



STORTINGET

Innst. 91 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 124 L (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i retts- hjelploven (ny modell for økonomisk behovs- prøving)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 13. juni 1980 nr. 25 om fri rettshjelp. Endringene går ut på å foreslå en ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp. En ny økonomisk modell er det viktigste grepet som kan tas for å få en rettshjelpordning som omfatter flere som har behov for offentlig støttet rettslig bistand enn i dag. Lovforslaget er en første deloppfølging av NOU 2020:5 Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven).

Ordningen med fri rettshjelp er viktig for å ivareta borgernes grunnleggende rettssikkerhetsbehov i saker av stor velferdsmessig betydning. Samtidig er det viktig å sikre en forsvarlig og effektiv bruk av fellesskapets ressurser. I noen sakstyper gis det rettshjelp uavhengig av søkerens inntekt og formue. I andre sakstyper er den offentlige rettshjelpen betinget av at søkeren har en inntekt og formue som ikke overstiger fastsatte grenser. Endringene som foreslås i proposisjonen, gjelder sakstypene med inntekts- og formuesgrenser (behovsprøvd rettshjelp). Selv om inntekts- og formuesgrensene er oppjustert betydelig de siste årene, mener departementet at det er mulig og ønskelig å lage en mer hensiktsmessig ordning som sikrer at enda flere får tilgang på rettshjelp.

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

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

Departementet foreslår nye kriterier for behovsprøvingen ved innvilgelse av rettshjelp. I stedet for separate krav til bruttoinntekt og nettoformue, foreslår departementet at behovsprøvingen skal ta utgangspunkt i søkerens samlede betalingsevne. Ved vurderingen av betalingsevnen inngår fortsatt bruttoinntekt og nettoformue. Det skal fortsatt tas hensyn til søkers sivilstand, men i tillegg skal det tas hensyn til søkers forsørgelsesbyrde for barn. For å sikre at rettshjelpordningen ikke svekkes over tid, foreslår departementet at den øvre økonomiske grensen for rettshjelp justeres årlig i tråd med folketrygdens grunnbeløp. Departementet foreslår at personer med en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger grunnbeløpet i folketrygden, skal ha rett på behovsprøvd rettshjelp. Dette legger til rette for at ande-

len personer som har krav på rettshjelp vil forholde seg tilnærmet konstant over tid.

Departementet foreslår også å innføre prosentvise egenandeler som fastsettes på bakgrunn av søkers betalingsevne, og som øker med betalingsevnen. Egenandelen betales ut fra de samlede advokatutgiftene i saken. Koblingen mot folketrygdens grunnbeløp gjør også at egenandelen en rettshjelpssøker må betale, holder seg stabil over tid. Det foreslås at de med dårligst betalingssevne, fortsatt skal være fritatt fra å betale egenandel.

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

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

Departementet drøfter i proposisjonen de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene for det offentlige og de private. Departementet foreslår en ny modell for behovsprøvd rettshjelp. Modellen som departementet foreslår, vil gi vesentlig flere personer rett på behovsprøvd rettshjelp. Etter departementets syn er det likevel ikke nødvendig å øke den samlede bevilgningen til rettshjelpordningen fra inneværende nivå. Nivået på bevilgningen til rettshjelpordningen er i dag høyere enn de faktiske utgiftene som knytter seg til ordningen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Odd Harald Hovland, Hadia Tajik og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til Prop. 124 L (2022–2023) Endringer i rettshjelpsloven (ny modell for økonomisk behovsprøving). Det ble avholdt skriftlig høring i saken, hvor komiteen mottok 12 høringsinnspill.

Generelt om lovforslaget

Komiteen vil understreke at en form for rettshjelpsordning er nødvendig for at rettssikkerheten i

praksis skal være reell for alle – også dem som har dårligst råd.

Komiteen mener at som følge av utviklingen med en mer rettighetsbasert lovgivning og et stadig mer omfattende og komplisert lovverk, er det behov for ordninger som gjør at enkeltmennesker har en reell mulighet til å forfølge de rettighetene de er tildelt gjennom lovverket. Komiteen vil derfor understreke rettshjelpsordningens funksjon for ivaretagelse av rettssikkerheten ved å sikre juridisk bistand til personer som ikke har økonomiske forutsetninger til å skaffe dette selv, herunder en mulighet til å få prøvd sine rettigheter for domstolene.

