

Innst. S. nr. 181

(1999-2000)

Innstilling fra justiskomiteen om fri rettshjelp

St.meld. nr. 25 (1999-2000)

Til Stortinget

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

Ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-1999) vedtok Stortinget 3. desember 1998 å be Regjeringen innen utgangen av 1999 å fremme en stortingsmelding om fri rettshjelp. I innstillingen ba justiskomiteen om en fullstendig gjennomgang av hele rettshjelpsordningen, inkludert spørsmålet om hvilke sakstyper ordningen skal gjelde for og hvilke betingelser som skal gjelde for å kunne søke om støtte.

I St.meld. nr. 25 (1999-2000) gjennomgår departementet ordningene med offentlig fri rettshjelp og trekker opp hovedlinjene for den offentlige rettshjelpspolitikken i årene fremover.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jørn L. Stang og Jan Simonsen, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Nymo, viser til at det i mange år har vært et behov for en bred gjennomgang av ordningen med fri rettshjelp, og vurderinger og forslag til endringer og forbedringer. Etter en utredning om nye rettshjelpsmodeller ble det i 1989 lagt fram en stortingsmelding om offentlig rettshjelp, som senere samme år ble trukket på grunn av regjeringsskiftet. I 1995 ble det gjort en rekke endringer i rettshjelpsloven. I den sammenhengen ba Stortinget om en ny melding med en bred gjennomgang av ordningen og av hvordan den fungerte i forhold til målsettingene. Dette har vært gjentatt ved flere anledninger, senest i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-1999).

Komiteen ser det som viktig at denne meldingen endelig kan behandles. Det å få hjelp til å kunne oppnå sine juridiske rettigheter er en av grunnpilarene i et velferdssamfunn. Samtidig er det en stadig utvikling når det gjelder hvilke rettigheter folk har, rettshjelpsbehovet, advokatdekning og behov for hjelp fra det offentlige. Derfor vil komiteen peke på at det på dette området er viktig med en løpende oppfølging i form av registreringer og statistikk, og jevnlig evalueringer av om rettshjelpsordningen er tilfredsstillende i den formen den har.

2. HISTORIKK

Før 1960 var det ingen statlig ordning for fritt rettsråd, men en slik ordning ble innført i 1961. I 1981 trådte en ny lov om rettshjelp i kraft.

Etter loven var det to hovedvilkår som måtte være oppfylt for at fri rettshjelp kunne innvilges. Det første var at søker ikke måtte ha inntekt og formue som oversteg visse grenser. Det andre vilkåret var at spørsmålet som det ble søkt bistand for, var av en slik art og karakter at det var rimelig at det offentlige dekket utgiftene til bistand. Etter sin ordlyd åpnet rettshjelpsloven for bistand i meget vid utstrekning.

Utgiftene til fri rettshjelp økte betydelig etter at rettshjelpsloven trådte i kraft. I Ot.prp. nr. 57 (1983-1984) ble det derfor foreslått enkelte begrensninger i rettshjelpsordningen. Et flertall i Stortinget sluttet seg til departementets forslag og dette ble vedtatt.

I Ot.prp. nr. 2 (1994-1995) ble det fremmet forslag til nye endringer i rettshjelpsloven. Hovedhensikten med endringene var å muliggjøre en heving av inntektsgrensene og å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene, og det ble bl.a. foreslått enkelte innstramminger i reglene. Det ble videre foreslått å gå over fra å legge nettoinntekten til grunn til å legge bruttoinntekten til grunn.

Bruttoinntektsgrensen ble satt til kr 150 000-170 000 avhengig av forsørgelsesbyrde.

Flertallet i justiskomiteen, jf. Innst. O. nr. 42 (1994-1995), var enig i at det var nødvendig med en justering og innstramning av gjeldende regler, men etterlyste en bred gjennomgang av rettshjelpsordningen, og understreket at deres vurdering var foreløpig. Regjeringens forslag ble vedtatt.

3. RETTSHJELPSBEHOVET

Fri rettshjelpsordningen må vurderes på bakgrunn av befolkningens rettshjelpsbehov. Det er viktig å skille mellom rettshjelpsbehov og faktisk etterspørsel etter rettshjelp. Etterspørselen avhenger ikke bare av at folk har et rettshjelpsbehov, men også av deres evne til å foreta en realistisk kartlegging av egne juridiske problemer.

Det foreligger flere norske undersøkelser om det udekkede rettshjelpsbehovet. Undersøkelsene viser at det udekkede rettshjelpsbehovet er utbredt. Andelen hushold med juridiske problemer lå over 60 pst. i alle undersøkelsene fra 70-tallet, mens den lå på 42 pst. i undersøkelsen fra 1991. Forskjellen på tallene i 1991 og i tidligere undersøkelser forklares bl.a. med at svarprosenten i prosjektet i 1991 var lavere enn i de øvrige undersøkelsene, og at alle lag i befolkningen var med i undersøkelsen i 1991, mens utvalgene i de andre undersøkelsene i større grad besto av ressursvake. Det kan også være at det faktisk skjedde endringer i det udekkede rettshjelpsbehovet i de årene som gikk mellom undersøkelsene.

I alle undersøkelsene lå hovedtyngden av de juridiske problemene innenfor områdene trygde- og sosialrett, fast eiendom og bolig, skattesaker samt arve- og familiesaker. Offentlige organer er den dominerende motparten i alle undersøkelsene. Alle undersøkelsene viste at høyinnteksgruppene hadde mindre udekket rettshjelpsbehov enn øvrige inntektsgrupper.

Forskjellen mellom de avventende rettshjelpstilbudene og de aktivt oppsøkende tilbudene var stor i alle undersøkelsene. Dette viser at det kreves innsats for å finne frem til og så avhjelpe de rettshjelpsbehov befolkningen har.

4. RETTSHJELP - RETTSSIKKERHET OG VELFERD

4.1 Sammendrag

En av rettsapparatets hovedoppgaver er å trygge den enkeltes rettsstilling og sikre en fordeling av samfunnets goder og byrder i samsvar med gjeldende regler.

I straffeprosessen er det en offentlig oppgave å sørge for tilstrekkelig juridisk hjelp til de som straffeforfølges. Siktete skal ha en forsvarer på det offentliges bekostning som ivaretar vedkommendes interesser.

I sivilprosessen hvor partenes eget ansvar for sakens opplysning er vesentlig strengere, er kravene til partenes juridiske kompetanse i realiteten tilsvarende større.

Rettshjelpslovens regler om fri sakførsel er imidlertid langt mindre omfattende enn straffeprosessens.

Likhet for loven er et grunnleggende prinsipp. Under behandlingen av lov om fri rettshjelp presiserte justiskomiteen at det var grunnleggende for et samfunn "at ingen lider rettstap på grunn av dårlige økonomiske evner eller mangelfulle opplysninger om sine rettigheter", jf. Innst. O. nr. 72 (1979-1980).

Det offentlige ansvar for fri rettshjelp bør etter departementets syn variere etter sakens art. I enkelte sakstyper av særlig viktighet for den enkelte bør borgerne ha krav på juridisk bistand på det offentliges bekostning. Det offentlige kan imidlertid ikke pålegges ansvar for innbyggernes totale rettshjelpsbehov. Offentlige midler bør ikke benyttes til å fremme åpenbart uholdbare krav eller bidra til å trenere eller hindre gjennomføringen av klart berettigede krav fra motparten. Offentlig rettshjelp bør heller ikke føre til trakassering av eller rettsfornektelse for motparten. Videre bør offentlig bistand bare gis dersom søkers utgifter ikke kan dekkes på annet vis, for eksempel gjennom rettshjelpsforsikring. Det offentliges dekning bør også begrenses til å gjelde bistand til konkrete juridiske problemer. I dette ligger at juridisk planlegging og regelmessig rådgivning over lang tid ligger på siden av hva det offentlige kan være ansvarlig for.

Videre må det forventes at den enkelte selv prøver å få hjelp til å løse sine eventuelle juridiske problemer. Det offentliges ansvar kan ikke strekkes så langt at det offentlige plikter å oppspore latente rettshjelpsbehov. Det offentlige bør imidlertid legge til rette et rettshjelpstilbud som gjør det enkelt for befolkningen å oppsøke bistand.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen understreker at det må sies å foreligge et rettshjelpsbehov både i situasjoner hvor rettshjelpen fører til en forandring som setter brukeren i en bedre situasjon, og i tilfeller der brukeren har behov for å få råd for å avklare en juridisk tvil.

Komiteen er enig i at det må skilles mellom rettshjelpsbehov og faktisk etterspørsel etter rettshjelp. Komiteen viser til at det er mange forhold som spiller inn for om folk søker rettshjelp. Det er avhengig av hvor i landet man bor, siden advokatdekningen er svært varierende. En etterspørsel forutsetter at spørteren har en viss kunnskap om mulige rettigheter. Det er videre avhengig av vedkommendes egen økonomi og vurdering av situasjonen. Dessuten er det ikke nødvendigvis alltid slik at de som spør etter rettshjelp er de som faktisk har størst behov for rettshjelp, og dermed med rimelighet må kunne forvente å få rettshjelpen dekket av det offentlige. Komiteen har merket seg at undersøkelsene viser at behovet for rettshjelp øker når egen økonomi og sosiale ressurser er svakere. Samtidig er det de med høyere inntekt som benytter seg mest av rettshjelp.

Komiteen mener det må være en overordnet målsetting at ordningen med fri rettshjelp bidrar til at de ulike forholdene som spiller inn på hvorvidt folk søker rettshjelp når behovet faktisk er tilstede, i størst mulig

grad utlignes. En må bestrebe seg på å få til likhet for loven så langt det er mulig. Det skal ikke være ens egen personlige økonomi som avgjør om en får opplysninger om grunnleggende rettigheter, eller mulighet til å vinne sin rett.

Komiteen viser videre til at det er et omfattende og komplisert regelverk vi forholder oss til i velferds-samfunnet. Det kan være vanskelig å ha innsikt i hva man faktisk har rett på. Det er et sprik mellom forvaltningsapparatets krav om hva du må stille opp med for å få din rett, og hva folk flest faktisk har kunnskap om.

