



Det juridiske fakultet

Fri rettshjelp

Problematikken med dagens inntektsgrense og rettshjelpsutvalgets nye forslag til beregningsgrunnlag.

Bettina Elise Haug

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902 våren 2022

Antall ord: 17 241

«Den letteste måten er å gi rettshjelp. De må få lov til å få prøvd saken sin i retten.»

- *Mustafa Hasan 2.2.22, svar på spørsmål om løsninger politikere kan stå for, slik at flere som Hasan får hjelp.*

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Innhold | 1 |
| 1.1 | Tema og aktualitet | 1 |
| 1.2 | Oppbygging og avgrensning..... | 2 |
| 1.3 | Metode | 3 |
| 1.4 | Historisk del..... | 3 |
| 2 | Hva er fri rettshjelp?..... | 10 |
| 2.1 | Teorier fra 1970- og 80-tallet | 10 |
| 2.2 | Rettshjelpsutvalget av 1976..... | 12 |
| 2.3 | Rettsbegrepets kjerne..... | 13 |
| 2.4 | Formålet med fri rettshjelp | 13 |
| 2.4.1 | Rettshjelpsloven § 1 | 14 |
| 2.5 | Menneskerettigheter og Grunnloven | 15 |
| 2.5.1 | Retten til rettferdig rettergang i Grunnloven..... | 15 |
| 2.5.2 | Retten til rettferdig rettergang i EMK | 18 |
| 2.5.3 | Retten til rettslig bistand | 19 |
| 3 | Gjeldende lovgivning | 23 |
| 3.1 | Rett til rettshjelp | 23 |
| 3.1.1 | Subsidiære aspektet av lovgivningen | 24 |
| 3.1.2 | Fritt rettsråd | 25 |
| 3.1.3 | Fri sakførsel..... | 26 |
| 3.1.4 | Fritak for rettsgebyr..... | 28 |
| 3.1.5 | Økonomiske vilkår | 29 |
| 3.2 | Andre nordiske land..... | 30 |
| 3.2.1 | Danmark | 31 |
| 3.2.2 | Sverige..... | 32 |
| 3.2.3 | Finland..... | 34 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.3 | Fordelene og ulempene av dagens lovgivning | 35 |
| 4 | Rettshjelpsutvalgets forslag..... | 36 |
| 4.1 | Beregningsgrunnlaget..... | 37 |
| 4.1.1 | Bruttoinntekt..... | 38 |
| 4.1.2 | Nettoformue | 38 |
| 4.1.3 | Gjeldsbelastning | 40 |
| 4.1.4 | Forsørgerbyrde | 40 |
| 4.1.5 | Ektefeller og samboere..... | 41 |
| 4.1.6 | Digitalisert løsning | 42 |
| 4.1.7 | Egenandel | 43 |
| 4.2 | Hvilke reelle endringer medfører rettshjelpsutvalgets forslag?..... | 44 |
| 4.3 | Andre tiltak for å bedre rekkevidden av retts hjelp | 46 |
| 4.3.1 | Førstelinetilbud | 46 |
| 4.3.2 | Forskning..... | 47 |
| 4.3.3 | Markedsføring | 48 |
| 5 | Avslutning | 49 |
| 6 | Litteraturliste | 50 |
| | Norske lover | 50 |
| | Internasjonale kilder..... | 51 |
| | Andre lands lover | 51 |
| | Forskrifter..... | 51 |
| | Lovforarbeider..... | 51 |
| | Andre offentlige dokumenter | 52 |
| | Rettspraksis | 53 |
| | Avgjørelser fra EMD..... | 53 |
| | Avgjørelser fra Høyesterett | 53 |
| | Avgjørelser fra lagmannsrettene | 54 |

| | |
|--------------------------------|----|
| Vedtak fra forvaltningen | 54 |
| Litteratur..... | 54 |
| Nettbaserte kilder | 54 |

1 Innhold

1.1 Tema og aktualitet

Norge er en rettsstat som i stor grad er basert på regler i form av både rettigheter og plikter, og vi lever i et samfunn som er gjennomregulert, som gjør at vi må forholde oss til regler i alle aspekter av livet. Fra vi blir født og gjennom barndommen har vi regler som gir oss rettigheter, eksempelvis rett til samvær, rett til utdanning og rett til å si vår mening. Som voksne betaler vi skatt, inngår arbeidsavtaler, kjøper bolig, inngår ekteskap og kan støte på juridiske konflikter i tilknytning til en rekke av disse prosessene.

I et samfunn med så omfattende regelverk er det vanskelig både å vite hvilke rettigheter og plikter man har og må følge, men også forstå hva det innebærer. Ikke alle i samfunnet har like forutsetninger for å forstå lovverket eller ha tilgang til det, og ofte vil det være de svakere gruppene i samfunnet som står ovenfor disse problemene. Selv de som har relativt gode forutsetninger for å skjønne lovverket gjør feil og har problemer med å forstå reglene. Noen eksempler fra nyhetsbilde er den mye omtalte NAV-skandalen og ikke minst pendlerboligskandalen. NAV-skandalen kom for dagen i 2019, og det er antatt at minst 80 personer er uriktig dømt for trygdesvindler og minst 2400 trygdemottakere urettmessig har fått krav om tilbakebetaling.¹

De overnevnte eksemplene er menneskene som har gjort feil, men med forutsetninger for å forstå regelverket og midler til å skaffe juridisk bistand. Hvordan vil det da være for mennesker som havner i juridiske problemer av stor personlig betydning, som ikke har hverken forutsetningene eller midlene til å hjelpe seg selv? Her spiller rettshjelp en viktig rolle, og vil virke som et gode for de i samfunnet som har dårlige økonomiske forutsetninger, men har behov for juridisk bistand.

I bunnen av fri rettshjelp er det en tanke om å hjelpe enkeltindivider å fremme sin sak, og samtidig orientere mannen i gaten om hans rettigheter. Foruten rettigheter og en måte å håndheve dem på har vi ikke lengre et demokratisk samfunn hvor rettssikkerhet og tillit er

¹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Trygdeskandalen> , 30.04.2022 14:30

blant grunnpilarene. Fri rettshjelp er en utrolig viktig måte å legitimere menneskers rettigheter på, opprettholde deres tillit til staten og på denne måten legitimere rettsstaten.

I Norge i dag er det svært få som får benyttet seg av rettshjelpsordningen, fordi ordningen gjennom tiden har blitt utdatert og vi har derfor et stort behov for å erstatte den.² Det er spesielt et aspekt ved rettshjelpsordningen som har fått mer oppmerksomhet i nyhetsbildet, og det er inntekts- og formuesgrensen som økonomiske vilkår for å kunne kvalifisere for behovsprøvd rettshjelp etter lov 13. juni 1980 nr.35 om fri rettshjelp (heretter rettshjelploven el. rhjl.) §§ 11 og 16 annet ledd. Det økonomiske vilkåret består i en statisk inntekts- og formuesgrense som sist ble endret ved årsskifte, og trådte i kraft fra 1. januar 2022. Det er dette økonomiske vilkåret som er kjernen for oppgaven, og vil bli sammenlignet med rettshjelpsutvalget av 2020 sitt beregningsgrunnlag.

I oppgaven vil det rettes lys mot det økonomiske vilkåret for fri rettshjelp, som nevnt. Likevel må en se vilkåret, problemstillingen og hele oppgaven i et rettspolitisk perspektiv. Fordi lovgivningsprosessen er veien mot nye lover og er en sentral del av politikken. Der spørsmålet om hvor penger skal prioriteres, er og vil for alltid, være et politisk spørsmål som skiller enkelt i samfunnet fra andre.

1.2 Oppbygging og avgrensning

Å sammenligne den gjeldende lovgivningen med utvalgets forslag vil i sin helhet bli for omfattende, og oppgaven vil derfor være en grundigere vurdering av de økonomiske kravene framstilt av gjeldende lov og lovforslag. Det avgrenses derfor mot å omhandle konkrete saksområder, men de vil kunne brukes som eksempler. Straffesaker eller strafferelaterte saker faller utenfor denne oppgaven.

Fri rettshjelps historie og dens utvikling, er sentralt i den større forståelsen av hva rettshjelp er og hvorfor den er som den er. Utfra rettshistorie, juridisk teori og lovforslag vil det utledes en forståelse av begrepet rettshjelp. Sammen med dette, og en gjennomgang av de sentrale prinsippene samt hensynene bak fri rettshjelp, vil vi finne kjernen av rettshjelp.

² NOU 2020:5 Likhet for loven og Ot.prp.nr. 35 (1979-1980)

Jeg vil så se på hvem som omfattes av dagens ordning, som er færre enn da loven ble vedtatt. I dette ønsker jeg også å dra inn andre nordiske land. Da vi har mye til felles og samarbeidet i Norden innen velferd og helse- og sosialtjenester har vært fundamentale for hvor vi er nå.

Videre vil jeg gå inn på rettshjelpsutvalget av 2020 sitt forslag til ny lov. Denne loven kan i stor grad endre systemet og ikke bare justere en statisk grense. Herunder vil jeg se på de forskjellige momentene av beregningsgrunnlaget og rettshjelpsutvalgets forslag til egenandelsmodell.

1.3 Metode

Avhandlingen vil besvares gjennom å beskrive, analysere og sammenligne den gjeldende ordningen for fri rettshjelps økonomiske krav og utvalgets forslag til et annet beregningsgrunnlag. Ettersom oppgaven tar for seg å analysere fordeler og ulemper med gjeldende rett og forslag til ny lovgivning vil oppgaven ha et rettspolitisk perspektiv.

Alminnelig juridiske metode vil benyttes gjennom oppgaven i den grad det lar seg gjøre. Det har ved forskningsdelen av denne oppgaven vist seg å være litt sparsommelig med kilder og da særlig innen juridisk litteratur om rettshjelp av nyere tid. Det vil likevel bli lagt fram de kilder som er relevante for denne oppgaven og deres argumenter.

1.4 Historisk del

I norsk rettshistorie og i historien generelt er advokatyret blant de eldste. Selv om yrkestittelen har endret seg gjennom årenes løp, har arbeidsinnholdet gått ut på det samme.

Under middelalderen opererte vi i Norge med ting, hvor gjeldende lov ble presentert, nye lover ble lagd og rettssaker avgjort³. På denne tiden var det i liten grad behov for advokater og det var vanlig å representere seg selv, likevel kunne man ved Gulating representeres av en målsmann, eller så kunne man etter Frostatingloven gi saken til en ombudsmann.

Målsmannen og ombudsmannen måtte velges blant venner eller slekt, fordi å søke seg jobb som rettsfullmektig var forbudt.⁴

³ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

⁴ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

Ordningen fra Gulating ble videreført i Magnus Lagabøtes landslov av 1274, og Frostatingslovens ordning med ombudsmenn ble så videreført i Magnus Lagabøtes bylov av 1276. I denne lovgivningen ser vi starten på noe som kan ligne dagens rettshjelpsordning. Dersom en ikke hadde nok kunnskap eller mannskap skulle kongens ombudsmenn etter landsloven reise sak på hans vegne.⁵ Et slikt lovfestet rettshjelpstilbud ser en ikke i resten av Europa før 1900-tallet.⁶

Gjennom middelalderen og utover 1500-tallet gikk lovgivningen i større og større grad til kongen, og rollen som dømmende makt ble tillagt faglærte lagdommere. Og ettersom mye av saksbehandlingen ble skriftlig ble det behov for spesialister.⁷ Eksempelvis kom det en bestemmelse om bruk av prosessfullmektige for de som ikke kunne tale for seg selv i 1522 av Christian II.⁸ I 1643 ble det gjennom Christian den fjerdes store recess adgang til å åpne såkalt rettshjelpsvirksomhet. Tidligere var betalingen for slikt arbeid de bøter som falt av søksmålet, men ved endringene som kom av Christian den fjerdes store recess ble prokuratorens (datidens navn på advokat) betaling bestemt av borgemester og byråd. Fattige, enker, vanvittige og vergeløse skulle få hjelp uten betaling⁹.

Videre gjennom 1600- og 1700-tallet skjer det en rekke lovendringer, som innebærer både at prokuratorer kunne brukes på landet dersom saken så seg verdig, og at salærsatsen ble bestemt utfra de forskjellige rettergangstrinnene. Disse ble senere fastsatt av retten utfra den konkrete sak. I 1793 kommer offisielt bevillingspraksisen til uttrykk i Cancelli-Promemoria av 6. april 1793. Nå kunne bevilling bli gitt dersom søkeren manglet økonomisk evne til å betale for saken, offentlige stiftelser eller embets- og bestillingsmenn som var nødt til å prosedere om embetshandlinger.¹⁰

Etter unionsoppløsningen med Danmark i 1814 fortsatte denne ordningen, og i en artikkel fra 1819 «Om den alminnelige rettspleien» av den danske juristen Anders Sandøe Ørsted¹¹ ble

⁵ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

⁶ Johnsen, Jon T, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987, side 53

⁷ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

⁸ Johnsen, Jon T, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987, side 54

⁹ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

¹⁰ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 12

¹¹ https://snl.no/Anders_Sand%C3%B8e_%C3%98rsted, 17.02.2022 11:22

praksisen av fri sakførsel og fri rettshjelp drøftet. Med argumenter både for og imot en helt fri rettshjelp er hans hovedpoeng for at den norske og danske modellen synes å være en god middelvei at det vil være mer urimelig om medborgere skulle betale omkostninger ved saken enn parten selv. Motargumentet som ble tillagt mindre vekt var at enhver borger måtte være berettiget fri rettsbeskyttelse i gjengjeld for de skatter han betalte.¹²

I 1907 ble det gitt forslag til en ny lov om rettergangsmåten i tvistemål av sivilprocesskommisjonen der et av forslagene var å innta et kapittel om fri rettergang, men Justisdepartementet fulgte ikke opp forslaget. Begrunnelsen var at de mente slike prinsipielle spørsmål om fri rettergang burde gis av domstolene og hvilken ordning som skulle ha fortrinn måtte løses ved egen lov.¹³ En slik lov ble imidlertid ikke gitt i etterkant.¹⁴ Det skulle gå flere tiår med enkeltbestemmelser om fri rettshjelp for separasjons- og skilsmisssaker, saker angående barn og omsorg for barn, saker om vergemål, psykisk helsevern, militærnektelse, tvangsinnleggelse og trygd¹⁵ før de ble samlet under en lov.

I 1913 kom bevillingsloven som gjorde at advokater fikk monopol på juridisk bistand utenfor rettergang også, som derfor ble kalt rettsrådmonopolet. Likevel var det en viss adgang til å autorisere andre som ønsket å drive rettshjelpsvirksomhet, ved tillatelse fra formannskapet i kommunen.¹⁶ Bakgrunnen for denne endringen var for å forhindre at klienter ble utnyttet, da de hadde få forutsetninger for å vurdere kvaliteten av de forskjellige bistandsyterne.¹⁷ Da monopolloven kom i 1936 ble bestemmelsene om rettsrådsmonopolet endret, slik at bare advokater fikk drive rettsrådsvirksomhet.¹⁸

Samtidig som arbeid gjennom rettshjelpskontor fortsatte ble Sverdrup-Thygeson komiteens utarbeidelse av en landsdekkende fri rettsrådsordning med rettshjelpsnemnder i hvert fylke sendt ut ved rundskriv 1. juni 1961.¹⁹ Etter kritikk ble den siste delen senere endret i et

¹² NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 13

¹³ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 13

¹⁴ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 13

¹⁵ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 14

¹⁶ Jon T Johnsen, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987, side 66

¹⁷ Jon T Johnsen, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987, side 66

¹⁸ Jon T Johnsen, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987, side 68

¹⁹ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 14-15

rundskriv fra departementet 1. november 1962 før ordningen var virkelig i gang, slik at administrasjonen ble flyttet til fylkeskontorene.²⁰

I rundskrivet fra 1961 ble en inntektsgrense satt for enslige og ektefeller, lik den vi har i dag, og grensen ble hevet tre ganger²¹ før Rettshjelpsutvalget av 1976 ble nedsatt.

Rettshjelpsutvalgets utredning ble grunnlaget for det som er dagens gjeldende lovgivning²², og det tidligere fragmenterte regelverket for fri rettshjelp ble nå samlet i en lov.