Komiteen er kjent med utredningen av innstillingen fra Rettshjelputvalget i NOU 2020:5 Likheter for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven) der utvalget foreslår en reform av rettshjelpsordningen og en ny lov om støtte til rettshjelp. Komiteen merker seg at denne proposisjonen er første deloppfølging av Rettshjelputvalgets innstilling, og at utvalgets øvrige forslag vil bli vurdert i det videre arbeidet med å forbedre rettshjelpsordningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til budsjettforliket for 2022 mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, der partiene ble enige om at det skulle legges frem forslag til ny lov om støtte til rettshjelp. Flertallet registrerer at lovforslaget er avgrenset til de økonomiske ordningene. Flertallet viser til at arbeidet med trinn to i å fremme nødvendige endringer i rettshjelpsloven er igangsatt i Justis- og beredskapsdepartementet. Flertallet ser frem til dette arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det bør vurderes flere måter staten kan utøve sin plikt til å tilby borgere uten økonomisk mulighet til å ivareta sine rettslige interesser, tilstrekkelig rettshjelp. Én mulighet er ved innføring av en rettshjelpsgaranti, hvor ulike private aktører potensielt vil kunne tilby rettshjelp til flere, til en lavere kostnad for det offentlige.

Disse medlemmer vil fremheve at det ved bruk av andre tilbydere av rettshjelp til utsatte grupper kan avdekkes om rettshjelp kan ytes til flere enn etter dagens ordning.

Disse medlemmer viser til mandatet som ble gitt til Rettshjelpsutvalget. Etter mandatets punkt 3.8 var oppdraget blant annet:

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

Disse medlemmer peker på at utvalget leverte senere utredningen «NOU: 2020:5 Likhet for loven: Lov om støtte til rettshjelp», som proposisjonen bygger på. Disse medlemmer mener utvalget ikke har belyst hvordan private aktører, ved forsikringsordninger eller på annen måte, kan bidra til å sikre bedre rettshjelp til flere enn i dag. Dette er heller ikke vurdert av departementet ved fremleggelsen av proposisjonen.

Disse medlemmer viser til at mekling bidrar til å løse konflikter på et lavest mulig nivå. Dette gjelder også mekling ved domstolene, men særlig utenrettslig mekling og advokatmekling. Slik sikres de involverte raskere avklaringer og lavere kostnader enn ved prosess for domstolene. Rettshjelpsutvalget anbefalte departementet å utrede spørsmålet om det offentlige også bør dekke kostnader ved utenrettslig mekling. Ved fremleggelsen av proposisjonen er spørsmålet ikke utredet, og i proposisjonen informeres det om at det ikke er planlagt å utrede dette nærmere. Disse medlemmer mener dette er en forspilt sjans til å løse en lang rekke konflikter raskere og rimeligere enn i dag.

Disse medlemmer mener det er fornuftig om departementet utreder en prøveordning hvor andre modeller for fri rettshjelp vurderes. Momenter i utredningen bør blant annet inkludere effektivisering av ordningen, inkludering av flere tilbydere av fri rettshjelp, mulighetene digitalisering gir innen offentlig finansiert rettshjelp, samt flere insentiver for løsning av konflikter på lavest mulig nivå – herunder ulike former for økonomisk bistand til mekling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre mener dette forslaget innebærer en nødvendig oppdatering av gjeldende lovverk for rettshjelp. Disse medlemmer mener de strukturelle endringene i behovsprøvingen for fri rettshjelp som foreslås, er en forbedring av gjeldende ordning, da det vil gi en mer dynamisk og treffsikker ordning enn de gjeldende grensene for økonomisk behovsprøving. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn støtte forslagene i proposisjonen.

Disse medlemmer har videre merket seg Advokatforeningens høringsinnspill i saken, og høringsnotatets siste avsnitt hitsettes i sin helhet:

«Anmodningsvedtaket fra Stortinget i forbindelse med budsjettforliket høsten 2021 innebar at regjeringen skulle «legge frem forslag til ny lov om støtte til rettshjelp i løpet av våren 2023», med bakgrunn i Rettshjelpsutvalgets NOU. Regjeringen har kommet med viktige endringsforslag til behovsprøvingen, men har ikke kommet med forslag til en ny lov. Regjeringen presiserer at dette er første deloppfølging, og at flere kommer. Stortinget kan med fordel be regjeringen komme med neste deloppfølging, deriblant endringer i prioriterte saksområder, hvordan tidsbruken i rettsrådssaker skal reguleres, samt en ny rettshjelpsordning for innsatte, i løpet av inneværende stortingsperiode.»