Komiteen viser til at det kommer fram av retts-hjelpsundersøkelsene at underforbruket av velferdsgodene er størst blant den som trenger velferdslovgivningen mest. For å sikre at intensjonene bak velferdslovgivningen blir fulgt opp, er det derfor viktig med en effektiv og målrettet offentlig rettshjelp, som når de gruppene som trenger det mest. En skikkelig offentlig rettshjelpsordning er en forutsetning for et velfungerende velferdssamfunn.

Komiteen slutter seg til de generelle vurderingene av begrensningene i det offentliges ansvar for folks rettshjelpsbehov. Det må legges vekt på betydningen av saken for rettshjelpssøkeren, dennes personlige økonomi, at det foreligger en konkret sak og selvfølgelig at det er saklig grunnlag for å følge opp saken. Videre slutter komiteen seg til at støtte fra det offentlige til rettshjelp fortsatt skal være subsidiær i forhold til andre muligheter vedkommende har til å få slik støtte, for eksempel rettshjelpsforsikring.

Komiteen vil også peke på at det meste av forskningen rundt rettshjelpsbehov og ordningen med fri rettshjelp er gammel. Det gjør det vanskeligere å utforme en treffsikker rettshjelpsordning.

5. RETTSHJELPSORDNINGER I ANDRE LAND

Offentlig rettshjelp i Norden har en del fellestrekk. I alle land er rettshjelpen gjenstand for økonomisk behovsprøving. Bistanden er hovedsakelig organisert ved offentlig refusjon av rettshjelpsutgifter hos privatpraktiserende advokater, og dels ved offentlig ansatte advokater eller jurister som yter rettshjelp.

I meldingen redegjøres det for rettshjelpsordningene i øvrige nordiske land og i Storbritannia.

6. ADVOKATER, ADVOKATBRUK OG ADVOKATMONPOLET

Kjernen i fri rettshjelpsytelsen er bistand fra privatpraktiserende advokater, slik det fremgår av lov om fri rettshjelp § 2. Departementet har inntrykk av at ordningene med fritt rettsråd og fri sakførsel gjennom privatpraktiserende advokater i hovedsak har fungert tilfredsstillende.

Departementet har mottatt signaler om at enkelte advokater kvier seg for å ta fri rettshjelpssaker. Årsaken oppgis å være lave salærsatser, samt en tungrodd og lite forutberegnelig ordning. Departementet har nå vedtatt en opptrappingsplan for den offentlige salærsatsen.

Det er relativt god geografisk spredning av advokater i Norge, og det er innført en ordning med støtte for advokater som vil etablere seg i utkantstrøk eller ha kontordager i distriktet.

Advokatbruk er lite vanlig i befolkningen, men undersøkelser tyder på at andelen av de som har benyttet advokat er stigende. En advokatundersøkelse fra 1987 viste bare ubetydelige geografiske forskjeller i advokatbruk. Advokatbruken er hyppigst blant de best utdannede og de med høyest inntekt, og klart hyppigere for menn enn for kvinner. Man fant for øvrig at over ¾ av befolkningen aldri overveier å gå til advokat. Andelen er høyest blant de med minst utdanning og de med lavest inntekt.

På spørsmål om på hvilke rettsområder man rent faktisk hadde benyttet advokat, viste undersøkelsene at det var i skilsmisse, skifte- og barnefordelingssaker man i størst grad hadde benyttet advokat. På de neste plassene kom kjøp/salg av bolig, hytte eller fast eiendom og arveoppgjør/testamentskriving.

Utgangspunktet er at den som ervervsmessig eller til stadighet vil drive rettshjelpsaktivitet, må ha bevilgning som advokat. For å bli advokat kreves det 2 års praksis i tillegg til juridisk embetseksamen.

Ved lovendring i 1991 ble det lempet på rettsrådsmonopolet slik at rettsråd utenfor rettergang på visse vilkår ble åpnet for jurister uten advokatbevilgning. Bistand fra rettshjelpere kan dekkes etter lov om fri rettshjelp. I tillegg åpner domstoloven for integrert rettshjelpsaktivitet fra ikke-jurister, dvs. juridisk bistand som ytes som et ledd i annen virksomhet. I domstoloven gjøres det også unntak fra rettsrådsmonopolet ved at statsautoriserte og registrerte revisorer kan bistå i spesifikerte former for rettshjelp i skattesaker. Videre åpnes det for at lensmenn kan yte visse typer rettshjelp. Dessuten kan den som har tilfredsstillende utdanning innen spesielle rettsområder få tillatelse til å yte rettshjelp innen vedkommendes fagområde. Det er gitt svært få slike tillatelser.

7. DAGENS RETTSHJELPSTILBUD

7.1 Lov om fri rettshjelp

Reglene om fri rettshjelp er gitt i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp. Fri rettshjelp kan gis i form av fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr. Økningen i det offentliges utgifter til fri rettshjelp i perioden 1981-1998 er noe større enn den alminnelige prisvekst og økningen i den offentlige salærsatsen skulle tilsi. Utgiftsveksten har vært størst for fri sakførsel.

Ved fritt rettsråd dekker det offentlige utgiftene til juridisk bistand utenfor rettergang samt til forliksrådet. Rettsråd består primært i veiledning i tilknytning til juridiske problemer. I 1998 ble det gitt fritt rettsråd i omtrent 21 000 saker.

Fri sakførsel er fri rettshjelp under rettergang, og kan også gis for en del særdomstoler, domstolslignende organer og visse forvaltningsorganer. Bevilling til fri sakførsel kan begrenses til kun å omfatte fritak for rettsgebyr.

Økonomiske vilkår for fri rettshjelp

De økonomiske vilkår er hjemlet i rettshjelploven § 8 og i forskrift om fri rettshjelp § 1-1, der det fremgår at fri rettshjelp kan gis til personer som har formue og inntekt under bestemte grenser. Inntektsgrensen fra og med 1. januar 1997 varierer fra kr 150 000 til kr 170 000 brutto, avhengig av forsørgeransvar. Søker må heller ikke ha en nettoformue på mer enn kr 100 000.

Er søker gift eller samboer, blir som hovedregel ektefellens eller samboerens økonomiske stilling tatt med i beregningen, unntatt i ekteskapstvister og andre saker hvor særlige forhold medfører at det vil virke urimelig.

Det kan dispenseres fra lovens inntektsgrenser. I praksis dispenseres det sjelden fra inntektsgrensen dersom overskridelsen er større enn kr 15 000-20 000.

Saker uten økonomisk behovsprøving

Etter rettshjelpsloven har borgerne krav på fri rettshjelp uten hensyn til inntekt og formue i noen sakstyper. I saker der det offentlige vil bruke tvang mot en borger etter lov om sosiale tjenester, lov om barneverntjenester, lov om psykisk helsevern og lov om vern mot smittsomme sykdommer har vedkommende således krav på advokatbistand på det offentliges bekostning. Tilsvarende gjelder bl.a. i saker om umyndiggjøring, i militærnektersaker og i visse saker om opphold i riket etter utlendingsloven.

Øvrige vilkår for fri rettshjelp

Rettshjelpsloven skiller mellom prioriterte og uprioriterte sakstyper. Prioriterte saker er ekteskaps- og familiesaker, herunder saker om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast, samværsrett og felleseieskifte. Videre omfattes visse utlendingssaker, personskadesaker, saker vedrørende oppsigelse av bolig som leietaker bebor, oppsigelse av arbeidstaker samt trygde- og pensjonssaker.

I de prioriterte sakene er det i tillegg til at de økonomiske vilkår som hovedregel må være oppfylt, en betingelse for fri rettshjelp at det må anses nødvendig med advokatbistand og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i saken.

For de prioriterte sakstypene er hovedregelen at fri rettshjelp innvilges når de økonomiske vilkår foreligger. For de sakstyper som ikke er prioritert i rettshjelpsloven, er hovedregelen at fri rettshjelp ikke skal innvilges. I slike saker kan imidlertid fri rettshjelp gis i de tilfelle hvor det aktuelle problem åpenbart har så stor

personlig og velferdsmessig betydning for søker at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Det er dessuten lagt til grunn at rettsråd ikke skal innvilges i saker der det offentlige har veilednings- eller undersøkelsesplikt.

Hvem som kan innvilge fri rettshjelp

Det tilligger fylkesmannen å avgjøre søknader om fritt rettsråd. Advokater har imidlertid en viss adgang til selv å innvilge fritt rettsråd. Denne adgangen er begrenset til å gjelde i de prioriterte sakstyper samt i enkelte utlendingssaker, og forutsetter at søkeren oppfyller både de generelle og spesielle vilkår for å få slik bistand. Justisdepartementet er klageinstans når det gjelder fylkesmannens avgjørelser.

Myndigheten til å avgjøre søknader om fri sakførsel tilligger dels fylkesmennene, dels domstolene og fylkestyngdekontorer, Rikstrykdeverket, fylkesnemndene og kontrollkommisjonene. Fylkesmannen har kompetanse til å innvilge fri sakførsel i alle sakstyper, også når de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp ikke er oppfylt.

Dersom søkeren fyller de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp, kan domstolene innvilge fri sakførsel i enkelte familiesaker, saker om utkastelse fra bolig, saker om oppsigelse av arbeidsforhold og erstatningsaker ved personskade.

Domstolene kan også innvilge fri sakførsel i de typer saker hvor rettshjelp kan gis uten behovsprøving.

Egenandel

Med unntak av de tilfellene hvor fri rettshjelp gis uten behovsprøving, må den som mottar fri rettshjelp betale en egenandel som består av en grunnandel på kr 300 og en tilleggsandel som utgjør 25 pst. av kostnadene ved rettshjelpen utover kr 300. Grunnandelen skal betales uavhengig av rettshjelpsmottakers inntekt og formue. Rettshjelpsmottakere som har en årlig bruttoinntekt eller tilsvarende næringsinntekt som på årsbasis overstiger kr 70 000-90 000 avhengig av forsørgelsesbyrde, skal betale tilleggsandel.

