



Justis- og beredskapsdepartementet - JD

Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse: 20/01657-2
Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Espen Berntsen
Kheradmandi,
Deres referanse:
Dato: 20.11.2020

Høringsvar NOU 2020: 5 Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)

1.0 Innledning

Vi viser til Justis og beredskapsdepartementets brev 9. juni 2020 med Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020: 5. Høringsfristen er satt til 23. november 2020.

I utredningen fremsettes det en rekke forslag til endringer, og vi har ikke funnet grunn til å kommentere hvert enkelt av disse. Vi støtter imidlertid det vesentlige av forslagene, men gjør nedenfor rede for noen innvendinger til forslagene på barnevernsområdet. Generelt mener vi det er betenkelig at det foreslås store endringer i prosessen i barnevernssaker for å finansiere en styrking av støtten til rettshjelp på andre områder.

2.0 Støtte til rettshjelp

Utvalgets hovedkonklusjon er at vi i samfunnet har ett stort udekket rettshjelpsbehov. Juridiske problemstillinger blir mer kompliserte, og borgernes kostnader for å ivareta sine rettigheter har økt betraktelig. Utvalget foreslår derfor å styrke ordningen med støtte til rettshjelp. Vi er enig med utvalget i at eksisterende ordninger med fri rettshjelp er modne for forbedring.

Kommunesektoren har en interesse i at innbyggernes rettsikkerhet ivaretas. Det kan se ut til at rettsikkerheten har blitt svekket over tid, og det vil være positivt at ordningen styrkes. Vi støtter herunder en utvidelse slik at en større andel av befolkningen kvalifiserer for støtte til rettshjelp.

Videre ser vi fordelene av egenandelen som foreslås etablert. Egenandelen er blant annet hensiktsmessig for å unngå ubegrunnede søksmål. Samtidig kan det bidra til mer kostnadseffektiv bruk av fellesskapets ressurser. Vi vil likevel anbefale at det utredes mulighet for en differensiert egenandel, slik at egenandelen kan være lavere på særlig viktige saksområder, og høyere på mindre viktige saksområder. Det bør være mulig å opprettholde enkelt praktiserbare regler også med differensierte egenandeler.

3.0 Førstelinjetjeneste for rettshjelp

Utvalget foreslår ikke at det opprettes en førstelinjetjeneste. KS er enig i at det offentliges midler bør brukes på en mest mulig formålstjenlig måte, og gode grunner kan tale for at en slik nasjonal ordning ikke prioriteres med de begrensede rettshjelpsmidlene. Om kommunene skal involveres i en førstelinjetjeneste for rettshjelp må dette i så fall være frivillige ordninger for kommunesektoren. Kommunene har svært ulike forutsetninger og muligheter til å ivareta denne typen ordninger.

Uansett mener vi det er viktig at en slik ordning er av god faglig kvalitet, og vi er enig med utvalget i at rådgivningen fortrinnsvis bør gis av advokater. God faglig kvalitet i ordningen vil gjøre at flere saker blir løst på et tidlig stadium. Én advokat alene kan imidlertid ikke dekke over alle rettsområder som vil ivaretas av en god førstelinjetjeneste. Derfor vil det være svært utfordrende for mindre kommuner å sikre tilstrekkelig kvalitet i en slik ordning. Dersom kommunene skal administrere en førstelinjetjeneste for rettshjelp må den, som Oslo kommunes tiltak, fullfinansieres av staten.

Mindretallet (Moksness) i utvalget foreslår å opprette det hun kaller «*rettssentre*». Disse skal yte gratis førstelinjebistand og administrere betalt bistand i andre linje, i tillegg til at de skal drive forskning knyttet til universitetene. Hun foreslår at administrasjonen legges til Forbrukerrådet eller Domstolsadministrasjonen. Kommunene er foreslått brukt som ressurs for lokal tilstedeværelse. Det er imidlertid uklart hvilken rolle Moksness mener kommunene skal ha som ressurs, men under alle omstendigheter må også innføringen av en slik ordning være frivillig for kommunene.

