blir dekket i denne perioden.

Til forslaget § 11

Jussbuss er svært positive til at det legges opp til et system der flest mulig saker kan løses tidlig, og at det gis et relativt stort handlingsrom for advokat og klient til å faktisk få avklart det faktiske og det rettslige i saken før man eventuelt tar rettslige skritt.

Vi synes utvalgets begrunnelse for 15 timer er overbevisende, men vil påpeke at dette må vurderes etter at systemet har virket en stund. Vi vil derfor anbefale departementet at «særlig grunner» i andre ledd i hvert fall i en innledende fase praktiseres lite strengt. Dette for å en god kartlegging av hva det reelle timeforbruket på rådgivningsstadiet hadde vært uten et fastsatt tak.

Til forslaget § 13

Jussbuss mener at utvalget har kommet med en god teknisk løsning for graden av egenandeler. Vi er i utgangspunktet positive til at man inntar en matematisk formell i loververket. Samtidig er ikke denne lovteksten 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. I denne sammenhengen viser vi også til lovens formål om å legge til rette for at alle

skal kunne identifisere sine rettslige interesser. Hvis Jussbuss måtte velge mellom de ulike alternativene utvalget foreslår vil vi også stille oss bak utvalgets forslag 1.

Jussbuss mener på den andre siden at formelen for egenandel sørger for at for få dekkes av ordningen, og at for mange vil betale en for dyr egenandel. Vi mener særlig at de som tjener under 3G burde få en lavere egenandel og at departementet burde endre formelen slik at skjæringspunktet for 75% egenandel, og dermed taket for hvem som er inkludert i ordningen ender på 6G, ikke 5G.

Vi ber også departementet revurdere om det skal kreves egenandel i alle tilfeller, særlig for de med beregningsgrunnlag under 1G. Når man har et slikt beregningsgrunnlag vil selv minimale summer avskrekke fra å søke hjelp. I vårt forslag har vi likevel ikke valgt å fjerne egenandelene helt for denne gruppen. Dette har sammenheng med at beregningsgrunnlaget ikke er det samme som faktisk inntekt under 1G. I tillegg har vi forstått at dette skaper stor usikkerhet om hva de økonomiske kostnadene en slik fjerning vil medføre for ordningen som helhet.

I tillegg oppfordrer departementet til å skille mellom hvilke timer man skal betale full egenandel for. Så lenge man ikke går inn for å opprette en offentlig førstelinjetjeneste er vårt forslag at de første 30 minuttene med rettshjelp skal gis gratis til alle og at advokaten her kan kreve denne halvtimen refundert. I sluttrapporten fra Oxford om prosjektet med førstelinjetjenesten viste det seg at ca. 37 % av sakene ble løst i løpet av de første 30 minuttene.⁶ Vi tror en slik ordning kan være ressursbesparende ved at rettshjelpsmottagere selv vil prøve å løse sakene etter de første 30 minuttene før de eventuelt går videre med saken.

Etter Jussbuss sin oppfatning er terskelen for å be om rettshjelp for høy og vi mener at denne må reduseres. Vi kommer derfor med et primært forslag, *forslag 1* og to alternative forslag, *forslag 2* og *3*.

Forslag 1 og *2* innebærer at taket for hvem som mottar støtte økes til 6G. *Forslag 3* innebærer at det økes til 5,5G. Forslag 1 innebærer i tillegg til formelen, at egenandel reduseres til 3 % også for de under 1G.

Forslag 1:

$$Egenandel = 0,030 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2 + 0,0005 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,03$$