Ved denne nye loven skjedde det en rekke endringer i rettshjelpsordningen og bestemmelsene som tidligere regulerte rettshjelp. Endringene i rettshjelpsordningen samt å samle alle bestemmelsene på ett sted var hovedgrunnene bak lovforslaget. Da lovgivningen ble gitt var ikke fritt rettsråd begrenset av saksområder det bestemmende for om en advokat tok på seg oppdraget var om saken var nødvendig og om de økonomiske vilkårene for øvrig var oppfylt. Fri sakførsel på sin side opererte fra starten av med prioriterte saksområder, samt at begrepene behovsprøvd og ikke behovsprøvd rettshjelp ble tatt i bruk.²³

I Ot.prp.nr.57 (1983-1984) kom Justisdepartementet med en rekke forslag til endringer i loven for å dempe utgiftsveksten til fri rettshjelp, og advokatenes rett til å innvilge fritt rettsråd ble nå innskrenket til å gjelde innenfor saksområder der retten kunne innvilge behovsprøvd fri sakførsel.²⁴ I 1988 ble det gitt regler om fri rettshjelp uten behovsprøving i utlendingssaker etter utlendingsloven av 1988.²⁵

Det ble i St.meld.nr.16 (1989-1990) lagt fram en rekke forslag til nye endringer i fri rettshjelpsloven for å myke opp det saklige dekningsområdet som sakte, men sikkert, har blitt mer og mer innskrenket, samt myke opp de økonomiske vilkårene. Departementet foreslo også å gjennomføre forsøk med førstelinjetjeneste, offentlige rådgivningskontorer og lokale rettssentre, men disse forslagene ble trukket tilbake da det ble regjeringsskifte i 1989.²⁶

²⁰ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 15

²¹ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 15

²² Lov om fri rettshjelp i 1980

²³ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 35

²⁴ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 35

²⁵ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 35

²⁶ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

Stykkpris for fritt rettsråd ble i 1992 byttet ut til fordel for de ti timene advokatene kunne gi i hver sak.²⁷

På 90-tallet begynte det å opparbeide seg en bekymring for at stadig færre ble omfattet av rettshjelpsordningen, samtidig som utgiftene for ordningen økte. Dette kom til uttrykk i Ot.prp.nr.2 (1994-1995), der Justisdepartementet foreslo å øke inntektsgrensene og, kom med forslag til innsparing av midlene som ble brukt til rettshjelpsordningen, slik at midlene ble brukt på en mer treffende og effektiv måte.²⁸

I 1997 ble rettshjelpsordningen gjort subsidiær til andre ordninger for å spare penger. Samtidig ble retten til fritt rettsråd innskrenket, ved at saker om klage på opphold kun gitt på humanitært grunnlag og saker om utvisning som følge av straffbare forhold ble fjernet.²⁹ Det ble også gjort innskrenkninger i rettshjelpen på andre saksområder, og inntektsgrensen ble nå basert på bruttoinntekt, med en grense på 150 000-170 000 kroner avhengig av forsørgerbyrde.³⁰

Vedtakelsen av menneskerettsloven i norsk lovgivning i 1999 ga, med senere tilføyelser, fem sentrale menneskerettskonvensjoner status som norsk lov med forrang framfor annen norsk lov³¹. Retten til rettferdig rettergang ble nå en del av norsk lov, og i retten til rettferdig rettergang spiller rettshjelpen en rolle spesielt for prinsippet om likebehandling. Retten til en rettferdig rettergang ble anerkjent på et internasjonalt nivå gjennom EMK art.6 nr.1 og SP art.14 nr.1 og ble senere tatt inn i Grunnloven, dette kommer jeg tilbake til i punkt 2.5. Men EMD har i forbindelse med EMK art. 6 nr.1 uttalt at enhver stat må tilrettelegge et rettshjelpssystem etter statens økonomiske evne³².

Det ble igjen uttrykt et behov for et enklere regelverk og departementet anbefalte i St.meld.nr.25 (1999-2000) at loven presist skulle angi når fri rettshjelp vil innvilges.³³

²⁷ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

²⁸ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

²⁹ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁰ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³¹ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, § 3 jf. § 2

³² X v. Storbritannia 10 juli 1980, sak 8158/78, avsnitt 16

³³ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

I 2001 ble merverdiavgift innført på advokattjenester, da det var et ønske om et mer helhetlig avgiftssystem. Samtidig ble inntektsgrensen økt til 200 000 – 210 000 kroner avhengig av forsørgerbyrde.³⁴ Samme år kom det fram i Innst. O. nr. 67 (2001-2002) b at administrasjonskostnadene knyttet til innkrevningen av egenandelene var nesten halvparten av inntekten fra egenandelene. Derfor mente komiteen at egenandelene gjorde regelverket unødig komplisert, og etter mange år med små endringer i egenandelssystemet gikk komiteen inn for å fjerne det.³⁵ I 2003 ble egenandel fjernet, og inntektsgrensen ble endret til 230 000 kroner uavhengig av forsørgerbyrde.³⁶

Som de overnevnte endringene tyder på, ble det etter årtusenskiftet gjort en rekke endringer i rettshjelps- loven og ordningen med formål å gjøre regelverket enklere for brukerne å benytte seg av og forstå seg på. Også i Ot.prp.nr.91 (2003-2004) ble det foreslått tiltak for å gjøre saksbehandlingen raskere og mindre ressurskrevende, reglene om rettshjelp uten behovsprøving for fritt rettsråd, og noen tilfeller av fri sakførsel ble inntatt i loven. Sakstyper som tidligere hadde blitt tildelt fri rettshjelp etter unntaksbestemmelser ble nå inntatt som prioriterte saksområder, det ble innført en formålsbestemmelse og en bestemmelse om lovens subsidiære karakter ble innført.³⁷ Alt dette ble gjennomført og satt i kraft i 2006 med noen ekstra endringer, som at egenandelen ble gjeninnført der advokatene skulle stå for innkrevningen, men de som hadde en inntekt under 100 000 kroner skulle ikke betale egenandel.³⁸ Det ble innført en samlet inntektsgrense for ektefeller og samboere på 345 000 kroner.³⁹ Samtidig som Statens sivilrettsforvaltning fikk oppgaven om å samordne alle fylkesmennenes arbeid med innvilgelse av rettshjelp, og overtok som klageinstans.⁴⁰

I 2009 ble inntektsgrensen hevet til 246 000 for enslige og 369 000 for ektefeller eller samboere, med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen II som ville gjennomføre forslagene lagt

³⁴ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁵ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁶ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁷ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁸ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

³⁹ FOR-2005-12-12-1443, Rettshjelpsforskriften, § 1-1 historisk versjon fra 01.01.2006

⁴⁰ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

fram i St.meld.nr.26 (2008-2009) om å gi en raskere og bedre rettshjelp til flere.⁴¹ I stortingsmeldingen ble det foreslått graderte egenandeler slik at personer med ulike inntekter betalte ulike egenandeler, i tillegg til at de ville gjeninnføre forsørgerfradrag og heve inntektsgrensen.⁴² Departementet mente også at det var behov for nye prioriterte saksområder og etablering av en førstelinjetjeneste.⁴³ Alt i alt førte St.meld.nr.26 (2008-2009) til få endringer, der det eneste som fikk gjennomslag var hevingen av inntektsgrensen og innføringen av førstelinjetjenesten, som kort tid etter gjennomføringen ble lagt på is.

Det er tydelig at det gjennom tiårene har vært forsøkt å gjøre både store og små endringer i rettshjelpsloven, men svært sjeldent har endringene vart. Det virker som om det har vært komplisert å både finne og gjennomføre endringer som faktisk oppnår det de var ment til å gjøre, nemlig å forenkle et altfor komplisert regelverk, effektivisere ordningen for å spare penger og få et mer treffende regelverk.

Det er mange fellestrekk ved alle lovforslagene som er nevnt ovenfor. Alle håper å gjøre radikale og store endringer i rettshjelpsloven for å forbedre den, fordi loven tydelig trenger endringer, men gjennom alle prosessene som kreves for at det skal bli lov må det også inngås politiske kompromisser. Her har rettshjelpsloven gang etter gang tapt, og de små endringene som har blitt gjennomført har endt opp med å gjøre lite for målgruppen i realiteten, og i noen tilfeller ingenting, som igjen har ført til at en har gått tilbake på de endringene som har blitt gjort.

I et historisk perspektiv har det skjedd mange endringer de siste 20 årene, men i realiteten har endringene og forslagene utgjort ganske lite. De har strammet inn hvem som får rettshjelp, innført rettshjelp med og uten behovsprøving, snevret inn saksområdene det gis rettshjelp for, tilført en formålsbestemmelse som også skal ligge i grunnen av vurderingen om hvem som får rettshjelp, gjort lovgivningen subsidiær for å spare penger og en gang iblant hevet inntektsgrensen slik at den akkurat ikke holder tritt med inflasjon og folketrygdens grunnbeløp.

⁴¹ Soria Moria-erklæring II, Politisk plattform for flertallsregjeringen Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009-2013, side 68

⁴² NOU 2020:5 Likhet for loven, side 36

⁴³ NOU 2020: Likhet for loven, side 36

Rettshjelpsbegrepet har etter loven fått et snevrere og snevrere anvendelsesområde, og det kan ikke brukes en generell definisjon av begrepet etter loven.

2 Hva er fri rettshjelp?

2.1 Teorier fra 1970- og 80-tallet

Hva er rettshjelp? Dette er et spørsmål som mange i teoriene fra 1970- og 1980 tallet har forsøkt å svare på. Det er vanskelig å nøyaktig definere hva begrepet rettshjelp betyr, hva som innbefattes i begrepet og hvor man skal avgrense det. I teorien kommer det fram ulike måter å forstå begrepet på, men det synes å være vanskelig å gi det en bestemt mening.

Ståle Eskeland og Just Finne⁴⁴ forsøker å definere begrepet gjennom en utvidet granskning av begrepets forskjellige aspekter. Som utgangspunkt mener de begrepet tufter på tre ulike posisjoner hvor en befinner seg i behov for rettshjelp. Disse er kalt rettighetsposisjon, forhandlingsposisjon og pliktposisjon.

Posisjonene er ment å gi generelle utgangspunkter i tilfeller hvor man kan støte på problemer av en viss art. I rettighetsposisjonen kan rettssubjektet⁴⁵ påberope seg et rettsgrunnlag som gir rett til å nyte et gode eller unngå et onde.⁴⁶ Typisk tilfelle i en forhandlingsposisjon er der en forhandler om et gode eller et onde ved inngåelse av avtale mellom parter.⁴⁷ I pliktposisjonen vil rettssubjektet stå overfor en plikt til å gjøre, tåle eller unnlate noe⁴⁸, og ofte vil slike situasjoner bære preg av tvang fra myndighetene.

Innenfor disse tre posisjonene forsøker så Eskeland og Finne å illustrere de ulike tilfellene og artene av hjelp som vil falle innenfor begrepet rettshjelp. I illustrasjonen av disse tre posisjonene tegner Eskeland og Finne opp forhold mellom borgere og forholdet mellom borgere og forvaltningen⁴⁹, i tillegg til hvilke typer problemer personer kan stå overfor i de

⁴⁴ Eskeland, Ståle og Finne, Just, *Rettskjelp*, Pax forlag, 1973

⁴⁵ Regnes som alle fysiske personer som kan få rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsregler, <https://jusleksikon.no/wiki/Rettssubjekt> (05.04.2022 11:10)

⁴⁶ Eskeland, Ståle og Finne, Just, *Rettskjelp*, Pax forlag, 1973, side 9

⁴⁷ Eskeland, Ståle og Finne, Just, *Rettskjelp*, Pax forlag, 1973, side 9

⁴⁸ Eskeland, Ståle og Finne, Just, *Rettskjelp*, Pax forlag, 1973, side 9

⁴⁹ Eskeland, Ståle og Finne, Just, *Rettskjelp*, Pax forlag, 1973, side 12

ulike posisjonene. Forhold mellom borgere vil typisk gjøre seg gjeldende i rettighets- og forhandlingsposisjoner, da det er typisk i slike tilfeller at en står overfor problemer mellom borgere. Eksempelvis i forhandlinger av en avtale, der begge partene er borgere, kan det oppstå uenigheter og konflikter. Alternativt dersom noen i sin posisjon bruker sin rett til ytring overfor en annen, men retten innskrenkes av forbud mot hatefulle ytringer. Pliktposisjonen vil ikke falle under forholdet mellom borgere fordi borgere ikke kan påføre andre borgere plikter. Det vil heller falle under forholdet mellom borgere som blir påført plikter eller gitt rettigheter av myndigheter eller forvaltningen, slik det står beskrevet i Eskeland og Finnes *Retts hjelp*.

Når det kommer til problemets art er det stor tvil hvorvidt dette bør forstås vidt eller innskrenkende. Eskeland og Finne drøfter også dette i *Retts hjelp*, hvor spørsmålet som foreligger er om det bare er rene juridiske problemer som skal forstås som problemer i retts hjelpssammenheng, eller vil avklaring av tvil ved gjeldende rett også inngå. Eskeland og Finne utelukker her klarlegging av gjeldende rett på et rent teoretisk grunnlag. Likevel er det mulig at klarlegging av gjeldende rett om et konkret problem mellom to parter er av en slik art som kan avhjelpest av retts hjelp. Dette er en sentral del av jobben en advokat gjør, nemlig å utfordre lovverket der det ikke er treffende og der lovverket må endres, som er nødvendig dersom lovgivningen skal virke på en samfunnsdynamisk måte. Eskeland og Finne gir her tre typer problemer basert på de tre posisjonene, ivaretagelse av rettighetsposisjoner, forsvar mot påståtte pliktposisjoner og oppnåelse av ønskede rettighetsposisjoner⁵⁰.

Eskeland og Finne drøfter også innholdet i hjelpens art og mener som utgangspunkt at det må gjøres det som er nødvendig og mulig for å løse problemet. De setter også opp et skille for de tilfeller hvor rettssubjektet påberoper seg et rettsgrunnlag for å hevde sin interesse og tilfeller hvor det ikke påberopes et rettsgrunnlag.

Hjelpens og problemets art vil kun være innenfor retts hjelpsbegrepets innhold i forhandlingsposisjoner og i situasjoner hvor et rettsgrunnlag kan påberopes.⁵¹

⁵⁰ Eskeland, Ståle og Finne, *Just, Retts hjelp*, Pax forlag, 1973, side 17-18

⁵¹ Eskeland, Ståle og Finne, *Just, Retts hjelp*, Pax forlag, 1973, side 19-22

2.2 Rettshjelpsutvalget av 1976

Rettshjelpsutvalget av 1976 tar utgangspunkt i at rettshjelp skal forstås som all den hjelp en advokat kan gi i tilknytning til problemet, og ønsker ikke å gjøre noen nærmere drøftelse av innholdet i begrepet fordi det kan føre til en snevrere ramme enn den som i praksis har ligget til grunn. I likhet med Eskeland og Finne bemerket rettshjelpsutvalget av 1976 at å få avklart gjeldende rett på et teoretisk grunnlag faller utenfor rettshjelpsbegrepets innhold.⁵²

De mener også en del av arbeidet som faller innenfor i forhold til rettshjelp er erfaringstilbakeføring, som kan bidra til endring av gjeldende rettstilstand. Dette vil gjøre at de som er klienter vil ha tilgang på erfaringsbasert juridisk bistand og de som yter vil ha mulighet til å fange opp svakere gruppers erfaringer med regelverket og forvaltningen. Men det understrekes at dette må skje i naturlig tilknytning til en konkret sak.⁵³

Rettshjelpsutvalget fremmer også den juridiske kompetansen som kreves for hjelpen som skal ytes, og mener dette må spille en sentral rolle, men det trenger ikke å være utelukkende. De fremmer at det vil i enkelte tilfeller være relevant at personer fra andre fagområder vil falle innenfor de som yter bistand dersom det er i tilknytning til den juridiske bistanden som skal gis.⁵⁴ Eksempelvis dersom det er en sak mellom borgere og forvaltningen i bygging av ny vei på friluftsområde, og det er av denne grunn behov for ekspert innen naturvern som kan bidra til å forhindre byggingen av vei.