Særlige rettshjelpstiltak - § 6 annet ledd

Rettshjelpsloven § 6 annet ledd gir departementet adgang til å iverksette særlige rettshjelpstiltak for grupper med spesielle behov. Slike tiltak er iverksatt for voldsofre, mishandlede kvinner og vernepliktige i førstegangstjeneste.

7.2 Øvrige rettshjelpstilbud

I tillegg til den vanlige bistanden finnes det en del spesielle rettshjelpstilbud. Oslo kommune fri rettshjelp er et offentlig advokatkontor underlagt Oslo kommune.

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark ble etablert i 1987. Målsettingen med prosjektet var å utvikle en modell for rettshjelpstilbud i utkantstrøk, men det ble også lagt vekt på minoritetspolitiske hensyn.

Det finnes i dag fem studentrettshjelpstiltak: Juss-Buss, Jussformidlingen i Bergen, Juridisk rådgivning for Kvinner i Oslo, Jusshjelpa i Nord-Norge og Student Jus Hjelpa i Trondheim. Studentrettshjelpen opererer ikke med formelle inntektsgrenser, men tilbudene er rettet inn mot spesielle klientgrupper. Rettshjelpen er gratis og består av skriftlig og muntlig informasjon, samt partsrepresentasjon. Studentrettshjelpen har vist seg å nå frem til befolkningsgrupper som i liten grad har falt innenfor det ordinære rettshjelpstilbudet.

Rådgivningsgruppa for juridisk og sosialfaglig veiledning ble opprettet i Oslo i 1990 for å gi juridisk og sosialfaglig veiledning, og er et av flere rettshjelpstilbud knyttet til ulike bydeler.

Advokatvaktordningen hos Den Norske Advokatforening er gratis for klientene, og konsultasjonene er begrenset til en ½ time.

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge ble det foreslått å opprette en fem-årig prøveordning for å øke mulighetene for juridisk bistand til personer som utsettes for diskriminering. Senter mot etnisk diskriminering ble åpnet 15. februar 1999 og skal behandle saker om diskriminering fra hele landet.

Gjennom Forbrukerrådet er det også etablert et rettshjelps- og tvisteløsningssystem. Forbrukerrådets fylkeskontor gir rådgivning og behandler klager fra forbrukere ved megling mellom partene. Saken kan deretter eventuelt sendes videre til Forbrukertvistutvalget eller til en av 16 reklamasjonsnemnder.

Pasientombudene i landets fylkeskommuner arbeider for at det ikke blir gjort urett mot personer som bruker helsetjenester.

Forvaltningsloven § 11 fastslår en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningen, og § 27 pålegger forvaltningen en særlig veiledningsplikt i forbindelse med underretning om forvaltningsvedtak.

7.3 Internasjonal fri rettshjelp

Regelsettet omkring internasjonal fri rettshjelp er ikke særlig utbygget. Viktigst for Norge er Haagkonvensjonen om den sivile prosess av 1. mars 1954 som gjelder fri sakførsel. Etter konvensjonen skal borgere av alle de kontraherende statene ha samme adgang til fri rettshjelp i alle de øvrige kontraherende stater som landets egne borgere etter lovgivningen i den stat hvor rettshjelp søkes.

Norge har ratifisert Europarådskonvensjonen om oversending av søknader om fri rettshjelp av 27. januar 1977. Konvensjonen sikrer faste rutiner for oversendelse av søknader om fri rettshjelp mellom konvensjonslandene.

Utlendinger som søker fri rettshjelp her i landet blir behandlet på samme måte som norske statsborgere bosatt i Norge. I fri sakførselssaker er Norge traktatmessig forpliktet til dette, jf. Haagkonvensjonen.

Utlendingsloven åpner for et utvidet rettshjelpstilbud i enkelte utlendingssaker der det kan gis fri rettshjelp uten behovsprøving. Dette gjelder saker om bortvis-

ning og utvisning, om tilbakekall av tillatelse og ved fremsettelse av asylsøknad. Utlendinger som fengsles ved mistanke om falsk identitet eller i forbindelse med iverksettelse av vedtak etter utlendingsloven har rett til fri sakførsel.

Fri sakførsel kan i utgangspunktet bare ytes i saker som behandles av norsk domstol eller forvaltningsorgan. Nordmenn som ønsker å anlegge sak i utlandet er i utgangspunktet avhengig av det rettshjelpstilbudet som eksisterer i det aktuelle landet. Rettshjelpsloven åpner imidlertid for at utgifter til rettshjelp ved utlandsk domstol kan dekkes i særlige unntakstilfelle. Saker for den Europeiske Menneskerettighetsdomstol vil etter en konkret vurdering kunne innvilges.

8. TO EVALUERINGER AV RETTSHJELPSLOVEN

I meldingen refereres kort to evalueringer av rettshjelpsloven utført av hhv. Statskonsult i 1998 og FAFO i 1997.

Det fremgår bl.a. av Statskonsults evaluering at det er bred enighet blant deltakerne i undersøkelsen, dvs. advokater og offentlige instanser som på ulike måter behandler saker om fri rettshjelp, om at inntektsgrensene er for lave. Statskonsult peker på at hevingen av inntektsgrensene "spises opp" av at det nå er bruttoinntekten som legges til grunn. Det er videre bred enighet blant deltakerne om at prioriteringen av saksområder er for snever, og det stilles spørsmål ved om innkreving av den obligatoriske egenandel er kostnadseffektivt.

I FAFOs undersøkelse fremgår det bl.a. at en stor del av befolkningen har hørt om ordningen med fri rettshjelp, men få kjenner det nærmere innholdet i den. Bare 9 pst. av de advokater som deltok i undersøkelsen betegner ordningen som bra, de øvrige var kritiske. Et klart flertall mener ordningen er for snever fordi den omfatter for få saksfelt.

9. SÆRSKILTE RETTSHJELPSTILBUD TIL ENKELTGRUPPER

9.1 Sammendrag

Departementets prinsipielle holdning har vært at en i størst mulig utstrekning bør finne frem til praktiske tilpasninger av de ordinære rettshjelpsordninger for å hjelpe grupper med spesielle rettshjelpsbehov. Departementet er derfor skeptisk til at det i stort omfang etableres særordninger for rettshjelp utenfor rettshjelpsloven.

Forbrukere

I Dokument nr. 8:33 (1997-1998) ble det fremmet forslag om utvidelse av rettshjelpstilbudet til forbrukere som har fått medhold i Forbrukertvistutvalget, men hvor den næringsdrivende ikke aksepterer avgjørelsen eller bringer saken inn for domstolene. Forslaget

ble behandlet i Stortinget 30. mars 1998, og oversendt Regjeringen for behandling.

Justisdepartementet har nedsatt et Tvistemålsutvalg som skal vurdere sivilprosessuelle spørsmål, herunder innføring av gruppesøksmål i norsk rett. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. juli 2002. En etablering av permanente særskilte rettshjelpstiltak for forbrukere er etter departementets mening ikke å anbefale.

Funksjonshemmede

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-1998) og (1998-1999) uttrykker justiskomiteen et klart ønske om å styrke arbeidet med veiledning og informasjon knyttet til funksjonshemmedes rettigheter. Komiteen stilte seg positiv til opprettelse av et kontor for juridisk bistand til denne gruppen.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) ønsker å innføre en prøveordning med juridisk bistand til funksjonshemmede.

Departementet foreslår at rettshjelpsloven utvides til å omfatte flere saker overfor det offentlige. En slik utvidelse vil også komme funksjonshemmede til gode. I tillegg har departementet bistått Sosial- og helsedepartementet med å starte to prøveprosjekter som har som mål å gi funksjonshemmede veiledning om sine rettigheter, og samle informasjon om funksjonshemmedes rettshjelpstilbud.

Bistand i pasientskadesaker

Søksmål på grunnlag av angivelig feilbehandling anses som en personskadesak. Slike saker er allerede prioritert i rettshjelpsloven, og søknader vil som hovedregel bli innvilget. Søkeren må imidlertid oppfylle lovens økonomiske vilkår.

I Ot.prp. nr. 31 (1998-1999) Om lov om erstatning ved pasientskader har Justisdepartementet kommet til at alminnelig erstatningsrett ikke gir tilstrekkelig vern for personer som skades ved ytelser av helsetjenester. Departementet foreslår derfor regler som skal gjøre det lettere å få tilkjent erstatning enn etter alminnelige erstatningsregler. Lovforslaget bygger i stor utstrekning på den midlertidige erstatningsordningen, Norsk pasientskadeerstatning (NPE).

Etter departementets vurdering har skadelidte samlet sett nokså gode muligheter til å få dekket nødvendige advokatutgifter, men det kan være grunn til å vurdere om det i disse sakene i større grad enn i dag bør åpnes for å dispensere fra de økonomiske vilkårene i rettshjelpsloven og det bør vurderes å utvide adgangen til å få dekket motpartens saksomkostningskrav.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen ser at en forbruker kan ha behov for fri rettshjelp dersom en sak bringes inn i rettsapparatet. Komiteen viser til at forbrukervernet kan bli styrket gjennom en ordning med gruppesøksmål som er under utredning. Etter dagens regler er det også mulig å få fri rettshjelp i enkelte forbrukersaker. Komiteen ber om at effekten av ordningen med å gi støtte til enkeltsaker

over Barne- og familiedepartementets budsjett (omtalt i St.meld. nr. 40 (1998-1999)) vurderes og følges opp.

Komiteen er tilfreds med at det er satt i gang en treårig prøveordning med juridisk bistand til funksjonshemmede. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFOs) rettighetskontor er i dag finansiert gjennom midler fra Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, og erfaringene fra kontoret så langt har vist at tiltaket har imøtekommet et stort og tidligere udekket behov. Gitt at evalueringen imøtekommer de forventninger som ligger til prosjektet, bør dette etableres som en permanent ordning.