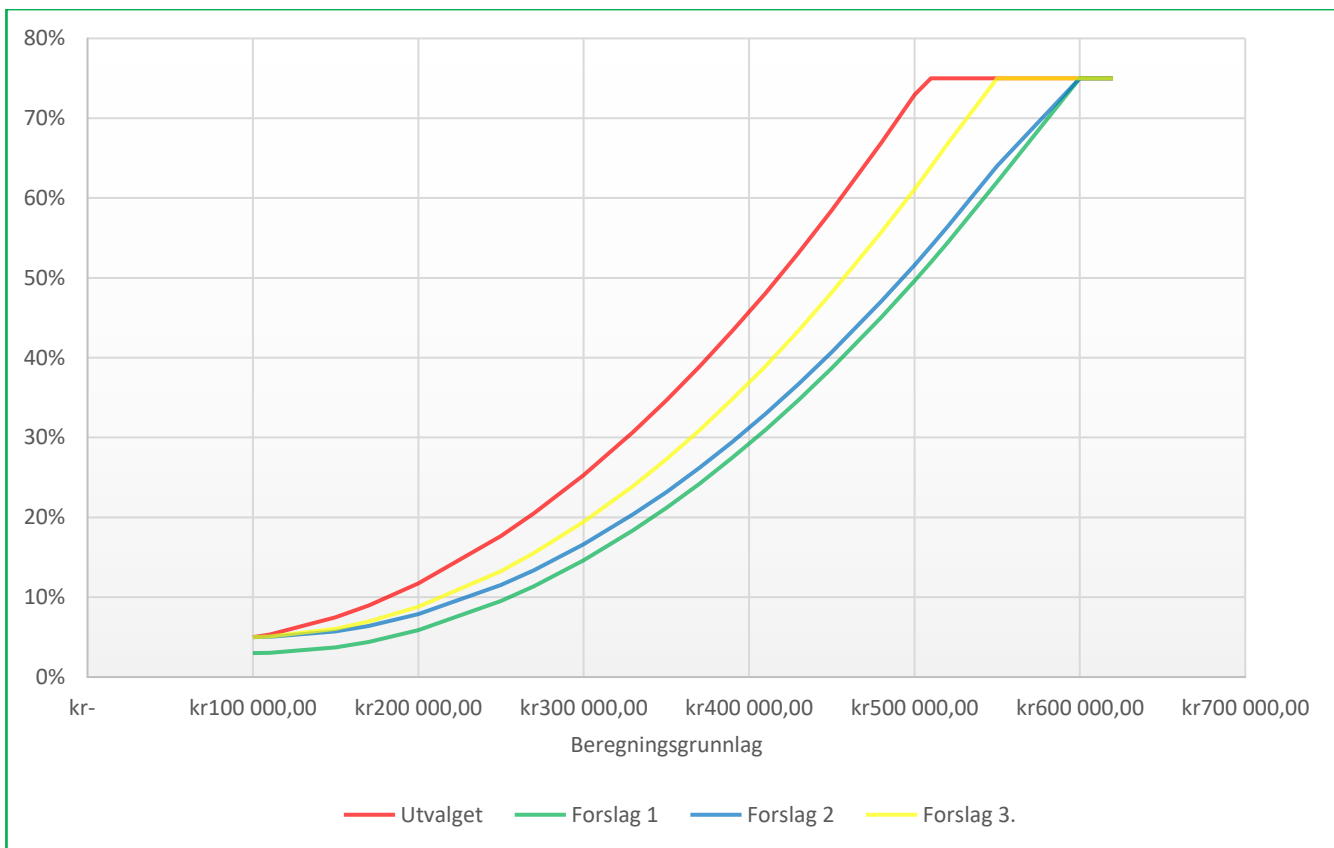
Forslag 2:

$$Egenandel = 0,030 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2 + 0,0005 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,05$$

Forslag 3:

$$Egenandel = 0,035 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2 + 0,005 \left(\frac{\text{Beregningsgrunnlag}}{\text{Folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,05$$

⁶ Se side 39 i https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2013/sluttrapport_foerstelinjerettshjelp.pdf



Diagrammet viser forskjellen på utvalgets forslag sammenlignet med Jussbuss sine forslag. I diagrammet er folketrygdens grunnbeløp satt til 2020-nivå. Rød graf er utvalgets forslag, Grønn er Jussbuss sitt primære forslag (forslag 1). Taket er på 75% egenandel.

Vi har bedt en samfunnsøkonom om å komme med et anslag på hvor store kostnader våre forslag vil medføre, sammenlignet med utvalgets forslag og dagens ordning. Man har tatt utgangspunkt i den samme metoden som ble brukt av utvalget og tar ikke høyde for andre endringer enn endringer i formelen, økningen av dekningsgrad til henholdsvis 6G og 5,5G og minstenivå for egenandel.