I Ot.prp.nr. 35 (1979-1980) definerte departementet rettshjelp som bistand i rettslige saker i eller utenfor rettergang, hvor problemene som fremmes må ha en rettslig karakter.⁵⁵ Videre syntes ikke departementet at det var hensiktsmessig å forsøke å finne en definisjon som dekker alle de ytelser som bør omfattes av det offentlige rettshjelpstilbudet. De søkte heller å peke på ytelser som ble dekt av rettshjelp hvor kjernen av rettshjelpen var bistand fra jurister.⁵⁶ Departementet var i stor grad enig med rettshjelpsutvalget av 1976 i at rettshjelpens kjerne er bistand fra jurister.

⁵² NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 51

⁵³ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 52

⁵⁴ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 52

⁵⁵ Ot.prp.nr.35 (1979-1980), side 37

⁵⁶ Ot.prp.nr.35 (1979-1980), side 37

2.3 Rettsbegrepets kjerne

En side av rettshjelpsbegrepet som det synes å være bred enighet om er en generell definisjon av begrepets kjerne, og at det er hjelp ytt av en person med juridisk kompetanse for å løse juridiske problemer. Slik det nevnes av både rettshjelpsutvalget av 1976 og som senere også understrekes av departementet vil det ikke være til hensikt å forsøke å innskrenke begrepets betydning noe ytterligere, da dette kan føre til at sentrale grupper av mennesker faller utenfor, eller typer problemer ikke er ansett som viktige nok. Likevel defineres rettshjelpen som gis i Norge i dag av loven. Loven har selv lagt rammer for hvilke saker og hvilke personer som faller innenfor rettshjelp og fri rettshjelp. Skille mellom rettshjelp og fri rettshjelp er at fri rettshjelp gis gratis eller til mindre enn markedsprisen, og rettshjelp er selve innholdet av de problemer som omfattes og den hjelpen som gis i den sammenheng.

Rettshjelp må derfor forstås vidt, slik at en omfavner flest mulige problemstillinger og hjelpen som tilbys strekkes ut i størst mulig grad. Fri rettshjelp er en ordning konstruert for å hjelpe de som står dårligere økonomisk stilt i samfunnet, men som likevel har behov for å få deres sak og rettigheter fremmet. Men for å få et klarere bilde av formålet, hensynene bak rettshjelp og hvorfor dette er en så viktig del av rettsstaten, må en se til rettshjelpsloven og internasjonal lovgivning og praksis.

2.4 Formålet med fri rettshjelp

Likhet for loven er en grunnleggende forutsetning for rettsstaten og et velfungerende demokrati, samt for borgernes tillit til myndighetene og til hverandre.⁵⁷ Vi lever i et stadig mer rettighetsstyrt samfunn, der det å finne sin rett, og kreve den, er komplisert. Rettshjelp er viktig for utsatte og sårbare grupper, ikke bare som rettssikkerhetsgaranti, men som et helt sentralt velferdsgode.

Det offentlige rettshjelpstilbudet retter seg mot mennesker som ofte har komplekse og sammensatte rettshjelpsproblemer av stor menneskelig og/eller velferdsmessig betydning. Og det blir stadig viktigere med tilgang til rettshjelp. God rettshjelp kan bedre levekår for eksempel ved at man får bostøtte, bidrag fra NAV, eller utbetalt lønn som feilaktig blir tilbakeholdt av arbeidsgiver.

⁵⁷ NOU 2020:5 Likhet for loven

I Norge har den generelle utviklingen gått i retning av mer rettighetsbasert lovgivning, som gir enkeltindividet krav som kan forfølges i domstolsapparatet. Mange av våre lovbestemmelser er ment å gi særlig vern til personer eller grupper som ellers ville stille svakt i konflikt med en motpart med store ressurser. Den høye graden av rettighetsbasert lovgivning er i utgangspunktet en styrke for individets rettsikkerhet, og en trygghet for utsatte grupper.

Utfordringen er at lovverket vokser i kompleksitet og omfang. Juridiske tjenester er kostbare, og for dem som har dårlig råd, er det gjerne ikke et reelt alternativ å kjøpe denne type tjenester selv.

Et kjennetegn ved en rettsstat er at borgerne ikke bare formelt, men også reelt har tilgang til kvalifisert rettslig bistand. De fleste vestlige land har derfor offentlige rettshjelpsordninger. Prinsippet om at alle skal ha mulighet til å få prøvd sine rettigheter for domstolene, uavhengig av økonomiske forutsetninger, er av samme grunn anerkjent i menneskerettighetene.

De som får rettshjelp dekket av det offentlige, skal i utgangspunktet også få rettshjelp av samme kvalitet som mer ressurssterke grupper.

2.4.1 Rettshjelpsloven § 1

Det fremgår av rettshjelpslovens § 1 en legaldefinisjon av begrepet som i stor utstrekning understreker det overnevnte. Etter loven om rettshjelp defineres fri rettshjelp som en sosial støtteordning for de som ikke har økonomiske forutsetninger for å ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig eller velferdsmessig betydning. Slik fri rettshjelp skal gis av privatpraktiserende advokater eller offentlige advokatkontor jf. rhjl. § 2.

Formålsparagrafen etablerer en mer presis definisjon av rettshjelp enn det Eskeland og Finne gjør i deres undersøkelser på området. Dette er gjort bevisst for å etablere hvem som kan gi rettshjelp og hvilken type hjelp som tilbys. I utredningen til rettshjelpsloven føyer utvalget seg til at rettshjelp er all den hjelp en advokat kan gi i tilknytning til problemkomplekser⁵⁸.

Formålsbestemmelsen skal brukes som retningsgivende bestemmelse for tolkning av hele loven og i vurderingen av behovsprøvd rettshjelp.⁵⁹

⁵⁸ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 50-51

⁵⁹ SRF-2017-1 punkt 2.1 Lovens formål, side 6

I denne oppgaven er det lovens forståelse av begrepet fri rettshjelp som legges til grunn.

2.5 Menneskerettigheter og Grunnloven

Retten til rettferdig rettergang er forankret i lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (heretter Grunnloven el. Grl.) § 95, i den Europeiske menneskerettighets konvensjonen (heretter EMK) art. 6 nr. 1 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politisk rettigheter (heretter SP) art. 14 nr.1 gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett (heretter menneskerettsloven el. mrl.) jf. §§ 3 og 2 med forrang ved motstrid.

En doktorgrad om fri rettshjelp i Storbritannia, Irland og de nordiske landene, understreker at fri rettshjelp i enkelte tilfeller er lovpålagt gjennom menneskerettighetene⁶⁰. Som nevnt ovenfor fremgår dette av EMK art. 6 nr. 1 og SP art. 14 nr. 1 om retten til en rettferdig rettergang, dette er imidlertid hovedsakelig i saker av strafferettslig natur. Gjennom EMD praksis har omfanget av hvilke saker EMK art. 6 nr. 1 gjelder blitt utvidet til å gjelde enkelte saker med sivile krav.

EMD uttalte i X v. Storbritannia 10 juli 1980 og i P., C. og S. mot Storbritannia jf. Golder v. Storbritannia at en kan ha rett til rettslig bistand i enkelte sivile saker dersom parten ikke har midler til å betale selv⁶¹ og at enhver stat må tilrettelegge et rettshjelpssystem etter statens økonomiske evne⁶². Dette er utledet av EMK art. § 6 nr.1 og SP art. 14 nr. 1 og retten til rettferdig rettergang.

Det er likevel grunn til å anta at de norske reglene tilfredsstiller de krav menneskerettighetene stiller. Dette støttes av rettshjelpsutvalget av 2020 og NIM⁶³.

2.5.1 Retten til rettferdig rettergang i Grunnloven

Retten til en rettferdig rettergang fremgår av Grunnlovens § 95 paragrafen lyder:

⁶⁰ Barlow, Anna, The Machinery of Legal Aid, side 5?

⁶¹ P., C. og S. mot Storbritannia, 16. juli 2002, sak 56547/00, avsnitt 89 og Golder mot Storbritannia, 21. februar 1975, 4451/70, avsnitt 36

⁶² X v. Storbritannia 10 juli 1980, sak 8158/78, avsnitt 16

⁶³ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 42-45 og Høringsuttalelse fra NIM om Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5

«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig.»

Det fremgår tydelig av bestemmelsen at det er tale om en rett som alle og «enhver» har innenfor norsk territorium, uavhengig av deres sosiale status eller økonomiske situasjon. Ordlyden «enhver» er alene tydelig på at retten er ment å omfavne alle, og det er dessuten sikker rett at menneskerettighetene i EMK er ment for alle mennesker, og som forbilde til Grunnlovens del E vil det være naturlig at det samme også gjelder for bestemmelsene i Grunnlovens del E.

«Sin sak» tilsier at en kan legge fram sin sak for domstolene, ikke enhver. Ordlyden krever en nærmere personlig relasjon til saken, hvor en da er part i saken.

I forarbeidene til Grunnloven, ved grunnlovsreformen i 2014, fremgikk det som et alternativ til § 95 formulering at den rettferdige rettergangen skulle gjelde så vel i sivile saker som i straffesaker. I vurderingen ble det fremholdt at uansett formulering vil denne forståelsen være implisitt i bestemmelsen⁶⁴.

Hva som konkret menes med rettferdig rettergang, er noe mer uklart. Rettferdig er et begrep som i ulike kontekster og ulike fagfelter vil ha ulike betydninger. Men rettferdighet kan generelt forstås som at like tilfeller blir behandlet likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, rettferdighet grunner i en generell forståelse av moral som vi alle er oppvokst med, men der er likevel vanskelig å konkret sette ord på hva som ligger i begrepet. Dette påpeker også grunnlovsgiverne at rettferdighet vil ha ulik betydning for ulike mennesker, men at dette er en standard man er vant med i jussen.⁶⁵ Det påpekes her at det derfor er viktig å bruke fornuftig skjønn i anvendelsen av bestemmelsen og se til andre rettskilder.⁶⁶ Dermed vil det variere hva som anses for å være rettferdig rettergang etter sakens natur og om det er en sivil sak eller en straffesak.⁶⁷

Komiteen i Innst. 169s (2012-2013) uttaler at retten til en rettferdig rettergang kan arte seg forskjellig, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang vil være: retten til å la seg

⁶⁴ Dok.nr.16 (2011-2012), side 122

⁶⁵ Dok.nr.16 (2011-2012), side 122

⁶⁶ Dok.nr.16 (2011-2012), side 122

⁶⁷ Innst. 169s (2012-2013). side 11

representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelsen for avgjørelsen, retten til anke og retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.

Retten til rettferdig rettergang regnes også som en helt grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i dagens samfunn⁶⁸, som et middel ment for å virkeliggjøre rettssikkerheten.

Slik det fremgår av forarbeidene til Grunnloven forutsettes det at uttrykket tolkes i lys av nasjonal praksis og allment anerkjent internasjonal praksis. Høyesterett har uttalt på et generelt grunnlag at Grunnloven del E skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men på en slik måte at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning for grunnlovsbestemmelsene som ved konvensjonsbestemmelsene.⁶⁹ Dette fordi det i Norge er Høyesteretts oppgave å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser. Høyesterett har dessuten slått fast i Rt. 2015 s. 385 A i avsnitt 28 at bestemmelsen i Grunnloven § 95 grunnlovfester prinsippet i EMK art.6 nr.1.

I sammenheng med Grunnloven og rettshjelpsloven, heter det i Prop. 14 L (2016-2017) at Grunnloven og internasjonale forpliktelse legger føringer for hvordan rettshjelpsordningen utformes. Departementet går ikke nærmere inn på hva som menes med rettferdig rettergang av § 95, annet enn at bestemmelsen gir uttrykk for dette. Departementet går heller over til å skrive om «rights to a fair trial» etter EMK art. 6 nr.1 og om hvilken rett til rettshjelp denne bestemmelsen gir.⁷⁰

Det vil derfor være nødvendig å se på den internasjonale bestemmelsen for å kunne avgjøre noe nærmere om innholdet av retten til rettferdig rettergang, og i tråd av dette se på internasjonal praksis på området.

⁶⁸ Innst. 169s (2012-2013), side 11

⁶⁹ Rt. 2015 s. 93 A avsnitt 57

⁷⁰ Prop. 14 L (2016-2017), side 3

2.5.2 Retten til rettferdig rettergang i EMK

EMK art. 6 nr.1 er som nevnt forbilde til Grunnloven § 95 og det er her retten til rettferdig rettergang kommer til uttrykk:

«1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law...»

Av ordlyden kan en i stor grad utlede det samme som fremgår av Grunnlovens § 95, nemlig at alle har rett på å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol i saker som gjelder «civil rights and obligations» eller «criminal charge». Med ordlyden «criminal charge» tilsier det at bestemmelsen gjelder for saker av strafferettslig karakter.

I ordlyden «in the determination of civil rights and obligations» kan det utledes tre elementer. Først må saken omhandle rettigheter eller plikter etter nasjonal rett, deretter må saken gjelde sivile krav og til slutt må saken knytte seg til en avgjørelse om rettigheter og plikter.

Ordlyden ble opprinnelig forstått som privatrettslige rettigheter og plikter⁷¹, men den har gjennom en rekke EMD dommer, mange med dissens, fått en utvidet betydning og anvendelsesområde. I EMD dommen Roche mot Storbritannia, uttaler EMD at bestemmelsen omfatter bare de krav, som i det minste anerkjennes på prosedabelt grunnlag, i nasjonal rett.⁷² Med dette menes at sakens krav må kunne føre fram i en nasjonal domstol, dersom det ikke gjør det vil det ikke vær grunnlag for at kravet kan fremmes for internasjonale domstoler.

I storkammerdommen Ferrazzini mot Italia fant EMD at saker av offentligrettslig preg kan gå under forståelsen av «civil» i EMK art. 6 nr. 1⁷³, men EMD påpeker at rettigheter og plikter som finnes for individer ikke nødvendigvis er sivile av natur, for eksempel politiske rettigheter og plikter, anses ikke som sivile av natur.⁷⁴

⁷¹ Jussi Erik Pedersen og Jens Edvin A Skoghøy, *Grunnleggende Sivilprosess*, Universitetsforlaget 2022, side 35

⁷² Roche mot Storbritannia, 19. oktober 2005, sak 32555/96, avsnitt 117

⁷³ Ferrazzini mot Italia, 12. juni 2001, sak 44759/98, avsnitt 27

⁷⁴ Ferrazzini mot Italia, 12. juni 2001, sak 44759/98, avsnitt 28

Det fremgår av NOU 2001:32 A at EMK art.6 nr.1 gir rett til en rettferdig rettergang, så framtr det er en reell tvist om vedkommendes «borgerlige rettigheter og plikter», og at saken gjelder en avgjørelse av nettopp denne tvisten.⁷⁵

Storkammerdommen fra EMD Stanev mot Bulgaria slår fast både det som fremkommer av Golder mot Storbritannia og Roche mot Storbritannia:

«The Court reiterates that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his or her civil rights and obligations brought before a court or tribunal (see *Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, § 36, Series A no. 18). This “right to a court”, of which the right of access is an aspect, may be relied on by anyone who considers on arguable grounds that an interference with the exercise of his or her civil rights is unlawful and complains that no possibility was afforded to submit that claim to a court meeting the requirements of Article 6 § 1.»⁷⁶

Altså sikrer EMK art. 6 nr. 1 enhver rett til å få sine krav, tilknyttet sine sivile rettigheter og plikter, ført for en domstol. Men denne retten til domstolsbehandling er ikke absolutt, fordi den kan begrenses dersom det foreligger et legitimt formål for begrensningen, begrensningen er proporsjonal og den ikke gripe inn i det som er kjernen av adgangen til domstolen.⁷⁷

Det kan gjennom den overnevnte EMD praksisen utledes en rekke rettigheter av EMK art.6 nr.1, samt at retten til domstoladgang strekker seg til sivile saker og i noen tilfeller offentligrettslige saker. Det er likevel mer sentralt for denne oppgaven hvordan retten til rettslig bistand kan utledes av EMK art. 6 nr. 1 og bestemmelsens tilknytning opp mot rettshjelp.

2.5.3 Retten til rettslig bistand

Retten til rettslig bistand kan utledes av «access to court» og «equality of arms», som er såkalte garantier for EMK art.6 nr. 1. Før det drøftes nærmere om retten til rettslig bistand må

⁷⁵ NOU 2001:32 A Rett på sak, side 157

⁷⁶ Stanev mot Bulgaria, 17. januar 2012, sak 36760/06, avsnitt 229

⁷⁷ Stanev mot Bulgaria, 17. januar 2012, sak 36760/06, avsnitt 230

det ses nærmere på «access to court» og «equality of arms», og hva disse prinsippene innebærer.