Disse medlemmer er enige i at neste deloppfølging av NOU 2020:5 bør fremmes innen utløpet av inneværende stortingsperiode. Det er forståelig at oppfølging av utredningen tar noe tid, men disse medlemmer er av den oppfatning at det på et så viktig område som dette er rimelig å kunne forvente at neste deloppfølging av Rettshjelpsutvalgets NOU vil bli forelagt Stortinget innen utløpet av inneværende periode.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme neste deloppfølging av NOU 2020:5 for Stortinget, innen utløpet av inneværende stortingsperiode.»

Ny økonomisk modell for behovsprøvd rettshjelp

Komiteen viser til proposisjonen og er enig i at hovedutfordringene med dagens ordning er at for få faller inn under ordningen, urimelige terskeeffekter ved at parter som er i omtrent samme økonomiske situasjon, kan falle på hver sin side av inntektsgrensen, og at egenandelen rettshjelpmottakeren i dag må betale, tar for lite hensyn til vedkommende sin betalingsevne. Komiteen merker seg at en målsetting bak forslaget er å gi en mer rettferdig og treffsikker rettshjelpsordning slik at flere personer kommer inn under ordningen, og at de som kvalifiserer for rettshjelp, i større grad skal betale en egenandel som er tilpasset deres betalingsevne.

Komiteen merker seg at forslaget viderefører prinsippet om behovsprøving, der den nye modellen innebærer en endring av de økonomiske vilkårene for behovsprøvingen med utgangspunkt i søkerens samlede betalingsevne bestående av inntekt, formue og forsørgerbyrde for barn, samt at det innføres prosentvise egenandeler som fastsettes ut fra søkers betalingsevne. Komiteen viser til lovforslaget om at personer med en betalingsevne som ikke overstiger fem ganger grunnbeløpet i folketrygden, skal ha rett på behovsprøvd rettshjelp.

Komiteen viser til lovforslaget om å fjerne spesieregelen om unntak fra behovsprøving for verneplikti-ge i førstegangstjeneste i tråd med Rettshjelpsutvalgets forslag med henvisning til at ordningen i utgangspunktet ikke gir rettigheter til særskilte persongrupper, men til sakstyper. Komiteen er enig i dette og merker seg at det ikke er kommet innvendinger mot dette i høringsprosessen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at inntektsgrensen for enslige og par ble nominelt videreført fra 2009 til 2021. Dette gjorde at de reelle inntektsgrensene ble redusert med tilnærmet 23 pst. i perioden. I samme periode økte

den reelle årlige gjennomsnittsverdien til grunnbeløpet i folketrygden med litt i overkant av 12 pst. Husholdninger som hadde trygdeytelser som sin primære inntektskilde, mistet dermed sin rett til behovsprøvd rettshjelp i perioden. Dette bidro til at dekningsgraden til rettshjelpordningen ble tilnærmet halvert fra 2009 til 2021. Flertallet viser til at inntektsgrensene ble hevet i både 2022 og i 2023 som følge av budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Grensen for formue ble også oppjustert i 2023. Inntektsgrensen for enslige og par er nå henholdsvis 350 000 kroner og 540 000 kroner. Grensen for formue er 150 000 kroner, for både enslige og par. Departementet anslår at om lag 17 pst. av norske husholdninger hadde krav på behovsprøvd rettshjelp i begynnelsen av 2023.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at formålet med rettshjelpsordningen er å sikre nødvendig juridisk bistand til de som ikke har økonomiske forutsetninger til å skaffe dette selv. Dette flertallet merker seg at flere av høringsinstansene uttrykkelig uttaler at de er positive til forslagene i proposisjonen der det i den nye modellen bygger på en mer helhetlig vurdering av søkers økonomiske situasjon og reelle betalingsevne.

Dette Flertallet viser til at lovforslaget ikke viderefører dagens unntaksbestemmelse i rettshjelploven § 11 (4) og § 16 (4). Dette flertallet har merket seg høringsinnspillet fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som etterlyser en fortsatt sikkerhetsventil, eller anvisning på at vilkårene må fortolkes i overensstemmelse med menneskerettighetene. Dette flertallet viser til at siden den nye modellen innebærer at inntekt og formue ikke lenger skal vurderes separat, men samlet, vil det ikke lenger være behov for en generell adgang til å søke økonomisk dispensasjon. Dette flertallet vil samtidig understreke at det i de tilfellene de foreslåtte grensene vil virke urimelig, vil EMK uansett gå foran rettshjelploven, slik at rettshjelp kan innvilges med grunnlag i EMK. Dette flertallet viser i denne forbindelse til rundskrivet punkt 7.7 der det er presisert at rettshjelploven skal tolkes i samsvar med det som til enhver tid er innholdet EMK. I den grad EMD har utviklet en mer omfattende rett til rettshjelp enn det som følger av rettshjelploven, vil det få betydning for tolkning av loven, jf. menneskerettsloven § 3 jf. § 2. Dette flertallet mener derfor at det ikke er nødvendig å videreføre en sikkerhetsventil i loven.