Komiteen mener at tilbudet i regi av FFO bør sees på som ett av flere elementer i det samlede rettshjelpstilbudet og at funksjonshemmede må være en definert målgruppe for rettshjelpsordningene.

Komiteen vil understreke at det i Handlingsplanen for funksjonshemmede er nedfelt prinsipp om sektoransvar. Etter komiteens oppfatning er det derfor både naturlig og ønskelig at et permanent tilbud med rettighetskontor, både faglig og budsjettmessig, forankres i Justisdepartementet.

10. MENNESKERETTIGHETENE OG RETTSHJELP

10.1 Sammendrag

Rettshjelpsordningens forhold til menneskerettighetskonvensjonene

De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene pålegger ikke statene noen direkte plikt til å yte fri rettshjelp i sivile saker, verken for nasjonale eller internasjonale domstoler. Det kan imidlertid reises spørsmål om det likevel vil kunne foreligge en slik plikt ved at man i saker av særlig viktighet må sikres faktisk adgang til nasjonale domstoler.

Regler i EMK kan etter omstendighetene tolkes slik at de innebærer et krav om at fri rettshjelp må gis for å sikre at en borger får prøvet sine rettigheter overfor en nasjonal domstol. Forholdet mellom EMK og offentlig fri rettshjelp kan neppe sies å være avklart. Departementet nøyter seg i denne omgang med å fastslå at en rimelig praktisering av den norske rettshjelpsloven som hovedregel må antas å gi tilfredsstillende resultater i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. En mer detaljert drøftelse av disse spørsmålene bør imidlertid foretas i forbindelse med en fremtidig revisjon av lov om fri rettshjelp.

Saker mot det offentlige

Menneskerettighetsutvalget stilte i NOU 1993:18, Lovgivning om menneskerettigheter, spørsmål om rettshjelpsordningen fra søkers synspunkt fullt ut var tilfredsstillende i saker overfor det offentlige hvor menneskerettigheter er påstått krenket.

Departementet foreslår en utvidelse av muligheten til å få bistand i saker overfor forvaltningen generelt. I tillegg mener departementet at det bør utredes om adgan-

gen til å få fri sakførsel i saker hvor det påberopes konvensjonsbrudd, bør lovfestes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1998-1999). Departementet vil komme nærmere tilbake til dette ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven.

Bistand til individuell klage ved brudd på internasjonale konvensjoner

Etter konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har FN etablert en kontrollprosedyre der FNs menneskerettighetskomité mottar og behandler klager fra fysiske personer. Også etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er det etablert kontrollprosedyrer.

Det er ikke etablert noen internasjonal rettshjelpsordning ved noen av disse instansene. Etter rettshjelpsloven § 4 siste ledd kan imidlertid departementet gi fri rettshjelp for utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan når særlige grunner taler for det. Trolig vil disse klageorganene få større aktualitet i fremtiden, og departementet foreslår derfor at regler om adgangen til rettshjelp i slike saker fastsettes i lovs form.

Etter EMK art. 34 kan Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) motta klager fra noen som hevder å være utsatt for krenkelser av sine rettigheter etter konvensjonen. Dersom man bringer en sak inn for EMD, kan det bli innvilget støtte til rettshjelp fra domstolen. Erfaringsmessig har innvilget bistand ikke dekket omkostningene. Domstolen er selv av den oppfatning at rettshjelpen bare er et bidrag og ikke er ment å dekke utgiftene fullt ut. Departementet foreslår at adgangen til å få rettshjelp til å fremme klager for EMD og de nevnte FN-organene fastsettes og synliggjøres i lovs form.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen peker på at bl.a. EMK nå er inkorporert i norsk lovverk og betydningen av at borgerne sikres mulighet til å følge opp sine grunnleggende rettigheter. Komiteen slutter seg derfor til at regler om adgang til rettshjelp i saker som behandles av EMD eller de aktuelle FN-organer, kommer klart fram i lov om fri rettshjelp.

11. TILTAK SOM REDUSERER BEHOVET FOR OFFENTLIG FRI RETTSHJELP

11.1 Sammendrag

Det private rettshjelpstilbudet

I 1970 innførte de fleste forsikringsselskapene en rettshjelpsforsikring som obligatorisk del av flere kombinerte villa-, landbruks- og hjemforsikringer. Også for bil- og lystbåtforsikring ble det innført rettshjelpsforsikring.

Rettshjelpsforsikringen gjelder bare når forsikringstakeren er part i en tvist. Hjelp til å sette opp testament, søknad om trygd o.l. faller således utenfor forsikringsområdet.

De saker som utgjør den største andel av den offentlige rettshjelp er unntatt fra rettshjelpsforsikringene. På den annen side vil det sjelden bli innvilget fri rettshjelp i de saker som utgjør den største andel av de private rettshjelpsforsikringene. Dette gjelder f.eks. saker med tilknytning til fast eiendom. Ved en lovendring med virkning fra 1. januar 1997 ble den offentlige rettshjelpen gjort subsidiær i forhold til de private rettshjelpsforsikringer.

Private organisasjoner er utbredt i Norge og spiller en betydelig rolle i rettshjelpssammenheng ved å tilby sine medlemmer rettshjelp. Organisasjonene fyller en rådgivnings- og bistandsfunksjon for juridiske spørsmål innen sine arbeids- og interessefelt. Det er f.eks. en rekke fagforbund som bistår medlemmer ved juridiske spørsmål eller tvister i arbeidsforhold.

Andre tvisteløsninger

I familiesaker er megling påkrevet. Ektefeller med felles barn under 16 år må møte til megling før sak om separasjon eller skilsmisse kan behandles for å komme til enighet om spørsmål som gjelder barna.

Forliksrådene har domskompetanse i saker om formuesverdier. I andre saker har forliksrådet domskompetanse når den ene parten godtar motpartens hovedkrav eller begge parter samtykker i at forliksrådet avsier dom.

Det nylig oppnevnte Tvistemålsutvalget har fått i oppdrag å utrede megling i forskjellige former som alternativ til dom.

Konflikttrådene har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Konflikttrådet behandler både straffesaker og sivile saker, og bygger på partenes samtykke. De typiske nabokonfliktene dominerer, men både familietvister, konflikter på arbeidsplassen, mobbing, ærekrenkelse, uenighet mellom utleier og leieboer og økonomiske saker har vært meklet med godt resultat.

For å avlaste Forbrukertvistutvalget og også for å sikre tvisteløsninger på områder som ikke behandles av Forbrukertvistutvalget, har Forbrukerrådet samarbeidet med flere bransjer om opprettelse av reklamasjonsnemnder. Eksempler på slike tvisteløsningsorganer er: Bankklagenemnda, Forsikringsklagekontoret og Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser. Nemndenes uttalelser er rådgivende for partene.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen understreker at det er mye som kan gjøres innen et bredt spekter for å forebygge at folk får juridiske problemer, og for å avklare saker før de når rettsapparatet. Dette er til gunst for folk, og det er også samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Komiteen slutter seg til at den offentlige informasjonen om rettigheter på sentrale områder bør bli bedre. Komiteen understreker at informasjon om juridiske rettigheter beregnet på brukerne må være forståelig, målrettet og lett tilgjengelig.

Når det gjelder regelforenkling, vil komiteen understreke at like viktig som å få reglene framstilt på en forenklet og forståelig måte for brukeren, er det å faktisk forenkle regelverket så langt det lar seg gjøre.

Komiteen har merket seg at private rettshjelpsfor- sikringer og den offentlige rettshjelpen i stor grad dekker ulike områder, og derfor utfyller hverandre, og at de private rettshjelpsfor- sikringene de siste årene har hatt en kraftig økning i utbetalingene. Komiteen slutter seg til at den offentlige bistanden skal være subsidiær i forhold til private forsikringer. Komiteen har heller ingen innvendinger til om de private forsikringsordningene vil utvide dekningsområdene. Komiteen vil imidlertid peke på at det må følges opp hvilke områder det private dekker kontra det offentlige, hvilke grupper som tegner privat forsikring og hva det koster. Vi må ikke få en utvikling hvor de som har råd til en privat forsikring får en bedre mulighet enn andre til å skaffe seg rett på områder som er av stor betydning for den enkelte.

Komiteen ser også positivt på de ulike ordningene som løser juridiske tvister samtidig som de både sparer det ordinære rettsvesenet for saker, og som regel ikke krever at partene har med juridisk hjelp.

Komiteen viser til at vi i dag har fem studentretts- hjelptiltak, jf. pkt. 7.2. Gjennom disse yter jusstudenter gratis rettshjelp. Det har vist seg at dette tilbudet når fram til grupper med et udekket rettshjelpsbehov, som i liten grad har eller kan benytte seg av det ordinære rettshjelpstilbudet. Komiteen mener at den ressursen som ligger blant jusstudentene bør kunne utnyttes enda bedre enn det som gjøres i dag. Det bør for eksempel vurderes om flere studenter kan trekkes inn i å gi rettshjelp og rådgivning i offentlig regi. Det bør videre utredes muligheten for utvidet bruk av studen- tene ved de etablerte studentrettshjelpsentrene for å avhjelpe behovet for offentlig rettshjelp, spesielt ved fritt rettsrådsaker. Komiteen har fått opplyst fra studentrettshjelpstiltakene at disse allerede står for behandling av 13 000-14 000 rettsrådsaker i året.

12. BEHOV FOR ENDRINGER?

12.1 Innledning

12.1.1 Sammendrag

Departementet mener det er nødvendig å utvide det offentlige rettshjelpstilbudet. Det er nødvendig å legge til rette for at folk kan kreve sin rett selv om de mangler nødvendige juridiske kunnskaper og har svak økonomi. Offentlig finansiering av tjenesteyting fra privat- praktiserende advokater bør fortsatt være hovedvirke- middelet for å realisere målsettingene om høy dekning av rettshjelpsbehovet.