«**Access to court**» ble definert i Golder mot Storbritannia fra 1975 der EMD uttalte at selv om retten til tilgang på domstol ikke eksplisitt fremgår av bestemmelsen, kan en likevel tolke det ut av bestemmelsen at retten til tilgang på domstol er innforstått i EMK art.6 nr.1.⁷⁸ Retten til tilgang på domstol kan utledes av EMK art.6 nr.1 ordlyd. Av ordlyden har alle rett til å få sine krav tilknyttet sine sivile rettigheter og plikter bragt foran en domstol, og på denne måten innehar EMK art.6 nr.1 retten til en domstol og i lengden av dette retten til tilgang på domstol.⁷⁹

Golder mot Storbritannia gjaldt en fange ved navn Golder, som ønsket å fremlegge søksmål mot en fengselsbetjent mens han fortsatt satt i fengsel. Bakgrunnen for søksmålet var at Golder hadde blitt uskyldig anklaget av en fengselsbetjent for å ha vært medskyldig i en voldshendelse i fengslet, som førte til en rekke uheldige konsekvenser for Golder, som å bli skilt fra hovedgruppen av fanger.⁸⁰ Spørsmålet i saken bragt for EMD var om EMK art.6 nr.1 var begrenset til bare å gjelde retten til en rettferdig rettergang i saker som allerede var under behandling eller om den sikrer en rett til tilgang på domstol for enhver som ønsker å innlede en sak for å få sine sivile rettigheter og plikter avgjort.⁸¹

Retten til domstolstilgang har blitt tatt opp i en rekke saker foran EMD etter Golder mot Storbritannia, hvor det forsøkes til en viss grad å klarlegge noe av bestemmelsens innhold.

I Airey mot Irland var hovedspørsmålet om klageren i saken, Mrs. Airey, hadde «access to court» etter EMK art.6 nr. 1.⁸² I tillegg til å gå inn på et så generelt spørsmål er saken blant de første som omtaler fri rettshjelp i sivile saker, i henhold til EMK art.6 nr.1. Saken handlet om en kvinne med lite midler og uten forutsetninger til å føre sin egen sak om separasjon, der separasjonen kom som følge av vold og mishandling.⁸³ Mrs. Airey anså sin rett til

⁷⁸ Golder mot Storbritannia, 21. februar 1975, sak 4451/70, avsnitt 28-36

⁷⁹ Guide on artical 6 – right to a fair trial, side 26-27

⁸⁰ Golder mot Storbritannia, 21. februar 1975, sak 4451/70, avsnitt 10-15

⁸¹ Golder mot Storbritannia, 21. februar 1975, sak 4451/70, avsnitt 25

⁸² Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 21 og 22

⁸³ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 8 og 9

domstolstilgang som krenket fordi hun selv ikke hadde forutsetninger for å føre saken eller midler til å betale en advokat og Irland hadde på dette tidspunktet ingen form for fri rettshjelp⁸⁴. Det var derfor i realiteten ikke en tilgang til å gå til domstolene. Det sentrale for EMD var vurderingen av om Mrs. Airey opptreden uten bistand fra advokat ville være effektiv, slik at hun på en akseptabel og tilfredsstillende måte kunne fremme sin sak.⁸⁵

EMD kom til at Mrs. Aireys sak om separasjon klart var innenfor det som forstås som en sivil rettighet under EMK art.6 nr.1, samt at Mrs. Airey ikke hadde en effektiv tilgang på domstol på bakgrunn av en rekke punkter.⁸⁶ EMD la særlig vekt på at saksbehandlingen i den aktuelle domstolen var avansert, fordi saker om separasjon kun kunne føres for High Court.⁸⁷ I tillegg var reglene for separasjon i Irland svært kompliserte og krevde at partene førte bevis og eksaminerte vitnene, samt at saken var preget av sterke følelser.⁸⁸

Som et resultat av denne dommen ble det utviklet et prinsipp om at menneskerettighetene som følger av EMK skal være praktiske og effektive i bruk, og ikke «theoretical or illusory». Prinsippet blir omtalt som effektivitetsprinsippet og skal sikre at borgere har en klar og praktisk mulighet til å benytte seg av sine rettigheter. Effektivitetsprinsippet har senere blitt omtalt i en rekke EMD dommer, eksempelvis Zubac mot Kroatia, Bellet mot Frankrike og Nunes Dias mot Portugal.⁸⁹

Både i Aerts mot Belgia og P., C. og S mot Storbritannia ble EMK art.6 nr.1 ansett som krenket. I den ene saken fordi klageren hadde fått avslag på fri sakførsel for anke på en sak hvor hjemstaten krevde oppmøte av advokat.⁹⁰ Den andre saken omhandlet omsorgsovertakelse av et nyfødt barn med en etterfølgende tvangsadopsjon, hvor de ikke ble tildelt nye advokater etter de først tildelte advokatene takk seg fra saken slik at mor i saken måtte føre saken alene.⁹¹ Selv om det var veldig forskjellige faktum, ble begge sakene ansett

⁸⁴ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 9

⁸⁵ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 24

⁸⁶ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 24

⁸⁷ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 24

⁸⁸ Airey mot Irland, 9. oktober 1979, sak 6289/73, avsnitt 24

⁸⁹ Guide on artical 6 – right to a fair trial, side 28

⁹⁰ Aerts mot Belgia, 30. juli 1998, sak 25357/94, avsnitt 7-20

⁹¹ P., C. og S. mot Storbritannia, 16. juli 2002, sak 56547/00, avsnitt 38-72 og avsnitt 81

som en krenkelse av EMK art.6 nr.1 rett til tilgang på en effektiv og rettferdig domstol. I sistnevnte sak ble det lagt vekt på sakens komplekse natur, viktigheten av det som stod på spill og de sterke følelsene som en slik sak fører med.⁹² Selv om det er enighet at rettshjelp ikke er noe en direkte har krav på i sivile saker etter EMK art. 6 nr.1, uttalte EMD at å unnlate å gi en søker rettslig bistand kan bryte med EMK art. 6 nr.1 der denne bistanden er nødvendig for en effektiv tilgang til domstol, dersom juridisk representasjon er et krav, saken er av kompleks natur og sakstypen.⁹³

I *McVicar mot Storbritannia* ble ikke EMK art.6 nr.1 ansett som krenket da en journalist måtte representere seg selv i en sak om ærekrenkelser, fordi han ikke hadde råd til å fortsette å betale for juridisk bistand. I hovedsak ble de samme elementene vurdert som er nevnt i de andre sakene: lovverkets kompleksitet, personens evne til å legge fram saken og følelser knyttet til saken og saksgangen.⁹⁴ EMD anerkjente at det var veldig krevende å representere seg selv i en slik sak, men la stor vekt på at *McVicar* hadde vært representert av advokat før saken kom opp for retten.⁹⁵ Andre momenter som ble dratt fram var *McVicar*'s evne til å effektivt representere seg selv, da han var en velutdannet og kompetent journalist og hadde tidligere representert seg selv i en mindre sak.⁹⁶ Lovverket på området ble heller ikke ansett å være veldig komplisert, og den følelsesmessige tilknytningen til saken kunne ikke sies å være like sterk i slike saker som i eksempelvis familiesaker.⁹⁷

«**Equality of arms**» ble utledet i *Steel and Morris mot Storbritannia* som en rettighet som sammen med «access to court» må ivaretas for å sikre retten til en rettferdig rettergang.⁹⁸ Det understrekes da både av EMD i *Steel and Morris mot Storbritannia* og i EMDs uttalelse om art.6 at denne retten ikke krever at statene tilrettelegger for en total likhet mellom partene.⁹⁹ Målet med denne rettigheten er at forholdet mellom partene ikke åpenlyst fører til en mye

⁹² P., C. og S. mot Storbritannia, 16. juli 2002, sak 56547/00, avsnitt 95

⁹³ P., C. og S. mot Storbritannia, 16. juli 2002, sak 56547/00, avsnitt 89

⁹⁴ *McVicar mot Storbritannia*, 7.mai 2002, sak 46311/99, avsnitt 51-54

⁹⁵ *McVicar mot Storbritannia*, 7.mai 2002, sak 46311/99, avsnitt 51

⁹⁶ *McVicar mot Storbritannia*, 7.mai 2002, sak 46311/99, avsnitt 51 og 53

⁹⁷ *McVicar mot Storbritannia*, 7.mai 2002, sak 46311/99, avsnitt 55 og 61

⁹⁸ *Steel and Morris mot Storbritannia*, 6. April 2005, sak 68416/01 avsnitt 59

⁹⁹ *Steel and Morris mot Storbritannia*, 6. April 2005, sak 68416/01 avsnitt 62 og Guide on artical 6 – right to a fair trial, side 87

større fordel for den ene enn for den andre, slik at det oppfattes som urettferdig. Slik som i Steel and Morris mot Storbritannia, hvor Steel og Morris, som to demonstranter fra London Greenpeace, ikke hadde råd til å betale for rettshjelp i injurienesaken mot McDonalds, og hvor McDonalds var representert av advokater som var spesialiserte i injurienesaker.¹⁰⁰

Prinsippet om «Equality of arms» blir også betegnet av Jussi Erik Pedersen som likebehandlingsprinsippet og har relevans i sivile saker i Norge og har allmenn rekkevidde.¹⁰¹ Med dette menes det at prinsippet gjelder for fremleggelse av bevis og argumentasjon om faktiske spørsmål, samtidig som det gjelder for presentasjon av rettslige synspunkter.¹⁰² Det understrekes her at likebehandlingsprinsippet ikke er til hinder for at styrkeforholdet mellom partene er forskjellig.¹⁰³

3 Gjeldende lovgivning

3.1 Rett til rettshjelp

Loven skiller mellom ulike typer rettshjelp som rettsråd og sakførsel. I tillegg skiller det mellom behovsprøvde saker og ikke behovsprøvde saker, og unntakene fra begge. De ikke behovsprøvde sakene er foreslått flyttet til særlovgivning av rettshjelpsutvalget, fordi kjernen i disse sakene er så ulik fra de med behovsprøving og bærer preg av tvang.

Det fremgår av § 4 at fri rettshjelp gis som utgangspunkt til fysiske personer, men kan gis til ideelle sammenslutninger når særlige grunner taler for det.

Ved dagens lovgivning for fri rettshjelp foreligger det flere vilkår. I tillegg til at vilkårene som følger av §§ 11 og 16 må være oppfylt, følger det av formålsparagrafen at det er nødvendig med juridisk bistand. Det fremgår av blant annet lagmannsdommen LB-2007-33474 at:

¹⁰⁰ Steel and Morris mot Storbritannia

¹⁰¹ Jussi Erik Pedersen og Jens Edvin A. Skoghøy, *Grunnleggende sivilprosess*, Universitetsforlaget 2020, side 54-55

¹⁰² Jussi Erik Pedersen og Jens Edvin A. Skoghøy, *Grunnleggende sivilprosess*, Universitetsforlaget 2020, side 55

¹⁰³ Jussi Erik Pedersen og Jens Edvin A. Skoghøy, *Grunnleggende sivilprosess*, Universitetsforlaget 2020, side 55

«Det er et grunnvilkår for fri rettshjelp at rettshjelpen er «nødvendig».»¹⁰⁴

Dette er basert på det tidligere rundskrivet fra Justis- og politidepartementet hvor det understrekes at formålsbestemmelsen gir uttrykk for at det må være nødvendig med juridisk bistand for å kunne få fri rettshjelp¹⁰⁵. I det nye rundskrivet fra Statens sivilrettsforvaltning, som erstatter G-2005-12, fremgår det at formålsbestemmelsen er retningsgivende for tolkningen av enhver bestemmelse i loven¹⁰⁶. Altså er det ikke lengre definert som et grunnvilkår, men mer som en føring for forståelsen av resten av loven, og lovens vilkår.

En skiller da mellom saker som er behovsprøvde og saker som ikke er det. Sakene som ikke er behovsprøvde både ved fritt rettsråd og fri sakførsel fremgår av rettshjelpsloven §§ 11 og 16 første ledd. Behovsprøvde saker ved fritt rettsråd og fri sakførsel følger av §§ 11 og 16 annet ledd, og fritak for rettsgebyr følger av § 25. Dette står nærmere beskrevet i punktene om fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr.

3.1.1 Subsidiære aspektet av lovgivningen

Fri rettshjelp gis ikke dersom sakens natur dekkes av andre ordninger som er opplistet i rettshjelpsloven § 5. Fri rettshjelp er også som utgangspunkt begrenset til enkelte saksområder, som fremgår av lovens §§ 11 og 16 første og annet ledd. Her legger loven et skille mellom fritt rettsråd som følger av § 11 og fri sakførsel som fremgår av § 16. Dette er to av de typer fri rettshjelp som gis etter loven, i tillegg kan det gis fritak for rettsgebyr.

Lovgivningens subsidiære karakter får også betydning dersom det offentliges opplysnings- og veiledningsplikt kan oppfylle den nødvendige juridiske bistanden. Dette, og lovens subsidiære karakter, har blitt understreket i en rekke dommer fra lagmannsrettene og vedtak fra Statens sivilrettsforvaltning, hvor det har blitt uttalt:

¹⁰⁴ LB-2007-33474, avsnitt 10 jf. LB-2007-72366, LB-2007-42796 og G-2005-12

¹⁰⁵ G-2005-12, side 5

¹⁰⁶ SRF-2017-1 punkt 2.1 Lovens formål, side 6

«Fri rettshjelp omfatter ikke bistand som dekkes av andre ordninger eller som kan erstattes på annen måte, herunder gjennom det offentlige opplysnings- og veiledningsplikt.»¹⁰⁷

Som det fremgår av dette er det et absolutt vilkår at den juridiske bistanden ikke dekkes på andre måter, først da kan det videre vurderes om vilkårene til fritt rettsråd og fri sakførsel er oppfylt etter lovens § 11 og 16.¹⁰⁸

3.1.2 Fritt rettsråd

Fri rettshjelp i form av fritt rettsråd gis i tilfeller som ikke omfattes av § 15, i behandling for forliksrådet, jordskifteretten og voldgiftssaker jf. §10.

Fritt rettsråd gis uten behovsprøving etter § 11 første ledd, og disse sakene kan en få innvilget fri rettshjelp uten noe mer prøving. Dette er saker som bærer preg av en spesiell type sårbarhet, og er tilfeller med stor personlig eller velferdsmessig betydning. Disse sakene innvilges fri rettshjelp uten en nærmere vurdering av noen økonomiske vilkår.¹⁰⁹

Dette er sakstyper som: utlendingssaker, barnevernssaker, saker om erstatning etter straffeforfølgelse, saker om erstatning for voldsoffer overfor gjerningspersonen, saker om vernepliktige i førstegangstjenesten, rett for fornærmede til konsultasjon før anmeldelse i straffesaker av en gitt karakter, saker om tvangsekteskap og saker om undersøkelse og behandling uten eget samtykke under psykisk helsevern.

I all hovedsak gjelder alle disse sakstypene i tilfeller hvor en på den ene siden har sårbare enkeltindivider og på den andre siden har forvaltningsmyndigheter eller staten selv. Sakene karakteriseres av et ubalansert maktforhold, som kan virke skremmende og belastende da staten er den øverste myndighet. Da er det viktig at en kan få hevdet sin rett, enten det er å få omgjort vedtak eller å få krevd erstatning for en krenkelse påført av staten selv.

Det fremgår av § 11 annet ledd vilkårene for behovsprøvd rettshjelp. Så dersom saken ikke dekkes av andre ordninger kan fri rettshjelp innvilges dersom de økonomiske vilkårene er

¹⁰⁷ LB-2007-42796 jf. LB-2008-29346, LB-2007-72366, LB-2007-33474, REHJ-2021-176, REHJ-2021-175 og SRF-2017-1 side 19 (viderefører G-2005-12 side 5)

¹⁰⁸ Se også SRF-2017-1 punkt 6.4.1 Generelt, side 39

¹⁰⁹ SFR-2017-1 punkt 6.3 Fritt rettsråd i prioriterte saker uten økonomiske behovsprøving, side 34

oppfylt, og saksforholdet er positivt nevnt i § 11 annet ledd. Saksforholdene som dekkes av fri rettshjelp etter § 11 annet ledd, fremgår av § 11 annet ledd nr. 1 til nr. 7.