Komiteens medlem fra Venstre støtter regjeringens intensjon om å la mottagers reelle betalingsevne være avgjørende for om hen har krav på rettshjelp. Samtidig merker dette medlem seg at flere hø-

ringsinstanser tar til orde for at flere forhold må hensyntas i behovsprøvingen. Rettshjelpsalliansen skriver i sitt høringsinnspill at de mener det er rom for en mer individuell vurdering av betalingsevne, uten at det skaper unødvendig mye byråkrati.

Dette medlem viser til at blant annet Rettshjelpsalliansen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Løvemammaene mener at det er uheldig at nødvendige utgifter til egenandeler for helse- og omsorgstjenester ikke er hensyntatt i forslaget. Dette medlem viser til at både Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Rettshjelpalliansen i sitt høringsinnspill skriver følgende:

«Nødvendige utgifter til egenandeler for helse- og omsorgstjenester er ikke hensyntatt i forslaget. Personer som lever med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom kan ha store ekstrautgifter knyttet til det. Som eksempel kan nevnes utgifter til behandling, utgifter til medisiner og ikke minst egenandel for kommunale tjenester og ytelser. Slike utgifter kan utgjøre en så stor økonomisk belastning at det veier opp for det ekstra byråkratiet som ville måtte oppstå i forbindelse med dokumentasjonskrav for utgiftene. Særlig med tanke på at gruppen med en betydelig grad av slike utgifter er relativt liten.»

Dette medlem viser videre til at Løvemammaene i sitt høringsinnspill skriver følgende:

«Løvemammaene mener [...] at utgifter knyttet til det å ha en funksjonsvariasjon eller å ha barn med kronisk sykdom og/eller funksjonsvariasjon, må tas med i vurderingen. Det påløper økte kostnader å leve et liv der alt må tilpasses, og der man er avhengig av medisiner og behandling som også gir økte kostnader. Slike kostnader bør også tas med i det helhetlige bildet når man skal vurdere om personen har rett til fri rettshjelp.»

Dette medlem viser til at departementet i proposisjonen viser til at mange mennesker som lever med funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom, vil motta støtte gjennom andre offentlige ordninger. Dette medlem ønsker i den forbindelse å påpeke at egenandeler til helse- og omsorgstjenester uansett vil føre til økte kostnader for den enkelte.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen forskriftsfeste at egenandeler til helse- og omsorgstjenester trekkes fra ved beregning av betalingsevne til mottakere av fri rettshjelp i behovsprøvede saker.»

Årlig justering av de økonomiske vilkårene i tråd med folketrygdens grunnbeløp

Komiteen viser til forslaget i proposisjonen som, i likhet med Rettshjelputvalgets flertall, lovfester en årlig og automatisk justering av de økonomiske vilkårene

for rettshjelp for å sikre at rettshjelpsordningen ikke svekkes over tid. Komiteen merker seg at forslaget innebærer at den øvre økonomiske grensen for rettshjelp justeres årlig i tråd med folketrygdens grunnbeløp.

Reglene for egenandeler

Komiteen viser til at personer med inntekt under 100 000 kroner i dag er fritatt fra å betale egenandel. Komiteen er kjent med at flertallet i Rettshjelputvalget foreslo å innføre egenandel også for denne gruppen, men at forslaget om å innføre egenandel for de med dårligst råd har møtt sterk motstand i høringen. Komiteen viser til proposisjonen, der regjeringen foreslår at de med dårligst betalingsevne fortsatt skal være fritatt fra å betale egenandel, slik at personer med betalingsevne som ikke overstiger én gang folketrygdens grunnbeløp, ikke skal betale egenandel.

Komiteen merker seg at forslaget for øvrig innebærer at det innføres prosentvise egenandeler som fastsettes på bakgrunn av søkers betalingsevne, og som øker med betalingsevnen, og der egenandelen betales ut fra de samlede advokatutgiftene i saken; det vil si advokatens salær og godtgjøring for advokatens nødvendige reiseutgifter og reisefravær.