Det er forslag 1 som har størst grad av usikkerhet da utvalgets modell er sensitiv for endringer i minste egenandel. Kostnadene er i likhet med utvalget beregnet med utgangspunkt i 2017.

Forslag 1:

Økning i kostnadene på 60%, framfor 40% med 5% egenandel.
Altså ca. 193 millioner mer enn utvalgets forslag, og ca. 348 millioner mer enn dagens ordning.

Forslag 2:

Mellom 21% og 59% økning i utgiftene, med en forventet verdi på 40,3%.
Altså ca. 130 millioner kroner mer årlig enn utvalgets forslag, og ca. 285 millioner kroner mer årlig enn dagens ordning.

Forslag 3:

Mellom 14% og 50% økning i utgiftene, med en forventet verdi på 32,2%.

Altså ca. 70 millioner kroner mer årlig enn utvalgets forslag, og 225 millioner kroner mer årlig enn dagens ordning.

Begrunnelse

Basert på vår erfaring gjennom snart 50 år på området mener Jussbuss at terskelen for å motta rettshjelp er for høy, særlig for de med få økonomiske ressurser. Vi 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.

Det store flertallet av våre klienter som oppfyller kravene for støtte etter dagens lov, og de som vil oppfylle kravet etter utvalgets forslag, kvier seg sterkt for å gå til rettslige skritt. Vi opplever at selv veldig små kostander gjør at våre klienter lar være å gå videre i saker hvor de med stor grad av sannsynlighet ville vunnet fram.

Vi 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 lov, som avgjør hvem som får rett.

Vi deler utvalgets mål om at offentlige midler skal brukes på best mulig måte, slik at rettshjelpen blir et bredere og mer rettferdig fordelt velferdsgode. Vi vil imidlertid understreke at rettshjelpsordningens formål – å sikre nødvendig rettshjelp til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å ivareta sitt rettshjelpsbehov – som hovedregel må veie tyngre enn hensynet til effektiv bruk av offentlige midler. Som det også fremgår av NOU 2020:9 kan effektiviseringstiltak gå på bekostning av en faglig oppmerksomhet i det offentlige saksbehandling.⁷

Kostandene ved tvist kjennes godt nok av mottager

Jussbuss mener det nødvendig at utvalgets påstand om at egenandelene ikke i stor nok grad «kjennes økonomisk» av rettshjelpsmottaker må problematiseres og nyanseres.

For det første velger utvalget å se bort ifra at en sak innebærer flere kostnader enn det som kan dekkes av lov om fri rettshjelp. Reisekostnader for mottaker og mottakers egenarbeid med saken, er eksempler som i sum kan utgjøre store økonomiske kostnader for den enkelte. Disse kostnadene øker jo lengre rettsprosessen er. I tillegg er dette kostnader som ofte heller ikke kan tilkjennes mottaker av motpart selv om en skulle vinne fullstendig frem med kravet. Disse kostandene må bæres av alle som har en sak uavhengig av inntekt og ressurser. De vil ramme dem som har lav betalingsevne hardere enn de med høy.

I tillegg til de økonomiske kostnadene kommer den psykiske påkjenning det kan være å ha en rettslig tvist. Det å skulle hevde sin rett ovenfor en annen part er i seg selv belastende. Tvister ødelegger relasjoner, og man kan frykte gjengjeldelse. Det gjelder særlig når det tvist mellom parter som har et nært og/eller skjevt maktforhold, som for eksempel arbeidsgiver og arbeidstaker og/eller leietaker og utleier.

⁷ Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området

For det andre er det grunn til å påpeke at utvalgets påstand bygger på forskning fra land som ofte har ganske ulike velferd- og rettighetssystemer enn vårt eget, og bygger på erfaringer fra kun et av de rettsområdene som er omfattet av ordningen, nemlig foreldretvister.