12.1.2 Komiteens merknader

Etter redegjørelsene og analysene så langt i meldin- gen, kan ikke komiteen se behovet for spørsmålste- get i denne kapitteloverskriften, og stiller seg positiv til

at meldingen varsler noen endringer i en framtidig lov- proposisjon. Komiteen viser til sine merknader til de enkelte punkter nedenfor, og vil understreke at det er viktig at signalene som er gitt under behandlingen av denne meldingen følges opp med konkrete endringer innen rimelig tid.

Komiteen slutter seg til at det er viktig å opprett- holde mangfoldet vi har i rettshjelpstilbudet. Komite- teen mener at det også er et mål å utvide og styrke dette mangfoldet. Bistandsbehovet arter seg forskjellig fra sted til sted blant annet etter befolkningsstruktur, sosiale forskjeller og hvilke tilbud som er etablert. Det bør derfor stimuleres til ulike statlig støttede retts- hjelpsprosjekter som er tilpasset lokalt både etter folks behov og til hvilken kompetanse som finnes på stedet. Dersom slike prosjekter skal være berettiget offentlig støtte, bør de i hovedsak drive etter rammene for retts- hjelpsloven. Det vil for eksempel innebære at retts- hjelpskontoret Indre Finnmark, for å få statlig støtte, ikke lenger skal gi gratis rettshjelp til alle, men følge retningslinjene for fri rettshjelp.

For øvrig vil komiteen understreke verdien av de ulike rettshjelpstiltakene i regi av juss-studentene, og det positive i at de i hovedsak retter seg mot ressurs- svake grupper og folk som ofte ellers ikke ville ha opp- søkt juridisk hjelp.

12.2 Økonomiske grenser for fri rettshjelp

12.2.1 Sammendrag

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrås Inntekts- og for- muesundersøkelse i 1997 kom 26,9 pst. av husholdnin- gene inn under inntektsgrensene i 1997. Når hushold- ningenes nettoformue blir tatt i betraktning, var det 16,8 pst. av husholdningene som tilfredsstilte retts- hjelpslovens økonomiske vilkår.

Samlet sett gir tilgjengelig tallmateriale ikke uten videre grunnlag for å hevde at inntektsgrensene er vesentlig for lave. Når rettshjelpsordningen likevel blir kritisert for å ikke omfatte en tilstrekkelig del av de som har behov for rettshjelp, mener departementet at dette skyldes andre forhold enn inntektsgrensens stør- relse.

For det første skyldes nok kritikken uenighet om hvem som prinsipielt bør omfattes av loven. Juridisk bistand vil i mange tilfelle utgjøre en stor økonomisk belastning også for personer som har høyere inntekt enn gjennomsnittet.

For det andre skyldes nok kritikken kombinasjonen av lovens inntektsgrenser og dens saklige dekningsfelt. Således kan man argumentere for at inntektsgrensene er for lave for den gruppen som oftest vil kunne være omfattet av loven slik den er i dag, mens loven faktisk ikke helt når frem til de svakeste gruppene på grunn av sitt saklige dekningsområde.

På bakgrunn av dette er departementet kommet til at en vesentlig økning av inntektsgrensene i lov om fri rettshjelp ikke nødvendigvis vil innebære den beste ressursanvendelsen. Departementet mener imidlertid at

inntektsgrensene bør indeksjusteres slik at inntektsgrensene følger det generelle lønnsnivået i samfunnet.

Regelen om at nettoformuen ikke må overstige kr 100 000 har vært gjeldende rett i mange år. Det er departementets oppfatning ikke urimelig at denne fortsatt bør ligge på omtrent samme nivå som i dag. Departementet har tidligere uttalt at formuesgrensen skal praktiseres slik at man ikke tar hensyn til ligningsverdien av boligen dersom den ikke skal realiseres uten å erstattes av en annen eid bolig.

12.2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det må være et prinsipp at personlig økonomi ikke skal være til hinder for å kunne få sin rett på områder av stor betydning. Komiteen har merket seg innspill fra flere organisasjoner som mener at inntektsgrensen for å få rettshjelp i de behovsprøvde sakene i dag er satt for lavt. Komiteen viser til at andelen husholdninger som kommer inn under beløpsgrensen har økt etter endringene i rettshjepsloven i 1997. Men innenfor den fjerdedelen som i dag kommer inn under beløpsgrensen, finner vi i hovedsak enslige forsørgere, trygdemottakere og folk uten egen inntekt. Dette er en lavere andel enn i de øvrige nordiske landene.

Komiteen peker imidlertid på at andelen av saker hvor det ble innvilget fri rettshjelp uten behovsprøving i forhold til inntekt for 1998 var mer enn halvparten av det totale antall saker. Dette kan tyde på at for de sakene som presumptivt skal være viktigst og av størst betydning for folk, ytes det fri rettshjelp. Dessuten er det ikke bare inntektsgrensen som indikerer om de som virkelig trenger hjelpen får det. Ut i fra undersøkelsene som er omtalt i meldingen og innspill som er kommet fra organisasjoner, kan det se ut til at mye av det udekkede rettshjelpsbehovet ikke er udekket på grunn av for lav inntektsgrense, men fordi områdene de mest ressurssvake trenger rettshjelp innenfor i dag ikke dekkes av ordningen, eller at det gjøres bare unntaksvis.

Komiteen slutter seg til at man i denne omgangen ikke foretar en generell heving av inntektsgrensen for de behovsprøvde sakene, og til at grensen skal indeksreguleres hvert år. Komiteen understreker at det er viktig at utviklingen etter at nye endringer er foretatt følges opp med undersøkelser og evalueringer i forhold til hvor rettshjelpsbehovet er udekket og om inntektsgrensen som følge av det bør heves. Videre mener komiteen at det allerede nå bør vurderes å legge større vekt på faktiske økonomiske byrder, som forsørgersvaret, ved vurderingen av inntektsgrensen.

Komiteen slutter seg også til at ved formuesvurderingen bør verdien av egen bolig ikke medregnes. Det vil være urimelig å kreve at egen bolig selges for at man skal kunne søke sin rett.

12.3 Gratis førstegangskonsultasjon

12.3.1 Sammendrag

Ofte består borgernes rettshjelpsbehov bare i å få en kort juridisk rådgivning for å få klarlagt sin rettslige

posisjon. Departementet ser behov for at personer som fyller rettshjepslovens inntektsvilkår og som har et reelt juridisk problem må kunne få en ½-1 times konsultasjon hos advokat uten omfattende søknadsprosedyrer og uten at problemet nødvendigvis hører til de prioriterte rettsområder etter rettshjepsloven. Advokater bør gis kompetanse til selv å innvilge slik bistand basert på klientens inntektsopplysninger.

12.3.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at det innføres en slik ordning med gratis førstegangskonsultasjon. Erfaring fra blant annet advokatvaktordningen og rettshjepskontoret i Oslo, viser at det ofte er en kort veiledning som skal til for å avklare det juridiske problemet, og at en del av sakene med det også kan avsluttes. Det vil være en forenkling og avbyråkratisering for mange sakers vedkommende å innføre en slik ordning. Komiteen slutter seg til at dette skal gjelde for de som kommer inn under gjeldende inntektsgrense, og at sakstypene må være i nærheten av kjerneområdet for rettshjepsloven. Komiteen er enig i at det siste ikke kan være et absolutt krav, da det før man har gått inn i saken med juridisk ekspertise kan være vanskelig å fastslå om det er innenfor rettshjepslovens dekningsområde. Komiteen forutsetter at for slik førstegangskonsultasjon skal det ikke betales noen egenandel.

12.4 Rettshjepslovens saklige dekningsområde

12.4.1 Sammendrag

Rettshjepsloven har vært kritisert for å ha et for snevert saklig dekningsområde, og departementet ser at det kan være et behov for visse utvidelser.

Bistand i barnevernssaker

Antall søknader om fri rettshjelp fra private parter i barnevernssaker har økt de senere år.

Selv om det som hovedregel ikke skal innvilges fritt rettsråd i uprioriterte sakstyper, vil barnevernssaker som regel være av så stor personlig og velferdsmessig betydning for søker at det langt oftere vil være rimelig at det offentlige yter bistand i slike saker enn i andre uprioriterte saker.

I de barnevernssaker hvor fylkesmannen finner det rimelig å innvilge fritt rettsråd, men hvor søker overskrider de økonomiske vilkår for slik bistand, føres det en relativt liberal praksis med hensyn til å dispensere slik at rettshjelp likevel gis. Fritt rettsråd i uprioriterte saker skal som hovedregel begrenses til 5 timer. Det er imidlertid adgang til å innvilge rettsråd utover 5 timer dersom særlige grunner taler for å innvilge mer. For barnevernssaker innvilges det forholdsvis ofte fritt rettsråd utover 5 timer.

Barnevernssaker av spesielt inngrepene art bør etter departementets vurdering gjøres prioritert også forut for nemndsbehandling, både fordi det i slike saker ofte er et klart behov for advokat også på fritt rettsrådsstadiet, og fordi tidlig advokatbistand ofte kan løse konflikten uten at saken bringes inn for fylkesnemndene.

Departementet mener at i alvorlige saker hvor barneverntjenesten vurderer omsorgsovertakelse eller tvangsmessige akuttvedtak, bør fri rettshjelp gis uten behovsprøving allerede fra det tidspunkt det er på det rene at barnevernet aktivt vurderer et slikt tiltak. I saker av mindre inngripende eller ikke tvangsmessig karakter anses det imidlertid ikke å være behov for å utvide dagens rettshjelpsordning.

Bistand i gjeldssaker

Etter gjeldsordningsloven har namsmannen både veilednings- og undersøkelsesplikt i saker vedrørende gjeldsforhandlinger. En søknad om gjeldsordning vil således kunne gjennomføres uten advokatbistand, og departementet har lagt til grunn at det skal føres en restriktiv praksis mht. innvilgelse av rettshjelp.