Komiteen merker seg at regjeringen, i tråd med samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, ikke følger opp flertallsforslaget i Rettshjelputvalget om at egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at dagens regulering av egenandeler gjør at disse kun i begrenset grad fungerer etter hensikten. Flertallet viser til at dette er hensyntatt gjennom forslaget om en ny regulering i proposisjonen. Flertallet støtter vurderingen av at egenandeler kan bidra til å forhindre unødvendig bruk av, eller overforbruk av, rettshjelpsordningen. Overforbruk av ordningen kan føre til press og lange køer i domstolene, hvilket igjen kan utfordre rettsikkerheten i form av lengre saksbehandlingstid i domstolene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at den foreslåtte modellen for egenandelene er progressiv, og ikke trinnvis, slik at egenandelen for personer med forholdsvis lav betalingsevne fortsatt vil holdes på et beskjedent nivå, og at det er de rettshjelpmottakere som har så høy betalingsevne at de i dag faller utenfor ordningen, som skal betale høye prosentvise egenandeler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialis-

tisk Venstreparti, viser til at Rettshjelpsutvalgets flertallsforslag om at alle skal betale en egenandel, har møtt sterk motstand i høringen. Flertallet er i likhet med regjeringen uenig i utvalgets forslag, og mener en innføring av egenandel i alle saker ville kunne virke imot selve formålet med rettshjelpsordningen, nemlig å sikre likhet for loven uavhengig av økonomisk stilling. Flertallet støtter derfor forslaget i proposisjonen om en videreføring av prinsippet om at personer med særlig lav betalingsevne skal skjermes for kravet om egenandel. Flertallet støtter forslaget om at det innføres en ny og høyere nedre grense som knyttes til grunnbeløpet i folketrygden, fastsatt til 1 G.

Flertallet viser til innspill fra enkelte høringsinstanser som tar til orde for at flere personer med lav eller svært lav betalingsevne kan fritas fra egenbetalingskravet ved å heve den nedre inntektsgrensen. Flertallet viser i den forbindelse til at den nye modellen innebærer at også personer med en noe høyere betalingsevne enn 1 G, og med forsørgeransvar, vil slippe å betale egenandel som følge av at det skal gjøres fradrag i betalingsevnen for personer med forsørgeransvar.

Flertallet mener det er en stor svakhet med dagens modell at den fører til urimelige terskeeffekter, ved at parter som er i omtrent samme økonomiske situasjon, kan falle på hver sin side av inntektsgrensen. En slik uheldig konsekvens vil også kunne innrette der som den nedre grensen heves fra 1 G til 2 G, ved at forskjellen i egenandel mellom de som har en betalingsevne på litt under og litt over 2 G, blir uforholdsmessig stor.

Flertallet påpeker at det i det videre arbeidet med endringer i rettshjelpforskriften og utarbeidelsen av de mer konkrete reglene om egenandeler, sikres at forskriftsendringene vil virke sosialt utjevne.

Flertallet viser til at det er knyttet usikkerhet til hvor treffsikker den nye modellen vil være, og merker seg at regjeringen derfor legger opp til en grundig evaluering av den foreslåtte modellen innen fire år etter implementering, jf. proposisjonen kapittel 8.5.5. Flertallet mener dette vil imøtekomme eventuelle behov for justeringer etter at modellen har fått virke noen år, for å sikre at rettshjelpsordningen fungerer etter hensikten. Flertallet mener at innslagspunktet for egenandelsgrensen, og hvordan denne har virket i praksis, vil være naturlig å se på i en slik evaluering.

Komiteens medlem fra Venstre støtter forslaget om at personer med betalingsevne som ikke overstiger én gang folketrygdens grunnbeløp, ikke skal betale egenandel, da det vil skåne de med dårligst betalingsevne, slik at de ikke kommer dårligere ut enn under inneværende ordning. Dette medlem mener i likhet med departementet at det er andre virkemidler som er mer hensiktsmessige å bruke for å begrense ube-

rettigede søksmål. Dette medlem viser til at det allerede følger av rettshjelploven § 16 siste ledd at søknad kan avslås dersom det er urimelig at det offentlige yter fri sakførsel, og mener at denne unntakshjemmel er en mer hensiktsmessig måte å begrense uberettigede søksmål på.