I tillegg er det ikke klargjort av utvalget om denne forskningen har undersøkt om det kan være andre grunner til at gruppene som kvalifiserer for fri eller billig rettshjelp har økt bruk av advokat enn andre. Det er en kjensgjerning at mennesker som lever i vedvarende lavinntekt i større grad har sosiale og helsemessige utfordringer. Det er eksempelvis ikke utenkelig at mennesker som har lav inntekt gjennomsnittlig er mer utsatt for «urett».

I tillegg vil vi bemerke at økt bruk ikke er det samme som overforbruk av rettshjelp hos disse gruppene. Denne økte bruken av rettshjelp kan også tyde på at det er et underforbruk hos de som faller utenfor offentlig ordninger. Vi ser det som sterkt problematisk at utvalget ikke har vurdert i hvor stor grad andre faktorer enn egenandelens størrelse spiller inn for disse gruppene.

Samlet sett mener vi at utvalget har en svak begrunnelse for at dagens mottakere i for liten grad kjenner på samfunnets kostnad av å drive rettslig prosess.

§ 13 fjerde ledd

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 retthjelpsmottaker 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.

Til forslaget § 15

Se «særlig om rettshjelpsforvaltningen».

5. Merknader til forslaget til utlendingsloven

Til forslaget § 92

Utlendingsfeltet er et av de saksområdene hvor kritikken mot dagens rettshjelpsordning har vært sterkest. Både advokater og rettshjelpsorganisasjoner har vært tydelige på at ordningen ikke tilfredsstillende det nivået av rettssikkerhet som må kunne forventes i Norge. Rettshjelpen på utlendingsfeltet må utvides til å gjelde flere sakstyper, herunder saker om familieinnvandring, oppholdstillatelser i forbindelse med arbeid og studier og visum. Gjennom vår saksbehandling ser vi at behovet for rettshjelp er stort, spesielt i sakene om familieinnvandring. Det er en rekke skjønnsmessige vilkår og unntaksbestemmelser i disse type saker, som rammer våre klienter hardt.

Videre bør utvidelsen på utlendingsfeltet inkludere finansiering til en styrket domstolskontroll, siden avgjørelsene etter sin art er inngripende og har stor betydning for den enkelte. Dette foreslås også av utvalget.

Retts hjelpen som gis i utlendings saker må fortsatt være uten behovsprøving. Jussbuss støtter at alle områder som i dag omfattes av ordningen for fri retts hjelp foreslås videreført. Videre er det særlig viktig å inkludere utvisning på grunn av straffbare forhold. Vil kårerne for utvisning er vage, og vurderingen inneholder en bred og omfattende forholdsmessighetsvurdering. Dette gjør behovet for hjelp stort. Konsekvensene av et utvisningsvedtak er like inngripende for utlendinger som har brutt utlendingsloven som for dem som har brutt straffeloven, og det er derfor liten grunn til å skille mellom disse. Retts hjelp bør derfor gis på lik linje.

Utlendings saker gjelder ofte mennesker med dårligere forutsetninger enn norske borgere til å navigere seg i et system hvor det søkes om å få behovsprøvd retts hjelp. Ses dette i sammenheng med sakens betydning for den enkelte, og at de ofte har dårlig økonomi, taler dette for at retts hjelp skal gis uten behovsprøving.

Jussbuss støtter utvalgets forslag til styrking av domstolskontroll. Saker av slik inngripende karakter som utlendings saker, tilsier en aktiv grad av domstolskontroll. Utlendingsmyndighetene behandler et stort antall saker hvert år og det blir dermed raskt etablert praksis. Vår erfaring fra dette rettsområdet er at forvaltningspraksis blir tillagt mye vekt i behandlingen av saker. Det er derfor særlig viktig at lovligheten av utlendingsmyndighetenes praksis jevnlig kontrolleres av domstolene. Behovet understrekes, som poengtert av utvalget, av at omtrent halvparten av alle søksmålene som ble tatt ut mot staten ved Utlendingsnemnda i 2017, ble omgjort til gunst for utlendingen. Graden av domstolskontroll er i dag ikke tilfredsstillende. Partene i denne type saker har gjerne ikke økonomiske midler til å ivareta sine interesser for domstolene på grunn av mangel på tilstrekkelige økonomiske midler. Derfor er det helt nødvendig å etablere en finansieringsordning for å sikre at saker blir prøvd i rettsapparatet.

