

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Tilgang til tvisteløsning og rettshjelp

Rettssikkerhetsrapport 2020

Tonje Lilaas Larsen



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema.....	1
1.2	Bakgrunn.....	2
1.3	Avgrensninger.....	3
1.4	Opplegg for fremstillingen.....	4
1.5	Sentrale begreper i rettshjelpsforskningen.....	6
1.5.1	Rettssikkerhet.....	6
1.5.2	Rettshjelpsbehov.....	7
1.5.3	Avsilingsmekanismer.....	9
1.5.4	Varianter av behov for rettshjelp.....	10
<b>2</b>	<b>TVISTELØSNINGSTILBUDET.....</b>	<b>12</b>
2.1	Innledning.....	12
2.2	Domstolene.....	12
2.2.1	Retten til tilgang til domstolene.....	12
2.2.2	Vilkår for domstolsbehandling.....	15
2.2.3	Særlig om domstolenes behandling av forvaltningssaker.....	26
2.3	Mekling.....	27
2.3.1	Innledning.....	27
2.3.2	Mekling etter tvisteloven.....	29
2.3.3	Forliksrådet.....	30
2.3.4	Mekling ved familievernkontoret.....	31
2.3.5	Mekling i konfliktrådet.....	31
2.4	Saker for forvaltningen.....	32
2.4.1	Innledning.....	32
2.4.2	Søknad og klage.....	33
2.4.3	Nemnder og andre lignende beslutningsorganer.....	34
2.4.4	Klage til Sivilombudsmannen.....	46
<b>3</b>	<b>RETTSHJELPSTILBUDET.....</b>	<b>48</b>
3.1	Innledning.....	48
3.2	Retten til fri rettshjelp.....	48
3.2.1	Fri rettshjelp som en del av retten til «access to court».....	48
3.2.2	Fri rettshjelp som en del av retten til «effective remedy».....	51
3.3	Rettshjelp fra advokater i markedet.....	53
3.4	Rettshjelp fra forvaltningen.....	56

3.4.1	Veiledningsplikt.....	56
3.4.2	Utredningsplikt .....	58
3.4.3	Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.....	59
3.5	Retts hjelp fra domstolene.....	62
3.6	Retts hjelp etter retts hjelploven.....	63
3.6.1	Innledning .....	63
3.6.2	Fritt retts råd – hovedreglene .....	64
3.6.3	Fri sakførsel og fritak for rettsgebyr - hovedreglene .....	66
3.6.4	Behovsprøving og egenandel.....	68
3.6.5	Omfanget av retts hjelp som kan dekkes .....	70
3.6.6	Retts hjelp i ikke-prioriterte saker .....	72
3.6.7	Dispensasjon fra de økonomiske vilkårene .....	73
3.7	Andre retts hjelpstilbud.....	74
3.8	Retts hjelpsutvalgets forslag til ny retts hjelplov .....	76
3.8.1	Flertallets forslag .....	76
3.8.2	Dissens og særuttalelse fra medlemmet Moksness.....	78
3.8.3	Vurdering av flertallets forslag.....	79
3.8.4	Vurdering av dissensen og særuttalelsen.....	82
<b>4</b>	<b>AVSLUTNING.....</b>	<b>85</b>
4.1	Oversikt.....	85
4.2	Tvisteløsningstilbudet .....	85
4.3	Retts hjelpstilbudet.....	86
4.4	Vurdering og anbefalinger .....	90
<b>5</b>	<b>KILDER.....</b>	<b>94</b>
	Litteratur, rapporter og nettsider .....	94
	Norske rettskilder .....	109
	Internasjonale rettskilder .....	114
	Personlige meddelelser.....	116
<b>6</b>	<b>FIGURER OG TABELLER.....</b>	<b>117</b>
	Figurer .....	117
	Tabeller.....	117

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Rettsstatens fremvekst har vært preget av rettsliggjøring, og samfunnsproblemer søkes ofte løst ved å lovfeste nye rettigheter og plikter. Graden av rettslig forpliktende innhold i rettsreglene som vedtas varierer, og hvor mye av samfunnet som egentlig rettsliggjøres er dermed gjenstand for debatt.<sup>1</sup> Når samfunnet reguleres gjennom rettsregler, kan det uansett oppstå spørsmål om hvordan rettsreglenes virkeområde skal avgrenses og forstås, og det kan oppstå tvister. Dermed er det behov for mekanismer som kan trekke grensene og avklare rettsspørsmålene som oppstår. Det kan være komplekst å skaffe oversikt over alle rettsreglene som aktualiserer seg i den enkelte borgers liv. Dersom borgerne ikke kjenner til rettsreglene kan de gå glipp av rettsgodene og pliktene lovgivningen gir dem. For å bøte på dette er det etablert ulike ordninger med rettshjelp og veiledning.

Mangel på rettshjelp kan få alvorlige utslag, og det mangler ikke dagsaktuelle eksempler på dette. Nylig har vi kunnet lese om jordbærplukkere som jobbet på ulovlige kontrakter,<sup>2</sup> ofre for svindel med bank-id som verken får tilstrekkelig rettshjelp eller tilgang til en klagenemnd,<sup>3</sup> småbedrifter som var bundet til ugunstige strømvavtaler uten noe sted å henvende seg,<sup>4</sup> og flyktninger som fengsles på grunn av opplysninger de har gitt ved ankomst, til tross for at flyktningkonvensjonen gir et visst amnesti i slike situasjoner.<sup>5</sup> Rettshjelpsspørsmål er tett sammenvevd med hvordan rettsstaten er organisert, og rettshjelpsbehov kan oppstå og løses på ulike måter. Nav-saken har med tyngde vist hvor kompliserte regelsett den enkelte borger står overfor i forsøket på å håndheve rettigheter og etterleve plikter tilknyttet grunnleggende behov. Riktignok hadde flere personer i Nav-saken blitt bistått av ulike typer rettshjelpere. At få eller ingen av rettsstatens aktører oppdaget problemet før det hadde gått mange år, understreker kompleksiteten i rettssystemet, og viser at det er behov for å se rettssikkerhet i et helhetlig perspektiv. I tilfellet med jordbærplukkerne kan det for eksempel tenkes at problemet kunne vært håndtert om Arbeidstilsynet var organisert annerledes. For strømkundene kunne det kanskje hjulpet om de hadde hatt en større grad av avtalerettslig kompetanse som kunne satt dem i stand til å klargjøre betingelsene i kontraktene, og for flyktningene kunne en ny instruks om hvordan regelverket skal tolkes hindret flere slike saker. Antakelig kan mange rettslige problemer avverges med en helt generell veiledning på et tidlig tidspunkt. Debatten om rettshjelp handler langt på vei om hvor mye ansvar skal det offentlige ta for dette, og hvor mye

---

<sup>1</sup> Se for eksempel NOU 2003: 19 og Andenæs (2006).

<sup>2</sup> Folkvord (2020).

<sup>3</sup> Hambro (2020).

<sup>4</sup> Hustadnes (2020).

<sup>5</sup> Dietrichson (2020).

de ulike tiltakene koster. Derfor er det nyttig å se nærmere på ulike måter rettshjelp organiseres og hvordan rettshjelp henger sammen med rettsstaten for øvrig.

Rapporten undersøker følgende problemstilling: *Hvilke formelle og reelle muligheter finnes i det norske rettssystemet for å få en rettslig avklaring av et juridisk problem, hvor utbredt er den formelle og reelle tilgangen til rettshjelp i forbindelse med slik avklaring?*

## **1.2 Bakgrunn**

Dette prosjektet er et samarbeid mellom Juristforbundet og Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Det juridiske fakultet, UiO, ved May-Len Skilbrei. Tonje Lilaas Larsen ble ansatt til å utarbeide rapporten. Tonje Lilaas Larsen har master i rettsvitenskap og har tidligere gjennomført et forskningsprosjekt som kartla rettshjelpsbehovet blant straffedømte som sonet i Ullersmo fengsel.<sup>6</sup> Hun har også arbeidet i det studentdrevne rettshjelptiltaket Jussbuss, som medarbeider på utlendingsrettsgruppen og senere som daglig leder. Stillingen er finansiert av Juristforbundet, og fakultetet har stilt med veiledere og kontorplass. Professor emeritus Jon T. Johnsen og førsteamanuensis Anders Løvlie, begge ved institutt for offentlig rett, har vært veiledere. I tillegg har Institutt for kriminologi og rettssosiologi stilt med en referansegruppe for prosjektet.

Bakgrunnen for prosjektet er et ønske hos Juristforbundet om å løfte arbeidet med rettshjelp og rettssikkerhetsspørsmål. Det er svært positivt at Juristforbundet satser på rettshjelp og rettssikkerhet, og tidspunktet sammenfaller med andre utredninger om samme tematikk. Dels er rapporten aktuell i forbindelse med at Rettshjelpsutvalget nylig avga sin utredning NOU 2020: 5 Likhet for loven,<sup>7</sup> og dels i forbindelse med et ønske om å etablere en rettssikkerhetsrapportering i tråd med den danske tenketanken Justitias rettssikkerhetsrapport.<sup>8</sup> «Rettssikkerhetsrapport 2020» er oppstarten av et utviklingsprosjekt om rettssikkerhet og rettshjelp. Prosjektets mandat er utformet i samarbeid mellom fakultetet og Juristforbundet. Den nærmere problemstillingen er utformet av rapportforfatter. Formålet med rapporten er å gi en samlet analyse av adgangen til tvisteløsning i domstolene og nemnder, og av tilgangen til rettshjelp. Analysen peker på utfordringer for borgernes rettssikkerhet knyttet til adgangen til tvisteløsning og tilgangen til rettshjelp.

---

<sup>6</sup> Larsen (2019).

<sup>7</sup> Utredningens forslag gjennomgås nærmere i punkt 3.8.

<sup>8</sup> Se Mchangama (2020).

### 1.3 Avgrensninger

Rettsystemets reguleringer kan overordnet deles i tre: regler som regulerer forholdet mellom ulike statlige og/eller kommunale institusjoner (typisk statsrettslige spørsmål), regler som regulerer forholdet mellom borgerne og staten/kommunen (typisk forvaltningsrettslige spørsmål) og regler som regulerer forholdet mellom borgerne (typisk privatrettslige spørsmål). Rettshjelp handler om mottakernes rettssikkerhet, men også om å avklare og utvikle retten, samt å føre kontroll med den utøvende makt. Rettshjelp er dermed et sentralt element ved reguleringer av forholdet mellom borgere og staten, og i forholdet borgerne mellom. Rapporten avgrensner mot regler som regulerer forholdet mellom ulike statlige og/eller kommunale aktører, selv om den senere tids medieoppmerksomhet rundt ansettelsen av daglig leder for Statens pensjonsfond utland har vist at selv Finansministeren har søkt rettshjelp i det private markedet for å få avklart egen instruksjonsmyndighet.

En betydelig del av tvisteløsningen mellom det offentlige og borgerne dreier seg om rettslig forfølgelse av straffbare forhold. Det finnes egne prosessregler for å håndtere straffesaker, og en stor andel av statens utgifter til rettshjelp går til å dekke forsvarer og bistandsadvokat i forbindelse med straffesaker. Rapporten vil likevel ikke se nærmere på rettshjelp tilknyttet strafferettslige og straffeprosessuelle problemstillinger. Det avgrenses også mot rettshjelp i forbindelse med sivile krav som springer ut av straffbare handlinger, typisk saker om erstatning til fornærmede, som kan prosederes av en bistandsadvokat eller av aktor.<sup>9</sup> Rettshjelp fra forsvarsadvokater, bistandsadvokater og statsadvokater til tiltalte, fornærmede og pårørende i forbindelse med straffesaker bør likevel anses som en del av det offentlige rettshjelpstilbudet. Både forsvarerordningen og bistandsadvokatordningen er omfattende rettshjelpsordninger, og må sees som et uttrykk for at dette er saker som prioriteres i rettsystemet. Også de menneskerettslige forpliktelsene stiller andre krav til rettshjelpsordningene i straffesaker enn i rent sivile saker. Jeg går ikke nærmere inn på dette, men temaet er egnet for en helhetlig undersøkelse i et annet prosjekt. Rettshjelp i forbindelse med straffeprosess er utførlig diskutert i NOU 2000: 33<sup>10</sup> og NOU 2016: 24.<sup>11</sup>

Vergemålsordningen har av noen aktører blitt ansett som en slags rettshjelpsordning.<sup>12</sup> Selv om det ikke er uvanlig at advokater oppnevnes som verger, har vergemålsordningen et annet formål og en annen målgruppe enn rettshjelpsordningen. Vergemålsordningens formål er å ivareta de generelle interessene for personen som er satt under vergemål, til forskjell fra en

---

<sup>9</sup> Se lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 3 og kapittel 29.

<sup>10</sup> Se bl.a s. 13 – 14, s. 58 – 59 72 flg. og s. 163 flg.

<sup>11</sup> Se bl.a s. 217 flg., s. 228 flg. og s. 507 – 509.

<sup>12</sup> Da tilskuddet til de spesielle rettshjelpiltakene ble foreslått redusert i forslaget til statsbudsjett for 2018 (lagt frem høsten 2017) var et av argumentene for forslaget at regjeringen hadde foreslått å øke bevilgninger til vergemålsordningen med 43 millioner kroner, se for eksempel Mehl (2017).

rettshjelper som skal ivareta et konkret rettshjelpsbehov. Vergemålsordningen vil ikke omtales nærmere.

Ulike tilsyn spiller en sentral rolle i å sørge for at forvaltningen og andre etterlever rettsreglene som er satt for deres virksomhet. Tilsynene har et overordnet blikk på virksomheten de driver tilsyn med, og må settes i sammenheng med rettshjelpssystemet for øvrig. Godt utbyggede tilsynsordninger som kan løse problemer på et mer overordnet nivå, vil antakelig kunne redusere det konkrete rettshjelpsbehovet betraktelig. Tilsynenes funksjon som rettssikkerhetsmekanisme vil likevel ikke omtales nærmere i dette prosjektet.

Det er det norske rettssystemet som undersøkes, men det skilles ikke mellom norske og utenlandske borgere innenfor det norske rettssystemet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er en del av norsk lov.<sup>13</sup> På bakgrunn av dette belyser rapporten rettshjelp i forbindelse med saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Det avgrenses mot øvrige internasjonale og utenlandske domstoler og tvisteløsningsmekanismer. Det avgrenses også mot rettshjelp til andre enn fysiske personer.<sup>14</sup>

#### **1.4 Opplegg for fremstillingen**

Det lar seg ikke gjøre å gi en fullstendig kartlegging av alle tvisteløsnings- og rettshjelpstilbud innenfor prosjektets rammer. For å se de ulike måtene rettshjelp organiseres i et helhetlig perspektiv, må hele rettssystemet belyses. Denne rapporten kan tjene som et grunnlag for å systematisere spørsmål om rettshjelp, og for å peke på områder som kan undersøkes nærmere. Rapporten belyser tvisteløsning ved domstolsbehandling, mekling og saker for forvaltningen. Fremstillingen viser hovedtrekkene og eksemplifiserer disse, og fremhever at domstolsbehandling bare er en av flere mulige strategier for å utnytte juridiske posisjoner.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 første ledd.

<sup>14</sup> Dette kan ikke leses som et uttrykk for at tilgangen til tvisteløsning og rettshjelp for juridiske personer er tilfredsstillende ivaretatt. For eksempel står selvstendig næringsdrivende i fare for å «falle mellom to stoler». Deres rettsstilling bør derfor undersøkes nærmere i et annet prosjekt.

<sup>15</sup> Det ligger utenfor prosjektets rammer å undersøke hvem som har behov for rettshjelp, hva behovet består i, og trekke grensene for hva som skal anses som et kvalifiserende rettshjelpsbehov. Ved behov for opplysninger om befolkningens rettshjelpsbehov, baserer rapporten seg på eksisterende materiale fra domstolene og sivilrettsforvaltningen, samt på tidligere rettshjelpsforskning som har undersøkt det udekkede rettshjelpsbehovet i ulike deler av befolkningen. Tidligere rettshjelpsundersøkelser inkluderer Eskeland og Finne (1973), Tromsundersøkelsen fra 1994 omtalt i Johnsen (1987), Lid (1981), Haugen (1992), Johnsen (1997), Johannessen (2002), Graver m.fl. (2002), Hasle (2014) og Larsen (2019).

Spørsmålet om tilgang til rettshjelp vil i det følgende først og fremst knyttes til spørsmål av stor personlig og velferdsmessig betydning der parten ikke har økonomiske forutsetninger for å ivareta sitt rettshjelpsbehov. Det er slik rettshjelplovens virkeområde defineres i rettshjelplovens formålsbestemmelse, jf. rettshjelploven § 1.<sup>16</sup> Dette betyr likevel ikke at rettshjelplovens rammer for hva rettshjelp er styrer fremstillingen. Som antydnet over bør rettshjelp sees i et bredere perspektiv enn hvilke enkeltsaker man kan få advokathjelp i.

Rapportens måleår er 2019. Der statistikk for 2019 ikke er tilgjengelig benyttes de nyeste tilgjengelige dataene.

Problemstillingen kan undersøkes med ulike perspektiver og ta utgangspunkt i ulike strukturer. I denne fremstillingen undersøkes først de ulike tvisteløsningstilbudene i kapittel 2. Både vilkår for saksbehandlingen og mulige rettssikkerhetsproblemer presenteres. Domstolene presenteres i punkt 2.2, mekling i punkt 2.3 og forvaltningssporet i punkt 2.4. At domstolene belyses før forvaltningssporet er et grep som er egnet til å fremheve domstolens betydning som tvisteløser. Som vi skal se, er imidlertid andre instanser vel så viktige, både rent kvantitativt og for å ivareta rettssikkerheten mer allment. Domstolsbehandling kommer heller ikke først i den kronologiske rekkefølgen i tvisteløsningen. Domstolene behandles først for å unngå dobbeltbehandling av diskusjonen om retten til rettferdig rettergang og retten til tilgang til domstolene. Innholdet av denne retten er også sentral for utformingen av andre tvisteløsningsinstitusjoner. Tekstens disposisjon kan dermed ikke tas til inntekt for at domstolenes rolle søkes fremhevet. Som allerede påpekt, fremhever rapporten at domstolsbehandling bare er en av flere måter å utnytte rettslige posisjoner. Rapporten bør leses med dette i tankene.

Etter at tvisteløsningstilbudene er presentert, undersøkes de ulike rettshjelpstilbudene i kapittel 3. Her følger kapittelet rettshjelplovens system med primære og subsidiære rettshjelpstilbud. Som nevnt finnes det flere andre mekanismer som bør anses som en del av rettshjelpssystemet, men som av hensyn til prosjektets omfang ikke vil presenteres her. Todelingen mellom tvisteløsningstilbud og rettshjelpstilbud kan ikke leses absolutt. Som vi skal se er tvisteløsning og rettshjelp tett sammenvevd, og flere av institusjonene som presenteres som tvisteløsningstilbud har også rettshjelpoppgaver.

Til slutt, i kapittel 4 sammenfattes hovedpoengene angående tvisteløsningsinstitusjonene og hovedpoengene som gjelder rettshjelpstilbudet, og det gis konkrete anbefalinger for hvordan de påpekte rettssikkerhetsutfordringene kan utbedres. For de fleste anbefalingene vil økonomi og øvrige ressurser være et kryssende mothensyn. Rapporten har ikke gjort forsøk på å beregne kostnadene ved anbefalingene, og vil ikke gi uttrykk for prioriteringer for hvordan ressursene

---

<sup>16</sup> Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven).



bør brukes. Det vil utelukkende pekes på utfordringer for rettssikkerheten og anbefales tiltak som kan rette det opp.

Aller først, i punkt 1.5 avklares og drøftes noen sentrale begreper i rettshjelpsforskningen. Etersom rettssikkerhetsbegrepet er et underliggende tema for rapporten, drøftes dette noe mer inngående enn de øvrige begrepene.<sup>17</sup>

## **1.5 Sentrale begreper i rettshjelpsforskningen**

### **1.5.1 Rettssikkerhet**

Rettssikkerhet er et ord som brukes på flere måter, i ulike situasjoner og med ulikt innhold. I noen tilfeller knytter begrepet seg til standarder for hvordan et samfunn skal organiseres, og i andre tilfeller brukes det som et honnørord uten et definert innhold. Rettssikkerhet kan blant annet kan forstås todelt ut fra partskonstellasjoner, hvor den første forståelsen er beskyttelse fra rettsforstyrrelser fra andre borgere, og den andre er sikkerhet mot overgrep og vilkårlighet fra staten.<sup>18</sup> Rettssikkerhet kan i tillegg forstås formelt eller materielt. Det formelle rettssikkerhetsbegrepet innebærer at avgjørelser skal samsvare med gjeldende materielle, personelle og prosessuelle regler,<sup>19</sup> mens det materielle rettssikkerhetsbegrepet innebærer at avgjørelsene ikke strider mot visse grunnleggende verdier.<sup>20</sup>

I retts sosiologien er det antatt at lovenes utforming virker ulikt på ulike grupper. Dette kan reise spørsmål om rettssikkerhet og likhet for loven. Eskeland problematiserte dette særlig i relasjon til skjønnsmessige bestemmelser i forvaltningsretten, og skrev at «[s]tor skjønnsmessig myndighet for forvaltningen gjør borgerne avhengige av og usikre i forhold til forvaltningen, den øker sannsynligheten for misbruk av forvaltningsmyndighet og at det blir vanskeligere å gjennomføre kravet om lik behandling av borgerne».<sup>21</sup> Behovet for avklaring og rettsråd blir antakelig større ved skjønnsmessige regler. Andenæs fremholder at klare lovbestemmelser er tjenlig for de fattige, mens de skjønnsmessige bestemmelsene i større grad tjener ressurssterke

---

<sup>17</sup> Rettssikkerhet er også det overordnede temaet i mandatet fra Juristforbundet.

<sup>18</sup> Innholdet av rettssikkerhetsbegrepet var en stor diskusjon på 1970- og 1980-tallet, og pågår til dels fortsatt. Se nærmere om dette i bl. a. St. meld. nr. 32 (1976 - 1977) s. 6 - 10, Johnsen (1987) s. 537 – 542 og Eskeland (1989) s. 57 - 106. Johs. Andenæs var tidlig ute med å fastlegge et innhold i begrepet, og skillet mellom rettssikkerhet i forholdet mellom borgerne og i forholdet mellom borgerne og staten er hentet fra Andenæs (1945) s. 5 - 7.

<sup>19</sup> Eskeland (1989) s. 59.

<sup>20</sup> Eskeland (1989) s. 59.

<sup>21</sup> Eskeland (1989) s. 76.

grupperes interesser.<sup>22</sup> Johnsen peker på at den rettslige realiteten er mye mer uoversiktlig og skjønnspreget enn rettssikkerhetsidealet.<sup>23</sup>

Johnsen oppsummerer rettssikkerhetsidealet som «forsvarlig utnyttelse av eksisterende rettslige posisjoner for alle lag av befolkningen».<sup>24</sup> Rettshjelp er en sentral mekanisme for å sikre utnyttelsen av rettslige posisjoner for personer som ikke har anledning til å kjøpe rettshjelp i det frie markedet. Johnsen kobler på denne måten det formelle rettssikkerhetsbegrepet til rettshjelp, og skriver videre at «[r]ettshjelp er altså viktig for å sikre forutberegnelighet, avbalansert skjønnsutøvelse, riktig faktaunderlag og adekvat bruk av overprøvingssystemet – alt sentrale deler av rettssikkerhetsideologien».<sup>25</sup> I dette perspektivet inkluderes både rettssikkerhet i relasjonen mellom stat og borger, og i relasjonen borgerne imellom.

Rettsikkerhet brukes oftest om relasjonen mellom stat og borger, men det dukker også opp i spørsmål om statens rolle i tvister som har sitt utspring i relasjoner mellom borgerne. I sivilprosess eksisterer tvisten ofte mellom to private parter, men saksbehandlingen styres av det offentlige, og reglene oppstiller en rekke formelle rettssikkerhetsmekanismer for å møte de rettssikkerhetsspørsmål som kan oppstå. Et annet eksempel er diskusjonen om offerets rolle i straffesaker. Når offerets rettssikkerhet diskuteres, kreves det at staten forfølger kriminelle handlinger. Dette kan ses som en forlengelse av borgernes vern mot rettsforstyrrelser fra andre borgere. I dette perspektivet har staten en positiv forpliktelse til å ivareta enkelte borgers rettssikkerhet ved å gjøre inngrep overfor andre borgere. I det motsatte perspektivet går statens forpliktelse ut på å gjøre så lite inngrep som mulig, og statlig inngrep ses som det borgeren i utgangspunktet skal vernes fra. I politiske diskusjoner brukes rettssikkerhet om begge disse perspektivene, og rettssikkerhet kan dermed brukes som argument for tiltak som går i helt ulike retninger. Det er derfor viktig å være bevisst på hvilke individers rettssikkerhet som skal styrkes med tiltakene som foreslås.

### 1.5.2 Rettshjelpsbehov

Med «rettshjelpsbehov» menes at «man trenger tilførsel av juridisk innsikt».<sup>26</sup> Begrepet henger sammen med, og overlapper langt på vei med begrepene «rettshjelp» og «juridisk problem». Rettshjelp er definert som «bistand basert på juridisk innsikt til å avklare, unngå, oppnå eller

---

<sup>22</sup> Andenæs (2006) s. 592.

<sup>23</sup> Johnsen (1987) s. 537.

<sup>24</sup> Johnsen (1987) s. 542.

<sup>25</sup> Johnsen (1987) s. 541 – 542.

<sup>26</sup> Johnsen (1987) s. 256.

utnytte aktuelle rettslige posisjoner».<sup>27</sup> Med «juridisk problem» menes en situasjon som oppleves utilfredsstillende, hvor juridisk ekspertise kan yte et bidrag til avklaring eller løsning.<sup>28</sup> Behovet for rettshjelp kan oppstå og løses i andre situasjoner enn ved tradisjonell tvisteløsning for domstolene, og det juridiske problemet kan knytte seg til spørsmål om juss eller faktum, og til materielle, prosessuelle og personelle sider av saken.

Det er av betydning å kommentere forholdet mellom begrepene «rettslig avklaring»<sup>29</sup> og «rettskrav».<sup>30</sup> Et rettskrav er et krav som skal avgjøres ut fra rettslige regler.<sup>31</sup> I dette ligger et krav om at utfallet av saken må ha betydning for partenes rettsstilling.<sup>32</sup> Dette kan også utledes fra tvisteloven § 1-3 andre ledd, som oppstiller vilkår om at den som reiser saken «må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte». Dersom saken ikke vil ha betydning for saksøkers rettsstilling, vil det være vanskelig å argumentere for at vedkommende har et «reelt behov» for at domstolene skal ta saken til behandling.

Med «rettslig avklaring» siktes det også til tilfeller som ikke omfattes av vilkåret «rettskrav» i tvisteloven § 1-3. Å avgrense spørsmål om rettshjelp til å omhandle situasjoner der en fremmer et rettskrav, innebærer derfor at en del avklaringsspørsmål vil falle utenfor rettshjelpsspørsmålet. I den rettslige avklaringen er det sentralt å finne ut om det foreligger et rettskrav, og om probleminnehaveren har kompetanse til å fremme kravet. Rettshjelp kan være nyttig i forbindelse med denne avklaringen, og velferdsbehovet kan være like stort som ved fremsettelse av et rettskrav. Tidligere rettshjelpsforskning har av den grunn pekt på behovet for en rådgivningstjeneste på et tidlig stadium for å håndtere juridiske spørsmål.<sup>33</sup> Det samme ble fremhevet i evalueringsrapporten fra et pilotprosjekt med førstelinjerettshjelp gjennomført i 2011 og 2012. Rapporten konstaterte at førstelinjen fylte et behov for rettshjelp på et tidlig stadium, og at dette behovet ellers forble udekket.<sup>34</sup> Rettshjelp i forbindelse med rettskrav er dermed ofte rettshjelp på et senere stadium enn den rådgivende eller veiledende rettshjelpen, som også kan ytes der det foreløpig ikke er avklart om det foreligger et rettskrav.

---

<sup>27</sup> Johnsen (1987) s. 46.

<sup>28</sup> Johnsen (1987) s. 274.

<sup>29</sup> Som benyttes i problemstillingen, se punkt 1.1.

<sup>30</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 1-3 første ledd fastsetter at det bare kan reises sak for domstolene om «rettskrav».

<sup>31</sup> Torp (2017) note 21.

<sup>32</sup> Torp (2017) note 21.

<sup>33</sup> Se for eksempel Hasle (2014).

<sup>34</sup> Oxford research (2013) s. 64 - 65.

### 1.5.3 Avsilingsmekanismer

Mange ulike forhold avgjør om et rettshjelpsbehov resulterer i etterspørsel etter rettshjelp. Rettshjelpsforskningen omtaler disse faktorene som avsilingsmekanismer.<sup>35</sup> Mekanismene kan deles i to grupper: Problemdiagnosen og rettshjelpskalkylen. Problemdiagnosen omhandler at den som har et juridisk problem oppfatter problemet som juridisk. For å kunne stille en juridisk problemdiagnose, må probleminnehaveren ha kunnskap om relevante rettsregler og om hvordan disse skal subsumeres på et faktum, samt hvilket faktum som vil være relevant for subsumsjonen. I rettshjelpsforskningen skilles det tradisjonelt mellom erkjente og ikke-erkjente rettshjelpsbehov, der det erkjente rettshjelpsbehovet eksisterer når probleminnehaveren er klar over at problemet er av juridisk karakter.<sup>36</sup> Det ikke-erkjente rettshjelpsbehovet foreligger når probleminnehaveren ikke er klar over at problemet er juridisk. Det handler altså ikke om en fornektelse av et problem, men om manglende juridisk kunnskap. At rettshjelpsbehovet er ikke-erkjent betyr ikke at problemene er mindre viktige, men at probleminnehaverne i mindre grad er i stand til å stille en juridisk problemdiagnose. Johnsen fant i sin avhandling en sammenheng mellom inntekt og utdanning på den ene siden og evne til juridisk problemdiagnose på den andre siden.<sup>37</sup> For å avdekke et ikke-erkjent rettshjelpsbehov vil probleminnehaveren ofte trenge hjelp til å stille en juridisk problemdiagnose, gjerne gjennom oppsøkende virksomhet.<sup>38</sup>

At et problem oppfattes som juridisk, påvirker ikke i seg selv etterspørselen etter rettshjelp. Probleminnehaveren må også foreta en bevisst eller ubevisst vurdering av de positive og negative konsekvensene av å forfølge saken. Denne vurderingen kalles rettshjelpskalkylen. Johnsen beskriver rettshjelpskalkylen som en kost-nytte-analyse.<sup>39</sup> Muligheten til å vinne frem med kravet eller minske et eventuelt tap, avklare sin juridiske posisjon, og sanksjonere motparten veies mot utgifter, tidstap, psykiske påkjenninger, tap av alternative løsninger, konfliktopptrapping og sosiale sanksjoner.<sup>40</sup> Som vi skal se kan for eksempel advokatsalæret utgjøre betydelige summer selv for enkle rettsråd.<sup>41</sup> Dette kan bli utslagsgivende for rettshjelpskalkylen. Også manglende mot, kommunikasjonsferdigheter, kunnskap om hvor en kan henvende seg, og en oppfatning av at problemet ikke er alvorlig nok kan bidra til at rettshjelpskalkylen slår negativt ut. Samlet omtales gjerne disse forholdene som «advokatterskelen». Usikkerheten og de potensielle negative konsekvensene av å forfølge en sak kan gjøre at juridiske problemer ikke tas tak i, til tross for at det er stilt en juridisk problemdiagnose.

---

<sup>35</sup> Se for eksempel Johnsen (1987) s. 391 og 402.

<sup>36</sup> Johnsen (1987) s. 384.

<sup>37</sup> Johnsen (1987) s. 409 – 410.

<sup>38</sup> Se for eksempel Larsen (2019) s. 128 og Eskeland (1973) s. 212 – 213.

<sup>39</sup> Johnsen (1987) s. 384.

<sup>40</sup> Johnsen (1987) s. 384.

<sup>41</sup> Se punkt 3.3.

#### 1.5.4 Varianter av behov for rettshjelp

Et rettshjelpsbehov viser seg ikke nødvendigvis i en konkret, manifest tvist. Det finnes for eksempel latente tvister, som blant annet vil si at om det oppstår en tvist avhenger av hvordan motparten stiller seg til et krav. I slike tilfeller kan rettshjelpsbehovet være erkjent. Det kan også tenkes situasjoner der probleminnehaveren slår seg til ro med et råd om ikke å gå videre med en sak, slik at problemet aldri manifesterer seg i en tvist. Her vil det likevel ha vært tale om en rettslig avklaring, idet rådet sa noe om i hvilken grad det ville være nyttig å gå videre med saken eller ikke. Et erkjent rettshjelpsbehov behøver altså ikke nødvendigvis å føre til en manifest tvist. En del av poenget med rettslig avklaring er nettopp å vurdere om en skal begi seg inn i en tvist eller ikke.

Når en tvist er manifest foreligger det som regel et krav som bestrides. Den som trenger rettshjelp kan være på begge sider av kravet, altså den som får et krav rettet mot seg eller den som fremsetter kravet. I tillegg kan det tenkes problemer uten en klart definert motpart. Her kan det være tale om både ikke-erkjente rettshjelpsbehov og latente tvister.

De ulike variantene av behov for rettshjelp illustreres i figur 1 nedenfor.

**Figur 1: Varianter av behov for rettshjelp**

		Rettshjelpsbehov		Ikke rettshjelpsbehov
		Erkjent	Ikke-erkjent	
Tvist	Manifest			
	Latent			
Harmoni				

Det kan tenkes tvister innenfor hver av rutene i figuren, og dekkes et rettshjelpsbehov kan en tvist omgjøres til harmoni.<sup>42</sup> Manifeste tvister med erkjent rettshjelpsbehov er de situasjonene vi typisk tenker oss når det er tale om rettslige tvister. For eksempel er all tvisteløsning for domstolene manifeste tvister, og rettshjelpsbehovet er ofte erkjent når en sak har kommet så langt i systemet. Også tvisteløsning for nemndene er manifeste tvister. Da har en typisk fått et vedtak fra et offentlig organ som en ikke er fornøyd med.

Det kan videre tenkes manifeste tvister med ikke-erkjent rettshjelpsbehov. Dette vil være tilfellet der en av partene ikke identifiserer tvisten eller deler av den som rettslig. Dette kan gjelde både lekfolk og juridisk kyndige, som for eksempel når advokater stilles til ansvar for ikke å ha fremmet et krav som burde vært fremmet eller har unnlatt å peke på sentrale rettsgrunnlag. Dette illustrerer at en tvist kan ha ulike sider med ulike rettshjelpsbehov, og at det kan være komplekst å holde oversikt.

Ved latente tvister med erkjent rettshjelpsbehov er veiledningssituasjonen et typisk eksempel. Når en person henvender seg til forvaltningsorganet med et erkjent behov for veiledning, vil spørsmålet ofte foreløpig ikke utgjøre en tvist. Latente tvister med erkjent rettshjelpsbehov kan også oppstå for eksempel ved samlivsbrudd. Det kan tenkes at det ikke har oppstått en tvist, men at rettshjelp likevel er nyttig for å avklare posisjonene og for at begge parter skal føle at deres rettigheter er ivaretatt i situasjonen.

Latente tvister med ikke-erkjent rettshjelpsbehov kan også tenkes ved søknader hos forvaltningen, i de tilfellene der parten ikke har behov for veiledning. Frem til vedtaket fattes representerer søknaden en latent tvist med et ikke-erkjent rettshjelpsbehov. Ved negativt vedtak kan det oppstå en manifest tvist, ofte med et erkjent rettshjelpsbehov.

Figuren viser at erkjente og ikke-erkjente rettshjelpsbehov kan oppstå i kombinasjon med manifeste og latente tvister, og er egnet til å illustrere hvilke typer rettshjelpsbehov som prioriteres i rettshjelpstilbudet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

---

<sup>42</sup> Det kan også tenkes situasjoner der jussen bidrar til å skape tvister gjennom rettsliggjøring. Rettsliggjøring er imidlertid en stor diskusjon som det ikke lar seg gjøre å gå nærmere inn på her. For mer om dette, se NOU 2003: 19 og Andenæs (2006).

## 2 Tvisteløsningstilbudet

### 2.1 Innledning

Rettslige uklarheter, uenigheter og tvister oppstår og løses kontinuerlig. Det meste løses av probleminnehaverne selv, for eksempel ved at partene snakker sammen, oppklarer den andres synspunkter og kommer til enighet. En del tvister lar seg likevel ikke løse på denne måten. For å håndtere disse, har samfunnet etablert en rekke tvisteløsningsorganer. De ulike organene kan ha ulike formål, sammensetninger og prosessregler. I det følgende er tvisteløsningstilbudet kategorisert i grove kategorier. Noen av institusjonene har elementer fra flere av kategoriene, og kunne dermed vært plassert flere steder. Det finnes også en rekke institusjoner og organer som ikke er omtalt overhodet. Meningen er å gi en oversikt over det jeg anser som hovedtypene av tvisteløsningsorganer. Saker for domstolene omtales i punkt 2.2, mekling i punkt 2.3 og saker for forvaltningen i punkt 2.4. Det underliggende spørsmålet er hvor god tilgangen til tvisteløsningsorganene er, og hvilke rettssikkerhetsspørsmål som reises.

### 2.2 Domstolene

#### 2.2.1 Retten til tilgang til domstolene

«Access to court» er en rettssikkerhetsmekanisme som skal sikre ivaretagelse av den materielle rett, og at den enkeltes rettigheter i siste instans håndheves av et uavhengig organ.

Etter Grunnloven § 95 har enhver «rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid». Forarbeidene til Grunnloven § 95 legger til grunn at bestemmelsen samsvarer med EMK artikkel 6. En tilsvarende rett følger av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Ettersom rettsutviklingen i hovedsak har skjedd i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), vil jeg i det følgende se nærmere på Grunnloven i lys av EMK artikkel 6 nr. 1 slik den er tolket av EMD, og ikke gå nærmere inn på SP artikkel 14.

