

RAPPORT 1998:12

EVALUERING AV ORDNINGEN MED FRI RETTSHJELP

Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet, har Statskonsult foretatt en evaluering av ordningen med fri rettshjelp. Hensikten har vært å kartlegge virkningene av den seneste endringen av loven om fri rettshjelp, og å vurdere nåværende utforming og forvaltning av ordningen i forhold til kravene i økonomiregelverket for staten.

Det har vært opprettet en referansegruppe for prosjektet med deltakere fra departementet, domstolene og fylkesmennene. Gruppen har bidratt med informasjon og opplysninger underveis, og vært et forum for diskusjon og avklaring av spørsmål og problemstillinger som vi har støtt på i arbeidet med prosjektet.

Vi vil takke referansegruppen og øvrige kontaktpersoner som har stilt seg til rådighet for oss under prosjektarbeidet.

Statskonsult er ansvarlig for beskrivelsen og vurderingen av ordningen med fri rettshjelp. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av rådgiverne Asbjørg Harstad Antonsen (prosjektleder), Oddbjørg Bakli og Marianne Iselin Kvalvåg. Anne-Grete Aase har bistått med språklig gjennomgang og slutføring av rapporten.

Oslo, september 1998

Jon Blaalid

INNHold

SAMMENDRAG	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn og mandat	3
1.2 Utdyping og presisering av mandatet	3
1.3 Metode	4
1.4 Organisering av arbeidet	5
1.5 Rapportens oppbygging	5
2 Beskrivelse av ordningen med fri rettshjelp	5
2.1 Bakgrunn og mål	5
2.2 Bevilgningens størrelse	6
2.3 Lov- og regelverk	7
2.3.1 Forvaltningslovens bestemmelser for ordningen	7
2.4 Dagens ordning med fri rettshjelp	8
2.4.1 Vilkår for å få fri rettshjelp	8
2.4.2 Oppgaver, ansvar og aktører knyttet til ordningen med fri rettshjelp	9
2.5 Lovendringen som trådte i kraft 01.01.97	10
2.5.1 Vilkår for få fri rettshjelp	12
2.5.2 Oppgaver, ansvar og aktører knyttet til ordningen med fri rettshjelp	13
2.6 Styring av ordningen	13
3 Presentasjon av funn	15
3.1 Synspunkter på regelverket og retningslinjene for ordningen	15
3.1.1 Egenandeler	15
3.1.2 Inntektsgrensene	15
3.1.3 Prioriterte og uprioriterte saksområder	16
3.1.4 Informasjon om regelverk og retningslinjer	16
3.2 Justisdepartementets styrings- og forvalterrolle	17
3.2.1 Styringsdialog med fylkesmennene	17
3.2.2 Rapportering, oppfølging og kontroll	18
3.2.3 Klagesaksbehandling	18
3.3 Fylkesmennenes rolle og oppgaver	18
3.3.1 Søknadsbehandling	18
3.3.2 Utbetaling av salær	19
3.3.3 Skjønnsutøvelse	19
3.3.4 Rapportering, oppfølging og kontroll	20
3.4 Domstolenes rolle og oppgaver	20
3.4.1 Saksbehandling	20
3.4.2 Utbetaling av salær	21
3.4.3 Skjønnsutøvelse	21
3.4.4 Rapportering, oppfølging og kontroll	21

3.5	Advokatenes rolle og oppgaver	22
3.5.1	Advokatenes forvalterrolle	22
3.5.2	Salær og stykkprissatser	22
3.5.3	Skjønnsutøvelse	22
3.6	Statens innkrevingssentralers rolle og oppgaver	23
3.7	Virksomheter av endringer i regelverket.....	23
3.7.1	Omfattes flere/nye grupper av ordningen?	23
3.7.2	Endringer i egenandelsystemet	23
3.7.3	Utvikling i bruk av ordningene	24
3.7.4	Saksbehandling og forvaltning	26
4	Vurdering av lovendringen som trådte i kraft 01.01.97.....	27
4.1	Utvikling i forbruk og inntekter.....	27
4.2	Vurdering av effekter i forhold til bruk/omfang av ordningen.....	28
4.2.1	Omfattes flere/andre grupper av ordningen nå enn tidligere?	28
4.2.2	Endringer i advokatenes adgang til egeninnvilgning	29
4.2.3	Innføring av fem timers grense på advokatbistand i uprioriterte oppgaver	29
4.3	Vurdering i forhold til forvaltning og organisering av ordningen.....	30
4.3.1	Utviklingen i saksbehandlingstid	30
4.3.2	Statens innkrevingssentralers rolle og funksjon	31
5	Vurdering av ordningen med fri rettshjelp i forhold til økonomiregelverket i staten	32
5.1	Ordningen sett i forhold til økonomiregelverkets kategorisering av tilskuddsordninger.....	32
5.2	Forvaltningen av ordningen med fri rettshjelp vurdert etter økonomiregelverkets kapittel 11.....	33
5.2.1	Mål og oppfølgingskriterier	34
5.2.2	Tildelingskriterier.....	35
5.2.3	Kunngjøring av ordningen.....	35
5.2.4	Krav til søknadens innhold og form.....	36
5.2.5	Søknadsbehandling.....	36
5.2.6	Tilsagnsbrev	36
5.2.7	Attesting og anvisning til utbetaling	37
5.2.8	Resultatrapportering	37
5.2.9	Oppfølging og kontroll	38
5.3	Forvaltningen av ordningen vurdert etter økonomiregelverkets kapittel 13.....	40
5.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
5.5	Oppsummering av vurderinger og anbefalinger.....	41
5.5.1	Hva er bra i ordningen med fri rettshjelp?.....	41
5.5.2	Statskonsults anbefalinger	42
5.5.3	Øvrige oppsummeringer og anbefalinger	44

Litteraturliste

Vedlegg	I	Aktørkart
Vedlegg	II	Oversikt over domstoler og fylkesmenn som er intervjuet og antall advokater som er intervjuet i hvert fylke
Vedlegg	III	Temaer som er tatt opp under intervjuene hos fylkesmenn, domstoler og advokater
Vedlegg	IV	Loven om fri rettshjelp
Vedlegg	V	Forskrift til loven om fri rettshjelp

Sammendrag

På oppdrag fra Justisdepartementet, har Statskonsult foretatt en gjennomgang av ordningen med fri rettshjelp. Ordningen er regelstyrt og hjemlet i lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 (rettshjelploven). Til loven er det utformet seks forskrifter samt en rekke retningslinjer i form av rundskriv.

Fri rettshjelp gis uten behovsprøving for enkelte saksområder som representerer særlige inngrep overfor enkeltpersoner, blant annet tvangsovertakelser etter barnevernloven, saker for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern mm. For alle andre saker som omfattes av ordningen, yter det offentlige bistand etter en økonomisk og saksmessig prioritering. I tillegg skal den enkelte forvalter vurdere om det er nødvendig med juridisk bistand, og om det er rimelig at det offentlige betaler for den. Det betales en viss egenandel av utgiftene til fri rettshjelp.

Hensikten med gjennomgangen har vært å kartlegge virkninger av lovendringen som trådte i kraft 01.01.97 samt å vurdere nåværende utforming og forvaltning av ordningen i forhold til kravene i økonomiregelverket for staten.

Virkninger av endringen

Det ser ikke ut til at endringene i regelverket som trådte i kraft 01.01.97 har medført store endringer i det faktiske forbruket av bevilgningen i 1997. Det synes som om den underliggende trenden fra 1995–96 fortsetter ved at utbetalingene til fri sakførsel øker, mens utbetalingene til fritt rettsråd avtar både relativt og absolutt.

Hovedhensikten med lovendringen som trådte i kraft 01.01.97, var å bidra til at flere kunne omfattes av ordningen. Kartleggingen tyder ikke på at hensikten er oppnådd, verken når det gjelder hvem som faller inn under ordningen, hvem som bruker den og hvilke saksområder som dominerer. Materialet gir imidlertid ikke entydige svar, og resultatene må ses i lys av dette.

Etter Statskonsults vurdering, har de mest markerte endringene på kort sikt skjedd i forhold til forvaltningen av ordningen. Advokatene har ikke lenger ansvar for å kreve inn egenandeler. Fylkesmennene og domstolene har fått nye, til dels ressurskrevende oppgaver, og Statens innkrevingsentral har kommet inn som en ny aktør i forvaltningen av ordningen. Etter vår vurdering, har endringene medført merarbeid av betydning for fylkesmennene. For domstolene er spørsmålet om merarbeid mer usikkert, siden saker etter loven om fri rettshjelp utgjør et lite antall for de fleste domstolene.

Det kan virke som om de administrative og økonomiske forutsetningene ved å tillegge Statens innkrevingsentral oppgaven med innkreving av egenandeler, ikke har vært tilstrekkelig godt utredet i forkant av endringene. Blant annet ser det ut til at flere krav enn opprinnelig forutsatt, vil gå til tvangsinndrivning og dermed kunne påføre staten høyere innkrevingskostnader enn beregnet.

En av hovedgrunnene for å overføre innkrevingen av egenandeler til Statens innkrevingsentral var at man ønsket å forbedre statistikkgrunnlaget. Overføringen har til nå ikke medført noen vesentlig forbedring i departementets statistikkgrunnlag.

Vurderinger og anbefalinger i forhold til økonomiregelverkets krav

For å tilfredsstille kravene i økonomiregelverket, foreslår Statskonsult følgende endringer:

- Det bør innarbeides målformuleringer i regelverket, og det bør utarbeides mer konkrete kriterier for oppfølging. Ordningen bør med mellomrom evalueres, og det bør vurderes å gjennomføre brukerundersøkelser.
- Departementet bør selv ta et større ansvar for at målgruppen for ordningen får informasjon om sine rettigheter. Departementet bør sørge for å utarbeide informasjon og etablere samarbeid med aktuelle offentlige instanser på kommunalt og lokalt statlig nivå.
- Departementet bør se nærmere på dagens regler for skjønnsutøvelse, og eventuelt vurdere tiltak for å få til en mer enhetlig regelforståelse og praksis mellom de ulike forvalterne.
- Det bør innarbeides eksplisitte krav til tilsagnsbrevets innhold i i retningslinjene. Alternativt bør det utarbeides standard tilsagnsbrev. Det bør etableres rutiner som sikrer at klienten får tilsendt tilsagnsbrevet/kopi av tilsagnsbrevet.
- Departementet bør vurdere sitt statistikkbehov. Det bør vurderes hva slags statistikk det er behov for og hvordan den kan hentes inn på en hensiktsmessig måte.
- Departementets styringsbehov bør tydeliggjøres gjennom mer konkrete mål/resultatkrav og gjennom rapporteringskrav. Oppfølgingen og kontrollen må ha et rimelig omfang i forhold til nytten.
- Oppfølging og kontroll av advokatene bør styrkes.

Øvrige anbefalinger

- Statskonsult anbefaler at departementet vurderer enkelte sider ved domstolenes og advokatenes rolle og oppgaver i forbindelse med fri rettshjelp. Det anbefales at spørsmålet ses i sammenheng med det omstillingsprogrammet som er igangsatt for å vurdere fylkesmennesenes oppgaveportefølje.
- Statskonsult anbefaler at departementet vurderer enkelte sider ved utformingen av ordningen med fri rettshjelp opp mot Stortingets intensjoner.

1. Innledning

1.1. BAKGRUNN OG MANDAT

Justisdepartementet har forespurt Statskonsult om bistand til en gjennomgang av ordningen med fri rettshjelp. Departementet ønsker å få vurdert om nåværende utforming og forvaltning av ordningen er i samsvar med kravene som stilles i økonomiregelverket for staten. Departementet ønsker også å få kartlagt virkninger og årsaker til virkninger av endringene som ble iverksatt 01.01.97. Følgende mandat ble lagt til grunn for gjennomgangen av ordningen med fri rettshjelp:

1. Det skal gis en vurdering av nåværende utforming og forvaltning av ordningen i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket i staten. Det skal også legges fram forslag til eventuelle endringer, inkludert økonomiske og administrative konsekvenser av disse.

2. Det skal foretas en kartlegging av virkninger og årsaker til virkninger av den revisjon av rettshjelploven som trådte i kraft 01.01.97.

Gjennomgangen av ordningen er basert på den forvaltningen som foretas av departementet, fylkesmenn, domstoler og advokater. Ikke alle instanser som kan innvilge fri rettshjelp er tatt med her. Imidlertid mener departementet at dette er et tilstrekkelig utvalg, fordi de fleste sakene som faller inn under ordningen blir behandlet i en av disse instansene. Gjennomgangen omfatter også oppgaver som skattefogdkontorene og Statens innkrevingsentral har i forhold til ordningen.

1.2. UTDYPING OG PRESISERING AV MANDATET

Under mandatpunkt 1 ønsket departementet at det skulle foretas en analyse og vurdering av de ulike aktørenes forvaltning av ordningen – sett i forhold til kravene i det statlige økonomiregelverket. Vurderingen skulle inneholde følgende hovedelementer:

- Mål for ordningen
- Oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med ordningen
- Rapportering i henhold til oppfølgingskriteriene
- Eventuelt opplegg for kontroll overfor mottaker
- Regler for forvaltning og saksbehandling
- Opplegg for kontroll overfor tilskuddsforvalter
- Evalueringsopplegg for tilskuddsordningen
- Omtale av ordningen i St prp nr 1
- Disposisjonsskriv eller tildelingsbrev til tilskuddsforvalter.

Der det ble avdekket mangler ved ordningen, skulle det legges fram forslag til konkrete endringer i samsvar med kravene i økonomiregelverket. De økonomiske og administrative virkningene av forslagene skulle utredes så langt det var mulig.

Under mandatpunkt 2 ønsket departementet at følgende temaområder skulle bli spesielt belyst:

- *En kartlegging av forbruk og inntekter (dvs budsjettets utgifts- og inntektsside) og en vurdering av årsaker til eventuelt mindre forbruk og reduserte egenandeler/inntekter.*
- *En undersøkelse av om eksisterende regelverk har ført til at flere omfattes av ordningen. Herunder vurderes om omlegging av egenandelssystemet og endring i lovregulert prioritering av sakstyper fører til at flere søkere avvises, eller velger å avstå fra å benytte ordningen.*
- *En undersøkelse av om innstrammingen i advokatenes adgang til å innvilge fritt rettsråd av eget tiltak har fått konsekvenser, og i tilfelle hvilke.*
- *Departementet ber om en vurdering av eventuelle konsekvenser av at det er innført en grense på fem timers advokatbistand i saker etter lovens § 13, tredje ledd, (uprioriterte saker).*
- *En undersøkelse av eventuelt andre utilsiktede virkninger av revisjonen enn de som framgår av de foregående punktene.*
- *En undersøkelse av utviklingen i saksbehandlingstid, og eventuelle årsaker til dette.*

Det ble presisert at de virkningene som det er ønskelig å få vurdert, ikke skulle være en vurdering av slutteffekter, siden det er for tidlig å gå inn på det nå.

1.3. METODE

Hovedtilnæringsmåten har vært dokumentstudier og intervjuer. Aktuelle skriftlige kilder har vært

- lover, forskrifter, og eventuelle andre utdypende bestemmelser som regulerer ordningens utforming og praktiseringen av den
- øvrige dokumenter der ordningen, forvaltningsapparatet og praktiseringen av ordningen er behandlet.

Det har vært foretatt intervjuer i departementet og i et utvalg av fylkesmannskontorer og domstoler. Utvelgelsen har skjedd på bakgrunn av størrelse, geografisk spredning, forvaltningsutøvelse og antall saker vedrørende fri rettshjelp. For Fylkesmannen i Østfold ble det dessuten tatt hensyn til at de har deltatt i et prøveprosjekt, der rutiner mellom utlikner og innkrever ved innkreving av egenandel ble vurdert. Det har også vært foretatt intervjuer hos Skattefogden i Oslo og Akershus og i Statens innkrevingssentral. Videre har det vært foretatt intervjuer i Advokatforeningen og blant 15 øvrige advokater. Disse ble valgt ut blant annet etter samråd med Advokatforeningen. Det ble lagt opp til at de instansene og advokatene som ble intervjuet, var lokalisert i samme fylke/region.

I tillegg til advokatene, ble det intervjuet i alt 45 personer, hvorav 22 fra domstolene, 14 fra fylkesmennene, fire fra Justisdepartementet, to fra Statens innkrevingssentral og tre fra Skattefogden i Oslo og Akershus. I vedlegg II er det gitt en oversikt over fylkesmenn og domstoler som er intervjuet. I tillegg gis en oversikt over hvor mange advokater som har vært intervjuet i hvert fylke/region.

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer – de fleste som gruppeintervjuer. I vedlegg III er temaene som ble tatt opp ved intervjuene gjengitt.

1.4. ORGANISERING AV ARBEIDET

Det har vært opprettet en referansegruppe for prosjektet med deltakere fra Justisdepartementet, fylkesmennene og domstolene.

Gruppen har bidratt med informasjon og opplysninger samt med å korrigere feil og misforståelser. Den har også vært et forum for diskusjon og avklaring av spørsmål og problemstillinger som har dukket opp underveis.

I tillegg til referansegruppen, har det vært tatt kontakt med andre instanser som har ansvar ved forvaltning av ordningen med fri rettshjelp. Dette gjelder særlig Statens innkrevingsentral – med ansvar for statistikkutarbeiding og innkreving av egenandeler, og skattefogden – med ansvar for utbetaling av rettshjelpmidler. Det har også vært kontakt med Advokatforeningen.

Statskonsult har et selvstendig og uavhengig ansvar for gjennomgangen av ordningen med fri rettshjelp og for de faglige vurderingene som inngår i denne.

1.5. RAPPORTENS OPPBYGGING

Kapittel 2 gir en beskrivelse av ordningen med bakgrunn og mål, oversikt over lov- og regelverk, dagens ordning og endringen som trådte i kraft 01.01.97. I kapittel 3 presenteres funn fra intervjuundersøkelsen. Kapittel 4 vurderer virkninger av endringen, mens kapittel 5 gir en vurdering av ordningen med fri rettshjelp i forhold til økonomiregelverket.

2. Beskrivelse av ordningen med fri rettshjelp

2.1. BAKGRUNN OG MÅL

Ordninger med å ivareta svake gruppers behov for rettshjelp har lang tradisjon i Norge. Så tidlig som på 1600-tallet ble det etablert en viss praksis, der man kunne søke Kongen om offentlig støtte (fattigbevilgning) til å dekke sakførsel. Ordningen ble gradvis utbygd, og i årene etter andre verdenskrig og fram til 1980, da loven om fri rettshjelp ble vedtatt, ble en rekke forslag om offentlig rettshjelp diskutert, utredet og behandlet i forvaltningen og i det politiske systemet.

Loven om fri rettshjelp forenklet og samlet reglene om fri rettshjelp. Samtidig ble tilbudet om rettshjelp forbedret. Loven regulerte fri rettshjelp både utenfor rettergang (fritt rettsråd), og i forbindelse med saker for domstolene (fri sakførsel).

Det har vært gjort endringer i loven om fri rettshjelp flere ganger siden 1980, senest 15.09.95 med ikrafttreden 01.01.97. I St prp nr 1 (1997–98) pekes det på at departementet vil videreføre arbeidet med å bedre rettshjelptilbudet til den enkelte. På bakgrunn av denne evalueringen, vil regjeringen vurdere behovet for en stortingsmelding om fri rettshjelp. Her vil vi kort gjennomgå utviklingen av ordningen fram til 1980. Endringen som trådte i kraft 01.01.97, blir behandlet i punkt 2.5. Nå gjeldende bestemmelser er presentert i punktene 2.3–2.4.