Vi deler også utvalgets syn på at stykkprisen må justeres opp for en rekke sakstyper. Sett hen til sakenes betydning og kompleksitet har det mye for seg å heve stykkprisene.

6. Merknader til forslaget til straffegjennomføringsloven

Retts hjelp innenfor avgrensede sakstyper etter straffegjennomføringsloven

Jussbuss mener det burde innvilges fri retts hjelp uten behovsprøving i saker om tvangsvedtak overfor innsatte. Særlig mener vi behovet er stort ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter strgfjl. § 38 og i saker om hel utelukkelse etter strgfjl. § 37, når utelukkelsen overstiger tre dager.

Utvalget skriver på side 224 at «[d]en varierende alvorligheten av sakene gjør at saker knyttet til straffegjennomføring ikke er godt egnet for rettighetsfesting. En rett til retts hjelp må knyttes til bestemte vedtak eller hendelser». Denne formuleringen fremstår som uklar, da beslutninger etter strgfjl. §§ 37 og 38 nettopp vil fattes i form av vedtak. Videre vil avgjørelser fattet etter strgfjl. §§ 37 og 38 alltid være saker av alvorlig art ettersom det er tale om svært inngripende tiltak. Slike

tvangsvedtak er etter sin art også godt egnet for overprøving gjennom en klageadgang.

Adgangen til overprøving av forvaltningens tvangsinngrep overfor enkeltindivider ligger innenfor legalitetsprinsippets kjerneområde. Utvalget gir en god redegjørelse for de store skadevirkningene som isolasjon kan medføre. Vedtak om bruk av tvangsmidler fattet etter strgjfl. § 38 har også en svært inngripende karakter, og vil på bakgrunn av dette også kunne ha store skadevirkninger. Gjennom fri rettshjelp vil innsatte kunne få klarlagt hvorvidt inngrepet etter strgjfl. §§ 37 eller 38 var lovmessig. Dersom inngrepet ved en klageomgang kjennes ugyldig, vil det kunne ha stor betydning for enkeltindividene å få klargjort dette. Samtidig vil det kunne virke korrigerende for etterfølgende praksis.

I vårt arbeid i saker om utelukkelse etter strgjfl. § 37 erfarer vi at Kriminalomsorgen til tider har mangelfull protokoll- og vedtaksføring i utelukkelsessaker. Dette innebærer bl.a. at det ikke fremgår hvorfor utelukkelse fortsatt er nødvendig og hvorfor mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelig etter strgjfl. § 37 andre ledd. Flere klienter forteller også om at de fortsatt er isolert (de facto) etter at det er vedtatt at utelukkelsen skal opphøre. Isolasjon er et svært inngripende tiltak, og vi opplever at innsattes behov, herunder behovet for å forstå sin egen situasjon, for å vite hvorfor de fortsatt blir holdt utelukket og hva som må til for at utelukkelsen skal opphøre, ikke blir tatt på alvor. Basert på våre erfaringer mener vi det er nødvendig at innsatte får rettslig bistand til å klage på inngripende tiltak. Vi tror også at dette kan skjerpe fengslets rutiner og bidra til hyppigere og utfyllende protokoll- og vedtaksføring. Videre mener vi at protokoll- og vedtaksføring vil bidra til nødvendig rettsikkerhet.

Vi kan ikke se hvordan overprøving av vedtak etter strgjfl. §§ 37 og 38 ikke vil kunne innebære effektiv rettshjelp til innsatte.

Paralleller til rettshjelp ved tvang innenfor psykiatrien

Etter strgjfl. § 38 kan Kriminalomsorgen ta i bruk tvangsmidler slik som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Til sammenlikning kan det vises til at enkelte tvangsmidler under gjennomføring av tvungent psykisk helsevern er underlagt fri rettshjelp uten behovsprøving etter rettshjelploven §§ 11 første ledd nr. 8 og 17 tredje ledd nr. 3.