EMK artikkel 6 nr. 1 lyder:

*«In the determination of his civil rights and obligations (...), everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.»*

Retten til «access to court» følger ikke direkte av ordlyden,<sup>43</sup> men EMD uttalte i *Golder mot Storbritannia* at «access to court» er en iboende del av retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6.<sup>44</sup> Dette innebærer at retten til en rettferdig rettergang forutsetter en reell og faktisk tilgang til domstolene.

EMK artikkel 6 nr. 1 er aksessorisk.<sup>45</sup> Det innebærer at retten til tilgang til domstolene gjelder for slike saker som EMK artikkel 6 nr. 1 beskytter, altså «civil rights and obligations».<sup>46</sup>

For det første må saken berøre rettigheter eller plikter.<sup>47</sup> Videre må retten eller plikten være «civil». I norsk rett karakteriseres alt som ikke er strafferett som sivile saker. I EMK artikkel 6 nr. 1 er «civil» opprinnelig forstått som privatrettslig. «Civil» angir dermed et snevrere anvendelsesområde enn uttrykket «sivil» gjør i norsk rett. En rekke avgjørelser fra EMD har imidlertid myket opp skillet mellom privatrettslige og offentligrettslige saker, slik at også flere forhold av mer offentligrettslig karakter nå omfattes av EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>48</sup> Rene offentligrettslige tvister, som for eksempel skattesaker og utlendingssaker, er fortsatt ansett å falle utenfor begrepet «civil».<sup>49</sup>

I tillegg må det foreligge en uenighet mellom partene om rettigheten eller plikten.<sup>50</sup> Dette fremkommer ikke direkte av ordlyden, men er lagt til grunn i praksis.<sup>51</sup> Til slutt kreves det at utfallet av saken må være bestemmende<sup>52</sup> for rettighetene eller pliktene.

EMKs domstolsbegrep er videre enn det norske. Dette innebærer at retten til «access to court» ikke nødvendigvis krever at det gis tilgang til domstolene i norsk forstand.<sup>53</sup> For å anses som domstol etter EMK, kreves det at organet er uavhengig, upartisk og etablert ved lov. Kravet om

---

<sup>43</sup> For en diskusjon av skillet mellom «court» og «tribunal», se Ravlo (2000) s. 83.

<sup>44</sup> *Golder v. the United Kingdom* avsnitt 36. Dommen ble avsagt under dissens, men er likevel blitt stående som sikker praksis for at en rett til tilgang til domstolene er omfattet av EMK artikkel 6 nr.1. Se mer om dette i Ravlo (2000) s. 157.

<sup>45</sup> Aall (2018) s. 424.

<sup>46</sup> Retten gjelder også for straffesaker, men ettersom rapporten avgrenser mot straffesaker og straffeprosessuelle spørsmål, behandles kun den sivile delen av retten til «access to court» i det følgende.

<sup>47</sup> «Right or an obligation» jf. EMK artikkel 6 nr. 1.

<sup>48</sup> Aall (2018) s. 428 og for eksempel *Ringisen v. Austria*, *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, *Salesi v. Italy* og *Council of Europe* (2019) s. 16.

<sup>49</sup> *Council of Europe* (2019) s. 18.

<sup>50</sup> Aall (2018) s. 424.

<sup>51</sup> «Dispute», se Ravlo (2000) s. 109.

<sup>52</sup> «Determination» jf. EMK artikkel 6 nr. 1.

<sup>53</sup> Sml. Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 1 første ledd.



«etablert ved lov» har som formål å utelukke domstoler som er underlagt den utøvende makts skjønnsutøvelse og sikre at domstolsystemet er regulert av regler som er vedtatt av lovgiver.<sup>54</sup>

Forarbeidene til Grunnloven § 95 drøfter hva som skal ligge i retten til en rettferdig rettergang, men ikke hva retten til tilgang til domstolene omfatter. Det uttales at formuleringen av bestemmelsen får «frem det som etter EMK artikkel 6 nr. 1 gjerne har vært omtalt som «access to court»». <sup>55</sup> Ettersom EMK anlegger et videre domstolsbegrep enn norsk rett, er det noe uklart hva som ligger i Grunnlovens rett til tilgang til domstolene. En alminnelig språklig forståelse tilsier at bestemmelsen gjelder domstolsbegrepet i snever forstand slik det brukes i norsk rett, det vil si de alminnelige domstolene<sup>56</sup> og muligens også særdomstolene<sup>57</sup>. Forarbeidsuttalelsen om at bestemmelsen får frem innholdet i EMK artikkel 6 nr. 1, tilsier at retten gjelder tilgang til domstolene i EMKs forstand, altså slik at visse uavhengige nemnder omfattes. Grunnloven § 95 for øvrig gjelder domstolene i snever forstand. Forarbeidsdrøftelsen av Grunnloven § 95 legger til grunn at domstolene i Norge utvilsomt er uavhengige. Hadde bestemmelsen tatt sikte på å omfatte nemnder, burde spørsmålet om uavhengighet vært drøftet mer inngående, ettersom nemnder i stor grad er underlagt forvaltningen, og dermed den utøvende makt, ikke den dømmende makt. Dette tilsier at lovgiver hadde de alminnelige domstolene i tankene da de utformet Grunnloven § 95, slik at retten til tilgang til domstolene i utgangspunktet ikke kan oppfylles med tilgang til en klagenemnd. Denne forståelsen støttes av at forarbeidene videre henviser til tvisteloven: «I henhold til tvisteloven § 1-3 (2) må det foreligge et reelt behov for å få saken avgjort. Tvistelovens regler vil her være tilstrekkelige for at kravet om å få sin sak avgjort av domstolene er oppfylt. Den foreslåtte formuleringen vil således ikke endre dagens rettstilstand.»<sup>58</sup> Uttalelsen om at rettstilstanden ikke er ment å endres, kan peke i begge retninger. For det første kan det forstås slik at hensikten har vært at bestemmelsen skal samsvare med innholdet i EMK artikkel 6 nr. 1, som inntil vedtakelsen av Grunnloven § 95 var gjeldende rett angående tilgang til domstolene. Den kan også forstås slik at formuleringen i Grunnloven § 95 ikke er ment å utvide adgangen til å reise sak for domstolene sammenlignet med hva som følger av tvisteloven § 1-3 andre ledd, slik at uttalelsen egentlig ikke sier noe om hvilke domstoler retten gjelder for. Det kan altså tenkes at Grunnloven går noe lenger enn EMK i å gi rett til å få sin sak behandlet for domstolene i snever forstand, og at domstollignende organer i utgangspunktet ikke er å anse som domstoler i Grunnlovens forstand.

Ordlyden i Grunnloven § 95 taler for at bestemmelsen ikke skal forstås slik at retten til tilgang til domstolene bare gjelder for saker om grunnlovbeskyttede rettigheter, jf. «sin sak». Dette står

---

<sup>54</sup> Kjølbrot (2017) s. 497 med videre henvisninger.

<sup>55</sup> Dok.nr. 16 (2011-2012) s. 124.

<sup>56</sup> Domstoloven § 1.

<sup>57</sup> Domstoloven § 2.

<sup>58</sup> Dok.nr. 16 (2011 – 2012) s. 124.

i motsetning til EMK artikkel 6 nr. 1, som er aksessorisk, og dermed gjelder for saker innenfor EMK artikkel 6 sitt virkeområde. Grunnloven setter skranker for øvrig lovgivning, og gjelder i hovedsak generelt, uten å oppstille aksessoriske regler. Det kan derfor som utgangspunkt legges til grunn at Grunnloven § 95 gjelder alle typer saker, ikke bare saker om grunnlovbeskyttede rettigheter. Grunnloven § 95 inneholder heller ingen begrensning av sakstype, jf. «sin sak». Dette innebærer at Grunnloven som utgangspunkt beskytter retten til tilgang til domstolene også i saker som faller utenfor EMKs krav om at saken må være «civil». Altså gir Grunnloven § 95 i utgangspunktet rett til tilgang til domstolene i domstollovens forstand, og retten gjelder alle sakstyper. Grunnloven § 95 går dermed lenger i å sikre retten til domstoltilgang enn EMK artikkel 6 nr. 1. Samtidig er mye av innholdet i EMK artikkel 6 nr. 1 utviklet i rettspraksis, og forarbeidene til Grunnloven § 95 avklarer ikke hvilken betydning senere EMD-praksis skal ha ved anvendelsen av Grunnloven § 95.

Retten til tilgang til domstolene er ikke absolutt. I *Ashingdane mot Storbritannia* uttalte EMD at statene har en viss skjønnsmargin til å begrense retten, men at det ikke må gjøres på en slik måte at det forringer selve kjernen av retten til tilgang til domstolene. Begrensningen må ha et legitimt formål og være proporsjonal til det som søkes oppnådd.<sup>59</sup> Heller ikke Grunnloven oppstiller en absolutt rett til tilgang til en domstol.<sup>60</sup> I norsk rett følges dette opp i tvistelovens bestemmelser om rettskrav, som langt på vei sammenfaller med EMKs vilkår om at saken må være «bestemmende for rettigheter og plikter» nevnt ovenfor.<sup>61</sup>

## 2.2.2 Vilkår for domstolsbehandling<sup>62</sup>

### 2.2.2.1 Innledning

Retten til tilgang til domstolene er som nevnt i forrige ikke absolutt. Dermed kan at statene sette vilkår for borgernes tilgang til domstolene. I norsk rett fremgår vilkårene i hovedsak av tvisteloven. Tvisteloven stiller blant annet krav til partene, saken, domstolen og tidspunktet saken anlegges. I tillegg følger en del vilkår og begrensninger av andre lover, som rettsgebyrloven, tvangsfullbyrdelsesloven og domstolloven. Kravene gjelder av hensyn til partene og av hensyn til effektivitet og ressurser. En skal for eksempel slippe å bli saksøkt for forhold som ikke er aktuelle, som for eksempel angår en hypotetisk problemstilling, og en skal slippe å bli saksøkt av noen som ikke har noe med saken å gjøre. Videre er det av betydning for samfunnet at ikke hvem som helst kan reise søksmål om hva som helst hvor og når som helst.

---

<sup>59</sup> *Ashingdane v. the United Kingdom* avsnitt 57.

<sup>60</sup> Dette utledes av forarbeidsbestemmelsen om at vedtakelsen av Grunnloven ikke var ment å endre gjeldende rett, og at EMK artikkel 6 nr. 1 som inntil vedtakelsen av Grunnloven § 95 var gjeldende rett, ikke er absolutt.

<sup>61</sup> Se punkt 1.5.2.

<sup>62</sup> Domstolsbehandling i snever forstand, jf. domstolloven § 1 første ledd.

Saker som allerede er avgjort, skal ikke reises for domstolen på nytt. I 2019 avgjorde tingrettene i underkant av 14 000 sivile saker.<sup>63</sup>

For å reise søksmål må det inngis skriftlig eller muntlig stevning.<sup>64</sup> Stevningen må inneholde de opplysningene som listes opp i tvisteloven § 9-2, hvor det blant annet fremgår at det «krav» som gjøres gjeldende må angis. I tillegg skal det angis en «påstand» som angir det domsresultat saksøkeren krever. Disse formelle kravene kan det være vanskelig å holde oversikt over for en uerfaren part. For å avhjelpe dette, kan en part uten prosessfullmektig inngi stevning og foreta andre prosesshandlinger muntlig.<sup>65</sup> Retten skal i slike tilfeller sette prosesshandlingen opp som et prosesskriv.<sup>66</sup> At stevning kan inngis muntlig er et tiltak som er egnet til å senke terskelen for å anlegge sak, men dette krever at målgruppen kjenner til muligheten. Domstolen har veiledningsplikt,<sup>67</sup> men dette forutsetter at publikum faktisk henvender seg til domstolen.<sup>68</sup>

Retten kan «bare avgjøre de krav som er reist i saken».<sup>69</sup> I tillegg må avgjørelsen «ligge innenfor rammen av de påstander partene har nedlagt, og retten kan bare bygge på de påstandsgrunnlag som er påberopt».<sup>70</sup> At retten bare kan avgjøre de krav som reises og at avgjørelsen må ligge innenfor rammen av partenes påstander og påstandsgrunnlag, innebærer at det har stor betydning hvordan kravet og påstanden utformes i stevningen. Disse vilkårene kan heve terskelen for å reise sak uten bistand fra advokat og gi økt risiko for å trå feil for parter som ikke har bistand.

Til slutt må eventuelle søksmålsfrister overholdes. Tingretten kan ikke ta en sak til behandling dersom søksmålsfristen er oversittet, med mindre fristen kan oppfriskes.<sup>71</sup> Søksmålsfristene fremgår av særlovgivningen, og er som regel absolutte. Det er i utgangspunktet ingen sammenheng mellom disse fristene og tiden det tar å saksbehandle en søknad om fri rettshjelp. For eksempel er søksmålsfristen for saker om arbeidstvister åtte uker,<sup>72</sup> mens saksbehandlingstiden ved Statens sivilrettsforvaltning, som behandler søknader om fri

---

<sup>63</sup> Domstoladministrasjonen (2020a).

<sup>64</sup> Tvisteloven § 9-2.

<sup>65</sup> Tvisteloven § 12-1 andre ledd første punktum.

<sup>66</sup> Tvisteloven § 12-1 andre ledd tredje punktum.

<sup>67</sup> Tvisteloven § 11-5. Dette omtales nærmere i punkt 3.5.

<sup>68</sup> I hvilken grad publikum kjenner til domstolenes veiledningsplikt og oppsøker den finnes det ikke tall på.

<sup>69</sup> Tvisteloven § 11-2 første ledd.

<sup>70</sup> Tvisteloven § 11-2 første ledd.

<sup>71</sup> Tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

<sup>72</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 17-4. Bare noen få av disse sakene gir grunnlag for fri rettshjelp, og da med behovsprøving. Andre saker om arbeidstvister må søkes dekket utenfor de prioriterte sakstypene. Rettshjelplovens dekningsområde omtales nærmere i punkt 3.6.

sakførsel, er seks til åtte uker.<sup>73</sup> Regner en med at det tar noe tid å områ seg før en søknad om fri sakførsel kan sendes, kan søksmålsfristen utløpe mens søknaden om fri rettshjelp er til behandling. For advokater som påtar seg oppdraget etter at fri rettshjelp er innvilget, kan tiden som er igjen før søksmålsfristen utløper være svært knapp.

Dersom vilkårene for å ta en sak til behandling ikke er oppfylt, skal retten sette en frist for parten til å rette mangelen.<sup>74</sup> Dersom vilkårene fortsatt ikke er oppfylt, skal saken normalt avvises.<sup>75</sup> I visse tilfeller kan retten avsi en fraværdom.<sup>76</sup> Dette kan få store konsekvenser for parten.

Begrensningene for å reise et sivilt søksmål for domstolene gjelder for alle. Det kan imidlertid tenkes at de rammer skjevt fordi de subsumeres under ulike forhold, for eksempel ved at partene som skal utforme påstandsgrunnlag og påstand har ulik kunnskap om rettsreglene. Med utgangspunkt i et formelt begrep om rettssikkerhet er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om begrensningene bidrar til å stenge noen ute fra domstolene, og i så fall hvem og hvilke saker som stenges ute. I det følgende undersøkes hvordan reglene om bruk av advokat, rettsgebyr og sakskostnader kan begrense tilgangen til domstolene.

#### *2.2.2.2 Krav til parten og bruk av advokat*

Den som anlegger søksmålet og den som saksøkes må ha partsevne, det vil si muligheten til å i det hele tatt være part i en sivil sak.<sup>77</sup> Hvem som er part i saken har blant annet betydning for hvem som er bundet av dommen.<sup>78</sup> Spørsmålet om partsevne er stort sett ikke problematisk. Etter tvisteloven § 2-1 første ledd har enhver fysisk person partsevne.

I tillegg stilles det krav om at partene er prosessdyktige. Prosessdyktighet defineres som «evnen til selv å opptre i rettsak, herunder reise og ta imot søksmål».<sup>79</sup> Utgangspunktet er at «myndige personer er prosessdyktige», det vil si alle personer over 18 år.<sup>80</sup> Personer som er fratatt rettslig handleevne er bare prosessdyktige i visse spørsmål, og personer som ikke er i stand til å ivareta

---

<sup>73</sup> Danielsen (2020).

<sup>74</sup> Tvisteloven § 16-5 første ledd.

<sup>75</sup> Tvisteloven § 16-5 fjerde ledd.

<sup>76</sup> Tvisteloven § 16-10.

<sup>77</sup> Vangsnes (2018) s. 55.

<sup>78</sup> Vangsnes (2018) s. 55.

<sup>79</sup> Tvisteloven § 2-2 første ledd første punktum.

<sup>80</sup> Tvisteloven § 2-2 andre ledd. I tillegg er personer som ville vært myndige etter norsk lov prosessdyktige selv om de ikke er myndige etter eget hjemlands lov jf. § 2-2 andre ledd andre punktum.

sine egne interesser under saken er ikke prosessdyktige. I slike tilfeller skal det oppnevnes verge.<sup>81</sup>

Utgangspunktet er altså at en part kan prosedere saken sin selv, så lenge vedkommende er myndig og har rettslig handleevne. Saker der en part er selvprosederende reiser imidlertid spørsmål om «equality of arms» og hvor likt partene er stilt overfor retten. For en uerfaren part kan det være svært krevende å ivareta sine egne interesser på en tilstrekkelig måte, særlig mot en erfaren motpart. At en part prosederer saken sin selv, er ikke nødvendigvis en betryggende måte å ivareta retten til tilgang til domstolene når motparten er representert ved advokat.

Retten kan i visse tilfeller pålegge en part å bruke prosessfullmektig,<sup>82</sup> og at prosessfullmektigen må være en advokat.<sup>83</sup> Å ikke etterkomme et pålegg om å benytte prosessfullmektig kan i ytterste konsekvens medføre at retten avsier fraværdom.<sup>84</sup>

Domstoladministrasjonen har ikke statistikk over hvor ofte adgangen til å pålegge en part å la seg representere av en advokat brukes, eller i hvor stor andel av sakene for tingretten en av partene er selvprosederende.<sup>85</sup> Lovdata publiserer et ikke-representativt utvalg av saker fra de lavere rettsinstansene, og utvalget belyser problemstillingen i noen grad. For 2019 er det publisert 148 tingrettsavgjørelser. Blant disse var det minst en av partene som ikke var representert av advokat i omtrent 9 % av sakene, og i 7 % av sakene møtte en selvprosederende part en motpart med advokat. Basert på utvalget ser det ikke ut til å være særlig utbredt å møte i tingretten uten advokat. Dette kan tilsi at adgangen til å møte i domstolene uten prosessfullmektig er snevrere enn tvisteloven gir inntrykk av. Det kan også antyde at en del saker på grunn av manglende tilgang til rettslig representasjon ikke kommer inn til domstolene.

Tabellen nedenfor viser utfallet av sakene der en selvprosederende part møtte en part som var representert ved advokat.

**Tabell 1: Utfall av saker med en selvprosederende part mot en motpart med advokat.**

<b>Resultat</b>	<b>Prosent</b>
Selvprosederende part tapte	70 %
Annet	30 %
<b>Grand Total</b>	<b>100,00 %</b>

N= 10.

<sup>81</sup> Tvisteloven § 2-3.

<sup>82</sup> «Hvis en part ikke kan framstille saken på en forståelig måte» jf. tvl. § 3-2.

<sup>83</sup> HR-2017-1653-U avsnitt 31. Prosessfullmektig er som regel advokat jf. tvl. § 3-3.

<sup>84</sup> HR-2019-125-U avsnitt 19 og 20.

<sup>85</sup> Holm (2020b).

Figuren viser at den selvprosederende parten tapte i 70 % av sakene, og ikke vant i noen. De sakene hvor resultatet er «annet» er saker hvor det ikke var en reell uenighet som ble avklart. I alle sakene med en reell uenighet som ble rettslig avklart, tapte den selvprosederende parten. Dette kan tilsi at det er større sannsynlighet for å vinne frem med sitt krav dersom en møter med en advokat eller representant i retten. Materialet er svært begrenset, og det kan ikke slutes noe sikkert fra dette.

I visse tilfeller stilles det altså et formelt krav om bruk av advokat, og for at partene reelt sett skal stille likt, bør langt på vei begge partene ha advokat også der det ikke er formelt pålagt av retten. At bruk av advokat er nødvendig, enten det er formelt eller reelt, må antas å utgjøre en barriere for tilgangen til domstolene. Dette henger sammen med kostnadene ved å få en sak behandlet av domstolene. Dette kommer vi nærmere inn på i det følgende.

### 2.2.2.3 Rettsgebyr

For å få en sak avgjort for domstolene eller forlikrådet, må det betales rettsgebyr. Rettsgebyret skal betales av «den som har begjært forretningen».<sup>86</sup> Dette vil ofte være saksøker, men ikke nødvendigvis. Det avgjørende er ikke hvem som formelt står som saksøker, men hvem som faktisk har begjært den aktuelle forretningen.<sup>87</sup>

Rettsgebyret utgjør per mai 2020 1172 kroner.<sup>88</sup> For søksmål til tingretten skal det betales fem ganger rettsgebyret når hovedforhandlingen varer i én dag.<sup>89</sup> Dette utgjør 5860 kroner. Dersom hovedforhandlingen varer i flere dager øker antall rettsgebyr som skal betales.<sup>90</sup> Eksempelvis vil rettsgebyret beløpe seg til 19 924 kroner for en hovedforhandling som varer i 5 dager.

Rettsgebyret og sideutgifter som ikke dekkes av rettsgebyret skal betales forskuddsvis med mindre annet er bestemt.<sup>91</sup> Sideutgifter kan være utgifter til meddommere, skjønnsmedlemmer, sakkyndige vitner, oversettelser og andre undersøkelser.<sup>92</sup> Det skal settes en kort frist for betalingen, og hvis fristen ikke overholdes er utgangspunktet at erklæringen om

---

<sup>86</sup> Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven) § 2 første punktum.

<sup>87</sup> Lindstrøm (2015) note 6.

<sup>88</sup> Domstoladministrasjonen (2020b).

<sup>89</sup> Rettsgebyrloven § 8 første ledd første punktum.

<sup>90</sup> Rettsgebyrloven § 8 første ledd andre punktum.

<sup>91</sup> Rettsgebyrloven § 3 første ledd.

<sup>92</sup> Rettsgebyrloven § 2 andre ledd.

rettergangsskritt avvises.<sup>93</sup> Rettsgebyr har dermed direkte betydning for tilgangen til domstolene. Det kan gjøres unntak fra utgangspunktet om at saken skal avvises ved manglende betaling av rettsgebyr. Unntakene gjelder stort sett for parter som venter på å få en søknad om fri sakførsel behandlet.<sup>94</sup> En innvilgelse av fri sakførsel innebærer ofte et fritak for rettsgebyr.<sup>95</sup>

Plikten til å betale rettsgebyr ivaretar to formål. Det ene er at noen av rettens utgifter dekkes. Det andre er å begrense antall saker som bringes inn for domstolene. Begge formålene kan være legitime etter EMK, men blir rettsgebyrene høye kan plikten til å betale rettsgebyr berøre kjernen av retten til tilgang til domstolene. Dette gjelder særlig rettsgebyr i førsteinstans. Dersom manglende betaling av rettsgebyr fører til at saken ikke tas opp, kan det utgjøre en hindring i tilgangen til domstolene.<sup>96</sup> EMD har avgjort flere saker om rettsgebyr. I *Tolstoy Miloslavsky mot Storbritannia* anførte klageren at rettsgebyret utgjorde et hinder i tilgangen til domstolene, men EMD la avgjørende vekt på at saken allerede hadde vært prøvd i førsteinstansen, og kom til at rettsgebyret ikke utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>97</sup> I *Jedamski og Jedamska mot Polen* ble resultatet motsatt. Klagerne hadde blitt pålagt et rettsgebyr som var omtrent femti ganger høyere enn en gjennomsnittlig månedsinntekt for å få saken behandlet.<sup>98</sup> EMD uttalte at den polske domstolen ikke var forhindret fra å eventuelt kreve inn rettsgebyret på et senere tidspunkt dersom klagerens finansielle situasjon bedret seg, og konkluderte med at rettsgebyret var en uproporsjonal begrensning av klagerens rett til tilgang til domstolen.<sup>99</sup>

At rettsgebyr kan være en hindring for tilgangen til domstolene illustreres av Papendorfs intervjuer med advokater ved Fri rettshjelp.<sup>100</sup> En av advokatene som ble intervjuet fortalte om en klient som hadde en sak mot et forsikringselskap. Klienten klagde til forsikringsklagenemnda og fikk medhold, men selskapet betalte ikke. Klienten hadde ikke råd til å betale rettsgebyret for å få saken behandlet av tingretten. Advokaten som hadde bistått i klageomgangen mente at klienten ville vunnet saken i tingretten, men på grunn av manglende betalingsevne ble ikke saken prøvd. Klienten søkte om fri rettshjelp, men fikk avslag. Realiteten ble at motparten vant, til tross for tap i forsikringsklagenemnda.<sup>101</sup> Jussbuss har lignende erfaringer. Unntaksvis kan saken overføres til en advokat som tar saken pro bono. I de fleste

---

<sup>93</sup> Rettsgebyrloven § 3 sjettedde.

<sup>94</sup> Rettsgebyrloven § 5.

<sup>95</sup> Rettshjelploven § 22 første ledd jf. § 25 første ledd.

<sup>96</sup> Ravlo (2000) s. 266.

<sup>97</sup> *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom* avsnitt 63 - 67.

<sup>98</sup> *Jedamski and Jedamska v. Poland* avsnitt 61.

<sup>99</sup> *Jedamski and Jedamska v. Poland* avsnitt 64 - 67.

<sup>100</sup> Papendorf (2011) s. 32 flg.

<sup>101</sup> Papendorf (2011) s. 37 - 38.

tilfeller må parten som hadde rett innfinne seg med at den materielle retten ikke fikk gjennomslag. Dette er interessant med tanke på at nemnder er ment å senke terskelen for å få gjennomslag for sin rett. Sterke parter kan potensielt spekulere i virkningen av ikke å ta nemndas avgjørelse til følge. Dette gjelder både der nemnda er et tvisteløsningsorgan mellom to private parter og nemndas avgjørelse er tvangsgrunnlag, og der klagenemnda sender saken tilbake til førsteinstansen men førsteinstansen ikke etterkommer klagenemndas forståelse av saken. Det er uvisst hvor utbredt slik spekulasjon er, men det illustrerer hvordan rettsgebyret potensielt kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. En mulig løsning kunne vært å innføre et gradert rettsgebyr som tok høyde for saksøkers økonomiske situasjon.<sup>102</sup>

#### 2.2.2.4 Sakskostnader

Sakskostnader omfatter for eksempel utgifter til advokat, vitner, fremskaffelse av bevis og reiseutgifter. Etter tvisteloven har den som vinner saken som utgangspunkt «krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten».<sup>103</sup> Den som taper en sak må dermed betale både sine egne og motpartens sakskostnader. Dersom «tungtveiende grunner gjør det rimelig» kan den tapende parten «helt eller delvis fritas for erstatningsansvar».<sup>104</sup> Vilkåret «tungtveiende grunner» er ment å understreke at det er tale om en unntaksregel. Om det skal gjøres unntak i det konkrete tilfellet beror på en skjønnsmessig vurdering.<sup>105</sup> Bestemmelsen lister opp tre situasjoner som særlig skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger «tungtveiende grunner». For spørsmålet om domstolstilgang er særlig «om saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak»<sup>106</sup> aktuelt. Bestemmelsen har stor vekt i praksis, og er særlig brukt i saker om trykderettigheter og saker om erstatning for personskade.<sup>107</sup>

Hovedregelen om at den som taper saken skal erstatte motpartens sakskostnader er i utgangspunktet forenelig med EMK. EMK oppstiller i utgangspunktet ikke noen rett til fri prosess eller rett til tilbakebetaling av kostnader til prosessfullmektig, hverken for tapende eller seirende part.<sup>108</sup> Høye sakskostnader kan likevel utgjøre en praktisk hindring som kan være problematisk i relasjon til EMK artikkel 6 nr. 1. Det må legges til grunn at sakskostnader har en avkjølende effekt, i den forstand at den enkelte vil vurdere grundig hvilke saker som skal anlegges for domstolene, og hvilke forberedelser som er nødvendige. Dette påvirker både

---

<sup>102</sup> Ravlo (2000) s. 265 - 266.

<sup>103</sup> Tvisteloven § 20-2 første ledd.

<sup>104</sup> Tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

<sup>105</sup> Harris (2018) note 991.

<sup>106</sup> Tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav c.

<sup>107</sup> Skoghøy (2011) s. 121.

<sup>108</sup> Ravlo (2000) s. 265 og 272.



tilgangen til domstolene og hvor godt sakene opplyses, og kan derfor reise rettssikkerhetsspørsmål.

Kostnader til egen prosessfullmektig må som regel betales forskuddsvis. For parter med svak økonomi kan dette rent faktisk resultere i manglende tilgang til domstolene. Den forskuddsvisе betalingen gjør saks kostnader til en potensiell hindring også for den som til slutt vinner saken.

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt det i tillegg til erstatning for saks kostnader kan kreves erstatning for andre, mer avledede tap som følge av uberettigede søksmål.<sup>109</sup> Høyesterett kom til at slik erstatning må forbeholdes misbrukstilfellene, hvor søksmål er «motivert av andre formål enn å få medhold i saken».<sup>110</sup> Høyesterett vurderte adgangen til slik erstatning mot retten til tilgang til domstolene etter EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95. Et av hensynene retten tilla vekt er at det vil være svært vanskelig for partene å anslå hvor stort et slikt erstatningskrav kan bli.

Flere forhold påvirker hvor høye saks kostnadene blir. I tillegg til advokatens salær må det betales 25 % merverdiavgift. En kan til en viss grad ha oversikt over hvor høye utgiftene til sin egen prosessfullmektig kan bli, men hva slags avtale motparten har med sin advokat er vanskelig å holde kontroll over. For eksempel har Regjeringsadvokaten avtaler med andre firmaer som påtar seg oppdrag på vegne av staten, og som kan fakturere med andre salærsatser enn Regjeringsadvokaten. Dette kan gjøre det vanskelig å beregne saks kostnadene til motparten.

Når kostnadene ved en sak kan bli høye, avhenger den reelle muligheten til å føre en sak for domstolene langt på vei av partenes økonomi. For å kunne si noe om hvor utbredt muligheten til å føre en sak for domstolene faktisk er, er det nyttig å undersøke hvor store beløp saks kostnadene kan utgjøre. Det er vanskelig å beregne hvor mye det koster å få en sak behandlet i domstolene. Det er imidlertid gjort slike undersøkelser tidligere. I en undersøkelse fra 2015, gjennomgikk tingrettsdommer Ruth Anker Høyér dommer fra Borgarting Lagmannsrett for å finne ut hvor mye saks kostnadene den tapende part ble idømt beløp seg til.<sup>111</sup> Undersøkelsen sier altså noe om den økonomiske *risikoen* en part tar ved å bringe en tvist inn til domstolene for avgjørelse.

Høyér avgrenset sitt materiale til de korte rettssakene. Undersøkelsen omfattet 117 saker hvorav 37 % tok én rettsdag og 63 % tok to rettsdager. Saker hvor stat eller kommune var part, og saker

---

<sup>109</sup> Rt. 2015 s. 385.

<sup>110</sup> Rt. 2015 s. 385 avsnitt 34.

<sup>111</sup> Høyér (2016) s. 26.

hvor en eller begge parter hadde fri sakførsel var ikke omfattet. Høyers tall omfatter kostnadene både for tingretten og lagmannsretten.

I det følgende er Høyers funn brukt som utgangspunkt for å beregne sakskostnadene knyttet til domstolsbehandling i tingretten i 2019.<sup>112</sup> Høyer så både på mediankostnadene og på kostnadene i den halvparten av sakene som befant seg i midtsjiktet. Høyers tall i 2019-verdi innebærer at sakskostnadene som risikeres idømt for behandling i tingretten beløper seg til 121 880 kroner når en ser på medianen, og 81 937-190 305 kroner når en ser på midtsjiktet.

Høyer anslår at partens egne sakskostnader ligger omtrent på samme nivå som beløpet en risikeres å bli idømt, og doubler de idømte sakskostnadene for å anslå den totale kostnaden. Med utgangspunkt i medianen kan det anslås at kostnadene som risikeres ved å føre en sak for tingretten, herunder egne kostnader, motpartens sakskostnader, rettsgebyr og andre utgifter, beløper seg til 243 760 kroner. I midtsjiktet blir beløpene 163 874-380 611 kroner. For behandling i både tingretten og lagmannsretten er den totale kostnaden som risikeres anslagsvis 332 400-775 600 kroner.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de anslåtte sakskostnadene som risikeres.

**Tabell 2: Oversikt over sakskostnader.**

	Motpartens sakskostnader (tingretten)	Motpartens og egne sakskostnader (tingretten)	Motpartens og egne sakskostnader (lagmannsretten)
<b>Median</b>	212 880	243 760	
<b>Midtsjiktet</b>	81 937-190 305	163 874-380-611	332 400-775 600

Hvor overkommelige disse beløpene er, og hvor villig en er til å risikere å måtte betale dem, kan antas å henge sammen med den enkeltes økonomiske situasjon. For å si noe om muligheten til å betale sakskostnadene, og dermed muligheten til å få en sak behandlet i retten, sammenholdes sakskostnadene med inntektsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå. Dette vil gi et anslag over hvor stor del av en årsinntekt som risikeres ved å velge å føre en sak for domstolene.

Tabellen nedenfor viser de anslåtte sakskostnadene (egne og motparts) basert på median 2019, bare for tingretten, som prosent av ulike husholdningers årsinntekt etter skatt.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Det er gjort beregninger av hva Høyers tall for tingretten og lagmannsretten ville vært for bare tingrettsbehandling, og av hva beløpene fra Høyers undersøkelse ville vært i 2019-verdi. Justeringen til 2019-verdi er gjort på bakgrunn av konsumprisindeksen. Statistisk sentralbyrå (2020).

<sup>113</sup> Inntektsstatistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrå (u.å.a)

**Tabell 3: Sakskostnadene for tingretten som prosent av husholdningenes inntekt etter skatt.**

Type husholdning	Inntekt etter skatt	Prosent av inntekt
Alle (gjennomsnitt)	524000,00	46,52
Aleneboende	299000,00	81,53
Par uten barn	652000,00	37,39
Par med barn 0-17 år	847000,00	28,78
Enslig forelder med barn 0-17 år	421000,00	57,90

Sakskostnadene utgjør i gjennomsnitt 47 % av husholdningenes årsinntekt etter skatt. For aleneboende utgjør sakskostnadene 82 % av inntekten. Sakskostnadene utgjør lavest andel av inntekten for par med barn under 18 år, men også her er andelen nokså høy, med 29 %. Til sammenligning utgjør i gjennomsnitt boligutgifter 31 %, og mat 12 % av alle husholdningenes inntekter.<sup>114</sup> For aleneboende og par med barn under 18 år, utgjør boligutgiftene henholdsvis 38 % og 34 %. Oversikten viser at sakskostnadene som risikeres ved å få en sak behandlet i domstolene utgjør en høy andel av årsinntekten for alle husholdninger. Særlig for aleneboende utgjør sakskostnadene en så stor del av årsinntekten at det kan stilles spørsmål ved om tilgangen til domstolene er reell.

Inntektsstatistikk kan også deles etter like tideler<sup>115</sup>, der inntekten som vises er den høyeste inntekten i gruppen med de ti prosentene med lavest inntekt, de ti prosentene med nest lavest inntekt osv. Tabellen nedenfor viser sakskostnadene som prosent av årsinntekt etter skatt fordelt på like tideler av befolkningen.<sup>116</sup>

**Tabell 4: Sakskostnadene for tingretten som prosent av befolkningens inntekt etter skatt, fordelt etter like tideler.**

Tideler uavhengig av type husholdning	Inntekt etter skatt	Prosent av inntekt
1	256000	108,3377778
2	351000	84,93379791
3	452000	67,89972145
4	551000	55,65296804
5	666000	46,51908397
6	813000	38,81528662
7	986000	32,67560322
8	1194000	27,60588901
9	1526000	22,30192132
10	Data ikke tilgjengelig.	

<sup>114</sup> Statistisk sentralbyrå (2012a). Ettersom tallene er oppgitt i prosent, er de ikke justert til 2019. Det kan imidlertid tenkes at inntektsandelen som brukes på bolig og mat er noe endret ettersom både inntekt og boligpris har endret seg siden 2012.

<sup>115</sup> Dette kalles desiler.

<sup>116</sup> Inntektsstatistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrå (u.å.b).

For den tidelen med lavest inntekt, utgjør sakskostnadene mer enn en årsinntekt. For tidelen med nest høyest inntekt utgjør sakskostnadene 22 % av årsinntekten. Til sammenligning bruker den nederste og nest øverste tidelen henholdsvis 38 % og 28 % av årsinntektene på bolig.<sup>117</sup>

Disse tabellene viser at sakskostnadene ikke bare utgjør et høyt beløp, men også en høy andel av husholdningenes årsinntekt. For de nederste inntektsgruppene fremstår det helt urealistisk å skulle betale de anslåtte sakskostnadene. Det må antas å ha betydning for disse gruppens tilgang til domstolene. Når kostnadene som risikeres ved å bringe en sak inn for domstolene overstiger en årsinntekt, bør en være trygg på å vinne saken, og at kostnadene til slutt erstattes av motparten. Hvor stor risikoen er for å tape saken, krever i de fleste tilfeller en fagkyndig vurdering, altså at advokaten vurderer prosessrisikoen i saken. Selv om en viss begrensning i tilgangen til domstolene er legitim for å hindre unødige søksmål, tilsier kostnadsnivået at domstolsbehandling er utelukket for de nederste inntektsgruppene, særlig når prosessrisikoen er usikker. Dette kan være problematisk i lys av EMK artikkel 6 nr. 1.