Dette medlem viser til at en rekke høringsinstanser har foreslått å heve den nedre grensen for å betale egenandel fra en til to ganger folketrygdens grunnbeløp, deriblant Rettshjelpsalliansen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Jussbuss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Jussformidlingen. Dette medlem viser til høringsinnspill fra Jussbuss, hvor de skriver følgende:

«En inntekt på 2 G er svært lav, per i dag en inntekt under 237 240 kr. Dette er fremdeles godt under grensen for lavinntekt. Det å skulle betale selv en symbolsk egenandel vil være krevende med en slik inntekt. Jussbuss mener at det å utsette personer i en slik livssituasjon for innkreving av egenandeler vil kunne gjøre en allerede krevende økonomisk situasjon enda verre.

Gjennom vår saksbehandling opplever vi at selv små kostnader kan avskrekke fra å søke hjelp. Dette gjelder også i saker hvor klienten med stor grad av sannsynlighet ville vunnet frem. Selv minimale kostnader kan derfor medføre at personer lar være å benytte seg av rettshjelpsordningen, til tross for at de har et stort behov for det.

Et annet gjentakende problem er at ressurssterke motparter, herunder utleiery eller arbeidsgivere, bevisst driver prosessen videre for å få mottager av rettshjelp til å gi seg av økonomiske grunner. Dette gjør seg særlig gjeldende i saker hvor rettshjelpsmottaker har prosessrisikoen. Små egenandeler kan i slike tilfeller utgjøre store summer når advokatens tidsbruk øker.

Departementet og Rettshjelpsutvalget uttrykker en bekymring for at rettshjelpsmottaker ikke vil ha noe økonomisk insentiv til å begrense ressursbruken og bruken av rettsapparatet uten en egenandel. Det er ikke vår erfaring som et gratis rettshjelpstiltak at klienter utnytter ordningen. Tvert imot opplever vi at det er høy terskel for mange å oppsøke hjelp, og det er en stor psykisk påkjenning å stå i en rettslig tvist. Dette gjelder særlig for personer med beregningsgrunnlag under 2 G, som ofte allerede er i en sårbar situasjon. I tillegg mener vi hensynet til de mest økonomisk ressursvake bør veie tyngst, og det er viktig å sikre at ingen i denne gruppen faller utenfor ordningen på grunn av avskrekkinge egenandeler.

Som departementet selv påpeker vil inntektene som hadde fulgt av å innføre en egenandel for de med dårligst betalingsevne vært svært beskjedne. Dette gjelder også for dem med beregningsgrunnlag under 2 G, siden størrelsen på egenandelene for denne gruppen ville vært lave. At denne gruppen ikke skal ha en plikt til å betale egenandel vil følgelig innebære en liten utgift for staten, men ha en svært stor betydning for de med lavest betalingsevne.»

Dette medlem mener at Jussbuss i disse avsnittene tar opp mange viktige problemstillinger knyttet til den nedre grensen for betaling av egenandel, herunder den avskrekkinge effekten selv små beløp kan ha for å

oppsøke rettshjelp, og den medfølgende risikoen for å lide rettstap. På denne bakgrunn mener dette medlem at det er god grunn til å evaluere loven etter at den nye modellen har fått virke i noen år, og herunder vurdere om den nedre grensen for betaling av egenandel bør oppjusteres. Hva utfordringen med ressurssterke motparter som trenerer saker for å få rettshjelpsmottakere til å kaste inn håndkleet angår, uttaler Rettshjelpsalliansen følgende i sitt høringsinnspill:

«Nivået på egenandelene er satt ut til forskrift, her er det viktig at det presiseres at økningen skal være progressiv, fra en lav andel av utgiftene og opp til en definert maksimal andel. Proposisjonen legger videre opp til at egenandelene skal øke med ressursbruken i hver enkelt sak, for å gi mottakerne insentiver for å begrense ressursbruken. Enkelte saker kan imidlertid bli svært lange og ressurskrevende uten at klienten kan påvirke det. En form for tak på egenandelene, eller mulighet for begrensning av egenandel etter søknad, bør foreligge.»

Dette medlem merker seg at enkelte høringsinstanser også tar til orde for å heve den øvre grensen fra fem til seks ganger folketrygdens grunnbeløp. Dette medlem viser i denne forbindelse til høringsinnspill fra Jussbuss, hvor de skriver følgende:

«Vi mener [...] at en øvre grense for betalingsevne på 5G er for lav. Klientene som oppsøker Jussbuss har et behov for fri rettshjelp, og er i målgruppen for rettshjelpsordningen. At de velger å oppsøke et gratis studentdrevet tiltak i stedet for å engasjere advokat er et symptom på deres udekkede rettshjelpsbehov.