For hele perioden fra 1980 og fram til i dag har det vært knyttet økonomiske vilkår til å få innvilget fri rettshjelp. Det har vært gitt regler både for inntekts- og formuesgrenser. Inntektsgrensene har variert med forsørgelsesbyrde. Søkerne har også måttet betale en viss egenandel av rettshjelpkostnadene. Egenandelsordningen ble hovedsakelig innført for å være med å finansiere fri rettshjelp til større grupper av befolkningen enn de som til da hadde vært omfattet av ordningen. Egenandelsordningen har vært endret flere ganger med sikte på at den skal fylle sin tiltenkte funksjon.

Loven av 1980 ga åpning for å få rettshjelp til juridiske problemer uavhengig av saksområde. Imidlertid er saksområdene for ordningen blitt innsnevret gjennom lovendringer, og i dag er det innført en ordning med prioriterte og uprioriterte områder.

Loven om fri rettshjelp har ikke formulert eksplisitte mål for ordningen. Imidlertid er det i forarbeidene til loven formulert implisitte mål. I forarbeidene til den seneste lovendringen skriver Justisdepartementet følgende (Ot prp nr 2 for 1994–95 om endringer i rettshjelploven):

Det er bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne. Økonomiske, sosiale og geografiske forskjeller bør ikke være avgjørende for enkeltmenneskers muligheter for å få juridisk bistand og informasjon om sine rettigheter.

Hensikten med ordningen er også formulert i St prp nr 1 (1997–98). Der heter det at

Fri rettshjelp er ment som et sosialt hjelpetiltak for dem som ikke har økonomi til selv å betale for juridisk bistand.

Videre heter det i St prp nr 1 (1997–98), under Hovedmål, at

Målsettingen med fri rettshjelp er å tilby fri rettshjelp til de som ifølge lov om fri rettshjelp oppfyller vilkårene for hel eller delvis økonomisk støtte til juridisk bistand. Det er videre et mål å nå fram til personer som har størst behov for fri rettshjelp. Departementet legger opp til at ordningen med fri rettshjelp skal omfatte den del av befolkningen som har minst mulighet til å betale for seg.

2.2. BEVILGNINGENS STØRRELSE

I 1997 ble det innvilget fri rettshjelp for knapt 181 mill kroner. Til fri sakførsel gikk 114 mill kroner (63 prosent) av bevilgningen og til fritt rettsråd 67 mill kroner (37 prosent)¹. I forhold til det opprinnelige budsjettet for 1997 (S III)², var det et underforbruk på henholdsvis 15 prosent på fri sakførsel og 35 prosent på fritt rettsråd. Budsjettet for 1997 ble redusert i løpet av året, slik at forbruket er 103 prosent av endelig budsjett for fritt rettsråd og fri sakførsel. Det ble bare tatt inn vel to mill kroner i egenandeler, dvs under 10 prosent av de opprinnelig budsjetterte inntektene (SIII). Inntektene utgjorde 114 prosent av justert budsjett.

For 1998 er det budsjettert med tilskudd til fri rettshjelp på 243 mill kroner³, 137 mill kroner til fri sakførsel, og 106 mill kroner til fri rettshjelp. Det er også budsjettert med vel 27 mill kroner i inntekter fra egenandeler, dvs 11 prosent av utgiftsbevilgningen.

¹ Tall hentet fra Statsregnskapet for 1997

² Budsjett-innst. S III for 1997.

³ St prp nr 1 (1997-98), kap 470, post 70 og 71

2.3. LOV- OG REGELVERK

Ordningen med fri rettshjelp er hjemlet i lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr 35. Til lov om fri rettshjelp gjelder følgende forskrifter:

- Forskrift om inntekts- og formuesgrenser, 21.06.93, avløst av forskrift til lov om fri rettshjelp, 22.10.96, ikrafttreden 01.01.97
- Forskrift om egenandel, 07.12.84, , avløst av forskrift til lov om fri rettshjelp, 22.10.96, ikrafttreden 01.01. 97
- Forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv, 26.10.92, avløst av ny forskrift om salær fra det offentlige til advokater, 03.12.97, ikrafttreden 01.01.98
- Forskrift om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpvirksomhet, 07.12.92, avløst av forskrift 07.10.97
- Forskrift om salær til advokater m fl etter faste satser, 28.10.94 (stykkprisforskriften).
- Forskrifter om delegering av salærinstruks, 08.10. 82

Foruten loven og forskriftene, er det gitt ut flere retningslinjer i form av rundskriv i tilknytning til ordningen. Særlig nevnes rundskriv G-73/96, som tar sikte på å samle og framstille hovedreglene for hvordan rettshjelploven skal praktiseres. I dette rundskrivet er, foruten rettshjelploven og tre av forskriftene, også gjengitt en rekke sentrale skjemaer i forbindelse med praktiseringen av ordningen.

I tillegg til lov- og regelverket som hjemler ordningen med fri rettshjelp, finnes det også gjennomgående lov- og regelverk for forvaltningen av tilskuddsordningen. Viktigst her er lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.02.67 (heretter kalt forvaltningsloven) og økonomiregelverket i staten. Omtalen av forvaltningsloven følger i punkt 2.3.1. Økonomiregelverket er omtalt i kapittel 5, der ordningen blir vurdert i forhold til dette regelverket.

I det følgende brukes betegnelsen ”regelverk” for rettshjelploven med tilhørende forskrifter, mens betegnelsen ”retningslinjer” brukes for rundskrivene som er laget om ordningen.

2.3.1. FORVALTNINGSLOVENS BESTEMMELSER FOR ORDNINGEN

Ordningen med fri rettshjelp er en lovfestet rettighet, og vedtak om fri rettshjelp er enkeltvedtak. Det innebærer at reglene i forvaltningslovens kapittel II-III, om ugildhet, veiledningsplikt, saksbehandlingstid og taushetsplikt mm, kommer til anvendelse. Det samme gjelder for lovens kapittel IV–VI, om utrednings- og informasjonsplikt, partsoffentlighet, begrunnelse, underretning, klage og omgjøring.

Det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet gjelder for mottakere av fri rettshjelp. Det innebærer at søkerne innenfor den kretsen som Stortinget har ment å tilgodese med den aktuelle

budsjettposten, ikke kan utsettes for forskjellsbehandling som mangler saklig grunn eller virker vilkårlig, urimelig eller urettferdig.

2.4. DAGENS ORDNING MED FRI RETTSHJELP

Bestemmelsene som presenteres her, er ikke ment å dekke en systematisk gjennomgang av regelverk og retningslinjer i sin helhet. Bestemmelsene er trukket fram fordi de er sentrale i forhold til mandatet for denne gjennomgangen.

2.4.1. VILKÅR FOR Å FÅ FRI RETTSHJELP

I henhold til rettshjelploven, kan offentlig rettshjelp gis til fritt rettsråd, fri sakførsel og som fritak for rettsgebyr. Fri rettshjelp gis i utgangspunktet til personer, men kan under spesielle forhold også gis til selskaper, foreninger, stiftelser ol. Advokater kan yte fri rettshjelp. I tillegg kan rettshjelpere med tillatelse fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet samt visse andre instanser yte fritt rettsråd.

For å få innvilget fri rettshjelp, må man tilfredsstille visse økonomiske vilkår. I tillegg må det være nødvendig med advokatbistand og rimelig at det offentlige betaler for den. Det skilles også mellom prioriterte og uprioriterte saksområder.

Inntekts- og formuesgrenser

Rettshjelploven omfatter fritt rettsråd og fri sakførsel til personer i forskjellige hushold som kommer inn under bestemte inntekts- og formuesgrenser. For ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, skal samlet inntekt og formue legges til grunn. Dersom tvisten gjelder disse personene innbyrdes, kan den enkelte økonomi vurderes isolert. Det er også adgang til en slik vurdering i andre særlige tilfeller, der det anses som rimelig med vurdering av partenes økonomi hver for seg. Der flere personer sammen søker fri rettshjelp, eller der andre enn søkeren har reell interesse i de spørsmålene det søkes bistand til, er også hovedreglen at det skal foretas en samlet vurdering av inntekt og formue (rettshjelplovens § 8).

De økonomiske vilkårene for å få fri rettshjelp er knyttet til en brutto inntektsgrense (summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold før fradrag), og en netto formuesgrense (netto formue i selvangivelsen). Inntektsgrensene varierer fra 150 000 til 170 000 kroner, avhengig av forsørgeransvar. For alle personkategorier er formuesgrensen på 100 000 kroner (Forskrift til loven om fri rettshjelp, § 1-1, bokstav a-d).

Egenandeler

Søkerne må betale en egenandel for hjelpen de mottar fra det offentlige. Egenandelen består av en grunnandel og en tilleggsandel.

Grunnandelen er obligatorisk for alle som får innvilget fri rettshjelp, bortsett fra de gruppene som får hjelp uten behovsprøving. Andelen er på 300 kroner og er uavhengig av inntekt.

I tillegg til grunnandelen, skal personer som har en årlig bruttoinntekt på 70 000 (90 000 ved forsørgeransvar) kroner eller mer, betale 25 prosent av overskytende kostnader i tilleggsandel. Det er mulig å søke om helt eller delvis frafall av tilleggsandelen (rettshjelploven § 9). For avsluttede oppdrag på inntil to timer, betales bare grunnandel. For

oppdrag der advokatens arbeid overstiger to timer, kommer reglene om tilleggsandel til anvendelse⁴.

Prioriterte og uprioriterte saksområder

De prioriterte områdene er positivt nevnt i loven. I disse sakene skal det innvilges fri rettshjelp, dersom det er nødvendig med advokatbistand og dersom det er rimelig at det offentlige betaler for den. De økonomiske vilkårene må være oppfylt. Prioriterte saker er

- trygde- og pensjonssaker
- ekteskaps- og familiesaker
- erstatning for personskade og tap av forsørger
- husleiesaker (for leietaker)
- oppsigelse i arbeidsforhold.

For de uprioriterte saksområdene er utgangspunktet det motsatte sammenliknet med de prioriterte områdene. Som hovedregel skal det ikke innvilges fri rettshjelp i disse sakene med mindre saken har så stor velferdsmessig betydning for klienten at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp (rettshjelplovens § 13, siste ledd, og §17, andre ledd).

For enkelte saker som representerer et særlig inngrep overfor en part, er det adgang til å innvilge fri sakførsel uten behovsprøving⁵. Dette gjelder blant annet saker som behandles i fylkesnemda for sosiale saker (barnevern, rusmiddelbruk) og i kontrollkommisjonen etter lov om psykisk helsevern. Ordningen omfatter også saker om overprøving av vedtak om administrative tvangsinngrep, militærnektersaker, enkelte kategorier utlendingssaker og erstatningssøksmål reist mot skadevolder (reist av voldsoffer).

2.4.2. OPPGAVER, ANSVAR OG AKTØRER KNYTTET TIL ORDNINGEN MED FRI RETTSHJELP

Innvilgning av fri rettshjelp

I de prioriterte sakene kan fylkesmennene, domstolene og advokatene innvilge fri rettshjelp. Fylkesmennene kan innvilge både fritt rettsråd og fri sakførsel (§ 14, første ledd, og § 17), mens domstolene kan innvilge fri sakførsel, med unntak av trygde- og pensjonssakene (§ 18). Advokatene kan innvilge et begrenset antall timer fritt rettsråd (§ 14, andre ledd).

Advokatenes rett til å innvilge fritt rettsråd er i hovedsak knyttet til forskrift av 28.10.94, om salær til advokater med flere, etter faste satser ved fritt rettsråd og i straffesaker (stykkprisforskriften). I retningslinjene i rundskriv G-73/76 heter det imidlertid at dersom advokaten på forhånd kan si at arbeidet kommer til å overstige stykkprissatsen, bortfaller advokatens rett til selv å innvilge fritt rettsråd. Fylkesmannen skal i slike tilfeller vurdere saken.

Ifølge § 4.1 i forskrift til rettshjelploven (22.10.96), kan advokatene innvilge inntil 10 timers fritt rettsråd i saker som faller inn under lovens § 13, andre ledd, men hvor salær ikke skal beregnes ut fra stykkpris.

⁴ Egenandeler svares etter regler gitt i forskrift til lov om fri rettshjelp av 22.10.96, kapittel 2.

⁵ Jf rettshjelploven §§ 13, første ledd, 19, 20 og 22, andre ledd.

I uprioriterte saker er det bare fylkesmannen som kan innvilge fri rettshjelp (både fritt rettsråd og fri sakførsel). Fritt rettsråd (§ 13 siste ledd) skal, etter § 3.1 i forskrift til rettshjelploven (22.10.96), begrenses oppad til fem timer. Fylkesmannen kan likevel utvide timetallet, dersom det foreligger særlige grunner (forskriftens § 3.2).

Fylkesmennene og domstolene har myndighet til å innvilge fri sakførsel uten behovsprøving (rettshjelplovens §§ 17 og 19).

I tillegg til de nevnte aktørene, kan andre forvaltningsorganer innvilge fri rettshjelp i visse situasjoner (rettshjelplovens § 22). Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her, siden det ikke er aktuelt for vårt mandat.

Øvrige oppgaver

Når det gjelder dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensene og frafall av egenandeler, ligger myndigheten hos fylkesmannen. Når det gjelder klagesaksbehandlingen, ligger myndigheten i departementet.

Fram til 01.01.97 var det advokatene som – gjennom salærinnkreving – krevde inn egenandeler. Fra 01.01.97 er det Statens innkrevingsentral som tar seg av denne oppgaven.

Det er ikke gitt regler om kunngjøringsplikt knyttet til ordningen med fri rettshjelp, men advokatene er – i henhold til rettshjelplovens § 2, første ledd andre punkt – pålagt plikt til å orientere klienter om mulighetene for å søke fri rettshjelp.

I vedlegg I er det gitt en oversikt over aktører og oppgaver i ordningen med fri rettshjelp.

2.5. LOVENDRINGEN SOM TRÅDTE I KRAFT 01.01.97

I 1995 ble det vedtatt enkelte endringer i rettshjelploven. Endringene gjaldt følgende områder:

- Offentlig rettshjelp skal være subsidiær i forhold til rettshjelpforsikring (§ 4) – ny bestemmelse
- Det offentliges rett til refusjon, dersom mottakers økonomiske situasjon bedres (§ 11)
- Utlendingers rett til fritt rettsråd uten behovsprøving (§ 13, første og andre ledd)
- En harmonisering av ordlyden i § 13, tredje ledd (fritt rettsråd) og § 17, andre ledd (fri sakførsel)
- Rettens myndighet til å innvilge fri sakførsel etter behovsprøving (§ 18)
- Fri sakførsel for visse forvaltningsorganer (§ 22).

Ved endringen ble det også åpnet adgang for departementet til å utarbeide forskrifter om en øvre grense for antall timer fri rettshjelp som kan ytes, om advokatenes adgang til selv å innvilge fritt rettsråd, om egenandelers størrelse og om fritak for egenandeler. Hovedhensikten med endringene av den offentlige rettshjelpordningen har vært å muliggjøre en heving av inntektsgrensene for fri rettshjelp, slik at flere omfattes av tilbudet. Stortinget forutsatte at denne utvidelsen skulle skje innenfor eksisterende budsjettammer (Budsjettinnstilling S IV(1994)), og det ble derfor iverksatt en heving av inntektsgrensene samt en omlegging av egenandelssystemet. Disse endringene skulle bidra til en målretting av de midlene man hadde til rådighet til

saksområder der behovet for advokatbistand var størst, og der behovet for rettshjelp for den enkelte erfaringsmessig var størst. Endringene ble nedfelt i forskrift til lov om fri rettshjelp av 22.10.96. Forskriftene trådte i kraft 01.01.97 – samtidig med at endringene i loven om fri rettshjelp trådte i kraft.

Det ble også gjort endringer i enkelte andre lover i forbindelse med endringen i rettshjelploven i 1995:

- Lov av 21. juli 1916 nr 2, om vitners og sakkyndiges godtgjøring (§ 10, første ledd)
- Lov av 24. juni 1988, nr 64, om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (§ 42, tredje ledd).

I de følgende punktene vil vi gå nærmere gjennom de endringene som er sentrale i forhold til vårt mandat. Punktene vil være korresponderende til underpunktene i punktene 2.4.1 og 2.4.2.

2.5.1. VILKÅR FOR FÅ FRI RETTSHJELP

Inntekts- og formuesgrensene

Både inntektsberegningsgrunnlaget og selve inntektsgrensene ble endret med virkning fra 01.01.97⁶. Beregningsgrunnlaget ble forenklet – fra å være en kombinasjon av brutto- og nettoinntekt (brutto inntekt pluss alle fradrag på inntekter som ikke oversteg 125 000 kroner brutto), og til å være en ren brutto inntektsgrense. Inntektsgrensene ble endret fra å variere mellom 65 000 og 85 000 kroner til å variere mellom 150 000 og 170 000 kroner – avhengig av forsørgeransvar. Beregningsgrunnlag for formue og formuesbeløp forble uendret.

Egenandeler

Ved endringen⁷ ble det innført en obligatorisk grunnandel på 300 kroner for alle som får innvilget fri rettshjelp – uavhengig av inntekt. Før var grunnandelen avhengig av inntekt, og det kunne søkes om frafall. Selve grunnandelsbeløpet ble senket fra 600 til 300 kroner fra 01.01.97.

Tilleggsandelen ble hevet fra 20 til 25 prosent av kostnadene – etter at grunnandelsbeløpet var trukket fra. Dessuten ble inntektsgrensene (brutto, i motsetning til tidligere netto) hevet for dem som kunne bli ilagt tilleggsandel. Fra å variere mellom 50 000 og 70 000 kroner – avhengig av forsørgerbyrde, ble de nå endret til å variere mellom 70 000 og 90 000 kroner. Det ble dessuten opp-fordret til en mer restriktiv praksis med hensyn til frafall.

Prioriterte og uprioriterte saksområder

Ved endringen ble det ikke foretatt noen store prinsipielle endringer med hensyn til prioriterte og uprioriterte saker eller i forholdet mellom dem. Det ble heller ikke foretatt noen endring i hovedgruppene av prioriterte saker. Imidlertid ble definisjonen av innhold i enkelte av gruppene strammet inn. Blant annet kan nevnes at advokatbistand i farskapssaker (under ekteskaps- og familiesaker) ikke lenger er et prioritert område. Det er også gjort visse begrensninger ved hjelp i husleiesaker. Hjelpen skal primært begrenses til utkastelsessaker.

I saker uten behovsprøving ble det ikke foretatt endringer – bortsett fra visse begrensninger i utlendingers rett til fritt rettsråd.

⁶ Gjeldende regler er gitt i forskrift til lov om fri rettshjelp, av 22.10.96. Forskriften avløste forskrift av 21.6.93 om inntekts- og formuesgrense for rett til fri rettshjelp.

⁷ Gjeldende regler gitt i forskrift til lov om fri rettshjelp av 22.10.96. Forskriften avløste forskrift om egenandeler av 7.12.84, med endring 11.12.92.

2.5.2. OPPGAVER, ANSVAR OG AKTØRER KNYTTET TIL ORDNINGEN MED FRI RETTSHJELP

Under dette punktet ble det gjort visse endringer når det gjaldt innvilgning av fri rettshjelp og innkrevingen av egenandeler. Bortsett fra disse endringene, er lov- og regelverket vedrørende oppgaver, ansvar og aktører i hovedtrekk de samme som tidligere.