Å begrense unødvendige søksmål er en del av hensikten med sakskostnadsbestemmelsene. Samtidig er ikke nødvendigvis søksmålet unødvendig for den parten som til slutt idømmes sakskostnadene, for eksempel fordi et prinsipielt spørsmål trengte avklaring. For høye sakskostnader kan bidra til at prinsipielle saker ikke avklares av domstolene, fordi det er for risikabelt å bringe saken til retten. Tvisteloven gir en viss adgang til å frita den tapende parten for å erstatte motpartens sakskostnader «om det var god grunn til å få saken prøvd fordi den var tvilsom»,<sup>118</sup> men ettersom unntaksadgangen er skjønnsmessig, innebærer søksmålet likevel en risiko for å måtte dekke kostandene.

I et likhet for loven-perspektiv er det også betenkelig at de nederste inntektsgruppene bærer en mye større risiko relativt sett ved å få prøvd saker som er viktige for dem, men som de ikke er helt sikre på å vinne, enn de øverste inntektsgruppene, som i større grad har mulighet til å avklare sine saker og prøve prinsipielle argumenter. Når det er sagt, utgjør sakskostnadene en vesentlig del av inntekten også i de øverste inntektsgruppene.

Har en part ikke råd til å betale for sin prosessfullmektig på forhånd, er i utgangspunktet alternativet å prosedere saken selv. Som vist i punkt 2.2.2.2, kan dette være vanskelig, og den selvprosederende tapte 70 % av sakene i Lovdata-utvalget. Figuren nedenfor viser idømmelsen

---

<sup>117</sup> Statistisk sentralbyrå (2012b). Ettersom tallene er oppgitt i prosent, er de ikke justert til 2019. Det kan imidlertid tenkes at inntektsandelen som brukes på bolig er noe endret ettersom både inntekt og boligpris har endret seg siden 2012.

<sup>118</sup> Tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav a.

av sakskostnader i de sakene der en selvprosederende part møtte en motpart representert ved advokat.

**Tabell 5: Idømmelse av sakskostnader i sak med en selvprosederende part.**

<b>Selvprosederende part mot part representert av advokat</b>	<b>Prosent</b>
<b>Selvprosederende part tapte</b>	
Delvis idømmelse av sakskostnader	10 %
Tapende part idømt sakskostnader fullt ut.	60 %
<b>Annet</b>	
Annet	10 %
Partene bærer sine egne sakskostnader	20 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>

Figuren viser at den tapende parten i de fleste tilfellene ble idømt sakskostnader fullt ut. Utgangspunktet om at den tapende part skal dekke sakskostnadene til motparten ser ut til å gjelde selv om den ikke er representert. Dette understreker den risikoen det kan innebære å møte i en rettssak uten advokat.

### 2.2.3 Særlig om domstolenes behandling av forvaltningssaker<sup>119</sup>

Det norske rettssystemet bygger på at domstolene er generelle, slik at det er de samme domstolene som skal vurdere forvaltningssaker, straffesaker og tvister mellom private rettssubjekter. Andre rettstradisjoner baserer seg i større grad på at domstolene er spesialiserte. I slike tilfeller er det vanlig å ha en egen forvaltningsdomstol, eller flere egne domstoler for spesifikke forvaltningsområder. Særdomstolsutvalget vurderte om det bør innføres særdomstoler for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker, men utvalget anbefalte ikke dette.<sup>120</sup>

Avgjørelser borgeren er misfornøyd med etter klageinstansens behandling, må som utgangspunkt til domstolene for ny behandling. Det er i hovedsak den private parten som bringer forvaltningssaker inn for domstolene. Departementet har i visse tilfeller adgang til å ta ut stevning for å omgjøre klageorganets vedtak der den private parten har fått medhold.<sup>121</sup>

Forvaltningsklager kan ikke behandles av forliksrådet.<sup>122</sup> Dermed er den økonomiske risikoen høyere ved å anlegge en forvaltningssak for domstolene enn for eksempel ved en sak om et pengekrav, som kan behandles av forliksrådet. Videre er domstolenes prøving av forvaltningens

<sup>119</sup> Behandlingen av saker i forvaltningen gjennomgås nærmere i punkt 2.4.

<sup>120</sup> NOU 2017: 8.

<sup>121</sup> Se for eksempel utlendingsloven § 79 andre ledd.

<sup>122</sup> Tvisteloven § 6-2 første ledd bokstav b. Forliksrådet omtales nærmere i punkt 2.3.3.

frie skjønn begrenset. Dette innebærer at forvaltningens skjønnsutøvelse ofte blir stående slik det vurderes i klageomgangen, også der saken senere bringes inn for domstolene.

Forvaltningsloven § 27b gir forvaltningsorganet en rett til å fastsette at parten må ha uttømt sin klageadgang før saken kan bringes inn for domstolene.<sup>123</sup> Klageadgangen er dermed både en tvisteløsningsmekanisme i seg selv, og en prosessforutsetning for å få saken behandlet av domstolene. At det er obligatorisk å behandle en sak i nemndene før den kan bringes inn for tingretten kan bidra til at det tar lang tid å få bragt en sak inn til prøving for domstolene. Det kan diskuteres om slike vilkår for domstolsbehandling er en begrensning i retten til tilgang til en domstol «within a reasonable time» jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Det finnes flere eksempler på at saksbehandlingen i forvaltningen tar svært lang tid. Dette er også det forholdet Sivilombudsmannen mottar flest klager om.<sup>124</sup>

Et annet særlig forhold ved domstolenes behandling av forvaltningssaker oppstår når domstolen skal fatte en beslutning som bygger på et forvaltningsvedtak som i utgangspunktet ikke skal overprøves. EMD har slått fast at det kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 hvis domstolen legger et annet organs vurdering uprøvd til grunn.<sup>125</sup> Et eksempel på dette kan være trygdesaker der domstolen bygger på Navs vurdering av at vilkårene for trygd ikke var oppfylt, og utmåler fengselsstraff på bakgrunn av Navs vedtak. Høyesterett hadde et lignende spørsmål til behandling i 2019. Saken gjaldt fengsling av en utlending for brudd på et ilagt innreiseforbud. Siktete anførte at innreiseforbudet var ugyldig, og Høyesterett uttalte at domstolen er forpliktet til å prøve gyldigheten av det underliggende vedtaket om illeggelse av innreiseforbud.<sup>126</sup>

## **2.3 Mekling**

### **2.3.1 Innledning**

Mekling er en måte å løse tvister på, og kan både være et prosessuelt vilkår for domstolsbehandling, og en selvstendig form for å håndtere rettslig uenighet. Formålet med meklingsinstituttet er å være et lavterskelalternativ til tvisteløsning i domstolene. Mekling er mindre kostbart enn full hovedforhandling for domstolene, og kan være mindre belastende for partene.

Tvisteloven § 5-4 pålegger partene å «undersøke om det er mulig å løse tvisten i minnelighet før sak reises, og gjøre nærmere forsøk på dette». Dette innebærer en plikt til å forsøke å bli

---

<sup>123</sup> Se for eksempel arbeidsmiljøloven § 17-2 andre ledd.

<sup>124</sup> Harlem (2020) s. 56. Adgangen til å klage til Sivilombudsmannen omtales nærmere i punkt 2.4.4.

<sup>125</sup> Kjølbrot (2017) s. 530.

<sup>126</sup> HR-2019-2282-U avsnitt 13 - 15.

enige før saken bringes inn for domstolene, og er ment som en prosessdempende regel. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å fremsette eller akseptere et forlik.<sup>127</sup> Hvis en part motsetter seg motpartens forsøk på å få til en minnelig løsning kan det likevel ha betydning for sakskostnadsansvaret ved en eventuell senere domstolsbehandling.<sup>128</sup> Forsøk på å oppnå minnelig løsning kan gjøres «gjennom mekling i forliksrådet, ved utenrettslig mekling eller ved at tvisten bringes inn for en utenrettslig tvisteløsningsnemnd». EMD har uttalt at de anser et krav om at mekling må være forsøkt som en forsvarlig begrensning av tilgangen til domstolene.<sup>129</sup>

I tillegg til den formelle meklingen etter tvisteloven, foregår en stor del av meklingen uformelt som forliksforhandlinger mellom partene. Forliksforhandling innebærer at partene forhandler seg imellom før saken tas opp til behandling av domstolene, og foregår direkte, uten en tredjepart til stede. Å ha en advokat i en slik prosess kan bidra til at det inngås gode forlik og at konfliktnivået dempes. Det kan tenkes at ulik tilgang til advokat, og variasjon i hvor dyktig advokaten er, påvirker muligheten til å forhandle frem et resultat som partene kan slå seg til ro med.

Skjevhet i styrkeforholdet mellom partene kan også være en utfordring både ved forliksforhandlinger og formell mekling. Det kan tenkes at den ene partens advokat er en dyktigere forhandler enn den andres, eller at den ene parten ikke er representert i det hele tatt. Sakskostnadene ved mekling vil bli lavere enn ved domstolene, men det må likevel antas at kostnadene ved å oppsøke advokat fortsatt vil være for høye for deler av befolkningen, spesielt i de lavere inntektsgruppene. Til tross for at mekling er ment som et lavterskel konfliktløsningstilbud, er det vanlig at partene møter med advokat i meklingsinstitusjoner, også i formelle meklingsprosedyrer der utgangspunktet er at partene kan møte uten advokat. Det kan igjen gjøre at meklingssituasjonen blir ujevn. Det vil alltid være taktikk og ulike hensyn som påvirker utfallet av en mekling. Ulikt styrkeforhold kan bidra til at en part godtar en avtale som ikke ivaretar partens rettigheter, fordi vedkommende ikke har råd til å prøve saken for domstolene. Ved de formelle meklings situasjonene er det dermed viktig for tilliten til meklingsinstituttet å sørge for at meklingen foregår på så like vilkår som mulig og at begge parter får uttrykt sitt syn på saken.

I det følgende presenteres fire typer formelle meklingsformer: mekling etter tvisteloven, forhandling i Forliksrådet, mekling ved familievernkontoret og mekling i Konfliktrådet.

---

<sup>127</sup> Torp (2017) note 184.

<sup>128</sup> «Motparten kan helt eller delvis fritas for erstatningsansvar hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig. Det legges særlig vekt på om den vinnende part kan bebreides at det kom til sak eller har avslått et rimelig forlikstilbud» jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav b.

<sup>129</sup> Momcilovic v. Croatia avsnitt 55-57.

### 2.3.2 Mekling etter tvisteloven

Meklingsplikten i tvisteloven § 5-4 kan ivaretas ved ulike typer mekling. Etter tvisteloven § 7-1 kan partene «avtale utenrettslig mekling etter tvisteloven». Ved utenrettslig mekling kan partene selv bli enige om hvordan meklingen skal foregå og hvem som skal være mekler.<sup>130</sup> Partene må delta i meklingen selv eller ved en representant,<sup>131</sup> og det skal føres protokoll over hvem som deltar i meklingen.<sup>132</sup> Meklerens rolle er å jobbe frem en minnelig løsning, og meklerin kan selv foreslå løsninger.<sup>133</sup> Dersom partene ikke blir enige, avsluttes meklingen ved at meklerin erklærer at videre mekling ikke er hensiktsmessig, eller ved at en eller begge parter erklærer at de ikke ønsker fortsatt mekling. En part som fremmer et forlikstilbud kan kreve å få dette protokollert,<sup>134</sup> noe som kan være hensiktsmessig med tanke på en senere avgjørelse av sakskostnadsspørsmålet.<sup>135</sup>

I tillegg til utenrettslig mekling, opererer tvisteloven med ordinær mekling og rettsmekling. Mens utenrettslig mekling etter tvisteloven § 7-1 er initiert av partene selv, er ordinær mekling etter tvisteloven § 8-2 og rettsmekling etter § 8-3 initiert av retten. Etter tvisteloven § 8-1 første ledd skal retten «på ethvert trinn av saken vurdere muligheten for» å løse saken ved mekling, og dette gjøres gjennom ordinær mekling eller rettsmekling. Under ordinær mekling «søker» retten «å legge grunnlaget for en minnelig ordning», mens retten har kompetanse til å «beslutte» rettsmekling etter § 8-3. En sentral forskjell mellom ordinær mekling og rettsmekling er at det ved rettsmekling holdes møter mellom meklerin og partene hver for seg, mens det ved ordinær mekling bare er adgang til å snakke med partene samtidig.<sup>136</sup>

De siste årene har det blitt gjennomført rettsmeklingsmøter i 21-24 % av de sivile sakene tingrettene har behandlet. Omtrent to tredjedeler av sakene der det forsøkes mekling forlikes.<sup>137</sup> Dette tilsier at rettsmekling er egnet til å løse konflikter på et tidlig stadium.

---

<sup>130</sup> Tvisteloven § 7-2 første og andre ledd og § 7-3 andre ledd.

<sup>131</sup> Tvisteloven § 7-3 første ledd.

<sup>132</sup> Tvisteloven § 7-3 fjerde ledd.

<sup>133</sup> Tvisteloven § 7-3 tredje ledd tredje og fjerde punktum.

<sup>134</sup> Tvisteloven § 7-3 fjerde ledd siste punktum.

<sup>135</sup> Tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav b.

<sup>136</sup> Tvisteloven § 8-5 første ledd siste punktum og § 8-2 første ledd andre punktum.

<sup>137</sup> Holm (2020a).



### 2.3.3 Forlikrådet

Forlikrådet er en meklingsinstitusjon med begrenset domsmyndighet.<sup>138</sup> Utgangspunktet er at Forlikrådet mekler i sivile saker, men der partene ikke blir enige kan det avsies dom. Forlikrådet består av tre valgte lekdommere, og finnes i alle kommuner.<sup>139</sup> Både forlik og dommer er tvangsgrunnlag som kan tvangsfullbyrdes.<sup>140</sup> Forlikrådet kan likevel bare avsi dom «hvis medlemmene er enige om at grunnlaget er tilstrekkelig».<sup>141</sup>

Reglene for saksbehandlingen i forlikrådet fremgår av tvisteloven kapittel 6. Etter tvisteloven § 6-1 første ledd skal behandlingen i forlikrådet «legge til rette for at partene (...) får løst saken enkelt, hurtig og billig». Forlikrådet *kan* i utgangspunktet behandle alle saker, både etter allmennprosess og småkravsprosess. I visse saker har forlikrådet likevel ikke kompetanse. Disse er listet i tvisteloven § 6-2 første ledd bokstav a til f, og gjelder for eksempel familiesaker og overprøving av forvaltningsvedtak. For visse saker er behandling i forlikrådet obligatorisk før saken kan bringes inn til tingretten. Dette gjelder i utgangspunktet saker der tvisten står om formuesverdier under 200 000 kroner. Dersom utenrettslig meklings forsøkt, gjelder likevel ikke vilkåret om at saken må behandles i forlikrådet før den kan anlegges for tingretten. At saken er behandlet i forlikrådet oppfyller partenes plikt til å forsøke å komme frem til en minnelig løsning etter tvisteloven § 5-4, men behandlingen i forlikrådet kan også være selvstendig, det vil si uten at den er et ledd i en forberedelse til et saksanlegg for domstolene.

Forlikrådet behandlet 92 345 saker i 2019, og utgjør dermed en betydelig del av tvisteløsningsapparatet.<sup>142</sup> Forlikrådet har fått positiv omtale som «folkets domstol», ettersom terskelen for å anlegge sak for forlikrådet er betydelig lavere enn terskelen for å anlegge en sak for tingretten. Forlikrådet har vært en suksess når det gjelder å avlaste domstolene. Forlikrådet har imidlertid også vært kritisert for flere forhold ved saksbehandlingen og organiseringen. Et moment som trekkes frem, er at det ikke stilles krav om at noen av medlemmene i forlikrådet har juridisk kompetanse. Kritikerne peker på at når forlikrådet kan avsi dom med bindende virkning for partene, bør det forsikres om at avgjørelsen bygger på gjeldende rett. Et annet problem som trekkes frem, er at innkallelsen til meklings i Forlikrådet ikke forkynnes med mottakskvittering. Der klageren ikke møter opp, avsies det dom i tråd med klagers påstand. Forlikrådet avsier en stor mengde fraværdommer. I slike saker er ikke

---

<sup>138</sup> Domstoloven § 1 andre ledd.

<sup>139</sup> Domstoloven § 27 første og andre ledd.

<sup>140</sup> Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdesloven) § 4-1 andre ledd bokstav a jf. domstoloven § 1 andre ledd.

<sup>141</sup> Tvisteloven § 6-10 fjerde ledd.

<sup>142</sup> Politiet (2020).

hensynet til kontradiksjon ivaretatt, og på grunn av manglende mottakskvittering kan det manglende oppmøtet skyldes for eksempel at innkallingen er sendt til feil adresse.<sup>143</sup>

Et problem med å avlaste domstolene ved å pålegge visse saker forlikrådsbehandling, er at hva som anses som en «viktig sak» fastsettes etter generelle kriterier. Saker med en tvisteverdi under kr. 200 000 kroner skal som hovedregel behandles av forlikrådene. En slik regulering tar ikke høyde for at 200 000 kroner har svært ulik verdi for husholdningene i de øverste og nederste inntektsgruppene. Dette gjør at husholdningene i de øverste inntektsgruppene kan få de relativt små kravene sine avgjort av forlikrådet, mens de store kravene kan avgjøres av domstolene. For de nederste inntektsgruppene må både relativt store og små krav nøye seg med forlikrådsbehandling. Når utformingen av forlikrådet ikke garanterer en rettssikker behandling, kan dette utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Som et alternativ kunne en tenke seg en ordning der hva som anses som små krav ble vurdert i lys av partenes økonomiske situasjon. Dette ville naturligvis medført mer saksbehandling før saken kom opp for mekling eller dom, noe som igjen ville medført økte kostnader ved forlikrådsbehandling.

#### 2.3.4 Mekling ved familievernkontoret

Alle foreldre som har felles barn under 16 år må til mekling hos familievernkontoret i forbindelse med separasjon og samlivsbrudd. Det samme gjelder foreldre som vurderer å bringe en sak om foreldreansvar, samvær eller fast bosted inn for domstolen.<sup>144</sup> Meklingen fungerer dermed som et prosessdempende virkemiddel. Målet med meklingen er å lage en samværsavtale.

Til meklingen kan det benyttes meklere ved familievernkontoret, eller eksterne meklere. Den første meklingstimen er obligatorisk, og det kan innvilges inntil syv meklingstimer. Partene møter sammen til meklingstimen, og barna har rett til å bli hørt. Etter gjennomført mekling utstedes en meklingsattest. Attesten brukes som dokumentasjon ved søknader om separasjon, og som dokumentasjon på at partene har oppfylt meklingsplikten i tvisteloven § 5-4.<sup>145</sup>

#### 2.3.5 Mekling i konfliktrådet

Konfliktrådet er en meklingsinstitusjon som i hovedsak behandler straffesaker, men også visse sivile saker.<sup>146</sup> I konfliktrådet megles det i «konflikter som oppstår fordi én eller flere personer

---

<sup>143</sup> Jussbuss (2018) s. 2-3.

<sup>144</sup> Barne- og familiedirektoratet (2018).

<sup>145</sup> Barne- og familiedirektoratet (2018).

<sup>146</sup> Holmboe (2019) note 9.

har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse».<sup>147</sup> Hensikten med konfliktrådet er at partene skal kunne gjøre opp for konkrete lovbrudd og gjenopprette menneskelige relasjoner.<sup>148</sup> Å møte i konfliktrådet er frivillig.<sup>149</sup> Konfliktrådet behandlet 7386 saker i 2019.<sup>150</sup>

For at konfliktrådet skal behandle en sivil sak, er det et vilkår at «saken egner seg for konfliktrådsbehandling».<sup>151</sup> Bestemmelsen er skjønnsmessig, og det er konfliktrådslederen som foretar denne vurderingen.<sup>152</sup> I motsetning til ved annen meglings, tillates det ikke at partene møter med advokat når det megles i sivile saker i konfliktrådet.<sup>153</sup>

Konfliktrådenes virksomhet skal styres etter forvaltningsloven.<sup>154</sup> Konfliktrådene treffer imidlertid ikke i seg selv avgjørelser om tvisteløsning.<sup>155</sup> Etter meglingen skal en eventuell avtale settes opp skriftlig dersom partene er enige om det.<sup>156</sup> Mekleren skal avgjøre om avtalen kan godkjennes, men i sivile saker har ikke godkjennelsen selvstendig rettslig virkning.<sup>157</sup> En avtale som «i urimelig grad favoriserer en part, eller som er uheldig av andre tungtveiende grunner» skal ikke godkjennes.<sup>158</sup> Ellers reguleres avtalen av ordinære avtalerettslige bestemmelser. Konfliktrådets avgjørelser kan ikke påklages.<sup>159</sup> Det kan tenkes at den enkeltes avtalerettslige kompetanse har betydning for hvor gunstige avtaler en inngår i konfliktrådet.

## 2.4 Saker for forvaltningen

### 2.4.1 Innledning

Forvaltningen er del av den utøvende makt, og har følgelig en rekke ulike oppgaver. Overordnet avklarer forvaltningen rettsforholdet mellom borgerne og staten i ulike typer saker, alt fra byggetillatelse og eiendomsskatt, til straffegjennomføring. I punkt 2.4.2 undersøkes rettssikkerhetsspørsmål ved hovedtrekkene i forvaltningens behandling av søknader og klager.

---

<sup>147</sup> Lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) § 1 første ledd.

<sup>148</sup> Konfliktrådet (u.å.).

<sup>149</sup> Konfliktrådsloven § 11 første ledd.

<sup>150</sup> Wilberg (2020).

<sup>151</sup> Konfliktrådsloven § 1 tredje ledd. Alt som ikke faller inn under opplistingen av straffesaker i konfliktrådsloven § 1 andre ledd regnes som sivile saker. Et typisk eksempel er lovbrudd begått av barn under 15 år, jf. Holmboe (2019) note 9.

<sup>152</sup> Konfliktrådsloven § 10 første ledd.

<sup>153</sup> Konfliktrådsloven § 15.

<sup>154</sup> Konfliktrådsloven § 8.

<sup>155</sup> Holmboe (2019).

<sup>156</sup> Konfliktrådsloven § 17 første ledd.

<sup>157</sup> Konfliktrådsloven § 17 andre ledd.

<sup>158</sup> Konfliktrådsloven § 17 tredje ledd.

<sup>159</sup> Forskrift 30. juni 2014 nr. 923 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsforskriften) § 10.

I punkt 2.4.3 undersøkes nemnder, herunder forholdet til EMK artikkel 6 nr. 1 for noen utvalgte organer. Til slutt redegjøres det for adgangen til å klage til Sivilombudsmannen i punkt 2.4.4.

## 2.4.2 Søknad og klage

Forvaltningsloven<sup>160</sup> oppstiller i utgangspunktet ingen vilkår for å kunne sende en søknad til et forvaltningsorgan. En del søknader etter forvaltningsloven er gratis, som for eksempel søknad om uføretrygd etter folketrygdloven<sup>161</sup>. Mange forvaltningsorganer opererer imidlertid med søknadsgebyrer. For byggesaker etter plan- og bygningsloven må det for eksempel betales søknadsgebyrer på mellom 5 390 kroner og 12 260 kroner,<sup>162</sup> og for søknader etter utlendingsloven opereres det med søknadsgebyrer på opptil 10 500 kroner.<sup>163</sup> For husholdninger med lav inntekt kan det være krevende å dekke kostnadene til søknadsgebyr. Til illustrasjon kan det nevnes at søknadsgebyret for familiegjenforening er kritisert for å vanskeliggjøre muligheten til å utøve retten til familieliv, særlig for flyktninger som nettopp har kommet til Norge.<sup>164</sup> Et tilsynelatende administrativt vilkår for å få en sak behandlet i forvaltningen, kan ha store praktiske konsekvenser for muligheten til å få gjennomslag for rettighetene det søkes om.

Twister mellom det offentlige og borgeren skal i første omgang løses gjennom klageadgangen i forvaltningen. Forvaltningsloven gir partene og andre med rettslig interesse en lovfestet rett til å klage over enkeltvedtak innen bestemte frister.<sup>165</sup> Forvaltningsloven legger opp til en toinstansbehandling av klagene. Førsteinstansen vurderer først sitt eget vedtak på nytt, før det oversendes til klageinstansen.<sup>166</sup> Utgangspunktet er at saksbehandlingen gjøres skriftlig av den enkelte saksbehandler,<sup>167</sup> men i en del forvaltningsorganer er klageinstansen organisert som et kollegialt organ, slik at det ligner mer på en domstol.<sup>168</sup>

---

<sup>160</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>161</sup> Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

<sup>162</sup> Oslo kommune (u.å.).

<sup>163</sup> Utlendingsdirektoratet (2020a). Fra april 2020 er gebyret for søknader om familiegjenforening for flyktninger nedjustert til 7800 kroner. Gebyret er fortsatt høyt sammenlignet med nyankomne flyktnings inntektssituasjon. Enslige voksne på mottak mottar et beløp på mellom 811 kroner og 2538 kroner per måned jf. RS 2008 035 vedlegg 1 punkt 4.2, se Utlendingsdirektoratet (2020b).

<sup>164</sup> UNHCR (2019).

<sup>165</sup> Forvaltningsloven §§ 28 første ledd og 29.

<sup>166</sup> Forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd.

<sup>167</sup> I tillegg tas automatisert, elektronisk saksbehandling i bruk i stadig større grad, som for eksempel UDIs saksbehandlingsrobot Ada, se Jacobsen (2018).

<sup>168</sup> En del nemnder er også ansett å oppfylle kravene til domstol etter EMK artikkel 6, se punkt 2.4.3.

En sentral rettssikkerhetsmekanisme ved forvaltningens saksbehandling er retten til kontradiksjon.<sup>169</sup> Partene skal gis anledning til å uttale seg om opplysninger av vesentlig betydning.<sup>170</sup> Dette gjelder både ved behandlingen i første instans og i klagebehandlingen.<sup>171</sup> Hensynet bak retten til kontradiksjon er at partene skal bli hørt og at saken skal bli så godt opplyst som mulig. Klageren konsentrerer ofte sin argumentasjon rundt det forholdet som var avgjørende for førsteinstansens vedtak. Samtidig kan klageorganet prøve alle sider av saken.<sup>172</sup> På denne måten kan klageorganets vedtak omhandle andre forhold enn det klageren har uttalt seg om i klagen, for eksempel fordi klageorganet avslår en søknad på bakgrunn av et annet vilkår enn førsteinstansen. Dette er særlig aktuelt ved avgjørelser som bygger på skjønn, der ulike forhold kan få ulik betydning ut fra hvem som utøver skjønnet. Det kan tenkes at opplysningene som blir avgjørende for klageorganets vedtak har vært tilgjengelige hele tiden, slik at klageorganet ikke er pålagt å innhente uttalelse fra parten, men at klageorganet vurderer opplysningen på en annen måte enn førsteinstansen. «Opplysninger» bør forstås slik at det også omfatter juridisk argumentasjon og vurderinger,<sup>173</sup> men det er en kjent problemstilling at førsteinstansen og klageinstansen kan avslå en søknad med ulike begrunnelser. I slike situasjoner kan det stilles spørsmål ved hvor reell kontradiksjonsmuligheten for klageren er. Å skrive en klage som tar opp flere sider av saken enn det førsteinstansen problematiserer i sitt vedtak kan være utfordrende, og kan kreve at klageren har innsikt i flere sider av regelverket enn det førsteinstansen har gitt veiledning om. Dette kan være vanskelig for en klager som ikke har tilgang til rettshjelp. Dette kan avhjelpes ved at partene får møte personlig for klageorganet. I saker med personlig fremmøte legges det i større grad til rette for dialog og kontradiksjon rundt flere sider av saken. Dersom kravet til kontradiksjon ikke er etterlevd, vil vedtaket inneholde en prosessuell feil. Dette kan imidlertid være vanskelig å angripe for en part uten kjennskap til de prosessuelle kravene i forvaltningsretten.

### 2.4.3 Nemnder og andre lignende beslutningsorganer

#### 2.4.3.1 Innledning

Det finnes flere ulike typer nemnder. De viktigste for denne rapporten er nemnder som er klageinstans i forvaltningslovens klagesystem, og uavhengige tvisteløsningsnemnder for tvister mellom private. Utlendingsnemnda er et eksempel på førstnevnte, mens Forbrukerklagenemnda

---

<sup>169</sup> Forvaltningsloven §§ 16 første ledd og 17 tredje ledd.

<sup>170</sup> Lovens ordlyd er «bør», men det er klart at adgangen til kontradiksjon innebærer en rettslig plikt for forvaltningen, men plikten er noe skjønnsmessig og vurderes på bakgrunn av kravet til forsvarlig saksbehandling, se Bernt (2017) note 489 og 490.

<sup>171</sup> Forvaltningsloven § 33 første ledd jf. §§ 16 første ledd og 17 tredje ledd.

<sup>172</sup> Forvaltningsloven § 34 andre ledd.

<sup>173</sup> Bernt (2017) note 490.

er et eksempel på det siste. I tillegg finnes en rekke styrer, råd og utvalg som har andre funksjoner enn å avgjøre enkeltsaker, og som kan være midlertidige. Domstolkommisjonen er et eksempel her. Klagenemndene og tvisteløsningsnemndene er et lavterskeltilbud om konfliktløsning som koster langt mindre enn domstolsbehandling, både for staten og partene. Nemndene er dels opprettet for å sørge for en rettssikker klagebehandling basert på fagkunnskap og dels for å avlaste domstolene. Nemndene er ofte spesialister innenfor sitt saksområde, og bidrar til at det etableres sterke fagmiljøer på nye områder. Samtidig kan nemndene i visse tilfeller kritiseres for å legge stor vekt på egen praksis som rettskilde.<sup>174</sup>

På Regjeringens nettsider finnes det en oversikt over hvilke nemnder som hører inn under departementenes arbeidsområde. Regjeringens samlede oversikt viser 50 nemnder.<sup>175</sup> I tillegg finnes flere nemnder som ikke er oppført på Regjeringens oversikt. Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden og Utlendingsnemnda er eksempler på dette. For rapportens formål er det gjort et utvalg hvor utvalgskriteriene er at nemnda er den siste instansen før en eventuell domstolsbehandling, at den behandler saker for fysiske enkeltpersoner,<sup>176</sup> og at det ikke er en særdomstol. Klagenemnder der årsrapporten ikke er tilgjengelig på nett er utelatt. Utvalget består etter dette av 25 klagenemnder.<sup>177</sup>

Tabellen nedenfor viser de utvalgte klagenemndene.

---

<sup>174</sup> Se for eksempel Austenå (2020).

<sup>175</sup> Regjeringen (u.å).

<sup>176</sup> Det avgrenses dermed mot nemnder som behandler klager fra næringsdrivende og organisasjoner, som for eksempel partene i arbeidslivet.

<sup>177</sup> Trygderetten og Forlikrådet er i en mellomposisjon mellom nemnder og domstoler. De er likevel inntatt i oversikten, ettersom de hverken er særdomstoler eller alminnelige domstoler. Tallene i tabellen er hentet fra nemndenes årsrapporter for 2019.

**Tabell 6: Oversikt over klagenemnder.**

Nemnd	Uavhengi g	Retts hjelp *	Antall saker behandlet i 2019
Advokatbevillingsnemnden	Ja	Nei	36
Diskrimineringsnemnda	Ja	Nei	290
Erstatningsnemnda for voldsofre	Nei	Delvis	236
Forbrukerklageutvalget	Ja	Nei	1039
Forliksrådet	Ja	Delvis	92345
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Ja	Delvis	3778
Husleietvistutvalget	Ja	Delvis	1704
Karantenenemnda	Ja	Nei	14
Klagenemnd for Husbanken	Ja	Nei	69
Klagenemnd for merkesaker (reindrift)	Nei	Nei	11
Klagenemnda for behandling i utlandet	Nei	Nei	22
Klagenemnda for miljøinformasjon	Ja	Nei	14
Klagenemnda for naturskadesaker	Nei	Nei	62
Klagenemnda for Statens lånekasse for utdanning	Nei	Nei	125
Kontrollkommisjonene for psykisk helsevern	Ja	Delvis	1659
Parkeringsklagenemnda	Ja	Nei	4720
Pasisentskadenemnda	Nei	Nei	1873
Personvernemnda	Ja	Nei	20
Skatteklagenemnda	Ja	Nei	1079
Statens helsepersonellnemnd	Ja	Nei	406
Tilsynsutvalget for dommere	Ja	Nei	133
Transportklagenemnda	Nei	Nei	5111
Trygderetten	Ja	Delvis	4166
Tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven	Ja	Delvis	183
Utlendingsnemnda	Ja	Delvis	6606
<b>Totalt</b>			<b>125701</b>

\*etter retts hjelplovens hovedregler.

De utvalgte klagenemndene behandlet til sammen 125 701 saker i 2019. Dette tilsvarer omtrent ti ganger så mange saker som tingrettene behandlet. Antall saker viser at nemndene kvantitativt sett spiller en stor rolle i tvisteløsningssystemet.

### 2.4.3.2 Nemndsbehandling i lys av EMKs krav til domstolsbehandling

#### 2.4.3.2.1 Innledning

Etter EMKs domstolsbegrep kan nemnder, særdomstoler og andre organer regnes som domstoler.<sup>178</sup> EMKs krav til domstolene omfatter uavhengighet, upartiskhet og at domstolen er opprettet ved lov.<sup>179</sup> I tillegg skal saksbehandlingen være rettferdig, offentlig og foregå innen rimelig tid.<sup>180</sup> Retten til domstolstilgang kan altså være oppfylt ved tilgang til en nemnd, så lenge nemnden oppfyller EMKs krav til domstolsbehandling jf. EMK artikkel 6 nr. 1. For eksempel vurderte Særdomstolsutvalget at Markedsrådet, Personvernemnda, Husleietvistutvalget, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, Klagenemnda for miljøinformasjon og Trygderetten antakelig oppfyller EMKs vilkår for å anses som domstoler materielt sett.<sup>181</sup> I tillegg anser Høyesterett Utlendingsnemnda for å oppfylle kravene til en domstol i EMKs forstand.<sup>182</sup> Det er også vurdert om Forlikrådet oppfyller EMKs krav til en domstol, men dette var mer tvilsomt, særlig på grunn av kravet til upartiskhet.<sup>183</sup> At disse nemndene omfattes av domstolsbegrepet, innebærer at kravene som stilles til domstolenes behandling i EMK artikkel 6 nr. 1 også gjelder for nemndene. Når vilkårene for domstolsbehandling oppfylles av andre institusjoner enn de alminnelige domstolene, kan tilgangen til de alminnelige domstolene avskjæres uten at dette er et brudd på retten til tilgang til en domstol etter EMK artikkel 6 nr. 1. At en sak behandles av en klagenemnd som ikke oppfyller vilkårene i EMKs domstolsbegrep er ikke i utgangspunktet et brudd på EMK artikkel 6 nr. 1. Hvis saken senere kan bringes inn for en domstol som oppfyller vilkårene, repareres manglene ved den første behandlingen.<sup>184</sup> Det er klart at det i norsk rett formelt sett er adgang til å bringe slike avgjørelser inn for domstolene. Det kan likevel tenkes å oppstå flere problemstillinger.

For det første kan adgangen til å bringe en sak inn for domstolene være utilgjengelig på grunn av kostnadene det kan medføre.<sup>185</sup> At klagenemnda som behandlet saken ikke oppfylte EMKs vilkår for domstolsbehandling kan i disse tilfellene reelt sett ikke repareres ved at saken senere behandles i domstolene. Dette kan i konkrete tilfeller være problematisk i lys av EMK artikkel 6 nr. 1, ettersom tilgangen til en domstol skal være praktisk og effektiv.<sup>186</sup>

---

<sup>178</sup> Se punkt 2.2.1.

<sup>179</sup> « (...) by an independent and impartial tribunal established by law».

<sup>180</sup> « (...) fair and public hearing within a reasonable time».

<sup>181</sup> NOU 2017: 8 s. 32. Vurderingen tok utgangspunkt i en rekke kriterier, hvor blant annet EMKs materielle domstolsbegrep inngikk.

<sup>182</sup> Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 88.

<sup>183</sup> Hauan (2017) s. 18 - 23.

<sup>184</sup> Kjølbro (2017) s. 501.

<sup>185</sup> Se punkt 2.2.2.3 og 2.2.2.4.

<sup>186</sup> «Practical, effective right of access to the courts», se feks. *Bellet v. France* avsnitt 38.