Det kan gjøres unntak fra saksforholdene i § 11 annet ledd etter § 11 tredje ledd dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt, samt at saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I vurderingen av dette skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksforholdene nevnt i § 11 første og annet ledd.

De økonomiske vilkårene er fastsatt i en forskrift, som nylig ble endret. I dag er de økonomiske vilkårene en inntektsgrense på 320 000 kroner for enslige og 490 000 kroner for ektefeller eller andre med som lever sammen med felles økonomi, samt en formuesgrense på 100 000 kroner¹¹⁰. Dette er grenser som utgjør et tak på personers inntekt og formue for å kunne ha rett på fri rettshjelp. Dersom en person har en inntekt på mer enn 320 000 eller formue på mer enn 100 000 kroner, er ikke vedkommende kvalifisert for fri rettshjelp etter loven.

Det finnes likevel en snever unntaksbestemmelse for denne inntekts- og formuesgrensen dersom utgiftene til juridisk bistand er betydelige i forhold til søkerens situasjon, jf. rhjl. § 11 fjerde ledd. Det fremgår så av Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom utgiftene og inntekten og formuen, og størrelsen på overskridelsen av inntekt- og formuesgrensen sett i sammenheng med sakens omfang.¹¹¹ Jo større inntekts- og formuesoverskridelsen er, desto større må utgiftene for juridisk bistand være for at det kan være aktuelt å innvilge fri rettshjelp.

3.1.3 Fri sakførsel

Fri rettshjelp i sivile saker for de alminnelige domstolene¹¹², særdomstolene¹¹³, visse forvaltningsorganer samt arbeidsretten gis som fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr jf. § 15. Fri sakførsel omfatter salær til prosessfullmektig, behandlingsgebyr og sideutgifter, rettergangsskritt ved annen domstol, sakkyndige, partenes utgifter, utgifter til anke,

¹¹⁰ FOR-2005-12-12-1443 § 1-1

¹¹¹ SRF-2017-1 punkt 4.4.1 Generelt, side 29

¹¹² Jf. lov 13. august 1915 nr.5 om domstolene (heretter domstolloven) § 1 nr. 1 til nr. 3

¹¹³ Jf. domstolloven § 2

rettspolitisk arbeid, bistand til å få gjennomført dommen. Dette er utgifter som kan eller skal dekkes helt eller delvis av fri sakførsel.

Fri sakførsel innvilges uten behovsprøving etter § 16 første ledd i sakstyper som: vernepliktige i militærnekt, overprøving av administrative tvangsinngrep, søksmål anbefalt av Stortingets ombudsmann, utlendingssaker, begjært fratatt rettslig handleevne eller begjærer vedtak om rettslig handleevne opphevet, advokat oppnevnt for å ivareta barns interesser, samt saker om erstatning for voldsoffer overfor gjerningspersonen, saker om vernepliktige i førstegangstjenesten og tvangsekteskap. I disse sakene innvilges fri sakførsel uten noen nærmere vilkår til inntekt eller formue.

Fri sakførsel som følger av § 16 annet ledd og § 17 annet ledd er behovsprøvde saker som må oppfylle vilkårene som blir oppstilt, om relevant saksforhold og økonomiske vilkår, samt at det ikke er urimelig at det offentlige betaler for slik bistand jf. § 16 siste ledd og § 17 annet ledd.

Saksforhold som oppfyller vilkårene etter § 16 annet ledd er: saker etter barneloven kapittel 5,6,7 og 8, saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring, saker etter ekteskapsloven, saker om personskader, oppsigelse i husleieforhold, stillingsvernsaker etter arbeidsmiljøloven, barnebortføring til Norge og anke til Trygderetten.

Det følger av § 16 tredje ledd, likt som § 11 tredje ledd at det kan gjøres unntak for saksforholdene dersom det økonomiske vilkåret er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Også her legges det vekt på likhetstrekk med saksforholdene nevnt i § 16 første og annet ledd.

I likhet med § 11 fjerde ledd legges det også til grunn en forholdsmessighetsvurdering¹¹⁴ etter § 16 fjerde ledd, med de samme vurderingsmomentene. Det er i denne vurderingen forskjellen mellom fritt rettsråd og fri sakførsel gjør seg gjeldende. I realiteten er utgiftene for fri sakførsel betydelig større og en vil i større grad ha mulighet til å dispensere fra de økonomiske vilkårene.

¹¹⁴ Se avsnitt 8 og 9 under Fritt rettsråd

Det fremgår i rundskrivet av Statens sivilrettsforvaltning at det er en presumsjon at utgifter i forbindelse med fritt rettsråd ikke vil bli betydelige sett i forhold med søkerens økonomiske situasjon. Til forskjell er utgifter knyttet til å føre sak for domstolene vesentlig dyrere, og vil utgjøre en vesentlig utgift i forhold til enhver person med alminnelig inntekt.¹¹⁵

Det fremgår av rundskrivet fra Statens sivilrettsforvaltning¹¹⁶ at dette i seg selv ikke er nok. Dersom inntektsoverskridelsen er mer enn 20 000 kroner må det sannsynliggjøres at saken vil medføre kostnader klart utover en gjennomsnittssak.¹¹⁷ Akkurat grensen på 20 000 kroner er satt fordi departementet har i praksis lagt til grunn at det ikke bør dispenseres dersom inntektsoverskridelsen er større enn 15 000 til 20 000 kroner.¹¹⁸

Dispensasjonsadgangen er ment å hindre at de absolutte inntekts- og formuesgrensene skal gi urimelige utslag i enkelttilfeller.¹¹⁹ Det fremgår av Høyesterett at en kan fravike inntekts- og formuesgrensen dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.¹²⁰ Høyesteretts ankeutvalg opphevet lagmannsrettens beslutning, på bakgrunn av at lagmannsretten ikke hadde lagt til grunn alle opplysningene for å vurdere en fravikelse av inntektsgrensen, samt en uriktig lovforståelse. Ved søknad om fri sakførsel i ankesak for lagmannsretten ble søknaden avslått fordi søker hadde årsinntekt over inntektsgrensen, men lagmannsretten orienterte søker om muligheten til å søke fri sakførsel dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon, med en særskilt søknad og med nærmere begrunnelse. Noe søkeren hadde gjort, men lagmannsretten fant ingen grunn til å endre på sin beslutning, uten å gi en begrunnelse.¹²¹

3.1.4 Fritak for rettsgebyr

Fritak for rettsgebyr omfatter behandlingsgebyr og sideutgifter for domstol eller forvaltningsorgan bevilningen gjelder, rettsgebyr etter rettsgebyrloven, vitners og sakkyndiges

¹¹⁵ SRF-2017-1 punkt 4.4.2 Fritt rettsråd, side 30

¹¹⁶ SRF-2017-1 punkt 4.4.3 Fri sakførsel, side 30

¹¹⁷ SRF-2017-1 punkt 4.4.3 Fri sakførsel, side 30

¹¹⁸ Ot.prp.nr.91 (2003-2004), side 36

¹¹⁹ Ot.prp.nr.91 (2003-2004), side 36

¹²⁰ HR-2016-111-U

¹²¹ HR-2016-111-U

godtgjørelse etter lov med samme navn, og etter lov om utdrag i tvistemål og straffesak jf. § 24.

Hovedvilkåret for å få innvilget fritak for rettsgebyr er at bevilling for fritt rettsråd er gitt etter § 22.

Unntakene ses i sammenheng med unntaket for bevilling av fri sakførsel, altså det økonomiske vilkåret og det som nærmer følger av § 16 annet eller fjerde ledd. Domstolene kan også tillate slikt unntak i saker om skifte jf. rhjl. § 25 tredje ledd.

3.1.5 Økonomiske vilkår

De økonomiske vilkårene er de samme for fritt rettsråd og fri sakførsel. Som nevnt tidligere er de fastsatt i en forskrift, som nylig ble endret. I dag er de økonomiske vilkårene en inntektsgrense på 320 000 kroner for enslige og 490 000 kroner for par med felles økonomi, samt en formuesgrense lydende 100 000 kroner.¹²² Dette er grenser som utgjør et tak på personers inntekt og formue for å kunne ha rett på fri retts hjelp.

Hovedforskjellen ved det økonomiske vilkåret mellom fritt rettsråd og fri sakførsel gjør seg gjeldende i de tilfeller hvor det kan dispenseres fra inntekts- og formuesgrensene. Etter loven er unntaket det samme og følger av §§ 11 og 16 fjerde ledd. For at en skal kunne dispensere fra de økonomiske vilkårene må utgiftene være betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.

Den snevre unntaksregelen for inntekts- og formuesgrensen fremgår av rhjl. §§ 11 og 16 fjerde ledd. Det fremgår så av Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering av utgiftene og inntekten og formuen, samt størrelsen på overskridelsen av inntekt- og formuesgrensen sett i sammenheng med sakens omfang.¹²³ Jo større inntekts- og formuesoverskridelsen er, desto større må utgiftene for juridisk bistand være for at det kan være aktuelt å innvilge fri retts hjelp. Dette vil oftere være tilfellet ved fri sakførsel enn for fritt rettsråd, fordi utgiftene ved domstolsbehandling er vesentlig høyere enn utgifter til rådgivning og bistand fra en advokat.

¹²² FOR-2005-12-12-1443 § 1-1

¹²³ SRF-2017-1 punkt 4.4.1 Generelt, side 29

I vurderingen av søkerens økonomiske situasjon skal det gjøres en samlet vurdering, hvor det i noen grad kan legges vekt på gjeld, forsørgelsesbyrde og nødvendige ekstraordinære utgifter søkeren har.¹²⁴ Dersom søkeren er under gjeldsordning er også dette et moment som kan vektlegges i vurderingen av søkerens økonomiske situasjon¹²⁵, men det tas fortsatt utgangspunkt i den samlede bruttoinntekt ved forholdsmessighetsvurderingen.¹²⁶

Statistikk fra 2020 viser at 370 049 mennesker var uføre¹²⁷, og hadde etter de tidligere inntektsgrensene i liten grad rett på fri rettshjelp. De tidligere grensene var inntekt under 246 000 som enslig og 369 000 som par med felles økonomi, og med en grense på 100 000 i formue. Disse ble erstattet i januar 2022 med nye inntektsgrenser for fri rettshjelp.

I realiteten endrer ikke den nye inntektsgrensen noe for hvem som får rettshjelp. Tallene fra SSB, da noe eldre, viser at folk som er uføretrygde og ikke oppfyller det økonomiske vilkåret er mange. Dette er uten å ha tatt i betraktning de årlige endringene i folketrygdens grunnbeløp som er utgangspunktet for folketrygden. Endringene kommer hvert år i mai, og årets endringer vil trolig gjøre inntektsgrensens endring mer eller mindre ubetydelige.

3.2 Andre nordiske land

De nordiske landene har en felles historie som går langt tilbake. Den felles historien har gjort at vi har mange likhetstrekk og karakteristikk som er særegne for de nordiske landene. Vi er bundet av språk, historie, kultur og geografi. Noe særegent ved utviklingen av fri rettshjelp i Norge og Danmark er at den er den samme fram til 1814. I nyere tid har de nordiske landenes klare nasjonale egenhet bidratt til et tydeligere skille, men likevel er likhetene mange.

Kanskje den største likheten er rettssystemene, der selv om de ikke er helt like, minner de mye om hverandre.¹²⁸ Dette gjør en komparativ analyse av rettshjelp i de ulike landene enklere, da en ikke trenger å ta høyde for store ulikheter i selve rettssystemet.

¹²⁴ SRF-2017-1 punkt 4.4.1 Generelt, side 29

¹²⁵ HR-2011-328-U, nevnt i sammenheng med rhjl. § 16 fjerde ledd om søkerens økonomiske situasjon, gjelder tilsvarende for § 11 fjerde ledd om søkerens økonomiske situasjon.

¹²⁶ SRF-2017-1 punkt 4.4.1 Generelt, side 29

¹²⁷ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede> 7.02.2022 15:54

¹²⁸ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 46

Forskjellene ligger i hvordan de ulike landene har valgt å systematisere og organisere rettshjelpstilbudet. Anna Barlow skrev i sin doktorgrad om rettshjelp at det er en stor bredde av hvilke saker de ulike statene dekker ved rettshjelptilbudet i de respektive statene. I noen stater dekkes nesten alle sivile krav, mens andre har en veldig innskrenket liste over hvilke saker som dekkes av rettshjelp. Norge er en av de sistnevnte statene sammen med England og Wales. England og Wales vil ikke bli behandlet noe nærmere i denne oppgaven, men Danmark, Sverige og Finland vil behandles nedenfor.

3.2.1 Danmark

I Danmark er rettshjelp på rådgivningsstadiet delt inn i tre trinn, hvor hvert trinn gir ulike typer rettshjelp. Reglene om rettshjelp i Danmark er gitt i retsplejeloven, og mer spesifikt kapittel 31 om retshjælp og fri proces.

Første trinn er et førstelinjetilbud hvor alle kan få grunnleggende muntlig rådgivning i alle typer saker, der rettshjelpen i dette trinnet er gratis¹²⁹ og gis av advokatvakter og rettshjelpskontorer. Gjennom andre trinn gis rådgivning utover den helt grunnleggende muntlige rådgivningen som gis i første trinn av advokater, men til forskjell fra første trinn betales det en egenandel for rådgivning. Tredje trinn gis, i likhet med andre trinn, av advokater og det betales egenandel for rettshjelp også i forbindelse med forliksforhandlinger.¹³⁰ Egenandelen på trinn to er 25 % av utgiftene og på trinn tre er egenandelen 50% uavhengig av søkerens inntekt.¹³¹

Behovsprøvd rettshjelp i andre og tredje trinn gis ikke til siktede eller tiltalte i straffesaker, saker av ervervsmessig karakter, saker om gjeldssanering, saker som angår eller er under behandling hos en forvaltningsmyndighet eller et privat tvisteløsningsorgan som er godkjent av ervervsministeren. Dette fremgår av retsplejeloven kapittel 31 § 323 stk. 4 1) til 4). Rettshjelp kan likevel gis ved klage over forvaltningsavgjørelser.

I likhet med norsk lovgivning er også det danske rettshjelpstilbudet subsidiært til eksempelvis rettshjelpsforsikring.

¹²⁹ Retsplejeloven kapittel 31 § 323 stk. 2

¹³⁰ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 47

¹³¹ Retsplejeloven kapittel 31 § 323 stk. 6

Behovsprøvd rettshjelp på rettssaksstadiet gis av advokater uten egenandel og i utgangspunktet i alle typer saker dersom søkeren vurderes å ha en rimelig grunn til å føre sak. I denne vurderingen legges det vekt på sakens betydning for søkeren, muligheten søkeren har for medhold i saken, tvistemålets verdi, de forventede sakskostnader og muligheten for at saken kan løses i et annet tvisteløsningsorgan. Saker om ekteskap og foreldreansvar gis rettshjelp uten denne rimelighetsvurderingen, med noen unntak.

Saker som ikke oppfyller de øvrige vilkårene kan innvilges dersom særlige grunner taler for det. Dette vil typisk være saker av prinsipiell karakter eller av alminnelig offentlig interesse, eller saker som har vesentlig betydning for søkerens sosiale eller ervervsmessige situasjon.¹³²

I visse saker gis rettshjelp uten behovsprøving, eksempelvis i barnevernssaker, barnebertføringsaker og utlendingssaker. Reglene for disse type saker fremgår av de enkelte lover som regulerer det aktuelle rettsområdet.¹³³

De økonomiske vilkårene i Danmark ligner noe på de norske da det er en inntektsgrense for den behovsprøvede rettshjelpen. Inntektsgrensen i Danmark reguleres årlig i takt med lønnsutviklingen, noe som ikke er tilfelle i Norge. I 2022 ligger inntektsgrensen på 348 000 DK for enslige og 442 000 DK for par, som fremgår av § 325.¹³⁴ Inntektsgrensen forhøyes med 60 000 DK for hvert barn under 18 år som bor hos søkeren eller er i overveiende grad forsørget av søkeren.