4.0 Etablering av eget organ for rettshjelpsforvaltning

Utvalget foreslår at det etableres et eget organ for rettshjelpsforvaltning. Det er ikke gitt noen klar anbefaling av hvor organet skal plasseres. Alternativene er å etablere et eget organ, hos et fylkesmannsembete siden de *allerede* har tilknytning til ordningen eller å legge det til et annet etablert offentlig organ. Utvalget synes blant annet å legge vekt på at tall fra 2008 tyder på forskjeller i praksis hos fylkesmennene ved håndtering av saker om fri rettshjelp. Antallet fylkesmenn har imidlertid gått ned siden 2008, noe som kan tale for utvikling av mer enhetlig praksis fremover.

Vi er usikre på hensiktsmessigheten ved et eget organ for rettshjelpsforvaltning. De aktuelle faginstansene som i dag arbeider med rettshjelp, synes godt egnet til å behandle spørsmålene. Eksempelvis er domstolen som skal behandle en sak best egnet til å vurdere om saken er av prinsipiell interesse, jf. § 9 i forslaget til ny rettshjelpslov.

5.0 Særlig om rettshjelp i barnevernssaker

Utvalgets mandat var blant annet å se på kostnadene til rettshjelp i barnevernssaker. Denne rettshjelpen utgjør en stor andel av de totale kostnadene til rettshjelp. For å øke dekningen av rettshjelp på andre områder foreslår utvalget betydelige endringer i prosessen i barnevernssakene.

Vi er ikke uenig i at det er grunn til å vurdere tidsbruken i rettsmøter i barnevernssaker, og har særlig merket oss at våre naboland har en tilnærming hvor tidsbruken er langt mindre. På generelt grunnlag er det imidlertid etter vårt syn betenkelig at prosessformene i barnevernssaker skal endres for å finansiere bedre rettshjelpsdekning på andre rettsområder. Endringene som foreslås er omfattende, og innebærer blant annet at vi går bort fra det sentrale muntlighetsprinsippet i vår sivilprosess. Vi stiller et spørsmål ved om nettopp *barnevernssakene* er egnet til å fravike dette prinsippet.

En måte å redusere ressursbruken i barnevernssakene på som utvalget ikke tar opp, er en siling i sakene

som behandles av tingretten. Slik prosessen er innrettet i dag har de som har fått et vedtak i fylkesnemnda full adgang til prosess i tingretten. Dette medfører betydelige kostnader, og advokatbistanden må dekkes av det offentlige. Departementet bør etter vårt syn se nærmere på om tingretten – på samme måte som lagmannsretten – kan og bør gis mulighet til å foreta en siling i barnevernssakene. Tingretten kan i så fall vurdere om den finner det klart at anken ikke vil føre frem.

5.1 Utvalgets mandat – Vanskelig tilgjengelig behandling av barnevernsprosessen

Vi stiller spørsmål ved om en utredning av kostnadene til fri rettshjelp er den rette veien inn til såpass omfattende endringer på dette viktige og kompliserte rettsområdet. Barnevernssakene er ganske ulike fra de andre områdene for fri rettshjelp. Sakene dreier seg om tvangsbruk overfor familier som er i kjernen av legalitetsprinsippet. Det stiller naturlig nok særskilte krav til saksbehandlingen.

Det er med andre ord noe vanskelig å forstå at forslag til store endringer i prosessformene i barnevernssaker inngår i en høring som gjelder kostnader til rettshjelp generelt og som i utgangspunktet ikke berører kommunene direkte i vesentlig grad. Høringsbrevet viser ikke på noen god måte at høringen også dreier seg om barnevern – et svært viktig arbeidsområde for kommunene som de bruker mye tid og ressurser på. Det er en risiko for at flere kommuner ikke vil inngi høringssvar i denne saken fordi barnevernets plass i utredningen og i høringsbrevet ikke fremgår tydelig. Da vil man miste betraktninger og innspill som det kunne vært nyttig og nødvendig å få frem.

I senere år er det gjennomført flere større lovarbeider på barnevernsområdet, for eksempel barnevernslovutvalgets utredning fra 2016 og påfølgende lovforslag som var på høring i 2019. Forslag til endring av prosessen i barnevernssaker burde naturlig kommet som en forlengelse av det arbeidet – og ikke som del av en rettshjelpsutredning. Det ville gitt et samlet og mer helhetlig fokus på barnevern enn det som presenteres i rettshjelpsutvalgets utredning. Forslagene innebærer også endringer som berører sentrale rettsprinsipper i vår sivilprosess – vi har lang tradisjon med muntlighet i rettsaker. Heller ikke dette er noe som ligger i kjernen av spørsmål om ordninger med fri rettshjelp.