For det andre er domstolenes kompetanse til å overprøve forvaltningens avgjørelser i en rekke saker avgrenset fordi avgjørelsen bygger på forvaltningens frie skjønn.<sup>187</sup> Domstolene kan i utgangspunktet prøve alle sider av en sak, men der en avgjørelse bygger på forvaltningsskjønn, er ofte domstolens overprøving begrenset. Dette gjelder også der forvaltningens vedtak er fattet av en nemnd som ikke oppfyller domstolvilkårene i EMK artikkel 6 nr. 1. Dette kan utgjøre en begrensning i retten til tilgangen til en domstol. Dette er antakelig ikke en særlig praktisk problemstilling, ettersom domstolen må antas å vurdere sin prøvingsrett i lys av kravene i EMK. EMD har godtatt at den nasjonale domstolen ikke prøver alle sidene av saken selv om instansen som behandlet saken først ikke kunne anses som en domstol, typisk når domstolens prøving er begrenset til en legalitetskontroll. For å godkjenne dette har EMD lagt vekt på at den nasjonale domstolen har tatt stilling til partenes anførsler,<sup>188</sup> om avgjørelsen er rimelig, bygger på utilstrekkelige bevis eller irrelevante forhold, eller har unnlatt å legge vekt på relevante forhold,<sup>189</sup> om den nasjonale domstolen har vurdert saksbehandlingsfeil,<sup>190</sup> og om avgjørelsen var tilstrekkelig begrunnet.<sup>191</sup>

For det tredje kan det oppstå spørsmål om den samlede saksbehandlingstiden blir for lang, slik at kravet om domstolsbehandling «within a reasonable time» ikke er oppfylt. Dette kommer særlig på spissen i de tilfellene hvor nemndbehandling er obligatorisk før saken kan reises for domstolene.<sup>192</sup> Beregningen av saksbehandlingstiden tar utgangspunkt i tidspunktet saken kom inn for domstolen, og sluttpunktet er når avgjørelsen er endelig. Når uttømmelse av et bestemt rettsmiddel er en betingelse for å kunne bringe tvisten inn for domstolene, beregnes den relevante perioden fra det tidspunktet rettsmiddelet ble utnyttet.<sup>193</sup> For eksempel vil en sak som må prøves av forvaltningens klageorgan før den kan prøves av domstolene beregnes fra førsteinstansen fattet det negative vedtaket.<sup>194</sup> En gjennomgang av EMDs praksis viser at EMD vil se nærmere på saken i lys av vilkåret om rimelig tid dersom det har gått mer enn to år per

---

<sup>187</sup> Se punkt 2.2.3. om domstolenes behandling av forvaltningssaker. En del saker hvor forvaltningen har fritt skjønn vil nok falle utenfor vilkåret «civil» jf. EMK artikkel 6 nr. 1, men det kan tenkes eksempler hvor dette kan komme på spissen. For eksempel har EMD vurdert flere saker om omsorgsovertakelse i lys av EMK artikkel 6 nr. 1. I slike saker er ofte skjønnsmessige vurderinger av barnets beste sentrale. For mer om hvilke krav EMK stiller til domstolenes kontroll med forvaltningens skjønnsutøvelse, se Moen (2019) s. 402 flg.

<sup>188</sup> Kjølbro (2017) s. 504 med videre henvisning til *Zumtobel v. Austria* avsnitt 29 - 32.

<sup>189</sup> Kjølbro (2017) s. 504 med videre henvisning til *Bryan v. The United Kingdom* avsnitt 44.

<sup>190</sup> Kjølbro (2017) s. 504 med videre henvisning til *Potocka m.fl. v. Polen* avsnitt 55 – 58.

<sup>191</sup> Kjølbro (2017) s. 504 med videre henvisning til *Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus* avsnitt 158 – 161.

<sup>192</sup> «Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, kan bestemme at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak eller krav om erstatning som følge av vedtaket ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen» jf. forvaltningsloven § 27 b første punktum.

<sup>193</sup> Kjølbro (2017) s. 715 med videre henvisninger.

<sup>194</sup> Kjølbro (2017) s. 716.

instans.<sup>195</sup> Momentene som avgjør om saksbehandlingstiden har vært for lang, er sakens kompleksitet, partenes handlinger underveis, domstolenes handlinger underveis og hva som står på spill for partene.<sup>196</sup>

For sikre en tilfredsstillende saksbehandling og unngå et behov for at sakene senere bringes inn til domstolene for overprøving, bør nemndene ha etablert gode rettssikkerhetsmekanismer. En vurdering av rettssikkerhetsmekanismene i nemndene kan gjøres i lys av kravene som stilles til domstolsbehandling i EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95. Disse gir uttrykk for anerkjente mekanismer for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Dette bør være et mål i flere trinn av saksbehandlingen. Det lar seg ikke gjøre innenfor dette prosjektets rammer å undersøke om hver av nemndene i tabellen over tilfredsstillende EMKs og Grunnlovens krav til domstolsbehandling.<sup>197</sup> Det kan likevel kommenteres at syv av de opplistede nemndene mangler formell uavhengighet, i den forstand at de kan instrueres av departementet. Ettersom EMK artikkel 6 nr. 1 stiller krav om uavhengighet,<sup>198</sup> kan det ved første øyekast tilsi at disse syv nemndene ikke oppfyller vilkårene i EMK artikkel 6 nr. 1. Det må likevel vurderes konkret i hver sak om saksbehandlingen har vært rettferdig<sup>199</sup> før det kan konstateres om kravene i EMK er tilfredsstillt.

I det følgende undersøkes mulige rettssikkerhetsproblemer i lys av EMK artikkel 6 nr. 1 for tre ulike klagenemnder, nemlig Utlendingsnemnda, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og Forbrukerklageutvalget. Momentene som drøftes er muntlighet, offentlighet, uavhengighet og upartiskhet. Utlendingsnemnda og Fylkesnemnda er begge klageinstanser i forvaltningssystemet, men med nokså ulik saksbehandling. Forbrukerklageutvalget er et klageorgan som følger forvaltningslovens regler, men sakene som behandles gjelder andre saksområder enn forvaltningens virkeområde. De tre nemndene er ulike i organisering og rettsområder. Felles er at alle behandler saker som kan ha stor betydning for enkeltpersoner, og at de behandler et stort antall saker hvert år. Det er på det rene at det er formell adgang til å bringe avgjørelsene fra alle tre organene inn for domstolene.<sup>200</sup> Spørsmålet er om

---

<sup>195</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2018) s. 11.

<sup>196</sup> Thlimmenos v. Greece avsnitt 60.

<sup>197</sup> Dette kan egne seg for videre undersøkelser i et annet prosjekt. Særlig kravet til uavhengighet kan være interessant. For en gjennomgang av noen aktuelle problemstillinger, se Difi (2017) og Difi (2008).

<sup>198</sup> «(...) independent and impartial tribunal».

<sup>199</sup> «(...) everyone is entitled to a fair (...) hearing». Det er kravet til rettferdighet som er den overordnede vurderingsnormen. En behandling kan ha vært «fair» selv om ikke alle komponentene i EMK artikkel 6 nr.1 er tilfredsstillt hver for seg.

<sup>200</sup> «Domstolene» i snever forstand, jf. domstoloven § 1 første ledd.

klagenemndene har etablert tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer i de tilfellene der den reelle tilgangen til domstolsbehandling ikke er like god som den formelle.<sup>201</sup>

#### 2.4.3.2.2 Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda er klageinstans for vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet i første instans.<sup>202</sup> Utlendingsnemnda kan ikke instrueres av departementet i enkeltsaker, lovtolkning eller skjønnsutøvelse.<sup>203</sup> Utlendingsnemnda behandler saker på bakgrunn av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Høyesterett har uttalt at Utlendingsnemnda må anses å oppfylle de kravene som EMK artikkel 6 stiller til domstoler.<sup>204</sup> Dette gir god grunn til å se nærmere på Utlendingsnemnda i et rettssikkerhetsperspektiv. Utlendingssaker er som nevnt ikke omfattet av EMK artikkel 6 nr. 1 fordi de ikke anses som «civil» i EMKs forstand.<sup>205</sup> Rettssikkerhetsmekanismene som kommer til uttrykk i bestemmelsen er likevel godt egnet som utgangspunkt for vurderingen av rettsikkerheten i Utlendingsnemnda.

Etter utlendingsloven § 78 er utgangspunktet at den enkelte sak behandles av en nemndleder og to nemndmedlemmer, i et såkalt nemndsmøte. Utlendingsloven § 78 tredje ledd oppstiller et unntak for «saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål». Disse kan avgjøres av nemndleder alene. Etter § 78 sjette ledd kan utlendingen «gis adgang til å møte personlig og uttale seg i saken» når saken behandles i nemndsmøte. I asylsaker er hovedregelen at utlendingen gis adgang til personlig fremmøte.<sup>206</sup> Nemndsmøte med personlig fremmøte kan anses som en rettssikkerhetsmekanisme, som bidrar til å ivareta muligheten for kontradiksjon.

EMD har i flere saker vurdert om rettergangen har vært rettferdig i tilfeller der klageren ikke har forklart seg muntlig for domstolen. I *Cimersek mot Slovenia* uttalte EMD at i saker der førsteinstansen er den eneste instansen, innebærer «public hearing»<sup>207</sup> en forpliktelse til en muntlig høring, med mindre det foreligger eksepsjonelle forhold som rettferdiggjør unntak.<sup>208</sup>

---

<sup>201</sup> Hvor god den reelle adgangen rent faktisk er, er et empirisk spørsmål som det ikke har latt seg gjøre å undersøke grundig i denne rapporten. Undersøkelsene av rettsgebyr og sakskostnader i punkt 2.2.2.3 og 2.2.2.4 kan likevel antyde at de økonomiske kostnadene begrenser den reelle tilgangen til domstolene for de nederste inntektsgruppene i befolkningen.

<sup>202</sup> Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 76 første ledd.

<sup>203</sup> Utlendingsloven § 76 andre ledd.

<sup>204</sup> Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 88.

<sup>205</sup> Se punkt 2.2.1.

<sup>206</sup> Utlendingsloven § 78 sjette ledd.

<sup>207</sup> Jf. EMK artikkel 6 nr. 1.

<sup>208</sup> *Cimersek v. Slovenia* avsnitt 41.

I *Covalenco mot Moldova* understreket EMD at retten til en muntlig høring innebærer at partene må ha mulighet til å forklare seg muntlig for den nasjonale domstolen, og at retten til en muntlig høring er et av elementene i prinsippet om «equality of arms».<sup>209</sup> EMD har akseptert unntak fra retten til muntlig høring i saker hvor det ikke har vært tale om troverdighetsvurderinger eller omtvistede faktum, og i saker der avgjørelsen bygger på et svært teknisk faktum.<sup>210</sup> Utlendingssaker inneholder ofte troverdighetsvurderinger, og bygger sjeldent på tekniske faktum.

Utlendingsloven § 78 tredje ledd andre punktum oppstiller to eksempler på saker som typisk ikke byr på «vesentlige tvilsspørsmål», slik at saken kan behandles av nemndleder alene. Disse er «klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunnløse». I 2019 ble 4,8 % av sakene Utlendingsnemnda behandlet avgjort i nemndsmøte.<sup>211</sup> 3,2 % ble avgjort med personlig fremmøte.<sup>212</sup> Av asylsakene ble 12 % behandlet i nemndsmøte.<sup>213</sup> Dette tyder på at Utlendingsnemnda anser en svært stor andel av klagene som grunnløse, og muligens at terskelen for å avgjøre en sak i nemndsmøte og med personlig fremmøte er høyere i praksis enn loven gir uttrykk for. Ettersom svært mange av utlendingslovens bestemmelser gir rom for skjønn, må det antas at en rekke av sakene som avgjøres av nemndleder alene innebærer spørsmål om skjønnsmessige vilkår og vurderinger av søkerens troverdighet. Spørsmål om troverdighet er ofte nettopp et tvilsspørsmål, noe som tilsier at saken skal behandles i nemndsmøte jf. utlendingslovens hovedregel, og med muntlig høring jf. EMK artikkel 6 nr.1. Når saken først behandles i nemndsmøte, omgjøres over 60 % av Utlendingsdirektoratets vedtak.<sup>214</sup> Den høye prosenten må delvis tilskrives nettopp at dette er saker som nemndleder har ansett å by på vesentlige tvilsspørsmål. Det kan likevel også tenkes at behandlingsmåten gjør at utlendingen i større grad får presentert sin sak på en tilfredsstillende måte der det er personlig fremmøte, og at diskusjonen som skjer i nemndsmøtet bidrar til at flere sider av saken belyses, slik at søkeren i større grad gis medhold ved slik behandling. Det er tvilsomt om EMKs krav til muntlighet er oppfylt når de fleste sakene behandles av nemndleder alene og uten personlig fremmøte med muntlig høring. Utlendingsnemnda har mottatt kritikk for manglende muntlighet og kontradiksjon.<sup>215</sup>

---

<sup>209</sup> *Covalenco v. the Republic of Moldova* avsnitt 19.

<sup>210</sup> *Covalenco v. the Republic of Moldova* avsnitt 21.

<sup>211</sup> Aursnes (2020) s. 14.

<sup>212</sup> Aursnes (2020) s. 12 og 14. 213 saker av totalt 6606.

<sup>213</sup> Aursnes (2020) s. 14. 205 av 1774 asylsaker.

<sup>214</sup> Aursnes (2020) s. 15.

<sup>215</sup> NOU 2017: 8 s. 353.

I tillegg til at rettergangen i utgangspunktet skal være muntlig, skal den være offentlig.<sup>216</sup> Kravet om offentlighet er ikke absolutt, men skal fravikes i minst mulig omfang.<sup>217</sup> Pressen og offentligheten kan utelukkes etter nærmere kriterier.<sup>218</sup> Offentlighetskravet er begrunnet i at det offentlige skal kunne føre en kontroll med at rettergangen faktisk er rettferdig, og at befolkningens tillit til rettssystemet ivaretas.

Offentlighetskravet gjelder ikke bare for alminnelige domstoler, men også for andre dømmende organer.<sup>219</sup> Etter utlendingsloven § 77 åttende ledd foregår nemndas møter for lukkede dører. Bestemmelsen viser videre til den straffesanksjonerte taushetsplikten. Dette er motsatt av utgangspunktet om offentlighet etter EMK artikkel 6 nr. 1. Etter EMK kan en sak unntas offentlighet av hensyn til moral, offentlig orden, nasjonal sikkerhet, mindreårige eller partenes privatliv, eller når det er strengt nødvendig av hensyn til saken.<sup>220</sup> Antakelig vil hensynet til partenes privatliv veie tyngre i en sak mellom to private parter enn når det offentlige er en av partene. I en sak der det offentlige er part, må hensynet til kontroll med det offentlige veie tyngre. Terskelen for å unnta utlendingssaker fra offentligheten må dermed antakelig være høyere enn ved for eksempel barnefordelingsaker. Partene skal uansett ha mulighet til å anmode om at saken går for åpne dører.<sup>221</sup> Den manglende offentligheten i UNEs saksbehandling må vurderes konkret i hver sak, men tilsier at EMKs krav i utgangspunktet ikke er oppfylt.

I 2015 ble det vedtatt at UNE skulle underlegges politisk instruksjonsmyndighet.<sup>222</sup> Vedtaket var begrunnet i det høye antallet asylankomster høsten 2015.<sup>223</sup> Instruksjonsmyndigheten ble opphevet 7. desember 2017,<sup>224</sup> og UNE er dermed igjen å anse som et uavhengig domstollignende organ. At det var mulig å oppheve UNEs uavhengighet på så kort tid, er egnet til å illustrere et mulig rettssikkerhetsproblem ved nemnder mer generelt. Vedtaket om å underlegge UNE politisk instruksjon var et hastevedtak som ble gjennomført uten at den alminnelige høringsprosessen ble fulgt. Dette viser at veien fra en ny politisk situasjon til endrede rettssikkerhetsmekanismer kan bli kort når en situasjon oppfattes politisk vanskelig. At nemndene organisatorisk sett tilhører den utøvende makt, forkorter veien ytterligere. Det er vanskelig å se for seg at en lignende situasjon kunne oppstått for domstolene. Dette kan tilsi at

---

<sup>216</sup> EMK artikkel 6 nr. 1 «public hearing».

<sup>217</sup> Kjølbro (2017) s. 576.

<sup>218</sup> Kjølbro (2017) s. 572.

<sup>219</sup> Kjølbro (2017) s. 573 med videre henvisning til Vernes v. France avsnitt 30-32 (kun publisert på fransk og russisk).

<sup>220</sup> EMK artikkel 6 nr. 1 andre punktum.

<sup>221</sup> Martinie v. France avsnitt 42.

<sup>222</sup> Lovvedtak 5 (2015-2016) s. 1.

<sup>223</sup> Prop. 16 L (2015-2016) s. 10.

<sup>224</sup> Lovvedtak 6 (2017-2018) s. 1.

domstolene kan være mer egnet for å sikre rettssikkerhet, nettopp fordi det er større avstand til den politiske styringen.

Drøftelsene viser at det er betenkeligheter med å fastslå at Utlendingsnemnda oppfyller rettssikkerhetsmekanismene i EMK artikkel 6 nr. 1.

#### *2.4.3.2.3 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker behandler saker etter barnevernloven<sup>225</sup>, helse- og omsorgstjenesteloven<sup>226</sup>, og smittevernloven.<sup>227</sup> I 2019 gjaldt 92 % av de innkomne sakene barnevernloven og 8 % helse- og omsorgstjenesteloven.<sup>228</sup>

Saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene følger av barnevernloven kapittel 7,<sup>229</sup> og bygger på forvaltningsloven og tvisteloven. Fylkesnemnda skal prøve alle sider av saken.<sup>230</sup>

Fylkesnemndene er opprettet for å ivareta rettssikkerheten og skal være et uavhengig, domstollignende organ. Hovedregelen er at saken behandles i et forhandlingsmøte, hvor saken er satt med en nemndleder som er jurist, i tillegg til ett fagkyndig og ett alminnelig nemndsmedlem.<sup>231</sup> I forhandlingsmøtet behandles saken i hovedsak etter de samme reglene som ved domstolsbehandling. Partene møter med advokat, forklarer seg muntlig og fører bevis.<sup>232</sup> I 2019 ble omtrent 60 % av sakene behandlet i forhandlingsmøte.<sup>233</sup>

Saker kan behandles av nemndleder alene dersom partene er enige om det eller nemndleder finner det ubetenkelig.<sup>234</sup> Terskelen «ubetenkelig» er høyere enn «saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål», som er terskelen for at en nemndleder i UNE kan behandle saken alene. Utgangspunktet om at saken behandles i et forhandlingsmøte er godt egnet til å ivareta retten til muntlighet og kontradiksjon.

---

<sup>225</sup> Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

<sup>226</sup> Lov 24. juni 2011 nr. 60 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

<sup>227</sup> Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven). Alle saker etter smittevernloven går for Fylkesnemnda i Oslo og Akershus.

<sup>228</sup> Smith (2020b) s. 6.

<sup>229</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 10-5 første ledd jf. barnevernloven kapittel 7. For saker etter smittevernloven gjelder egne saksbehandlingsregler. Fremstillingen her gjelder saker etter barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

<sup>230</sup> Barnevernloven § 6-6 første ledd, helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11 første ledd andre punktum.

<sup>231</sup> Barnevernloven § 7-5 første ledd.

<sup>232</sup> Smith (2020b) s. 9.

<sup>233</sup> Smith (2020b) s. 10.

<sup>234</sup> Barnevernloven § 7-5 andre og tredje ledd.

Fylkesnemndas møter holdes i utgangspunktet for lukkede dører.<sup>235</sup> Dermed oppstår de samme spørsmålene om retten til offentlig rettergang her som ved saker for UNE.<sup>236</sup> Unntakene for saker som berører mindreårige og partenes privatliv kan få anvendelse i saker for Fylkesnemnda, men også her vil det ha betydning at det offentlige er part, og at offentlighetskravet nettopp begrunnes i kontroll med det offentlige. I Moser mot Østerrike kom EMD til at det var en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 at en sak om omsorgsovertakelse gikk for lukkede dører.<sup>237</sup> Fylkesnemnda kan beslutte at møtet skal holdes for åpne dører hvis partene begjærer det eller samtykker, og nemnda finner det ubetenkelig.<sup>238</sup> I tillegg kan bestemte personer med og uten tilknytning til saken gis tillatelse til å overvære forhandlingene.<sup>239</sup> Fylkesnemnda arbeider med å gjøre prosessene mer åpne, for eksempel ved i større grad å la media observere sakene og ved å publisere vedtak på lovdata.<sup>240</sup> EMD har imidlertid uttalt at det ikke er tilstrekkelig at avgjørelser av særlig interesse er offentliggjort dersom sakene går for lukkede dører.<sup>241</sup> Dette tilsier at Fylkesnemndenes saksbehandling i utgangspunktet ikke tilfredsstillende EMKs krav til offentlighet.

Fylkesnemndenes uavhengighet er ikke lovfestet, men det fremgår av forarbeidene at forutsetningen ved opprettelsen av fylkesnemndene var at de skulle være uavhengige.<sup>242</sup> Det er klar praksis for at departementet eller forvaltningen ikke har instruksjonsmyndighet, og fylkesnemndene omtaler seg selv som uavhengige.<sup>243</sup> Vurderingen av uavhengighet etter EMK artikkel 6 nr. 1 tar utgangspunkt i de reelle forholdene, men det ville antakelig være ryddig å lovfeste den uavhengigheten som uansett praktiseres. Forvaltningslovutvalget anbefalte at offentlige klagenemnder gis en uavhengig stilling.<sup>244</sup>

Fylkesnemndene er kritisert for å benytte sakkyndige som ikke er tilstrekkelig upartiske. Kritikken går i hovedsak ut på at de sakkyndige ofte er oppnevnt av barnevernet.<sup>245</sup> Dette kan være problematisk mot kravet til upartiskhet i EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>246</sup> EMK stiller krav om

---

<sup>235</sup> Barnevernloven § 7-16 første ledd.

<sup>236</sup> Se punkt 2.4.3.2.2.

<sup>237</sup> Moser v. Austria avsnitt 93-98.

<sup>238</sup> Barnevernloven § 7-16 andre ledd.

<sup>239</sup> Barnevernloven § 7-16 tredje ledd.

<sup>240</sup> Smith (2020b) s. 4.

<sup>241</sup> Moser v. Austria avsnitt 103.

<sup>242</sup> Ot.prp. nr.44 (1991-1992) s. 88 - 91.

<sup>243</sup> Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (u.å.).

<sup>244</sup> NOU 2019: 5 s. 523.

<sup>245</sup> Se feks. Tranøy (2011), og Hansen (2016).

<sup>246</sup> «Impartial tribunal».

både subjektiv og objektiv upartiskhet, og kravet gjelder for alle som medvirker i behandlingen og avgjørelsen av rettssaker.<sup>247</sup> Med subjektiv upartiskhet menes dommerens personlige overbevisning og interesser. Dette kan være vanskelig å bedømme. Ved vurderingen av den objektive upartiskheten er spørsmålet om det foreligger konkrete omstendigheter som gir klageren rimelig grunn til å frykte at dommeren ikke er upartisk.<sup>248</sup> Det kan for eksempel reises spørsmål ved den objektive upartiskheten at den samme dommeren utøver forskjellige funksjoner i samme sak, eller er knyttet til personer som er involvert i saken.<sup>249</sup> Dette kan tenkes å være tilfellet når fylkesnemndene benytter seg av sakkyndige som er oppnevnt av barnevernet, altså den ene parten i saken. I en evaluering av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, fremkom det at 36 % av de sakkyndige respondentene hadde vært sakkyndig i fylkesnemnda i samme periode som de hadde vært oppnevnt i utvalget av fagkyndige som deltar i fylkesnemnda. Det ble også problematisert at utvelgelsen av de sakkyndige ikke fulgte faste prosedyrer og fremstod tilfeldig.<sup>250</sup> Disse forholdene kan være problematiske mot kravet til upartiskhet, og kan være egnet til å svekke tilliten til fylkesnemndene.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har formelt sett en saksbehandling som ligner på domstolenes. Drøftelsen viser imidlertid at flere forhold gjør at oppfyllelsen av vilkårene i EMK artikkel 6 nr. 1 antakelig er ufullstendig. Det kan derfor bli avgjørende for retten til tilgang til en domstol at adgangen til å bringe Fylkesnemndas avgjørelser inn for de alminnelige domstolene er reell.

#### *2.4.3.2.4 Forbrukerklageutvalget*

Forbrukerklageutvalget er et domstollignende organ som er opprettet for å avgjøre tvister i forbrukersaker og i saker mellom to private parter.<sup>251</sup> Før en sak kan bringes inn for Forbrukerklageutvalget, må partene mekle i Forbrukerrådet. Forbrukerklageutvalget er altså en sisteinstans i saker som har vært til behandling i Forbrukerrådet.<sup>252</sup> Forbrukerklageutvalget avgjør saker om kjøp av varer og håndverkertjenester, og om angrerett.<sup>253</sup> Vedtak som ikke bringes inn til tingretten for overprøving blir rettskraftige.<sup>254</sup>

---

<sup>247</sup> Kjølbro (2017) s. 548.

<sup>248</sup> Kjølbro (2017) s. 549 med videre henvisninger.

<sup>249</sup> Kjølbro (2017) s. 548.

<sup>250</sup> Oxford research (2015) s. 137.

<sup>251</sup> Lov 17. februar 2017 nr. 7 om Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven) § 1 andre ledd.

<sup>252</sup> Forbrukerklageloven § 4 første ledd.

<sup>253</sup> Forbrukerklageloven § 1 første ledd.

<sup>254</sup> Forbrukerklageloven § 7 femte ledd.



Sakene for Forbrukerklageutvalget behandles av et utvalg på tre medlemmer. Ett medlem skal ha særlig innsikt i forbrukerens interesser, og ett i den næringsdrivendes interesser.<sup>255</sup> Forbrukerklageutvalget er formelt uavhengig, og kan ikke instrueres i enkeltsaker eller ellers.<sup>256</sup> I august 2020 har Forbrukerklageutvalget en saksbehandlingstid på mellom åtte og tolv måneder.<sup>257</sup>

Forbrukerklageutvalget behandler saker skriftlig og uten at partene får møte, og saksbehandlingen går for lukkede dører.<sup>258</sup> Dette tilsier at forbrukerklageutvalget som utgangspunkt ikke etterlever offentlighetskravet i EMK artikkel 6 nr. 1. Forbrukerklageutvalget er i likhet med domstolene bundet av partenes krav, påstander og påstandsgrunnlag.<sup>259</sup> Dette, sammenholdt med at partene ikke får forklare seg muntlig, kan gjøre det vanskelig for noen parter å få frem sin side av saken på en tilstrekkelig god måte. Retten til tilgang til domstolene er dermed avhengig av at muligheten for å bringe slike saker inn for de alminnelige domstolene er reell. Som vi har sett tidligere, er det økonomiske sidene av å bringe en sak inn for domstolene egnet til å svekke den reelle tilgangen til domstolene for flere inntektsgrupper.<sup>260</sup>

#### 2.4.4 Klage til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget, og skal «sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».<sup>261</sup> Etter sivilombudsmannsloven § 6 første ledd kan «enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side (...) klage til Ombudsmannen». Sivilombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak.<sup>262</sup>

I 2019 behandlet Sivilombudsmannen 3882 klager, og tok opp 16 saker av eget tiltak.<sup>263</sup> I 11 % av sakene som ble realitetsbehandlet ble det avgitt kritikk mot det aktuelle forvaltningsorganet eller henstilt om at forvaltningsorganet ser på saken på nytt. I tillegg løste 24 % av de realitetsbehandlede sakene seg underveis mens saken var til behandling hos Sivilombudsmannen.

---

<sup>255</sup> Forbrukerklageutvalget (2019).

<sup>256</sup> Forbrukerklageloven § 2 første ledd.

<sup>257</sup> Forbrukerklageutvalget (2020).

<sup>258</sup> Forbrukerklageloven § 6 første ledd.

<sup>259</sup> Forbrukerklageloven § 6 fjerde ledd.

<sup>260</sup> Se punkt 2.2.2.3 og 2.2.2.4.

<sup>261</sup> Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) § 3.

<sup>262</sup> Sivilombudsmannsloven § 5.

<sup>263</sup> Harlem (2020) s. 51.

Sivilombudsmannens uttalelser er ikke rettslig bindende for forvaltningsorganet, men det er sjelden at forvaltningen ikke retter seg etter kritikk fra Sivilombudsmannen. Dersom forvaltningen ikke retter seg etter kritikken, kan Sivilombudsmannen anbefale klageren å gå til søksmål. I slike tilfeller dekkes klagerens utgifter etter reglene om fri sakførsel.<sup>264</sup>

Sivilombudsmannen er en viktig rettsikkerhetsmekanisme. Samtidig kan klage til Sivilombudsmannen fremstå som lite tilgjengelig for folk, og et stort antall av sakene blir avvist, blant annet på grunn av at saken fortsatt er til behandling hos et forvaltningsorgan.<sup>265</sup> Sivilombudsmannens virksomhet og vilkårene for å få en sak behandlet der er ikke nødvendigvis kjent for alle som kunne hatt nytte av tjenesten.

---

<sup>264</sup> Rettshjelploven § 16 første ledd nummer 3.

<sup>265</sup> Harlem (2020) s. 52 og 54.

## **3 Rettshjelpstilbudet**

### **3.1 Innledning**

Det primære rettshjelpstilbudet i sivile saker tilbys i et regulert marked for advokattjenester. For borgere som ikke kan kjøpe rettshjelp i markedet, finnes det enkelte alternativer. De viktigste er rettshjelp fra forvaltningen, den lovregulerte ordningen med fri rettshjelp og spesielle rettshjelptiltak. I tillegg finnes private rettshjelpsforsikringer, medlemskap i foreninger og lag (typisk fagforeninger), og offentlige service- og rådgivningstjenester.

I det følgende redegjøres det først i punkt 3.2 for retten til fri rettshjelp etter EMK. Videre presenteres rettshjelp fra advokater i markedet i punkt 3.3, før ulike former for rettshjelp fra forvaltningen undersøkes. Rettshjelp fra forvaltningen kan gis som veiledning, saksutredning og dekning av sakskostnader, og disse undersøkes i henholdsvis punkt 3.4.1, 3.4.2 og 3.4.3. Punkt 3.5 omhandler rettshjelp i form av veiledning fra domstolene. Videre gjennomgås rettshjelp etter rettshjelploven i punkt 3.6 og andre rettshjelpstilbud presenteres kort i punkt 3.7. Til slutt presenteres og vurderes rettshjelpsutvalgets forslag til ny rettshjelpsordning i punkt 3.8.

### **3.2 Retten til fri rettshjelp**

#### **3.2.1 Fri rettshjelp som en del av retten til «access to court»**

Økonomiske vilkår kan stå i veien for den enkeltes tilgang til en domstol eller klagenemnd. I *Golder mot Storbritannia* uttalte EMD at faktiske hindringer så vel som rettslige hindringer kan være i strid med retten til tilgang til domstolene.<sup>266</sup> Dermed oppstår spørsmålet om i hvilke tilfeller EMK artikkel 6 nr. 1 oppstiller en plikt for statene til å yte fri rettshjelp.<sup>267</sup>

EMK pålegger etter ordlyden ikke statene noen generell plikt til å tilby fri rettshjelp i sivile saker.<sup>268</sup> Dersom manglende tilgang til rettshjelp faktisk utgjør et hinder i retten til tilgang til domstolene, har staten likevel en plikt til å reparere hindringen. Staten har en skjønnsmargin til å bestemme hvordan slike hindringer skal møtes og unngås, og fri rettshjelp er ikke den eneste akseptable løsningen.<sup>269</sup> Andre tiltak kan for eksempel være å legge til rette for forenklede prosedyrer der partene kan føre saker uten advokat.

---

<sup>266</sup> *Golder v. the United Kingdom* avsnitt 26.

<sup>267</sup> Fri rettshjelp i vid forstand, herunder dekning av rettsgebyr og andre utgifter ved saken.

<sup>268</sup> *Airey v. Ireland* avsnitt 26.

<sup>269</sup> *Ashingdane v. the United Kingdom* avsnitt 57.

Retten til tilgang til domstolene skal være praktisk og effektiv.<sup>270</sup> I vurderingen av om staten har en plikt til å yte fri rettshjelp, er det sentrale vurderingstemaet hvilken betydning kravet har for parten. Dersom kravet er av stor betydning, trekker det i retning av at staten må tilrettelegge for tilgang til domstolene.<sup>271</sup> Videre har det betydning hvor komplekse de materielle og prosessuelle reglene er, og i hvor stor grad klageren selv er i stand til å føre saken på en effektiv måte.<sup>272</sup> Praksis fra EMD peker på noen sakstyper som er særlig aktuelle for fri rettshjelp.

Sakene *P., C. and S. mot Storbritannia* og *Airey mot Irland* gjaldt spørsmål knyttet til søkernes familieliv, og retten anså dette som betydningsfulle saker for partene.<sup>273</sup> Førstnevnte gjaldt adopsjon og samvær etter adopsjonen, mens sistnevnte gjaldt skilsmisse fra en voldelig ektemann. I *Steel and Morris mot Storbritannia*, som omhandlet æreskrenkelser, uttalte EMD at saken riktignok ikke gjaldt «important family rights and relationships», men at klagerne hadde forsvart sin ytringsfrihet, en rettighet som tillegges betydelig vekt. I tillegg hadde saken stor økonomisk betydning for partene.<sup>274</sup> I alle sakene utgjorde manglende rettshjelp et brudd på EMK artikkel 6 nr. 1. Et annet eksempel er *Aerts mot Belgia*, som gjaldt frihetsberøvelse i en sivil sak. Mr. Aerts hadde fått avslag på en søknad om fri sakførsel for å anke i en sak der belgisk rett stilte krav om å møte med advokat. Saken var av stor betydning, og Mr. Aerts hadde ikke midler til selv å betale for advokat. EMD anså avslaget som en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>275</sup>

Videre er det av betydning hvor komplisert sakens rettsregler, faktum og saksgang er, og om søkeren er i stand til å representere seg selv på en god måte.<sup>276</sup> I *Airey mot Irland* uttalte retten at når advokatbistand er nødvendig for å sikre en effektiv tilgang til domstolene, enten fordi rettslig representasjon er obligatorisk eller fordi saken eller prosessen er kompleks, kan staten ha en plikt til å yte fri rettshjelp.<sup>277</sup> Staten anførte at Mrs. Airey, som var ubemidlet, kunne bringe saken inn for retten uten advokat, og at hennes rett til tilgang til domstolene dermed var ivaretatt. EMD viste til at alle lignende saker i Irland var ført med advokat, og mente dermed at det var helt usannsynlig at Mrs. Airey kunne føre saken selv.<sup>278</sup> Også i *Steel and Morris mot Storbritannia* ble det lagt avgjørende vekt på hvor komplisert saken var. Saken gikk over 313

---

<sup>270</sup> Se blant annet *Del Sol v. France* avsnitt 21.

<sup>271</sup> *P., C. and S. v. the United Kingdom* avsnitt 99 og *Steel and Morris v. the United Kingdom* avsnitt 61.

<sup>272</sup> *Kjølbros* (2017) s. 511.

<sup>273</sup> *Steel and Morris v. the United Kingdom* avsnitt 63.

<sup>274</sup> *Steel and Morris v. the United Kingdom* avsnitt 63.

<sup>275</sup> *Aerts v. Belgium* avsnitt 60.

<sup>276</sup> *Steel and Morris v. the United Kingdom* avsnitt 61 med videre henvisninger.

<sup>277</sup> *Airey v. Ireland* avsnitt 26.

<sup>278</sup> *Airey v. Ireland* avsnitt 24.

dager, og det ble ført 130 vitner.<sup>279</sup> Selv om Steel og Morris langt på vei hadde klart å føre saken sin selv, mente retten at de antakelig kunne ha vunnet på flere punkter dersom de hadde vært representert av en erfaren advokat.<sup>280</sup> Motsetningsvis var det ikke en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 at en velutdannet journalist ikke fikk fri rettshjelp i en oversiktlig sak som gikk over to uker.<sup>281</sup>

Som følge av at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke er absolutt, kan statene sette vilkår for fri rettshjelp. Vilkårene må likevel ikke være vilkårlige, og de må være proporsjonale og ivareta et legitimt formål.<sup>282</sup> Fri rettshjelp skal ikke være for tyngende for statenes økonomi. Følgelig er det i utgangspunktet akseptert å avslå søknader om fri rettshjelp i saker som bygger på åpenbart grunnløse krav.<sup>283</sup> Vurderingen av om saken vil føre frem, må imidlertid gjøres på en tilstrekkelig betryggende måte. I Aerts mot Belgia var ikke vurderingen foretatt av korrekt myndighet. Dette, sammenholdt med at representasjon var obligatorisk førte til at EMD mente at avslaget på søknaden om fri rettshjelp påvirket kjernen av Mr. Aerts' rett til tilgang til en domstol, og konstaterte brudd på EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>284</sup>

Spørsmålet om fri rettshjelp berører også spørsmålet om «equality of arms», som er en komponent i retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr.1. I De Haes and Gijssels mot Belgia presiserte EMD prinsippet slik at det ikke kreves en total likhet mellom partene, men at begge sider må ha en «rimelig mulighet til å presentere sin sak uten vesentlig ulempe vis à vis motparten».<sup>285</sup> EMD har ikke tatt stilling til hvor skjevt forholdet mellom partene kan være før det er i strid med retten til en rettferdig rettergang. Hva som er forenelig med EMK artikkel 6 må vurderes konkret i hver sak. Domstolen har mange ganger godtatt at uerfarne parter har ført sin egen sak, også i møte med sterkere parter. Dette var blant annet tilfellet i McVicar mot Storbritannia, der journalisten McVicar var anklaget for æreskrenkelser mot en idrettsutøver etter å ha skrevet en artikkel som anklaget idrettsutøveren for å ha brukt ulovlige medikamenter. EMD anerkjente at det var krevende å representere seg selv mot en kjent person, men la stor vekt på at McVicar hadde vært representert av advokat før saken kom opp for retten.<sup>286</sup>

---

<sup>279</sup> Steel and Morris v. the United Kingdom avsnitt 65.

<sup>280</sup> Steel and Morris v. the United Kingdom avsnitt 69.

<sup>281</sup> McVicar v. the United Kingdom avsnitt 55 og Steel and Morris v. the United Kingdom avsnitt 67.

<sup>282</sup> Ashingdane v. the United Kingdom avsnitt 57.

<sup>283</sup> Steel and Morris v. the United Kingdom avsnitt 62.

<sup>284</sup> Aerts v. Belgium avsnitt 60.

<sup>285</sup> De Haes and Gijssels v. Belgium avsnitt 53. Min oversettelse. Engelsk tekst: «Each party must be afforded a reasonable opportunity to present his case under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent».

<sup>286</sup> Se for eksempel McVicar v. the United Kingdom avsnitt 51.

Vurderingen av om fri rettshjelp er påkrevet etter EMK artikkel 6 nr. 1 kan oppsummeres på følgende måte: Hvis en part som ikke kan betale for advokat har et velbegrunnet krav av betydning, og prosessreglene er for kompliserte til at parten kan føre saken selv, eller bruk av prosessfullmektig er obligatorisk, har staten normalt et ansvar for å innvilge fri rettshjelp.<sup>287</sup> Plikten til å sikre rettshjelp etter EMK artikkel 6 nr. 1 er et minimumskrav. Statene står fritt til å innføre bedre ordninger. Hva som er en god rettshjelpsordning er dermed ikke nødvendigvis sammenfallende med minimumskravene i EMK artikkel 6 nr. 1.