Innvilgning av fri rettshjelp

I forhold til de prioriterte sakene, ble advokatenes adgang til å innvilge fritt rettsråd tilpasset reglene i stykkprisordningen (jf rettshjelplovens § 14, andre ledd, og forskrift av 22.10.96). I realiteten betyr dette en endring/begrensning i hvor mange timers fritt rettsråd advokaten har mulighet til å innvilge. Tidligere var grensene for advokatenes egeninnvilgning regulert i selve loven (§ 14) og kunne omfatte inntil 10 timers fritt rettsråd. Etter stykkprisforskriften, vil rettsrådet stort sett bare kunne omfatte inntil sju timer.

I forhold til de uprioriterte sakene, ble ordlyden i rettshjelplovens § 13, tredje ledd (fritt rettsråd), harmonisert med ordlyden i § 17, andre ledd (fri sakførsel). Også før endringene var hovedkriteriene for tildeling etter de to bestemmelsene i realiteten like, men ordlyden var noe forskjellig (jf punkt 2.4.1, avsnittet om prioriterte og uprioriterte saksområder). Endringene i de to paragrafene innebærer ikke vesentlige endringer i innvilgningsadgangen.

Antall timer fritt rettsråd etter rettshjelplovens § 13, tredje ledd, ble fra 01.01.97 regulert av forskrift til lov om fri rettshjelp (22.10.96) § 3-1. Timetallet ble begrenset oppad til fem timer. Dersom det forelå særlige grunner, ble det bestemt at fylkesmannen kunne utvide tilskuddet til fritt rettsråd (forskriftens § 3.2).

Øvrige oppgaver / innkreving av egenandeler

Etter lovendringen som trådte i kraft 01.01.97, ble arbeidet med å innkreve egenandeler lagt til Statens innkrevingsentral, som også har myndighet til tvangsinndrivning.⁸

2.6. STYRING AV ORDNINGEN

Ordningen med fri rettshjelp er regelstyrt, og fylkesmenn og domstoler har anvisningsmyndighet på den sentrale rammen. Ved eventuelle overskridelser, kan departementet be Stortinget om ekstrabevilgninger. Ved eventuelt mindre forbruk, justeres budsjettet ned i løpet av budsjettåret.

Følgende aktiviteter og virkemidler inngår i Justisdepartementets styring av ordningen:

- Regelverk og retningslinjer
- Budsjettproposisjonen
- Kontroll med regnskapsdata
- Rapportering.

For fylkesmennene inngår i tillegg:

- Departementets informasjonsbulletin. Det sendes hvert kvartal ut en informasjonsbulletin til fylkesmennene, der utvalgte klagesaker er vedlagt, slik at klagesaksbehandlingen kan skape presedens.

⁸ Rettshjelploven § 9, tredje og fjerde ledd, og forskrift til lov om fri rettshjelp (22.10.96) §§ 2–8.

- Tildelingsbrevet (inngår i Arbeids- og samordningsdepartementets tildelingsbrev til fylkesmennene).
- Embetsstyringsmøtene. Det gjennomføres embetsstyringsmøter med seks fylkesmenn i året. Møtene er et forum der særskilte forhold, problemer og hos hver enkelt fylkesmann kan registreres og tas opp. Man er nå i gang med en evaluering av embetsstyringsmøtene, og det er ikke truffet noen endelig beslutning om de skal fortsette eller eventuelt få en annen form.
- Fylkesmannsmøtene. Det er Arbeids- og administrasjonsdepartementet som er ansvarlig for fylkesmannsmøtene, men de enkelte fagdepartementene deltar. Det holdes møter i mai og i september/oktober. Justisdepartementet deltar på møtene. I mai-møtet skal departementet blant annet gi tilbakemelding på fylkesmannens årsrapport. I september-/oktobermøtet er fokus på neste års utfordringer. Ut over de formelle møtene, har departementet kontakt gjennom telefonveiledning overfor fylkesmennene.

Departementets styringsmuligheter er forskjellige i forhold til de ulike forvalterne av ordningen med fri rettshjelp. Den sterkeste styringsmuligheten har de overfor fylkesmennene, der de i tillegg til påvirkning gjennom lov, regelverk og retningslinjer, kan gi styringssignaler gjennom tildelingsbrev, fylkesmannsmøter og embetsstyringsmøter. Selv om Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et overordnet ansvar for fylkesmennene, har likevel fagdepartementene fagansvar og instruksjonsmyndighet overfor dem. De har også ansvar for å framskaffe bevilgning på sine respektive områder. Det arbeides for tiden med et omstillingsprogram, der man blant annet skal se på oppgaveporteføljen hos fylkesmennene.

Når det gjelder domstolene, har ikke Justisdepartementet ved sivilavdelingen noen formalisert styringsdialog. Domstolene er administrativt underlagt departementets domstolavdeling, og eventuelle styringssignaler på det administrative området må skje i samarbeid med denne avdelingen.

I forhold til advokatene utøver ikke departementet noen annen form for styring enn gjennom lov, regelverk og retningslinjer.

Nærmere omtale av aktiviteter og virkemidler i departementets styring av fri rettshjelp følger i kapittel 5, der ordningen blir vurdert i forhold til økonomiregelverkets krav.

3. Presentasjon av funn

I dette kapitlet gjengis informantenes synspunkter på ordningen med fri rettshjelp. Statskonsults vurderinger følger i kapitlene 4 og 5.

3.1. SYNSPUNKTER PÅ REGELVERKET OG RETNINGSLINJENE FOR ORDNINGEN

Et flertall av informantene mener at regelverket og retningslinjene for ordningen ikke alltid er i tråd med Stortingets intensjoner med ordningen (jf punkt 2.1) eller fører til en praksis som er det. Ifølge informantene, er det fortsatt mange som ikke har økonomi til å betale for juridisk bistand, enten fordi de faller utenfor inntektsgrensene eller fordi egenandelen kan bli så høy at de ikke er i stand til å dekke den. Det pekes også på at det er for få prioriterte saksområder og at skjønn i forhold til uprioriterte saksområder praktiseres for strengt, slik at søknader om fri rettshjelp i saker av *stor personlig og velferdsmessig betydning* for den enkelte stort sett avslås.

3.1.1. EGENANDELER

Svært mange av informantene mener at tilleggsandelen i noen tilfeller blir så høy at begrepene "fri rettshjelp" og "fri sakførsel" ikke er i overensstemmelse med virkeligheten. Mange vektlegger at det her er snakk om rettshjelp til ressursvake grupper som allerede i utgangspunktet har lite å rutte med. En advokat viser bl a til en sak der klienten som ble innvilget fri rettshjelp, måtte betale 11 000 kroner i egenandel.

Flere mener også at en eventuell egenandel bør ha en preventiv effekt. De fleste informantene har imidlertid ikke registrert at egenandelen har noen slik effekt. Ifølge advokatene er det unntaksvis at noen har latt seg stanse av egenandelene, men man ser ikke bort fra at det skjer en utsiling før potensielle klienter tar kontakt med advokat. En slik utsiling skyldes, ifølge informantene, eventuelt usikkerhet omkring tilleggsandelen. De fleste gir uttrykk for at grunnandelen må være høyere enn 300 kroner for å ha noen preventiv effekt.

3.1.2. INNTEKTSGRENSENE

Et stort flertall av informantene fra alle de tre informantgruppene synes inntektsgrensene er for lave. Flere mener at juridisk bistand er så kostbar at det – med dagens inntektsgrenser – er mange som faktisk lider "rettstap på grunn av manglende økonomisk evne". Ifølge informantene, var det riktig å heve inntektsgrensene fom 01.01.97, men grensene er fortsatt for lave og de er heller ikke tilstrekkelig differensiert i forhold til forsørgerbyrde.

Mange advokater og informanter fra fylkesmennene mener at inntektsgrensene virker svært uheldig i familiesaker der bare den ene parten faller inn under inntektsgrensen. Vedkommende som er innvilget fri sakførsel, kan i slike tilfeller gjennomføre lengre og mer omfattende prosesser enn motparten og "vinne", fordi motparten ikke har økonomisk evne til å gå videre med saken.

Enkelte advokater mener at personer med store fradrag kommer uheldig ut, siden fradragene ikke lenger tas hensyn til ved beregning av inntekten. Andre advokater og en del informanter fra

fylkesmennene gir uttrykk for at det er en forbedring å bare se på brutto inntekt, siden det forenkler saksbehandlingen. Ifølge disse informantene, er det i praksis svært få som kom inn under inntektsgrensene før 01.01.97, som faller utenom nå. Enkelte advokater understreker at økningen i brutto inntektsgrenser for noen bare ivaretar bortfallet av netto inntektsgrenser. For disse klientene er det ikke noen reell endring i inntektsgrensene.

3.1.3. PRIORITERTE OG UPRIORITERTE SAKSOMRÅDER

Mange av informantene – primært fra advokatene, men også fra domstoler og fylkesmenn, mener prioriteringen av saksområder er for snever. De mener at flere saksområder burde vært prioritert, og/eller at retningslinjene for skjønnsutøvelse i forhold til uprioriterte saker burde vært videre.

Advokater gir også uttrykk for at fylkesmennenes skjønnsutøvelse knyttet til søknad om fri rettshjelp i uprioriterte saker varierer avhengig av hvilken fylkesmann som foretar skjønnsutøvelsen. Én advokat forteller f eks at han søkte om fri rettshjelp i to parallelle saker (familiegjenforening) til to forskjellige fylkesmenn, der han fikk avslag hos den ene fylkesmannen og innvilgning hos den andre.

Barnevernsaker utenom tvangsovertakelse, trekkes særlig fram av advokater og fylkesmenn. Det pekes på at fri rettshjelp knyttet til tvangsovertakelse (saker som kommer opp i fylkesnemda for sosiale saker, eventuelt også i rettsvesenet) gis automatisk, mens det normalt bare innvilges fritt rettsråd i inntil fem timer for andre barnevernsaker f eks knyttet til tvangstiltak. Mange oppfatter dette som urimelig.

I tillegg til barnevernsaker, trekkes blant annet arvesaker, gjeldssaker, saker vedrørende pasientskadeerstatning og saker vedrørende overgrep i institusjoner fram som områder der informantene mener det bør være mulig å få innvilget fri rettshjelp i større grad.

Advokater og enkelte domstoler mener at rettshjelploven og forvaltningen av den, i liten grad åpner for å få prøvet ulike typer forvaltningsvedtak for retten⁹. Ifølge departementet, legger man generelt opp til en streng praksis i forhold til å innvilge støtte til rettslig prøving av forvaltningsvedtak, fordi man vurderer mulighetene til å vinne fram med denne type saker som relativt små.

3.1.4. INFORMASJON OM REGELVERK OG RETNINGSLINJER

Det er så langt våre informanter kjenner til, ingen offentlig kunngjøring av ordningen med fri rettshjelp. Ifølge departementet, skyldes dette først og fremst at Justisdepartementet ikke har noen generell praksis i forhold til å kunngjøre tilskuddsordninger.

Ifølge informantene hos fylkesmennene, går i hovedsak både søknad om fri rettshjelp og øvrig korrespondanse vedrørende saken via klientens advokat. Tilsagnsbrevet blir da sendt til klientens advokat. Det varierer om klienten får kopi av brevet. Imidlertid kan klienten selv søke om fri rettshjelp, og tilsagnsbrev blir da sendt til vedkommende. Klienten velger advokat og kan bytte til en annen, dersom vedkommende ikke er fornøyd med hvordan saken håndteres. Informantene hos fylkesmennene opplyser at dette skjer relativt sjelden.

⁹ Gjelder ikke trygde- og pensjonssaker der det gis støtte til å få prøvet saker for Trykderetten (lov om fri rettshjelp § 22, første ledd nr 1).

Ifølge informanter hos fylkesmennene, brukes det der relativt mye tid og ressurser på å informere potensielle klienter, advokatene og i noen tilfeller domstolene. I den forbindelsen etterlyses både informasjonsmaterieell og veiledning fra departementets side. Noen av fylkesmennene i utvalget har utarbeidet eget informasjonsmaterieell som de gir ut på forespørsel.

Flere betegner tiden rett etter 01.01.97 som "kaotisk" og belastende. Det var svært liten informasjon i forkant av regelverksendringene. Justisdepartementet arrangerte et informasjonsmøte for fylkesmennene i desember 1996, der kopier av manus til "den gule boka" (rundskriv G-73/96) ble delt ut. Selve boka forelå ikke før i slutten av februar 1997. Skjemaene som skal fylles ut i forbindelse med oversendelse av krav til Statens innkrevingsentral, var trykket i "den gule boka", men forelå ikke til bruk før i juni 1997. Én domstol hadde ikke vært med på høringsrunden og var ikke klar over endringene før to måneder etter at de hadde trådt i kraft.

To av fylkesmennene arrangerte et informasjonsmøte med domstolene og advokatene i fylket etter at endringene var trådt i kraft. Dette ble svært godt mottatt, siden disse gruppene hadde fått svært lite informasjon fra departementet i forkant. Generelt oppfatter nesten alle informantene Justisdepartementet som litt "fjernt".

3.2. JUSTISDEPARTEMENTETS STYRINGS- OG FORVALTERROLLE.

3.2.1. STYRINGSDIALOG MED FYLKESMENNENE

De fleste informantene hos fylkesmennene mener at departementets styring gjennom den formaliserte etatsstyringsprosessen (styringsdokumenter og styringsmøter) ikke er tilfredsstillende i forhold til kravene i økonomiregelverket. Ifølge fylkesmennene, er ordningen med fri rettshjelp kun omtalt i generelle vendinger i budsjettproposisjon og tildelingsbrev. Det pekes på at ordningen er nevnt for første gang i årets tildelingsbrev, og da gjennom en beskrivelse av ordningen og endringene i denne, og ikke i form av operasjonaliserte mål og krav til forvaltning (med unntak av krav til saksbehandlingstid på søknader om fri rettshjelp).

Departementet gir uttrykk for at de har en grundig prosess i forbindelse med skriving av budsjettproposisjon og tildelingsbrev til fylkesmennene, men påpeker at de ikke har noen formalisert styringsdialog i forhold til denne spesielle tilskuddsordningen. I departementet er man klar over at fylkesmennene etterspør mer konkret tilbakemelding og styringssignaler, men sier dette er vanskelig fordi man er avhengig av å generalisere tilbakemeldingene på ulike fellesmøter. Justisdepartementet tar sikte på å avholde et møte med samtlige fylkesmenn innen utgangen av 1998. Departementets primære styringsarenaer for øvrig er regelverk og retningslinjer.

Departementet har best anledning til konkrete tilbakemeldinger til fylkesmennene i forbindelse med embetsstyringsmøtene som gjennomføres med fylkesmennene i seks fylker hvert år. Det er imidlertid usikkert om disse møtene vil bli videreført (jf punkt 2.6). Ifølge Justisdepartementet, opplever de at de har begrensede muligheter til å påvirke og å få gjennomslag for endringer i fylkesmennes kompetanse/kapasitet/ressurstilgang. På bakgrunn av en anstrengt ressursituasjon hos fylkesmennene, har Justisdepartementet forsøkt å redusere kravene til rapportering fra dem.

3.2.2. RAPPORTERING, OPPFØLGING OG KONTROLL

Utover de faste rapporteringsrutinene (jf punkt 2.6), er departementets kontrollrutiner ifølge Justisdepartementet primært knyttet til klagesaksbehandlingen.

Fylkesmennene gir uttrykk for at det har vært litt fram og tilbake med hensyn til om, og eventuelt om hva departementet ønsker av rapportering. I forbindelse med endringene som trådte i kraft 01.01.97, fikk de først signaler om at Statens innkrevingsentral skulle ivareta alle rapporteringsbehov. Dessuten ble de gjennom tildelingsbrevet bedt om å rapportere antall søknader og antall avslag to ganger årlig.

3.2.3. KLAGESAKSBEHANDLING

I 1997 behandlet Justisdepartementet 739 klagesaker. For tiden har man en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på om lag én måned, og man tilstreber en enhetlig praksis med hensyn til vedtak og saksbehandlingstid. Det orienteres om viktige, prinsipielle vedtak i en bulletin som sendes ut til fylkesmennene. Denne bulletinen får mye ros fra de informantene (fylkesmennene) som mottar den.

Noen advokater er misfornøyde med at departementets argumentasjon og avgjørelser sjelden avviker fra fylkesmannens argumentasjon og avgjørelser. Advokatene mener at dette gjør klagesaksbehandlingen lite reell. Departementet understreker på sin side at hver klage undergis en reell klagesaksbehandling, og at vedtakene omgjøres i anslagsvis 10-15 prosent av sakene.

Erfaringene i forhold til konkrete forespørsler og henvendelser til departementet er delte. Noen er svært fornøyde. Andre synes det er vanskelig å finne fram til rette vedkommende som kan svare på de konkrete spørsmålene. Fra Justisdepartementets side pekes det på at departementet er klageinstans. De må derfor være forsiktige med å ta stilling i konkrete saker før sakene kommer til ordinær klagebehandling i departementet.

3.3. FYLKESMENNENES ROLLE OG OPPGAVER

I kartleggingen kommer det fram ulike synspunkter på fylkesmennenes forvalterrolle – både fra fylkesmennene selv, fra departementet og fra de øvrige aktørene (domstoler, advokater, Statens innkrevingsentral og skattefogden). Fylkesmennenes organisering av arbeidet, saksbehandlingsrutiner og skjønnsutøvelse varierer fra fylkesmann til fylkesmann.

3.3.1. SØKNADSBEHANDLING

Det varierer mellom fylkesmennene hvordan arbeidet med fri rettshjelp er organisert og hvilken kompetanse som kreves for å behandle søknadene. De fleste fylkesmenn skiller mellom søknadsbehandling og behandling av arbeidsoppgaver, ofte slik at en/flere jurister behandler søknadene, mens merkantilt personell tar seg av arbeidsoppgavene og oversendelse av krav til Statens innkrevingsentral. Hos en av fylkesmennene i utvalget er all saksbehandling overlatt til merkantilt personell. Sakene får deretter en juridisk andrehåndsvurdering. Det varierer også om all søknadsbehandling er tillagt én til to personer, eller om dette er fordelt på flere, som også har ansvar for en rekke andre saksområder. Ifølge Justisdepartementet, varierer saksbehandlingskvaliteten mellom fylkesmennene.

Ut fra fylkesmennenes egne opplysninger om ressursbruk og antall sivile saker/fri rettshjelpsaker (ikke skilt mellom fritt rettsråd og fri sakførsel), varierer produktiviteten i forhold til fri rettshjelpsaker med inntil 60 prosent, dvs at en av fylkesmennene i gjennomsnitt bruker 60 prosent mer tid på hver sak enn én av de andre. Dette anslaget er imidlertid beheftet med svært stor usikkerhet.

Saksbehandlingstiden varierer fra én til to uker til tre måneder hos de fem fylkesmennene vi har snakket med. Hovedårsaken til forskjellene i saksbehandlingstid synes å følge av den enkelte fylkesmanns prioritering av fri rettshjelp i forhold til andre saksfelt, f eks behandling av klager på vedtak etter plan- og bygningsloven mm. Ifølge våre informanter, er det imidlertid sjelden saksbehandlingstiden hos fylkesmannen stopper/trenerer sakene, dersom advokaten føler seg rimelig sikker på at søknaden blir innvilget.