I 2022 hadde Jussbuss 5 548 registrerte saker. Kun 3% av våre klienter tjente mer enn 6 G. Hele 219 saker gjelder klienter som etter dagens kurs tjente mellom 5G og 6G. Dette tilsvarer oppimot 4% av våre saker i 2022. Dette er mennesker som vil falle utenfor rettshjelpsordningen i departementets forslag i Prop. 124 L.

De fleste sakene blant klientene som tjente mellom 5 og 6 G var i 2022 fordelt på saker om arbeidsrett (21,5%) og husleierett (19,6%). Over halvparten av sakene som faller inn under arbeidsrett gjelder lønn eller oppsigelse. Alle disse sakene har til felles at det som regel er en skjevhet i maktforhold mellom partene. Den ene parten er en privatperson med et udekket rettshjelpsbehov som ser seg nødt til å benytte seg av et studentdrevet rettshjelpstiltak. Den andre parten, om det er utleier eller arbeidsgiver, er ofte en profesjonell og langt mer ressurssterk part.

Det følger av mandatet til rettshjelpsutvalget at et av hovedformålene bak å utvide inntektsgrensen var å bidra til å «skape balanse i styrkeforholdet mellom partene». Dersom den foreslåtte grensen på 5G vedtas, vil den ovennevnte gruppen falle utenfor rettshjelpsordningen. En stor andel av våre klienter i denne gruppen står overfor rettslige problemstillinger hvor det er en klar maktskjevhet i partsforholdet, og vi erfarer at de ikke har mulighet til å dekke advokatutgifter fullt ut.»

Dette medlem viser videre til at departementet i proposisjonen skriver at den foreslåtte modellen bør evalueres, siden det er usikkert om den vil virke etter hensikten. Departementet påpeker selv at modellen

hviler på en rekke usikre forutsetninger. Departementet mener det bør foretas en grundig evaluering og vurderes behov for eventuelle justeringer av den foreslåtte modellen innen fire år etter implementeringen. Dette medlem merker seg at flere høringsinstanser tar til orde for at modellen bør evalueres senest to år etter ikrafttredelsestidspunktet, herunder Juristforbundet.

Dette medlem viser til at Juristforbundet i sitt høringsinnspill skriver at dyrtiden gir behov for oppdaterte økonomiske analyser. Juristforbundet ber om at de økonomiske rammene for forslaget vurderes nøyer enn den knappe omtalen som er gitt i proposisjonen, ved å innhente et bredere kunnskapsgrunnlag, blant annet ved å stille ytterligere spørsmål til Finansdepartementet og eksterne miljøer, for å avklare de fordelingsmessige og velferdsmessige delene av den valgte modellens egenandelsgrenser nærmere. Juristforbundet skriver videre:

«To år med korona, en totalt endret økonomisk situasjon, en totalt endret sikkerhetssituasjon, økende konfliktnivå i samfunnet, større mørketall for vold i nære relasjoner og press mot det psykiske helsevernet ser altså ikke ut til å endre de prognosene som retts- hjelpsutvalget og regjeringen legger til grunn for retts- hjelpsbehovet i samfunnet. Dette kombinert med at det fortsatt ikke er etablert en førstelinjetjeneste for retts- hjelp, samt at oppsøkende retts- hjelpsvirksomhet skjer i ingen eller svært liten grad, medfører at mange ikke vet eller kjenner til sin rett til bistand til retts- hjelp.»

Videre skriver Juristforbundet:

«Det vil være svært viktig at effekten av den første store endringen i retts- hjelpsloven evalueres godt og effektivt og at en evaluering også ses i sammenheng med utviklingen av salærsatsen.»

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at retts- hjelploven evalueres senest to år etter ikrafttredelsestidspunktet for de nye reglene om økonomisk behovsprøving.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere å forskriftsfeste et øvre tak på egenandeler for mottakere av fri retts- hjelp i behovsprøvde saker, eller mulighet for begren- ning av egenandel etter søknad.»

Om etablering av en førstelinjetjeneste

Komiteen viser til at departementet, for å supple- re kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med oppfølgin- gen av NOU 2020:5, i oktober 2022, nedsatte en arbeids- gruppe for å utrede en mulig førstelinjetjeneste for retts- hjelp. Arbeidsgruppen leverte sin rapport til departe- mentet i juni 2023. Komiteen viser til proposisjonen, der regjeringen signaliserer at rapporten om en mulig førstelinjetjeneste vil bli vurdert i forbindelse med den

videre oppfølgingen av Rettshjelputvalgets forslag, og imøteser dette. Komiteen vil understreke at midlene som brukes på retts- hjelpsordningen, bør brukes på en mest mulig målrettet og kostnadseffektiv måte, og at det derfor er viktig at de ulike forslagene om å forbedre ord- ningen vurderes og ses i sammenheng.