### 3.2.2 Fri rettshjelp som en del av retten til «effective remedy»

Retten til tilgang til domstolene kan også til en viss grad utledes av EMK artikkel 13. Bestemmelsen lyder som følger:

*«Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.»*

Artikkel 13 gir en rett til «effective remedy» når en eller flere artikler i EMK er krenket. «Effective remedy» innebærer for det første en rett til «access to justice», altså tilgang til at en nasjonal myndighet avgjør om en av konvensjonsbestemmelsene er krenket, og for det andre en rett til oppreisning dersom en konvensjonsbestemmelse er krenket.<sup>288</sup> Retten til å få vurdert om en av konvensjonens bestemmelser er krenket er en prosessuell rett, mens retten til oppreisning er en materiell rett.<sup>289</sup> Rettshjelp kan være nødvendig for å sikre «effective remedy».

Ordlyden «are violated» tilsier at retten til «effective remedy» først oppstår når det er klart at en konvensjonsbestemmelse er krenket. Det er imidlertid vanskelig å fastslå rettslig at en konvensjonsbestemmelse er krenket uten tilgang til en instans som kan vurdere saken. EMD anerkjente dette i *Klass and Others mot Tyskland*, og uttalte at «a person cannot establish a “violation” before a national authority unless he is first able to lodge with such an authority a complaint to that effect. Consequently (...), it cannot be a prerequisite for the application of Article 13 (art. 13) that the Convention in fact be violated», og videre at artikkel 13 må forstås slik at den garanterer en «effective remedy before a national authority to everyone who claims that his rights and freedoms under the Convention have been violated».<sup>290</sup> Dette ble fulgt opp i

---

<sup>287</sup> Ravlo (2000) s. 272.

<sup>288</sup> Se for eksempel *Klass and Others v. Germany*, og *Silver and Others v. the United Kingdom*.

<sup>289</sup> Reiertsen (2017) s. 5.

<sup>290</sup> *Klass and Others v. Germany* avsnitt 64.

Silver and Others mot Storbritannia, som formulerte vilkåret «arguable claim» for at artikkel 13 skal komme til anvendelse.<sup>291</sup> Dette vilkåret er lagt til grunn i senere praksis.<sup>292</sup>

Retten til «effective remedy» gir ikke nødvendigvis en rett til domstolsbehandling. Statene har en skjønnsmargin til å bestemme hvordan et påstått konvensjonsbrudd skal vurderes og eventuelt repareres, og det kan tenkes at andre administrative organer i visse tilfeller er bedre egnet til å sikre «effective remedy» enn domstolene. I de tilfellene hvor en «effective remedy» skal sikres ved domstolsbehandling<sup>293</sup>, vil det oppstå krav om at rettergangen er rettferdig etter EMK artikkel 6 nr. 1. I slike tilfeller vil tilgang til retts hjelp kunne være nødvendig for å sikre at retten til rettferdig rettergang er «praktisk og effektiv»<sup>294</sup> og på den måten ivaretar kravet om «effective remedy». Også i tilfeller hvor vurderingen av konvensjonsbrudd foretas av andre organer enn domstolene vil det antakelig kunne argumenteres for at retts hjelp skal være en del av retten til effective remedy. Det må legges til grunn at også retten til «effective remedy» skal være reell, og for å få tilgang til at en nasjonal myndighet tar stilling til om en konvensjonsbeskyttet rettighet er krenket, kan det være nødvendig med retts hjelp. Her vil antakelig de samme kriteriene som etter EMK artikkel 6 nr. 1 ligge til grunn for vurderingen av om retts hjelp skal gis.

At artikkel 13 er aksessorisk til de andre bestemmelsene i konvensjonen gir artikkel 13 et snevrere virkeområde enn artikkel 6 nr. 1. Altså er artikkel 6 aksessorisk til «civil rights and obligations» uavhengig av hvor rettighetene eller pliktene fremkommer, mens artikkel 13 bare gjelder rettigheter nedfelt i EMK.

Der artikkel 6 kommer til anvendelse, absorberes artikkel 13 av artikkel 6.<sup>295</sup> Artikkel 13 er derfor interessant i tilfeller hvor artikkel 6 ikke kommer til anvendelse som følge av at saken ikke er «civil». Det kan tenkes at artikkel 13 kan oppstille en rett til tilgang til domstolene der vilkåret «civil» i artikkel 6 nr. 1 ikke er oppfylt, men hvor en avgjørelse likevel berører andre rettigheter nedfelt i konvensjonen. Dette kan for eksempel tenkes i utlendingssaker som berører EMK artikkel 8 om retten til familieliv. EMD har likevel vært tilbakeholdne med å gi artikkel 13 et konkret innhold i saker som faller utenfor virkeområdet til artikkel 6 nr. 1, fordi det vil kunne bidra til å utvide virkeområdet til artikkel 6 nr. 1 til også å omfatte saker som ikke er «civil». EMD uttaler derfor ofte at de prosessuelle garantiene i artikkel 13 er mindre stringente

---

<sup>291</sup> Silver and Others v. the United Kingdom avsnitt 113.

<sup>292</sup> Se for eksempel Kudla v. Poland avsnitt 157 som benytter «arguable complaint».

<sup>293</sup> Her er det tale om domstol i EMKs forstand.

<sup>294</sup> Airey v. Ireland avsnitt 26.

<sup>295</sup> Ravlo (2000) s. 105.

enn de i artikkel 6. Det er imidlertid vanskelig å se hvor skillet mellom artikkel 6 og artikkel 13 skal trekkes.<sup>296</sup>

EMK artikkel 13 kan altså i visse tilfeller oppstille en rett til tilgang til domstolene, herunder tilgang til rettshjelp, i saker som ikke omfattes av EMK artikkel 6 nr. 1. Bestemmelsen er dermed en selvstendig rettssikkerhetsmekanisme.

### 3.3 Rettshjelp fra advokater i markedet

I utgangspunktet kreves det advokatbevilling for å yte rettshjelp.<sup>297</sup> Advokatmonopolet ble etablert i 1936,<sup>298</sup> og gjelder uavhengig av om rettshjelpen ytes som rettsråd eller sakførsel. Advokatbevilling gis av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Det finnes en del unntak fra advokatmonopolet. Et viktig unntak er at andre profesjonelle aktører kan gi rettsråd i forbindelse med sitt virke.<sup>299</sup> For eksempel kan en rørlegger orientere om hvilke krav som stilles til utformingen av våtrom og en eiendomsmegler om reglene som regulerer overdragelse av fast eiendom.

Det stilles en rekke vilkår for advokatbevilling. Søkeren må ha bestått juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, ha minst to års arbeidserfaring som advokatfullmektig og ha prosedert minst tre hovedforhandlinger av et visst omfang, eller ha jobbet to år som dommerfullmektig, politifullmektig eller universitetslærer i rettsvitenskap.<sup>300</sup> I tillegg må søkeren ha fylt 20 år, fremlegge ordinær politiattest, ha gjennomført det obligatoriske advokatkurset og ha en ansvarsforsikring som kan dekke beløp ved tap som følge av feil på advokatens side.<sup>301</sup> I tillegg er medlemmer av Advokatforeningen pålagt å gjennomføre 80 timer etterutdanning over en periode på fem år.<sup>302</sup> Advokatmonopolet skal på den måten sikre kvalitet på de juridiske tjenestene. Samtidig har monopolet fått kritikk for å heve terskelen for å søke juridisk råd, og for å bidra til høye priser.<sup>303</sup>

---

<sup>296</sup> Reiertsen (2017) s. 233.

<sup>297</sup> Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 218 første ledd.

<sup>298</sup> NOU 2015: 3 s. 82.

<sup>299</sup> Domstolloven § 218 femte ledd.

<sup>300</sup> Domstolloven § 220 andre ledd ledd og advokatforskriften § 8-1.

<sup>301</sup> Domstolloven § 220 tredje ledd og retningslinjer for god advokatskikk punkt 3.6 (advokatforskriften kapittel 12) §§ og finn hjemmel for krav om forsikring.

<sup>302</sup> Tilsynsrådet for advokatvirksomhet (2020).

<sup>303</sup> Schmidt (2015).



Advokatlovutvalget foreslo å oppheve advokatmonopolet, slik at både jurister som ikke er advokater og personer som ikke er jurister skal kunne gi rettsråd. Sakførsel skulle etter utvalgets forslag kunne utføres av advokater og jurister.<sup>304</sup>

Prisene på advokattjenester varierer fra firma til firma, avhengig av hva slags saker firmaet jobber med, hvilke klientgrupper firmaet retter seg mot, og om rettshjelpen skal ytes av en advokatfullmektig, advokat eller partner. Advokatforeningens bransjeundersøkelse viser en gjennomsnittlig utfakturert timepris for advokatfirmaene på 2130 kroner. For de små og mellomstore allmennadvokatvirksomhetene, som i hovedsak jobber med personjuss utenom straffesaker, er gjennomsnittlig utfakturert timepris 1593 kroner.<sup>305</sup>

En undersøkelse knyttet til tidsbruk i saker etter den offentlige rettshjelpsordningen, viser at advokatene i de aktuelle sakene i gjennomsnitt brukte 5,3 timer per sak.<sup>306</sup> Dersom dette er vanlig tidsbruk, vil rettsråd for saker som faktureres med gjennomsnittlig timepris medføre en kostnad på mellom 8443 kroner og 11 289 kroner. For søkere som ikke er omfattet av rettshjelpsordningen kan selv et enkelt rettsråd medføre nokså store kostnader. For den tidelen med lavest inntekt vil et enkelt rettsråd kunne koste mellom 40 % og 53 % av en månedslønn.<sup>307</sup> Samtidig er tidsbruken i rettshjelpssaker regulert gjennom stykkprisordningen.<sup>308</sup> I saker utenfor den offentlige rettshjelpsordningen vil medgått tid ikke begrenses av stykkprisen, men variere ut fra en rekke forhold, som for eksempel sakens kompleksitet, hvor omfattende dokumentasjon som trengs og advokatens kjennskap til rettsområdet. Det kan derfor tenkes at tidsbruken i saker utenfor den offentlige rettshjelpsordningen er høyere enn tallene fra undersøkelsen, og at kostnadene dermed øker.

Antall timer varierer også med hva slags type rettshjelp det er tale om. Timetallet er ofte høyere ved rettshjelp i form av sakførsel enn ved rettsråd. Sakførsel er rettshjelp til å prosedere en sak for domstolene og visse andre tvisteløsningsorganer. Rettsråd er rettshjelp i forbindelse med rådgivning, klage i forvaltningssaker og prosedyre for visse nemnder.<sup>309</sup> I den nevnte undersøkelsen oppgis det at medgått tid i saker med forhandlingsmøte i fylkesnemndene normalt er 32 timer,<sup>310</sup> og at klagesaker for fylkesnemnda ofte betales med 12 timer.<sup>311</sup> Legges

---

<sup>304</sup> NOU 2015: 3 s. 82 - 87. Utredningen er til behandling i departementet.

<sup>305</sup> Advokatforeningen (2019) s. 24.

<sup>306</sup> Midttømme (2019) s. 29.

<sup>307</sup> Se inntektsstatistikk i punkt 2.2.2.4.

<sup>308</sup> Se mer om dette i punkt 3.6.5.

<sup>309</sup> Se punkt 3.6.2 og 3.6.3.

<sup>310</sup> Midttømme (2019) s. 32.

<sup>311</sup> Midttømme (2019) s. 33.

dette til grunn i saker som faktureres med gjennomsnittlig timepris, kan rettshjelp i form av sakførsel medføre kostnader på mellom 19 116 kroner og 68 160 kroner. Sakførsel kan dermed utgjøre betydelige utgifter. For aleneboende husholdninger kan dette utgjøre opp mot en fjerdedel av årsinntekten.<sup>312</sup> For saker som går for domstolene, er utgiftene som risikeres enda høyere.<sup>313</sup>

I noen tilfeller inngår advokaten og klienten en såkalt «no cure no pay»-avtale. Dette går ut på at klienten slipper å betale hvis de ikke vinner saken, og at advokaten bare får betalt for oppdraget dersom klienten tilkjennes sakskostnader av motparten. Ordningen er ansett ressursutjevne, ettersom advokatsalæret ikke må betales forskuddsvis, og på den måten ikke utgjør et direkte hinder for tilgangen til domstolene.<sup>314</sup> Ordningen kan dermed bidra til at saker som ellers ikke ville vært ført, kan behandles av domstolen. Ordningen er likevel kritisert, blant annet fordi den medfører at advokaten får en personlig, økonomisk interesse i sakens utfall.<sup>315</sup>

Noen advokater påtar seg oppdrag «pro bono», det vil si uten kostnad for klienten. Til tross for at tjenesten ytes uten kostnad, skal det betales merverdiavgift av verdien på tjenesteytingen.<sup>316</sup> Advokaten må dermed enten kreve inn merverdiavgiften fra klienten, eller dekke merverdiavgiften selv. Dette har vært kritisert, fordi advokaten enten må betale for å gi gratis hjelp, eller kreve inn betaling for merverdiavgift fra klienter som i utgangspunktet får gratis hjelp.<sup>317</sup>

Noen tvisteløsningsmekanismer er innrettet med forenklede prosedyrer for at partene skal kunne føre saker uten advokat. Dette er typisk for mekling og småkravprosess. Likevel møter ofte partene med advokat også der det ikke skal være nødvendig. Dette henger antakelig sammen med at risikoen for å inngå ugunstige forlik anses større dersom en møter i forhandlingene uten advokat. Det kan også handle om at partene anser det som klart at de ikke kommer til å komme til enighet, og at meklingen dermed fungerer mer som en forberedelse av den videre saksgangen.

---

<sup>312</sup> Se inntektsstatistikk i punkt 2.2.2.4.

<sup>313</sup> Se punkt 2.2.2.4.

<sup>314</sup> NOU 2001: 32 s. 143.

<sup>315</sup> NOU 2001: 32 s. 538.

<sup>316</sup> Pro bono-arbeid regnes som uttak av tjenester, og er avgiftspliktig etter lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 4-9 første ledd.

<sup>317</sup> Se for eksempel Skartveit (2003) og Braute (2018).

### 3.4 Rettshjelp fra forvaltningen

#### 3.4.1 Veiledningsplikt

##### 3.4.1.1 *Pliktens innhold*

Forvaltningsloven<sup>318</sup> § 11 første ledd fastslår at forvaltningsorganene «innenfor sitt saksområde [har] en alminnelig veiledningsplikt». Veiledningsplikts formål er å gjøre partene og andre interesserte i stand til å ivareta sine interesser i bestemte saker. Veiledningsplikten innebærer ikke en plikt til å drive generelt opplysningsarbeid, men heller ikke at forvaltningsorganene skal forholde seg passive inntil noen henvender seg med konkrete spørsmål.<sup>319</sup> Forvaltningsorganet «skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning».<sup>320</sup> Forvaltningens veiledningsplikt gjelder også for klagenemndene. Dette gjelder både for klagenemnder som behandler forvaltningssaker, og for de klagenemndene som er opprettet som et alternativt tvisteløsningsorgan. Ved siden av veiledning knyttet til enkeltpersoners konkrete situasjon, yter forvaltningen veiledning i form av rettsinformasjon på internett, informasjonskampanjer og digitale kommunikasjonsplattformer.

I tillegg til den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, inneholder særlovgivningen bestemmelser om veiledningsplikt. Et eksempel er sosialtjenesteloven § 17,<sup>321</sup> som pålegger kommunen å «gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Et annet eksempel er straffegjennomføringsloven § 4,<sup>322</sup> som pålegger kriminalomsorgen å samarbeide med andre offentlige etater for å «legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på».

Veiledningsplikten innebærer i utgangspunktet bare en plikt til å gi informasjon, og forvaltningsorganet plikter bare å «sette opp søknader, brev eller tilsvarende» når det er «særskilt bestemt».<sup>323</sup> Samtidig «bør» forvaltningsorganet «hjelp til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp».<sup>324</sup> Hvordan behovet for slik hjelp skal vurderes fremgår ikke av forvaltningsloven eller -forskriften. Plikten til å bistå utover muntlig informasjon er altså vagt formulert, og det kan synes uklart når den inntreffer.

---

<sup>318</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>319</sup> Smith (2014) s. 200.

<sup>320</sup> Forvaltningsloven § 11 andre ledd.

<sup>321</sup> Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

<sup>322</sup> Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

<sup>323</sup> Forvaltningslovforskriften § 3.

<sup>324</sup> Forvaltningslovforskriften § 3.

### 3.4.1.2 Veiledningsplikten som rettshjelp og rettssikkerhetsmekanisme

I en undersøkelse gjennomført av Respons analyse på vegne av Juristforbundet, svarte 42 % «ja» på spørsmålet om de vet at saksbehandlere i offentlige etater har plikt til å gi juridisk veiledning.<sup>325</sup> Undersøkelsen gir ikke informasjon om hvordan spørsmålet var utformet, for eksempel om det presiseres at veiledningsplikten gjelder innenfor forvaltningsorganets saksområde, men svaret tyder på at veiledningsplikten ikke er allment kjent. Et lignende funn ble gjort i en rettshjelpsundersøkelse gjennomført av Jussbuss i et drabantbyområde på Østlandet i 2013, der 43 % av de som hadde hatt kontakt med Nav, UDI eller kommunen de siste to årene svarte at de visste at offentlige kontorer har en plikt til å gi informasjon og veiledning.<sup>326</sup> Dette tilsier at veiledningsplikten heller ikke er godt kjent blant mennesker som har kontakt med forvaltningen om aktuelle saker. Av de som hadde benyttet veiledningstjenesten, hadde omtrent halvparten fått mangelfullt utbytte av veiledningen. Andelen var enda høyere i klageomgangen.<sup>327</sup> I en annen rettshjelpsundersøkelse utført i Ullersmo fengsel i 2018, kjente 37 % til at Nav har veiledningsplikt, mens omtrent 78 % kjente til at fengselet hadde veiledningsplikt.<sup>328</sup> Andelen som kjente til Navs veiledningsplikt var lav, og bekrefter inntrykket fra de to undersøkelsene omtalt over. Med tanke på at hele utvalget satt fengslet og forholdt seg til fengselsansatte daglig, var også andelen som kjente til fengselets veiledningsplikt nokså lav.

Forvaltningsorganene har en dobbel rolle som veileder og beslutningstaker. De sentrale hensynene i veiledningsrollen er ikke nødvendigvis de samme som når vedtak fattes. For eksempel er et sentralt hensyn ved veiledning at den som henvender seg til forvaltningen skal føle seg ivaretatt og ha fått opplysning om de alternativene som kan være relevante i sin sak, mens forvaltningsorganets og samfunnets ressurser i større grad har betydning når vedtak skal fattes. St. meld. nr. 32 (1976-1977) om rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner er et eksempel. I meldingen pekes det på at det i mange sammenhenger legges til grunn at det er et interessefelleskap mellom den som er innlagt i en institusjon på den ene siden, og institusjonen og dens ansatte på den andre siden. Stortingsmeldingen fastslo at det var behov for en åpen vurdering av om dette er tilfellet, for å finne frem til de løsningene som reelt tjener klienten best.<sup>329</sup> Dette er fortsatt et aktuelt spørsmål, som også kan overføres til andre deler av forvaltningen. Dersom de to rollene ikke holdes adskilt, kan tilliten til forvaltningens veiledning svekkes. I rapporten som evaluerte prøveordningen med førstelinjerettshjelp, ble det trukket frem at førstelinjerettshjelpen ble oppfattet som en nøytral instans i relasjon til det offentlige,

---

<sup>325</sup> Juristforbundet (2020) s. 7.

<sup>326</sup> Hasle (2014) s. 119.

<sup>327</sup> Hasle (2014) s. 191.

<sup>328</sup> Larsen (2019) s. 106.

<sup>329</sup> St. meld. nr. 32 (1976-1977) s. 7.

som kunne fylle et behov for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon som veiledningsplikten ikke kunne ivareta.<sup>330</sup>

Papendorf intervjuet advokater ved Fri rettshjelp, og sammenfatter advokatenes oppfatning av veiledningsplikten på følgende måte: «Etter advokatenes utsagn er det som skjerper problemet i forhold til forvaltningens veiledningsplikt, at denne ofte brukes i en normativ argumenterende strategi for å avslå, når advokaten for eksempel har søkt om fritt rettsråd hos fylkesmannen.»<sup>331</sup> Utsagnet viser hvordan forvaltningens doble rolle er egnet til å svekke tilliten til veiledningen som gis. Et sentralt poeng er at veiledningen ikke alltid er eller oppfattes som nøytral, ettersom den gis av det samme organet som er beslutningstaker og motpart i saken. Det kan svekke borgernes tillit til at den materielle retten fremmes i forvaltningen.

I Difis innbyggerundersøkelse fra 2019 (Difi) oppga 40 % av respondentene at de er uenig i at det offentliges enkeltvedtak er lette å forstå. 31 % var uenige i at det offentliges brev, brosjyrer og lignende er lette å forstå, og 60 % mente at det er mye plunder og heft i møte med det offentlige.<sup>332</sup> Respondentene var bedt om å svare uavhengig av hva slags erfaring de har med det offentlige. Tallene gir dermed først og fremst uttrykk for hva slags inntrykk befolkningen har av forvaltningen. Det kan tenkes at inntrykket av hvor god og forståelig hjelp en kan få har betydning for tilliten til forvaltningens veiledning. Også kjennskap til og erfaring med forvaltningens veiledningsplikt må antas å påvirke befolkningens tillit til og bruk av veiledningstjenester.

### 3.4.2 Utredningsplikt

Forvaltningen har en plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».<sup>333</sup> Denne utredningsplikten innebærer at saksbehandleren som forbereder vedtaket plikter å klarlegge faktum og undersøke forhold både til gunst og ugunst for parten.<sup>334</sup> Hvor omfattende undersøkelser som kreves, avhenger av muligheten forvaltningsorganet har til å undersøke saken innenfor akseptabel tids- og ressursbruk, omkostningene ved å undersøke saken, sakens art, og partenes adgang til å overprøve vedtaket.<sup>335</sup> I utredningsplikten ligger også en viss veiledning, for eksempel ved at forvaltningsorganet kan gi veiledning om hvilke rettslige muligheter som finnes i den konkrete situasjonen, og om hvilke dokumenter og hvilket faktum

---

<sup>330</sup> Oxford research (2013) s. 64 - 65.

<sup>331</sup> Papendorf (2011) s. 34.

<sup>332</sup> Difi (2019) s. 29.

<sup>333</sup> Forvaltningsloven § 17 første ledd.

<sup>334</sup> Bernt (2017) note 477.

<sup>335</sup> Bernt (2017) note 479, 480 og 481.

som er relevant å fremlegge. Hvor stort rettshjelpsbehovet i en sak er, vil variere med hvor omfattende utredning og veiledning forvaltningen bidrar med. Utredningsplikten innebærer at det er forvaltningsorganet, og ikke partene som har ansvaret for å opplyse saken. Saksbehandlingen i forvaltningsorganet er dermed ikke en partsdreven prosess, slik utgangspunktet er i domstolene. Partene har i en del tilfeller likevel opplysningsplikt,<sup>336</sup> og det kan ha negative konsekvenser i ettertid om det viser seg at en part har tilbakeholdt opplysninger.<sup>337</sup> Etter utlendingsloven kan det medføre straff om utlendingen har gitt uriktige opplysninger eller tilbakeholdt opplysninger av betydning for saken.<sup>338</sup> Å få utredet saken med tilstrekkelig veiledning underveis er dermed av svært stor betydning.

### 3.4.3 Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36

Adgangen til å få dekket sine sakskostnader fra motparten hvis en vinner frem med sitt krav, er et generelt prinsipp i tvistelovgivningen. Forvaltningsloven § 36 er et utslag av dette prinsippet, og regulerer adgangen for en part til å få dekket sine sakskostnader, enten av forvaltningsorganet eller av andre parter. Det er adgangen til å få dekket sakskostnadene av forvaltningsorganet som er interessant her.

Bestemmelsens første ledd gir en part rett til å få dekket «vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket» «når et vedtak blir endret til gunst» for parten. Retten gjelder ikke dersom «endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det».<sup>339</sup> Formålet med bestemmelsen da den ble innført, var å gi en adgang til dekning der forvaltningen hadde gjort feil. Senere er bestemmelsen utvidet, og i dag dekkes kostnadene uavhengig av om det er begått feil hos forvaltningen, så lenge vedtaket er endret til gunst for parten.<sup>340</sup>

Det første vilkåret for dekning er at kostnadene har vært «vesentlige». Det innebærer at utgifter til porto, kopiering og mindre reiser som utgangspunkt ikke dekkes.<sup>341</sup> Videre må utgiftene ha vært «nødvendige for å få endret vedtaket». Hva som anses som «nødvendige» utgifter, må vurderes konkret, med vekt blant annet på sakens karakter og kompleksitet, forvaltningens holdning til å respondere på partens anførsler, og om det var forståelig at parten pådro seg

---

<sup>336</sup> Se for eksempel utlendingsloven § 83 og folketrygdloven § 21-3.

<sup>337</sup> Se for eksempel utlendingsloven § 63 første ledd og §108 andre ledd bokstav c jf. § 83, og folketrygdloven § 21-7 og § 21-4 d første ledd bokstav c.

<sup>338</sup> Utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav c jf. § 83.

<sup>339</sup> Forvaltningsloven § 36 første ledd.

<sup>340</sup> NOU 2019: 5 s. 458.

<sup>341</sup> NOU 2019: 5 s. 459.

utgiftene.<sup>342</sup> Formuleringen «for å få endret vedtaket» innebærer at det må foreligge et vedtak før kostnadene pådras. Utgifter til bistand i forbindelse med søknad, forhåndsvarsel, berostilling eller annet i førsteinstansbehandlingen dekkes derfor ikke.<sup>343</sup> Vilkåret om at vedtaket har blitt «endret til gunst» innebærer at både medhold i klage og endring som følge av omgjøring, enten av førsteinstansen selv eller av klageorganet på et senere stadium, er omfattet av dekningsadgangen.<sup>344</sup> Etter forarbeidene til bestemmelsen, innebærer dette ikke nødvendigvis at en opphevelse av et vedtak skal anses som en endring til gunst, men at en må se på hva det endelige resultatet blir.<sup>345</sup> Sivilombudsmannen har kritisert denne lovforståelsen, og forarbeider til senere endringer av sakskostnadsbestemmelsen taler for at det er ordlyden som er gjeldende rett, ikke den innskrenkende uttalelsen i de opprinnelige forarbeidene.<sup>346</sup>

Spørsmålet om dekning av sakskostnader har kommet på spissen i noen tilfeller ved såkalte betingede avtaler. I en sak der partens advokatutgifter var dekket av en fagforening, opprettholdt lagmannsretten Navs avslag på kravet om sakskostnader, med den begrunnelse at det var fagforeningen, og ikke parten som hadde hatt utgifter i forbindelse med saken, og at det ikke forelå holdepunkter for å tolke forvaltningsloven § 36 slik at den også kunne gi dekning for kostnader pådratt av andre enn den som var part i saken.<sup>347</sup> Ordlyden «(...) skal *han* tilkjennes dekning (...)» (min utheving) ble tillagt avgjørende betydning. Samme situasjon kan tenkes der advokaten har påtatt seg oppdraget uten at klienten betaler salær, med en betingelse om at en eventuell dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 skal gå til å dekke advokatens salær. I slike tilfeller kan det sies at det er advokaten, og ikke parten, som har hatt utgifter i forbindelse med saken. I den nevnte saken viste lagmannsretten til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling som omhandlet spørsmålet om dekning av sakskostnader ved hvor en interesseorganisasjon bistår et medlem i en forvaltnings sak. Lovavdelingen uttalte at det vil være «[et] sentralt moment i nødvendighetsvurderingen (...) om organisasjonen ordinært yter vederlagsfri juridisk eller annen bistand i slike saker til sine medlemmer. I så fall vil det trekke i retning av at honorar til organisasjonen i anledning saken ikke kan anses som en nødvendig utgift som parten kan kreve dekket i medhold av forvaltningsloven § 36».<sup>348</sup> Samtidig uttaler Lovavdelingen i neste avsnitt at «[o]rdlyden i forvaltningsloven § 36 første ledd er imidlertid ikke til hinder for at parten inngår betingete avtaler om kostnadsdekning med en medhjelper, f.eks. slik at parten kun skal dekke medhjelperens utgifter dersom vedtaket blir endret til gunst for parten». Dette tilsier at det er anledning til å få dekket advokatsalæret i

---

<sup>342</sup> Bernt (2017) note 948.

<sup>343</sup> NOU 2019: 5 s. 458.

<sup>344</sup> NOU 2019: 5 s. 459.

<sup>345</sup> Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) s. 47.

<sup>346</sup> Bernt (2017) note 945.

<sup>347</sup> LB-2019-58764.

<sup>348</sup> JDLOV-2008-3998.

medhold av forvaltningsloven § 36, til tross for at advokatens salær er betinget av at parten får tilkjent dekning for sine kostnader.

Begrensningen i dekningsadgangen der «endringen skyldes partens eget forhold» innebærer at sakskostnader ikke dekkes der endringen for eksempel skyldes at parten legger frem dokumentasjon som kunne vært lagt frem på et tidligere tidspunkt, med mindre dette ligger innenfor forvaltningsorganets opplysnings- og utredningsplikt. Videre avgrenses dekningsadgangen mot tilfeller der endringen skyldes «forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll».<sup>349</sup> Feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen vil alltid anses å ligge innenfor forvaltningens kontroll, og det samme vil som oftest endret skjønnsutøvelse.<sup>350</sup> Det kan bli aktuelt å avslå et krav om dekning av sakskostnader der opplysningene som førte til endringen kommer fra andre enn parten.<sup>351</sup> Avgrensningen dersom «andre særlige forhold» taler mot at sakskostnader dekkes, tok opprinnelig sikte på situasjoner der parten hadde gitt ufullstendige eller uriktige opplysninger. Avgrensningen skal benyttes med varsomhet, særlig der endringen skyldes forhold innenfor forvaltningens kontroll.<sup>352</sup>

Dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 innebærer en risiko for klienten. Advokatene påtar seg ofte slike oppdrag med en klausul om at klienten må betale det som ikke dekkes etter forvaltningsloven § 36. Dersom saken tapes, risikerer altså klageren å måtte betale alle sine kostnader til advokaten. Dette svekker bestemmelsens egnethet som rettssikkerhetsmekanisme, ettersom det bare er en aktuell løsning for personer som kan bære risikoen.

I 2019 ble det lagt frem et forslag til en ny forvaltningslov. I forslaget foreslås adgangen til å få dekket sakskostnader av forvaltningsorganet opphevet.<sup>353</sup> Forslaget begrunnes blant annet med at forvaltningens plikt til å utrede saken og gi veiledning normalt vil være tilstrekkelig, slik at det ikke bør være en generell regel om at sakskostnadene kan kreves dekket dersom vedtaket endres. Forvaltningslovutvalget presenterte ingen oversikt over hvor store ressurser som går til å dekke sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, men det ble hentet inn et anslag fra Fiskeridirektoratet, Landbruksdirektoratet, Lånekassen, Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og Utlendingsdirektoratet. I 2018 hadde disse fem instansene utgifter til sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 på omtrent 2,9 millioner kroner. Dette er ikke et fullstendig beløp, men antyder at utgiftene til å dekke sakskostnader utgjør et lavt beløp

---

<sup>349</sup> Forvaltningsloven § 36 første ledd.

<sup>350</sup> NOU 2019: 5 s. 459.

<sup>351</sup> Det kongelige justis- og politidepartement (1995) s. 13.

<sup>352</sup> Det kongelige justis- og politidepartement (1995) s. 14.

<sup>353</sup> NOU 2019: 5 s. 463.



sammenlignet med utgiftene til rettshjelp etter rettshjelploven, som for 2019 beløp seg til 662 141 millioner kroner.<sup>354</sup> Dette kan være egnet for videre undersøkelser. Selv om bestemmelsen ikke tar sikte på å bedre tilgang til konfliktløsningsinstitusjoner, har den en praktisk betydning som rettssikkerhetsmekanisme. Viljen til å oppsøke advokat for å få hjelp til å endre et vedtak er antakelig større når det finnes en viss mulighet til å få dekket kostnadene. Dette kan bidra til at uriktige vedtak endres og at forvaltningens praksis i større grad kontrolleres og stilles spørsmål ved. Forvaltningens insentiv til å sørge for godt utredede og begrunnede vedtak må antas å styrkes når vedtakene fra tid til annen overprøves. Dermed har forvaltningsloven § 36 både direkte og indirekte konsekvenser for borgernes rettssikkerhet.

### 3.5 Rettshjelp fra domstolene

Tvisteloven pålegger domstolene å yte veiledning til partene underveis i saken.<sup>355</sup> Veiledningsplikten dreier seg først og fremst om å klarlegge det som er uklart, for eksempel i partenes påstand, påstandsgrunnlag og anførsler. Hvis dette ikke klargjøres av retten, kan det utgjøre en saksbehandlingsfeil.<sup>356</sup> Rettens veiledning må ikke gå på bekostning av rettens upartiskhet, og veiledningen må være åpen slik at motpartens rett til kontradiksjon ivaretas. Veiledning er av særlig betydning i de tilfellene partene møter uten prosessfullmektig.<sup>357</sup> Retten kan imidlertid ikke se bort ifra sin veiledningsplikt selv om en part er representert av advokat.<sup>358</sup>

Det skilles mellom formell og materiell prosessledelse, der den formelle gjelder veiledning om «regler og rutiner for saksbehandlingen og andre formelle forhold som er nødvendig for at [partene] kan ivareta sine interesser i saken»<sup>359</sup>, og den materielle er «veiledning som bidrar til at tvisten får en riktig avgjørelse ut fra de faktiske forhold og de aktuelle regler».<sup>360</sup> Hensynet bak den materielle prosessledelsen er å nå frem til riktig resultat.

Utgangspunktet er at retten har adgang, men ikke plikt, til materiell prosessledelse. Slik plikt foreligger bare unntaksvis.<sup>361</sup> For eksempel kan det oppstå spørsmål om retten skal gjøre en part oppmerksom på andre relevante påstandsgrunnlag, anførsler eller bevis enn de som er påberopt. Relevante momenter i vurderingen av om retten har plikt til å gi materiell veiledning

---

<sup>354</sup> Prop 1 S (2018-2019) s. 64.

<sup>355</sup> Domstolenes veiledning omtales som prosessledelse.

<sup>356</sup> Rt. 1983 s. 1418.

<sup>357</sup> Dette fremheves også i tvisteloven § 11-5 sjette ledd.

<sup>358</sup> NOU 2001: 32 s. 708.

<sup>359</sup> Tvisteloven § 11-5 første ledd.

<sup>360</sup> Tvisteloven § 11-5 andre ledd.

<sup>361</sup> NOU 2001: 32 s. 709.

er hvor betydningsfull saken er for parten, hvor klart det er at forholdet er relevant for saken, hvor langt det nye påstandsgrunnlaget vil ligge fra det parten allerede har påberopt, om parten er representert ved advokat, på hvilket stadium saken befinner seg og om påberopelse vil fremstå som rimelig i forhold til den annen part.<sup>362</sup> Dette må veies mot hensynet til rettens upartiskhet.

Domstolenes veiledning skiller seg fra forvaltningens veiledning ved at domstolene ikke er part i saken. Hensynet til nøytralitet aktualiserer seg ikke på samme måte ved veiledning fra forvaltningen, og dermed kan forvaltningens veiledningsplikt strekkes lenger. Dette henger også sammen med disposisjonsprinsippet, som går ut på at det i utgangspunktet er partene selv som legger opp saken i domstolene, mens det er forvaltningsorganet som har utredningsplikten i saker for forvaltningen. Tillitsproblemet ved forvaltningens veiledning aktualiserer seg ikke i samme grad ved domstolsbehandling, ettersom domstolene er en nøytral beslutningstaker. Tilliten til at veiledningen er nøytral kan dermed antas å være større i domstolene enn i forvaltningen. Domstolene må imidlertid hele tiden passe på at veiledningen til den ene parten ikke går på bekostning av den andre partens tillit til domstolenes upartiskhet.

### **3.6 Rettshjelp etter rettshjelploven**

#### **3.6.1 Innledning**

Rettshjelploven regulerer vilkårene for å innvilge fri rettshjelp fra advokater i markedet. Når fri rettshjelp innvilges, betales utgiftene i forbindelse med en sak helt eller delvis av staten. Fri rettshjelp gis i form av fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr.<sup>363</sup>

Etter rettshjelplovens formålsbestemmelse er fri rettshjelp «en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning».<sup>364</sup> Bestemmelsen gir anvisning på hvem som kan få fri rettshjelp, hvor mye rettshjelp som kan dekkes og hva slags saker det kan gis fri rettshjelp i. Lovens målgruppe er den økonomisk vanskeligstilte delen av befolkningen jf. ordlyden «personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger». Videre begrenses rettshjelpen som dekkes til «nødvendig juridisk bistand», og den kan gis i saker av «stor personlig og velferdsmessig betydning». Disse vilkårene er presisert nærmere i lovens øvrige bestemmelser.

---

<sup>362</sup> NOU 2001: 32 s. 709.

<sup>363</sup> Rettshjelploven § 1 andre ledd.

<sup>364</sup> Rettshjelploven § 1 første ledd.

