

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Oslo, 05.07.16

HØRING – FORSLAG TIL ENDRING I RETTSHJELPLOVEN, RETTSHJELPFORSKRIFTEN OG STYKKPRISFORSKRIFTEN

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høringsbrev av 25.05.16 vedrørende forslag til endring i rettshjelploven, rettshjelpforskriften og stykkprisforskriften. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

JURK gir gratis juridisk rådgivning til alle som definerer seg som kvinner og bistår blant annet med juridisk rådgivning i saker om skifteoppgjør ved separasjon og skilsmisse, og økonomisk oppgjør etter endt samboerforhold. JURK gir både generell informasjon og går konkret inn i oppjøret. Vi bistår også med kommunikasjon med motpart. JURK gir videre generell informasjon og konkret rådgivning i foreldretvister. Vi uttaler oss her på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort i vår saksbehandling.

1. Noen innledende bemerkninger

Ordnings med fri rettshjelp er et helt sentralt velferdsgode og en rettsikkerhetsgaranti. At man skal kunne hevde sin rett, samt beskytte seg mot rettslige angrep på områder av stor personlig og velferdsmessig betydning, skal ikke avhenge av den enkeltes økonomiske situasjon. Flere av departementets forslag innebærer imidlertid at terskelen for å motta fri rettshjelp blir høyere.

Departementet ønsker at endringene skal gi incitament til å løse konflikter så tidlig som mulig og på andre måter enn gjennom rettsapparatet. JURK har merket seg at departementet ikke har lagt frem forslag om å styrke tiltak av utenomrettslig karakter for å bidra til å oppnå denne målsettingen, og for å kompensere for den svekkelsen som foreslås av rettshjelpsinstittuttet. Departementet viser til at det i perioden 2013-2016 har skjedd en betydelig styrkning av

familievernkontorene. JURK erfarer at det er rom for ytterligere satsning på familievernkontorene, og andre utenomrettslige tiltak for konfliktløsning.

Flere av endringsforslagene knytter seg til tvister på familierettens område. Dette er et område av særlig viktighet for privatpersoner, og kan ikke likestilles med andre privatrettslige områder der det oppstår konflikt mellom juridiske personer eller profesjonelle parter. På familierettens område er videre kjønnsperspektivet fremtredende. Formelt sett har menn og kvinner like rettigheter. Samfunnsstrukturer og kjønnsstradisjonelle ordninger innad i familiene gjør imidlertid at kvinner gjerne kommer dårligere ut av et samlivsbrudd enn menn. JURK vil også understreke at kvinner har gjennomgående lavere inntekt enn menn.¹ En svekkelse av fri rettshjelpsinstittuttet for familiesaker har følgelig et kjønnsperspektiv som departementet ikke har vurdert i høringsnotatet. JURK mener at det er uforsvarlig å foreta de foreslåtte endringer uten en slik utredning.

Med disse overordnede betraktningene som utgangspunkt vil vi i det følgende knytte kommentarer til enkelte av departementets endringsforslag.

2. Forslag om økt egenandel ved fri sakførsel i behovsprøvde saker

Departementet foreslår å heve taket for egenandelen ved fri sakførsel i behovsprøvde saker. Begrunnelsen for dette er blant annet at mottakere av rettshjelp bør gis et større incitament til å løse konflikten så tidlig som mulig og på andre måter enn gjennom rettsapparatet. Departementet trekker frem foreldretvister som eksempel på en sakstype der partene bør oppfordres til å løse konflikten utenfor domstolene. Det legges til grunn at dette vil bidra til å dempe konfliktnivået mellom partene.

JURK er enig i at det er ønskelig og hensiktsmessig for involverte parter at saker løses på et så lavt nivå som mulig. Dette gjelder særlig i foreldretvister der det av *hensyn til barnet* er ønskelig med en rask og minnelig løsning. Et endringsforslag om å gjøre det dyrere å ta saken til retten vil, slik vi ser det, imidlertid hverken bidra til å løse saken på et lavere nivå eller dempe konfliktnivået i foreldretvister.