3.2.2 Sverige

Reglene om behovsprøvd rettshjelp og førstelinjerettshjelp i Sverige er gitt i rättshjälplagen¹³⁵. Etter de svenske reglene om rettshjelp har alle rett til rådgivning av en advokat i opptil to timer mot en fast avgift som halveres dersom beregningsgrunnlaget for økonomisk behovsprøving er lavere enn 75 000 SEK.¹³⁶ Utover denne rådgivningen må

¹³² Retsplejeloven kapittel 31 § 329

¹³³ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 48

¹³⁴ https://themis.dk/synopsis/docs/Lovsamling/Retsplejelovens_kapitel_31.html, 23.02.2022 20:28

¹³⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rattshjalplag-19961619_sfs-1996-1619, 23.02.2022 21:03

¹³⁶ Rättshjälplagen 4 §

søkeren behøve rettslig bistand. Denne bistanden gis av privatpraktiserende advokater, og støtte til denne type bistand gis hovedsakelig bare til fysiske personer.¹³⁷

Svensk rettshjelp opererer ikke med prioriterte saksområder, men det finnes en del begrensninger i en generell rett til støtte. På samme måte som i Norge og Danmark er rettshjelpsordningen ment å være subsidiær, som vil si at en ikke får offentlig rettshjelp dersom en har forsikring som dekker støtten. I Sverige strekker den subsidiære karakteren seg enda lengre, der dersom søkeren av rettshjelp burde hatt en rettshjelpsforsikring kan vedkommende søknad avslås.¹³⁸ Støtte til rettshjelp i Sverige gis bare dersom det med hensyn til sakens art og betydning, tvistemålets verdi og omstendighetene for øvrig gjør det rimelig at staten bidrar til kostnadene jf. rättsjäpplagen 8 §.

Som i Danmark har også den svenske rettshjelpen begrensninger til enkelte saksområder som ikke får støtte. Disse fremgår av den svenske rättsjäpplagen 10 §, som eksempelvis gjeld hjelp til å opprette testamente, hjelp til gjeldssanering og saker om eiendomsskatt. På noen saksområder kan støtte innvilges bare dersom det er særlige grunner til det. Dette er saker om skilsmisse og tilhørende spørsmål, saker om barnebidrag, om skatt, toll eller avgifter, saker der tvistegjenstanden er verdt mindre enn halve prisbasbeloppet¹³⁹, saker som behandles i utlandet og saker som har oppstått som følge av søkerens næringsvirksomhet.¹⁴⁰

Utenlandske borgere som ikke er eller har vært bosatt i Sverige gis det bare rettshjelp dersom det er særlige grunner til det.

Reglene om behovsprøvd og ikke-behovsprøvd er skilt fra hverandre, der de sistnevnte reglene er gitt i lovene som regulerer de aktuelle saksområdene. Gratis rettshjelp gis uten behovsprøving i en rekke barnevernssaker, utlendingssaker, saker om psykisk helsevern og saker om tvangsinnleggelse av rusmisbrukere.¹⁴¹

¹³⁷ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 46

¹³⁸ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 46

¹³⁹ <https://www.regeringen.se/artiklar/2021/09/prisbasbelopp-for-2022-faststallt/> (08.03.2022 12:30), i 2022 er prisbasbeloppet 49 300 SEK, altså 24 650 SEK (tilsvarer ca. 23 320 NOK)

¹⁴⁰ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 47 og Rättsjäpplagen 11 og 13 §§

¹⁴¹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 47

I Sverige benytter de et beregningsgrunnlag som ikke må overstige 260 000 SEK som økonomisk vilkår, og dette beregningsgrunnlaget fastsettes på bakgrunn av personlig inntekt, formue og forsørgerbyrde. Dette er annerledes enn det norske og det danske økonomiske vilkåret, som er basert på et fast bestemt beløp.¹⁴² Utfra dette beregningsgrunnlaget betales en egenandel som varierer fra 2 til 40 prosent.

3.2.3 Finland

I Finland deles rettshjelpsordningen inn etter flere stadier: rådgivningsstadiet, rettshjelp med og uten behovsprøving og rettssaksstadiet.

Under rådgivningsstadiet gis det rådgivende rettshjelp av offentlige rettshjelpskontor, men kan også gis av privatpraktiserende advokater dersom offentlige rettshjelpskontorer ikke har mulighet til å bistå i hastesaker, eller dersom det ikke er tillit mellom rettshjelpssøkeren og advokaten. På dette stadiet gis det enkel rådgivning over telefon eller gjennom en chattetjeneste uavhengig av økonomiske forutsetninger.¹⁴³

Rettshjelp utover denne rådgivningen innvilges etter behovsprøving, hvor søkeren ved innvilgning betaler en egenandel som varierer utfra disponibel inntekt fra 2 til 75 prosent. Det kan medføre en tilleggsegenandel basert på søkerens formue. Rettshjelp kan gis uten behovsprøving i utlendingssaker.¹⁴⁴

På rettssaksstadiet gis rettshjelpen av offentlige rettshjelpskontor eller privatpraktiserende advokater. I utgangspunktet dekkes alle typer saker av ordningen, men ikke dersom rettshjelpsbehovet dekkes av retten til forsvarer eller bistandsadvokat. På lik linje med Sverige opererer også Finland med enkelte sakstyper som er unntatt retten for rettshjelp, som i saker om skatter og avgifter, med mindre det finnes særlige grunner til å gi rettshjelp.¹⁴⁵

Ordningen har likevel noen generelle unntak fra retten til rettshjelp for å forhindre misbruk av ordningen, slike den svenske ordningen gjør. Dette er i tilfeller der saken har liten betydning for søkeren, dersom rettshjelp åpenbart ikke er formålstjenlig sammenlignet med nytten

¹⁴² Rättshjälpslagen 6 og 38 §§

¹⁴³ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 48

¹⁴⁴ NOU 2020: Likhet for loven, side 48

¹⁴⁵ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 48

søkeren får av rettshjelpen, dersom saken vil få karakter av rettsmisbruk, og dersom kravet saken handler om er overdratt til søkeren og det er grunn til å tro at det har skjedd for å få rett til rettshjelp.¹⁴⁶ I Finland tar lovgivningen utgangspunkt i å negativt begrense omfanget, sammenlignet med Norge hvor vi har positivt listet opp det som omfattes av ordningen.

3.3 Fordelene og ulempene av dagens lovgivning

Hovedsakelig går fordelene med dagens økonomiske vilkår utpå at grensen er statisk eller nominell, som gjør den er veldig enkel å forholde seg til for alle som benytter seg av den¹⁴⁷. Dette gjelder saksbehandlere, advokater og søkeren selv. På denne måten krever det svært lite ressurser fra advokater og andre som bistår en søker med å forklare eller hjelpe de med de økonomiske vilkårene.

Ulempene med dagens lovgivning er at den økonomiske grensen ikke har blitt endret på siden 2009 før nå ved årsskifte. Historisk har det vist seg at grensen ikke har blitt endret ofte, også før 2009. Den økonomiske grensen etter dagens lovgivning har gang etter gang blitt nedprioritert i kampen om økonomisk ressurser i de ulike regjeringers budsjetter¹⁴⁸. I stedet for å være en selvregulerende grense som endres i takt med lønnsutvikling og inflasjon, må dagens økonomiske grense justeres gjennom politiske vedtak.

Disse ulempene har videre ført til at alle uføre i Norge per 2021 falt utenfor ordningen for behovsprøvd rettshjelp¹⁴⁹, slik at selv de i samfunnet vårt som ikke har jobb og som økonomisk er blant de svakeste ikke har rett på behovsprøvd rettshjelp etter rhjl. §§ 11 og 16 annet og tredje ledd. Som resultat er en stor del av den tiltenkte målgruppen for fri rettshjelp etterlatt uten rett til slik juridisk bistand.

I tillegg gir dagens økonomiske vilkår uheldig utslag, da den ikke tar med andre faktorer som kan påvirke en persons reelle betalingsevne. Vilkårene tar ikke tilstrekkelig høyde for, eller hensyn til individuelle forskjeller som kan være av stor betydning. Spesielt med hensyn til

¹⁴⁶ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 48

¹⁴⁷ Høringssvar Fylkesmannen i Vestland, side 7

¹⁴⁸ Høringssvar Jussbuss, side 7

¹⁴⁹ Høringssvar Advokatforeningen, side 11

gjelds- og forsørgelsesgrad. Høyere gjeld blant folk flest og stor forsørgelsesgrad vil medføre mindre midler til rettshjelp.

Fordelene med dagens ordning er få. Dermed kan en med stor fordel se til våre naboland slik utvalget har gjort, men en kan også fortsette forskning på rettsområdet for å undersøke andre muligheter innen rettshjelp. Eksempelvis kan det innføres en førstelinjetjeneste igjen, som i samarbeid med kontinuerlig forskning kan avdekke problemer og samtidig videreutvikle rettshjelpsordningen i takt med behov.

4 Rettshjelpsutvalgets forslag

Rettshjelpsutvalget understreker sterkt svikten i fri rettshjelpsordningen ved den faste beløpsgrensen¹⁵⁰, som ikke endres dynamisk med andre viktige faktorer som lønn og priser generelt styrt av inflasjon. Deres forslag er et økonomisk vilkår som er knyttet opp mot grunnbeløpet i folketrygden¹⁵¹, som er et grunnlag for beregning av trygde- og pensjonsytelser med en dynamisk utvikling. I tillegg til dette har rettshjelpsutvalget foreslått at det er den behovsprøvde rettshjelpen som skal reguleres i den nye rettshjelpsloven, og rettshjelp uten behovsprøving skal reguleres i den respektive lovgivningen.

Utvalget fra Ot.prp.nr.35 (1979-1980) uttrykte allerede da et behov for å endre de økonomiske vilkårene for fritt rettsråd, da vilkårene fremsto som for strenge.¹⁵² Den gang ble det også foreslått et økonomisk vilkår som var knyttet opp mot folketrygdens grunnbeløp. Slik rettshjelpsutvalget foreslo i NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge¹⁵³. Ideen om å knytte beløpsgrensen opp til folketrygdens grunnbeløp ble ikke videreført, men tanken om at beløpsgrensen burde justeres med jevne mellomrom for å følge de generelle økonomiske utviklingene har blitt tatt opp i St.meld.nr.16 (1989-1990), Ot.prp.nr. 2 (1994-1995), St.meld.nr.25 (1999-2000) og St.meld.nr.26 (2008-2009), hvor departementet gang på gang har forsøkt å få justert inntektsgrensen i samsvar med samfunnsøkonomiske utviklinger.

¹⁵⁰ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 17

¹⁵¹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 17

¹⁵² Ot.prp.nr.35 (1979-1980), side 22

¹⁵³ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 69

Allerede i ot.prp.nr.35 (1979-1980) ble det tatt med uttalelser fra institutt for rettssosiologi ved UiO hvor behovet for rettshjelp utdypes. Det fremgår her at juridiske problemer er utbredt og behovet for bistand var stort. Omfattende regelverk, kompliserte forvaltningsapparater, og framveksten av folketrygdordningen var blant disse juridiske problemene. Dette er problemer som en fortsatt kan se i dag. Regelverket og organiseringen av forvaltningsapparater har ikke blitt mindre kompliserte og omfattende siden 1979.

Bakgrunnen for rettshjelpsutvalgets nye forslag er at det er et behov for større omlegginger av gjeldende lovgivning.¹⁵⁴ Dette for at flere skal omfattes av rettshjelpsordningen og samtidig finne alternative måter å organisere ordningen på slik at penger kan spares.

Statistikken som det tidligere har blitt vist til og nevnt viser at få til ingen som er uføre har rett til behovsprøvd rettshjelp. Dersom en skal ha en ordning for rettshjelp må den som minstekrav kunne fungere og oppfylle lovens formål.

Domstolsadministrasjonen påpeker at endringer i de økonomiske vilkårene og forslaget til å knytte retten opp mot folketrygdens grunnbeløp vil føre til en mer effektiv og dynamisk rettshjelp.¹⁵⁵

4.1 Beregningsgrunnlaget

I rettshjelpsutvalgets lovforslag fremgår de økonomiske vilkårene som utgjør beregningsgrunnlaget av forslaget § 5. Støtte til rettshjelp gis etter lovforslaget til personer som har et økonomisk beregningsgrunnlag etter annet eller fjerde ledd, og det ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp. Altså knyttes de økonomiske vilkårene opp mot folketrygdens grunnbeløp, noe som mange er positive til.¹⁵⁶

Videre følger det av lovforslagets § 5 annet ledd en rekke variabler satt opp for å ta høyde for individuelle forskjeller, som også er knyttet opp mot folketrygdens grunnbeløp. De ulike variablene formelen består av er bruttoinntekt, nettoformue, gjeldsbelastninger og

¹⁵⁴ NOU 2020:5 Likhet for loven, side 17

¹⁵⁵ Høringssvar Domstolsadministrasjonen, side 2

¹⁵⁶ Se blant annet høringssvar fra Jusshjelpa i Nord-Norge, Advokatforeningen, Statsforvalteren i Innlandet, Vetsland, Møre og Romsdal, Oslo og Viken, Trøndelag og Rogaland, JussBuss, Juristforbundet og Rettshjelpssentralen m.m.

forsørgerbyrde. Disse, sammen med rettshjelpsutvalgets egenandelsmodell vil bli behandlet hver for seg nedenfor.

4.1.1 Bruttoinntekt

Slik det fremgår av rettshjelpsutvalgets utredning vil beregningsgrunnlaget også ta utgangspunkt i bruttoinntekt, men bruttoinntekten skal vurderes samlet med nettoformue i stedet for en separat oppstilling av kravene.¹⁵⁷ Bruttoinntekt vil si all form for skattbar inntekt, slik det følger av lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (heretter skatteloven) femte kapittel, uten fradrag.

Statsforvalteren i Innlandet er positive til at det fortsettes å ta utgangspunkt i bruttoinntekten, og at bruttoinntekten kan bekreftes via skatteligning og skatteetatens a-ordning.¹⁵⁸ En skatteligning er en oversikt over alminnelig inntekt, hvor mye som er betalt i skatt, hvilken skatteklasser en er i og hvor mye formue som er oppført på en.¹⁵⁹ Skatteetatens a-ordning er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og skatteetaten, som i tillegg er en digital ordning.¹⁶⁰

Skattedirektoratet har kommet med noen bemerkninger som omhandler begrepet bruttoinntekt og relasjonen til skatteloven. De mener det er upresist og at det ikke burde vært særmerknader knyttet til kap 5. selv om begrepet synes å stemme mer overens med skatteloven § 12-2.

Videre mener de at dette legger til grunn uriktig forståelse av skattelovens bestemmelser om skattepliktig inntekter.¹⁶¹ Skattedirektoratet har ikke noe mer å tilføye til rettshjelpsutvalgets beregningsgrunnlag.

4.1.2 Nettoformue

Rettshjelpsutvalget har i forslaget sitt valgt å ta med positiv nettoformue i denne vurderingen. Nettoformue skal da inngå i beregningsgrunnlaget, men med et bunnfradrag.¹⁶² Dette vil si

¹⁵⁷ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 140

¹⁵⁸ Høringssvar Statsforvalteren i Innlandet, side 3

¹⁵⁹ <https://soliditetd.no/faq/informasjon-registrert-paa-meg/skatteligning-inntekt> 15.03.22 19:46

¹⁶⁰ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/> 15.03.22 19:47

¹⁶¹ Høringssvar Skattedirektoratet

¹⁶² NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

verdien av en persons eiendom og eiendeler etter avdrag. Utvalget har foreslått at 50 prosent av den positive nettoformuen skal vektas i beregningsgrunnlaget.¹⁶³ Med i dette har utvalget også foreslått at verdien av bolig og annen realkapital skal inngå i nettoformue.

Slik som bruttoinntekten baserer også nettoformuen seg på folketrygdens grunnbeløp, nærmere bestemt bunnfradraget. Bunnfradraget er foreslått satt til en halv ganger nettoformue som overstiger 7,5 G for boligeiere og en halv ganger nettoformue som overstiger 2 G for de som ikke eier bolig.¹⁶⁴ Dette skaper et skille mellom de som er boligeiere og de som leier, som skal gjøre at færre boligeiere dekkes av ordningen.