Informanter hos fylkesmennene gir uttrykk for at de er presset ressursmessig. De har ikke fått ekstra ressurser i forbindelse med de nye arbeidsoppgavene etter 01.01.97. Det er vanskelig å følge opp departementets prioriteringer når det ikke følger ressurser med. Hos én av fylkesmennene anslås merarbeidet knyttet til utlikning av egenandeler og oversendelse av kravene til Statens innkrevingsentral, til 30 prosent – gitt omtrent samme saksmengde som før. Dersom fylkesmennene ikke prioriterer fri rettshjelpsaker på bekostning av andre forvaltningsområder, resulterer merarbeidet i lengre saksbehandlingstid.

3.3.2. UTBETALING AV SALÆR

Fylkesmennene er misfornøyde med det de oppfatter som en prioritering av salærutbetalinger i forhold til søknadsbehandling. Ifølge salærforskriften, skal salær utbetales innen 30 dager etter at utbetalende instans har mottatt en arbeidsoppgave fra advokaten. Ifølge tildelingsbrevet, skal søknader behandles innen to måneder. Ifølge Justisdepartementet, bør disse to oppgavene ses uavhengig av hverandre. Det ene er en ren administrativ oppgave, mens det andre er en saksbehandlingsoppgave.

Noen av advokatene synes salærutbetalingene tar lang tid, men generelt er det få synspunkter på dette.

3.3.3. SKJØNNSUTØVELSE

Informantene hos fylkesmennene gir uttrykk for at regelverket og retningslinjene åpner for skjønnsutøvelse i relativt liten grad. Dette gjelder f eks i forhold til å dispensere fra inntektsgrensene, der departementet i sine retningslinjer har signalisert at dispensasjon skal gis bare helt unntaksvis, dersom inntekten overskrider grensen med 20 000 kroner eller mer. Flere av informantene peker også på at muligheten for skjønnsutøvelse i forhold til uprioriterte saker er liten.

Kartleggingen viser imidlertid at praksis i forhold til å ettergi tilleggsegenandelen er forskjellig. Noen fylkesmenn tolker og praktiserer regelverket og retningslinjene fra departementet liberalt, andre mer restriktivt.

3.3.4. RAPPORTERING, OPPFØLGING OG KONTROLL

I tillegg til en forvalter- og informasjonsrolle, har fylkesmannen en kontrollrolle i forhold til advokatene/klientene. Informantene gir generelt uttrykk for at ordningen med fri rettshjelp er basert på stor tillit til advokatene. Man har få reelle kontrollmuligheter, og det er bl a et ressurs spørsmål i hvor stor grad man kan gjennomføre og følge opp de mulighetene man har. Det er liten reell kontroll med advokatenes arbeidsoppgaver og opplysninger. Det varierer også hvorvidt man krever at oppgitt inntekt/formue ifølge egenerklæringsskjemaet skal dokumenteres.

Ifølge informantene fra fylkesmennene, er dagens system tilfredsstillende i forhold til å forhindre at klienter misbruker ordningen. Blant annet skal det i prinsippet ikke være mulig for en klient å få fri rettshjelp fra to forskjellige advokater i samme sak. I forhold til hvilket saksområde rettshjelpen gjelder (høy/lav stykkprissats), har man imidlertid bare advokatens opplysninger å basere seg på, eventuelt bekreftet av klienten. Det er også advokatens ansvar å skille mellom timer vedkommende får dekket som fritt rettsråd og timer knyttet til fri sakførsel, dersom saken kommer for retten. Fylkesmennene stoler også – som tidligere nevnt – ofte på at advokatene sjekker inntekts- og formuesopplysninger godt nok.

Informantene hos fylkesmennene gir uttrykk for at man i liten grad har mulighet og ressurser til å følge opp klager over advokatens innsats/arbeidsoppgaver. Både domstoler og fylkesmenn har adgang til å sette ned advokatens salær, men dette benyttes kun unntaksvis – særlig fra fylkesmennenes side. I tilknytning til det nye økonomisystemet som skal innføres for fylkesmennene i løpet av høsten 1998, vil, ifølge informanter hos fylkesmennene, mulighetene øke for å ta ut ulike rapporter som kan brukes i kontrolløyemed. Eksempelvis kan nevnes akkumulerte arbeidsoppgaver fra den enkelte advokat.

3.4. DOMSTOLENES ROLLE OG OPPGAVER

Domstolene i utvalget oppgir at de har fra 15 til om lag 100 saker etter rettshjelploven i året. Fem av de sju domstolene oppga at de har mindre enn 30 saker pr år. Disse tallene omfatter også saker etter rettshjelploven der det ikke beregnes egenandel (gjelder f eks tvangsovertakelse i barnevernsaker).

3.4.1. SAKSBEHANDLING

Domstolene innehar, etter eget utsagn, en dobbeltrolle i forhold til ordningen med fri rettshjelp. De har en domstolrolle i forhold til sakens utfall. De har en forvalterrolle og treffer forvaltningsvedtak i forbindelse med behandling av søknader om fri rettshjelp og utlikning av egenandel. Ifølge informantene – spesielt informantene fra domstolene, kan de to rollene komme i konflikt med hverandre i enkelte tilfeller. Det kan bl a stilles spørsmål ved om det er heldig at en dommer dømmer i en sak der han/hun også har tatt stilling til om hvorvidt fri rettshjelp skal innvilges.

Informantene peker også på at domstolene forvalter to regelverk som på noen områder er i konflikt med hverandre. Salær fastsettes ved en rettsavgjørelse som kan påkjæres til en høyere rettsinstans. Dersom en salærfastsettelse påkjæres, gjør dette at det i prinsippet er umulig å utlikne egenandelen som et gitt beløp, dvs treffe et forvaltningsvedtak som kan påklages til Justisdepartementet. I Justisdepartementet er man klar over denne inkonsistensen, men man har så langt valgt ikke å gjøre noe med det av hensyn til rettssikkerheten til den private part. Ifølge Justisdepartementet, er det uproblematisk å få satt ned/reduert egenandelen, dersom grunnlaget

for utlikning endres. Dersom det motsatte skulle skje (ingen konkrete eksempler), regner Justisdepartementet med å frafalle kravet om økt egenandel.

3.4.2. UTBETALING AV SALÆR

Domstolene i vårt utvalg gir uttrykk for at utbetaling av salær går greit. Domstolene er egne regnskapsførere og har lang erfaring med utbetaling av salær i straffesaker ol. For de fleste domstolers vedkommende utgjør ikke fri sakførsel med beregning av egenandel noen stor andel av antall saker. Noen av domstolene etterlyser derfor mer informasjon om og opplæring i regelverket som gjelder for beregning av egenandel. En av domstolene i vårt utvalg hadde inntil nylig ikke vært klar over at utgifter til sakkyndige skulle inngå i grunnlaget for utlikning av egenandelen.

Ifølge noen advokater er det primært enkelte domstoler som er sene med salærutbetalingene. Flere bemerker også at de ikke får noen tilbakemelding på innsendte arbeidsoppgaver fra domstolene. Dersom en utbetaling trekker ut, vet de ikke om dette skyldes treghet i systemet eller at den innsendte oppgaven ikke er godkjent.

3.4.3. SKJØNNSUTØVELSE

Kartleggingen viser at det til dels er svært forskjellig praksis fra domstol til domstol når det gjelder tolking av rettshjelplovens § 18, siste ledd, der det bl a står at retten skal vurdere om *det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp*. De fleste domstolene i utvalget utøver skjønn i svært liten grad og mener dette primært er en oppgave for fylkesmennene. Noen få domstoler utnytter den muligheten til skjønnsutøvelse som § 18, siste ledd, gir. Ifølge Justisdepartementet, har ikke de gitt noen signaler om at skjønnsutøvelse primært skal ligge til fylkesmennene.

Noen advokater mener på den andre siden at domstolene burde tillegges større grad av skjønnsutøvelse, slik at de også kan dispensere fra inntektsgrenser og ettergi egenandeler når det gjelder fri sakførsel. Advokatene peker på at det er domstolene som kjenner saken best og som derfor er best egnet for denne typen skjønnsutøvelse. Informanter fra fylkesmennene er i noen tilfeller skeptiske til økt skjønnsutøvelse hos domstolene.

Noen informanter fra domstolene mener at domstolene overhodet ikke burde ha denne typen forvaltningsoppgaver, bl a ut fra det prinsipielle skillet mellom utøvende og dømmende makt og sammenblanding av rettsbeslutninger og forvaltningsvedtak.

3.4.4. RAPPORTERING, OPPFØLGING OG KONTROLL

Domstolene har få oppfølgings- og kontrollrutiner i forhold til denne ordningen. Det hender at man ikke godkjenner advokatens arbeidsoppgaver, men utover dette følger man i liten grad opp ordningen. Det er bl a ingen oppfølging i forhold til å vurdere hvor mange timers forarbeid som skal godkjennes, dersom det på et tidligere tidspunkt er gitt støtte til fritt rettsråd i den samme saken. Vi viser for øvrig til punkt 3.3.4, vedrørende fylkesmennenes oppfølging og kontroll av advokatene. Når det gjelder domstolenes oppfølging og kontroll med advokatene, gir domstolene uttrykk for at dette ikke blir prioritert.

3.5. ADVOKATENES ROLLE OG OPPGAVER

3.5.1. ADVOKATENES FORVALTERROLLE

Både fylkesmennene og Statens innkrevingsentral opplyser at de har fått klager fra klientene om at advokatene ikke har informert verken om at de skal betale egenandel eller om hvor mye de skal betale. Fylkesmennene har i svært liten grad gjort forsøk på å sjekke opp dette. Ifølge advokatene i utvalget, informerer de alle klientene om egenandelssystemet.

3.5.2. SALÆR OG STYKKPRISSATSER

Advokatene har sterke synspunkter både på salær- og stykkprissatser.¹⁰ Mange mener at lave salærsatser og knappe stykkprisrammer vil føre til et A-lag og et B-lag av advokater, dvs at bare advokater som er spesielt interessert i denne typen saker eller som ikke har nok andre og bedre betalte saker, påtar seg fri rettshjelpsaker.

Noen advokater er også misfornøyde med stykkprissystemet på de prioriterte saksområdene. De gir uttrykk for at det er uheldig å være begrenset av et "gjennomsnittlig" timetall. Hver sak er unik og det er umulig på forhånd å si hvor mye tid som er nødvendig.

Flere informanter gir også uttrykk for at lave salærsatser kombinert med stykkprissystemet gjør at flere saker enn nødvendig skyves over i rettssystemet. Der får advokatene betalt for faktisk tidsbruk og ikke for et fast antall timer. En annen effekt av stykkprissystemet kan, ifølge enkelte advokater, være at for få saker påklages til departementet. Utforming av klager kan være så ressurskrevende at det ikke er plass for dette innenfor stykkprissatsene.

Andre advokater synes stykkprissystemet er greit, men etterlyser en revidering av tidsanslagene. Særlig trekkes sju timer på skiftesaker fram som urealistisk.

Med unntak av barnevernsaker, er det også få synspunkter på den øvre grensen på fem timers advokatbistand i uprioriterte saker. I barnevernsaker som ikke gjelder tvangsovertakelse, synes mange det er urimelig at man må søke om støtte til advokatbistand og at bistanden i utgangspunktet er begrenset oppad til fem timer.

3.5.3. SKJØNNSUTØVELSE

Enkelte advokater mener at fylkesmennenes skjønnsutøvelse, herunder uklare retningslinjer for denne skjønnsutøvelsen, kan være en medvirkende årsak til at mange advokater takker nei til saker som gjelder fri rettshjelp. I forhold til uprioriterte saker, må advokatene først sjekke om klienten faller innenfor inntekts- og formuesgrensene, dernest avklare – gjennom søknad til fylkesmannen – om det aktuelle problemet *har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp* (rettshjelploven, § 13, tredje ledd). Dette kan kreve så mye tid og ressurser – uten at man har noen garanti for å få innvilget fri rettshjelp – at mange advokater ikke *tar sjansen på* å påta seg saken.

¹⁰ Satsene fastsatt i

– forskrift om salær fra det offentlige til advokater av 26.10.92, avløst av ny forskrift av 3.12.97, med ikrafttreden 01.01.98 (salærforskriften) og

– forskrift om salær til advokater med flere etter faste satser av 28.10.94 (stykkeprisforskriften).

3.6. STATENS INNKREVINGSSENTRALS ROLLE OG OPPGAVER

Et flertall av informantene stiller spørsmål ved om innkreving av egenandeler på 300 kroner er kostnadseffektivt. Ifølge fylkesmennene, er det nye systemet relativt ressurskrevende. Det er vanskelig å gjøre klar mer enn 30-35 krav pr dag for oversendelse til Statens innkrevingsentral.

Erfaringene så langt tyder på at tvangsinndrivelsesandelen er høyere enn det som ble lagt til grunn i forkant av omleggingen. Ifølge Statens innkrevingsentral, er det også et kostnadsspørsmål hvorvidt krav på 300 kroner vil bli tvangsinndrevet. Dersom dette kravet kan ses i sammenheng med andre krav på samme klient (som f eks forenklede forelegg el), kan det komme på tale å tvangsinndrive.

Statens innkrevingsentral skiller ikke mellom grunnandelskrav og krav med tilleggsandel. Det er derfor ikke mulig å si hvor stor andel av de kravene som går til tvangsinndrivelse som er grunnandelskrav (300 kroner).

3.7. VIRKNINGER AV ENDRINGER I REGELVERKET

3.7.1. OMFATTES FLERE/NYE GRUPPER AV ORDNINGEN?

Ifølge informantene, ser man foreløpig små virkninger som følge av endringen av 01.01.98. Det er liten økning i antallet klienter som faller inn under ordningen nå sammenliknet med tidligere. Det er heller ikke helt nye grupper som faller inn under ordningen. Helt konkret mener en eller flere av informantene å ha registrert at følgende grupper i større utstrekning faller inn under ordningen:

- Enslige forsørgere som mottar relativt store bidrag
- Større andel av deltidsarbeidende
- Ektepar/samboerpar hvor begge mottar trygd.

Svært få har så langt merket vesentlige endringer i antall søkere i forhold til tidligere. Det er heller ikke merkbare forskyvninger i forhold til hvem som søker om fri rettshjelp sammenliknet med tidligere.

3.7.2. ENDRINGER I EGENANDELSYSTEMET

Selv om flertallet av informantene mener at egenandelene er for høye, har advokatene i utvalget få konkrete eksempler på at dette hindrer folk i å søke fri rettshjelp. Dette begrunnes med at folk ofte er i en slik situasjon at de føler at de må ha advokathjelp – uansett. Dette gjelder særlig i familiesaker (skifte- og barnefordelingsaker). En annen årsak kan, ifølge noen advokater, være at rykter om høyere egenandeler og mindre lempelig praksis når det gjelder å få ettergitt egenandelen, gjør at potensielle klienter overhodet ikke tar kontakt med advokat. På den andre siden klager, ifølge Statens innkrevingsentral og fylkesmennene, enkelte klienter på at advokatene ikke har opplyst om at de må betale en egenandel, eventuelt hvor mye de må betale. Kartleggingen gir ikke grunnlag for å verifisere eller avvise noen av disse påstandene.

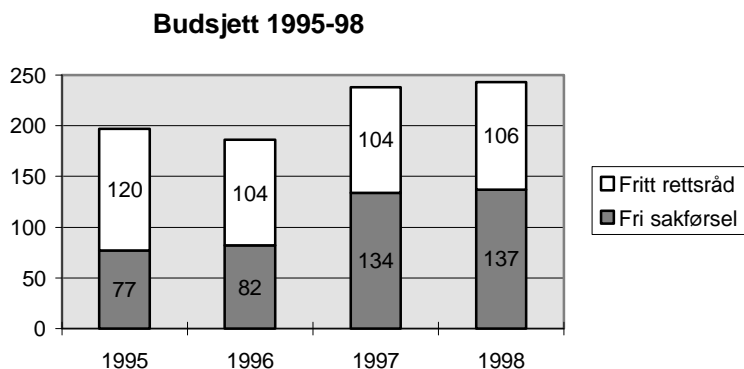
Som svar på spørsmål om egenandelskravene er vesentlig endret i forhold til tidligere, trekker informantene fram flere forhold. For det første var personer med svært lav inntekt (under 50 000 kroner/år) tidligere fritatt for betaling av egenandel. For det andre er tilleggsandelen økt fra 20 til 25 prosent. For det tredje praktiserte fylkesmennene adgangen til å ettergi egenandelene langt mer liberalt tidligere. For eksempel var det sjelden at utgifter til sakkyndige, tolk mm ble tatt med i grunnlaget for beregning av egenandel, og tilleggsandeler ble nesten automatisk ettergitt. Fra og med 01.01.97 er det presisert at slike utgifter skal tas med i beregningsgrunnlaget. Noen av informantene, blant annet flere advokater, antyder for øvrig at enkelte advokater tidligere heller førte opp noen timer ekstra i arbeidsoppgaven framfor å kreve inn egenandel fra klienten, dersom denne hadde økonomiske problemer.

Mange informanter foreslår å sette opp inntektsgrensene. Mange foreslår også endringer i egenandelsystemet, men forslagene til endringer er ikke entydige. Noen vil ta bort alle egenandeler, noen vil ta bort bare grunn-andelen og noen bare tilleggsandelen. Det er ikke spesielle grupper blant informantene som foreslår det ene eller det andre.

Advokatene er generelt fornøyd med endringene av 01.01.97, som blant annet innebærer at de slipper å kreve inn egenandeler selv. Samtidig stiller mange advokater spørsmål ved omleggingen, blant annet ut fra at dagens system sannsynligvis er langt mer ressurskrevende enn det tidligere systemet. Tidligere krevde advokatene ofte et forskudd (av klientene) som ble brukt til å dekke egenandelen. De mener at det sannsynligvis er langt lettere å få inn penger i forkant av en sak enn fra tre til seks måneder etter at den er avsluttet.

Flere gir imidlertid uttrykk for at omleggingen gjør at de nå får bedre betalt for fri rettshjelpssakene, siden de tidligere ofte måtte avskrive egenandelen.

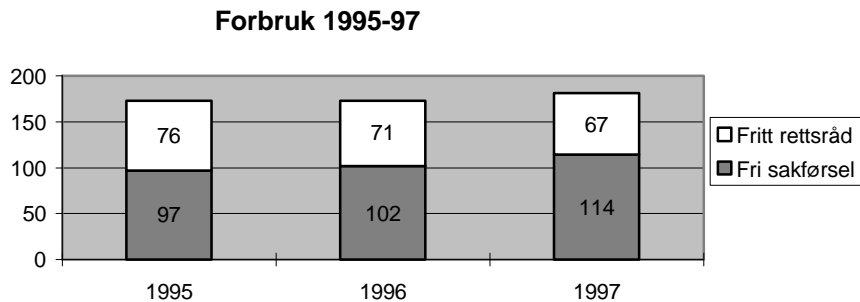
3.7.3. UTVIKLING I BRUK AV ORDNINGENE



Figur 1: Budsjetterte utgifter (i mill kroner) til fri rettshjelp i perioden 1995–98¹¹

Som det framgår av figur 1, økte bevilgningene til fri rettshjelp relativt mye fra 1996 til 1997. Hele økningen kom på post 70, fri sakførsel, der man hadde hatt et overforbruk i forhold til de budsjetterte utgiftene i St prp nr 1 (jf figur 2). Samtidig reduserte man ikke bevilgningen til fritt rettsråd, til tross for at man i flere år på rad her hadde hatt et underforbruk i forhold til de budsjetterte utgiftene. Departementet forklarer dette med at man var svært usikre på bevilgningsbehovet etter endringene i rettshjelploven som trådte i kraft 01.01.97.