Det er ingen gode grunner til at personer som utsettes for tvang etter strgjfl. § 38 ikke skal ha tilsvarende rettigheter som personer underlagt tvang i psykiatrien. En stor andel av innsatte har en form for psykisk sykdom.⁸ I tillegg er innsatte allerede en sårbar gruppe i lys av å være frihetsberøvet.

Til informasjon ble det i 2019 fattet 394 vedtak om sikkerhetscelle, 9 vedtak om sikkerhetsseng og 16 vedtak om gass etter strgjfl. § 38.⁹ Også hel utelukkelse over flere dager etter strgjfl. § 37 utgjør et inngripende tiltak, og de samme hensyn gjør seg dermed gjeldende.

Forslaget om en spesiell advokatordning for innsatte

Utvalget anerkjenner det særlige rettshjelpsbehovet blant innsatte, noe Jussbuss stiller seg bak. Selv om vi primært mener at innsattes rettshjelp i enkelte sakstyper burde lovfestes som beskrevet over, er vi positive til forslaget om en spesiell advokatordning for fengslene. Forslaget fremstår imidlertid

⁸ Cramer, V. (2014) *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler* [Oslo] Oslo universitetssykehus

⁹ Kriminalomsorgens årsrapport 2019, side 19

lite utarbeidet og gjennomtenkt. Dersom forslaget vedtas bør det utarbeides tydeligere rammer for hvordan ordningen skal fungere, og hvilke saker som skal falle inn under denne. Utvalget viser til at advokatene bør prioritere spørsmål som angår mange innsatte og som derfor har størst betydning.

Noen saker vil alltid ha stor betydning for innsatte, noe som medfører at visse saker knyttet til straffegjennomføring er godt egnet for rettighetsfesting. Dette gjelder særlig saker om isolasjon, tvangsbruk, prøveløslatelse og kontakt med nærstående. Dette er også saker som gjelder mange innsatte. Dersom advokatorordningen vedtas bør det uttrykkelig presiseres at det *skal* gis rettshjelp i slike saker.

Jussbuss er ellers positive til at advokatene, utenom disse nevnte saksområdene, gis et skjønn i vurderingen av hvilke saker de skal behandle da også andre rettslige spørsmål kan ha stor betydning for innsatte.

Utvalget fremhever videre at advokatorordningen bør sees i sammenheng med, og koordineres med, aktiviteten til tilsynsrådene i Kriminalomsorgen. Utvalget synes ikke å ta stilling til at det i lengre tid er rettet kritikk mot tilsynsrådene og at ordningen i dag er under vurdering av Justis- og beredskapsdepartementet. Slik vi ser det lider ordningen med tilsynsrådene av et uklart mandat og rådene i for liten grad er gitt myndighet til å fatte beslutninger med rettsvirkning for Kriminalomsorgen. I tillegg kan det settes spørsmålstegn ved tilsynsrådenes uavhengighet da de per i dag er underlagt de enkelte regionene i Kriminalomsorgen. Gjennom vår saksbehandling erfarer vi at innsatte mangler tiltro til tilsynsrådene og opplever dem som utilgjengelige og lite endringsdyktige. Dersom formålet med advokatorordningen skal være å ivareta innsattes rettssikkerhet, fremstår det som lite gjennomtenkt å koordinere arbeidet med en ordning som i dag ikke fungerer etter sin hensikt.

Vi ønsker videre å knytte bemerkninger til forslaget om at det skal settes av midler til fem årsverk. Jussbuss er bekymret for at dette ikke er tilstrekkelig. Som utvalget selv påpeker er rettshjelpsbehovet blant innsatte stort. Jussbuss mener det derfor er nødvendig at advokatorordningen gis tilstrekkelige midler til å både behandle sakstyper nevnt ovenfor, men også til å kunne jobbe med andre saker hvor advokatorordningen vurderer at innsatte har bistandsbehov.

Til slutt er vi bekymret for at den spesielle advokatorordningen vil kunne bli utsatt for budsjettkutt. Kriminalomsorgen har vært gjenstand for flere kutt de siste årene. Derfor mener vi at innsattes adgang til rettshjelp bør rettighetsfestes og ikke reduseres til en budsjettpost.