5.2 Reduksjon i rettsmøtetiden

Utvalgets forslag er tydelig på at rettsmøtetiden skal reduseres. Forslaget går ut på at barnevernssaker normalt skal berammes til én dag både i fylkesnemnda og domstolene. For å oppnå det målet foreslår utvalget å fjerne innledningsforedraget og å redusere bruken av vitner. Vi er som utgangspunkt ikke negativ til at man reduserer rettsmøtetiden i barnevernssaker, men har noen kommentarer til de konkrete forslagene.

5.2.1 Fjerning av innledningsforedrag

Utvalget foreslår at innledningsforedraget skal fjernes. Vi kan se at det er forhold som taler for å fjerne innledningsforedraget, men vi mener det er viktig med en rask innledende saksfremstilling fra advokatene. Det er mulig utvalgets forslag med ti minutter kan være tilstrekkelig.

Utvalget mener at dagens ordning – hvor rettsmøtet starter med kommunens innledningsforedrag – gir en «skjev start på rettsmøtet og gjør at kommunens beskrivelse av saken opptar en uforholdsmessig stor del av rettsmøtetiden». Det er også «kommunen som først får anledning til å plukke ut de delene av et dokument som skal leses opp».

Vi er ikke enig i beskrivelsen at innledningsforedragene i dag gir en skjev start på rettsmøtet. At saksøker får ordet først, til en gjennomgang av saken og sine krav, er et grunnleggende element i vår sivilprosess, som skaper balanse mellom partene. Innledningsforedraget skal etter tvisteloven § 9-15 være en konsentrert saksfremstilling. Det skal med andre ord ikke være noe partsinnlegg eller prosedyre. En viktig funksjon med innledningsforedragene er at det gir en samlet fremstilling av saken muntlig i retten. I barnevernssaker kan dette være viktig for den private parten, som kan bidra til at de får mer tillit til prosessen. Både innledningsforedraget fra kommunens advokat – og egen advokat – vil være viktig i så henseende. Innledningsforedragene har også den funksjonen at rettens medlemmer får en fullstendig gjennomgang av saken. Dersom saken i større grad skal avgjøres på bakgrunn av den skriftlige dokumentasjonen, vil denne gjennomgangen bortfalle.

Utvalget foreslår at det skal settes av én dag til forberedelse for retten – gjerne dagen før rettsmøtet. Forslaget medfører med dette ingen kostnadsbesparelse for fylkesnemnda og domstolene. I forberedelsestiden blir det dessuten viktig å sikre lekdommernes uavhengighet, dersom det ikke blir en form for belæring fra fagdommerne.

Den reelle kostnadsbesparelsen ligger i at advokatenes tidsbruk i retten reduseres. Det er verdt å vurdere grundig om denne besparelsen er tilstrekkelig til å gjøre de omfattende endringene som utvalget foreslår. Om innledningsforedraget skal fjernes er det helt avgjørende at tiden til saksforberedelse blir god. Det gjelder særlig for lekdommere. Det er imidlertid tidkrevende å sette seg inn i dokumentasjonen i en barnevernssak. En beslutning om fjerning av innledningsforedragene for å spare kostnader må dessuten ta høyde for at det antakelig vil ta lenger tid med forberedelse for partene på egenhånd, enn den de får ved gjennomgang fra advokatene som kjenner saken i retten.

Samtidig er det verdt å løfte frem at advokatene ved fjerning av innledningsforedraget må være mer presise i sin beskrivelse av saken i rettsdokumentene. Når prosesskrivene er dommernes primære kilde til informasjon i saken, vil advokatene antakelig legge ned betydelig mer arbeid med prosesskrivene enn de gjør i dag. For kommunen – som dekker sine egne advokatkostnader – spiller dette mindre rolle. Foreldrene må derimot få dekket sine behov ved en normert tidsbruk, og den er av utvalget foreslått redusert betydelig.