¹¹ Budsjettallene er hentet fra Budsjett-innst. S III for det enkelte år.



Figur 2: Utbetalinger (i mill kroner) fra kap 470, post 70, fri sakførsel, og post 71, fritt rettsråd i perioden 1995–97

Som det framgår av figur 2, har de samlede utbetalingene fra kap 470, post 70 og 71 økt noe de seneste årene, men økningen i 1997 er ikke dramatisk i forhold til tidligere år. Utbetalingene i 1997 økte med knapt fem prosent i forhold til 1996. Utbetalingene til fri sakførsel har økt jevnt de seneste årene, mens utbetalingene til fritt rettsråd har gått nedover. Denne trenden har fortsatt i 1997.

Dersom statistikken fra Statens innkrevingsentral for første kvartal i 1998 er representativ for hele året, indikerer dette at det vil bli utliknet om lag 14 000 egenandelskrav totalt over året, hvorav om lag 2000 er krav i tilknytning til fri sakførsel. Resten er krav knyttet til fritt rettsråd. Gjennomsnittlige kravbeløp per 31.03.98 er på henholdsvis 784 kroner for fritt rettsråd og 2 044 kroner for fri sakførsel¹². Dette indikerer et totalbeløp på om lag 15 mill kroner, dvs vel halvparten av de budsjetterte inntektene for 1998.

Så langt har det kommet inn et langt lavere beløp fra egenandeler enn forventet. I 1997 budsjetterte departementet med inntekter fra egenandeler på 26,8 mill kroner. Samme år ble det skrevet ut knapt 4 600 krav på til sammen 5,5 mill kroner, dvs om lag 20 prosent av de budsjetterte inntektene. Restansene på disse kravene er fortsatt betydelige. Per 31.03. er om lag 45 prosent av utliknet beløp (og av antall utliknete krav) for perioden 01.01.97 til 31.03.98 ikke betalt. Det framgår ikke av statistikken hvor stor del av restansene som er eldre enn f eks tre måneder.

Ifølge Statens innkrevingsentral, skyldes avviket mellom budsjetterte og faktiske inntekter dels at antall utliknete krav har vært lavere enn forventet, dels at egenandelene har vært lavere enn forventet og dels at færre krav enn forventet har blitt betalt etter de vanlige innbetalings- og purrekravene.

Andre informanter peker på at det tok store deler av 1997 å få regelverket og rutineene på plass. Man hadde dessuten et visst etterslep fra 1996. Alle innvilgede søknader fra 1996 ble behandlet etter de reglene som gjaldt fram til 01.01.97.

¹² Kilde: Statistikk fra Statens innkrevingsentral pr 31.03.98.

3.7.4. SAKSBEHANDLING OG FORVALTNING

Utvikling i saksbehandlingstid varierer fra fylkesmann til fylkesmann. Av ulike årsaker steg saksbehandlingstiden hos de fleste fylkesmennene rett etter at endringene ble innført. Dette skyldes dels rent praktiske problemer knyttet til nytt regelverk, skjemaer ol, dels at utlikning av egenandeler ble mer ressurskrevende. Kartleggingen viser at de fleste av fylkesmennene i utvalget er nede på en saksbehandlingstid i forhold til søknader om fri rettshjelp på under to måneder, som er departementets krav. De fleste behandler også arbeidsoppgaver innen 30-dagersfristen, men siden utbetalingene går via skattefogden, går det i realiteten ofte mer enn 30 dager før advokatene får utbetalt salæret sitt.

Saksbehandlingstiden i forhold til innkreving av egenandeler er minimum fem uker (pga klageadganger mm). Ifølge Statens innkrevingsentral, er kravene ofte to til tre måneder gamle når de kommer dit.

4. Vurdering av lovendringen som trådte i kraft 01.01.97

Dette kapitlet omfatter Statskonsults vurdering av lovendringen som trådte i kraft 01.01.97, med bakgrunn i det mandatet som er gitt av Justisdepartementet (jf punkt 1.2). I mandatet ber departementet spesielt om å få belyst tema-områdene

- utvikling i forbruk og inntekter
- grupper som faller inn under ordningen nå i forhold til før 01.01.97
- innstramminger i advokatenes adgang til egeninnvilgning
- fem timers grense på advokatbistand i uprioriterte saker
- utvikling i saksbehandlingstid.

I tillegg ønsker departementet en oversikt over eventuelle utilsiktede virkninger av endringene. Vi skiller mellom vurderinger i forhold til budsjettets utgifts- og inntektsside (første kulepunkt), effekter i forhold til bruk/omfang av ordningen (andre, tredje og fjerde kulepunkt) og vurderinger i forhold til forvaltningen og organiseringen av ordningen (femte kulepunkt). Under forvaltning og organisering av ordningen, vil vi også ta inn et punkt om Statens innkrevingssentrals rolle og funksjon.

4.1. UTVIKLING I FORBRUK OG INNTEKTER

Ifølge tall fra statsregnskapet, ble det utbetalt 114 og 67 mill kroner til henholdsvis fri sakførsel og fritt rettsråd i 1997. Dette innebærer en økning på 12 prosent for fri sakførsel og en reduksjon på seks prosent for fritt rettsråd i forhold til 1996, men et underforbruk på henholdsvis 15 prosent og 35 prosent i forhold til budsjettet for 1997.¹² Teknisk sett justerer departementet budsjettet i forhold til forbruket (jf punkt 2.2).

Det synes relativt klart at endringene i regelverket fra 01.01.97 ikke har medført store endringer i det faktiske forbruket i 1997. Det kan synes som om den underliggende trenden fra 1995–96 fortsetter, utbetalingene til fri sakførsel øker, mens utbetalingene til fritt rettsråd avtar både relativt og absolutt. Dette kan være en interessant trend, jamfør blant annet kommentarer på at salærsystemet ”skyver” unødige mange saker over i rettsapparatet (punkt 3.5.2).

Sammenliknet med budsjettet for 1997, viser regnskapstallene imidlertid et relativt dramatisk underforbruk. Dersom statistikken fra Statens innkrevingsentral for første kvartal 1998 er representativ for hele året, vil det i 1998 bli utliknet anslagsvis 14 000 egenandelskrav pålydende om lag 15 mill kroner. Dette utgjør bare om lag halvparten av de budsjetterte inntektene fra denne ordningen og medfører i tilfellet en reell nedgang i forbruket av ordningen. På bakgrunn av regnskapstallene fra 1997, er det imidlertid ikke noe som tyder på at bruken av ordningen går ned. Det synes derfor klart at statistikken fra Statens innkrevingsentral så langt ikke er god nok til å gi departementet den ønskede oversikten over forbruksutviklingen. Det er også et problem at denne statistikken er knyttet opp til egenandelene, som i beste fall kreves inn to til tre måneder etter at en sak er avsluttet og salær utbetalt. Etter vår oppfatning, burde det være mer interessant for departementet å hente ut statistikk i forbindelse med forbruk av bevilgningen.

I forhold til egenandelsystemet, synes restansene på kravene å være betydelige (jf punkt 3.7.3), selv om man ennå ikke har helt klar statistikk på dette. Dersom den høye restanseandelen

¹² Tall hentet fra budsjett-innst. S III (1996–97).

fortsetter, kan dette muligens karakteriseres som en utilsiktet effekt av endringene. Etter Statskonsults vurdering, bør imidlertid ikke dette komme som noen stor overraskelse. Dette er også mange advokaters reaksjon. Det er vel kjent at det er lettere å kreve inn penger i forkant av en tjeneste enn i etterkant, når tjenesten er gjennomført og klienten må prioritere innenfor trange budsjettammer. Sammenlikningsvis kreves, med unntak for advokater, alle rettsgebyr inn i forkant.

4.2. VURDERING AV EFFEKTER I FORHOLD TIL BRUK/OMFANG AV ORDNINGEN

Som det framgår av punkt 3.7.3, gir ikke kartleggingen grunnlag for å si at lovendringen av 01.01.97 har medført vesentlige endringer i bruk og omfang av ordningen. Generelt har også informantene så langt sett små virkninger av endringen i forhold til hvem som faller inn under ordningen, hvem som bruker den og hvilke saksområder som dominerer. Enkelte informanter kan ha merket mindre endringer, men utsagn fra et fåtall informanter er ikke nok til at vi kan trekke noen entydige konklusjoner.

4.2.1. OMFATTES FLERE/ANDRE GRUPPER AV ORDNINGEN NÅ ENN TIDLIGERE?

Hovedhensikten med lovendringen som trådte i kraft 01.01.97, var å bidra til at flere kunne omfattes av ordningen. Kartleggingen tyder ikke på at hensikten er oppnådd (jf punkt 4.2). Materialet gir imidlertid ikke entydige svar, og resultatene må ses i lys av dette.

Én årsak til at virkningene synes små, kan være at hevingen av inntektsgrensene ”spises opp” av at det nå er bruttoinntekten som legges til grunn.

En annen mulig årsak til at virkningene synes små, kan være at endringene i inntektsgrensene berører de mest aktuelle brukergruppene i mindre grad enn forventet. Den statistiske økningen i antall personer som faller inn under inntektsgrensene, utgjøres kanskje av grupper som i mindre grad faller inn under de prioriterte saksområdene i ordningen med fri rettshjelp. Man kan f.eks. tenke seg at økningen i hovedsak utgjøres av grupper som deltidsarbeidende studenter, eldre arbeidstakere med redusert arbeidstid, selvstendig næringsdrivende m fl. Selvfølgelig finnes det potensielle fri rettshjelpklienter innenfor disse gruppene også, men kanskje færre enn i enkelte andre grupper.

Ut fra intervjuene er det liten grunn til å tro at omleggingen i egenandelsystemet har hatt vesentlig betydning for målgruppen som bruker eller er potensielle søkere til ordningen – så langt det gjelder grunnandelen. Den ble senket fra 600 til 300 kroner, samtidig som den ble gjort obligatorisk.

Det er mer uklart om og eventuelt hvilken betydning omleggingen i egenandelsystemets tilleggsandel kan ha hatt. Det er få konkrete eksempler på at egenandelene hindrer folk fra å søke om fri rettshjelp. Sakene er stort sett så viktige for folk at de vil ha juridisk bistand, samme hva det koster. Dersom rykter om høyere tilleggsandeler og mer restriktiv praksis med hensyn til å få dem ettergitt avholder mulige klienter fra å ta kontakt med advokat, kan omleggingen i egenandelsystemet ha en betydning for hvor mange som bruker ordningen. I så fall vil dette også være en utilsiktet effekt av endringen, og en utvikling som ikke er i tråd med Stortingets intensjoner med ordningen.

Etter Statskonsults vurdering, er egenandelsystemet og effektene av dette et område som bør vurderes grundigere i en mer omfattende evaluering av ordningen/endingene i ordningen. Til dette kreves imidlertid en annen type analyse enn den vi har gjort. I en slik vurdering bør egenandelsystemet ses i sammenheng med bl a overordnede mål for ordningen og gjeldende inntektsgrenser. Sentrale problemstillinger vil f eks være å vurdere hvor belastende egenandelene er for økonomien til de klientene som faller inn under inntektsgrensene. Skaper egenandelene problemer for folk som allerede har en anstrengt økonomi? Det kunne også være interessant å se hvordan andre (nordiske) land fordeler kostnadene knyttet til sine rettshjelpordninger.

Når det gjelder endring i lovregulert prioritering av saker, synes disse i utgangspunktet marginale, og det er ikke mulig på nåværende tidspunkt å si noe om hvilke virkninger endingene har hatt.

4.2.2. ENDINGER I ADVOKATENES ADGANG TIL EGENINNVILGNING

Ut fra intervjuene er det usikkert om harmoniseringen av advokatenes innvilgningsadgang i stykkprisordningen har hatt noen effekt og eventuelt hvilken. Etter Statskonsults mening, er det derfor vanskelig å trekke noen slutninger om hvilke konsekvenser denne harmoniseringen kan ha hatt. Vi vil imidlertid anta at timeanslagene i stykkprisforskriften (28.10.94) er for knappe i en del saker, siden dette er et gjennomgangstema for flertallet av advokater – uavhengig av om de for øvrig er ”for eller mot” overgangen til å innvilge fritt rettsråd etter stykkprisforskriften. Etter vår oppfatning, bør grunnlaget for stykkprissatsene derfor vurderes på nytt.

Dersom det er slik at for få saker påklages eller at for mange havner i retten fordi stykkprissystemet medfører for knapp tid til å løse sakene utenom rettsapparatet, er dette uheldig og neppe i tråd med Stortingets intensjoner med ordningen. Dette vil i tilfelle være en utilsiktet effekt som primært følger av innføringen av stykkprisordningen,¹³ men som eventuelt forsterkes av harmoniseringen med denne som fant sted fra 01.01.97.

Statskonsult vil understreke at dette er en påstand som er framført av et fåtall informanter – totalt sett. Vi har ikke noe belegg for å si at dette faktisk er tilfellet. Samtidig er det etter vår oppfatning uheldig med systemer som – i teori og/eller praksis – åpner for denne typen tilpasning.

4.2.3. INNFORING AV FEM TIMERS GRENSE PÅ ADVOKATBISTAND I UPRIORITERTE OPPGAVER

Heller ikke i forhold til innføring av en øvre grense på fem timers advokatbistand i uprioriterte saker kom det fram entydige vurderinger i kartleggingen – med unntak av barnevernssaker, som informantene mente burde vært prioritert på en annen måte (jf punkt 3.1.3).

Slik Statskonsult vurderer det, er den restriktive praksisen i forhold til å innvilge fri rettshjelp på uprioriterte saksområder mer dramatisk enn innføringen av en øvre grense på bistanden i de sakene som faktisk får innvilget bistand. Dersom innvilgning etter rettshjelplovens § 13, tredje ledd, ikke kan påregnes, kan det få som en utilsiktet konsekvens at advokatene ikke tar seg bryet med å søke om fri rettshjelp på vegne av klientene. Dette har med risikoaversjon for advokat og/eller klient å gjøre. Enkelte advokater hevder at arbeid med å søke om fri rettshjelp etter § 13,

¹³ ”Innført” gjennom stykkprisforskriften av 28.10.94.

siste ledd, krever så mye ressurser – uten at man har garanti for at fri rettshjelp blir innvilget – at mange ikke ”tar sjansen på” å påta seg slike saker.

For klientenes del, opplever de ofte at de er i en situasjon hvor de ”må” ha juridisk bistand uansett om de innvilges økonomisk støtte eller ikke. Da vil det være et vurderings spørsmål om advokaten skal bruke tid på å skrive en søknad, som i disse tilfellene må inneholde en skikkelig begrunnelse, og som man må regne med ender som avslag. Innføring av en øvre grense på fem timer for-streker sannsynligvis advokatenes risikoaversjon.

4.3. VURDERING I FORHOLD TIL FORVALTNING OG ORGANISERING AV ORDNINGEN

Etter Statskonsults vurdering, har de mest markerte endringene på kort sikt skjedd i forhold til forvaltningen av ordningen. Advokatene har ikke lenger ansvar for å kreve inn egenandeler. Fylkesmennene og domstolene har fått nye, til dels ressurskrevende forvaltningsoppgaver, og Statens innkrevingsentral har kommet inn som en ny aktør i forvaltningen av ordningen med fri rettshjelp.

4.3.1. UTVIKLINGEN I SAKSBEHANDLINGSTID

Det synes klart at endringene fra 01.01.97 har medført merarbeid for fylkesmenn og domstoler. Dette merarbeidet har i varierende grad, avhengig av interne prioriteringer hos den enkelte fylkesmann/domstol, slått ut i lengre saksbehandlingstid. De fleste fylkesmennene i utvalget holder imidlertid departementets grense på to måneder. Statskonsults inntrykk er at saksbehandlingstiden ikke synes å være noe stort problem i forhold til klientene og de fleste advokatene. I de konkrete tilfellene vi har hørt om, har forsinkelsene ofte andre årsaker enn den generelle saksbehandlingstiden.

I Ot prp nr 2 (1994–95) anslås det at de foreslåtte endringene i loven ikke vil medføre merarbeid eller økte utgifter ”av betydning” for fylkesmenn og domstoler.¹⁴ Etter Statskonsults vurdering medfører ikke dette riktighet når det gjelder fylkesmennene. Her har endringene medført merarbeid av betydning (jf punkt 3.3.1). Alle fylkesmennene i utvalget gir uttrykk for at de bruker mer tid nå enn tidligere på saker som gjelder fri rettshjelp. Særlig tidkrevende er utfylling av skjemaer til Statens innkrevingsentral. Kravene sendes over til innkrevingsentralen, som igjen legger dem inn i sine systemer. Statskonsult stiller seg i den forbindelse spørrende til at man ikke har fått til elektronisk overføring av disse dataene til Statens innkrevingsentral.

Arbeidssituasjonen for fylkesmennene har medført enten at andre viktige saksområder har måttet prioriteres ned og/eller at saksbehandlingstiden har økt. I den forbindelse vil vi igjen nevne at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har tatt initiativ til en gjennomgang av fylkesmannens arbeidsoppgaver med tilhørende ressursbehov, med sikte på å finne fram til fylkesmannens ”kjerne-oppgaver” og å se på effektiviseringsmuligheter.

For domstolene er spørsmålet om merarbeid mer usikkert, siden saker etter loven om fri rettshjelp utgjør et lite antall for de fleste domstolene.

Statskonsult vil peke på at det i mange tilfeller tar svært lang tid fra fri rettshjelp innvilges til egenandeler utliknes/innkreves. Noe av denne tiden skyldes praktiske problemer knyttet til innføringen av systemet for innkreving av egenandeler, men selv når systemet er på plass, vil

¹⁴ Ot prp nr 2 (1994–95), punkt 3.1 *Administrative og økonomiske konsekvenser*

krav om egenandel sjelden bli sendt ut tidligere enn to til tre måneder etter at saken er avsluttet og advokatens salær er utbetalt. Etter vår vurdering, kan lang tid mellom sakens avslutning og innkreving av egenandel føre til at klientenes motivasjon for å betale avtar sterkt.

4.3.2. STATENS INNKREVINGSSENTRALS ROLLE OG FUNKSJON

I kartleggingen stilles det flere spørsmål ved om kostnadene knyttet til innkreving av egenandeler overstiger grunnandelen på 300 kroner.

Ressursbehovet ved å tillegge Statens innkrevingsssentral denne oppgaven ble i Ot prp nr 2 (1994–95) anslått til 3-4 mill kroner. Man baserte seg på om lag 30 000 krav, dvs en gjennomsnittlig kostnad på om lag 130 kroner pr krav. I utgangspunktet forutsatte man at 10-30 prosent av kravene måtte tvangsinn drives. Så langt har antall krav vært langt lavere enn forutsatt, og mye tyder på at flere krav enn opprinnelig forutsatt vil gå til tvangsinn driving. Statens innkrevingsssentral gir dessuten uttrykk for at det er lite aktuelt å tvangsinn drive de fleste av kravene på 300 kroner. For alle krav som avskrives, blir det i slike tilfeller en netto kostnad knyttet til dette. Disse forholdene gjør at kostnadene sannsynligvis ligger over 130 kroner pr krav.