Retts hjelpsutvalget går grundig gjennom fordelene og ulempene med forslaget, men mener det er riktig med et høyere bunnfradrag for boligeiere.¹⁶⁵ Dersom to personer med relativt like situasjoner, der den ene eier bolig og den andre leier, men ingen av personene faller innenfor ordningen. Der de likevel har behov for juridisk bistand men ikke har betalingsevne vil personen med bolig stå overfor en situasjon hvor han må velge mellom å selge bolig for å kunne betale for juridisk bistand eller ikke få juridisk bistand. Personen som leier må da velge mellom å finne en billigere plass å leie eller ikke få for juridisk bistand.¹⁶⁶ Da vil tanken at mulighetene for en som leier er mer begrenset for å dekke et juridisk behov enn de som eier bolig. Likevel kan det virker svært inngripende og urimelig at en kanskje måtte selge boligen sin for å få juridisk bistand. Da spesielt dersom det er en familie som har behov for juridisk bistand og det er en mulighet for at det vil ha en negativ innvirkning på barna.

Statens sivilrettsforvaltning er i utgangspunktet svært positive til de økonomiske vilkårene, men ser problemer i at verdien av egen bolig skal inntas. De mener det bør ses nærmere på i kontekst av at personer som leier tilsynelatende gis bunnfradrag på 2 G, som da vil bestå av personens kontanter og likvide midler. Slik Statens sivilrettsforvaltning forstår dette kan en rettshjelpssøker uten bolig kunne ha en formue på 200 000 kroner, uten at det blir vektlagt.¹⁶⁷ Om dette blir helt riktig er lite trolig, fordi 200 000 kroner kan vær avsatte midler til egenkapital for kjøp av egen bolig, men dette vil likevel være 200 000 kroner i formue.

¹⁶³ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

¹⁶⁴ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

¹⁶⁵ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 142

¹⁶⁶ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 142

¹⁶⁷ Høringssvar Statens sivilrettsforvaltning, side 20

Likevel er det viktig å presentere slike eksempler i et mer nyansert lys, fordi menneskers liv og økonomiske situasjon sjeldent er svart-hvitt.

Statsforvalteren i Rogaland er positive til at formelen vil bidra til å vise en persons reelle økonomiske situasjon, men påpeker forskjellene i likningsverdien av bolig etter hvor man er bosatt. Der likningsverdien av egen bolig i større byer er høyere enn i utkanten av byen, eller i distrikter. Dette er noe som Statsforvalteren i Rogaland mener kan gi uheldige utfall av hvem som får rettshjelp.¹⁶⁸

4.1.3 Gjeldsbelastning

Rettskjøpsutvalget har også foreslått at det tas hensyn til gjeld og gjeldsbelastning i beregningsgrunnlaget.¹⁶⁹ Mer spesifikt er forslaget fra rettskjøpsutvalget at det gis fradrag for renteutgifter knyttet til gjeld som en ikke kan innfris ved å selge formuesobjekter, og som er ment å utjevne positiv nettoformue.¹⁷⁰

Rettskjøpsutvalget påpeker at målgruppen for denne faktoren er personer som har høye renteutgifter på usikret gjeld, fordi dette fradraget vil i realiteten ha liten innvirkning på gruppen med mennesker som faller inn under rettskjøpsordningen.¹⁷¹

4.1.4 Forsørgerbyrde

I tillegg til de nevnte tilleggene i beregningsgrunnlaget har rettskjøpsutvalget foreslått å gi fradrag for barn under 18 år. Rettskjøpsutvalget har foreslått at de gis en halv gang folketrygdens grunnbeløp for hvert hjemmeboende barn under 18 år. Dette gjelder inntil fire barn.¹⁷² Bakgrunnen for at det er gjort en begrensning til fire barn er ikke nærmere drøftet av rettskjøpsutvalget selv, men det kan tenkes at det har en korrelasjon med den fødselsraten i Norge i tillegg til at det fortsatt vil gjøres et betydelig fradrag etter taket som er satt av rettskjøpsutvalgets. Det vil fortsatt trekkes fire ganger en halv gang folketrygdens

¹⁶⁸ Høringssvar Statsforvalteren i Rogaland, side 8

¹⁶⁹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

¹⁷⁰ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

¹⁷¹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 141

¹⁷² NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 140

grunnbeløp, noe som i tall vil tilsvare et fradrag på 212 798 kroner (med utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp per år av 1. mai 2021).

Dette forslaget er ment å ta hensyn til forsørgeransvar og gi et mer realistisk bilde av forsørgeres reelle økonomiske situasjon. Dessuten dekker ikke barnetrygden alle utgifter forbundet med å forsørge et barn, og det ville være urimelig dersom foreldre måtte kutte i nødvendige utgifter til barna sine for å få tilgang til rettslig bistand. Som rettshjelpsutvalget påpeker i utredningen er det viktig å skjerme barn fra negative effekter av foreldrenes behov for juridisk bistand.

I hørings svar til utredningen var en rekke organisasjoner, organer og stiftelser svært positive til at forsørgeransvaret er et av momentene som tas med i beregningsgrunnlaget. JussBuss er også positive til dette, men er kritisk til taket på antall barn som det gis fradrag for. Slik JussBuss ser det er det ingen god begrunnelse for hvorfor det er satt tak på antall barn det gis fradrag for, og stiller spørsmål ved dette holdt opp mot forbudet mot diskriminering etter Grl. § 98, SP art. 2 og 26, EMK art. 14, den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSK) art. 2 og øvrige konvensjoner Norge er bundet av.¹⁷³

4.1.5 Ektefeller og samboere

Retts hjelpsutvalget har også foreslått å videreføre at ektefeller og samboende par vurderes samlet opp mot de økonomiske vilkårene. Beregningsgrunnlaget for ektefeller og samboende par er foreslått til å utgjøre 60 prosent av parets samlede beregningsgrunnlag.¹⁷⁴

En av grunnene til at retts hjelpsutvalget har foreslått å videreføre denne regelen er fordi det å være to om utgiftene er en mindre økonomisk byrde. Dersom par ikke skulle vurderes samlet ville det ikke utgjøre et riktig bilde av deres betalingsevne, sammenlignet med at søkerens økonomi vurderes alene.¹⁷⁵

Statsforvalteren i Vestland trekker i sitt hørings svar fram en problemstilling som ikke synes å bli drøftet av retts hjelpsutvalget. I de tilfellene hvor samboende par ikke har en felles interesse i en sak og hvor parets samlede økonomi gjør at de ikke kvalifiseres for retts hjelp.

¹⁷³ Hørings svar JussBuss, side 8

¹⁷⁴ NOU 2020:5 Likhets for loven, side 140

¹⁷⁵ NOU 2020:5 Likhets for loven, side 140

Statsforvalteren i Vestland kommer med et konkret eksempel i deres høringssvar til utredningen, hvor den ene parten som ikke hadde noe interesse i saken ble etterlatt til å betale alle regningene knyttet til saken. Dette kan virke svært urettferdig i slike tilfeller hvor reglene treffer så skjevt. Det kan derfor være et forslag at en har en åpning i lovgivningen som kan gjøre det mulig å dispensere fra de økonomiske vilkårene i slike tilfeller, eller endre vilkåret slik at begge må være part i saken for at vilkåret skal gjelde.

Riktignok er dette eksempelet basert på dagens lovgivning og de økonomiske vilkårene som følger av dagens lovgivning. Frykten er trolig at slike type tilfeller ikke er tatt høyde for i utformingen av det nye beregningsgrunnlaget, selv om beregningsgrunnlaget har med en rekke faktorer som skal ta i betraktning flere forskjeller.

4.1.6 Digitalisert løsning

Med alle disse faktorene med i beregningsgrunnlaget gir det et grunnlag som er mer nyansert, og tar høyde for individuelle forskjeller. Men et beregningsgrunnlag med mange faktorer som kulminerer til en ganske komplisert formel, kan bli vanskelig å forstå og bruke.

Nettopp dette er en av de største bekymringene som har fremkommet av de ulike høringssvarene. Det er en bekymring for at tross formelens forbedring fra de tidligere økonomiske vilkårene, kan den alt i alt bli for komplisert¹⁷⁶, og at det i tråd av dette må brukes tid fra jurister, advokater og saksbehandlere for å veilede søkere med beregningsgrunnlaget. Dette bemerker spesielt Statsforvalteren i Rogaland, samtidig som de foreslår en enklere beregningsmetode som er mer brukervennlig.¹⁷⁷

Retts hjelpsutvalgets forslag på dette punkt er at det opprettes en digital plattform for behovsprøvingen. Tanken er at den som søker rettshjelp kan logge seg inn ved hjelp av ID-porten (MinID, BankID eller lignende) og ved hjelp av noen få tastetrykk kan få svar på om de fyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, og hvilken egenandel de må betale. Det er ikke forventet at de som ønsker rettshjelp skal kunne regne seg fram til dette på egen hånd, og

¹⁷⁶ Se blant annet høringssvar fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal og Statsforvalteren i Rogaland

¹⁷⁷ Høringssvar Statsforvalteren i Rogaland

rettshjelpsutvalget fraråder at ordningen trer i kraft før den elektroniske plattformen er oppe og går.¹⁷⁸

Juristforbundet mener at en nærmere vurdering av forslaget må til, i tillegg om det er den mest optimale og beste samfunnsøkonomiske løsningen og den beste rettssikkerheten. De ønsker en alternativbetraktning til forslaget slik at det kan vurderes om det finnes alternative løsninger som er bedre og mer hensiktsmessige. I utredningen har rettshjelpsutvalgets medlem Cathrine Moksnes tatt dissens, og kommet med sitt eget forslag. I dissensen er det foreslått en alternativ løsning til rettshjelpsutvalgets flertall. Problematikken, dersom ytterligere alternativer skulle vært presentert, ligger i tidsaspekt og utgifter. Flere forslag vil bety økt tidsbruk, for å komme med slike forslag vil det brukes mer tid for å finne alternativer, mer tid på forskning og mer tid på å utarbeide positiv og negative aspekter ved forslaget, noe som er veldig tidskrevende. I tillegg krever alle disse leddene penger, noe som ikke vil være forholdsmessig i forhold til hva pengene kunne blitt brukt til.

4.1.7 Egenandel

Rettshjelpsutvalgets forslag til en ny modell for utregningen av egenandeler er en formel som er basert på beregningsgrunnlaget og folketrygdens grunnbeløp.¹⁷⁹ Egenandelens funksjon er tredelt: den skal sikre en form for jevnbyrdighet mellom parter som mottar rettshjelp, og parter som betaler alle advokatutgiftene selv, den skal redusere statens utgifter direkte ved at deler av utgiftene dekkes av mottaker selv, og den skal påvirke valgene til potensielle mottakere.¹⁸⁰

Den nåværende ordningen for betaling av egenandel beskrives av rettshjelpsutvalget som svært urimelig for de som havner akkurat i grenseområdet, og med skarpe skiller mellom de ulike inndelingene.¹⁸¹ Forslaget fra rettshjelpsutvalget er at det utfra rettshjelpsmottakerens beregningsgrunnlag, som er over folketrygdens grunnbeløp, skal betale en egenandel på mellom 5 og 75 prosent, avhengig av hvor mye over folketrygdens grunnbeløp

¹⁷⁸ NOU 2020: 5 Likhhet for loven, side 151-152

¹⁷⁹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 151-152

¹⁸⁰ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 132

¹⁸¹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 133

beregningsgrunnlaget er på.¹⁸² De som har et beregningsgrunnlag under folketrygdens grunnbeløp skal betale 5 prosent av rettshjelpsutgiftene.¹⁸³

Siden et av de viktigste momentene som tas med i denne formelen er beregningsgrunnlaget, vil alle momentene i beregningsgrunnlaget bli hensyntatt i utregningen av egenandelen. Da vil eventuell gjeld, forsørgerbyrde og om det er enslig eller par være med i utregningen av egenandelen som skal betales.

Egenandelen som foreslås av rettshjelpsutvalget fremgår av lovforslagets § 13, og er en formel som tar med beregningsgrunnlaget og folketrygdens grunnbeløp i regnestykket.

$$0,05 + 0,035 \cdot \left(\frac{\text{beregninggrunnlaget}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) \\ + 0,035 \cdot \left(\frac{\text{beregninggrunnlaget}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2$$

Tanken er at utfra denne formelen skal en kunne regne fram et mer rettferdig og proporsjonalt grunnlag for egenandel. Rettshjelpsutvalget søker ikke selv å gå noe nærmere inn på hva alle leddene i formelen gjør eller betyr, utenom beregningsgrunnlaget, folketrygdens grunnbeløp og forholdet mellom de. Leddene utenom disse i formelen er de rent matematiske stegene som kreves for å få det nettopp ønskede resultatet, i prosent.

Formelen virker nokså komplisert dersom en skal forsøke å forstå alle aspektene med den, men dette er ikke formålet. Formålet er at en litt mer avansert formel kan gi et litt mer nyansert, rimelig og rettferdig resultat. Slik at skillene ikke blir så skarpe og kan resultere i ekstreme forskjeller.

4.2 Hvilke reelle endringer medfører rettshjelpsutvalgets forslag?

Den viktigste og mest sentrale endringen lovforslaget vil medføre er gruppen av mennesker som kan få rettshjelp blir betydelig økt. Rettshjelpsutvalgets egne estimater er at 25 prosent av den voksne befolkningen vil ha rett til rettshjelp etter det nye beregningsgrunnlaget.¹⁸⁴ Dette vil være en forbedring på 11 prosent etter tallene som rettshjelpsutvalget arbeidet med, men

¹⁸² NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 16, lovforslaget § 13

¹⁸³ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 16, lovforslaget § 13

¹⁸⁴ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 17

vil likevel også utgjøre en forbedring etter oppjusteringen av inntektsgrensen som trådte i kraft i 2022 (spesielt regnet etter mai 2022 og justeringen av folketrygdens grunnbeløp).

Selv om en kanskje ikke er helt fornøyd med at 25 prosent av den voksne befolkningen får rett til rettshjelp, etter et ønske om at enda flere skal dekkes av ordningen, må en ha i baktankene at rettshjelp skal være et begrenset gode, med det mål om å utjevne økonomiske forskjeller i og utenfor retten.

Som det er nevnt ovenfor vil beregningsgrunnlaget gi et mer rettferdig og nyansert grunnlag en kan ta utgangspunkt i ved vurderingen av hvem som får rettshjelp. Alle elementene som er en del av beregningsgrunnlaget vil sikre at flere faktorer, som vil vise en reell betalingsevne, tas hensyn til. På denne måten kan man forvente at forslagetets beregningsgrunnlag vil være mer treffende overfor rettshjelpsordningens målgruppe enn nåtidens økonomiske vilkår.

Nyanseringen av beregningsgrunnlaget vil føre til at personer som eier bolig, har gjeld og en viss inntekt, og barn kan ha rett til rettshjelp, slik at relativt normale norske innbyggere med litt dårlig økonomi kan ha en reell sjanse til å få hjelp dersom det oppstår en juridisk konflikt eller problem. Det vil ikke lengre være ene og alene de som knapt har råd til å leve eller de som lever på minstetrygd som falle under rettshjelpsordningen. Utvidelsen av retten til rettshjelps rekkevidde er en av hovedsakene som er forsøkt endret en rekke ganger gjennom lovendringer og forslag, og vil etter det rettshjelpsutvalget forespeiler endelig skje.

Dersom flere føler de får reell hjelp av rettshjelpsordningen vil det kanskje øke etterspørselen og samtidig vil flere få troen på og tillit til rettshjelp. Og som en naturlig følge av dette vil tillitten til rettssystemet og staten styrkes. Som det er blitt uttalt av en rekke departement, utvalg og enkelt personer som er sterkt involvert i rettshjelp, er likhet for loven en grunnleggende forutsetning for rettsstaten og et godt demokrati.¹⁸⁵

Som et av rettshjelpsutvalgets hovedmomenter kan en bedre satsning på å få løst problemer tidligere minke de totale utgiftene som brukes til rettshjelpsordningen, da en kan unngå behandling i domstolene, som er den definitivt mest kostbare delen av en rettslig prosess.