Det skilles mellom prioriterte og ikke-prioriterte saker. De prioriterte sakene er de som positivt angis i rettshjelploven, hvor det kan innvilges rettshjelp med eller uten behovsprøving. De ikke-prioriterte sakene er sakene som ikke angis i loven, og hvor det må søkes om særskilt unntak for at rettshjelp skal innvilges.<sup>365</sup>

Rettshjelp etter rettshjelploven er en subsidiær ordning. Dette innebærer at det ikke gis fri rettshjelp til bistand som dekkes av eller kan erstattes via de prinsipale ordningene. De prinsipale ordningene er bistandsadvokat og forsvarer etter straffeprosessloven, private rettshjelpsforsikringer, dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, offentlige service- og rådgivningskontorer, det offentliges opplysnings- og veiledningsplikt, medlemskap i foreninger og lag og private eller offentlige rettshjelpsordninger i andre land.<sup>366</sup>

Subsidiaritetsprinsippet innebærer at det som utgangspunkt ikke skal innvilges rettshjelp etter rettshjelploven i saker som faller innenfor forvaltningens veiledningsplikt. Dette gir en åpning for at rettshjelp ikke gis, selv om søkeren ikke har fått tilstrekkelig hjelp gjennom forvaltningens veiledningsplikt. Dette skal vurderes konkret, men det er opp til søkeren å dokumentere at forvaltningsorganet ikke har oppfylt veiledningsplikten.<sup>367</sup> Det kan være vanskelig å dokumentere at veiledningen som er gitt ikke er tilstrekkelig i de tilfellene der det er gitt noe veiledning, særlig for søkere som har behov for mye veiledning. Dette forsterkes av utgangspunktet om at praktisk bistand ikke omfattes av veiledningsplikten.

### 3.6.2 Fritt rettsråd – hovedreglene

Fritt rettsråd er i hovedsak fri rettshjelp i form av rådgivning.<sup>368</sup> Fritt rettsråd er som utgangspunkt aktuelt på et relativt tidlig stadium av saken, for eksempel i forbindelse med en forvaltningsklage eller søknad om erstatning. I tillegg regnes rettshjelp i saker for forliksrådet, jordskifteretten og voldgiftsdomstolene som fritt rettsråd.<sup>369</sup> I 2019 ble det innvilget fritt rettsråd i 15 125 saker.<sup>370</sup>

Rettshjelploven angir positivt i hvilke tilfeller det kan innvilges fritt rettsråd uten behovsprøving. Fritt rettsråd uten behovsprøving kan gis i følgende saker:

- visse saker etter utlendingsloven og statsborgerloven

---

<sup>365</sup> Dispensasjonsadgangen er hjemlet i rettshjelploven §§ 11 tredje ledd, 12 andre ledd og 16 tredje ledd.

<sup>366</sup> Rettshjelploven § 5 første ledd.

<sup>367</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) punkt 3.6.

<sup>368</sup> Rettshjelploven § 10 definerer rettsråd negativt, som «fri rettshjelp som ikke omfattes av § 15». Se punkt 3.6.2.

<sup>369</sup> Rettshjelploven § 10.

<sup>370</sup> Danielsen (2020).

- visse saker etter barnevernloven
- i saker om erstatning for urettmessig straffeforfølgning og voldsoffererstatning
- til vernepliktige i saker som for andre er underlagt behovsprøving
- i saker om vurdering av anmeldelse av visse straffbare forhold
- i saker om tvangsekteskap og undersøkelse eller behandling uten samtykke etter psykisk helsevernloven.<sup>371</sup>

I tillegg kan fritt rettsråd innvilges hvis vilkårene for behovsprøving er oppfylt i følgende saker:

- saker etter ekteskapsloven
- visse saker etter skifteloven og barneloven
- saker om rett til felles bolig når husstandsfellesskapet opphører
- saker om erstatning ved personskade
- saker om oppsigelse i husleieforhold
- saker om oppsigelse i arbeidsforhold
- saker om voldsoffererstatning
- klagesaker etter folketrygdloven.<sup>372</sup>

Skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker ble innført i 1984. Frem til da ble rettshjelp innvilget etter en vurdering av søkers økonomi og behov for hjelp.<sup>373</sup> Den materielle avgrensningen har blitt kritisert av ulike aktører på rettshjelpsfeltet. I en undersøkelse av utsatte gruppers rettshjelpsbehov i 2013, falt 2,7 % av sakene som ble avdekket i undersøkelsen innenfor rettshjelplovens prioriterte saker.<sup>374</sup> Samtidig var det velferdsmessige behovet for rettshjelp stort i 24 % av sakene og middels i 59 % av sakene.<sup>375</sup> Dette indikerer at formålet om at rettshjelp skal være en sosial støtteordning i saker med stor velferdsmessig betydning innskrenkes av den materielle avgrensningen av lovens virkeområde. Tilsvarende funn ble gjort i en undersøkelse i Ullersmo fengsel i 2018. Der var 1 % av sakene som ble avdekket omfattet av rettshjelplovens hovedregler, mens den velferdsmessige betydningen av sakene var stor og middels i henholdsvis 23 % og 70 % av sakene.<sup>376</sup> På bakgrunn av dette fremstår utvelgelsen av de prioriterte saksområdene som noe tilfeldig, og ordningen fanger ikke nødvendigvis opp det største velferdsmessige behovet. Johnsen har uttalt at avgrensningen bidrar til en forskjellsbehandling av ellers likeverdige rettshjelpsbehov.<sup>377</sup> Dette problemet gjør seg også gjeldende ved fri sakførsel.

---

<sup>371</sup> Rettshjelploven § 11 andre ledd.

<sup>372</sup> Rettshjelploven § 11 andre ledd.

<sup>373</sup> Hasle (2014) s. 200.

<sup>374</sup> Hasle (2014) s. 51 og 200.

<sup>375</sup> Hasle (2014) s. 72.

<sup>376</sup> Larsen (2019) s. 56 og 109.

<sup>377</sup> Johnsen (2008) s. 85.

### 3.6.3 Fri sakførsel og fritak for rettsgebyr - hovedreglene

#### 3.6.3.1 *Fri sakførsel for norske domstoler*

Retts hjelp i saker for de alminnelige domstolene, særdomstolene<sup>378</sup>, og visse forvaltningsorganer gis som fri sakførsel.<sup>379</sup> De aktuelle forvaltningsorganene er trygderetten, fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og kontrollkommissjonen for psykisk helsevern.<sup>380</sup>

Fri sakførsel kan gis med og uten behovsprøving. Uten behovsprøving gis fri sakførsel i følgende situasjoner:

- til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen, til ofre i saker om tvangsekteskap
- til vernepliktige i de samme sakene som vernepliktige kan få fritt rettsråd i samt saker om fritak for tjeneste i Forsvaret av overbevisningsgrunner
- for den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av tvangstiltak i helse- og sosialsektoren
- for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudsmannen
- visse saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven
- i saker om fratakelse av rettslig handleevne, og til barn som får oppnevnt advokat etter barneloven.<sup>381</sup>

I tillegg innvilges fri sakførsel med behovsprøving i visse saker etter barneloven og barnebertføringskonvensjonen.<sup>382</sup> Fritak for rettsgebyr innvilges ofte i forbindelse med fri sakførsel, men kan også innvilges selvstendig. Vilkåret er at søkeren oppfyller behovskriteriene.<sup>383</sup>

I 2019 innvilget domstolene fri sakførsel i 4232 saker for tingrettene og 419 anker over dom i lagmannsrettene.<sup>384</sup> I tillegg innvilget Fylkesmannen fri sakførsel i 372 saker.<sup>385</sup>

#### 3.6.3.2 *Fritt rettsråd i forbindelse med klager til EMD*

Fri retts hjelp etter retts hjelploven må «gjelde oppdrag som det er naturlig at advokat her i riket utfører».<sup>386</sup> Det kan unntaksvis innvilges fritt rettsråd til bistand ved utenlandsk domstol eller

---

<sup>378</sup> Unntatt jordskifteretten, som gis som fritt rettsråd jf. retts hjelploven § 10.

<sup>379</sup> Retts hjelploven § 15.

<sup>380</sup> Disse angis retts hjelploven § 17.

<sup>381</sup> Retts hjelploven § 16 første ledd.

<sup>382</sup> Retts hjelploven § 16 andre ledd.

<sup>383</sup> Retts hjelploven § 22 første og andre ledd.

<sup>384</sup> Holm (2020).

<sup>385</sup> Jensen (2020) s. 24.

<sup>386</sup> Retts hjelploven § 4 andre ledd første punktum.

forvaltningsorgan,<sup>387</sup> herunder for den som er part i sak som er tatt til behandling av EMD.<sup>388</sup> Adgangen er etter ordlyden først aktuell når saken «er tatt til behandling». Etter Statens sivilrettsforvaltnings praksis er dette når EMD har bedt norske myndigheter om en uttalelse i saken.<sup>389</sup> Bestemmelsen gir dermed ikke i utgangspunktet rettshjelp i forbindelse med utforming av klage til EMD. Samtidig kan det tenkes at det innvilges fritt rettsråd til slike klager etter unntaksbestemmelsen, for eksempel hvis Høyesterett har avsagt dom i saken under dissens og dissensen gjelder forståelsen av forpliktelser etter EMK. Det kan også tenkes at staten vil innvilge en søknad om fri rettshjelp i slike tilfeller for å sikre en effektiv oppfyllelse av retten til «effective remedy» etter EMK artikkel 13.

EMD har en egen rettshjelpsordning, og rettshjelplovens dekning er subsidiær til denne jf. rettshjelploven § 5 første ledd.<sup>390</sup> EMDs rettshjelpsordning er utledet av EMK artikkel 34, som fastsetter at «the Court may receive applications from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto». Ordningen er kritisert for ikke å dekke omkostningene, og domstolen har uttalt at rettshjelpen ikke er ment å dekke utgiftene fullt ut, men at den skal være et bidrag.<sup>391</sup> Dette er bakgrunnen for at rettshjelploven fikk en egen hjemmel for å innvilge rettshjelp når en sak er tatt til behandling av EMD.

Ettersom rettshjelpen som utgangspunkt ikke dekkes før saken er tatt til behandling, må den som vil klage en sak inn for EMD enten utforme klagen på egenhånd, ha økonomi til å betale en advokat for jobben, eller finne en advokat som er villig til å påta seg oppdraget med usikker betaling. For å skrive en god klage til EMD vil det ofte være nødvendig å orientere seg i domstolens praksis, noe som kan være krevende uten juridisk kompetanse. Dermed kan det tenkes å oppstå en skjevhet i adgangen til å klage til EMD, som igjen kan få konsekvenser for utformingen av prejudikatsretten. I tillegg gjør den begrensede adgangen at den rettssikkerhetsmekanismen individklagesystemet etter EMK er ment å være, i realiteten ikke er tilgjengelig for alle.

---

<sup>387</sup> Rettshjelploven § 4 andre ledd siste punktum.

<sup>388</sup> Rettshjelploven § 12 første ledd nr. 1.

<sup>389</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 67.

<sup>390</sup> Rettshjelploven § 5 første ledd. Bestemmelsen henviser ikke konkret til EMDs rettshjelpsordning, men er ikke uttømmende jf. ordlyden «herunder».

<sup>391</sup> Innst. S. nr. 181 (1999-2000) s. 7.

### 3.6.4 Behovsprøving og egenandel

For å få innvilget behovsprøvd fri rettshjelp, må søkeren ha inntekt og formue under visse grenser fastsatt av departementet.<sup>392</sup> Inntektsgrensen er fastsatt til 246 000 kroner per år for enslige, og 369 000 kroner per år for ektefeller og samboere. Formuesgrensen er fastsatt til 100 000 kroner.<sup>393</sup> Ved vurderingen legges brutto inntekt og netto formue til grunn.<sup>394</sup>

Ved behovsprøvd fri rettshjelp skal alle mottakere med en årlig brutto inntekt over 100 000 kroner betale en egenandel. Ved fritt rettsråd er egenandelen fastsatt til én gang den offentlige salærsatsen, mens den ved fri sakførsel skal utgjøre 25 % av sakskostnadene, oppad begrenset til åtte ganger den offentlige salærsatsen.<sup>395</sup> Den offentlige salærsatsen var i 2019 1040 kroner per time.<sup>396</sup> Egenandelen skal betales på forskudd til advokaten eller rettshjelperen.<sup>397</sup>

At inntektsgrensen for egenandel for behovsprøvd rettshjelp er satt til 100 000 kroner, innebærer at de aller fleste må betale en del av utgiftene selv. Når egenandelene blir høye, får det betydning for adgangen til å benytte seg av rettshjelpen, også for søkere som innvilges fri rettshjelp. Dersom egenandelene blir så høye at personer i realiteten er avskåret fra å benytte den frie rettshjelpen, kan dette i konkrete tilfeller medføre en krenkelse av retten til tilgang til domstolene etter EMK artikkel 6 nr. 1.<sup>398</sup> Egenandelene i rettshjelpsordningen er imidlertid relativt lave. Ved fritt rettsråd tilsvarer egenandelen én gang salærsatsen.<sup>399</sup> Ved fri sakførsel er egenandelen begrenset til 25 % av utgiftene eller 8 ganger salærsatsen, altså et tak på 8480 kroner.<sup>400</sup>

Ettersom behovsprøvkriteriene er fastsatt i nominelle beløp, medfører den økonomiske utviklingen at færre og færre oppfyller vilkårene, og dermed at en stadig lavere andel av befolkningen omfattes av rettshjelpsordningen. Som følge av dette går utgiftene til behovsprøvd fri rettshjelp ned år for år.<sup>401</sup> I 2017 var det bare 9 prosent av den voksne befolkningen som hadde inntekt under inntektsgrensen for behovsprøvd fri rettshjelp.<sup>402</sup> I realiteten er det bare personer med svært lav inntekt som kvalifiserer til behovsprøvd fri rettshjelp.

---

<sup>392</sup> Rettshjelploven § 11 andre ledd og § 16 andre ledd.

<sup>393</sup> Rettshjelpforskriften § 1-1.

<sup>394</sup> Rettshjelpforskriften § 1-3.

<sup>395</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 29 - 30.

<sup>396</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2018). I 2020 er satsen justert til 1060 kroner per time.

<sup>397</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 30.

<sup>398</sup> Se punkt 2.2.1.

<sup>399</sup> Rettshjelpforskriften § 2-1 andre ledd.

<sup>400</sup> Rettshjelpforskriften § 2-1 tredje ledd.

<sup>401</sup> Se for eksempel Fossen (2018).

<sup>402</sup> NOU 2020: 5 s. 16.

Tabellen nedenfor viser husholdningers medianinntekt i 2018.<sup>403</sup>

**Tabell 7: Husholdningers medianinntekt 2018.**

Alle husholdninger	524200
Aleneboende under 45 år	303800
Aleneboende 45-64 år	339000
Aleneboende 65 år og eldre	274000
Par uten barn, eldste person under 45 år	629900
Par uten barn, eldste person 45-64 år	792100
Par uten barn, eldste person 65 år og eldre	590200
Par med barn, yngste barn 0-6 år	787700
Par med barn, yngste barn 7-17 år	918600
Par med voksne barn, yngste barn 18 år og eldre	1029400
Enslig mor/far med barn 0-17 år	421200
Enslig mor/far med voksne barn, 18 år og eldre	566600

Den laveste medianinntekten per år i 2018 var 274 000 kroner for eldre aleneboende. Inntekten er 25 000 kroner høyere enn inntektsgrensen for enslige. Den laveste medianinntekten for par er 590 200 kr, det vil si over 220 000 kroner mer enn inntektsgrensen for par. At de laveste medianinntektene er langt høyere enn inntektsgrensene for behovsprøvd fri rettshjelp indikerer at inntektsgrensene er for lave.

Tabellen nedenfor viser husholdningers inntekt gruppert i like tideler.<sup>404</sup>

**Tabell 8: Husholdningers inntekt etter like tideler i 2018. Høyeste inntekt i tidelen.**

Tidel	Årsinntekt 2018
Tidel 1	256000
Tidel 2	351000
Tidel 3	452000
Tidel 4	551000
Tidel 5	666000
Tidel 6	813000
Tidel 7	986000
Tidel 8	1194000
Tidel 9	1526000
Tidel 10	Data ikke tilgjengelig.

Som tabellen viser, har samtlige grupper høyere inntekt enn inntektsgrensen for enslige. De to nederste gruppene har lavere inntekt enn inntektsgrensen for par. Tabellen skiller ikke på typer

<sup>403</sup> Statistisk sentralbyrå (2019).

<sup>404</sup> Inntektsstatistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrå (u.å.b).



husholdninger, slik at det ikke er mulig å se hvor stor andel av de to nederste gruppene som er par. Det er likevel klart at inntektsgrensen er satt svært lavt når selv den nederste inntektsgruppens inntekt overstiger inntektsgrensen for enslige.

### 3.6.5 Omfanget av rettshjelp som kan dekkes

Fritt rettsråd omfatter i utgangspunktet nødvendige utgifter til rådgivning og bistand fra advokat for å håndtere et aktuelt problem.<sup>405</sup> At problemet må være aktuelt gjør at visse rettslige spørsmål av mer hypotetisk eller fremtidig karakter ikke omfattes. Dette vilkåret får neppe selvstendig betydning når det sammenholdes med angivelsen av hvilke sakstyper det kan gis fritt rettsråd i.

Hva som anses som nødvendige utgifter er nærmere regulert i salærforskriften og stykkprisforskriften. Timeprisen for advokater som jobber på offentlig rettshjelpssats kalles salærsats, og fastsettes av departementet. I 2019 var satsen 1040 kroner. Stykkprisforskriften fastsetter hvor mange timers arbeid en advokat får dekket salær for i de ulike sakene. Den laveste stykkprisen ved fritt rettsråd er fastsatt til tre ganger den offentlige salærsatsen, mens den høyeste er 12 ganger salærsatsen.<sup>406</sup> For fri sakførsel er laveste stykkpris 2,4 ganger den offentlige salærsatsen.<sup>407</sup> I de fleste saker med fri sakførsel beregnes advokatsalæret med utgangspunkt i medgått tid.<sup>408</sup> I 2017 var det gjennomsnittlige omfanget av advokatbistand fem timer i utlendingssaker som ble behandlet i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, og 90 timer i barnevernssaker som ble behandlet i fylkesnemnda og tingretten.<sup>409</sup> Dette illustrerer at retten til rettshjelp kan inneholde et helt ulikt omfang av bistand for ulike saker som er prioritert i rettshjelploven.

Dersom rettshjelperens samlede faktiske tidsbruk overstiger det dobbelte av den fastsatte stykkprisen i et fritt rettsråd, eller over 50 % av stykkprisen ved fri sakførsel, kan det søkes om at bevillingen til fri rettshjelp utvides. Det er henholdsvis fylkesmannen og fylkesnemnda eller retten som avgjør disse søknadene.<sup>410</sup>

---

<sup>405</sup> Rettshjelploven § 14 første ledd.

<sup>406</sup> Stykkprisforskriften § 5.

<sup>407</sup> Stykkprisforskriften § 6.

<sup>408</sup> NOU 2020: 5 s. 97.

<sup>409</sup> NOU 2020: 5 s. 226.

<sup>410</sup> Stykkprisforskriften § 5 femte ledd og § 6 andre ledd.

I tillegg kan både fritt rettsråd og fri sakførsel omfatte «vesentlige og nødvendige utgifter» i tilknytning til saken, slik som utgifter til sakkyndige.<sup>411</sup> Fri sakførsel omfatter også behandling i ankeinstansen dersom motparten anker etter at søkeren fikk medhold, og kan etter søknad dekke motpartens sakskostnader.<sup>412</sup>

Antall timer advokaten kan heve salær for, får betydning for omfanget av rettshjelpen som gis i den enkelte sak. I en undersøkelse utført av Advokatforeningen, oppga over 40 % av respondentene at de som regel avviser å gi rettsråd i utlendingssaker fordi stykkprisen er for lav, og mellom 25 % og 35 % svarte det samme angående foreldretvister, skiftesaker og trygdeklager.<sup>413</sup> Det er også kjent at mange advokater opplever at stykkprisene og salærsatsen går utover kvaliteten på rettshjelpen som gis i rettsrådssakene.<sup>414</sup> I en annen rapport fra 2019 svarte tre av ti advokater at de ønsket å ta færre oppdrag dekket av offentlig salær. Av disse begrunnet åtte av ti advokater svaret sitt med at salærsatsen er for lav, og seks av ti med at stykkprisen er for lav. Det ser altså ut til at betalingen advokatene får i rettshjelpssakene gjør disse sakene mindre attraktive å jobbe med.<sup>415</sup> Dette indikerer at stykkprisordningen bidrar til at rettshjelpstilbudet i disse sakene svekkes, ved at klienten ikke får nok hjelp, at advokater avviser sakene eller at de flinkeste advokatene lar være å ta disse sakene.

Å få medhold i domstolene innebærer ikke automatisk at den seirende parten får praktisk gjennomslag. Fri sakførsel dekker ikke bistand til å få gjennomført dommen. Dersom advokaten bistår med for eksempel en begjæring om tvangsfullbyrdelse etter at klienten har fått medhold i et krav hos domstolene, må arbeidet søkes dekket som fritt rettsråd.<sup>416</sup> Tvangsfullbyrdeskompetansen er lagt til namsmannen, som har veiledningsplikt i slike saker.<sup>417</sup>

I «særlige tilfeller» kan en bevilling til fri sakførsel «helt eller delvis dekke saksomkostningsansvar overfor motparten».<sup>418</sup> Slike søknader skal avgjøres av fylkesmannen.<sup>419</sup> Ordlyden «særlige tilfeller» tilsier at terskelen for å få innvilget dekning av motpartens sakskostnader er høy. I saker hvor Sivilombudsmannen har anbefalt søksmål, skal motpartens sakskostnader dekkes uavhengig av søkerens økonomiske situasjon. I andre saker

---

<sup>411</sup> Rettshjelploven § 14 andre ledd og § 22 andre ledd.

<sup>412</sup> Rettshjelploven § 22 tredje og fjerde ledd.

<sup>413</sup> NOU 2020: 5 Statistisk vedlegg s. 13.

<sup>414</sup> Se blant annet NOU 2020: 5 s. 112 og s. 227.

<sup>415</sup> Midttømme (2019) s. 37.

<sup>416</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) punkt 7.2.8.

<sup>417</sup> Tvangsfullbyrdesloven §§ 2-1 og 2-2 og forvaltningsloven § 11 første ledd jf. § 1.

<sup>418</sup> Rettshjelploven § 22 fjerde ledd.

<sup>419</sup> Rettshjelpforskriften § 4-3.

skal det føres en restriktiv praksis.<sup>420</sup> Adgangen til å la motpartens sakskostnader omfattes av fri sakførsel er innført av hensyn til den som har vunnet saken. Vurderingen tar derfor utgangspunkt i motpartens økonomiske situasjon. Når motparten har god økonomi, er utgangspunktet at sakskostnadene ikke dekkes av fri sakførsel. I praksis ses det hen til inntektsgrensen for behovsprøvd fri rettshjelp, som ikke skal overstiges «i vesentlig grad».<sup>421</sup> Dersom motpartens inntekt overstiger inntektsgrensen, må parten som fikk fri sakførsel som regel dekke motpartens sakskostnader selv.

### 3.6.6 Rettshjelp i ikke-prioriterte saker

Rettshjelploven gir en viss adgang til etter søknad å innvilge rettshjelp utenfor de prioriterte sakene. Bestemmelsen som gir slik adgang er likelydende for fritt rettsråd og fri sakførsel. Før det gis rettshjelp utenfor lovens hovedregler, skal det alltid undersøkes om rettshjelp kan dekkes etter noen av de prinsipale ordningene.<sup>422</sup>

Når det gjelder rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene, kan fri rettshjelp unntaksvis gis i andre saker enn de loven angir «dersom det økonomiske vilkåret (...) er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd».<sup>423</sup> Adgangen er snever, og «[u]tgangspunktet er at det som regel ikke skal gis fritt rettsråd i andre saker enn de som er positivt nevnt».<sup>424</sup> Vilkåret om at saken «objektivt sett» må berøre søker i «særlig sterk grad» er presisert til å innebære at det ikke holder at søker mener å ha et problem av en slik karakter, men at «saken mer allment kan antas å berøre folk personlig i særlig sterk grad». I vurderingen ses det også hen til den økonomiske verdien som er omtvistet.<sup>425</sup>

Søknader om rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene skal som hovedregel avslås på rettsområder der det offentlige har veiledningsplikt.<sup>426</sup> I klagesaker anses veiledningsplikten å ikke ivareta rettshjelpsbehovet fullt ut. I slike tilfeller skal søknaden om rettshjelp vurderes innvilget etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 11 tredje ledd.<sup>427</sup>

---

<sup>420</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) punkt 8.2.

<sup>421</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) punkt 8.2.

<sup>422</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 44 jf. rettshjelploven § 5. Se punkt 3.6.1.

<sup>423</sup> Rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd.

<sup>424</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 44.

<sup>425</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 44.

<sup>426</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 22.

<sup>427</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2017) s. 22.

### 3.6.7 Dispensasjon fra de økonomiske vilkårene

Dispensasjon fra de økonomiske vilkårene kan gis «dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon».<sup>428</sup> Dette gjelder både behovsprøving i prioriterte saker, og utgangspunktet om at de økonomiske vilkårene må være oppfylt også for de uprioriterte sakene. Vurderingen av hva som er «betydelige» utgifter er en forholdsmessighetsvurdering. «Jo større inntekts- og formuesoverskridelsen er, desto større må utgiftene være før det er aktuelt å innvilge fri rettshjelp.»<sup>429</sup>

Praksis legger til grunn en fast dispensasjon fra inntektsgrensen for søkere som forsørger barn. Til slike søkere kan det innvilges behovsprøvd eller uprioritert rettshjelp når søkerens inntekt overskrider inntektsgrensen med inntil 20 000 kroner. Begrunnelsen er at disse kan sies å ha en «objektivt konstaterbar utgift som innebærer at omkostningene til juridisk bistand vil kunne bli betydelige selv om rettsrådet ikke er spesielt omfattende.»<sup>430</sup> Som figur 2 viser, er medianinntekten for aleneboende med både voksne og mindreårige barn langt høyere enn inntektsgrensen. Dispensasjonen på 20 000 kroner utgjør dermed ingen forskjell for tilgangen til rettshjelp for husholdninger med inntekt omtrent lik medianen.

I andre tilfeller er det forholdsmessighetsvurderingen som er avgjørende, og terskelen for dispensasjon er høy. Som illustrasjon kan det nevnes at det sjelden tillegges avgjørende vekt at en søker er under gjeldsordning eller pålagt utleggstrekk, og vurderingen for slike søkere tar utgangspunkt i søkers brutto inntekt, og ikke hva som er disponibelt etter trekket.<sup>431</sup>

Ved inntektsoverskridelser over 20 000 kroner gis det bare helt unntaksvis dispensasjon fra de økonomiske vilkårene. En slik dispensasjon krever at det er gitt minimum 30 timer juridisk bistand, og at advokaten gir en spesielt grundig redegjørelse for tidsbruken.<sup>432</sup>

Når det gjelder fri sakførsel, presiseres det at det ikke er tilstrekkelig for dispensasjon fra inntektsgrensen at saker for domstolene normalt sett er svært kostbare.<sup>433</sup> For at dispensasjon skal være aktuelt, må det sannsynliggjøres at «saken vil medføre kostnader klart utover en

---

<sup>428</sup> Rettshjelploven § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd.

<sup>429</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 28.

<sup>430</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 28.

<sup>431</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 28.

<sup>432</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 29.

<sup>433</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 29.

gjennomsnittssak for domstolen på det aktuelle saksfeltet (ca 50 % mer)».<sup>434</sup> Dermed settes terskelen for dispensasjon svært høyt også i sakførselsaker.

### 3.7 Andre rettshjelpstilbud

I tillegg til rettshjelp etter rettshjelploven, finnes en rekke andre rettshjelpstilbud.<sup>435</sup> Fagforeninger tilbyr ofte rettshjelp til sine medlemmer og målgrupper, og rettshjelp innenfor avgrensede områder inngår i økende grad i forsikringsavtaler.<sup>436</sup> Disse er i utgangspunktet ansett som prinsipale rettshjelpsordninger som skal benyttes før det kan innvilges fri rettshjelp etter rettshjelploven.<sup>437</sup> I tillegg finnes det en rekke rettshjelpstilbud som ikke omtales i rettshjelploven, og som dermed ikke utløser subsidiaritetsprinsippet.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet kan «når særlige grunner foreligger» gi spesielle rettshjelptiltak tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet.<sup>438</sup> De studentdrevne rettshjelptiltakene har en slik tillatelse. I 2019 ble det bevilget omtrent 56 millioner kroner over statsbudsjettet til de spesielle rettshjelptiltakene.<sup>439</sup> Selv om tiltakene i stor grad er statsfinansierte, er det ingen formell rettighet å få hjelp fra rettshjelptiltakene. Tiltakene velger selv hvilke klienter som skal få hjelp og hvor mye hjelp de skal få, basert på ulike kriterier. Kriteriene skal fange opp behov, men må også veies mot tiltakenes kapasitet.

I 2019 behandlet de studentdrevne rettshjelptiltakene til sammen 20 559 saker.<sup>440</sup> I tillegg kommer flere andre rettshjelptiltak som også har tillatelse fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet til å drive rettshjelpsvirksomhet. Det spesielle rettshjelpsstiltakene står derfor for en betydelig del av rettshjelpen som gis.

De studentdrevne rettshjelptiltakenes målsetting er å utfylle rettshjelploven. Rettshjelploven er dermed ikke subsidiær til disse tiltakene. Tiltakene innretter sin virksomhet slik at de kan være et supplement til den offentlige rettshjelpsordningen,<sup>441</sup> og henviser klientene til advokat hvis de har krav på rettshjelp etter rettshjelploven. I tillegg satses det på oppsøkende virksomhet, som er vanskelig å drive innenfor rammene av rettshjelploven. I en del av sakene gis det helt kort veiledning, for eksempel om hvor i systemet en kan få hjelp. Dette er en type lavterskel

---

<sup>434</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 29.

<sup>435</sup> For en mer fullstendig oversikt, se Johnsen (2008) s. 26 flg.

<sup>436</sup> Det lar seg ikke gjøre å kartlegge omfanget av alle disse rettshjelpstilbudene innenfor rammene av denne rapporten.

<sup>437</sup> Rettshjelploven § 5 første ledd.

<sup>438</sup> Jf. domstolloven § 218 andre ledd nummer 3 andre punktum.

<sup>439</sup> Prop. 1 S (2018-2019) s. 197.

<sup>440</sup> Jonassen (2020) s.24, Tønnessen (2020) s. 11, Wilhelmsen (2020) s. 15 og Gabrielsen (2020) s. 16.

<sup>441</sup> Tønnessen (2020) s. 5.

rådgivning som i sin helhet faller utenfor rettshjelplovens virkeområde. Videre gis en stor del av hjelpen som partsrepresentasjon ved mekling, for eksempel i tvister med huseier, arbeidsgiver eller kreditor. Også her er rettshjelpen fra studentrettshjelpstiltakene innrettet mot et tidlig stadium av tvisten. For eksempel dekkes husleiesaker etter rettshjelploven først når det er tale om å bestride en utkastelse, mens rettshjelptiltakene kan bistå i kommunikasjonen med huseieren lenge før en utkastelse blir aktuelt. De spesielle rettshjelptiltakene var i utgangspunktet ekstraordinære tiltak, men er nå å regne som permanente.

I tillegg til rettshjelptiltakene som er regulert av domstolloven, finnes det interesseorganisasjoner som yter rettshjelp. Forbrukerrådet er et eksempel på dette. Forbrukerrådet gir rådgivning og tilbyr mekling, og har i tillegg etablert en advokatordning, som har til formål å søke rettslig avklaring i domstolene i forbrukerspørsmål av prinsipiell karakter. Vilkårene for å få støtte fra advokatordningen er at saken må reise rettslige spørsmål av prinsipiell karakter, ha vært forsøkt meklet og hvis mulig ha vært behandlet i et relevant utenrettslig tvisteløsningsorgan.<sup>442</sup> For noen forbrukere kan advokatordningen bidra til å sikre retten til tilgang til en domstol.

Inspirert av prøveprosjektet med førstelinjerettshjelp, arrangerer Advokatforeningen advokatvakter i sine kretser. Der kan publikum få gratis juridisk rådgivning i inntil 30 minutter, og eventuelt avtale videre møter med advokaten. En undersøkelse utført av Advokatforeningen viste at ca. 70 % av brukerne fikk saken sin løst i løpet av de 30 minuttene.<sup>443</sup>

Oslo kommune har et tilbud om fri rettshjelp. Oslo kommune fri rettshjelp mottok 4390 henvendelser i 2018. Kontoret er bemannet med advokater i deltidsstillinger og yter rettshjelp både innenfor og utenfor rettshjelploven. I 2018 gjaldt over halvparten av henvendelsene andre sakstyper enn rettshjelplovens prioriterte områder, og et stort flertall av klientene hadde lavere inntekt enn inntektsgrensen for behovsprøvd fri rettshjelp.<sup>444</sup>

Felles for de alternative rettshjelptilbudene er at de i yter rettshjelp på et tidlig stadium av saken. At tilstrømningen til disse tilbudene er høy, viser at det er behov for denne typen rettshjelp.

---

<sup>442</sup> Forbrukerrådet (2015) s. 3.

<sup>443</sup> Advokatforeningen (u.å.).

<sup>444</sup> Roli (2019).

### **3.8 Rettshjelpsutvalgets forslag til ny rettshjelplov**

#### **3.8.1 Flertallets forslag**

Utvalgets flertall har foreslått en ny rettshjelplov, som inneholder flere endringer i den offentlige rettshjelpsordningen. Lovforslaget innebærer en utvidelse av lovens virkeområde, men opprettholder ordningen med at markedet tilbyr subsidiert rettshjelp. Loven skal etter forslaget hete «Lov om støtte til rettshjelp». Dette indikerer at rettshjelpen ikke skal være helt fri. Allerede etter dagens lov kreves det en viss egenbetaling. På den måten får den nye loven en mer betegnende tittel.

Etter den foreslåtte formålsbestemmelsen skal den nye loven «legge til rette for at alle får mulighet til å identifisere og ivareta sine rettslige interesser», og utvalget har som mål at den nye loven skal bidra til at flere saker løses på et tidligere stadium.

Utvalget foreslår nye kriterier for behovsprøving. Den økonomiske behovsprøvingen skal ta utgangspunkt i et beregningsgrunnlag som tar hensyn til inntekt, formue, gjeldsbyrde og forsørgerbyrde, på den måten at utgifter til å betjene gjeld og forsørge barn gir et fratrekk. Det skilles også mellom boligformue og annen formue. Inntektsgrensen foreslås hevet til et beregningsgrunnlag på fem ganger folketrygdens grunnbeløp (G), slik at grensene automatisk justeres i samsvar med den økonomiske utviklingen ellers i samfunnet.

Videre foreslår utvalget høyere egenandeler. Egenandelen skal beregnes som en funksjon av beregningsgrunnlaget, og spenner fra 5 % til 75 % av rettshjelpsutgiftene. Rettshjelpsutgiftene inkluderer alle utgifter tilknyttet saken, herunder utgifter til tolk og sakkyndig. Det foreslås ikke noe tak på egenandelene. Til forskjell fra dagens ordning skal alle betale egenandel, også mottakere med en inntekt under 1 G. I dagens ordning er det advokaten som skal kreve inn egenandelen, og mange advokater rapporterer om at de ofte ikke får dekket egenandelen. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at Statens innkrevingsentral (SI) skal overta ansvaret for å kreve inn egenandelen.

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med prioriterte og ikke-prioriterte saker. Reguleringen av rettshjelp til saker uten behovsprøving foreslås flyttet ut av rettshjelploven og over i særlovgivningen. Begrunnelsen er blant annet å tydeliggjøre hvordan rettshjelpsmidlene i de behovsprøvede sakene brukes. I tillegg foreslås det en omlegging av hvordan barnevernssaker behandles i domstolene, med sikte på å redusere antall rettsdager og dermed kutte kostnader.

I hovedsak foreslås dagens prioriterte saker videreført, med noen justeringer. Utvalget foreslår å innføre rettshjelp uten behovsprøving i følgende saker:

- Klage og vurdering av klage i sossalsaker

- Saker om oppheving av gjeldsordning
- Saker om lønnsinndrivelse (for arbeidstaker)
- Saker om erstatningskrav mot det offentlige på bakgrunn av psykiske skader, for eksempel mobbing i skolen eller manglende tiltak fra barnevernet
- Saker om utkastelse fra leiebolig også på andre grunnlag enn oppsigelse av leieforholdet (for leietaker), unntatt der leietakeren kan få bistand ved å klage til Husleietvistutvalget
- Saker om barne bortføring for alle parter. I dag gis prioritert rettshjelp kun til den parten som har fått sitt barn bortført fra Norge.
- Saker om vurdering av klage etter folketrygdloven. I dag gis rettshjelp kun til selve klagen.
- Saker for lagmannsretten der den offentlige parten anker en sak hvor den private part har vunnet i Trygderetten

I tillegg foreslås det å innføre rettshjelp uten behovsprøving til barn som er plassert på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige, og som blir utsatt for tvang. Utvalget foreslår å innføre behovsprøving i saker der voldsofre reiser krav mot gjerningspersonen om erstatning for personskade, og å fjerne behovsprøvingen for rettshjelp i saker for EMD.

Utvalget foreslår å gjøre følgende sakstyper uprioriterte:

- Saker om inngåelse og oppløsning av ekteskap
- Saker om ektefellebidrag og ektefellepensjon
- Saker om barnetrygd
- Saker om voldsoffererstatning fra staten
- Saker om tvangsekteskap der forholdet ikke er anmeldt
- Rettshjelp til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse

Utvalget foreslår at adgangen til å innvilge rettshjelp utenfor de prioriterte sakstypene utvides noe, for eksempel der saken har stor betydning for søkeren eller er av prinsipiell interesse. For straffegjennomføringssaker foreslås det at det settes av midler til en spesiell advokatordning i fengsler, men dette skal ikke lovfestes i den nye rettshjelploven. Utvalget foreslår også å innføre en digital chat-tjeneste som skal gi rådgivning på et tidlig stadium.