I flere tilfeller taler hensynet til barnet *for* en domstolsbehandling av saken. Dette er typisk hvor en av foreldrene er voldsutøver eller hvor konfliktnivået allerede er så høyt at en avtale nærmest er en umulighet. Dette understrekes også i Innst. S. nr. 341 (2008-2009).² JURK viser videre til Barneombudet, som i sin rapport «Barnets stemme stilner i stormen», sier følgende om barn med foreldre i konflikt: «For barna medfører dette uro og uforutsigbarhet. Ett er ikke å vite hvordan hverdagen vil bli etter neste domstolsbehandling. Noe annet, og langt mer belastende, er det å måtte leve i en krigslignende sone mellom to foreldre.»³

Realiteten av endringsforslaget er at det blir *vanskeligere for en økonomisk svakere stillt part* å bringe saken inn for domstolen. Dette kan føre til at en forelder går med på en avtale vedkommende

¹ <https://www.ssb.no/lonnansatt>

² Innst. S. nr. 341 (2008 – 2009) punkt 1.11

³ Rapport fra Barneombudet «Barnas stemme stilner i stormen – en bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd» (2012), s 15.

egentlig ikke er enig i, fordi hen ikke har råd til å ta saken videre. Endringsforslaget vil dessuten kunne skape en usunn ubalanse i maktforholdet mellom partene, dersom det er slik at den ene har økonomi til å ta saken til retten, mens den andre ikke har det. Avtalene som inngås i foreldretvister må være robuste. Når en forelder inngår en avtale hen egentlig ikke er enig i, fortsetter konflikten etter at avtalen er inngått.

JURK mener at barnas beste ikke er å øke taket for egenandelen, men heller å styrke familievernkontorene ytterligere, slik at foreldre i større grad har et reelt alternativ til domstolsbehandling når konfliktnivået er høyt. JURK støtter Barneombudet i at barnet i større grad må høres i prosessen, og at barnet bør få en egen time hos mekler.⁴ At å heve taket for egenandelen *kan* føre til færre foreldretvister for domstolene, er ikke ensbetydende med at det vil føre til færre konflikter mellom foreldrene hvor barnet blir skadelidende.

På bakgrunn av overstående støtter ikke JURK departementets forslag om å heve egenandelen.

3. Endring av reglene om fritt rettsråd og fri sakførsel i saker som gjelder felleseieskifte mellom ektefeller og økonomisk oppgjør mellom samboere og reduksjon av stykkprisen i slike saker

JURK er enig med departementet i at befolkningens behov for rettshjelp ikke er statisk, og at det er viktig og nødvendig å gjennomgå rettshjepsordningen med jevne mellomrom. Det er imidlertid JURKs erfaring at behovet for rettshjelp i sakene som er foreslått fjernet er stort. Det er heller ingenting som tilsier at dette er i ferd med å endre seg. JURK hadde i 2015 mer enn 300 saker om økonomisk oppgjør etter endt samboerforhold og skifteoppgjør.

Saksbehandlingsgruppen som arbeider med familierett er JURKs største, og er den gruppen med høyest sakstilfang. Tendensen er at stadig flere ønsker representasjon av JURK.

Departementet stiller spørsmålsteget ved om det er "riktig at det offentlige skal dekke utgiftene til juridisk bistand i konflikter mellom privatpersoner som ikke blir enige om fordelingen av sine eiendeler." JURK deler ikke departementets oppfatning på dette punktet.

Vår erfaring er at skifteoppgjør ikke kan sammenlignes med fordeling av andre formuesgoder mellom privatpersoner. For det første er det ofte svært komplisert, da partene over mange år har hatt en sammenvevd økonomi, som det krever mye arbeid å nøste opp i. For det andre, er partene i en presset emosjonell situasjon der vi, helt motsatt av departementet, mener at advokatbistand vil kunne være konfliktdempende.

Vi ser at flere klienter som kommer til oss etter at skiftet er gjennomført, har inngått en avtale hvor de har blitt stilt dårligere enn etter ekteskapslovens regler. Det kan være flere årsaker til dette. Flere har liten kunnskap om egne rettigheter i skifteoppgjøret. Noen skriver under på skifteavtaler de ikke forstår rekkevidden av, mens andre, av ulike grunner, føler seg presset til å godta avtaler de ellers ikke ville ha godtatt. Enkelte forteller at bakgrunnen for at de inngikk avtalen var at de fryktet de økonomiske konsekvensene ved å ta saken videre, eventuelt at motpart skulle gjøre dette.