5.2.2 Redusert vitneførsel

Utvalget foreslår også å redusere vitneførselen i barnevernssakene. Det kan være en god tilnærming at retten setter en ramme for vitneførselen og at partene selv kan avgjøre hvilke vitner de ønsker å føre innenfor tidsrammen. Vi kan også se at det kan være hensiktsmessig at retten begynner utspørringen om tidsplanen er stram.

Typiske vitner i en barnevernssak er helsesykepleier, lærer eller ansatte i barnehage. Det foreligger gjerne også skriftlig dokumentasjon hvor de kommunale institusjonenes oppfatning kommer til uttrykk. I vår sivilprosess er det et viktig prinsipp at slike skriftlige bevis skal bli satt under kontradiksjon. Med utvalgets forslag går man bort fra det prinsippet. Utvalget legger seg på en linje hvor det ikke er nødvendig å avhøre vitner som har fått sine synspunkter belyst i den skriftlige fremstillingen av saken. Vi er ikke enig i at det generelt er en god ide. Den muntlige forklaringen bør opprettholdes. For noen vitner vil det være nødvendig med spørsmål og avklaring fra retten. I tillegg har en muntlig forklaring en presisjon en skriftlig forklaring ikke kan oppnå.

Videre er vi uenig i forslaget om å kutte forklaringen fra saksbehandler i barnevernet. Utvalget synes å neglisjere betydningen av denne, og mener at den bare unntaksvis skal finne sted, og i så fall komme til slutt i rettsmøtet. Saksbehandler kjenner normalt saken best, og bør få forklare seg muntlig uten noen særskilte begrensende retningslinjer. Forklaringen bør heller ikke plasseres til slutt i rettsmøtet.

Kommunene må ta barnevernssakene til fylkesnemnda eller domstolene når de mener det er nødvendig med tvangsbruk. Som nevnt er dette helt i kjernen av legalitetsprinsippet. Da er det sentralt at saken blir godt opplyst. I de best opplyste barnevernssakene har saksbehandleren fulgt familien over lang tid. Saksbehandleren har hatt samtaler med foreldre, barna, og observert i barnehage og på skole. Som utvalget sier er saksbehandlers forklaring i dag gjerne på 1,5 time. Dette har også en side til spørsmålet om rettens saksforberedelse. Det vil nok ta langt mer enn 1,5 time for retten å sette seg inn i tre års dokumentasjon i en barnevernssak på egenhånd.

5.3 Mer rettslig bistand tidligere i prosessen – foreslått dekket av barnevernstjenesten

Utvalget tar til orde for at de private partene skal gis mer rettslig bistand i innledende faser av barnevernssakene. Utvalget nevner for eksempel ordningen med samtaleprosess i fylkesnemnda. Vi støtter denne ordningen i saker der det har en egenverdi å gjennomføre «en dialogisk prosess», og der barnets beste er godt ivaretatt. Utvalget uttaler:

«Barnevernstjenesten bør fremdeles dekke advokatutgifter dersom advokatbistand kan bidra til at partene kommer til enighet om tiltak som er til barnets beste. Utvalgets forslag om at utgiftene til retten til advokat i barnevernssaker flyttes fra Justis- og beredskapsdepartementet til Barne- og familiedepartementet, se kapittel 9, kan bidra til at det i større grad legges til rette for at barnevernet dekker advokatutgifter.»

Det kan virke som utvalget foreslår at barnevernstjenesten skal dekke en større andel av foreldrenes advokatkostnader i en innledende fase av barnevernssakene. I dag er dette noe kommunene gjør på frivillig basis. Typiske situasjoner hvor kommunene velger å dekke foreldrenes advokatkostnader er hvor foreldrene er svaktfungerende, eller kommunikasjonen er vanskelig. Vi støtter ikke dette forslaget. Ordningen er ikke nærmere beskrevet i utredningen, men vil medføre både økt saksbehandling og økte kostnader i kommunene – KS mener at alle kostnader til advokatbistand for de private partene bør legges til *staten*, uavhengig av hvilken fase man er i barnevernssaken. Det gjør det både enklere å få oversikt over kostnadene, og å administrere ordningen. Om et ansvar for kommunene skal lovreguleres må ordningen fullfinansieres.

Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene

Espen Berntsen Kheradmandi
Advokat