Bistand fra namsretten eller medhjelper opphører ved namsrettens stadfestelse av tvungen gjeldsordning. I de tilfelle der en eller flere kreditorer påkjærer namsrettens kjennelse må skyldneren således håndtere saken videre alene eller selv bekoste advokat. I slike tilfelle stiller nok kreditorene som oftest med advokat, og her bør skyldneren kunne få advokatbistand på det offentlige bekostning. I enkelte saker som faller utenfor gjeldsordningsloven, kan også gode grunner tale for en oppmykning. Departementet mener at det i større grad enn i dag bør åpnes for fri rettshjelp i saker om gjeld både på rettsrådsstadiet og på fri sakførselsstadiet.

Bistand i saker overfor forvaltningen

Det har vært ført en restriktiv praksis med å innvilge fri rettshjelp i saker overfor det offentlige. Den restriktive praksisen har dels vært begrunnet med at det har vært etablert offentlige klageordninger og dels med at det offentlige har en veiledningsplikt.

Dersom et forvaltningsvedtak er påklaget og klageren har fått medhold i klagen, skal vedkommende få dekket utgiftene i forbindelse med klagesaken hvis utgiftene er vesentlige. En bestemmelse om dekning av sakskostnader finnes også i ligningsloven.

I praksis har det vist seg å være et behov for fri rettshjelp i flere saker overfor forvaltningen enn det rettshjelpsloven og praksis i dag åpner for. Dette gjelder særlig i forhold til sosiallovgivningen, trygdelovgivning og skattelovgivning. Departementet vil komme tilbake med konkrete forslag om dette ved en fremtidig lovrevisjon.

Departementet ser også behov for et tilbud om fri rettshjelp til utenlandske kvinner som opplever samlivsbrudd der grunnlaget for kvinnens oppholdstillatelse er ekteskap eller samboerforhold. Det bør etter departementets syn føres en liberal praksis ved innvilgelse av fri rettshjelp i slike tilfelle, og det arbeides for å utvikle et rettshjelpstilbud til disse kvinnene.

Bistand til pasienter under tvunget psykisk helsevern

Etter lov om fri rettshjelp gis det i dag fri sakførsel uten behovsprøving ved saker for kontrollkommisjo-

nen i spørsmål om etablering eller opprettholdelse av tvunget psykisk helsevern. Ved ikrafttredelse av lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern vil det i tillegg gis fri sakførsel uten behovsprøving i spørsmål om overføring til opphold i, eller andre tiltak under ansvar av institusjon som nevnt i lovens § 3-1.

Ved klager over andre vedtak under psykisk helsevern, f.eks. vedtak om tvangsmedisinerer, har pasienten ikke krav på dekning av eventuelle advokatutgifter. Departementets erfaring er at det fremmes få slike søknader om rettshjelp. Departementet er av den oppfatning at det ikke er behov for lovendringer på dette punktet ut over at det bør vurderes om den økonomiske behovsprøvingen bør fjernes.

Rettshjelp til voldsofre

Det pågår for tiden et arbeid i departementet for å styrke voldsofres stilling. Arbeidet går bl.a. ut på å lovfeste en statlig erstatningsordning for personskader voldt ved straffbar handling.

For voldsofre som vil gå til sak mot skadevolder, eksisterer det et utvidet tilbud om fri rettshjelp der voldsofferet har krav på juridisk bistand uavhengig av økonomisk situasjon. For øvrig er saker om erstatning for personskade prioritert i rettshjelpsloven.

Dagens rettshjelpstilbud åpner i vid utstrekning for bistand til voldsofre, og departementet ser derfor ikke behov for utvidelser på dette punkt.

Bistand i barnefordelingssaker

Det er fra flere hold anført at det i barnefordelingssaker ofte oppstår urimeligheter der hvor bare den ene parten får innvilget fri rettshjelp. Det foreligger bl.a. et forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om utvidet mulighet til rettshjelp i slike saker (Dokument nr. 8:44 (1998-1999)).

Etter dagens praksis vil det i vurderingen av om det skal dispenseres fra inntektsgrensene bli lagt vekt på om den annen part har fått fri rettshjelp, men det vil være vanskelig å få fri rettshjelp i disse sakene dersom man har en inntekt som overskrider inntektsgrensene med mer enn kr 20 000-30 000.

Etter departementets syn vil den foreliggende problemstillingen være et vedvarende dilemma så lenge man har inntektsgrenser.

Bistand i barnebortføringsaker

Norge har sammen med 46 andre land anerkjent Haagkonvensjonen om internasjonal barnebortføring. Regelverket etter Haagkonvensjonen fungerer generelt meget godt, og de fleste sakene løses raskt og sivilrettslig uten at det er nødvendig å koble inn politiet. Barnebortføringer til land som ikke har tiltrådt Haagkonvensjonen håndteres av Utenriksdepartementet. Årlig oppstår det mellom fem og ti slike saker, og sakene kan være vanskelig å løse.

Haagkonvensjonen oppstiller ingen forpliktelser for konvensjonsstatene til å dekke partenes utgifter ut over hva som følger av landenes regler om fri rettshjelp. I Norge kan utgifter til juridisk bistand i en barne bortførings sak dekkes etter vilkårene i rettshjelpsloven. Det innvilges regelmessig dekning av utgifter til advokat i Norge samt dekning av oversettelsesutgifter. I mange tilfelle dispensereres det fra de økonomiske vilkår i rettshjelpsloven.

Når det gjelder rettshjelpsutgifter til advokat i utlandet, er hovedregelen etter konvensjon om sivilprosess av 1. mars 1954 at utgiftene primært skal søkes dekket i det landet barnet er bortført til. Dersom vedkommende land ikke yter økonomisk bistand, åpner rettshjelpsloven for at det i unntakstilfelle kan innvilges fri rettshjelp for utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan. Det har vært ført en liberal innvilgelses praksis også i slike tilfelle.

Departementet ser ikke behov for å utvide rettshjelpslovens dekningsområde i barne bortførings saker. Det bør være behovsprøving som i dag, men sakenes karakter tilsier en fortsatt liberal innvilgelses praksis.

Departementet finner det vanskelig å tilrå at det generelt åpnes for at det offentlige skal betale honorar til privat etterforsker som en del av rettshjelpen, men vil ikke avvise at det i unntakstilfelle kan være nødvendig.

Dekning av saksomkostninger

Saksomkostningsansvar overfor motparten dekkes ikke av en bevilling til fri sakførsel. Rettshjelpsloven § 24 tredje ledd åpner imidlertid for at en etter særskilt søknad i unntakstilfelle kan få dekket et påløpt saksomkostningsansvar. Det føres en restriktiv praksis i disse sakene.

Departementet mener at det fortsatt bør være en viss adgang til å dekke saksomkostningsansvar i medhold av rettshjelpsloven.

Bestemmelsen i § 24 tredje ledd har siden loven trådte i kraft vært praktisert slik at søknad om dekning av motpartens saksomkostninger må fremmes av den part som har tapt saken og er ilagt saksomkostningsansvaret. Stortingets ombudsmann for forvaltningen er ikke enig i departementets tolkning av bestemmelsen, og mener at en søknad om dekning av saksomkostninger skal kunne innvilges selv om det er motparten (vinnende part) som inngir søknaden. Departementet er etter dette av den oppfatning at loven bør endres, slik at motparten får en selvstendig rett til å søke om dekning.

Bistand ved oppløsning av samboerskap

Saker etter lov om ekteskap og lov om partnerskap er prioritert i rettshjelpsloven. Det samme bør etter departementets syn gjelde i saker etter lov om rett til felles bolig og innbo når husstands fellesskap opphører. I praksis innvilges i dag rettshjelp i mange slike saker. Det legges vekt på samlivets varighet og om det er barn i forholdet. En utvidelse av lovens ordlyd vil således ikke medføre noen stor kostnadsøkning.

12.4.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til de endringene og utvidelsene av dekningsområdene som er skissert i meldingen.

Når det gjelder barneverns sakene, har komiteen merket seg at det de siste årene har vært en økt etter spørsel etter fri rettshjelp. Komiteen er enig i at dette ofte er saker av så stor personlig betydning for søker at det vil være rimelig at det gis hjelp, slik den liberale praksisen fra fylkesmennene også viser. Komiteen ser det derfor som naturlig at dette blir prioriterte saker.

Komiteen ser behovet for mulighet til advokatbistand når namsmannen ikke lenger yter bistand i saker om gjeldsforhandling fordi tvungen gjeldsforhandling er stadfestet i namsretten. Det samme gjelder saker om gjeld som ikke kommer inn under gjeldsordningsloven. Søkeren vil da som regel være i en svært vanskelig økonomisk situasjon, og en løsning vil ha stor velferdsmessig betydning.

Komiteen viser til at forvaltningens veiledningsplikt overfor borgerne er et sentralt og viktig prinsipp i forvaltningsretten. Denne har fått større betydning i takt med at rettigheter i velferdssamfunnet vårt har blitt utvidet, flere rettigheter har kommet til, og regelverket har vokst seg stort og til dels uoversiktlig og vanskelig å finne fram i. Komiteen mener at det kan synes som om denne plikten til å ivareta borgernes rettigheter i hvert fall på noen sektorer innenfor forvaltningen har kommet i konflikt med et stort arbeidspress, krav om effektivisering og økonomi. Dette må bli bedre gjennom omlegginger og holdningsendringer i forvaltningen. Komiteen ser at det også er et behov for en utvidelse av fri rettshjelp i saker hvor det offentlige er motpart innenfor gjeldende inntekts- og formuesgrenser. Særlig må det være aktuelt å få fritt rettsråd i slike saker.

Komiteen viser til at den fungerende restriktive praksis med hensyn til innvilgelse av fri rettshjelp der det offentlige er motpart dels har vært begrunnet med at det har vært etablert offentlige klageordninger og dels med at det offentlige har en veiledningsplikt. Eksempler på særskilte klageordninger finnes i skatteretten og i trygderetten hvor det er egne administrative klageorganer.

Komiteen er enig i at større mulighet til fri rettshjelp særlig bør gjelde i saker innenfor sosial-, trygde- og skattelovgivningen.

Komiteen vil understreke at utenlandske kvinner som mister sin rett til opphold i landet på grunn av samlivsbrudd, der samlivet har vært grunnlaget for oppholdstillatelse, langt på vei må sidestilles med andre utlendings saker der søkeren har rett på fri rettshjelp etter utlendingsloven § 34.