⁴ http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/Barnas_stemme_stilner_sept2014_02.pdf

JURK er redd for at en svekkelse av fri rettshjelpsordningen i disse sakene vil kunne føre til at den parten med sterkest økonomi kommer best ut av et skifteoppgjør. Den økonomisk svakerestilte parten vil kunne godta lite fordelaktige avtaler, fordi hen er redd for de økonomiske konsekvensene dersom den annen part tar saken videre. Gjennom vår saksbehandling ser vi at det ofte er et ujevnt økonomisk styrkeforhold mellom partene i et skifteoppgjør, og at dette nettopp får konsekvenser for hva partene sitter igjen med etter skifteoppgjøret. Forslaget om reduksjon av retten til fri rettshjelp i skifteoppgjør vil etter JURKs vurdering ramme den svake part i strid med formålet bak rettshjelpsordningen. Ettersom kvinner gjennomgående har lavere inntekt enn menn, vil forslaget ramme kvinner hardest.⁵

JURK mener at endringsforslaget vil ramme kvinner som lever i samboerforhold særlig hardt. Vi erfarer at par ofte organiserer økonomien sin slik at kvinnen betaler for forbruk og andre løpende utgifter, mens mannen betaler for varige formuesgoder som for eksempel bolig og bil. Utgangspunktet ved samlivsbrudd er at samboerne beholder det de eier. Dette gjør at kvinner, som ikke har investert lønnen sin i varige formuesgoder, kommer «tomhendt» ut av samlivsbruddet. I motsetning til for ektefeller, foreligger det ikke en samboerlov som regulerer deling av verdier og eiendeler, og som kan avhjelpe urimelige utfall. Det er imidlertid utviklet enkelte slike regler i rettspraksis, eksempelvis om ervervelse av sameieandel på bakgrunn av indirekte bidrag. Disse reglene er imidlertid lite tilgjengelig for kvinnene det angår, og nødvendiggjør juridisk bistand, noe departementet nå foreslår å fjerne støtten til.

Departementet viser i sin høringsuttalelse til at kun en liten andel av skiftesakene ender med dom, og at et klart flertall av sakene løses med forlik. JURK understreker at dette ikke betyr at partene ville ha kommet til enighet uten juridisk bistand. Å oppnå enighet forutsetter ofte at partene får kyndig juridisk bistand i meklingen. Det at meklingen foretas av nøytrale tredjeparter kan etter vår oppfatning bidra til at konfliktnivået dempes og gjøre det lettere å komme til en minnelig løsning.

På bakgrunn av overstående mener JURK at dagens ordning med behovsprøvd fritt rettsråd for disse sakene må opprettholdes.

JURK understreker at selv om vi er av den oppfatning at en tvist bør løses på et lavest mulig konfliktnivå, er det ikke alle saker som lar seg løse uten domstolenes bistand. JURK er på den bakgrunn negativ til forslaget om å fjerne sakstypen som prioritert sak på saksførselsstadiet.

3.1 Unntaksadgangen: Kun ektefeller og samboere med barn under 18 år, og kun for partenes felles bolig.

I skifteoppgjør mellom ektefeller og i økonomisk oppgjør etter endt samboerforhold, hersker det avtalefrihet ved delingen. På familierettens område er det særlig ønskelig at partene blir enige om en rimelig løsning seg i mellom, for å hindre et høyt konfliktnivå. Det er vanskelig og lite praktisk å komme frem til en avtale, når man ikke ser helheten i de verdiene, eiendelene og den gjelden partene skal fordele seg i mellom. JURK erfarer at det er praktisk vanskelig å skille felles bolig fra øvrige formuesgoder, da disse gjerne deles i samme operasjon.

⁵ <https://www.ssb.no/lonnansatt>

JURK mener derfor at å begrense fritt rettsråd til kun å gjelde felles bolig, er et forslag som i beste fall gjør at partene blir delvis enige, og i verste fall ikke løser konflikten i det hele tatt. Det er JURKs oppfatning at forslaget vil kunne medføre et økt konfliktnivå mellom partene, stikk i strid med forslagets formål. Dette er bekymringsfullt ettersom forslaget gjelder i tilfeller hvor partene har barn under 18 år, og at det av hensyn til barnet er ønskelig at konflikten holdes på lavest mulig nivå.

JURK understreker at retten til fri rettshjelp i familiesaker også er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte, også i de tilfeller hvor partene ikke har barn under 18 år. Vi viser for øvrig til vår vurdering under punkt 3.

4. Endring i rundskriv G-12/2005 om fri rettshjelp og oppmyking av dispensasjonspraksis

JURK er positiv til en oppmykning i dispensasjonsadgangen som fører til at flere personer omfattes av den offentlige rettshjelpsordningen.