Dersom innkrevingen av grunnandeler koster mer enn man får inn i inntekter, kan det ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger stilles spørsmål ved hensikten med en grunnandel på 300 kroner. Dette spørsmålet forsterkes, dersom informantenes synspunkter med hensyn til grunnandelens preventive effekt er korrekt. Etter Statskonsults oppfatning, kan det virke som om de administrative og økonomiske forutsetningene ikke har vært tilstrekkelig godt utredet i forkant av endringene. Dette gjelder særlig i forhold til forvalternes ressursforbruk, men også i forhold til virkninger av endringene på bruk av ordningen.

Ifølge departementet, var en av hovedårsakene til å overføre innkrevingen av egenandeler til Statens innkrevingsssentral at man ønsket å forbedre statistikkgrunnlaget. I lys av dette er det, etter Statskonsults vurdering, uheldig at overføringen ikke har medført noen vesentlig forbedring i departementets statistikkgrunnlag. Den statistikken som pr i dag produseres, skiller ikke mellom de ulike saksområdene (skiftesaker, barnefordelingssaker, husleiesaker m fl), den skiller ikke mellom de ulike utliknere (domstoler og fylkesmenn), den skiller ikke mellom nye og gamle restanser (over/under f eks tre måneder) og den skiller ikke mellom forskjellige krav (krav på grunnandel versus krav på både grunnandel og tilleggsandel). Statistikkføringen er i tillegg ufullstendig, idet den ikke fanger opp tilskudd til de ikke-behovsprøvede sakene, f eks tvangsovertakelse etter barnevernloven. Sammenlikning av statistikken for 1997–98 med regnskapstallene viser også at det er et godt stykke igjen før den løpende statistikken er så oppdatert og fullstendig at den kan dekke departementets rapporteringsbehov.

Når fylkesmennene og domstolene får på plass nye økonomisystemer i forbindelse med implementering av det nye økonomiregelverket, vil disse sannsynligvis kunne supplere rapporteringen fra Statens innkrevingsssentral til departementet, bla for å få en oversikt over forvalternes totale søknadsbehandling (antall innkomne søknader i forhold til antall innvilgede). Spørsmålet blir da hvilken rolle Statens innkrevingsssentral skal ha i forhold til å rapportere til departementet.

5. Vurdering av ordningen med fri rettshjelp i forhold til økonomiregelverket i staten

5.1. ORDNINGEN SETT I FORHOLD TIL ØKONOMIREGELVERKETS KATEGORISERING AV TILSKUDDSORDNINGER

I Funksjonelle krav (FK) i økonomiregelverket, omhandler del III særregler for tilskudd og stønader. Her skilles det mellom følgende hovedgrupper:

1. Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende mm (FK kap 11)
2. Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (FK kap 12)
3. Stønad til privatpersoner (FK kap 13)

Det kan diskuteres hvorvidt tilskudd til fri rettshjelp bør ses som en ordning under kapittel 11, tilskudd til organisasjoner, næringsdrivende med mer, eller kapittel 13, tilskudd til privatpersoner. Skillet går mellom tilskuddstype, hvem som er målgruppe for ordningen/mottaker og om årlig rapportering skal kreves av den enkelte stønadsmottaker. Dersom tilskuddsordningen ses som en stønad til privatpersoner (kap 13), skal oppfølgingskriterier og årlige rapporter være begrenset til prosedyren for saksbehandling og utbetaling (kontroll med forvalter). Der stønad er gitt med krav til aktivitet, er det likevel aktuelt å kreve en kort rapport, eventuelt med dokumentasjon for å kontrollere at betingelsen er oppfylt (FK 13-4). Dersom ordningen regnes som tilskudd til næringsdrivende – her advokatene, skal den enkelte mottaker følges opp og kontrolleres på en måte som er tilpasset hver enkelt tilskuddsordning. Kontrollen med forvalter er den samme etter begge kapitler.

Vurderes ordningen etter kap 13, tilskudd til privatpersoner, hører den inn under kategorien *Stønad med krav til aktivitet*, dvs staten gir tilskudd under forutsetning av at mottaker oppfyller visse forutsetninger, her – får rettshjelp av en godkjent advokat/rettshjelper. I prinsippet er det den enkelte som får innvilget fri rettshjelp, men av praktiske hensyn utbetales støtten til advokatene etter at aktiviteten er gjennomført. I FK 13-2.3 står det: *Hvis den mottakende instans får et selvstendig ansvar for forutsetningene for bruken av midlene, må ordningen behandles etter reglene i kap. 11.* Spørsmålet blir derfor om advokatene kan sies å ha et selvstendig ansvar i forhold til forutsetningene for bruken av midlene.

I FK 11-2 deles tilskuddsordningene inn i to hovedkategorier med undergrupper. Ordningen med fri rettshjelp inneholder elementer av begge disse kategoriene. Vurderes ordningen etter kapittel 11, vil tilskudd til fritt rettsråd være tilskudd uten avregning, der statstilskuddet gis i form av stykkpriser og/eller et gitt antall timer – avhengig av sakstype. Tilskudd til fri sakførsel vil være *tilskudd med avregning*, der statens tilskudd avhenger av *regnskapsførte utgifter* – i dette tilfellet advokatsalær pluss eventuelle andre utgifter, som utgifter til sakkyndige, til tolk ol.

En intern arbeidsgruppe i Justisdepartementet gjennomgikk i 1996 departementets tilskuddsposter i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket. Arbeidsgruppen har ikke drøftet advokatenes rolle og habilitet. I gjennomgangen kategoriserte arbeidsgruppen tilskudd til fri rettshjelp som stønad til privatpersoner. Justisdepartementets hovedbegrunnelse for å se på ordningen som tilskudd til private, er at klienten til enhver tid har frihet til å velge – eventuelt bytte – advokat. Selv om de fleste klientene søker om fri rettshjelp via en advokat, er det ingenting i veien for at man kan søke om tilskudd først og velge advokat etterpå. Alle

fylkesmennene i utvalget bekrefter også at de mottar søknader direkte fra klienter. Når fylkesmenn og domstoler behandler en søknad, tas det også alltid utgangspunkt i klienten, ikke i advokaten.

Statskonsult er enig med Justisdepartementet i at det er klientene som er målgruppen for tilskuddet og som skal tilgodeses gjennom ordningen. Spørsmålet er etter vår mening likevel hvem som bør betraktes som tilskuddsmottakere i økonomiregelverkets forstand. Dersom advokatene – etter økonomiregelverkets krav – kan sies å ha et selvstendig ansvar for bruken av tilskuddsmidlene, kan de ses som tilskuddsmottakere. Det ligger i sakens natur at klientene ofte er i en vanskelig situasjon/livskrise. Svært mange av sakene er "familiesaker", skiftesaker i forbindelse med skilsmisse, barnefordelingssaker ol. Klientene har dårlig økonomi, ellers ville de ikke søkt om fri rettshjelp. De færreste kjenner lov- og regelverket spesielt godt eller har juridisk kompetanse. Klientene kommer til en advokat for å få råd, bl a om hvilke rettslige skritt de bør ta, om de bør påklage et vedtak, om de bør påkjøre en kjennelse osv.

Advokatene på sin side besitter juridisk kompetanse og har som regel erfaring med den aktuelle sakstypen. De er også tillagt en form for forvalterrolle i og med at de kan innvilge fritt rettsråd, og har dessuten hovedansvaret for å gi informasjon om ordningen med fri rettshjelp. Stort sett all korrespondanse i saken går via advokaten. I de tilfellene der advokaten søker om fri rettshjelp (og det er stort sett alltid), sendes også tilsagnsbrevet til advokaten. Det er varierende praksis hvorvidt fylkesmennene sender kopi til klienten. I tillegg har advokatene forretningsmessige interesser – i den forstand at det dreier seg om egen inntekt. Advokatene har stor mulighet til, eventuelt også interesse i, å påvirke omfanget av og forutsetningene for den juridiske bistanden.

Selv om klientene er målgruppen for ordningen, ser det for oss likevel ut som om advokatene i praksis har størst muligheter for å påvirke bruken av midlene. Vi mener derfor at advokatene kan sies å ha et selvstendig ansvar for at midlene brukes i samsvar med forutsetningene. Som en konsekvens av dette, mener vi det er mest korrekt å vurdere ordningen etter kapittel 11 i økonomiregelverket, *Tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende med mer*.

Hvorvidt ordningen vurderes etter kapittel 11 eller 13 har lite å si for klientene. Selv om dette er en ordning der det ifølge kapittel 13 skal kreves en kort rapport for å kontrollere at betingelsene for stønad er oppfylt (jf punkt 5.3, nest siste avsnitt), vil det neppe ha praktiske følger for klientene.

Fordi økonomiregelverket her kan tolkes forskjellig med hensyn til hvem som skal regnes som tilskuddsmottaker, har vi valgt å vurdere ordningen ut fra både kapittel 11 (punkt 5.2) og kapittel 13 (punkt 5.3). De fleste vurderingene vil være de samme – uavhengig av hvilket kapittel vi ser på. Under punkt 5.3 har vi derfor konsentrert oss om de områdene hvor vurderingene påvirkes/endres avhengig av om kapittel 11 eller 13 i økonomiregelverket legges til grunn.

5.2. FORVALTNINGEN AV ORDNINGEN MED FRI RETTSHJELP VURDERT ETTER ØKONOMIREGELVERKETS KAPITTEL 11

Forvaltningen av tilskuddsordninger skal generelt være organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Hvert enkelt departement har ansvar for å påse at de nødvendige rutiner og systemer er etablert uavhengig av om det er departementet selv eller underliggende virksomheter som forvalter tilskuddsordningen.

Forvaltningen av en tilskuddsordning omfatter ifølge FK 11-3.1 en rekke administrative oppgaver, blant annet

- utforming av premissene for det årlige budsjettforslaget
- utarbeidelse av regler for forvaltning av den enkelte tilskuddsordning
- behandling av søknader, registrering av tilsagn og utarbeidning av grunnlag for utbetaling, med attestasjon og anvisning
- utbetaling og regnskapsføring
- innhenting av rapporter fra tilskuddsmottaker
- oppfølging, kontroll og evaluering.

Departementet har et overordnet ansvar for forvaltningen av ordningen med fri rettshjelp, men selve forvaltningsoppgavene er fordelt mellom departementet selv, fylkesmennene, domstolene og private advokater. Departementet har i hovedsak ansvaret for de to første punktene, utforming av premissene for det årlige budsjettforslaget og utarbeidelse av regler for forvaltning av enkelte tilskuddsordning. Fylkesmenn, domstoler og advokater har fått delegert ansvar for det tredje kulepunktet, dvs søknadsbehandling med mer, unntatt klagesaksbehandlingen der departementet har ansvaret (jf punkt 2.4.2). Fylkesmennene vil i løpet av høsten 1998 få overført ansvaret for egen utbetaling og regnskapsføring. Fram til overtakelsen er det skattefogdene som har ansvaret for disse oppgavene. Domstolene har selv ansvaret for utbetalinger over ordningen med fri rettshjelp. I løpet av høsten 1998 vil de også få overført ansvaret for egen regnskapsføring.

Når det gjelder oppfølging, kontroll og evaluering, har departementet ansvar for å følge opp tilskuddsforvalterne (fylkesmenn, domstoler og Statens innkrevingsentral). Ansvaret for å utføre eventuell kontroll og oppfølging av tilskuddsmottakerne (advokater/klienter) har departementet delegert til fylkesmenn, domstoler og advokater. I prinsippet har disse forvalterne ansvaret for å rapportere videre til departementet.

Når det gjelder vurdering av saksbehandlingen, tar vi utgangspunkt i økonomiregelverkets krav til reglene for en tilskuddsordning, idet vi forutsetter at de gir føringer for saksbehandlingen. Ifølge FK 11-3.2 skal reglene for en tilskuddsordning normalt omhandle

- formål med ordningen
- målgruppe
- kunngjøring krav til søknadens innhold og form
- krav til søknadsbehandling m/angivelse av støttekriterier mm (usaklig forskjellsbehandling skal unngås)
- regler om klagebehandling
- rutiner for registrering av tilsagn (krav til tilsagnsbrev)
- rutiner for utbetaling, regnskapsføring og for mye utbetalt tilskudd
- krav til rapportering fra stønadsmottaker, oppfølging og kontroll av stønadsmottaker
- tidsfrist for bortfall av tilsagn som ikke utbetales umiddelbart mulige
- reaksjonsformer dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskuddet i samsvar med fastsatte betingelser, presisering av revisors ansvar.

5.2.1. MÅL OG OPPFØLGINGSKRITERIER

Ifølge økonomiregelverkets § 3.2, har departementet plikt til å formulere mål for hver tilskuddsordning og plikt til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen. Dette utdypes nærmere i FK 11-1, der det heter at

oppfølgingskriteriene skal gjøre det mulig å etterprøve i hvilke grad man har oppnådd det som er hensikten med tilskuddsordningen.

Formålet med ordningen med fri rettshjelp framgår primært av lovens forarbeider og den årlige budsjettproposisjonen (jf punkt 2.1). Verken selve lovteksten eller Rundskriv G-73/96 uttrykker eksplisitt hva formålet med fri rettshjelp er. For å se dette må man se på forarbeidene til loven, eventuelt St prp nr 1. Etter vår oppfatning ville det vært en styrke ved regelverket om det hadde hatt en eksplisitt målformulering. Det er ikke uten videre klart for potensielle klienter hva formålet med denne ordningen er.

I budsjettsammenheng (budsjettproposisjon og tildelingsbrev) er det i liten grad definert oppfølgingskriterier som gjør at det kan vurderes/etterprøves i hvilken grad man har oppnådd Stortingets intensjon med tilskuddsordningen. Mulige eksempler på oppfølgingskriterier kan være hvor stor andel av søknadene som avvises på skjønnsmessig grunnlag, hvor mange av klientene som er under grensen for tilleggsandel – eventuelt får ettergitt tilleggsandelen, og gjennomsnittlig timeforbruk på de ulike saksområdene. Etter Statskonsults vurdering, bør det utarbeides mer konkrete og operasjonaliserte oppfølgingskriterier for ordningen.

Målgruppen er rimelig klart definert i regelverket. Ordningen tar sikte på personer som faller innenfor de angitte inntekts- og formuesgrensene og som trenger rettshjelp innenfor ett/flere av de prioriterte områdene. I tillegg åpnes det for visse unntak dersom saken *har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp* (rettshjelplovens § 13, tredje ledd, og § 17, andre ledd). Denne målgruppen er mindre klart definert. I kartleggingen framkom det flere eksempler på saker som ikke hadde fått innvilget fri rettshjelp uten at det synes klart at disse sakene ikke hadde stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende.

5.2.2. TILDELINGSKRITERIER

I forhold til fri rettshjelp gir Rundskriv G-73/96 en grundig og omfattende oversikt over gjeldende tildelingskriterier. Her omtales hvem som kan få fri rettshjelp, hvilke krav som stilles til søknader om henholdsvis fritt rettsråd og fri sakførsel, hvilke (økonomiske) vilkår som må være til stede for at man skal kunne søke om fritt rettsråd/fri sakførsel, hva fritt rettsråd/fri sakførsel omfatter, spesielle vilkår knyttet til enkelte sakstyper mm. Rundskrivet gjengir også lovteksten med tilhørende forskrifter.

5.2.3. KUNNGJØRING AV ORDNINGEN

Ifølge FK 11-3.3 skal kunngjøring foretas på en slik måte at man når hele den målgruppen som tilskuddsordningen tar sikte på. Det er ingen generelle kunngjøringsregler for denne ordningen. Imidlertid har advokatene plikt til å orientere klientene om muligheten til å søke fri rettshjelp i tilfeller der de kan tenkes å ha rett til slik bistand, jamfør rettshjelplovens § 2, andre ledd. Advokatforeningen har dessuten laget en brosjyre om der Justisdepartementet har gitt støtte.

Etter Statskonsults vurdering, kan det stilles spørsmål ved om kunngjøringsregler og -praksis for denne ordningen er i samsvar med økonomiregelverket. Det er utilstrekkelig at potensielle brukeres mulighet til å få vite om sin rett til fri rettshjelp avhenger av at de kontakter advokat, eller kommer over Advokatforeningens brosjyre. Vår anbefaling er at departementet selv må ta et større ansvar for at målgruppen nås. Departementet bør vurdere blant annet å etablere et samarbeid med aktuelle offentlige instanser på kommunalt og lokalt statlig nivå. De bør også

selv få utarbeidet en brosjyre om ordningen som – i tillegg til de nevnte offentlige instanser – kan distribueres til advokater, domstoler, fylkesmenn og andre aktuelle instanser.

5.2.4. KRAV TIL SØKNADENS INNHOLD OG FORM

Det stilles ganske spesifiserte krav til søknadens innhold/form i G-73/96, bl a gjennom et egenerklæringsskjema og advokatenes arbeidsoppgaveskjema. I tillegg har flere fylkesmenn utarbeidet egen saksbehandlingsinstruks som bl a omhandler krav til søknad og innsendt dokumentasjon. Her omtales også krav til søknadens innhold og form.

5.2.5. SØKNADSBEHANDLING

Justisdepartementet understreker at de vektlegger og ønsker likebehandling i forvaltningen av ordningen. I rettshjelploven legges det gjennomgående vekt på at forvalterne skal vurdere om det er nødvendig og rimelig at det offentlige yter tilskudd til rettshjelpen, dvs skjønnsmessige vurderinger. Når man legger opp til og ønsker skjønnsmessige vurderinger, vil forskjeller nødvendigvis oppstå innenfor noen av de optrukne rammene. Dersom det imidlertid er slik at noen forvaltere utøver skjønn i vesentlig grad mens andre ikke gjør det, er dette neppe lik behandling. Vi mener departementet bør se nærmere på dagens regler for skjønnsutøvelsen og eventuelt vurdere tiltak for å få til mer enhetlig regelforståelse og praksis mellom de ulike forvalterne.

5.2.6. TILSAGNSBREV

I kapittel 11 i Funksjonelle krav understrekes det at tilskuddsmottaker gjennom et tilsagnsbrev el skal få klar beskjed om hvilke vilkår (tildelingskriterier) som er knyttet til bevilgningen og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt, dersom disse vilkårene ikke er oppfylt (jf bevilgningsreglementet § 17). Ifølge FK 11-3.4, skal tilsagnsbrevet bl a informere om

- formål
- vilkår knyttet til bruk av tilskuddsmidlene
- frist for bortfall av tilsagn
- utbetalingsrutiner mm
- rapporteringskrav
- varsel om mulige kontrolltiltak.
- mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med skriftlige forutsetninger.

Ifølge våre informanter, blir tilsagnsbrevet stilet til advokaten når denne søker om fri rettshjelp for en klient. Det er varierende praksis hvorvidt klienten får kopi av brevet eller ikke. Etter vår oppfatning er ikke dette tilstrekkelig praksis i forhold til forvaltningslovens krav om informasjon til partene. Det bør innarbeides rutiner som sikrer at klienten får den informasjon som tilsagnsbrevet gir.

Justisdepartementet har delegert til fylkesmenn/domstoler å utforme tilsagns- og avslagsbrev i forbindelse med søknader om fri rettshjelp. Krav til innhold i tilsagnsbrevene er ikke eksplisitt omtalt i G-73/96. Så langt vi har brakt på det rene, er det heller ikke foretatt noen systematisk

samordning/standardisering av praksis overfor fylkesmennene og domstolene når det gjelder innhold i og utforming av tilsagnsbrevene.