Komiteen viser til at barnefordelings saker står i en helt spesiell stilling siden det her er en tredje parts interesse, nemlig barnets beste, som må være det viktigste. Det kan gå utover den uskyldige tredjeparten - barnet - dersom den ene av foreldrene får fri rettshjelp

og den andre ikke får det. Komiteen viser til at det allerede i dag føres en liberal praksis når det gjelder dispensasjon i slike saker, og at det legges vekt på hvorvidt den ene parten er innvilget fri rettshjelp. Komiteen ber om at det vurderes ytterligere tiltak, for eksempel at det kan gis et begrenset antall timer fritt rettsråd uten økonomisk behovsprøving i slike saker.

12.5 Egenandel

12.5.1 Sammendrag

Dagens egenandelsordning fungerer ikke godt. Selv i enkle rettsrådssaker vil den totale egenandelen regelmessig kunne overstige tusen kroner. I sakførelssakene vil egenandelene utgjøre mange ganger dette beløpet. Dessuten er egenandelene lite forutberegnelige fordi det ofte ikke er mulig på forhånd å angi hvor mange arbeidstimer advokaten må nedlegge i saken.

Som finansieringskilde for fri rettshjelp spiller egenandelene liten rolle. I 1998 dekket egenandelene vel 4 pst. av de samlede offentlige utgifter til fri rettshjelp, mens kostnadene ved beregning og innkreving av egenandeler er betydelig. Egenandelssystemet bør derfor reformeres.

Departementet vil ikke gå inn for å fjerne egenandelene, men regelverket må forenkles betydelig. En ny egenandelsordning må etter departementets oppfatning sikre at statens inntekter fra egenandelene opprettholdes på dagens nivå.

Etter departementets mening bør egenandelen settes til et fast kronebeløp i rettsrådssakene - dvs. de sakene som løses utenfor rettergang. Når det gjelder fri sakførelse - altså de saker som havner i retten - bør man etter departementets oppfatning opprettholde dagens ordning med en kombinasjon av et fast kronebeløp - en grunnandel - og en tilleggsandel som utgjør en viss prosent av de totale utgiftene i saken. Det bør settes et tak på tilleggsandelen.

Dette innebærer at grunnandelen må økes noe. Gitt uendret antall fri rettshjelpssaker, vil en grunnandel på f.eks. kr 500 (sammen med tilleggsandel i fri sakførelssaker) gi tilnærmet samme omfang av egenandelenes bidrag til finansieringen av fri rettshjelp.

Etter departementets oppfatning bør tilleggsandelen i fri sakførelssakene fortsatt utgjøre 25 pst. av de totale rettshjelpsutgiftene, men det bør settes et tak på rundt kr 5 000.

Ved en gjennomføring av de reformer som er foreslått, vil det være grunn til å vurdere begrensningene i hvem som skal betale tilleggsandel og behovet for regler om helt eller delvis frafall av tilleggsandelen. En ordning uten adgang til frafall av tilleggsandel vil medføre enklere regelverk, større forutberegnelighet og lavere kostnader for det offentlige.

Det synes mest naturlig at advokaten står for innkreving av egenandelen. Et slikt system som innebærer at det offentlige ikke lenger vil ha noen rolle ved innkreving av egenandelen, vil frigjøre betydelige ressurser i

det offentlige, men uten samtidig å overføre nevneverdig belastning på advokatene.

12.5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at inntektene fra egenandelen i dag bare utgjør fire prosent av de samlede offentlige utgiftene til fri rettshjelp. Komiteen mener det er lite trolig at det er mulig å øke det samlede trykket på egenandelen uten at det går utover målsettingene og intensjonene bak ordningen. Hovedformålet med egenandelen blir dermed å dempe en unødvendig etterspørsel, og en viss differensiering slik at de som har krav på rettshjelp, men likevel har en bedre betalingssevne, skal motta mindre i støtte enn de som ikke har betalingssevne.

Komiteen har også merket seg at med det egenandelssystemet som ble innført i 1997, har ordningen blitt mer komplisert og tungvint å administrere. Komiteen ser det som helt uholdbart å ha en egenandelsordning som er utformet slik at 60 pst. av inntektene fra den går bort i arbeidet med å administrere og kreve den inn. Komiteen slutter seg derfor absolutt til ønsket om å forenkle ordningen med egenandeler.

Komiteen er enig i at det bør være en form for egenandel. Komiteen støtter at advokatene står for innkreving av egenandelene. Siden advokatene har den direkte kontakten med klientene, vil det være en mindre byråkratisk ordning, og innkreving av egenbetaling er allerede en del av advokatenes ordinære virksomhet.

Komiteen slutter seg til at det bør være en grunnandel som alle brukere av fri rettshjelp betaler, og at denne kan økes fra dagens 300 kroner til et beløp rundt 500 kroner. En annen mulighet kan være å knytte en slik grunnandel til størrelsen på rettsgebyret.

I saker hvor det ytes fritt rettsråd, mener komiteen at det er naturlig at det ikke betales mer enn en grunnandel. For saker hvor det ytes fri sakførelse, vil det være naturlig å ha en tilleggsandel. Her er det som regel snakk om beløp av en mye større størrelse, og dessuten kan det stimulere til en mer forsiktig bruk av rettsapparatet dersom brukeren selv må betale en viss andel. For denne tilleggsandelen mener komiteen at det i større grad enn i dag må legges vekt på betalingssevnen.

Komiteen mener at for folk med svært lave inntekter kan det foreslåtte taket på 5 000 kroner være så høyt at det utelukker eller får vedkommende til å vegre seg fra å ta opp sin sak. Komiteen mener at det fortsatt bør være en sikkerhetsventil i systemet slik at egenandel helt kan frafalles i spesielle tilfeller der det vil være umulig for søkeren å kunne betale en slik. Samtidig mener komiteen at det kan synes urimelig at for de ikke-behovsprøvede sakene skal utgiftene dekkes fullt ut, uavhengig av om vedkommende har god betalingssevne. Komiteen mener derfor at for folk med inntekter over beløpsgrensen, bør det kunne tas en tilleggsandel også i sakene hvor man i utgangspunktet får fri rettshjelp uten behovsprøving.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, støtter at det innføres et tak på tilleggsandelen på 5 000 kroner.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at det er riktig å ha en egenandel på fri sakførsel. Disse medlemmer mener at egenandelen ikke bør være så høy at det utelukker, eller får personer til å vegre seg fra, å ta opp saker. På den annen side kan det oppstå overforbruk av tilbudet dersom det ikke er noen egenandel. Dersom det settes et tak på egenandelen på 5 000 kroner vil det ikke være noen motivasjon for å begrense bruken av tjenesten når man har passert denne grensen. Disse medlemmer mener at det bør være en egenandel som en prosentandel av støtten, som gjenspeiler den totale bruken av rettstjenester. Det kan likevel fort bli et problem at egenandelen totalt sett blir for stor for enkelte. Disse medlemmer mener at dette best løses ved at den generelle prosentandelen settes ned.

12.6 Organisatoriske spørsmål

12.6.1 Sammendrag

Innledning

Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at domstolenes kompetanse i fri sakførselssaker utvides slik at domstolene får innvilgelseskompetanse i alle saker som skal opp for domstolene. Ved å flytte kompetansen til domstolen vil bare én offentlig instans være involvert. Dette medfører at fylkesmennes kompetanse begrenses for så vidt gjelder fri sakførsel. For øvrig ser departementet ikke grunn til å endre fylkesmennes kompetanse.

I 1997 foreslo Høyesterett at Høyesterett skulle kunne gi bevilling til fri sakførsel selv om parten ikke fyller de økonomiske vilkårene i rettshjelpsloven § 8. Justisdepartementet deler Høyesteretts oppfatning av at det vil kunne være uheldig om ikke Høyesterett får til behandling saker som har prinsipiell interesse. Justisdepartementet er derfor enig i at det bør vurderes om det skal innføres en regel som foreslått av Høyesterett i rettshjelpsloven, og forslaget er sendt på høring.

Etter forskrift til lov om fri rettshjelp har advokater kompetanse til selv å innvilge fritt rettsråd. Departementet ser ikke behov for å endre disse reglene.

Offentlige rettshjelpskontorer

Stortingrepresentant Lisbeth Holand fremmet 12. mars 1997 bl.a. et forslag om en forsøksordning med kommunale eller interkommunale rettshjelpssentre i tre fylker (Dokument nr. 8:63 (1996-1997)), jf. Innst. S. nr. 256 (1996-1997). Justiskomiteen ba om at en forsøksordning med interkommunale rettshjelpssentre blir utredet nærmere. Stortinget oversendte forslaget til Regjeringen til utredning og uttalelse.

Departementet ser enkelte fordeler ved etablering av offentlige rettshjelpskontorer. Erfaringer fra Kontoret for fri rettshjelp i Oslo tyder på at de kan tilby en type

bistand og dekke en type behov som de privatpraktiserende advokatene muligens i mindre grad fanger opp. I kombinasjon med de privatpraktiserende advokatene vil ordningen derfor kunne gi et mer omfattende rettshjelpstilbud enn i dag og bidra til å øke det totale rettshjelpstilbudet.

Departementet har imidlertid prinsipielle innvendinger mot opprettelse av offentlige rettshjelpskontorer. Uansett hvordan et offentlig rettshjelpskontor organiseres, er det fare for at de ansatte advokatene i en viss grad vil kunne bli identifisert med det offentlige. Rettshjelpsundersøkelsene viser nettopp at store deler av det udekkede rettshjelpsbehovet knytter seg til det offentlige som motpart.

Fremfor å opprette offentlige kontorer mener departementet at det offentlige kan spare administrative kostnader ved å benytte advokatene som allerede driver sin virksomhet rundt om i landet. Departementet finner det dessuten prinsipielt uheldig at det offentlige skal konkurrere på felt hvor det allerede er et godt utbygget privat tilbud. Departementet finner det derfor lite hensiktsmessig og prinsipielt uheldig å etablere nye offentlige rettshjelpskontorer.