JURK vil imidlertid peke på at inntektsgrensene på 246 000 kroner for enslige, og 369 000 kroner for ektefeller/samboere, og formuesgrensen på 100 000 kroner, har stått uendret siden 2009. Dette innebærer at færre og færre omfattes av ordningen hvert år. JURK er av den oppfatning at inntektsgrensene er for lave og trenger å oppjusteres. Ordningen slik den er i dag, ved at det ikke tas hensyn til gjeldsgrad, medfører at mange som ikke har råd til å betale for rettshjelp, faller utenfor ordningen. JURK mener at en oppmykning i dispensasjonsadgangen ikke vil endre behovet for en oppjustering av inntektsgrensene.

JURK er positiv til at det tas hensyn til forsørgerbyrde. Vi mener imidlertid at inntektsgrensen for enslige med forsørgerbyrde, som etter endring vil være på 266 000 kroner, fremdeles er for lav. Det er av stor betydning for økonomien om man har ansvar for barn, og det er særlig økonomisk tyngende om man er enslig forsørger. En beskjedne økning av inntektsgrensen med 20 000 kroner, sett i sammenheng med at gjeldsgrad ikke vektlegges, innebærer at mange som har et reelt behov for fri rettshjelp faller utenfor ordningen. Beløpsgrensen bør av den grunn være høyere enn 20 000 kroner, og gjeldsgrad bør vektlegges ved vurdering av dispensasjonsadgangen.

JURK bemerker at den økte inntektsgrensen kun er gitt i dispensasjonsadgangen. Dette kan medføre at ordningen blir skjønsmessig og lite forutberegnelighet for de det gjelder.

JURK bemerker også at det ikke fremgår av høringsnotatet hvordan dispensasjonsadgangen for ektefeller/samboere med barn, skal beregnes.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av høringsnotatet at det er økonomiske og administrative hensyn bak forslaget, og at departementet regner med en innsparing på mellom 30-40 millioner kroner årlig. JURK bemerker til dette at økonomiske hensyn ikke bør gå foran hensynet til rettssikkerheten. JURK er av den oppfatning at mange som har et reelt behov for fri rettshjelp faller utenfor dagens ordning. JURK er derfor negativ til kostnadskutt på området for fri rettshjelp. Besparelser på

dette området er det de svakerestilte i samfunnet som må lide under. De ressurser som spares inn på et område, kan bare forsvares dersom de kanaliseres tilbake til ordningen, slik at det i sum ikke foretas besparelser.

6. Avsluttende bemerkninger

JURK er for en reformering av dagens rettshjelpsordning, men da for å styrke rettsikkerheten til den enkelte. Vi håper at representantforslaget Dokument 8:97 S (2015-2016), som nå ligger til behandling i Stortinget, støttes av Regjeringen.

Om formålet med endringene skriver departementet at det er å «gjøre rettshjelpsordningen mer treffsikker slik at det er de rette sakstyper og personer som gis rettshjelp». JURK påpeker at personer som gjennomgår samlivsbrudd ikke er en ensartet gruppe. For enkelte er rettshjelp helt sentralt for ikke å bli stående igjen uten sine rettmessige verdier etter endt samliv. Det er for de fleste nettopp i ekteskap og i samboerforhold man opparbeider seg verdier. JURK kan ikke se at en svekkelse av retten til fri rettshjelp i familiesakene er godt nok begrunnet til å kunne gjennomføres.

Dersom forslaget blir vedtatt, tilsier JURKs erfaring at behovet for rettshjelp vil øke. Dette vil medføre en økt pågang hos de frivillige rettshjelptiltakene. Etter at Juss-Buss sluttet med familierett i 2015, opplevde JURK en økt pågang. Vi kan ikke se at vi med nåværende bevillinger har mulighet til å møte en ytterligere økning i saksmengde.⁶ Vi mener at rettshjelpsordningen er et sentralt velferdsgode, og at det er problematisk at borgerne skal være prisgitt et frivillig tilbud for å hevde sin rett.

JURK finner grunn til å påpeke at høringsnotatet sendes ut med lovens korteste frist. For vår del bød dette på problemer, da vi for tiden er inne i ferieavvikling, noe som antakelig gjelder flere høringsinstanser. Vi regner med at departementet ønsker best mulige hørings svar, og håper at hovedregelen om tre måneder overholdes i fremtiden.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Linn Renate Nygård Bugge
Saksbehandler

Tuva Marie Lybeck Higdem
Saksbehandler

Sara Eline Grønvold
Daglig leder

Hanna Rummelhoff
Fagrådgiver

⁶ Vi viser til Innst. S. nr. 341 (2008 – 2009) punkt 2.1 på side 6, der viktigheten av rettshjelpstiltakenes arbeid fremheves.