¹⁸⁵ Merete Smith, Rettshjelp til sårbare grupper gir gevinster for både individer og samfunn, side 1

4.3 Andre tiltak for å bedre rekkevidden av rettshjelp

Andre rettshjelptiltak vil være viktige for å spre rekkevidden av rettshjelp. Om dette gjøres gjennom offentlige eller private tiltak kan det ha en innvirkning for målgruppen, men uavhengig hvordan og hvem som organiserer tiltakene krever andre tiltak penger. Som rettshjelpsutvalget av 2020 påpeker i sin utredning, prioriteres ikke en videre oppbygging av eksempelvis førstelinjetilbud på bakgrunn av kostnader.¹⁸⁶

4.3.1 Førstelinjetilbud

En form for førstelinjetilbud ble drøftet og foreslått av Sverdrup-Thygeson komiteen allerede i 1958 i deres innstilling, som ved kongelig resolusjon av 29. Oktober 1954 ble utnevnt.¹⁸⁷

Denne ordningen baserte seg på å innføre fritt rettsråd på landsdekkende basis, og rådgivning gjennom privatpraktiserende advokater eller gjennom rettshjelpskontorer.

I 1960 ble rettsrådstilbud for hele landet foreslått innført, gjennom fremlegg av statsbudsjettet. Det ble bevilget 50 000 kroner for 1960, da det ble regnet med at ordningen ville gjennomføres i større utstrekning i 1961.

Ordningen som vi kjenner den i dag ble foreslått i Stortingsmelding i 2006 om fri rettshjelp. Som en oppfølging til denne ordningen etter Stortingsmeldingen om fri rettshjelp, ble det gjennomført et pilotprosjekt som 40 norske kommuner deltok i. Prosjektet pågikk i 2011 og 2012, og ble evaluert i en rapport av Oxford Research i 2013.¹⁸⁸

I prosjektet skiller de mellom typer rettshjelp og rettshjelpens omfang, samt to ulike modeller. De to modellene er basert på rettshjelp ved offentlige servicekontor og ved advokatkontor, hvor rettshjelpen gis i form av muntlig eller skriftlig rådgivning, muntlig eller skriftlig hjelp til å utforme brev, hjelp til å klage på vedtak eller gjennom å representere en klient mot en tredjepart¹⁸⁹. Slik det fremgår av rapporten var antallet mennesker som ble nådd av ordningen

¹⁸⁶ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 68

¹⁸⁷ NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge, side 14

¹⁸⁸ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 68

¹⁸⁹ Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 16

lavere enn forventet og erfaringene fra Finland. Likevel tyder mye i prosjektet på at ordningen dekker viktige velferdsbehov, og brukerne representerte et godt utvalg av befolkningen.¹⁹⁰

I rapporten konkluderes det med at brukerne var fornøyde med tilbudet og de fleste sakene ble helt eller delvis løst.¹⁹¹ Dette pilotprosjektet ble avsluttet i 2012 og ble ikke videreført i statsbudsjettet for 2013, men enkelt kommuner valgte å videre finansiere prøveordningen.¹⁹²

Denne førstelinjerettshjelpen er kort vurdert av rettshjelpsutvalget, hvor hovedtrekkene er at utvalget mener førstelinjetjenesten vil ha mange fordeler, blant annet vil det dekke udekkede rettshjelpsbehov samt trolig spare enkeltpersoner og samfunnet som helhet en stor belastning.¹⁹³ Det som taler mot at det satses på førstelinjetilbudet er kostnadene som ble estimert utfra pilotprosjektet og rettshjelpsmidlene som er tilgjengelig. Der utvalget mener at rettshjelpsmidlene bør prioriteres til å fikse de store svakhetene som eksisterer ved dagens rettshjelpsordning¹⁹⁴

Det er stor enighet i at dette tilbudet er et godt tilbud som er med på å dekke rettshjelpbehov som ellers ikke blir dekt, og tilbudet kan løse problemer på et tidligere stadium som sparer brukerne for belastende opplevelser, og samfunnet for ekstra kostnader. Samtidig ville denne ordningen kunne få luket bort de problemene som lar seg løse kjapt og enkelt, slik at større problemer får tidligere hjelp og kan løses.

4.3.2 Forskning

På 70- og 80-tallet var Norge et foregangsland innen rettshjelpsforskning i Norden. På denne tiden ble det gjennomført studier av blant annet Ståle Eskeland og Just Finne, Jon T Johnsen og Kristian Andenæs. Den siste tiden har rettshjelpsforskning vært mer eller mindre ikke-eksisterende fordi det har vært mangel på midler til forskning.¹⁹⁵ Undersøkelser som er gjort

¹⁹⁰ Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 9

¹⁹¹ Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 25

¹⁹² Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 14

¹⁹³ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 68 og Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 34

¹⁹⁴ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 68

¹⁹⁵ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 74

de senere årene er gjennomført av medarbeidere og tidligere medarbeidere i studentrettshjelptilbudene.¹⁹⁶

Rettshjelpsutvalget påpeker at forskning som gjøres på området fort blir foreldet, og at det er et sterkt behov for bedre statistikk og forskning for å komme med endringer og justeringer av rettshjelpsordningen.¹⁹⁷ Slik forskning er kjernen i utvikling på andre fagfelter som biologi, teknologi og psykologi, hvor forskning bidrar til utvikling, ved at teser bekreftes eller avkreftes, nye oppdagelser og oppfinnelser blir gjort.¹⁹⁸ Denne type forskning og studier innen retts hjelp vil være avgjørende for framtiden av retts hjelp.

I dagnes samfunn er det meste bygget opp av komplisert og gjennomgående lovgivning. Alt vi gjør er regulert gjennom lovgivning, enten ved at det er rettigheter vi er tildelt eller plikter vi må oppfylle. Etter hvert som lovverket er blitt mer omfattende er behovet for å utrede og vurdere nye lover blitt enda større. Aktiv forskning ved siden av vil fungere mer dynamisk og kan være kostnadsbesparende, i stedet for å lete etter svar, kan forskning brukes for å gi svar. Retts hjelpsutvalget har tatt stilling til behovet for forskning innen retts hjelp i Norge og har kommet med forslag til temaer som det burde startes med, som retts hjelps behovet i de ulike saksområdene.¹⁹⁹ Forskningen kan understreke behov eller mangler før de blir for store.

4.3.3 Markedsføring

Det virker som at i tråd med manglende utvikling i retts hjelpen i Norge, har også den allmenne kunnskapen om fri retts hjelp sunket. I Norge i dag har alle en fastlege, og det er hit en går for alle fysiske og psykiske plager. Dette er allment kjent. Men dersom du står i ditt livs største problem, som krever juridisk bistand er det få som vet eller bruker fri retts hjelp. Regelverket for retts hjelp er omfattende og vanskelig å forstå, og som retts hjelpsutvalget illustrerer er det en enkel og konkret portal som dukker opp dersom en googler fastlege. Det første treffet er helsenorge.no, her gis det informasjon om retten til fastlege, egenandel og bytte av fastlege.²⁰⁰ For retts hjelp kommer det opp en god blanding av private advokatkontorer, offentlige myndigheter og foreninger som kan gi generell info om

¹⁹⁶ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 74

¹⁹⁷ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 75

¹⁹⁸ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 75

¹⁹⁹ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 76

²⁰⁰ NOU 2020:5 Likhhet for loven, side 87-88

rettshjelp.²⁰¹ Noe som gjør det svært vanskelig for de som leter etter informasjon å finne svar på sine spørsmål. Det som mangler for rettshjelp er en offentlig portal som gir god oversikt over reglene om rettshjelp, eventuelle egenandeler, og steder som kan hjelpe en videre.

Markedsføringen av fri rettshjelp og rettshjelp generelt bør bedres. En enkel måte å gjøre det på er nettopp å opprette en offentlig portal hvor en får oversikt over sine rettigheter, estimerer for egenandeler, advokatkontorer eller andre kontorer som kan tilby rådgivning eller bistand.

Dette kan bidra med å synliggjøre det faktiske tilbudet, gjøre det lett tilgjengelig og enkelt for mannen i gata å forstå. Dette kan også bidra til å endre inntrykket og informasjonsmengden det offentlige har av rettshjelpsordningen i dag.

5 Avslutning

Reglene for rettshjelp er komplekse og innviklet, hvor det finnes fordeler og ulemper med dagens lovgivning samt dagens økonomiske vilkår. At det er et behov for en ny lovgivning, og da spesielt en ny måte å avgrense rettshjelpen økonomisk på, er det ingen tvil om. Derimot er det spørsmål ved om rettshjelpsutvalgets forslag til beregningsgrunnlag er tilstrekkelig for å styrke den føyte rettssikkerheten blant rettshjelpens målgruppe.

Som nevnt ovenfor er det et klart behov for en ny lovgivning av fri rettshjelp og rettshjelpsordningen. Dagens lov er utdatert, rigid og hjelper ikke den opprinnelige tiltenkte målgruppen. Selv om lovendring har vært forsøkt tidligere, for å gjøre ordningen mer fleksibel og målrettet, har det ikke vært vellykket enda. Rettshjelpsutvalgets forslag er på mange punkter en forbedring av rettshjelpsordningen, men det er ikke perfekt. Det er visse momenter der rettshjelpsutvalget kan ha nytte av å revidere forslaget. Det er spesielt to momenter som burde ha vært drøftet og utredet nærmere.

Det første moment som er påpekt ovenfor er taket for antall barn det gis fradrag for ved det økonomiske beregningsgrunnlaget. JussBuss har pekt på dette som en svakhet og stilt spørsmål ved om dette er diskriminering etter blant annet Grunnloven og EMK, da rettshjelpsutvalget ikke har kommentert taket for barn noe nærmere i forslaget. Som jeg

²⁰¹ NOU 2020: 5 Likhet for loven, side 87-88

påpekte ovenfor, kan årsakene bak taket være en blanding mellom den nåværende fødselsraten og at fradrag for fire barn gir et rikelig fradrag.

Som bemerket ovenfor kan det stilles tvil om at par skal bli vurdert samlet og ikke hver for seg. Dette er definitivt et moment som bør utredes nærmere, da uheldige utfall av dette vilkåret kan oppfattes som veldig urettferdig²⁰². Et uheldig utfall kan resultere i at en person som ikke har interesse i saken må betale store beløp i rettsutgifter for en sak de ikke har rettslig interesse i, eller tilknytning til. En løsning kan være å gjøre det mulig å dispensere fra vilkåret i særlige tilfeller, eller man kan innta i loven at begge må ha en felles interesse i saken for å vurderes samlet.

Behovet for en ny lov er pressende, men loven er verken vedtatt eller trådt i kraft enda. Det antas at forslaget kan bli vedtatt våren 2023. Inntil da kan lovforslaget endres, og momentene som er nevnt ovenfor kan ha blitt tatt i betraktning og loven tilpasset. Dette er noe vi ikke får svar på før forslaget eventuelt blir til lov, og Justisdepartementet leverer et lovforslag som blir lov, og kanskje slik at flere kan benytte seg av dette godet.

For at personer i lavinntektsgrupper skal ha en reell opplevelse av rettssikkerhet må en ny lov og et nytt økonomisk vilkår vedtas. Slik loven er i dag er det alt for få som kvalifiserer til fri rettshjelp for at loven kan sies å styrke rettssikkerheten for personer i lavinntektsgrupper eller være i tråd med rettshjelpens formål.

6 Litteraturliste

Norske lover

Kong Christian Den Femtis Norske Lov 15. april 1687 (historisk versjon)

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolsloven)

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

Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

²⁰² Se eksempel fra Statsforvalteren i Vestland ovenfor i punkt 4.1.5

Internasjonale kilder

Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettigheter og de grunnleggende friheter (EMK)

FNs generalforsamlings konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP)

Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb)

Andre lands lover

Retsplejeloven (Danmark)

Rättshjälpslag (1996:1619) (Sverige)

Rättshjälpslag 257/2002 (Finland)

Forskrifter

Forskrift 12. desember 2005 nr.1443 om fri rettshjelp, rettshjelpsforskriften

Lovforarbeider

Innst. O. nr. 67 (2001-2002) b Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp

Innst. 169 S (2012-2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

NOU 2020:5 Likhhet for loven

NOU 2001:32 Rett på sak

NOU 1979:38 Fri rettshjelp i Norge

Ot.prp.nr.91 (2003-2004) Om lov om endring i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.

Ot.prp.nr.2 (1994-1995) Om lov om endring i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp og enkelte andre lover

Ot.prp.nr.35 (1979-1980) Om lov om fri rettshjelp

Prop. 14 L (2016-2017) Endringer i rettshjelpsloven (justering av egenandel og retten til fri sakførsel)

Andre offentlige dokumenter

Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, G-2005-12 (rundskriv om fri rettshjelp)

Rundskriv om Lov om sosialtjenester i NAV, R35-00 (rundskriv om sosialtjenesteloven)

Rundskriv fra statens sivilrettsforvaltning, SRF-2017-1 (rundskriv om fri rettshjelp)

Høringssvar Advokatforeningen, 303971, 23.11.2020

Høringssvar Domstolsadministrasjonen, 20/1884 – 8, DOMSTOL 008, 18.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Innlandet, 2020/6753, 23.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2020/3123, 20.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Oslo og Viken, 23.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Rogaland, 2020/6162, 19.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Trøndelag, 23.11.2020

Høringssvar Fylkesmannen i Vestland, 2020/9441, 23.11.2020

Høringssvar Gatejuristen, 20.11.2020

Høringssvar Juristforbundet, 23.11.2020

Høringssvar Jussbuss, 308/EW, 23.11.2020

Høringssvar Jusshjelpa i Nord-Norge, 23.11.2020

Hørings svar Rettshjelpssentralen, 23.11.2020

Hørings svar Statens sivilrettsforvaltning, 2020/1712 VDA, 23.11.2020

Høringsuttalelse Norges institusjon for menneskerettigheter 23. 11.2020

Soria Moria-erklæring II, Politisk plattform for flertallsregjeringen Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet perioden 2009-2013

Rettspraksis

Avgjørelser fra EMD

Aerts mot Belgia 30. juli 1998, 25357/94

Airey mot Irland 9.oktober 1979, 6289/73

Ferrazzini mot Italia 12. juni 2001, 44759/98

Golder mot Storbritannia 21. februar 1975, 4451/70

McVicar mot Storbritannia 7. mai 2002, 46311/99

P., C. og S. mot Storbritannia 16. juli 2002, 56547/00

Roche mot Storbritannia 19. oktober 2005, 32555/96

Stanev mot Bulgaria 17. januar 2012, 36760/06

Steel og Morris mot Storbritannia 6. april 2005, 68416/01

X mot Storbritannia 10. juli 1980, 8158/78

Avgjørelser fra Høyesterett

HR-2016-111-U

HR-2011-328-U

Rt. 2015 s. 93 A

Avgjørelser fra lagmannsrettene

LB-2007-33474

LB-2007-42796

LB-2007-72366

LB-2008-29346

Vedtak fra forvaltningen

Statens sivilrettsforvaltning (fri rettshjelp og salær) – vedtak 9. februar 2021, REHJ-2021-175

Statens sivilrettsforvaltning (fri rettshjelp og salær) – vedtak 16. februar 2021, REHJ-2021-176

Litteratur

Barlow, Anna, *The Machinery of Legal Aid*

Eskeland, Ståle, Finne, Just, *Retts hjelp*, Pax forlag, 1973

Johnsen, Jon T, *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Tano, 1987

Oxford Research og Kristian Andenæs, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013

Pedersen, Jussi Erik og Skoghøy, Jens Edvin A., *Grunnleggende sivilprosess*, Universitetsforlaget 2020

Smith, Merete, *Retts hjelp til sårbare grupper gir gevinster for både individer og samfunn*, artikkel for Advokatforeningen som ikke enda er publisert (per 28.april 2022)

Nettbaserte kilder

<https://www.regeringen.se/artiklar/2021/09/prisbasbelopp-for-2022-faststallt/> (08.03.2022 12:30)

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rattshjalpslag-19961619_sfs-1996-1619 (23.02.2022 21:03)

<https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/> (15.03.2022 19:47)

https://snl.no/Anders_Sand%C3%B8e_%C3%98rsted (17.02.2022 11:22)

<https://soliditetd.no/faq/informasjon-registrert-paa-meg/skatteligning-inntekt> (15.03.2022 19:46)

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede> (7.02.2022 15:54)

https://themis.dk/synopsis/docs/Lovsamling/Retsplejelovens_kapitel_31.html (23.02.2022 20:28)

<https://no.wikipedia.org/wiki/Trygdeskandalen> (30.04.2022 14:30)