Når det gjelder omfanget av rettshjelpen som gis, foreslår utvalget å erstatte stykkprisordningen med et fastsatt timetak. Timetaket i rettsrådsakene åpner for en høyere tidsbruk enn dagens stykkprisordning. Stykkprisordningen skal likevel beholdes i utlendingssaker og innføres i saker for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern. Fastsettelsen av timetak skal skje etter mer standardiserte prosedyrer enn innvilgelsen av rettshjelp etter medgått tid, og det skal skje på forhånd. Som et generelt utgangspunkt foreslår utvalget et tak på 15 timer. Ved saker for domstolene skal fastsettelsen av timetaket skje i planmøtet.



Utvalget foreslår at rettshjelpsforvaltningen samles i ett nytt forvaltningsorgan, men at domstoler og advokater fortsatt skal kunne innvilge rettshjelp i såkalte kurante tilfeller.

### 3.8.2 Dissens og særuttalelse fra medlemmet Moksness

Medlemmet Moksness har tatt dissens fra flertallets utredning. Dissensen går i hovedsak ut på at Moksness mener at rettshjelpsordningen bør organiseres på en annen måte. Særuttalelsen trekker frem og bygger på tidligere rettshjelpsforskning. Det foreslås tre modeller for rettshjelp: rettssentere, jusshus og rettshjelp til barn og unge.

Rettssentermodellen skal ha som hovedoppgave å utvikle en førstelinjetjeneste som skal være gratis for alle. Førstelinjerettshjelpen har en ramme på en time, og skal gi bistand til å identifisere juridiske problemer og veilede om hvordan problemet kan løses. Det skal ytes tjenester ved rettssenterets kontor og via tiltak etablert lokalt. I tillegg til advokater, skal førstelinjen ta i bruk alle typer tilgjengelig rådgivningskompetanse. Rettssentrene skal også kunne gi henvisning til videre bistand for de problemene som ikke kan løses innenfor rammene av førstelinjetjenesten. All bistand utover tidsrammen som settes for førstelinjen skal anses som andrelinjen. Dette kan for eksempel være henvisning til et studentdrevet rettshjelptiltak eller til rettshjelp for saker som skal behandles av domstolene, domstollignende organer, klagenemnder og andre tvisteløsningsorganer. For å få rettshjelp i andrelinjen skal det stilles krav om fattigdom, velferdsbehov i saken og betaling av egenandeler. Det foreslås at rettssentrene skal utvikle vilkårene nærmere. Førstelinjen skal altså få kompetanse til å innvilge rettshjelp i form av rettsråd og sakførsel. Dette vil de etter forslaget ha grunnlag for å gjøre på grunn av et stort sakstilfang og god innsikt i brukernes behov. Det foreslås at innvilgelsen skal skje på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering av velferdsnyttene av andrelinjerettshjelp i den konkrete saken.

Det foreslås i første omgang at det etableres to rettssentere – ett i Oslo og ett i Tromsø. Disse skal utvikle premissene for rettssentermodellen, som på sikt skal etableres over hele landet. Rettssentrene skal selv vurdere hvordan modellen skal overføres til resten av landet etter at de har fungert som utviklingsprosjekter.

Rettssenteret skal også ha som oppgave å utvikle et interaktivt tilbud til for hjelp til selvhjelp, drive rettspolitisk og oppsøkende virksomhet og kvalitetssikre de ulike rettshjelptilbyderne, og være sentrale i rettshjelpsforskningen.

I tillegg til rettssentrene foreslås det å opprette jusshus der ulike rettshjelptilbydere kan samlokaliseres, og et eget utviklingsprosjekt for rettshjelp til barn og unge. Rettshjelpen til barn

og unge skal være et landsdekkende tiltak basert på en frivillighetsmodell, hvor hovedpoenget er at rettshjelpen skal være oppsøkende.

### 3.8.3 Vurdering av flertallets forslag

Rettshjelputvalgets flertall foreslår i hovedsak å videreføre dagens rettshjelpsordning. Å inkludere bistand til å «identifisere» rettshjelpsbehov i den foreslåtte formålsbestemmelsen i den nye rettshjelploven kan forstås som en anerkjennelse av at det eksisterer ikke-erkjente rettshjelpsbehov, og at disse kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Dette er positivt. Å gjennomføre denne målsettingen, vil imidlertid kreve en større og mer grunnleggende omlegging av rettshjelpsordningen enn det som foreslås. Når loven legger opp til at den enkelte oppsøker en advokat for rettshjelp, kommer ordningen i spill først når et juridisk problem er identifisert.

De foreslåtte endringene i behovsprøvkriteriene har vært etterspurt av ulike rettshjelpaktører i mange år, og vil medføre at en større del av befolkningen kvalifiserer til behovsprøvd rettshjelp. Det er positivt. Samtidig kan de foreslåtte reglene om egenandeler opp til 75 % av alle utgiftene i tilknytning til saken, gjøre rettshjelpen mindre tilgjengelig for mange som har rett til støtte til rettshjelp. Høye egenandeler kan gjøre det dyrt å benytte seg av rettshjelp, særlig i krevende saker. Det er uheldig om rettshjelploven først og fremst kan benyttes i «kurante» saker. Et alternativ er å innføre graderte tak på egenandelene.<sup>445</sup>

I drøftelsen av egenandeler, tar utvalget utgangspunkt i situasjonen der tvisten står mellom to omtrent likestilte parter, men hvor den ene parten er rett under inntektsgrensen, og den andre er rett over, den såkalte «terskeeffekten». Det er positivt at utvalget søker å unngå forskjellsbehandlingen som følger av terskeeffekten. Det bør i tillegg etterstrebes en større grad av likhet i situasjoner der partene i utgangspunktet er svært ulikt stilt. For eksempel er det antatt at en arbeidsgiver har helt andre ressurser enn en arbeidstaker i en tvist om gyldigheten av en oppsigelse, og at huseier stiller sterkere økonomisk enn en leietaker. I begge disse sakstypene foreslås det at rettshjelpsmottakeren skal betale egenandel. Utvalget bygger sine forslag om egenandel på at de som faller inn under rettshjelpsordningen er overrepresentert i saker for domstolene. Det ser det ut til at undersøkelsen det vises til sammenligner nokså like inntektsgrupper, eksempelvis aleneboende rett over og rett under inntektsgrensen. Undersøkelsen belyser altså ikke hvor villig høyinntektsgruppene er til å gå til sak i forhold til gruppene med lav inntekt. Utvalgets undersøkelse kan dermed like gjerne sees som et uttrykk for at de som ikke får rettshjelp ikke anser det som en reell mulighet å gå til domstolene. At det tas utgangspunkt i to nesten likestilte parter rett utenfor og rett innenfor ordningen i vurderingen

---

<sup>445</sup> Se mer om dette i Jusstudentenes offentlige utredninger 2019: 5.

er egnet til å vurdere likhet for loven mellom nokså like grupper, men ikke hvordan rettshjelploven kan bidra til likestilling mellom parter hvor det i utgangspunktet er større forskjeller.

Rettshjelpsmottakeren skal etter forslaget også betale egenandel i saker der en presumtivt svak part har staten som motpart, som i saker etter folketrygdloven og sosialtjenesteloven. Rettshjelp trekkes frem som et prosessdrivende forhold på borgerens side, uten at de statlige aktørenes i prinsippet ubegrensede tilgang til rettshjelp vektlegges. For å oppnå en større grad av likhet mellom parter der det i utgangspunktet er stor ulikhet, bør rettshjelpsmottakerens egenandel tilpasses motpartens økonomi. Der motparten er en statlig aktør, eller har en inntekt som langt overstiger grensen for behovsprøvd rettshjelp, bør rettshjelpsmottakerens egenandel reduseres.

Forslaget om at utgifter til tolk i konferanser mellom klient og advokat skal inngå i beregningen av egenandelen, er egnet til å sementere forskjellen mellom borgere som har norsk som morsmål og borgere med andre morsmål. Når rettspråket er norsk, har bruk av tolk stor betydning for en parts mulighet til å presentere sin sak for advokaten. Utgifter til tolk bør holdes utenfor beregningen av egenandelen.

Egenandelen skal beregnes etter en utregningsmodell som forutsetter et digitalt utregningsverktøy. Utregningsverktøyet bør være tilgjengelig for den enkelte, slik at det er mulig å beregne hva egenandelen i en sak kan komme til å bli dersom en velger å gå videre med saken. Det bør også tas stilling til hvordan egenandelen skal beregnes i saker der det nettopp er søkerens økonomiske situasjon som er det omtvistede temaet, for eksempel i saker om lønnsinndrivelse, gjeldsordning og sosialsaker.

Drøftelsene av forslaget om å gi Statens innkrevingsentral ansvaret for å kreve inn egenandelen, tar utgangspunkt i statens og advokatenes ståsted. Statens innkrevingsentral er ansett som en «krevende» kreditor for mennesker med svak økonomi, både på grunn av høye renter og manglende forhandlingsrom sammenlignet med private kreditorer. De studentdrevne rettshjelptiltakene har på bakgrunn av dette vært negative til at egenandelinnkrevingen skal ligge hos Statens innkrevingsentral. For å sikre at egenandelen faktisk blir betalt, foreslår utvalget at det stilles krav om at utestående egenandeler betales før det kan innvilges rettshjelp i senere saker. Dette kan medføre at et legitimt rettshjelpsbehov ikke kan dekkes på grunn av økonomiske forhold, til tross for at parten i utgangspunktet har rett til rettshjelp etter rettshjelploven. Det er betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv. Manglende betaling av egenandel er ikke nødvendigvis et uttrykk for manglende betalingsvilje. Det kan like gjerne være et uttrykk for betalingssevne.

Å flytte sakene uten behovsprøving ut av rettshjelploven kan bidra til et mindre oversiktlig rettshjelpssystem, men samtidig gjøre helheten innenfor hver sektor mer oversiktlig ved at ansvaret for rettshjelpen og utformingen av reglene i særlovgivningen knyttes sammen. Samtidig innebærer det en åpning for at de enkelte sektorene vedtar endringer i rettshjelpstilgangen uten at det ses i sammenheng med rettssystemet ellers. Rettshjelpsfeltet er allerede fragmentert. Utvalgets forslag vil kunne bidra til ytterligere fragmentering. Det kan føre til at rettshjelpsdebatten vil stå mellom de saksområdene som er underlagt behovsprøving i rettshjelploven, uten at rettshjelp i saker om for eksempel barnevern og strafferett er en del av diskusjonen overhodet, til tross for at dette utgjør store utgiftsposter. Det finnes saker med stor velferdsmessig betydning uansett saksområde, og derfor er enhver diskusjon tjent med at utgiftsposter inkluderes i diskusjonen uavhengig av hvilken sektor de hører til.

Utvalgets forslag til nye prioriterte saksområder er treffende. Rettshjelp til vurdering av klage etter folketrygdloven er et godt grep som er egnet til å løse saker på et tidlig stadium, uten at det nødvendigvis medfører at det blir sendt en klage. De nye prioriterte områdene er imidlertid ikke egnet til å dekke det store rettshjelpsbehovet som faller utenfor rettshjelplovens prioriterte saker i dag.

Når skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker foreslås opprettholdt, er det positivt at det åpnes for en utvidet anvendelse av unntaksbestemmelsene. At vurderingen av om rettshjelp skal gis utenfor de prioriterte saksområdene vektlegger likhetstrekk med de prioriterte saksområdene, bidrar til å opprettholde de uheldige utslagene av skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker.<sup>446</sup> Denne formuleringen er ikke foreslått videreført i den nye rettshjelploven. Dette er positivt. Den nye unntaksadgangen angir som hovedvilkår «særlige grunner», og angir tilfeller der det særlig kan være aktuelt å innvilge rettshjelp utenfor de prioriterte sakene. Et av tilfellene som trekkes frem er saker av prinsipiell betydning. De fleste vil trenge advokater til å finne frem til, og anføre prinsipielle spørsmål. Det er problematisk om visse saker ikke blir gjenstand for rettsutvikling fordi probleminnehaverne ikke har anledning til å prøve de prinsipielle spørsmålene for domstolene. Det er derfor positivt at utvalget åpner for at rettshjelploven i større grad insentiverer avklaring av prinsipielle spørsmål. Videre skriver utvalget at unntaksadgangen i større grad skal knyttes til kravene som stilles til tilgang til rettshjelp etter EMK artikkel 6 nr. 1. EMK artikkel 6 nr. 1 gir uttrykk for et minstekrav, og kun i forbindelse med tilgang til domstolene (i EMKs forstand). Rettshjelpsbehov og rettssikkerhetsproblemer utenfor domstolene er også viktige, og det bør kunne innvilges rettshjelp etter unntaksbestemmelsen på flere stadier av en sak. Når skillet mellom prioriterte og ikke prioriterte saker opprettholdes, vil dekningen av rettshjelpsbehovet langt på vei avhenge av hvordan unntaksbestemmelsen anvendes.

---

<sup>446</sup> Se punkt 3.6.2.

Utvalget har vurdert rettshjelp i saker om straffegjennomføring særskilt, men det foreslås ingen lovfestet rett til rettshjelp i straffegjennomførings saker. Utvalget foreslår at det skal etableres «en ordning som sikrer innsatte bedre rettshjelp enn i dag», og at noen advokater kan få «betalt for å jobbe en viss andel av tiden med rettshjelp i saker knyttet til straffegjennomføring». Hvordan dette skal gjennomføres er ikke nærmere forklart, annet enn at arbeidet kan settes i sammenheng med tilsynsrådenes virksomhet. Tilsynsrådene har imidlertid mottatt alvorlig kritikk, blant annet for uklart mandat og manglende systematikk, ansvar og oppfølging. Etter en utredning på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet våren 2020 foreslo professor Eivind Smith en helt ny tilsynsordning med tre fast ansatte medlemmer i et nasjonalt tilsynsråd, krav om at leder og nestleder må oppfylle de samme krav som stilles for å bli dommer, og med et klarere mandat.<sup>447</sup> Frem til en ny tilsynsordning er på plass, bør ikke andre rettssikkerhetsordninger tillegges tilsynsrådets ansvarsområde. Dersom utvalgets foreslåtte ordning med rettshjelp i fengsler skal innføres, må det klargjøres hvordan det skal bestemmes hvilke advokater som deltar i ordningen, fordeling av advokater i de ulike regionene, hvordan tilgjengeligheten skal sikres og hvordan midlene skal fordeles i løpet av året.

Utvalget foreslår at det etableres en chat-tjeneste med digital rådgivning. Det utdypes ikke nærmere hvordan denne skal utformes, hvem som skal drifte den og hva slags råd en kan få fra denne tjenesten. En digitalisert rådgivningstjeneste kan være interessant i lys av det store behovet for rådgivning på et tidlig stadium. Også visse former for tvisteløsning kan antakelig gjennomføres ved bruk av digitale hjelpemidler. I Nederland er det gjennomført en prøveordning med digital tvisteløsning i skilsmisssaker. Erfaringen fra prosjektet var at publikum var positive, men at den finansielle og rettslige reguleringen ikke var på plass.<sup>448</sup> Slike løsninger kan være interessante også i Norge. Samtidig er det avgjørende at rettsråd er tilgjengelig også for den delen av befolkningen som mangler digital kompetanse.

### 3.8.4 Vurdering av dissensen og særuttalelsen

Dissensen overlater det meste av utviklingen til de foreslåtte rettssentrene. En rekke forslag er derfor ikke utformet konkret nok til at de kan kommenteres her. Generelt ser dissensen i større grad den offentlige rettshjelpsordningen i et større perspektiv enn flertallet. Rettshjelpsordningen etter dissensen omfatter langt mer enn rettshjelp som gis etter rettshjelploven i dag.

---

<sup>447</sup> Smith (2020a).

<sup>448</sup> Barendrech (2017).

Den foreslåtte rettssentermodellen er en ambisiøs modell som antakelig er egnet til å dekke en langt større del av rettshjelpsbehovet enn dagens ordning, og som søker å tilpasse rettshjelpen til de ulike klientgruppene. En førstelinjeordning for rettshjelp har lenge vært etterspurt i rettshjelpsmiljøet, og det er positivt at dette trekkes frem på nytt.

Det uttales at jusshus-modellen og rettshjelp til barn og unge skal ta utgangspunkt i rettssentermodellen. Det er noe uklart hva som skiller jusshusmodellen fra rettssentermodellen. Hovedbudskapet i jusshusmodellen ser ut til å være at rettshjelpsyttere bør samlokaliseres for å unngå at klienter henvises frem og tilbake, men dette ser også ut til å være sentralt i utformingen av rettssentermodellen. Samlokalisering er en god tanke. Det er imidlertid ingen automatikk i at klienter ikke henvises frem og tilbake mellom ulike tiltak selv om tiltakene er lokalisert under samme tak. Dette er i stor grad avhengig av et godt samarbeid mellom tiltakene som samlokaliseres. Det kan også tenkes at det i praksis blir vanskelig å samlokalisere tilsyn, studentrettshjelp, førstelinje, advokatfirmaer og andre oppgaver som foreslås lagt til rettssentere/jusshus. Et alternativ kan være å lage gode henvisningsrutiner kombinert med en viss grad av rettighetsfesting.

Det er noe uklart hva modellen for rettshjelp til barn og unge inneholder som modell, utover å være et uttrykk for at barn og unge skal være en prioritert klientgruppe. Dette bygger på en påstand om at barn og unge har det største behovet. Påstanden er ikke nærmere dokumentert. At barn og unge kan være en utsatt gruppe er klart. Dersom dette skal være grunnlag for et eget rettshjelptiltak bør det undersøkes nærmere hva rettshjelpsbehovet består i, og hvordan rettshjelpen skal utformes med tanke på utfordringer knyttet til barns partsstatus, rettslige handleevne og lignende. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å utforme rettshjelp basert på grupper. Dissensen viser til at modellen for rettshjelp til barn og unge skal være modell for rettshjelp mot andre grupper. Det er klart at en del utsatte grupper vil ha behov for at oppsøkende rettshjelp tilrettelegges på ulik måte, men det kan tenkes at en rettssentermodell kan gjøre mest nytte for seg hvis den er en universell tjeneste som ikke fragmenteres til ulike klientgrupper. I motsetning til rettssentermodellen, som evner å se rettshjelp i et helhetlig perspektiv, bygger forslaget om rettshjelp til barn og unge på et sektorpreget syn på rettshjelp. Dette kan være uheldig.

Det foreslås videre at rettshjelp til barn og unge skal være basert på frivillighet, men det er noe uklart hva som er begrunnelsen for dette. For at offentlig rettshjelp skal ha den nødvendige kvaliteten uten å bygge på advokatordninger, er det sentralt at de som yter rettshjelp har god kompetanse. Det kan være utfordrende å sikre nødvendig mengdetrening og kompetanseoppbygging i en frivillighetsmodell hvis de ansatte for eksempel jobber en dag i uka. Det må etableres kompetansesikringsmekanismer dersom rettshjelpen i stor grad skal bygge på frivillighet.

Forslaget legger opp til at hvordan skillet bør trekkes mellom førstelinje og andrelinje bør prøves ut av de to rettssentrene. Det er en god tanke at utformingen av rettshjelpstilbudet skal bygge på erfaring. Samtidig berører spørsmålet om forholdet mellom rettshjelp i førstelinjen og andrelinjen kjernen av spørsmålet om hva slags rettshjelp som skal være tilgjengelig. Dette taler for en viss grad av rettighetsfesting. Det må sikres at tilgangen til andrelinjerettshjelp er lik uavhengig av om en henvender seg til rettssenteret i Oslo eller Tromsø, og at ordningen gir en viss forutberegnelighet for brukerne.

Dissensen understreker behovet for at rettshjelpsyterne også driver med forskning, rettspolitisk virksomhet og oppsøkende rettshjelp, i tråd med tidligere rettshjelpsforskning. Det er positivt at forskning, rettspolitikk og oppsøkende virksomhet inkluderes i det helhetlige rettshjelpssystemet.

## 4 Avslutning

### 4.1 Oversikt

Formålet med denne rapporten har vært å tydeliggjøre de formelle og reelle mulighetene for avklaring av juridiske problemer, herunder tvisteløsning og rettshjelp. Gjennomgangen har vist at det er et stort og komplekst tema som vanskelig kan belyses fullt ut. Det er løpende pekt på rettssikkerhetsutfordringer ved tvisteløsningsinstitusjonene og rettshjelpstilbudet, og det har fremgått at rettshjelp er en grunnleggende forutsetning for å kunne delta fullt ut i et samfunn som reguleres av rettsregler.

Fremstillingen i rapporten har i hovedsak fulgt todelingen mellom tvisteløsningstilbudet og rettshjelpstilbudet. Denne todelingen kan imidlertid ikke opprettholdes fullt ut, fordi rettshjelp og tvisteløsning er tett forbundet. Domstolenes materielle veiledning er et eksempel som illustrerer dette.<sup>449</sup> Tvisteløsning og rettshjelp er to helt grunnleggende sider av rettsstaten som ikke kan holdes adskilt i diskusjonen av hva slags rettshjelpstilbud staten skal tilby sine borgere. Også andre institusjonelle forhold er av betydning. For eksempel vil en velfungerende tilsynsordning kunne redusere behovet for rettshjelp i enkeltsaker, men denne typen rettssikkerhetsmekanismer er det avgrenset mot her.

I dette kapittelet trekkes det linjer mellom de institusjonelle forholdene og tilgangen til rettshjelp. Noen sentrale forhold ved tvisteløsningstilbudet og rettshjelpstilbudet vil først tematiseres hver for seg. I punkt 4.2 oppsummeres drøftelsene av tilgangen til tvisteløsningstilbudet, og i punkt 4.3 oppsummeres drøftelsene av rettshjelpstilbudet. I punkt 4.4 trekkes det linjer mellom disse, og gis konkrete anbefalinger som kan bidra til å styrke rettssikkerheten og tilgangen til rettshjelp.

### 4.2 Tvisteløsningstilbudet

Når det gjelder tvisteløsning, viser rapporten at en rekke formelle vilkår må oppfylles for å få en sak behandlet av domstolene. Vilkårene bidrar til å begrense antall saker som kommer inn til domstolene. Et eksempel på en formell begrensning er at de alminnelige domstolene som utgangspunkt er forbeholdt saker med tvistesum over 200 000 kroner.<sup>450</sup> I tillegg antyder rapporten at det er en rekke ikke-formelle begrensninger. Det kan for det første se ut til at det ofte vil være nødvendig å møte med advokat. Dette medfører kostnader som kan være svært høye for den enkelte. For det andre kan de totale kostnadene som risikeres ved å få en sak behandlet for domstolene, herunder idømmelse av motpartens sakskostnader, bli så høye at de

---

<sup>449</sup> Se punk 3.4.

<sup>450</sup> Tvisteloven § 6-2 andre ledd bokstav a.



overstiger en årsinntekt for de nederste inntektsgruppene. Også for andre inntektsgrupper utgjør sakskostnadene en svært stor del av inntekten. Det indikerer at kostnadsnivået vil gjøre domstolsbehandling lite tilgjengelig for deler av befolkningen med lav inntekt, og dermed også setter rammer for behandlingen av sakstyper som betyr mye for disse gruppene.

Det finnes alternative tvisteløsningsmekanismer, som tar sikte på å være billigere, enklere og mer tilgjengelige enn de alminnelige domstolene. Kvantitativt sett bidrar disse til at mange får behandlet sine saker. Nemndene reguleres av rettslige rammer som legger til rette for en forsvarlig saksbehandling, og de har ofte fordelene av å opparbeide seg spesialistkunnskap på sitt fagområde. Samtidig peker rapporten på flere rettssikkerhetsutfordringer knyttet til enkelte av organene.<sup>451</sup> Selv om sakene kan bringes inn for domstolene, vil behandlingen i disse organene i praksis være siste instans for gruppene med lavest inntekt. Det er derfor verdt å merke seg at kravene som stilles til saksbehandlingen i nemndene avviker fra det som er ansett som grunnleggende garantier for forsvarlig behandling i domstolene, herunder minstekravene etter EMK artikkel 6 nr.1. Utformingen av tvisteløsningsorganene utenfor domstolene bærer til en viss grad preg av at saken i siste instans kan bringes inn for domstolene. Dette er forhold det bør være en særlig oppmerksomhet om, ettersom tilgangen til domstolene, herunder muligheten for rettsavklaring og rettsutvikling, er begrenset for enkelte grupper. De alternative tvisteløsningsorganene bør derfor ha etablert tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer. EMKs krav til domstolsbehandling er godt egnet til å vurdere rettssikkerheten i nemndene, ettersom disse kravene er anerkjente mål for en forsvarlig saksbehandling. Gjennomgangen viser at juridisk kompetanse, uavhengighet, upartiskhet, muntlighet, kontradiksjon og tilgang til rettshjelp er punkter som kan forbedres for i større grad å ivareta rettssikkerheten i de alternative tvisteløsningsorganene.

### **4.3 Rettshjelpstilbudet**

Rapporten fremhever at rettshjelpsbehov oppstår og løses i langt flere situasjoner enn ved domstolsbehandling. Rettshjelp kan gi et betydelig bidrag til å fremme den materielle retten i tvister mellom borgerne og mellom borgerne og staten. Rettshjelpens plass i rettssystemet er fragmentert, fordi rettshjelp gis i ulike former og situasjoner, og fra ulike tjenesteytere. Nedenfor drøftes tilbyderne av rettshjelp og hvilke rettshjelpsbehov de kan dekke, både i og utenfor domstolene.

Figuren nedenfor illustrerer rettshjelptilbudene ved de ulike variantene av behov for rettshjelp omtalt i punkt 1.5.4. Rød skrift indikerer at ordningen bare unntaksvis dekker denne typen rettshjelpsbehov. At en type rettshjelptilbud er markert i sort skrift betyr at ordningen er rettet

---

<sup>451</sup> Se særlig punkt 2.3.3 og 2.4.3.2.

mot denne typen behov, men ikke nødvendigvis at dette dekkes fullt ut. For eksempel gjelder rettshjelploven som utgangspunkt bare for særskilt angitte sakstyper, og ikke for andre manifeste tvister med erkjent rettshjelpsbehov.

**Figur 2: Rettshjelpsdekning ved ulike varianter av rettshjelpsbehov.**

		Rettshjelpsbehov		Ikke rettshjelpsbehov
		Erkjent	Ikke-erkjent	
Tvist	Manifest	Rettshjelp fra advokater i markedet Forvaltningens veiledningsplikt Forvaltningens utredningsplikt Sakskostnader etter fvl. § 36 Veiledning fra domstolene Rettshjelploven Spesielle rettshjelptiltak	Rettshjelp fra advokater i markedet Forvaltningens veiledningsplikt Veiledning fra domstolene Spesielle rettshjelptiltak	
	Latent	Rettshjelp fra advokater i markedet Forvaltningens veiledningsplikt Forvaltningens utredningsplikt Veiledning fra domstolene Visse bestemmelser i rettshjelploven: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Søknad om asyl § 28 for EMA</li> <li>- Rådgivning i saker etter ekteskapsloven</li> <li>- Rådgivning om foreldreansvar, fast bosted og samværsrett</li> <li>- Rådgivning i saker etter husstandsfellesskapsloven</li> <li>- Bistand i sak om tvangsekteskap når saken ikke er anmeldt</li> <li>- Advokat for barnet i saker etter barneloven i «særlige tilfeller»</li> </ul> Spesielle rettshjelptiltak	Rettshjelp fra advokater i markedet Forvaltningens veiledningsplikt Veiledning fra domstolene Spesielle rettshjelptiltak	
Harmoni				

I saker for domstolene kan rettshjelpsbehovet dekkes via advokathjelp i markedet, fri sakførsel etter rettshjelploven eller domstolenes materielle prosessledelse. Det er en grunnleggende forutsetning at rettshjelp skal ytes av advokater som en beskyttet og særregulert profesjon.

Borgere som ikke har økonomi til å betale for advokat selv, og som har en sak som faller utenfor rettshjelplovens regler om fri sakførsel, står igjen med domstolenes materielle prosessledelse som eneste rettshjelptilbud, med mindre de finner en advokat som er villig til å påta seg oppdraget pro bono. Rettshjelp i form av veiledning fra domstolene er kun aktuelt for manifeste tvister, i og med at saken allerede er til behandling i domstolene. Det er imidlertid ikke uvanlig at det oppstår nye spørsmål underveis i domstolsbehandlingen, knyttet til både prosessuelle og materielle spørsmål. I slike situasjoner kan det tenkes at de nye spørsmålene er latente tvister, og kan representere både erkjente og ikke-erkjente rettshjelpsbehov. Noe av den materielle prosessledelsen i domstolene handler jo nettopp om å gjøre partene klar over at det kan tenkes andre muligheter. I disse tilfellene kan domstolenes veiledning avhjelpe ulike typer rettshjelpsbehov og tvister, men utgangspunktet er altså at domstolene kun yter rettshjelp ved manifeste tvister med erkjent rettshjelpsbehov.

Utenfor domstolene kan rettshjelpsbehovet dekkes via advokathjelp i markedet, forvaltningens veilednings- og utredningsplikt, dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, fritt rettsråd etter rettshjelploven, og andre særskilte rettshjelptiltak.

Rettshjelp fra advokater i markedet er først aktuelt når et problem er identifisert som juridisk, altså ved de erkjente rettshjelpsbehovene. En del advokatbistand gis som rådgivning på et tidlig stadium, som for eksempel ved oppsett av testamenter og ektepakter, mens en del av bistanden dreier seg om partsrepresentasjon ved manifeste tvister, både ved mekling, forvaltningsklager og domstolsbehandling. Rettshjelp fra advokater i markedet er dermed aktuelt både ved manifeste og latente tvister, men i hovedsak kun for erkjente rettshjelpsbehov.

Rettshjelp fra forvaltningen kan være aktuelt ved erkjente og ikke-erkjente rettshjelpsbehov, og ved manifeste og latente tvister, men altså bare innenfor forvaltningens virkeområde. Utredningsplikten kan aktualiseres både ved manifeste og latente tvister, mens dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 først vil være aktuelt i etterkant av saken, det vil si ved manifeste tvister med erkjent rettshjelpsbehov. Forvaltningens veiledningsplikt kan dekke noe av rettshjelpsbehovet ved latente tvister, enten det er erkjent eller ikke-erkjent. Som vist i punkt 3.4.1 er forvaltningens plikt til å bistå utover muntlig informasjon vagt formulert, og det kan synes uklart når plikten inntreffer. Dette begrenser veiledningspliktens rettshjelfunksjon. Et annet moment er at forvaltningens veiledning ikke tar partens side. I en del tilfeller kan det være behov for en partsrepresentant, også på et tidlig stadium. Forvaltningens veiledningsplikt fungerer altså best som rettshjelp på et tidlig stadium og kan bidra til at tvister unngås. Veiledningsplikten er derimot lite egnet til å ivareta rettshjelpsbehovet ved manifeste tvister, ettersom veilederen er part i tvisten. Når saken behandles av en nemnd er tvisten som regel manifest. Gitt nemndenes betydelige rolle som tvisteløser, bør rettshjelp være en tilgjengelig

rettssikkerhetsmekanisme i nemndene. Som det fremgår av tabell 6,<sup>452</sup> gir rettshjelplovens hovedregler delvis dekning i saker for åtte av nemndene.<sup>453</sup> I 17 av nemndene er ikke sakene som behandles omfattet av rettshjelploven. I en del nemnder er dermed forvaltningens veiledning det eneste rettshjelpstilbudet for borgere som ikke kan betale for en advokat. Statens sivilrettsforvaltning anerkjenner at veiledningsplikten ikke fullt ut dekker søkerens behov i klageomgangen, slik at terskelen for å gi dispensasjon fra de prioriterte sakstypene senkes noe.<sup>454</sup> For en rekke av nemndene må borgere som ikke kan betale markedspris likevel klare seg uten annen rettshjelp enn veiledning fra nemnden.

Retts hjelp etter rettshjelploven har i hovedsak sitt virkeområde ved de manifeste tvistene. Enkelte av rettshjelplovens prioriterte saker kan dreie seg om latente tvister, slik som for eksempel rettshjelp ved søknad om asyl for enslige mindreårige asylsøkere. Ettersom ordningen baserer seg på at partene kontakter advokat, dekker rettshjelploven bare erkjente rettshjelpsbehov. Rettshjelploven har ingen bestemmelser som eksplisitt retter seg mot de ikke-erkjente rettshjelpsbehovene. Heller ikke det erkjente rettshjelpsbehovet dekkes godt nok av rettshjelploven. Som vist i punkt 3.6.2 bidrar skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker til å opprettholde en noe tilfeldig avgrensning av rettshjelplovens virkeområde, som ikke nødvendigvis fanger opp rettshjelpsbehovet med størst velferdsmessig betydning. I tillegg er en stor del av de prioriterte sakene underlagt behovsprøving, og inntektsgrensen er fastsatt i nominelle beløp. Som følge av den økonomiske utviklingen i samfunnet ellers, synker andelen av befolkningen som kvalifiserer til behovsprøvd rettshjelp hvert år. Endelig ser systemet for advokatenes betaling ut til å gjøre det lite attraktivt å jobbe med saker som omfattes av rettshjelploven. Det innebærer en viss fare for at de som har en sak som faller innenfor rettshjelplovens virkeområde og eventuelt oppfyller behovsprøvkriteriene, ikke finner en kvalifisert advokat som er villig til å påta seg oppdraget. Til sammen viser dette at det er behov for omfattende endringer i rettshjelps systemet for at borgernes rettshjelpsbehov skal dekkes.

Også ordninger som rettshjelpsforsikring og rettshjelp via medlemskap i fagforening retter seg først og fremst mot de erkjente rettshjelpsbehovene, ettersom de baserer seg på at den enkelte tar kontakt for å få advokathjelp. Noen lag og foreninger har i tillegg til advokatdekning etablert juridiske rådgivningstjenester. Disse fanger antakelig opp deler av det ikke-erkjente rettshjelpsbehovet. For eksempel kan en henvendelse til en fagforening om arbeidsmiljø vise seg å være et juridisk problem knyttet til arbeidstidsbestemmelsene. I slike tilfeller vil rådgivningstjenesten kunne bistå med å identifisere det juridiske problemet, og eventuelt sende saken videre til en advokat.

---

<sup>452</sup> Se punkt 2.4.3.1.

<sup>453</sup> Med delvis dekning menes både at bare noen av sakene nemnda behandler omfattes av rettshjelplovens hovedregler og at det i noen tilfeller bare dekkes etter stykkpris. Se punkt 3.6.2 om fritt rettsråd.

<sup>454</sup> Statens sivilrettsforvaltning (2016) s. 22.

De spesielle rettshjelptiltakene kan avhjelpe både erkjente og ikke-erkjente rettshjelpsbehov. Tiltakene driver oppsøkende virksomhet og rettighetsinformasjon, og bidrar på den måten til å stille juridiske problemdiagnoser slik at ikke-erkjente rettshjelpsbehov avdekkes. I tillegg gir tiltakene konkret rådgivning til hvordan sakene kan håndteres på et tidlig stadium ved latente tvister, og opptrer som partsrepresentanter ved manifeste tvister. De spesielle rettshjelptiltakene kan dermed avhjelpe alle de ulike variantene av rettshjelpsbehov, men har i praksis hoveddelen av sin virksomhet rettet mot informasjon og rådgivning på et tidlig stadium. Studentrettshjelptiltakenes begrensning er at de som utgangspunkt ikke kan opptre for domstolene.

Manifeste tvister med erkjent rettshjelpsbehov har ofte bygget seg opp over noe tid, og kunne i en del tilfeller antakelig vært løst eller begrenset på et tidligere stadium. At rettshjelpen først er aktuell ved manifeste tvister, er altså ikke det samme som å løse konflikter på et tidlig stadium. Rettshjelp på et tidlig stadium kan bidra til å forhindre at tvister oppstår eller vokser seg så store at det er behov for behandling i en nemnd eller domstol. På denne måten kan rettshjelp i seg selv være en mindre ressurskrevende tvisteløsningsmekanisme. Likevel eksisterer det ingen samlet lavterskel rettshjelphyter på rådgivningsstadiet. De spesielle rettshjelptiltakene fungerer langt på vei som en slags førstelinjetjeneste. Det store antallet klagenemnder, den jevnt høye tilstrømningen av saker til de spesielle rettshjelptiltakene og Oslo kommune fri rettshjelp, og den høye prosenten av saker som løses etter konsultasjon ved Advokatvakten, viser at det er behov for en samlet rådgivningstjeneste på et tidlig stadium.<sup>455</sup>

#### **4.4 Vurdering og anbefalinger**

Det bør være en målsetning for en rettstat at borgerne får dekket sine rettshjelpsbehov. For å vite nok om hvilke mekanismer som gjør at behovet oppstår, og hvordan disse best kan avhjelpes, er det behov for større empiriske undersøkelser. De studentdrevne rettshjelptiltakene og personer tilknyttet disse har gjennomført flere rettshjelpsundersøkelser, som alle identifiserer store udekkede rettshjelpsbehov og manglende tiltak for å møte behovet.<sup>456</sup> I tillegg peker studentrettshjelptiltakene gjennom sin rettspolitiske virksomhet på strukturelle trekk ved rettssystemet som kan endres for å hindre at det konkrete rettshjelpsbehovet oppstår.<sup>457</sup> Diskusjonen av rettshjelp kan altså ikke foregå i et vakuum. Rettshjelpsbehovene oppstår i et system hvor flere sider kan reguleres. Det kan dermed tenkes at det ikke alltid er endringer i rettshjelpen som er den mest effektive måten å avhjelpe et rettshjelpsbehov. Denne rapporten

---

<sup>455</sup> Se punkt 3.7.

<sup>456</sup> Se note 15 for en oversikt over rettshjelpsundersøkelser utført i Norge.

<sup>457</sup> For eksempel pekte «Rettshjelp til fanger» på sider ved straffegjennomføringssystemet som bidrar til at rettshjelpsbehovet oppstår, se Larsen (2019) s. 111 – 126.

viser noen strukturelle trekk ved tvisteløsnings- og rettshjelpstilbudet som kan belyse rettshjelpsdiskusjonen i det videre.