Om dekning av motpartens saks- kostnader

Komiteens flertall, medlemmene fra Ar- beiderpartiet, Senterpartiet Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til brev fra komite- en av 1. november 2023, med spørsmål om den foreslåtte endringen i retts- hjelploven § 22 fjerde ledd vil med- føre at den praksis som er lagt til grunn i Prop. 238 L (2020–2021) punkt 15.1.4.3 på side 111 og rundskriv SRF-1/2017 punkt 8.2, ikke lenger vil ha lov- hjemmel. Flertallet merker seg at statsråden i sitt svarbrev til ko- mitéen informerer om at dette er utilsiktet og bør rettes.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Retts- hjelploven § 22 fjerde ledd skal lyde:

Når fri sakførsel er innvilget til voldsofre i erstat- ningssak mot gjerningspersonen eller for den private part i en sak hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudet, skal det også dekke ansvar for motpartens saks- kostnader.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme neste deloppføl- ging av NOU 2020:5 for Stortinget, innen utløpet av inneværende stortingsperiode.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen forskriftsfeste at egenan- deler til helse- og omsorgstjenester trekkes fra ved be- regning av betalingsevne til mottakere av fri retts- hjelp i behovsprøvde saker.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sikre at retts- hjelploven evalueres senest to år etter ikrafttredelsestidspunktet for de nye reglene om økonomisk behovsprøving.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen vurdere å forskriftsfeste et øvre tak på egenandeler for mottakere av fri retts- hjelp

i behovsprøvede saker, eller mulighet for begrensning av egenandel etter søknad.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komite.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving)

I

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

§ 3 andre ledd skal lyde:

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

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Betaling av egenandel*

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

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

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

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Vilkår for fritt rettsråd*

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

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

net starter forberedelse til sak som skal behandles av barneverns- og helsenemnda etter kapittel 14 i barnevernsloven.

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

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

1. i saker etter ekteskapsloven eller barneloven kap. 5, 6, 7 og 8, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring.
2. i saker etter lov 4. juli 1991 nr. 45 om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører.
3. for den skadede eller etterlatte i sak om erstatning for personskade eller tap av forsørger.
4. for leietaker i sak etter tvangsfullbyrdsloven § 13-2 tredje ledd bokstav c når saken gjelder leietakerens bolig.
5. for arbeidstaker i sak etter arbeidsmiljøloven om et arbeidsforhold består eller om erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold.
6. i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12.

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

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

Departementet gir forskrift om det økonomiske vilkåret og utregningen av dette. Herunder kan departementet

også gi regler om det økonomiske vilkåret for personer som er bosatt i utlandet og som søker om fri rettshjelp med behovsprøving.

§ 12 første til tredje ledd skal lyde:

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

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

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

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

§ 12 fjerde ledd oppheves.

§ 13 nytt tredje ledd skal lyde:

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

§16 skal lyde:

§ 16 *Vilkår for fri sakførsel.*

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

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

7. til den som er saksøkt i sak som nevnt i § 11 første ledd nr. 4.

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

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

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

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

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

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

§ 17 første ledd skal lyde:

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

§ 19 nytt tredje ledd skal lyde:

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

§ 22 fjerde ledd skal lyde:

Når fri sakførsel er innvilget til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen eller for den private part i en sak hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudet, skal det også dekke ansvar for motpartens sakskostnader.

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Vilkår for fritak mv.*

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

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

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

Søknad om fritak for rettsgebyr kan avslås når det ikke er rimelig at det offentlige gir slik støtte.

§ 28 skal lyde:

§ 28 *Innhenting av personopplysninger*

*Offentlige organer som behandler søknader om retts-
hjelp kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente fra Fol-
keregisteret og Skatteetaten opplysninger om søker og sø-
kers ektefelle eller samboer som er nødvendige for å vur-
dere om vilkårene for rettshjelp er oppfylt eller har vært
oppfylt i tidligere perioder. Organene skal også ha tilgang
til opplysninger til utredning og produksjon av statis-
tikk.*

II

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.

Oslo, i justiskomiteen, den 28. november 2023

Per-Willy Amundsen

leder

Else Marie Rødby

ordfører