De fleste fylkesmenn og domstoler i kartleggingen hadde utarbeidet egne standardbrev for bruk i saksbehandlingen. Generelt inneholder de tilsagnsbrevene vi har sett, navn/personalia til stønadsmottaker, informasjon om vilkår for tilsagnet – bl a inntektsgrenser, krav om egenandel, antall timer advokatbistand som innvilges (gjelder bare i forhold til fylkesmannen) samt klageadgang. Formål med tilskuddet angis normalt ikke, men det vises til rettshjelploven. Det varierer hvorvidt tilsagnsbrevene også viser til rettshjelplovens § 11a, der adgangen til å trekke tilbake et tilsagn omtales. Normalt gis det ikke noen frist for bortfall av tilsagn, og det opplyses heller ikke om mulige kontrolltiltak.

Statskonsults mener at innholdet i tilsagnsbrevet burde innarbeides i regelverket i større grad for å sikre at samtlige forvaltere får med nødvendige opplysninger. Blant annet bør det sikres at eventuelle rapporterings- og kontrollbehov som forvaltningsorganene har i forhold til tilskuddsmottakerne og advokatene, kan ivaretas. Vi anbefaler derfor at departementet i retningslinjene for ordningen eksplisitt sier hva tilsagnsbrevet som et minimum alltid må inneholde, eventuelt utarbeider standard tilsagnsbrev.

5.2.7. ATTESTERING OG ANVISNING TIL UTBETALING

Alle tilskuddsbeløp skal være attestert og anvist før de registreres i en reskonto. Dersom utbetaling er betinget av at mottaker sender inn nødvendig dokumentasjon, kan registreringen først skje når informasjonen er mottatt og godkjent.

Det synes som om de fleste har systemer og rutiner for attestasjon og anvisning. Det varierer imidlertid hvor mye dokumentasjon som kreves før advokatenes arbeidsoppgaver attesteres og utbetales.

Foreløpig varierer det i hvilken grad forvalterne fører internregnskap og registrerer sakene i en reskonto. Fylkesmennene står imidlertid overfor en større omlegging fra høsten 1998. Fra da av skal alle fylkesmennene være egne regnskapsførere. Det er lagt opp til at økonomisystemene som skal innføres, oppfyller økonomiregelverkets krav på dette området. Tilsvarende gjelder for domstolene.

5.2.8. RESULTATRAPPORTERING

Departementet har i henhold til § 3.2 i økonomiregelverket plikt til å innhente rapport om resultater i forhold til utarbeidede oppfølgingskriterier. I henhold til § 3.3 skal departementet også gjennomføre evalueringer med særlig vekt på de samfunnsmessige virkningene. Jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, jo viktigere er det – med mellomrom – å foreta mer omfattende evaluering (FK 11-5.3).

Oppfølgingskriteriene framgår normalt av budsjetteksten. Både oppfølgingskriterier og eventuelle andre rapporteringskrav skal angis i tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet til fylkesmennene ber departementet om rapport om antall søknader og antall avslag når det gjelder fri rettshjelp. I tillegg får departementet månedlige rapporter fra Statens innkrevingsentral over utsendte og innbetalte krav fordelt på fritt rettsråd og fri sakførsel. Dessuten deltar departementet på fylkesmannsmøter (jf punkt 2.6). Departementet ber ikke om noen form for rapportering fra domstolene.

Ett av argumentene for å overføre innkrevingen av egenandeler til Statens innkrevingsentral var å få bedre statistikkføring og rapportering til departementet. Etter vår vurdering har man i liten grad fått til dette (jf punkt 4.3.2). Vi anbefaler departementet å vurdere mulighetene for supplerende – eventuelt alternativ – rapportering fra fylkesmenn og domstoler når de nye økonomisystemene er på plass.

Etter Statskonsults oppfatning, kan det stilles spørsmål ved om dagens løpende rapportering gir departementet tilstrekkelig informasjon for å vurdere om Stortingets intensjon med tilskuddsordningen er oppfylt. Vi stiller oss også tvilende til om bedre statistikk fra Statens innkrevingsentral og/eller bedre rapportering fra fylkesmenn/domstoler fullt ut vil ivareta departementets informasjonsbehov. Det er vanskelig å finne fram til gode oppfølgingskriterier på dette området. Ordningen er derfor, etter Statskonsults vurdering, et godt eksempel på ordninger som med mellomrom bør evalueres – bl a for å se om resultatene og innretningen er i tråd med Stortingets intensjon.

5.2.9. OPPFØLGING OG KONTROLL

Oppfølging og kontroll med forvalterne av ordningen

I forhold til domstolene, – den ene av hovedforvalterne av ordningen, har departementet liten/ingen dialog om og oppfølging av denne spesielle ordningen. Overfor fylkesmennene har departementet også en svært passiv rolle både når det gjelder å sette mål for ordningen, stille krav til resultater og til å følge opp oppnådde resultater med sikte på mer effektiv forvaltning og økt måloppnåelse.

Departementet bør, etter Statskonsults vurdering, søke å formulere oppfølgingskriterier og resultatkrav som i større grad sier noe om forvaltningens kvalitet og produktivitet. Saksbehandlingstid alene er ikke tilstrekkelig. Saksbehandlingstid kan ikke ses uavhengig av ressurstilgang og antall søknader. Kvalitetsvurderinger kan f eks knyttes til departementets klagebehandling (hvor stor andel av klager fra den enkelte forvalter gis medhold), saksbehandlerkompetanse hos forvalterne mm.

Departementet bør også be om rapportering fra domstolene. Det er uklart i hvor stor grad departementet kan og vil styre domstolene. I forlengelsen av dette kan det stilles spørsmål ved om domstolene fortsatt skal ha forvalteroppgaver i tilknytning til ordningen med fri retts hjelp. Økt styring og oppfølging av domstolene bør derfor, etter Statskonsults oppfatning, ses i sammenheng med en vurdering av om domstolene bør inneha en forvalterrolle, jamfør domstolenes syn på domstols- versus forvalterrollen.

Kontroll med tilskuddsmottaker

Ifølge FK 11-4.1 skal krav til resultatrapportering fra tilskuddsmottaker fastsettes i tilsagnsbrevet. Rapporteringen skal foretas med hensiktsmessige intervaller og minimum en gang i året. Rapportering kan erstattes/suppleres med informasjon fra offentlige registre, hvis det gir tilfredsstillende informasjon. Økonomiregelverket understreker sterkt at oppfølging og kontroll med tilskuddsmottaker må ha et rimelig omfang i forhold til nytten (FK 11-5.2). Det skiller mellom

- generell formalia- og rimelighetskontroll
- stikkprøvekontroll
- gjennomgang/vurdering av innrapportert informasjon.

Krav til økonomisk informasjon fra tilskuddsmottaker vil ifølge økonomiregelverket måtte avhenge av tilskuddstypen og tilskuddets størrelse.

For tilskudd i form av enhetspriser/stykkprissatser, er det de faktiske opplysningene som må kontrolleres. For fritt rettsråd, stykkprissatser, vil dette bli være at riktig saksområde er oppgitt og at klienten faller inn under inntekts- og formuesgrensene. Praksis i forhold til dokumentasjonskrav varierer, bli krever ikke alle fylkesmenn og domstoler dokumentasjon på inntekts- og formuesopplysninger. Slik dokumentasjon bør etter Statskonsults vurdering være et krav.

Det kan imidlertid diskuteres hvor langt fylkesmannen skal gå i kontroll med de faktiske opplysningene. Her må nytten vurderes opp mot kostnader i form av økt ressursforbruk. Et minimum må være å sjekke at det er samsvar mellom saksområde oppgitt i egenerklærings-skjemaet og saksområde oppgitt i advokatens arbeidsoppgave.

For tilskudd gitt som refusjon av faktiske utgifter, krever økonomiregelverket i prinsippet at tilskuddsmottakeren skal dokumentere de midlene som faktisk er brukt gjennom revisorbekreftede bilag/regnskap. Regnskapet skal kontrolleres av tilskuddsforvalter. For utbetaling under 20 000-25 000 kroner kan, ifølge FK 11-4.2, attestasjon av revisor unnlates.

Det er relativt sjelden en enkelt arbeidsoppgave i fritt rettsråd saker overstiger 20 000-25 000 kroner. Samtidig vil det være slik at samlede utbetalinger over året til den enkelt advokat lett overstiger dette beløpet. Så langt vi har brakt i erfaring, er det liten systematisert kontroll med advokatene som tilskuddsmottakere – herunder advokatenes arbeidsoppgaver. Advokatene har ikke noe rapporteringskrav utover arbeidsoppgavene som også er deres fakturakrav i forbindelse med utførte tjenester. I spesielle tilfeller kan disse arbeidsoppgavene/fakturaene underkjennes og salæret reduseres av domstol eller fylkesmann.

I tilknytning til innføring av nytt økonomisystem, øker fylkesmannens muligheter til å ta ut spesielle rapporter, bli vil det være mulig å hente ut oversikter over samlede utbetalinger til den enkelte advokat med informasjon om antall saker, sakstype, timeforbruk mm. Dette kan gi grunnlag for sammenlikning med andre advokater, andre fylkesmenn og/eller stikkprøvekontroll. En form for stikkprøvekontroll kan f.eks. være å få en uavhengig ekspert til å vurdere omfanget av rettsrådet/rettshjelpen som er gitt. Man kan også tenke seg ulike former for brukerundersøkelser. Statskonsult anbefaler departementet å vurdere en/flere av disse kontrolltiltakene bli å ut fra kostnadmessige og ressursmessige rammebetingelser.

Når det gjelder advokatenes rolle og oppgaver, vil Statskonsult peke på at man har pådratt seg et habilitetsproblem gjennom på den ene siden å tillegge advokatene en forvalterrolle og på den andre siden å legge opp til at de samme "forvalterne" innvilger oppdrag til seg selv. I forvalterrollen skal advokatene forvalte regelverk og retningslinjer, bli gjennom å kontrollere klientens inntekts- og formuesforhold, samt bistå med objektiv informasjon og råd. I tilskuddsmottakerrollen ivaretar de sine egne inntekts- og forretningsmessige interesser, jamfør blant annet enkelte informanters inntrykk av at unødige mange saker som faller inn under stykkprissatene, havner i domstolene. Vi mener dette er en uheldig sammenblanding av roller som særlig forsterker behovet for gode oppfølgings- og kontrollrutiner.

5.3. FORVALTNINGEN AV ORDNINGEN VURDERT ETTER ØKONOMIREGELVERKETS KAPITTEL 13

Med unntak av krav til rapportering, oppfølging og kontroll, skiller ikke vurderingen av ordningen etter kapittel 13 seg vesentlig fra vurderingen etter kapittel 11. I forhold til innledningen under punkt 5.2, andre avsnitt, vil forvaltningen av en tilskuddsordning etter kapittel 13 omfatte de samme administrative oppgavene – bortsett fra innhenting av rapporter fra tilskuddsmottaker (kulepunkt fem).

Kunngjøring presiseres som særlig viktig for ordninger hvor tilskudd tildeles etter søknad (FK 13-3.2 og 3.3). Dette forsterker ytterligere Statskonsults anbefaling til departementet om å vurdere bedre informasjons- og kunngjøringsrutiner for denne ordningen (jf punkt 5.2.3).

I forhold til tilsagnsbrevet, skiller kravene i FK 13-3.4 seg noe fra FK 11-3.4. Også her kreves det at tilsagnsbrevet opplyser om formål, utbetalingsrutiner og konsekvenser for mottaker ved forsøk på misbruk, i dette tilfellet uriktige opplysninger som brukes som grunnlag for tildeling av tilskuddet. Det skal dessuten inneholde krav til rapportering ved stønad med tilbakerapportering.

Statskonsult anbefaler en standardisering av tilsagnsbrevene uavhengig av om ordningen vurderes i forhold til kapittel 11 eller kapittel 13.

Dersom ordningen skal vurderes etter kapittel 13, kreves det normalt ikke rapport fra tilskuddsmottaker. Siden dette er en stønad med krav til aktivitet, skal det likevel kreves en kort rapport som viser at betingelsene er oppfylt (FK 13-4). I FK 13-5.3 stilles det krav om at slike rapporter skal kontrolleres. Også i kapittel 13 stilles det krav til kontroll med at grunnlaget for tilskuddet – i dette tilfellet at oppgitt saksområde er riktig, at inntekts- og formuesopplysningene er korrekte med mer.

Etter vår vurdering, faller dette sammen med kommentarene til kontrollen med fritt rettsråd (jf punkt 5.2.9). Også her skal man kontrollere de faktiske opplysningene / tildelingskriteriene (saksområde samt inntekts- og formuesopplysninger). Det skal dessuten kontrolleres at tilskuddet faktisk er brukt i samsvar med forutsetningene, dvs til fri rettshjelp, og at det er benyttet godkjent advokat /rettshjelper. Siden tilskuddet i dette tilfellet utbetales direkte til advokat/rettshjelper, synes det unødvendig med ytterligere kontroll av denne forutsetningen for bruk av tilskuddet.

I forhold til kapittel 13 i økonomiregelverket, er det vanskelig å kategorisere advokatene og deres rolle i forvaltningen av denne ordningen. Fylkesmennene og domstolene er de egentlige forvalterne av ordningen. Advokatene har imidlertid også visse forvaltningsoppgaver, bl a adgangen til å egeninnvilge saker etter en skjønnsmessig vurdering av om det er nødvendig og rimelig at det offentlige bidrar til rettshjelpen. Advokatenes forvaltningsrolle kombinert med deres forretningsmessige virksomhet gjør at de, etter Statskonsults oppfatning, bør være gjenstand for en viss kontroll og oppfølging fra fylkesmenn og domstoler, også dersom ordningen vurderes etter kapittel 13 i økonomiregelverket.

5.4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

De økonomiske og administrative konsekvensene av Statskonsults forslag vil variere avhengig av hvor mye arbeid og ressurser departementet velger å legge i oppfølgingen av forslagene.

De mest konkrete forslagene innebærer primært økt ressursbruk i departementet. Med konkrete forslag mener vi her forslagene om å innarbeide formål/hensikt med ordningen i regelverk/retningslinjer, utarbeide mer operasjonaliserte mål og oppfølgingskriterier for styringen av ordningen, herunder vurdere departementets statistikkbehov, samt innarbeide krav til standardisering av tilsagnsbrevene i regelverk/retningslinjer for ordningen. Dette er et arbeid departementet selv må utføre. Hvor mye ressurser som vil gå med til dette, er vanskelig å si, det avhenger av bl a hvilken prosess departementet ønsker å gjennomføre i forkant endringene.

De samme forbeholdene gjelder i forhold til forslaget om økt oppfølging av forvalterne av ordningen – særlig av domstolene. Dette innebærer bl a at departementet etablerer en styringsdialog med domstolene og formidler mål, oppfølgingskriterier og resultatkrav via tildelingsbrev og eventuelt på dertil egnede møteplasser. Departementet bør også be om tilbakereportering, for å kunne følge opp forvaltningen av ordningen. Dette vil kreve ressurser både i departementet og i domstolene, men omfanget vil avhenge av departementets ambisjonsnivå. Dersom departementet i tillegg beslutter å styrke oppfølgingen av fylkesmennene, vil dette kreve ytterligere ressurser.

Kostnader til utarbeiding og distribusjon av en informasjonsbrosjyre om ordningen vil også variere. De avhenger av både papirkvalitet, bruk av bilder, farger, format og av opplag.

For forvalternes del er det først og fremst forslagene knyttet til økt kontroll med og oppfølging av advokatene som vil medføre økte kostnader. Igjen vil kostnadene avhenge av nivå på og omfang av en økt kontrollinnsats, jamfør også diskusjonen om økonomiregelverkets kapittel 11 eller 13 bør komme til anvendelse. Dersom man bruker ekstern kontrollkompetanse (revisorfirmaer m fl), vil kostnadene påløpe som utgifter i regnskapet. Dersom fylkesmenn og domstoler selv gjennomfører kontrollen, øker ressursforbruket knyttet til forvaltning av ordningen.

Endelig vil Statskonsults forslag om å evaluere ordningen medføre økte kostnader enten i form av direkte utgifter (ekstern evaluering) eller i form av økte ressurser (intern evaluering).

5.5. OPPSUMMERING AV VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Her følger en oppsummering av våre vurderinger og anbefalinger i forhold til ordningen med fri rettshjelp:

5.5.1. HVA ER BRA I ORDNINGEN MED FRI RETTSHJELP?

Etter vår oppfatning, er følgende bestemmelser i regelverk og retningslinjer i tråd med økonomiregelverket når det gjelder denne ordningen:

- Det er en klar oppgave- og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene som forvalter ordningen. Dette gjenspeiles både i regelverk og retningslinjer, samt i informantenes svar på dette spørsmålet.
- Det er klare tildelingskriterier for ordningen, eventuelt med unntak for de uprioriterte saksområdene. Det er imidlertid klart hva som er hovedregel og unntak for henholdsvis de prioriterte og de uprioriterte områdene.
- Krav til søknadens form og innhold er godt beskrevet i regelverket og retningslinjene.

- Det er tilfredsstillende rutiner for attestasjon og anvisning. Imidlertid er det få av våre informanter som fører internregnskap og reskontro. Det nye økonomisystemet for fylkesmennene og domstolene som innføres i løpet av 1998, vil innfri disse kravene.

5.5.2. STATSKONSULTS ANBEFALINGER

For å oppfylle kravene i økonomiregelverket, mener Statskonsult at Justisdepartementet bør vurdere følgende områder:

- **Målformuleringer og oppfølgingskriterier**

Krav:

Ifølge økonomiregelverkets § 3.2, har departementet plikt til å formulere mål for hver tilskuddsordning, og plikt til å påse at det utarbeides oppfølgingskriterier i samsvar med Stortingets intensjoner med bevilgningen. Reglene er nærmere utdypet i FK 11, om hovedelementer i tilskuddsforvaltningen.

Anbefaling:

- Departementet bør innarbeide målformuleringer i regelverket
- Det bør utarbeides mer konkrete og operasjonaliserte oppfølgingskriterier for ordningen (jf punkt 5.2.1)
- Ordningen bør med mellomrom evalueres, og eventuelle brukere bør trekkes inn.

- **Kunngjøring av ordningen**

Krav:

Ifølge FK 11-3.3, skal kunngjøring av en ordning gjøres på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsordningen tar sikte på. Tilsvarende regler er gitt i FK 13-3.2 og 3.3. Kapittel 13 presiserer at kunngjøring er særlig viktig der stønad tildeles etter søknad. Rettshjelplovens § 2 pålegger advokatene plikt til å informere sine klienter om muligheten for å søke fri rettshjelp.

Anbefaling:

- Departementet bør selv ta et større ansvar for at målgruppen for ordningen får informasjon om sine rettigheter. Departementet bør sørge for å utarbeide informasjon og etablere samarbeid med aktuelle offentlige instanser på kommunalt og lokalt statlig nivå.

- **Regler for saksbehandling – skjønnsutøvelse**

Krav:

Ifølge FK 11-3.2, skal regelverket for en tilskuddsordning inneholde krav til søknadsbehandling med angivelse av støttekriterier mm (usaklig forskjellsbehandling skal unngås). Tilsvarende regler er gitt i FK 13-3.2.