Rettskjelpsutvalget har vært opptatt av at konflikter må løses på et tidlig stadium, og at rettshjelploven skal utformes på en måte som oppmuntrer til dette. Forslagene til ny rettshjelplov følger imidlertid langt på vei oppbyggingen av dagens ordning, der hovedtyngden av rettshjelploven ligger på å løse manifeste tvister med et erkjent rettshjelpsbehov ved bruk av advokat. Disse tvistene kan romme alt fra et avslag i forvaltningen til en full hovedforhandling i tingretten, men så lenge det er tale om manifeste tvister, løses saken på et relativt sent stadium. I en rapport om rettshjelp i Europa, identifiserte forskerne tre faser for hvordan klienter løser sakene sine. Det første stadiet er å søke råd. Det neste stadiet er å forhandle med motparten, med muligheten for å ta ut søksmål som et ris bak speilet. Det tredje stadiet er søksmålet, men også i denne fasen fortsetter forhandlingen mellom partene.<sup>458</sup> At den første fasen er å søke råd, tilsier igjen at det bør finnes et sted å henvende seg for rådgivning på et tidlig stadium. Også på stadium 2, der en oppklarer motpartens synspunkter og forhandler rundt disse, kan rettshjelp spille en konfliktdependende rolle. Slik oppklaring er nødvendig uavhengig av hvilket spor tvisten eventuelt skal løses i. Når veiledning og rådgivning først er tilgjengelig når probleminnehaveren har valgt spor, er en langt på vei avhengig av probleminnehaverens egenkompetanse i prosessen med å velge spor. Det kan tenkes at en del saker ville vært ført i andre spor dersom rådgivning hadde vært tilgjengelig innledningsvis. For eksempel kan det antas at domstolene er mer kjent enn for eksempel konfliktrådet, og at dette har betydning for antall saker som behandles der.

Rettskjelploven er svært kompleks å orientere seg i, og legger opp til at en advokat må vurdere om og hvor mye rettshjelp den enkelte kan få. Dette kan gjøre det vanskelig for det rettsøkende publikum å vite hvor de skal henvende seg, og hva slags ordning som er best egnet til å ivareta det aktuelle behovet. I tillegg har en rekke rettshjelpsundersøkelser fra 1970-tallet til i dag påvist at det eksisterer et ikke-erkjent rettshjelpsbehov i befolkningen, som innebærer at det trengs hjelp med å identifisere rettshjelpsbehovet før det i det hele tatt kan tas tak i. Denne typen rettshjelpsbehov er i liten grad en del av rettshjelpssystemet i dag.<sup>459</sup> Like fullt kan de ikke-erkjente rettshjelpsbehovene utgjøre et reelt rettsikkerhetsproblem. For å sikre likhet for loven, er det derfor av betydning at rettshjelpssystemet også er egnet til å bidra til å identifisere de juridiske problemene.

For at samfunnsproblemer skal kunne løses ved rettslig regulering, må det finnes et system som kan sørge for at den materielle retten slår gjennom. Dette er hensynet bak både

---

<sup>458</sup> Barendrecht (2014) s. 98.

<sup>459</sup> Se figur 2.

tvisteløsningsinstitusjonene og rettshjelpssystemet. I tillegg er håndhevelsen gjennom rettssystemet nødvendig for å sikre tillit til at det er retten slik den er vedtatt av Stortinget som bestemmer. Rettssikkerhet og likhet for loven er sentrale elementer ved denne tilliten. En sak er at prinsippet om likhet for loven og retten til en rettferdig domstolsbehandling er menneskerettslige skranker og tolkningsmomenter. En annen sak er at dette også er prinsipper som den enkelte borger skal ha tillit til at etterleves i en rettsstat. Dette tilsier at rettsstaten i en del tilfeller bør strekke seg lenger enn minimumskravene som stilles i EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95. Hva slags rettshjelpsordning som er best egnet til å ivareta disse hensynene er et komplekst spørsmål, og svaret avhenger til dels av ulike perspektiver på hva som bør være grunnstrukturen i rettshjelpsorganisasjonen. Dette er langt på vei et politisk spørsmål. Uansett bør tvisteløsnings- og rettshjelpssystemet i en rettsstat som Norge ta sikte på å dekke den enkeltes behov for avklaring og rettshjelp.

Inntil 2017 var rettshjelploven endret 27 ganger.<sup>460</sup> Bare en liten del av rettssikkerhetsproblemene kan avhjelpes ved tilgang til rettshjelp etter rettshjelploven, både etter dagens ordning og etter forslaget til ny rettshjelplov. Dette viser et behov for å se rettshjelp i et større perspektiv, og antakelig å se etter nye måter å organisere rettshjelpen på.

På bakgrunn av drøftelsene i rapporten gis følgende anbefalinger:

- **Det anbefales** at det etableres en samlet rettshjelpstjeneste som kan bidra til at rettslige spørsmål identifiseres og avklares tidlig. Tjenesten bør være uavhengig av saksområde, og settes i sammenheng med rettighetsinformasjon. Den foreslåtte rettssentermodellen kan være et utgangspunkt for en slik tjeneste.
- **Det anbefales** at et overordnet organ gis ansvaret for å holde en samlet oversikt over rettshjelp på tvers av sektorer, tjenesteytere og sakstyper, og på den måten i større grad sette rettshjelp i sammenheng med rettssystemet for øvrig.
- **Det anbefales** at det i større grad gis rett til rettshjelp til den som har en sak til behandling i de alternative tvisteløsningsinstitusjonene.
- **Det anbefales** at det i større grad gis adgang til å innvilge rettshjelp til å prøve prinsipielle saker for domstolene.
- **Det anbefales** at behovsprøvkriteriene justeres og knyttes til folketrygdens grunnbeløp (G).
- **Det anbefales** at egenandelene for behovsprøvd rettshjelp i større grad enn det som foreslås i NOU 2020: 5 ses i sammenheng med hva det er realistisk at rettshjelpmottakeren kan betale, i lys av inntekt og forbruksstatistikk.
- **Det anbefales** at vurderingen av hvorvidt motpartens sakskostnader skal inngå i rettshjelpsbevilgningen tar høyde for rettshjelpmottakerens økonomi.

---

<sup>460</sup> Hjort (2017).

- **Det anbefales** at rettshjelp til tvangsfullbyrdelse av saker som allerede har fått innvilget fri rettshjelp inngår som en del av rettshjelpbevilgningen.
- **Det anbefales** en viss grad av rettighetsfesting i den nye rettshjelploven. De skjønnsmessige bestemmelsene bør ha tydelige markører for hvordan skjønnet skal utøves.
- **Det anbefales** at rettssikkerheten i visse alternative tvisteløsningsorganer undersøkes nærmere. For eksempel bør krav til juridisk kompetanse for medlemmer av Forlikrådet og mottakskvittering for innkallelse til Forlikrådet, samt økt grad av muntlighet ved behandling i Utlendingsnemnda vurderes.
- **Det anbefales** at det gjennomføres en helhetlig om empirisk undersøkelse av i hvilken grad ulike rettshjelpstilbud, herunder tilsynsordninger og veiledningstilbud er egnet til å ivareta rettshjelpsbehovet. Undersøkelsen bør rette seg mot alle typer saker.



## 5 Kilder

### Litteratur, rapporter og nettsider

- Aall (2018) Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter: En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Advokatforeningen (2019) Advokatforeningen. «Advokatbransjen 2019 – Utviklingstrekk og nøkkeltall for 2018.» 2019  
<https://www.advokatforeningen.no/contentassets/1b2377c2573644c986e0b18c46aa213a/advokatbransjen2019.pdf>  
Hentet 21.07.2020
- Advokatforeningen (u.å.) Advokatforeningen. «Deltakelse i advokatvakt.» u.å.  
<https://www.advokatforeningen.no/om/org/organer/kretser/oslo-krets/praktisk-info/advokatvakt-oslo-akershus/deltagelse/>  
Hentet 25.08.2020.
- Andenæs (1945) Andenæs, Johs. *Grunnlov og rettssikkerhet*, Bergen: John Griegs forlag, 1945.
- Andenæs (2006) Andenæs, Kristian. «Maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* Volum 47, nr. 4 (2006), s. 587-600.  
[https://www.idunn.no/tfs/2006/04/om\\_maktens\\_rettsliggjoring\\_og\\_rettsliggjoringens\\_maktpotensial](https://www.idunn.no/tfs/2006/04/om_maktens_rettsliggjoring_og_rettsliggjoringens_maktpotensial)  
Hentet 19.08.2020.

- Aursnes (2020) Aursnes, Ingunn-Sofie. «Utlendingsnemnda Årsrapport 2019». 2020  
<https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2019.pdf>  
Hentet 16.06.2020.
- Austenå (2020) Austenå, Ann-Magrit.  
«Utlendingsmyndighetene tolker regelverket strengere enn lovgiverne har ment.»  
*Aftenposten* 26. juli 2020.
- Barendrecht (2014) Barendrecht, Maurits m.fl. «Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?» *Hiil Innovating justice, 2014*  
[https://web.archive.org/web/20170202000058/http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report\\_legal\\_aid\\_in\\_Europe.pdf](https://web.archive.org/web/20170202000058/http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report_legal_aid_in_Europe.pdf)  
Hentet 02.08.2020.
- Barendrecht (2017) Barendrecht, Maurits. «Why online supported dispute resolution is hard to implement» *Hiil Innovation Justice, 2017*  
<https://law-tech-a2j.org/odr/rechtwijzer-why-online-supported-dispute-resolution-is-hard-to-implement/>  
Hentet 27.08.2020.
- Barne- og familiedirektoratet (2018) Barne- og familiedirektoratet. «Mekling». 2018  
<https://bufdir.no/Familie/mekling/Mekling/>  
Hentet 04.06.2020.
- Bernt (2017) Bernt, Jan Fridthjof. «Kommentar til forvaltningsloven.» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* 2017, hentet 23.04.2020.

Braute (2018)

Braute, Krister Øie. «Slutt å skattlegge medmenneskelighet.» *Dagbladet*, 5. september 2018.

<https://www.dagbladet.no/kultur/slutt-a-skattlegge-medmenneskelighet/70170840#:~:text=Sannheten%20er%20at%20hvis%20en,den%20rettshjelpstrengende%20i%20utgangspunktet%20betale.>

Hentet 22.07.2020.

Dietrichson (2020)

Dietrichson m.fl. «Justismordets rettsstatlige logikk.» *Dagbladet*, 18. mai 2020.

<https://www.dagbladet.no/kultur/justismordets-rettsstatlige-logikk/72471630>

Hentet 22.08.2020

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2008)

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). «Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge.» *Rapport nr. 2008: 1*.

<https://evalueringsportalen.no/evaluering/kartlegging-av-raadgivnings-og-konfliktlosningstilbudet-i-norge/Kartlegging%20DIFI.pdf/@@inline>

Hentet 04.08.2020.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2017)

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer» *Difi-rapport 2017-13*.

[https://www.difi.no/sites/difino/files/fortsatt\\_uavhengig\\_en\\_kartlegging\\_av\\_uavhengige\\_myndighetsorganer\\_difi\\_rapport\\_2017\\_13.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/fortsatt_uavhengig_en_kartlegging_av_uavhengige_myndighetsorganer_difi_rapport_2017_13.pdf)

Hentet 24.07.2020.

- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) 2019)      Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). «Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?» *Difi-rapport 2019-8*. [https://www.difi.no/sites/difino/files/innbyggerundersokelsen\\_2019\\_-\\_rapport\\_innbyggerdel.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/innbyggerundersokelsen_2019_-_rapport_innbyggerdel.pdf)  
Hentet 18.08.2020.
- Domstoladministrasjonen (2020a)      Domstoladministrasjonen. «Tingrettene 2019» u.å. <https://www.domstol.no/contentassets/73ae7146b4094aa7a55cf4ec915deb2d/tingrettene-2019.pdf>  
Hentet 03.06.2020.
- Domstoladministrasjonen (2020b)      Norges domstoler. «Rettsgebyr.» 2020 <https://www.domstol.no/sivil-sak/sakskostnader/rettsgebyr/>  
Hentet 04.08.2020
- Eskeland (1973)      Eskeland, Ståle og Just Finne. *Retts hjelp*. Oslo: Pax Forlag, 1973.
- Eskeland (1989)      Eskeland, Ståle. *Fangerett. En studie av rettsikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*. 2. utgave, Oslo: Tano 1989.
- European Commission for the Efficiency of Justice (2018)      European Commission for the Efficiency of Justice (CEJEP) *Length of proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*. Tredje utgave. 2018. <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-en-rapport-calvez-regis-en-length-of-court-proceedings-e/16808ffc7b>  
Hentet 21.08.2020.
- Folkvord (2020)      Folkvord, Martin S., Stella Bugge og Bjørn Haugan «To uker som jordbærplukker – 1807 kroner.» *VG*, 2. august 2020.

- <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GGoK9Q/to-uker-som-jordbaerplukker-1807-kroner>  
Hentet 22.08.2020
- Forbrukerklageutvalget (2019) Forbrukerklageutvalget. «Om forbrukerklageutvalget.» 2019  
<https://www.forbrukerklageutvalget.no/om-forbrukerklageutvalget/>  
Hentet 24.07.2020.
- Forbrukerklageutvalget (2020) Forbrukerklageutvalget. «Informasjon til partene.» 2020  
<https://www.forbrukerklageutvalget.no/informasjon-til-partene/>  
Hentet 17.08.2020.
- Forbrukerrådet (2015) Forbrukerrådet. «Retningslinjer for Forbrukerrådets advokatbistandsordning.» 2015  
<https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/12/retningslinjer-advokatordningen.pdf>  
Hentet 17.08.2020.
- Fossen (2018) Fossen, Cato Husabø, Hallvard Norum og Anne Cecilie Remen. «Regjeringen foreslår kutt til multihandikappede, glutensyke og inkontinente». *NRK*, 8. oktober 2018.  
[https://www.nrk.no/norge/regjeringen-foreslar-kutt-til-multi-handikappede\\_-glutensyke-og-inkontinente-1.14239215](https://www.nrk.no/norge/regjeringen-foreslar-kutt-til-multi-handikappede_-glutensyke-og-inkontinente-1.14239215)  
Hentet 28.07.2020.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (u.å.) Fylkesnemndene. «Hva er fylkesnemndene?» u.å.  
<https://www.fylkesnemndene.no/no/Hva-er-Fylkesnemndene/>  
Hentet 24.07.2020.

- Graver m.fl. (2002) Graver, Ane Broch m.fl. «Retts hjelp 2001», *Juss-Buss stensilserie* nr. 85 2002.
- Hambro (2020) Hambro, Cathrine og Marte Eidsand Kjørven «BankID-misbruk og erstatningsrett – hvordan ble det så galt?» *Rettt24*, 3. august 2020.  
<https://rett24.no/articles/bankid-misbruk-og-erstatningsrett--hvordan-ble-det-sa-galt>  
Hentet 22.08.2020.
- Hansen (2016) Hansen, Asle «Barnevernet fikk medhold i 92,8 prosent av sakene hvor de ville frata foreldre omsorgen.» *Dagbladet*, 13. august 2016.  
<https://www.dagbladet.no/nyheter/barnevernet-fikk-medhold-i-928-prosent-av-sakene-hvor-de-ville-frata-foreldre-omsorgen/60394768>  
Hentet 24.07.2020.
- Harlem, Hanne (2020) Harlem, Hanne. «Sivilombudsmannen årsmelding for 2019. Dokument 4 (2019-2020).» 2020  
[https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/03/SIVOM\\_A%CC%8ARSMELDING\\_2019\\_NO\\_WEB-1-1.pdf](https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/03/SIVOM_A%CC%8ARSMELDING_2019_NO_WEB-1-1.pdf)  
Hentet 07.06.2020.
- Harris (2018) Harris, Sam E. og Knut Sverre Skurdal Andresen. «Kommentar til tvisteloven» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal rettsdata* 2018 hentet 24.08.2020.
- Hasle (2014) Hasle, Silje og Ida Jordal. «Retts hjelp 2013», *Juss-Buss stensilserie* nr. 130, 2014.

- <https://foreninger.uio.no/jussbuss/Nyhetsarkiv/rettshjelpsundersokelsen-rettshjelp-2013.pdf>  
Hentet 25.06.2020.
- Hauan (2018) Hauan, Vilde Ødegaard. «Forlikrdsdets domskompetansse i lys av retten til en rettferdig rettergang i EMK art. 6». *Jussbuss stensilserie* nr. 141, 2018.  
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/60700/8/596.pdf>  
Hentet 27.08.2020.
- Haugen (1992) Haugen, Merethe og Elisabeth Vigerust. «Det udekkede behov for rettshjelp – et uløst problem: Rapport fra en undersøkelse i Oslo og Akershus 1991», *Juss-Buss stensilserie* nr. 59, 1992.
- Hjort (2017) Hjort, Jens Johan. «Vil ha fri rettshjelp som valgkamptema.» *Advokatbladet*, 18. april 2017.  
<https://www.advokatbladet.no/vil-ha-fri-rettshjelp-som-valgkamp-tema/111246>  
Hentet 25.08.2020.
- Holmboe (2019) Holmboe, Morten. «Kommentar til konfliktrådsloven.» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* 2019, hentet 24.03.2020.
- Hustadnes (2020) Hustadnes, Halldor «Anders (69): - Bondefanget av el-firma.» *Børsen*, 3. august 2020.  
<https://www.borsen.no/nyheter/anders-69---bondefanget-av-el-firma/72685858>  
Hentet 22.08.2020.

- Høyer (2016) Høyer, Ruth Anker. «Økonomisk høyrisiko å ta tvist til domstol.» *Rett på sak. Aktualitetsmagasin for domstolene*, 13. årgang, nr. 2 (2016) s. 26-27.  
[https://www.domstol.no/globalassets/upload/internett\\_fillister/da/publikasjoner/rett-pa-sak/2016/rett-pa-sak-2-2016-nett.pdf](https://www.domstol.no/globalassets/upload/internett_fillister/da/publikasjoner/rett-pa-sak/2016/rett-pa-sak-2-2016-nett.pdf)  
Hentet 28.02.2020.
- Jacobsen (2018) Jacobsen, Joakim Birkeli. «Digitalisering i det offentlige - Vi er i starten på en potensiell revolusjon i offentlig sektor.» *Dagens perspektiv*, 4. mai 2018.  
<https://www.dagensperspektiv.no/2018/vi-er-i-starten-pa-en-potensiell-revolusjon-i-offentlig-sektor>  
Hentet 22.07.2020.
- Johannessen (2002) Johannessen, Roy Arne. «Retts hjelp i landlige strøk», *Særavhandling ved Universitetet i Tromsø* nr. 114, 2002.
- Johnsen (1987) Johnsen, Jon T. *Retten til juridisk bistand. En rettspolitisk studie*, Oslo: Tano, 1987.
- Johnsen (1997) Johnsen, Jon T. *Samisk retts hjelp: En analyse av Retts hjelpkontoret Indre Finnmark*, Oslo: Tano-Aschehoug, 1997.
- Johnsen (2008) Johnsen, Jon T. *Hva kan vi lære av finsk retts hjelp? En sammenligning av retts hjelpsordningene i Norge og Finland*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2008.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/bb7f24c4491641728d58bb14b2d5dde9/nn-no/sved/pdf0260809jd\\_gr4-t.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bb7f24c4491641728d58bb14b2d5dde9/nn-no/sved/pdf0260809jd_gr4-t.pdf)  
Hentet 17.06.2020.



- Jonassen (2020) Jonassen, Bjørk Gudmundsdottir. «Årsrapport 2019 JURK Juridisk rådgivning for kvinner». 2020  
<https://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/arsrapporter/%C3%85rsrapport%202019.pdf>  
Hentet 25.08.2020.
- Juristforbundet (2020) Juristforbundet. «Juristforbundet – samfunnsundersøkelse 2020»  
<https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/politikk/juristforbundet-samfunnsundersokelse-2020.pdf>  
Hentet 27.08.2020.
- Jussbuss (2018) Jussbuss. «Høringsuttalelse fra Jussbuss til høring om forslag til endringer i tvisteloven – tvistelvevalueringen». 2018.  
<https://foreninger.uio.no/jussbuss/Nyhetsarkiv/horingssvar-til-tvistelvevalueringen.pdf>  
Hentet 04.08.2020
- Jusstudentenes offentlige utredninger 2019: 5 «Ny rettshjelpslov. En rettshjelpsordning som trykker rettssikkerheten i velferdsstaten Norge».  
<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/4-jou-rettshjelp-inkl-vedlegg-v2.pdf>  
Hentet 27.08.2020.
- Konfliktrådet (u.å.) Konfliktrådet. «Om konfliktrådet.» u.å.  
<https://www.konfliktraadet.no/om-konfliktraadet.311335.no.html>  
Hentet 04.08.2020.
- Kjølbro (2017) Kjølbro, Jon Fridrik. *Den europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere*. Fjerde utgave, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag, 2017.

- Larsen (2019) Larsen, Tonje Lilaas og Louise Sandaker Hannon. «Retts hjelp til fanger. Jussbuss' retts hjelpsundersøkelse i Ullersmo fengsel høsten 2018», *Jussbuss stensilserie* nr. 144, 2019.  
<https://foreninger.uio.no/jussbuss/Nyhetsarkiv/retts hjelp-til-fanger.pdf>  
Hentet 27.08.2020.
- Lid (1981) Lid, Børre. «Fangers retts hjelpsbehov», *Juss-Buss stensilserie* nr. 15, 1981.
- Lindstrøm (2015) Lindstrøm, Michael. «Kommentar til retts gebyrloven.» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal rettsdata* 2015, hentet 25.02.2020.
- Mchangama (2020) Mchangama, Jacob. *Retts sikkerhet i Danmark 2019*, København: Justita – Danmarks uafhængige juridiske tænketank, 2020.  
[http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/12/Statusrapport-2019\\_endelig.pdf](http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/12/Statusrapport-2019_endelig.pdf)  
Hentet 13.07.2020.
- Mehl (2017) Mehl, Emilie Enger. «Skriftlig spørsmål fra Emilie Enger Mehl (SP) til justis- og beredskapsministeren». Sendt 20.10.2017.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=69905>  
Hentet 30.07.2020.
- Midttømme (2019) Midttømme, Kristoffer m.fl. *Analyse av stykkpris og medgått tid for utbetaling av salær til advokater*. Menon-publikasjon nr. 5/2019.

- <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-5-Analyse-av-stykkpris-og-medg%C3%A5tt-tid.pdf>  
Hentet 07.06.2020.
- Moen (2019) Moen, Olav Haugen. *Forvaltningsskjønn og domstolskontroll*. 1. utgave, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2019.
- Oslo kommune (u.å.) Oslo kommune. «Priser for byggesak.» u.å.  
<https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/skal-du-bygge-rive-eller-endre/priser-for-byggesak/#gref>  
Hentet 08.06.2020.
- Oxford research (2013) Oxford research. «Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp».  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2013/sluttrapport\\_foerstelinjerettshjelp.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2013/sluttrapport_foerstelinjerettshjelp.pdf)  
Hentet 27.08.2020.
- Oxford research (2015) Oxford research. «Organisering, effektivitet og rettssikkerhet. Evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.» 2015  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2213d0a428b54c1895f93f89b2d95a22/evaluering-av-fylkesnemndene-for-barnevern-og-sosiale-saker.pdf>  
Hentet 24.07.2020.
- Politiet (2020) Politiet «Politiets årsrapport 2019.» 2020  
<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/rapporter/politiets-arsrapport-2019.pdf>  
Hentet 04.06.2019.
- Papendorf (2011) Papendorf, Knut. «Rettsliggjøringen i lys av rettsfjerne samfunnsborgeres

- rettshjelpsbehov.» i *Med loven mot makta. Juss-Buss førti år*. Juss-Buss og Olaf Halvorsen Rønning red., Oslo: Novus AS, 2011.
- Ravlo (2000) Ravlo, Line. *Access to Court. Access to Court in Civil Cases as Ensured by Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Tromsø: University of Tromsø, Faculty of Law, 2000.
- Regjeringen (u.å). Regjeringen. «SRU: Styrer, råd og utvalg» (u.å.).  
<https://data.regjeringen.no/sru/>  
Hentet 27.08.2020.
- Reiertsen (2017) Reiertsen, Michael. *The European Convention on Human Rights Article 13. Past, present and future*, Oslo: Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, 2017.
- Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn. «Forliksrådet».  
[http://www.forliksraadet.no/index.php?page\\_id=30](http://www.forliksraadet.no/index.php?page_id=30)  
Hentet 04.08.2020.
- Schmidt (2015) Schmidt, Nina og Thea N. Dahl «Uenige om monopol er bra eller dårlig». *Advokatbladet*, 19. mai 2015.  
<https://www.advokatbladet.no/advokatlov-rettsrad-monopol/uenige-om-monopol-er-bra-eller-darlig/108420>  
Hentet 21.07.2020.
- Skartveit (2003) Skartveit, Hanne. «Dyr gratishjelp.» *VG*, 3. september 2003.  
<https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/zLLOVq/dyr-gratishjelp>

- Hentet 22.07.2020.
- Skoghøy (2011) Skoghøy, Jens Edvin A. «Ansvar for saksomkostninger i sivile saker». *Lov og Rett* nr. 3 (2011) s. 111 – 141 [sitert fra Idunn.no]. <https://www.idunn.no/lor/2011/03/art03>  
Hentet 27.08.2020.
- Smith (2014) Smith, Eivind (red.). *Forvaltningsrett*, 10. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Smith (2020a) Smith, Eivind. «Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: Status og reform». *Utredning avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 31. mars 2020*.
- Smith (2020b) Smith, Pernille Pettersen. «Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker 2019. Årsrapport.» 2020  
<https://www.fylkesnemndene.no/globalasset/s/pdfer/arsrapport/arsrapport-2019-enderlig.pdf>  
Hentet 24.07.2020.
- Jensen (2020) Jensen, Anne Pauline. «Statens sivilrettsforvaltning. Årsrapport 2019.» 2020  
[https://www.sivilrett.no/getfile.php/4688981\\_2254.msaqmawpblpmm/%C3%85rsrapport+2019.pdf](https://www.sivilrett.no/getfile.php/4688981_2254.msaqmawpblpmm/%C3%85rsrapport+2019.pdf)  
Hentet 04.06.2002.
- Statistisk sentralbyrå (2012a) Statistisk sentralbyrå.  
«Forbruksundersøkelsen.» 2012  
<https://www.ssb.no/statbank/table/10444/tableViewLayout1/>  
Hentet 03.06.2020.
- Statistisk sentralbyrå (2012b) Statistisk sentralbyrå.  
«Forbruksundersøkelsen» 2012

- <https://www.ssb.no/statbank/table/10236/tableViewLayout1/>  
Hentet 03.06.2020.
- Statistisk sentralbyrå (2019) Statistisk sentralbyrå. «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» 2019  
<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus>  
Hentet 17.06.2020.
- Statistisk sentralbyrå (2020) Statistisk sentralbyrå.  
«Konsumprisindeksen.» 2020  
<https://www.ssb.no/kpi>  
Hentet 03.06.2020.
- Statistisk sentralbyrå (u.å.a) Statistisk sentralbyrå. «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» u.å.  
<https://www.ssb.no/statbank/table/06944/>  
Hentet 28.02.2020.
- Statistisk sentralbyrå (u.å.b) Statistisk sentralbyrå. «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» u.å.  
<https://www.ssb.no/statbank/table/12558/>  
Hentet 28.02.2020.
- Tilsynsrådet for advokatvirksomhet (2020) Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.  
«Søknad om advokatbevilling.» 2020  
<http://tilsynet.no/soknad-om-advokatbevilling/>  
Hentet 21.07.2020.
- Torp (2017) Torp, Sigurd Holter m.fl. «Kommentar til tvisteloven.» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* 2017, hentet 20.02.2020.
- Tranøy (2011) Tranøy, Joar. «Sakkyndighet og rettssikkerhet i barnevernsaker.» *Dagsavisen* 1. februar 2011.

- Tønnessen (2020) Tønnessen, Ida. «Årsrapport for Jussbuss 2019», *Jussbuss stensilserie* nr. 145, 2020.  
<https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202019>  
Hentet 07.06.2020.
- UNHCR (2019) UNHCR. «Familier må få beskyttelse sammen.» 2019  
<https://www.unhcr.org/neu/no/30499-familier-ma-fa-beskyttelse-sammen.html>  
Hentet 18.06.2020.
- Utlendingsdirektoratet (2020a) Utlendingsdirektoratet. «Gebyr.» 2020  
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/gebyr/#link-3593>  
Hentet 08.06.2020.
- Vangsnes (2018) Vangsnes, Jørgen. *Sivilprosess i et nøtteskall*, Oslo: Gyldendal norsk forlag, 2018.
- Wilberg, Christine (2020) Wilberg, Christine. «Årsrapport for 2019. Sekretariatet for konfliktrådene.» 2020  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/16c13b12547b426694969a8cbc29e34f/arsrapport-2019-sekretariatet-for-konfliktradene.pdf>  
Hentet 04.08.2020.
- Wilhelmsen, Eirin (2020) Wilhelmsen, Eirin. «Jusshjelpe i Nord-Norge. Årsrapport 2019». 2020  
<https://jusshjelpe.no/wp-content/uploads/2020/03/Arssrapport2019.pdf>  
Hentet 22.04.2020.

Årsrapporter fra resten av nemndene.

## Norske rettskilder

1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
1915	Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven).
1962	Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).
1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
1980	Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven).
1981	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
1982	Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven).
1992	Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven).
1992	Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).
1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).



2001	Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).
2005	Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
2005	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om rettergang og mekling i sivile tvister (tvisteloven).
2006	Lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven).
2008	Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
2009	Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
2011	Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
2014	Lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).
2017	Lov 17. februar 2017 nr. 7 om Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven).
1996	Forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (advokatforskriften).
2005	Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri

	rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften).
2005	Forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpforskriften).
2006	Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften).
2014	Forskrift 30. juni 2014 nr. 923 om konfliktrådsbehandling.
NOU 2000: 33	<i>Erstatning til ofrene hvor tiltalte frifinnes for straff.</i>
NOU 2001: 32	<i>Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven).</i>
NOU 2003: 19	<i>Makt og demokrati.</i>
NOU 2015: 3	<i>Advokaten i samfunnet – Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand.</i>
NOU 2016: 24	<i>Ny straffeprosesslov.</i>
NOU 2017: 8	<i>Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingsaker.</i>
NOU 2019: 5	<i>Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).</i>
NOU 2020: 5	<i>Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven).</i>

Dok.nr. 16 (2011-2012)	<i>Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneserettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.</i>
Ot.prp. nr. 27 (1968 - 1969)	<i>Om lov om ikrafttredelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.</i>
Ot.prp. nr. 44 (1991 - 1992)	<i>Om lov om barneverntjenester (barnevernloven).</i>
Prop. 16 L (2015-2016)	<i>Endringer i utlendingsloven (innstramminger).</i>
Prop. 1 S (2018-2019)	<i>For budsjettåret 2019.</i>
Innst. S. nr. 181 (1999 - 2000)	<i>Innstilling fra Justiskomiteen om fri rettshjelp. St. meld. nr. 25 (1999 - 2000).</i>
Lovvedtak 5 (2015 - 2016)	<i>Til Prop. 16 L (2015 - 2016).</i>
Lovvedtak 6 (2017-2018)	<i>Til lov om endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.).</i>
St. meld. nr. 32 (1976 - 1977)	<i>Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.</i>
Høyesteretts avgjørelse	Rt. 1983 s. 1418
Høyesteretts avgjørelse	Rt. 2012 s. 1985.
Høyesteretts avgjørelse	Rt. 2015 s. 385.
Høyesteretts avgjørelse	HR-2017-1653-U.
Høyesteretts avgjørelse	HR-2019-125-U.
Høyesteretts avgjørelse	HR-2019-2282-U.

Borgarting lagmannsretts avgjørelse	LB-2019-58764.
Lovavdelingens uttalelser	JDLOV-2008-3998.
Det kongelige justis- og politidepartement (1995)	<p>Det kongelige justis- og politidepartement. «Rundskriv om endringer i forvaltningsloven m v». 1995</p> <p><a href="https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/rus/19951995/0002/ddd/pdfv/265392-g371995.pdf">https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/rus/19951995/0002/ddd/pdfv/265392-g371995.pdf</a></p> <p>Hentet 23.04.2020.</p>
Justis- og beredskapsdepartementet (2018)	<p>Justis- og beredskapsdepartementet «Ny salærsats for advokater mv. i straffesaker og i rettshjelpssaker og nye stykkprissatser for medisinsk sakkyndige.» 2018</p> <p><a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-092018-ny-salarsats-for-advokater-mv.-i-straffesaker-og-i-rettshjelpssaker-og-nye-stykkprissatser-for-medisinsk-sakkyndige/id2623697/">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-092018-ny-salarsats-for-advokater-mv.-i-straffesaker-og-i-rettshjelpssaker-og-nye-stykkprissatser-for-medisinsk-sakkyndige/id2623697/</a></p> <p>Hentet 23.06.2020.</p>
Statens sivilrettsforvaltning (2016)	<p>Statens sivilrettsforvaltning «Rundskriv om fri retthjelp.» 2016</p> <p><a href="https://img4.custompublish.com/getfile.php/4627364.2254.7stnnliiwqiqbz/Rundskriv+S RF-1-2017+om+fri+rettshjelp+-+endret+versjon+15.+01.2020.pdf?return=www.sivilrett.no">https://img4.custompublish.com/getfile.php/4627364.2254.7stnnliiwqiqbz/Rundskriv+S RF-1-2017+om+fri+rettshjelp+-+endret+versjon+15.+01.2020.pdf?return=www.sivilrett.no</a></p> <p>Hentet 20.04.2020.</p>
Utlendingsdirektoratet (2020b)	<p>Utlendingsdirektoratet «UDI 2008 035 V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2020»</p> <p><a href="https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/udi-2008-">https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/udi-2008-</a></p>

## Internasjonale rettskilder

SP	Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (norsk oversettelse). New York 16. desember 1966.
EMK	Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms

*Case of Ringeisen v. Austria*, no. 2614/65, 16.07.1971.

*Case of Golder v. the United Kingdom*, no. 4451/70, 21.02.1975.

*Case of Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71, 06.09.1978.

*Case of Airey v. Ireland*, no. 6289/73, 09.10.1979.

*Case of Silver and Others v. the United Kingdom*, no. 5947/72, 25.03.1983.

*Case of Ashingdane v. the United Kingdom*, no. 8225/78, 28.05.1985.

*Case of Salesi v. Italy*, no. 13023/87, 26.02.1993.

*Case of Schuler-Zraggen v. Switzerland*, no. 14518/89, 24.06.1993.

*Case of Zumtobel v. Austria*, no. 12235/86, 21.09.1993.

*Case of Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, no. 18139/91, 13.07.1995.

*Case of Bryan v. The United Kingdom*, no. 19178/91, 22.11.1995.

*Case of Bellet v. France*, no. 23805/04, 04.12.1995.

*Case of De Haes and Gijssels v Belgium*, no. 19983/92, 24.02.1997.

*Case of Aerts v. Belgium*, no. 25357/94, 30.07.1998.

*Case of Thlimmenos v. Greece*, no. 34369/97, 06.04.2000.

*Case of Kudla v. Poland*, no. 30210/96, 26.10.2000.

*Case of Potocka and Others v. Poland*, no 33776/96, 04.10.2001.

*Case of Del Sol v. France*, no. 46800/99, 26.02.2002.

*Case of Mc. Vicar v. the United Kingdom*, no. 46311/99, 07.05.2002.

*Case of P., C. and S. v. the United Kingdom*, no. 5654700, 16.07.2002.

*Case of Steel and Morris v. the United Kingdom*, no. 68416/01, 15.02.2005.

*Case of Jedamski and Jedamska v. Poland*, no. 73547/01, 26.07.2005.

*Case of Martinie v. France*, no. 58675/00, 12.04.2006.

*Case of Moser v. Austria*, no. 12643/02, 21.09.2006.

*Case of Vernes v. France*, no. 30183/06, 20.01.2011.

*Case of Sigma Radio Television Ltd. V. Cyprus*, no. 32181/04, 21.07.2011.

*Case of Momcilovic v. Croatia*, no. 11239/11, 26.06.2015.

*Case of Covalenco v. the Republic of Moldova*, no. 72164/14, 16.06.2020.

*Case of Cimersek v. Solvenia*, no. 58512/16, 30.06.2020.

Council of Europe European Court of Human Rights (ECHR), «Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial.» Council of Europe, 2019.

## Personlige meddelelser

Danielsen (2020)	Danielsen, Vivi, e-post 2. juni 2020.
Gabrielsen (2020)	Gabrielsen, Kim Lihaug. «Årsrapport for Jussformidlingen 2019» 2020. Ikke publisert, tilsendt på forespørsel.
Holm (2020)a	Holm, Frank Egil, e-post 24. mars 2020.
Holm (2020)b	Holm, Frank Egil, e-post 26. mars 2020.
Roli (2019)	Roli, Bente, e-post 5. februar 2019.

## 6 Figurer og tabeller

### Figurer

Figur 1: Varianter av behov for rettshjelp .....	10
Figur 2: Rettshjelpsdekning ved ulike varianter av rettshjelpsbehov.....	87

### Tabeller

Tabell 1: Utfall av saker med en selvprosjederende part mot en motpart med advokat. ....	18
Tabell 2: Oversikt over sakskostnader. ....	23
Tabell 3: Sakskostnadene for tingretten som prosent av husholdningenes inntekt etter skatt.	24
Tabell 4: Sakskostnadene for tingretten som prosent av befolkningens inntekt etter skatt, fordelt etter like tideler.....	24
Tabell 5: Idømmelse av sakskostnader i sak med en selvprosjederende part. ....	26
Tabell 6: Oversikt over klagenemnder. ....	36
Tabell 7: Husholdningers medianinntekt 2018. ....	69
Tabell 8: Husholdningers inntekt etter like tideler i 2018. Høyeste inntekt i tidelen. ....	69