Økonomisk støtte til advokater i utkantstrøk

For å bedre advokatdekningen i deler av landet ble det i 1982 innført en ordning med økonomisk støtte for advokater som ønsker å etablere seg i utkantstrøk. Departementet mottar få søknader om støtte, og beløpet som utbetales pr. advokat er forholdsvis lite. Saksbehandlingen av støtteordningen er ressurskrevende og departementet foreslår at støtteordningen avvikles.

12.6.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til de foreslåtte endringene i reglene om innvilgelseskompetanse. Ved å flytte mer kompetanse til domstolene får vi et mer effektivt system. I tillegg mener komiteen at domstolene, som kjenner til saken, ofte vil være den nærmeste til å vurdere spørsmålet.

Komiteen viser til at ordningen med stykkprisfinansiering ser ut til å være vellykket. Det innebærer både en forenkling av saksgangen, og kostnadene har gått ned. Komiteen ber om en snarlig evaluering av ordningen, og at det vurderes om den bør utvides til flere typer saker.

Komiteen slutter seg til at advokatenes deltakelse i fri rettshjelpsordningen fortsatt baseres på frivillighet med en godtgjøring etter en offentlig timesats. Dette er en organisering som har fungert godt fram til nå, og som komiteen ikke ser noen grunn til å endre.

Komiteen er også enig i at det er svært viktig at advokaten som skal yte rettshjelp både har og oppfattes som at han har sin integritet i orden, og er fri og uavhengig. Prinsippet om det frie advokatvalg må gjelde like mye i saker som omfattes av fri rettshjelp.

Komiteen viser til at departementet opplyser at støtteordningen til advokater i utkantstrøk både er ressurskrevende og lite benyttet. Komiteen kan ikke se

at det er noe særskilt behov for å opprettholde ordningen, spesielt ettersom det stadig blir bedre kommunikasjoner. Komiteen støtter departementets anbefaling om at ordningen avskaffes.

Imidlertid kan ikke komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, se at disse prinsippene står i fare for å svekkes med mindre hele eller store deler av den offentlige rettshjelpen ble tilbudt gjennom offentlig ansatte advokater. Det er en ordning flertallet ikke går inn for. Derimot viser flertallet til at en har svært positive erfaringer fra det offentlige rettshjelpskontoret i Oslo. Det viser seg at for mange er terskelen lavere for å søke rettshjelp på et offentlig kontor, enn å oppsøke en privatpraktiserende advokat. Flere av de som søker rettshjelp her og på studentrettshjelpiltakene har et udekket rettshjelpsbehov, men de ville likevel av ulike årsaker ikke oppsøkt det private markedet. Flertallet mener at det er viktig at vi har et tilbud også til disse. Brukerundersøkelser fra rettshjelpskontoret i Oslo viser at publikum er svært godt fornøyd med tilbudet, og det er ikke stilt spørsmålstegn ved kontorets integritet eller uavhengighet. Flertallet vil også ta avstand fra en frykt for at man ved bruk av offentlig lønnede advokater innenfor rettshjelpen vil få et A-lag av advokater blant de privatpraktiserende, og et B-lag lønnet av det offentlige. Tvert imot kan det være slik at advokater som arbeider mye med saker innenfor dekningsområdene til fri rettshjelp vil skaffe seg en spisskompetanse på området som kommer brukeren til gode, og som privatpraktiserende advokater, som mer sporadisk tar på seg saker av en slik art, ikke har mulighet til å bygge opp.

Flertallet går derfor inn for at det i større grad benyttes ulike former for rettshjelp gitt i offentlig regi. Det kan tenkes flere ulike modeller for hvordan det kan organiseres, og at det bygges opp ulike løsninger fra sted til sted, lokalt tilpasset. Det kan for eksempel være at flere større byer kan ha behov for et rettshjelpskontor etter mal fra det i Oslo. Flere byer har i dag rådgivningskontorer for kriminalitetsofre. Justiskomiteen har i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) understreket at dette er et tilbud som må bygges ut flere steder og at tilbudet utvides. Dette kan være instanser som kan knytte til seg en advokat som spesielt tar seg av fri rettshjelpsaker, og eventuelt ansettes eller lønnes på timebasis. Krisesentrene er et annet eksempel på steder som oppsøkes av mennesker som kan ha et stort, udekket rettshjelpsbehov, og som ofte vil falle inn under rettshjelpslovens rammer. Flertallet viser til krisesenteret i Arendal, som en dag i uka har tilbud om konsultasjon med advokat. Et slikt tilbud må også kunne gis av en offentlig ansatt advokat.

Det bygges også opp offentlige servicekontorer flere steder i distriktene, som skal yte ulike former for offentlige tjenester samlet på ett sted. Flertallet viser til at her skal det gis informasjon og veiledning, og at dette kan også være steder som er egnet for å gi i hvert fall juridisk rådgivning og rettsråd innenfor noen

områder. Dette kan gjøres gjennom å ansette eller på andre måter knytte til seg advokater, men også gjennom å bruke annen juridisk kompetanse. Flertallet vil i den sammenhengen peke på adgangen i lovverket til å gi juridisk bistand for kompetente folk som ikke er jurister. Dette blir i liten grad benyttet, og her mener flertallet det kan ligge et ubrukt potensiale. Blant annet kan saker bli avklart før de vokser seg til store og kompliserte. Det kan tenkes et mangfold av slike løsninger som ikke vil være i konkurranse med det ordinære, privatpraktiserende markedet, men et supplement. Flertallet mener at det må settes i gang ulike prosjekter av slik karakter, for å sikre en best mulig tilgjengelighet av rettshjelpen, og for mer treffsikkert i å nå de grupper som trenger rettshjelp mest.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at det er et godt utbygget nett av privatpraktiserende advokater. Etter disse medlemmers oppfatning kan det da ikke være en offentlig oppgave å bygge ut et slikt offentlig tilbud. Med dagens muligheter for kommunikasjon kan det heller ikke være en viktig innvendig at en stor andel er lokalisert i sentrale strøk.

Disse medlemmer er enig med departementet i at det vil kunne skape unødvendig administrasjon og byråkrati dersom det skal opprettes egne offentlige rettshjelpskontor rundt om i landet. Dette er midler som etter disse medlemmers oppfatning bedre kan brukes til å støtte det eksisterende rettshjelpstilbud både i offentlig og privat regi.

Videre er disse medlemmer enig med departementet i at disse kontorene lett kan identifiseres med det offentlige, og dermed ikke ha den nødvendige tillit dersom det skal benyttes av klienter som trenger bistand i saker overfor det offentlige.

Disse medlemmer viser til at satsene som det offentlige betaler for fri rettshjelp ikke kan konkurrere med de satsene som advokater får for andre saker. Dersom det skal opprettes offentlige kontorer hvor den offentlige dekning blir eneste lønn, vil det kunne oppstå et A- og B-lag av advokater. Disse medlemmer mener det er en fordel at man opprettholder dagens ordning hvor advokater kombinerer sine inntekter fra rettshjelpsordningen og andre oppdrag.

Disse medlemmer vil ikke avvise at det kan være spesialbehov som bør dekkes gjennom økte offentlige tilbud, men vil ikke anbefale at det opprettes offentlige rettshjelpskontor som skal dekke generelle rettshjelpsbehov.

12.7 Forenkling av regelverket om fri rettshjelp

12.7.1 Sammendrag

Et prinsipielt spørsmål knyttet til utformingen av rettshjelpsloven er om loven skal angi så konkret som mulig hvilke saker den omfatter, eller om loven skal utformes skjønnsmessig slik at den kan fange opp flest mulig saker på bakgrunn av en konkret vurdering.

Departementet mener at man ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven særskilt bør vurdere å utforme loven slik at den noe mer presist angir når fri rettshjelp kan innvilges. En mulighet vil være å omforme loven slik at den angir hvilke saksområder som ikke omfattes av rettshjelpsloven. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet ved en fremtidig revisjon av rettshjelpsloven, og vil dessuten foreslå at det innsettes en formålsparagraf i rettshjelpsloven.

12.7.2 Komiteens merknader

Komiteen understreker at det helt klart er behov for å forenkle regelverket om fri rettshjelp. Det er uholdbart at reglene utgjør en hel bok på 182 sider. Dette betyr at reglene ikke bare er utilgjengelige og vanskelig forståelig for brukerne, men også at flere advokater kvier seg for å ta på seg saker som kan gå inn under fri rettshjelpsordningen da det innebærer mye ekstra arbeid å sette seg inn i regelverket.

Komiteen ser det kan være hensiktsmessig heller å angi hvilke saksområder som faller utenfor ordningen, slik det også gjøres i noen andre land. Etter sin art bør en slik ordning ha rom for noe skjønnsvurdering, slik at lovens avgrensinger ikke får helt urimelige utslag i enkelte tilfeller. Samtidig bør loven være så presis som mulig. Slik blir forutberegneligheten bedre for brukeren, og lovgiver kan i større grad bestemme hvor grensene trekkes.

12.8 Informasjon om fri rettshjelp

Departementet ønsker å gjøre ytterligere bestrebelser på å informere om ordningen med fri rettshjelp, og ønsker bl.a. å tilrettelegge rettshjelpsordningen slik at det kan søkes om bistand over internett. Det kan bl.a. opprettes veiledningssider og et presedensarkiv hvor anonymiserte avgjørelser legges ut. Et presedensarkiv knyttet til internettsidene vil kunne sikre en ensartet praksis samt være en veiledning både for søkere, advokater og det offentlige.

12.9 Økonomiske konsekvenser

Departementet antar at de samlede kostnadene ved de forslag som er omtalt i denne meldingen vil ligge innenfor en kostnadsramme med en helårsvirkning på 30 mill. kroner.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 25 (1999-2000) - om fri rettshjelp - vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 16. mai 2000

Kristin Krohn Devold
leder

Ane Sofie Tømmerås
ordfører

Jan Simonsen
sekretær