Anbefaling:

- Departementet bør se nærmere på dagens regler for skjønnsutøvelse, og eventuelt vurdere tiltak for å få til en mer enhetlig regelforståelse og praksis mellom de ulike forvalterne.

• Tilsagnsbrevene**Krav:**

Ifølge FK 11-3.4 (jf bevilgningsreglementets § 17), skal tilsagnsbrevet gi klar beskjed om hvilke vilkår som er knyttet til tilsagnet, og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt dersom disse ikke oppfylles. Tilskuddsmottaker skal få klar beskjed om vilkår knyttet til bevilgningen.

Tilsvarende regler er gitt i FK 13-3.4.

Anbefaling:

- Det bør sies eksplisitt i retningslinjene for ordningen hva tilsagnsbrevet som et minimum må inneholde, alternativt bør standard tilsagnsbrev utarbeides.
- Det bør etableres rutiner som sikrer at klienten alltid får tilsagnsbrevet/ kopi av tilsagnsbrevet tilsendt.

• Departementets rapporteringsbehov og oppfølging**Krav**

Ifølge økonomireglementets § 3.2, har departementet plikt til å innhente rapporter om resultater i forhold til utarbeidede oppfølgingskriterier.

Anbefalinger:

- Det bør vurderes hva slags statistikk det er behov for å innhente og hvordan denne kan hentes inn på en hensiktsmessig måte (jf punktene 4.3.2 og 5.2.8).
- Departementet bør be om rapportering fra domstolene, dersom disse fortsatt skal være tilskuddsforvaltere.
- Det bør formuleres oppfølgingskriterier og resultatkrav som i større grad enn i dag sier noe om forvaltningens produktivitet og kvalitet (jf punkt 5.2.9).

• Kontroll med tilskuddsmottaker**Krav:**

Ifølge FK 11-4, stilles det krav til resultatrapportering fra tilskuddsmottaker. I FK 11-5.2 skilles det mellom ulike former for kontroll.

FK 13-4 gir regler om rapport fra tilskuddsmottaker i tilfeller der det stilles visse betingelser for tildeling av stønad, og FK 13-5.3 gir bestemmelser for kontroll av dokumentasjon fra stønadsmottaker.

Anbefaling:

- Det bør etableres rutiner som kontrollerer at det er samsvar mellom klientens egenerklæringsskjema og advokatens arbeidsoppgave.

- Det bør en gang i blant tas ut oversikter over samlede utbetalinger til den enkelte advokat, med informasjon om antall saker, sakstyper og timeforbruk. Oversiktene kan brukes til å sammenlikne utbetalinger til ulike advokater i sammenliknbare saker. Oversiktene kan også brukes til stikkprøvekontroll, f eks ved at en uavhengig ekspert vurderer omfanget av rettshjelpen som er gitt. Brukerundersøkelser kan også vurderes som et alternativ. Anbefalingene i dette punktet tar utgangspunkt i FK kapittel 11. For kravenes anvendelse i forhold til kapittel 13, vises til punkt 5.3.
- Det bør vurderes om kontrollen har et rimelig omfang i forhold til nytten.

5.5.3. ØVRIGE OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER

Domstolenes og advokatenes rolle og oppgaver

Når det gjelder domstolene, er det etter dagens ordning liten eller ingen dialog og oppfølging i forhold til forvaltningen av fri rettshjelp. Dersom departementet skal stille krav i samsvar med økonomiregelverkets bestemmelser, vil sannsynligvis spørsmålet om domstolenes status reise seg, og man får en diskusjon om hvor langt departementet kan gå i å stille krav til den "tredje statsmakt". Det stilles også spørsmål ved om det er heldig at domstolene innehar både rollen som forvalter og som domstol. Særlig domstolinformantene var opptatt av dette spørsmålet. De mener det kan være uheldig at en dommer dømmer i en sak hvor vedkommende har tatt stilling til hvorvidt fri rettshjelp skal innvilges. Et tredje spørsmål som kan stilles er om antall saker som domstolene forvalter vedrørende fri rettshjelp (i snitt om lag 30 hos våre informanter), er stort nok til å kunne utvikle en profesjonell og effektiv forvaltningspraksis.

Det kan også stilles spørsmål ved advokatenes rolle og oppgaver. Etter vår mening, er det her snakk om en uheldig sammenblanding av roller som særlig forsterker behovet for gode oppfølgings- og kontrollrutiner (jf punkt 5.2.9, siste avsnitt).

Statskonsult anbefaler at departementet vurderer disse spørsmålene og problemstillingene, og at dette blant annet ses i sammenheng med det omstillingsprogrammet som er igangsatt for å vurdere oppgaveporteføljen hos fylkesmennene.

Stortingets intensjoner og utformingen av ordningen

Flertallet av våre informanter mener at mange ikke har råd til å betale for juridisk bistand, fordi de faller utenfor inntektsgrensene. Noen går så langt som til å si at "mange lider rettstap på grunn av manglende økonomisk evne" med dagens inntektsgrenser. De påpeker også at egenandelene er for høye for mange, og at det føres en restriktiv praksis med hensyn til å dispensere fra inntektsgrensene og å frafalle egenandeler.

Vi mener at det ut fra kartleggingen kan være grunn til å stille spørsmål om enkelte sider ved regelverket, retningslinjene og praktiseringen de fører til, er i tråd med Stortingets intensjoner med ordningen. Særlig ser det ut til at kombinasjonen med lave inntektsgrenser, høye egenandeler og en forholdsvis restriktiv praksis ved dispensasjon og frafall av disse, er uheldig. Vi anbefaler at departementet tar opp disse spørsmålene til vurdering. Vi viser også til punkt 4.2.1, der vi blant annet foreslår en mer omfattende evaluering av ordningen.

Litteraturliste

Regelverk og retningslinjer

Forskrift om egenandeler. Fastsatt av Justisdepartementet 7. desember 1984 med endring 11. desember 1992 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp. Avløst av forskrift til lov om fri rettshjelp. Fastsatt av Justisdepartementet 22. oktober 1996 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp §§ 7, 8, 9 og 14.

Forskrift om inntekts- og formuesgrenser for fri rettshjelp. Fastsatt av Justisdepartementet 21. juni 1993. Avløst av forskrift til lov om fri rettshjelp. Fastsatt av Justisdepartementet 22. oktober 1996 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp, §§ 7, 8, 9 og 14.

Forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv. Fastsatt av Justisdepartementet 3. desember 1997, i medhold av straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr 25, §§ 78, 107 og 107 d, lov av 21. juli 1916 om vitners og sakkyndiges vitnegodtgjøring § 10 og rettshjelploven av 13. juni 1980 nr 13 § 3, jf kgl res av 8. oktober 1982. Forskriften av 3. desember 1997 avløste forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv av 26. oktober 1992, nr 969.

Forskrift om salær fra det offentlige til advokater med flere etter faste satser (stykkeprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker. Fastsatt av Justisdepartementet 28. oktober 1994 med hjemmel i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr 25, §§ 78, 107 og 107 d, jf Kgl res 8. oktober 1982 og kgl res 13. desember 1985, lov av 21. juli 1916 om vitners og sakkyndiges vitnegodtgjøring § 10, lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp §§ 3 og 7, jf kgl res av 8. august 1982, og forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv av 26. oktober 1992, nr 969 § 3 andre ledd.

Forskrift til lov om fri rettshjelp. Fastsatt av Justisdepartementet 22. oktober 1996 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp, §§ 7, 8, 9 og 14.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, av 10. februar 1967.

Lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr 35.

Lov om vitners og sakkyndiges godtgjøring, av 21. juli 1916 nr 2.

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, av 24. juni 1988 nr 64.

Rundskriv G-73/96. *Fri rettshjelp.* Justisdepartementet.

Offentlige dokumenter

Budsjett-innst S nr III (1997) om bevilgninger på statsbudsjettet for 1997 vedrørende Justisdepartementet.

Budsjett-innst S nr IV (1994) om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedrørende Justisdepartementet.

Innstilling O nr 42 (1994–94). Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp og enkelte andre lover.

Ot prp nr 2 (1994–95) om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp og enkelte andre lover.

St prp nr 1. Fagproposisjon for Justisdepartementet for periodene (1994–95) til (1997–98).

Økonomiregelverket for staten. Fastsatt ved kgl res 26. januar 1996.

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996. Finansdepartementet.

Materiale fra Justisdepartementet

Tildelingsbrev til fylkesmennene

Justisdepartementets informasjonsbulletin om blant annet klagesaksbehandlingen i utvalgte klagesaker.

Skjemaer/blanketter

Skjema for egenerklæring

Skjema for arbeidsoppgave/salærfastsetting

Skjema for krav etter rettshjelploven

Skjema for oversendelse til Statens innkrevingsentral

Statistikk

Statistikk fra Statens innkrevingsentral, første kvartal 1998.

Materiale fra fylkesmenn og domstoler

Diverse brev, maler, notater, rutinebeskrivelser og informasjonsskriv for behandling av sakene om fri rettshjelp.

SENTRALE AKTØRER – OPPGAVE- OG ANSVARSFORDELING PR 01.01.98

Justisdepartementet

Ansvarlig for lov- og regelverk – Klagesaksbehandler – Iverksetter særlige rettshjelpstiltak

Domstolene



Advokatene



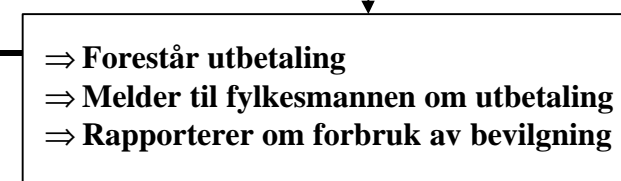
Fylkesmannsembetene



Statens innkrevingssentral



Skattefogden



————→ Utbetaling av salær til advokat

————→ Oversendelse av egenandelskrav

OVERSIKT OVER FYLKESMENN OG DOMSTOLER SOM ER INTERVJUET, OG ANTALL ADVOKATER SOM ER INTERVJUET I HVERT FYLKE

Fylkesmenn:

- Fylkesmannen i Østfold
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Nordland

Domstoler:

- Moss byrett
- Nes sorenskriverembete
- Asker og Bærum herredsrett
- Bergen byrett
- Gauldal sorenskriverembete
- Trondheim byrett
- Salten sorenskriverembete

I tillegg til intervju i Advokatforeningen, ble følgende antall advokater intervjuet i hvert av de aktuelle fylkene:

- | | |
|--------------------------|---|
| • Østfold fylke | 2 |
| • Oslo og Akershus fylke | 2 |
| • Hordaland fylke | 6 |
| • Sør-Trøndelag fylke | 3 |
| • Nordland fylke | 2 |

SENTRALE TEMAER UNDER INTERVJUENE MED FYLKESMENN, DOMSTOLER OG ADVOKATER

6. ORGANISERING OG FORVALTNING AV ORDNINGEN

Hvordan er den interne organiseringen av arbeidet med ordningen hos dere (*bare stilt til domstolene og fylkesmennene*)?

Hvilke synspunkter har dere på ansvars- og arbeidsdelingen mellom de ulike forvaltere/aktører som har oppgaver knyttet til ordningen med fri rettshjelp (eksempelvis når det gjelder arbeidsdelingen mellom fylkesmennene, domstolene og advokatene når de gjelder retten til å innvilge fri rettshjelp)?

Er det foretatt nødvendig klargjøring?

Er det foretatt nødvendig samordning?

Hvordan fungerer forvaltningen av ordningen hos de ulike aktørene?

Hvordan fungerer egen forvaltning av ordningen (f eks saksbehandlingstid og ressursbruk i saker der dere selv kan innvilge fri rettshjelp ol)?

Hvordan fungerer departementets klagesaksbehandling? Gir den retningslinjer for saksbehandling hos dere (*bare stilt til fylkesmennene*)?

7. REGELVERKET FOR ORDNINGEN

- Gir regelverket og retningslinjene gode føringer for arbeidet hos dere?
- Er det formulert klare mål for ordningen?
- Fører reglene til praksis og resultater som er i samsvar med Stortingets intensjoner med ordningen?
- Hvordan følges ordningen opp fra departementets og fylkesmennenes side – noen oppfatninger (*bare stilt til domstoler og advokater*)?
- Er det noen gjennomgående problemer med dagens utforming av ordningen? Hvilke?
- Er det noen gjennomgående positive trekk ved dagens ordning? Hvilke?

8. VIRKNINGER AV ENDRINGER I REGELVERKET

- Hva synes dere om de endringene som ble foretatt i regelverk og retningslinjer 01.01.97?
- Hvordan fungere ordningen nå etter deres oppfatning?
- Treffer ordningen målgruppen? Oppnår en de tilsiktede effekter?
- Har endringene i regelverk og retningslinjer ført til at flere omfattes av ordningen? På hvilken måte / eventuelt hvorfor ikke?
- Er det skjedd noen forskyvninger innen målgruppen? Er det noen grupper som i større grad får støtte nå enn tidligere? Er det noen grupper som får mindre / eventuelt ikke får støtte nå?
- Har endring i egenandeler og lovregulert prioritering av sakstyper ført til at flere søkere avvises / eventuelt velger å avstå fra ordningen?
- Har dere synspunkter på utviklingen i forbruk av ordningen? Hva forklarer eventuelt mindre forbruk?
- Hvorfor er det etter deres vurdering kommet inn et lavere beløp fra egenandeler enn antatt?
- Har innstramningen i advokatenes adgang til å innvilge fritt rettsråd hatt konsekvenser? Eventuelt hvilke (*bare stilt til fylkesmennene og advokatene*)?
- Har innføring av en øvre grense på fem timers advokatbistand ved uprioriterte saker hatt konsekvenser? Eventuelt hvilke (*bare stilt til fylkesmennene og advokatene*)?
- Har endringene i regelverk og retningslinjer hatt andre (utilsiktede) konsekvenser?
- Har dere forslag til endringer i regelverk og retningslinjer?
Burde praksis vært lempeligere, og/eller er det behov for forskriftsendring?
- Hvilken betydning har endringene hatt for saksbehandlingens omfang hos dere? Varierer eventuelt saksbehandlingstiden med sakstype og saksområde? Forsinker saksbehandlingstiden sakene, og skaper det problemer? Eventuelt hvilke problemer?
- Hvilke endringer i din arbeidssituasjon har endringene medført?
- Bruker dere flere timeverk på saker vedrørende fri rettshjelp etter den nye ordningen? Hvorfor?
- Hvordan opplevde dere endringene umiddelbart etter at de ble satt i verk?
- Hvordan opplever dere arbeidet med egenandeler? Hva slags belastning medfører det (*bare stilt til fylkesmennene og domstolene*)?
- Egenandeler ved bruk av sakkyndige i familiesaker:
Hvilken effekt har det fått på bruk av sakkyndige?
Hvordan opplever partene og prosessfullmektigene dette?

- Er det behov for større bistand fra departementet nå enn før revisjonen 1.01.1997? Får dere tilstrekkelig bistand (*bare stilt til fylkesmennene*)?
- Hvordan er kontakten med Justisdepartementet? Er det endringer etter revisjonen 01.01.1997 (*bare stilt til domstolene*)?

I tillegg til de foregående spørsmål, ble følgende temaer tatt opp under intervjuene hos fylkesmennene:

Kompetanse, teknologi og ressursbruk

Hvilke kompetanse og teknologi benyttes i saksbehandlingen, og hvilken betydning har det for kvalitet og effektivitet?

Har personalet som jobber med ordningen fulgt ordningen over lengre tid?

Hvor mange årsverk benyttes?

Styring og rapportering

Hvordan fungerer tildelingsbrevet?

Hvordan praktiserer og følger departementet opp ordningen sett i forhold til kravene i økonomiregelverket?

Er det utarbeidet oppfølgingskriterier i samsvar med Stortingets intensjoner med ordningen?

Hvordan er retningslinjer og rutiner for rapportering?

Hvordan er retningslinjer og rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker/tjenesteyter?

Evaluerer av ordningen (fastsatte mål, samfunnsmessige virkninger)?

- Hvordan følger dere opp departementets retningslinjer og rutiner for rapportering?
- Hvordan følger dere opp departementets retningslinjer og rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker/tjenesteyter?

Saksbehandling/søknadsbehandling i tilknytning til ordningen

- Hvordan og til hvem gis informasjon om ordningen?
- Beskriv gangen i søknadsbehandlingen hos dere:
 - Hvilken dokumentasjon kreves?
 - Bes det ofte om tilleggsopplysninger? Hvilke typer opplysninger, og i hvilke typer saker?
 - Er det stadig problemer som går igjen ved søknadsbehandlingen? Hvilke typer problemer?
 - Hva legges det mest vekt på ved vurdering/innvilgning av søknader?
 - Hva er gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos dere? Varierer den med sakstype og område?

- Hvor lenge ligger sakene hos dere før oversendelse til Statens innkrevingsentral?

Kontrollrutiner

Hvilke kontrollrutiner har dere for eget arbeid med følgende forhold:

- Følger tildelingspraksis økonomiregelverket og det øvrige regelverket som er utarbeidet i departementet?
- Skjer registrering av tilsagn, attestasjon og anvisning, registrering i reskontro og utbetaling etter reglene i reglementet?
 - Hvordan går pengestrømmen fra Justisdepartementet til mottaker?
 - Skattefogdens rolle?
 - Skjer korrekt utbetaling til berettiget mottaker til rett tid?
- Skjer korrekt registrering i regnskap?
- Hvordan er strategier og rutiner for kontroll overfor mottaker og tjenesteyter ut over den løpende saksbehandlingen (f eks stikkprøver, særlig grundig kontroll av utvalgte forhold med mellomrom, eller annet)?

**(DETTE VEDLEGGET ER EN KOPI AV RETTSHJELPLOVEN
AV 13. JUNI 1980 NR 35 – LOV OM FRI RETTSHJELP)**

**(DETTE VEDLEGGET ER EN KOPI AV
FORSKRIFT TIL LOV OM FRI RETTSHJELP.**

Fastsatt av Justisdepartementet 22.10.1996 med hjemmel i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp §§ 7, 8, 9 og 14.)

REFERANSER

Tittel:	Gjennomgang av ordningen med fri rettshjelp
Forfatter(e):	Asbjørg H. Antonsen, Oddbjørg Bakli og Marianne I Kvalvåg
Statskonsults rapportnummer:	1998:12
Prosjektnummer:	22 312
Prosjektnavn:	Evaluering av ordningen med fri rettshjelp
Prosjektleder:	Asbjørg H. Antonsen
Oppdragsgiver:	Justisdepartementet
Resymé:	<p>Endringene i regelverket som trådte i kraft 01.01.1997 har ikke medført store endringer i det faktiske forbruket på bevilgningen for ordningen med fri rettshjelp i 1997. Det er heller ikke noen vesentlig økning i hvem og hvor mange som faller inn under ordningen, hvem som bruker den eller hvilke saksområder som dominerer. Det bør utarbeides mer konkrete kriterier for oppfølging av ordningen, og dagens regler for skjønnsutøvelse bør gjennomgås for å til en mer enhetlig regel forståelse og praksis mellom de ulike forvalterne. Det bør etableres retningslinjer som sikrer at tilsagnsbrevene inneholder nødvendig informasjon. Departementet bør vurdere sitt behov for statistikk og rapporter.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Fri rettshjelp, fri sakførsel, fritt rettsråd, prioriterte og uprioriterte saker, tilskuddsforvaltning, forvalterroller, Statens innkrevingsentral, økonomiregelverket.
Dato:	August 1998
Sider:	52
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO