

Rapport

# Ny juridisk rådgivningstjeneste

Rapport fra “Ekspertseminar om førstelinjetjenesten”  
19–20. januar 2010, av professor dr. juris Jon T. Johnsen,  
forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. ass Ida Gundersby Rognlien.



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rapport

# Ny juridisk rådgivningstjeneste

Rapport fra “Ekspertseminar om førstelinjetjenesten”  
19–20. januar 2010, av professor dr. juris Jon T. Johnsen,  
forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. ass Ida Gundersby Rognlien.





## Innhold

# DEL I

## Grunnlaget for rapporten

<b>Kap 1: INNLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1. Hva rapporten handler om .....	6
1.2. Opplegg.....	7
<b>Kap 2: PLANENE OM EN NY JURIDISK RÅDGIVNINGSTJENESTE .....</b>	<b>9</b>
2.1. Rettshjelpmeldingen .....	9
2.2. Justisdepartementets syn på gjennomføringen .....	9
<b>Kap 3: SEMINARET OG FRAMSTILLINGEN I RAPPORTEN .....</b>	<b>11</b>
3.1. Opplegget av seminaret.....	11
3.2. Fremstillingen i rapporten.....	15

# DEL II

## Rettshjelpen

<b>Kap 4: HOVEDINNHALDET I RETTSHJELPEN FRA FØRSTELINJEN.....</b>	<b>16</b>
4.1. Innledning.....	16
4.2. Hva bør rådgivningen gå ut på?.....	16
4.3. Utfordringene knyttet til timerammen .....	18
4.4. Forberedelse til rådgivningen .....	19
4.5. Henvisningsordningen .....	20
4.5.1. Sentrale prinsipper.....	20
4.5.2. Henvisning av problemer til andre hjelpetilbud enn juridiske.....	21
4.5.3. Henvisning til andre juridiske hjelpe- og problemløsningstiltak.....	21
4.6. Førstelinjen og tredjesektor.....	22
<b>Kap 5: TILGJENGELIGHET, MARKEDSFØRING OG PRIORITERING, ALTERNATIV RETTSHJELP .....</b>	<b>25</b>
5.1. Innledning.....	25
5.2. Tilgjengelighet.....	25
5.2.1. Tilgjengelighetens betydning for bruken.....	25
5.2.2. Klientmottak .....	26
5.2.3. Reiseavstand og lokalisering.....	27
5.2.4. Bør rådeøkere fritt kunne velge førstelinjetilbud?.....	27
5.2.5. Bør førstelinjen drive oppsøkende virksomhet? .....	28
5.3. Informasjon og markedsføring.....	30
5.3.1. Informasjon .....	30
5.3.2. Markedsføring.....	30
5.4. Prioriteringer – kapasitetsproblemer .....	31
5.5. Det personlige møtet. Alternative måter å gi bistand på .....	33
5.5.1. Hjelp til selvhjelp.....	33
5.5.2. Telefonrådgivning.....	34
5.5.3. Rådgivning per e-post.....	35

5.5.4. Erfaringstilbakeføring.....	35
<b>Kap 6: KVALITETSSIKRING.....</b>	<b>36</b>
<b>6.1. Klientlojalitet og uavhengighet.....</b>	<b>36</b>
6.1.1. Uavhengighet.....	36
6.1.2. Dobbeltrepresentasjon.....	37
<b>6.2. Anonymitet, taushetsplikt, personvern.....</b>	<b>38</b>
<b>6.3. Etisk regelverk, disiplinærsystem, tilsyn.....</b>	<b>39</b>
<b>6.4. Kvalitetssikring.....</b>	<b>40</b>
6.4.1. Kvalitetsstandarden.....	40
6.4.2. Kvalifikasjonskrav.....	40
6.4.3. Kvalitetssikring av rådgivningen mens den pågår.....	42
6.4.4. Etterkontroll.....	43

## DEL III

### Oppbygning, infrastruktur og prøveprosjekt

<b>Kap 7: ORGANISERING OG ADMINISTRASJON.....</b>	<b>45</b>
7.1. Lokal, regional eller sentral organisering?.....	45
7.2. Hvordan bør rådgiverne knyttes til førstelinjen?.....	47
7.3. Krav til størrelse og stabilitet på fagmiljøet.....	48
7.4. Betalingsordninger.....	48
7.5. Rekruttering av rådgivere.....	49
7.6. Bruk av kontoransatte.....	50
<b>Kap 8: INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI (IKT).....</b>	<b>52</b>
8.1. Dataassistanse for rådgivningen i førstelinjetjenesten.....	52
8.2. Bruk av IKT i saksregistrering og saksbehandling.....	52
8.3. Kommunikasjon over nett og e-post.....	53
8.4. Fjernrådgivning ved hjelp av video (eller SKYPE).....	54
8.5. Informasjons- og problemløsningsystemer for radsøkere.....	54
<b>Kap 9: PRØVEORDNING.....</b>	<b>56</b>
<b>9.1. Innledning.....</b>	<b>56</b>
<b>9.2. Modeller og innhold.....</b>	<b>57</b>
9.2.1. Modeller.....	57
9.2.2. Markedsføring og oppsøkende virksomhet.....	57
9.2.3. Lokalisering og tilgjengelighet.....	58
9.2.4. Innholdet av rettshjelpen.....	58
9.2.5. Kvalitet.....	59
9.2.6. Organisering.....	60
<b>9.3. Evaluering og statistikk.....</b>	<b>60</b>
9.3.1. Opplegg av evalueringen.....	60
9.3.2. Data.....	61
<b>9.4. IKT i prøveordningen.....</b>	<b>61</b>
<b>9.5. Omfang av prøvedriften.....</b>	<b>62</b>

## VEDLEGG

VEDLEGG 1: Oversikt over rettshjelpstiltakene som deltok på seminaret

VEDLEGG 2: Deltakerliste. Ekspertseminar om førstelinjetjenesten 19. og 20. januar 2010

VEDLEGG 3: Program

VEDLEGG 4: Lenke St. meld. 26 kap 5 (Rettshjelpmeldingen)

VEDLEGG 5: Instruks, oppgaver og sammensetning av arbeidsgruppene

## DEL 1

### Grunnlaget for rapporten

#### Kap 1: INNLEDNING

##### 1.1. Hva rapporten handler om

Stortingsmelding 26 (2008-2009) *Om offentlig rettshjelp* inneholder et forslag til en ny juridisk rådgivningstjeneste for alle.<sup>1</sup> Som ledd i oppfølgingen av forslaget avholdt Justisdepartementet i samarbeid med professor Jon T. Johnsen, Universitetet i Oslo et større seminar 19. og 20. januar 2010 med nærmere 60 deltakere. Professor Jon T. Johnsen hadde hovedansvaret for den faglige planleggingen av seminaret, mens Justisdepartementet ved seniorrådgiver Bente J. Kraugerud hadde hovedansvaret for det praktiske opplegget.

Justisdepartementet nedsatte også en planleggingsgruppe for å gjennomgå og vurdere opplegget av seminaret under ledelse av Kraugerud. Foruten Johnsen besto gruppen av advokat Børge Benum, leder for KS-advokatene, Kommunenes sentralforbund, generalsekretær Merethe Smith, Advokatforeningen, seniorrådgiver Vivi Danielsen, Statens sivilrettsforvaltning, leder Elin Brede Kristiansen, Servicekontoret Nes kommune, og forsker og faglig leder for Juss-Buss Olaf Halvorsen Rønning, Universitetet i Oslo.

Formålet med seminaret var å få innspill fra aktører og tiltak med praktisk erfaring til bruk i arbeidet med å utvikle en ny rådgivningstjeneste. Det ble lagt spesielt vekt på å få med advokater, rådgivere og rettshjelpere med erfaring fra de ulike rettshjelpstilbudene som eksisterer i dag for å få et best mulig grunnlag for diskusjon og meningsutveksling.<sup>2</sup>

Deltakerne ble både bedt om å bidra med kunnskap og erfaringer som de mener er viktig for en ny førstelinje og om å hjelpe til med å identifisere hull og svake punkter i erfaringsgrunnlaget.

Denne rapporten sammenfatter innleggene og diskusjonene på seminaret. Den har til formål å ta vare på det verdifulle materialet som fremkom i en form som skal være nyttig for det videre arbeidet med å utvikle rådgivningstjenesten. Den er lagt opp slik at den også skal være lesbar for interesserte som ikke deltok på seminaret.

Arbeidet med rapporten har vært utført av professor Jon T. Johnsen (prosjektleder), forsker og faglig leder i Juss-Buss Olaf Halvorsen Rønning og Juss-Buss medarbeider og vitenskapelig assistent Ida Gundersby Rognlien. Rapporten bygger på et omfattende referat fra seminaret, utarbeidet av Juss-Buss-medarbeiderne Fredrik Ellingsen, Nadin Humlen, Maria P. Jackobsen, Ida Kjensli, Kirsten Vikesland Mæhle, Marthe Smestad, Henriette Tøssebro og Kjersti L. Terjesen.

Rapporten gir ikke noe direkte referat av innledningene eller diskusjonene på seminaret. Vi har samlet det som ble sagt under en systematisk disposisjon basert på det vi mener er de viktigste utfordringene for en ny juridisk rådgivningstjeneste. Vårt mål er å fremstille synspunkter som saklig sett hører sammen mest mulig samlet og i en form som legger hovedvekten på å få fram meningsinnholdet fremfor en nøyaktig gjengivelse av

---

<sup>1</sup> Meldingen finnes tilgjengelig på Justisdepartementets hjemmesider: [www.regjeringen.no/rettshjelpsmeldingen](http://www.regjeringen.no/rettshjelpsmeldingen).

<sup>2</sup> En kort presentasjon av de rettshjelptiltakene som deltok på seminaret finnes i vedlegg 1, deltakerlisten er inntatt i vedlegg 2 og programmet i vedlegg 3.

hvordan synspunktet ble formulert av den som fremsatte det. Der hvor flere har formulert likeartede synspunkter, har vi sammenfattet dem. Den som leter etter hva den enkelte deltaker sa på seminaret, leter altså forgjeves, men intensjonen er å gi et omfattende bilde av hva deltakerne søkte å formidle om planleggingen av den nye rådgivningstjenesten – eller *førstelinjen* som den også er kalt.

## 1.2. Opplegg

Rapporten er lagt opp på følgende måte:

Del I gir først en sammenfatning av planene om en ny juridisk førstelinje i Stortingsmelding nr 26 (2008-2009) "Om offentlig rettshjelp" som vi kommer til å omtale som *Retts hjelpmeldingen*. Meldingen utgjør rammen og grunnlaget for seminaret (kap 2). Deretter redegjør vi nærmere for formålet og opplegget av seminaret og hvordan det som fremkom er brukt i rapporten (kap 3).

De to sentrale delene av rapporten samler synspunktene som kom frem i innledningene og diskusjonene på seminaret. Del II behandler spørsmålet om hvordan selve rettshjelptilbudet bør utformes. Deltakerne har forholdt seg til ideene som omtales i rettshjelpmeldingen, men kanskje ikke alltid holdt seg til rammene den trekker. Kap 4 behandler hva slags rettshjelp som bør gis i en førstelinje, kap 5 hvor tilgjengelig den bør være og kap 6 hvordan kvaliteten i rådgivningen bør sikres. I *Retts hjelpmeldingen* er rammen for rådgivningen satt til maksimalt én time. Et viktig spørsmål er hvordan denne rammen vil fungere i forhold til de vanlige kravene til kvalitet og fullstendighet for rettshjelptjenester.

Kommersiell rettshjelp er i dag i hovedsak forbeholdt privatpraktiserende advokater og registrerte rettshjelpere. Dette tilbudet har også vært omtalt som første sektor i rettshjelpen. Andre sektor utgjøres av de offentlige rettshjelpordningene i lov om fri rettshjelp og straffeprosessloven som tilbyr gratis eller sterkt subsidiert rettshjelp hovedsakelig gjennom privatpraktiserende advokater. Det finnes også en rekke rettshjelptiltak utenom ordningene i lov om fri rettshjelp og straffeprosessloven som tilbyr befolkningen gratis eller billig juridisk hjelp. Disse ble kartlagt som ledd i arbeidet med *Retts hjelpmeldingen* og omtales her som *tredje sektor* i rettshjelpen.<sup>3</sup> Forholdet mellom tredjesektortiltak og den nye førstelinjen behandles også i Del II.

Del III om oppbygning og infrastruktur omhandler dels et utvalg av viktige spørsmål vedrørende organisering og administrasjon av førstelinjen (kap 7). Spørsmål om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) melder seg i en rekke sammenhenger. Vi har samlet de viktigste av dem i kap 8, men også de øvrige kapitlene går inn på IKT-utfordringer som henger nært sammen med hovedspørsmålene som drøftes.

*Retts hjelpmeldingen* foreslår at den nye juridiske rådgivningstjenesten skal innføres gradvis gjennom et prøveprosjekt som skal evalueres. Seminardeltakernes synspunkter på prøveprosjektet behandles i kap 9.

En del av synspunktene har relevans for flere sider av førstelinjen.

Et viktig formål med seminaret var som nevnt å samle et bredt utvalg av personer fra eksisterende rådgivnings- og rettshjelptilbud og som kunne bidra med erfaringer som ville være nyttige for planleggingen av den nye førstelinjen. Dels ble slike erfaringer trukket fram i innledningene, dels ble det vist til dem i diskusjonene. Vi tror det kan være nyttig med en

---

<sup>3</sup> Se Jon T. Johnsen 2009 *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp* s 24-28. Særskilt vedlegg til St. meld. nr. 26 (2008-2009) (*Retts hjelpmeldingen*).



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

kort oversikt over de til sammen femten retts Hjelp tiltakene som var representert på seminaret og har inntatt denne i Vedlegg 1. Vedlegget vil også gi lesere som ikke deltok på seminaret nødvendig bakgrunnskunnskap når det refereres til tiltakene i rapporten.

## **Kap 2: PLANENE OM EN NY JURIDISK RÅDGIVNINGSTJENESTE**

### **2.1. Rettshjelpmeldingen**

Siden seminarets formål var å samle erfaringer som var viktige for planleggingen av den nye juridiske rådgivningstjenesten, ble det lagt opp ut fra forslagene i Rettshjelpmeldingen. Førstelinjetjenesten er særlig omtalt i meldingens kapittel 5. De viktigste oppgavene for førstelinjen er:

- Førstelinjen skal kunne avklare om det foreligger et juridisk problem, og om det er behov for juridisk hjelp til å avklare problemet.
- Førstelinjen skal kunne svare på enkle juridiske spørsmål, gi konkret vurdering av den enkeltes rettsstilling og gi en vurdering av mulighetene for å gå videre med saken eller problemstillingen.
- Rådgivningen kan også omfatte en avklaring av om vilkårene for ytterligere rettshjelp eksempelvis etter rettshjelploven er oppfylt eller om utgiftene til rettshjelp kan dekkes gjennom forsikringsordninger.
- Førstelinjen kan også søke å fullføre saken i den grad det er forsvarlig og mulig innen tidsrammen på en time.
- I motsatt fall kan den henvise til andre juridiske eller ikke-juridiske hjelpetilbud, så som advokater, rettshjelpere, offentlig forvaltning, evt. også konfliktløsningstilbud som konfliktråd eller forliksråd. Også henvisning til egen praksis bør vurderes.
- Meldingen ønsker vurdert et opplegg for fengselsinnsatte
- Meldingen ønsker utredet om det bør etableres en landsdekkende telefontjeneste og/eller nettbasert tjeneste, som et supplement til førstelinjen.

Førstelinjetjenesten bør organiseres slik at en nyttiggjør seg kommunal infrastruktur. Den kan også etableres som et interkommunalt tilbud. Rådgivningen kan knyttes til kommunale servicekontorer, men også advokatkontorer er aktuelle. Organiseringen av tjenesten bør tilpasses til lokale forhold. Særlig de større byene bør kunne velge en modell som er tilpasset de særlige utfordringene der.

Meldingen legger opp til en utgiftsdeling hvor staten bærer kostnadene for rådgiverne mens kommunen dekker utgifter til organisering og administrasjon. Arbeidet som rådgiver bør kunne kombineres med arbeid som privatpraktiserende advokat med mulighet for ulike tilknytningsformer til førstelinjen. På lengre sikt bør en vurdere å gjøre førstelinjen obligatorisk for alle som ønsker rettshjelp etter rettshjelpsloven. Det er også aktuelt å gi førstelinjen kompetanse til å innvilge rettshjelp i bestemte typer saker etter rettshjelpsloven.

### **2.2. Justisdepartementets syn på gjennomføringen**

På seminaret redegjorde statssekretær Astri Aas-Hansen for Justisdepartementets syn på gjennomføringen av Rettshjelpmeldingen. Synspunktene hennes utgjør også en viktig del av grunnlaget og utgangspunktet for seminaret. Her er hovedpunktene:

Justisdepartementet er nå i gang med oppfølging av rettshjelpmeldingen. Det er et krevende arbeid. Meldingen er noe helt annet enn et skrivebordsarbeid. De som har arbeidet med meldingen har erfaring. Viktige premissleverandører var blant annet organisasjonene som deltok på seminaret.

Rettshjelpen kan utnyttes bedre og mer effektivt enn i dag. Målsettingen for den fremtidige rettshjelpordningen, er at den i størst mulig grad treffer den gruppen mennesker som har størst behov for juridisk hjelp. Det er også en målsetting at hjelpen gis på en slik

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

måte at den bidrar til å løse problemet på den beste og mest effektive måten – både for den enkelte og for samfunnet. Et av de fire hovedforslagene i rettshjelpmeldingen er å opprette en permanent, landsdekkende juridisk førstelinje der befolkningen får tilgang til gratis rådgivning hos advokat eller rettshjelper på inntil en time, uavhengig av inntekt og saksområde. En slik tjeneste vil fylle et tomrom i dagens offentlige rettshjelptilbud, og mange problemer vil trolig kunne sluses inn på rett spor gjennom en slik tjeneste.

Førstelinjen skal gjøre den offentlige rettshjelpordningen mer tilgjengelig. Førstelinjen kan avklare om man har et juridisk problem, og de enklere sakene kan løses på stedet. Prøveordningen med gratis rettshjelp på servicekontorer i kommunene har vist at ca. 2/3 av sakene som kommer inn løses på stedet innen en time.

Kompliserte saker kan henvises videre, enten til videre rådgivning innenfor den offentlige rettshjelpsordningen, eller til andre private eller offentlig rettshjelptilbud. Førstelinjen kan bistå med å få folk på riktig spor ved å informere om tilgjengelige tilbud og strategi. Det finnes i dag et stort rettshjelptilbud, men systemet er uoversiktlig og det er ofte høy terskel for å oppsøke de ulike instansene. Dette vil førstelinjen kunne bidra til å endre.

Førstelinjen vil også kunne bidra med juridisk informasjon, og bidra til en bedre og mindre ressurskrevende tvisteløsning enn i dag.

Justisdepartementet ser for seg to løp i forhold til arbeidet med oppfølgingen av rettshjelpmeldingen. Det ene vil konsentrere seg om å foreta de regelendringene som er nødvendige for å gjennomføre tiltakene i meldingen. Den andre vil konsentrere seg om innføringen av en permanent landsdekkende juridisk førstelinjetjeneste. For denne delen starter arbeidet med å etablere et prøveprosjekt, for å finne frem til de beste modellene for en førstelinje. Prosjektet skal starte opp i løpet av 2010.

Dette seminaret er starten på oppfølgingen av Rettshjelpmeldingen. Det er behov for å samle erfaringer før det besluttes hvordan førstelinje utformes, og å innhente kunnskap om forhold som kan ha betydning for en slik tjeneste. Justisdepartementet håper at deltakere på seminaret kan gi bidrag i arbeidet med utformingen, slik at man unngår de største fallgruvne.

## Kap 3: SEMINARET OG FRAMSTILLINGEN I RAPPORTEN

### 3.1. Opplegget av seminaret

Den grunnleggende ideen bak seminaret var at de som jobber med planleggingen av førstelinjen og prøveprosjektet skulle kunne lære av deltakernes erfaringer. Dels var det behov for å finne ut hva vi vet nok om og dels hva vi trenger mer kunnskap om som ledd i en større utbygging. Deltakerne ble både bedt om å bidra med kunnskap og erfaringer som de mener er viktig for en ny førstelinje og om å hjelpe til med å identifisere hull og svake punkter i erfaringsgrunnet. Programmet hadde fire hoveddeler:

Den første hoveddelen handlet om rammene og utfordringene for selve førstelinjetjenesten og for prøveprosjektet.

Den andre – som inneholdt hoveddelen av innledningene – handlet om erfaringer med det eksisterende rådgivningstilbud. Først konsentrerte seminaret seg om tilbud som er særlig aktuelle som modeller for den nye førstelinjen og for prøveprosjektet. Denne delen inkluderte også en innledning om finsk rettshjelp siden Rettshjelpmeldingen ser på den landsdekkende telefontjenesten i Finland som en viktig modell for en tilsvarende ordning i Norge. Deretter ble fokus satt på rådgivningstjenester som ikke er del av rettshjelpordningen, men som hører til den tredje sektor. Det ble også lagt inn et spesialtema om IKT fordi en førstelinje fra første stund bør være bevisst på hvilke muligheter som ligger i moderne teknologi og ta i bruk det som viser seg hensiktsmessig.

Tredje del hadde fokus spesielt på prøveprosjektet, hvordan det bør legges opp og hvordan erfaringene skal trekkes ut og nyttiggjøres i implementeringsprosessen.

Fjerde del besto av gruppearbeider som sammen med innledningene utgjorde deltakernes tilbakemelding på planleggings- og utviklingsarbeidet. To lengre gruppearbeidssesjoner ble avholdt underveis,<sup>4</sup> og gruppearbeidene ble så oppsummert og diskutert i plenum som siste del av seminaret. Det ble tatt referater av alle diskusjonene – både i gruppene og i plenum – som er benyttet som grunnlag for framstillingen i de etterfølgende kapitlene. Antallet arbeidsgrupper var fem, med ti til tolv deltakere i hver gruppe. Deltakerne hadde bakgrunn som advokat, rettshjelper, fra kommunalt servicekontor, offentlig rettshjelpkontor, studentrettshjelp og andre tredje sektor tiltak, administrasjon og forskning. Så vidt mulig var alle typer erfaringsbakgrunn representert i arbeidsgruppene. Deltakere med særlig IKT-erfaring og -kompetanse ble samlet i en egen gruppe.<sup>5</sup>

Som grunnlag for diskusjonen ble det utarbeidet en liste over de antatt hovedspørsmålene en står overfor ved opprettelsen av en ny førstelinje og supplert med en del underspørsmål. Listen gjengis her:

➤ *Hva bør rådgivningen gå ut på?*

Hvordan bør innholdet av førstelinjetjenesten være for å sikre en god og effektiv rådgivning innen en ramme på en time? Setter tidsrammen spesielle krav til effektivitet?

Hvilke *former* for hjelp er det aktuelt å gi: Muntlig råd? Skrivehjelp, f.eks klagehjelp og hjelp til å skrive andre juridiske dokumenter? Enkel representasjon overfor motparter – f.eks et offentlig kontor? Bør rådsøkere og rådgivere *forberede* seg på rådgivningen? Hva slags

---

<sup>4</sup> Se programmet i vedlegg 3.

<sup>5</sup>Instruksen, gruppeoppgavene og hvilke deltakere som behandlet de ulike oppgavene fremgår av vedlegg 5.

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

hjelpe rådsøkere får til å skille ut juridiske problemer fra andre problemer? Hva med problemer som er så kompliserte at de ikke kan løses på en time? Hva slags henvisningsordninger bør rådgivningen ha – både til ikke-juridiske hjelpetiltak og andre juridiske hjelpe- og problemløsningstiltak?

### ➤ *Tilgjengelighet*

Hvor tilgjengelig bør førstelinjen være? I følge Rettshjelpmeldingen skal førstelinjen både nå alle og være et lavterskeltilbud – særlig for de som nøler med å oppsøke advokat – og den skal gi bedre hjelp til utsatte grupper og grupper med særlige behov. Her er det spørsmål om hvordan inntaket av rådsøkere bør skje. Skal det være køordning eller timebestilling? Hvor bør rådgivningene lokaliseres? Hva med åpningstid? Hvor lenge? Bør det være åpent på dag- eller kveldstid, hvor mange dager pr uke og mnd? Skal rådsøkere være bundet til å bruke rådgivningen i hjemkommunen eller bør det være valgfrihet ut fra hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte?

- Klientmottak: Timebestilling eller rett inn døra?
- Åpningstid: Dagtid, kveldstid? Antall dager per uke/mnd?
- Reiseavstand og lokalisering: Lokalisering på kommunesenter, interkommunalt, fylkesnivå. Kontordagordning.
- Bør rådsøkere fritt kunne velge det førstelinjetilbudet som passer best, eller bør valget begrenses, f eks til tilbudet i hjemkommunen?
- Har tilgjengeligheten betydning for bruken? På hvilken måte?
- Hvordan kan førstelinjen kartlegge rettshjelpbehovet?

### ➤ *Førstelinjen og tredje sektor*

Hvilken rolle bør tilbud fra tredje sektor spille i førstelinjetjenesten? Hvordan bør oppgavefordelingen være mellom førstelinjen og tredje sektor? Det kan være aktuelt for tiltakene i tredje sektor å henvise klienter til førstelinjetjenesten, og for førstelinjetjenesten å henvise klienter til tiltakene i tredje sektor. Her er noen viktige tilbud i tredje sektor som gruppen kan drøfte spørsmålsstillingen på.

- Yrkes- og næringsorganisasjonene
- Interesseorganisasjonene
- Forbrukerkontorene
- Gjeldsrådgiverne
- Ombudene
- Studentrettshjelpen
- Handikapporganisasjonene
- Krisesentrene
- Forvaltningens veiledningsplikt

### ➤ *Alternativer til rådgivning ansikt til ansikt*

Rettshjelpmeldingen angir "det personlige møtet" mellom rådsøker og rådgiver som kjernen i førstelinjetjenesten. Men den vurderer også andre former for førstelinjehjelp. Hvordan kan førstelinjen utvikle alternativer som:

- Hjelp til selvhjelp, dvs at rådsøker veiledes i hvordan hun eller han selv kan gå videre med saken, hvilke skritt som bør tas, hvordan det er klokt å argumentere osv.

- Bør rådgivningstjenesten ha tilbud om kontorfasiliteter og IKT-utstyr som klientene selv kan bruke til f eks å lage utkast til brev, avtaler, testamenter og lignende med veiledning og hjelp fra rådgiver?
- Veiledningstjeneste på telefon?
- Rådgivning per e-post?
- Veiledning i bruk av Internett
- Bør førstelinjen drive juridisk informasjonsvirksomhet overfor *potensielle* rådsøkere? F eks innvandrere, trygdede, skattebetalere, trafikkskadde, osv.?
- Bør førstelinjen gi tilbakemeldinger til forvaltningen og viktige private aktører om problemskapende regelverk og praksis basert på erfaringer fra rådgivningen? Hvordan?

➤ *Hvordan skal saker og klientgrupper velges ut?*

Rådgivningstjenesten skal være åpen for alle, men måten den legges opp på har betydning for hvilke befolkningsgrupper som faktisk nås. I følge Rettshjelpmeldingen skal førstelinjen være et lavterskeltilbud – særlig for de som nøler med å oppsøke advokat – og den skal gi bedre hjelp til utsatte grupper og grupper med særlige behov. Den skal også være et redskap for å kartlegge rettshjelpbehovet. Hvordan skal en sikre at denne målsettingen blir oppfylt?

- Bør førstelinjetjenesten markedsføre seg? Overfor hvilke grupper? Hvordan?
- Bør førstelinjen drive oppsøkende virksomhet, f eks overfor rådsøkere med bevegelsehemninger, institusjonsplasserte, rådsøkere med begrenset bevegelsesfrihet pga omsorgs- og arbeidsoppgaver?
  - o Hvilke grupper bør prioriteres?
  - o Hvordan bør en oppsøkende virksomhet legges opp?
- Ved stor pågang kan det bli spørsmål om hvordan det skal prioriteres. Hvordan bør kapasitetsproblemer løses?
  - o Kjørdning?
  - o Utvelgelse på grunnlag problemkriterier eller ut fra klientens karakteristika?
  - o Bør tidsbruken på rettshjelpen til den enkelte rådsøker reduseres?

➤ *Kvalitetssikring*

Hva slags mekanismer trengs for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rettshjelpen?

- Klientlojalitet og uavhengighet. Hva slags interessekonflikter og bindinger kan oppstå i praksis og hvordan bør de håndteres?
- Habilitetsspørsmål. Hva når førstelinjen blir oppsøkt av begge parter i en konflikt?
- Anonymitet, taushetsplikt, personvern
- Etisk regelverk, disiplinærsystem, tilsyn
- Rettshjelpmeldingen foreslår et eget kvalitetssikringssystem for offentlig rettshjelp, se Rettshjelpmeldingen s 46. Hvordan bør dette anvendes på førstelinjetjenesten? Reiser rammen på en time spesielle utfordringer?
- Kvalitetskrav kan legges inn i avtaler med leverandørene – f eks kollegavurdering ("Peer Review") av rådgivningen som gis eller veiledningsordninger for uerfarne rådgivere. Hvordan ser gruppen på det?
- Kompetansekrav for rådgivere og rekrutteringsstrategier, jf Rettshjelpmeldingens forslag om en spesialistordning for de som skal yte offentlig rettshjelp
- Støttesystemer for rådgivere. Er det behov for ordninger hvor rådgivere kan få faglig veiledning om rådgivningen? Hva slags ordninger kan gruppen tenke seg?

# Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

## ➤ *Hvordan bør førstelinjetilbudet organiseres?*

- Bemanning av førstelinjetjenesten. Hvem skal utføre rådgivningen? Advokater, rettshjelpere, andre faggrupper?
- Skal rådgiverne engasjeres enkeltvis eller bør oppgaven legges ut på anbud til advokat- og rettshjelperfirmaer?
- Bør det stilles krav til antall ansatte på rådgivningene av hensyn til fagmiljø, ferieavvikling, sykdom, etc.?
- Bør førstelinjen ha kontoransatte og hvordan bør i så fall rollefordelingen mellom dem og rådgiverne være? Kan f eks siling av henvendelser som bør henvises til ikke-juridiske problemløsningstiltak gjøres av kontoransatte? Hva slag kompetanse bør kontoransatte ha?
- Bør tilbudet være kommunalt, interkommunalt, fylkeskommunalt eller statlig? Andre alternativer?

## ➤ *Administrasjon*

Drift av en landsdekkende førstelinjetjeneste vil reise en rekke administrative og ressursmessige utfordringer. Hva er sentrale krav til god administrasjon?

- Hvilke beslutninger bør treffes lokalt ved det enkelte kontor og hvilke bør treffes på høyere nivå? Hvilke beslutningsnivåer bør man ha?
- Hvordan bør rådgivernes uavhengighet sikres organisatorisk?
- Budsjettering, økonomiforvaltning
- Kvalitetssikring og betalingsordning. Hvordan bør betalingsordningen være for å sikre god rekruttering og kvalitet samt kostnadseffektivitet?
- Rammeavtaler med privatpraktiserende advokater
- Hvem bør ha ansvaret for å rekruttere rådgivere? Hvordan sikrer vi at rådgiverne har tilfredsstillende kompetanse?

## ➤ *Hvordan bør IKT brukes i førstelinjen?*

I følge Dag Schartum gir datateknologi gode muligheter for å utforme rettslige informasjonssystemer. Denne vil kunne sette en andel av befolkningen i stand til selv å løse enkle juridiske spørsmål på en tilstrekkelig sikker måte. Teknologien kan dessuten sette mange organisasjoner i stand til å gi veiledning med høy kvalitet, noe som gir mulighet til å spre ansvar for rettshjelp på flere.

- Dataassistanse for rådgivningen i førstelinjetjenesten
- IKT i administrasjonen
- Informasjons- og problemløsningssystemer for rådsøkere
- Kommunikasjon over nett, e-post.
- Fjernrådgivning ved hjelp av video (eller SKYPE?)

## ➤ *Prøveprosjektet*

- Hvilke modeller bør prøves ut? Hvor bør de lokaliseres? Hvor omfattende bør prøvedriften være? Tidsramme for prøveperioden.
- Hvilke spørsmål er det særlig viktig å få erfaring med som ledd i prøveprosjektet?
- Hvordan bør selve evalueringen legges opp? Hva slags data bør samles inn? Rådgivernes oppgaver i evalueringen. Hvem bør utføre evalueringen?

Hver arbeidsgruppe ble bedt om å analysere to av de ti hovedspørsmålene for gruppearbeidet.

### 3.2. Fremstillingen i rapporten

Måten seminaret ble organisert på har betydning for hvordan rapporten er lagt opp. Ingen av deltagerne fikk anledning til å fordype seg i alle spørsmålene, men fikk tildelt utvalgte spørsmål som de skulle gå inn i. Tiden tillot ikke at alle gruppene diskuterte alle spørsmålene. Deltakerne hadde riktignok anledning til å kommentere alle oppsummeringene av gruppearbeidene under plenumsdiskusjonen, men det er klart at tidsrammen også her la begrensninger på hva som kunne tas opp.

Det er derfor fullt mulig at deltakerne hadde synspunkter de lot være å fremføre eller at det var synspunkter de ville hatt, dersom de hadde kunnet fordype seg mer i andre gruppeoppgaver enn de som de ble bedt om å behandle. I arbeidet med rapporten har vi valgt bare å bygge på de synspunktene som faktisk kom frem under seminaret. Dette innebærer at rapporten ikke nødvendigvis gir noe fullstendig bilde av hva deltakerne samlet mener om alle spørsmålene som ble drøftet. Vi har heller ikke gjort noe forsøk på å kontrollere opplysninger om faktiske forhold, men bygger rapporten på det som ble framlagt på seminaret.

Fremstillingen i det følgende tar derfor sikte på å få fram *ideene og forslagene* som deltakerne bidro med. Når det sies at "noen mente", "andre hevdet" og lignende, er uttrykksformen først og fremst valgt av språklige grunner og referer seg for det meste til oppfatningene i arbeidsgruppene. Den tar ikke sikte på å vise hvor stor oppslutning de enkelte ideene og forslagene hadde. Deltakere som var aktive og holdt mange innlegg vil altså prege rapporten i større grad enn de som holdt få. Arbeidsgruppene ble heller ikke bedt om å samordne synspunktene eller å stemme over forslag. Det er derfor ikke mulig å si noe pålitelig om hvor stor oppslutningen om de ulike synspunktene og ideene var blant deltakerne.

Hovedproblemstillingene for seminaret overlapper hverandre i en viss utstrekning. Eksempelvis reiste mange av dem spørsmål om bruk av IKT, slik at IKT-problematikk ble behandlet både av arbeidsgruppen som hadde IKT som hovedproblemstilling og av flere av de andre arbeidsgruppene. En god del av problemstillingene henger også nært sammen. Flere deltakere pekte på at løsningene for et spørsmål kan ha betydning for løsningen av andre. I rapporten behandler vi slike spørsmål mest mulig samlet, og henviser i fremstillingen av andre hovedproblemstillinger hvor de utgjør et viktig delaspekt.

Arbeidsgruppene prioriterte selv hvilke underproblemstillinger de ønsket å behandle og hvor dypt de ville gå i dem. Dette innebærer at det er varierende hvor omfattende drøftelsene av ulike spørsmål er. Disse variasjonene går igjen i rapporten. De ble også oppfordret til å drøfte andre underproblemstillinger enn de foreslåtte dersom de fant grunn til det. Dette var en måte å sikre at alle relevante erfaringer som arbeidsgruppene hadde kom fram uansett om planleggerne av seminaret spurte om dem eller ikke.



## DEL II Retts hjelpen

### Kap 4: HOVEDINNHOLEDET I RETTSHJELPEN FRA FØRSTELINJEN

#### 4.1. Innledning

For de rådsøkende er det klart viktigste spørsmålet ved planleggingen av en ny juridisk rådgivningstjeneste hva slags service den bør yte. Retts hjelpemeldingen avklarer viktige rammebetingelser som at omtrent alle typer juridiske problemer skal omfattes og at tidsrammen skal være maksimalt en time. Den gir også en del føringer for hvilke former for hjelp som bør gis.

Men det er mange spørsmål om det nærmere innholdet av retts hjelpen som ikke er avklart og som deltakerne ga synspunkter på under seminaret. De pekte på viktige utfordringer når det gjelder grensen på en time for rådgivningen som i det følgende omtales som *timegrensen*. Hvor omfattende hjelp er det forsvarlig å gi med en slik grense og hva bør den inneholde? Hva slags *kvalitetsstandarder* skal hjelpen baseres på? Utgangspunktet for deltakerne var åpenbart den kvalitetsstandard som ligger til grunn for utøvelsen av advokatvirksomhet og som i atskillig grad er nedfelt i profesjonsansvaret og reglene om god advokatskikk (RGA), se domstolloven § 224. Kan timegrensen føre til at kvalitetskravene blir senket for å gi mer omfattende hjelp hvor rådsøkerne står uten praktiske alternativer til førstelinjehjelpen fordi rådsøkerne alt i alt vil være tjent med dette? Er hjelp til selvhjelp en rådgivningsform som bør brukes systematisk av førstelinjen?

I dette kapittelet og kap 5 er fokus på diskusjonen av hva slags retts hjelp publikum alt i alt vil være best tjent med. Men vi tar også med noen av synspunktene på dilemmaene som timegrensen reiser når det gjelder kvalitet, henvisning og retts hjelpformer. Hoveddiskusjonen av kvalitetsspørsmålene er samlet i kap 6 om kvalitetssikring. Organisatoriske aspekter blir behandlet i kap 7.

#### 4.2. Hva bør rådgivningen gå ut på?

*Erfaringer.* Dagens rådgivningstilbud yter en rekke former for hjelp. Alle tiltakene som var representert på seminaret hjelper til med å klarlegge hva rådsøkerens problem består i. Diagnostiseringen av problemet er grunnlaget for analyse og valg av problemløsningsstrategier, men ble også sett på som retts hjelp i seg selv fordi klarleggingen bidrar til å avhjelpe juridisk usikkerhet. Rådsøkerens mulighet til å få snakke ut om problemene sine til en som lytter er også en positiv effekt av det personlige møtet med rådgiver.

Tiltakene gir muntlig og skriftlig rettsinformasjon i brosjyrer og direkte til den enkelte rådsøker. Hovedvekten ligger på individuell veiledning og rådgivning, eksempelvis hos Advokatvakten, Forbrukerrådet og Juss-Buss. Noen tiltak – som for eksempel Parat – setter

opp enkle juridiske dokumenter for rådsøkerne som ektepakt og testament når de gir bistand i andre saker enn de som er knyttet til arbeidsforholdet.<sup>6</sup>

Noen av tiltakene representerer også rådsøkerne overfor motparter. Parat kan for eksempel skrive brev til selgeren av et hus for å stoppe salget. De representerer også rådsøker muntlig over telefon eller i forhandlingsmøter.

*Førstelinjen.* Diagnostiseringen av problemet ble ansett som en viktig oppgave for førstelinjen. Den bør ha til formål å klarlegge om

- det overhode finnes noe juridisk eller annen type tilbud som kan brukes til å løse problemet
- rådsøker kan håndtere det selv
- en ikke-juridisk instans – f eks innen helse- eller sosialsektoren – er best egnet til å håndtere problemet
- problemet kan løses helt eller delvis av førstelinjen
- rådsøker trenger mer omfattende hjelp enn førstelinjen kan gi og bør
  - o henvises til privatpraktiserende advokat
  - o søke fri rettshjelp
  - o henvises til ikke-kommersielle tilbud i tredje sektor som kan yte mer omfattende hjelp.

Førstelinjen bør ha en database med rettsinformasjon tilgjengelig for bruk til diagnose og henvisning.<sup>7</sup>

Det var delte meninger om førstelinjen bør representere klienten overfor motparter:

Timegrensen kan føre til at representasjonsoppdraget må avsluttes mot rådsøkerens ønske før saken er sluttført. Det er problematisk å iverksette rettshjelpstrategier på vegne av rådsøker som ikke kan følges opp. Hensynene som ligger bak utformingen av oppdragsavtaler og advokatansvaret forutsetter at det skal ytes fullverdig rettshjelp.

Et alternativ kan være å formulere brev for rådsøkeren som sender det i eget navn. Da vil videre korrespondanse skje mellom motpart og rådsøker, og førstelinjen vil slippe å håndtere henvendelser fra motpart til rådsøkeren etter at timegrensen er passert. Det ble innvendt at en slik framgangsmåte ikke løser problemet i forhold til advokatansvaret.

Det ble også hevdet at representasjon av rådsøkerne er et spørsmål om hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Noen ganger kan unødvendige rettstap forhindres effektivt gjennom enkel representasjon, for eksempel overfor en profesjonell, men såkalt useriøs motpart som forsøker å bløffe klienten til å etterkomme krav som det juridisk sett ikke er grunnlag for eller er tvilsomme.

Når to parter i en konflikt kommer til rådgivningen sammen, bør de få tilbud om mekling i stedet for én times gratis rettshjelp. Tilgang på sakkyndige når det kom rådsøkere med spørsmål om barnefordeling ble også nevnt. Det ble innvendt at et slikt tilbud er lite i tråd med de uttalte målsetningene for førstelinjen.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Henvisningene til Parats førstelinjetilbud gjelder gjennom hele rapporten kun tilbudet om en times rettshjelp uavhengig av saksfelt som Parat gir sine medlemmer. I saker angående arbeidsforhold gir Parat mer omfattende bistand.

<sup>7</sup> Se kap 6.4.3.

<sup>8</sup> Se kap 2

### 4.3.Utfordringene knyttet til timegrensen

Timegrensen innebærer at førstelinjen ikke kan slutføre alle saker. Rettshjelpmeldingen forutsetter at tidkrevende saker skal henvises videre. Det melder seg likevel flere dilemmaer om hvordan timegrensen nærmere bør håndteres.

*Erfaringer.* Seminardeltakerne med bakgrunn i juridisk rådgivning har ulike erfaringer med hvor lang tid det tar å behandle henvendelsene. De rapporterte også store forskjeller mellom sakene. Rådsøkerens egne ressurser, sakens kompleksitet og antall spørsmål i saken er viktige faktorer for hvor tidkrevende den blir. Erfaringer fra rettshjelpvirksomhet med tidsbegrensning tilsa at det av og til forekommer "stunt-jus". Parat, som i likhet med førstelinjen praktiserer en tidsgrense på en time når de gir bistand i saker utenfor arbeidsforhold, legger vekt på å dokumentere skriftlig alt som gjøres overfor rådsøker i fall det skulle bli spørsmål om rådgivningen er forsvarlig. Parat kan gå utover timegrensen i spesielle tilfeller.

*Førstelinjen.* Problemstillingen med de store variasjonene i tidsbruk mellom ulike saker vil også melde seg i førstelinjen, og reiser spørsmålet om forholdet mellom kvalitet og tidsramme.<sup>9</sup> Det er her behov for bedre avklaring av hva som nærmere ligger i timegrensen.

En times rettshjelp vil ikke være tilstrekkelig for eksempelvis vanskeligstilte rådsøkere som har begrensede norskkunnskaper, er avhengige av rusmidler eller lider av psykiske problemer. Her vil førstelinjen møte særlige utfordringer både når det gjelder den juridiske analysen, kommunikasjonen med klienten og håndteringen av de mange ikke-juridiske problemene som ofte har stor betydning for rådsøkerne. Utfordringene blir særlig store når personer fra utsatte grupper søker råd i saker som faller utenfor det som dekkes av tilbudene både etter rettshjelplovene og i tredjesektor. Spørsmålet om førstelinjens målsetning må ses i sammenheng med utformingen av andrelinjen. Det ble fremholdt at førstelinjens målsetning stiller særlige krav til andrelinjen for at rettshjelpssystemet på en god måte skal dekke behovet for juridisk bistand.

Noen mente at de som søker førstelinjen ikke skal stilles dårligere enn de som oppsøker advokat. De ble derfor hevdet at den generelle kvalitetsstandarden for juridisk tjenesteyting også bør legges til grunn for rådgivningen i førstelinjen, uansett om det gjør det umulig å slutføre saken innen tidsrammen. Men timegrensen kan sette de ordinære prinsippene under press i tidkrevende saker dersom det ikke finnes noe praktisk alternativ å henvise rådsøkeren til. Det ble derfor innvendt at det er bedre å senke kvaliteten hvor henvisningsmulighetene mangler dersom dette gjør det mulig å ferdigbehandle rådsøkerens problem innenfor timerammen. Førstelinjen skal omfatte alle typer juridiske problemer. Dette innebærer andre og strengere krav til prioritering og effektivitet. Oppgaven må være å se rådsøkerne under ett, for så å finne den løsningen som alt i alt gagnar dem best både enkeltvis og som gruppe.

Førstelinjen kan nøye seg med å gi tradisjonell advokatbistand i form, innhold og kvalitet. Den kan også gi utradisjonell bistand som for eksempel hjelp til selvhjelp i tillegg til eller i stedet for vanlig rådgivning.<sup>10</sup> Dette tilsier at bistanden som gis, må være basert på de alminnelige prinsippene for rettshjelp som ligger til grunn for tjenesteytingen fra advokater. Et særlig spørsmål er hvem som bør avgjøre hva rettshjelpen skal gå ut på i den enkelte sak. Rådgiverne bør kunne velge mellom forskjellige alternativer for å kunne dekke klientens

---

<sup>9</sup> Se kap 6.4.

<sup>10</sup> Se punkt 4.2 og kap 5.5.

behov for rettshjelp på en effektiv måte. De bør selv ha ansvar for og insentiv til å velge de beste formene for rettshjelp ut fra situasjonen til den enkelte råde søker.<sup>11</sup>

Et tilgrensende spørsmål gjaldt rettighetsfesting av førstelinjerettshjelp, som tas opp i kap 5.4. Videre var det spørsmål om man bør kunne fordele tiden til disposisjon på forskjellige konsultasjoner eller om rettshjelpen må gis samlet, se punkt 4.4. Det ble også diskutert hvordan og når en henvisning bør skje, se pkt 4.5.1. Telefonrådgivning reiste også spørsmål om timegrensen, se kap 5.5.2.

#### **4.4. Forberedelse til rådgivningen**

*Erfaringer.* I dag er det flere tiltak som oppfordrer råde søkere til å forberede seg til rådgivningen for at denne skal bli mer effektiv. På nettsiden [advokatenhjelperdeg.no](http://advokatenhjelperdeg.no) finnes et program, *DinSak*, hvor råde søkere får tips om hvordan de kan utnytte timen hos advokat effektivt. Andre tilbud ønsker dokumenter oversendt på forhånd. Men noen råde søkere har behov for å kunne søke råd på sparket. Hos Gatejuristen kommer råde søkere ofte uten å ha forberedt saken. Enkelte tiltak har erfaring med at det går med mye tid til innhenting av dokumenter.

*Førstelinjen.* Deltakerne diskuterte om førstelinjen bør ha ordninger som gjør at råde søkerne forbereder seg til rådgivningen. Forberedelse gjør rådgivningen mer effektiv og kvaliteten på rettshjelpen kan også påvirkes av forberedelse. Men for enkelte kan et krav om forberedelse høyne terskelen for å oppsøke rådgivningen, noe som kan slå spesielt uheldig ut for råde søkere i vanskelige situasjoner som eksempelvis rusmiddelavhengige. Noen vet ikke en gang at problemet er av rettslig karakter og kan derfor ikke forberede seg. Hjelpen – inkludert eventuelle krav til forberedelse – bør tilpasses den enkelte råde søker så godt som mulig.

Et krav om forberedelse har praktiske sider. Råde søkerne bør være forberedt på hva de har krav på fra førstelinjen og hva de selv bør bidra med slik at forventningene er realistiske. Det kan også være hensiktsmessig at råde søkerne sørger for klarhet i faktum på forhånd. Mulighetene for å skanne og sende inn dokumentene før eller ved starten av rådgivningen ble diskutert, noe som reiser spørsmålene om bruk av IKT i førstelinjen.<sup>12</sup> Spesielt ved mottak på advokatkontor må grensen mellom gratis rådgivning og henvisning til betalt rettshjelp i egen praksis, samt hvor mye det koster, være tydelig for råde søkerne.

Råde søker bør informeres om hva som bør forberedes når vedkommende kontakter førstelinjen per telefon og bestiller time. Andre foreslo at det blir sendt ut et informasjonsskriv til råde søker etter timebestilling. Her bør det opplyses at råde søkerne for eksempel bør ha med seg legitimasjon og så mange som mulig av de relevante dokumentene i saken.

Noen av de eksisterende rettshjelptiltakene ber råde søkerne selv forsøke å fastlegge sine juridiske posisjoner eller finne fram til en løsningstrategi ved hjelp av skriftlig eller IKT-basert veiledning. Som eksempler ble nevnt nettsiden [advokatenhjelperdeg.no](http://advokatenhjelperdeg.no) hvor advokatsøkere kan ta en risikotest, *RisikoTesten*. Testen tar sikte på å måle råde søkers juridiske risiko og gi råde søker en pekepinn på om man har en usikker rettsstilling. For eksempel vil testen, basert på typiske rettslige risikofaktorer, kunne si at to samboere, der den ene eller begge bringer gjeld eller verdier inn i forholdet, bør sette opp en avtale.

---

<sup>11</sup> Se kap 7.1.

<sup>12</sup> Se kap 8.3.

Rådsøkerne kan ha behov for å klarlegge så tidlig som mulig om de har krav på førstelinjerådgivning og eventuelt ytterligere rettshjelp. Her kan førstelinjen benytte en lignende ordning som [rettsrad.no](http://rettsrad.no), både som portal for rådsøkere og for rådgivere

Rådgiverne kan også gjøre forberedelser – eksempelvis av juridiske hjelpemidler, lokaler og fasiliteter. Rådgivningen blir mer effektiv, rådsøkerne opplever å bli tatt godt imot og tilliten til at de vil få ordentlig hjelp vil styrkes. Om rådgiverne bør forberede seg på selve saken og eventuelt på formidlingen av rådene, avhenger av at rådsøkerne gir relevant informasjon om saken på forhånd. Dette kan imidlertid by på både praktiske problemer, som hvordan dette skal organiseres, og personvernmessige utfordringer.

Her melder spørsmålet om timegrensen seg. Kan man fordele tiden til disposisjon på flere konsultasjoner eller må rettshjelpen gis samlet?<sup>13</sup> Det bør være mulig å arbeide med en sak til forskjellige tidspunkter så lenge rådgiveren samlet holder seg innenfor én time. Fri rettshjelp i Oslo, som praktiserer en veiledende norm på en halv time per konsultasjon men med atskillig fleksibilitet, har mulighet til å slå sammen eksempelvis et kvarter på telefon én dag med tre kvarters personlig møte en annen dag. Advokatene ved Servicekontoret i Nes ber rådsøkeren komme tilbake dersom det juridiske spørsmålet er så vanskelig at advokaten trenger tid til å undersøke det nærmere. Det ble innvendt at en grunnleggende tanke med førstelinjen er at den skal håndtere problemene der og da, og at problemer som ikke kan løses på stedet skal henvises til andrelinjen eller andre hjelpeinstanser.

### 4.5. Henvisningsordningen

#### 4.5.1. Sentrale prinsipper

Det er viktig at henvisningsordningen i førstelinjen fungerer godt. Rådsøkerne må ikke bli "kasteball" mellom forskjellige hjelpeinstanser. Riktige henvisninger beror på rådgivernes evne til å diagnostisere problemet, rådsøkerens behov og rådgiverens oversikt over mulige og egnede tilbud for å løse problemet.

Førstelinjen bør derfor ha god oversikt over de aktuelle tilbudenes kapasitet, kompetanse og hva slags vilkår de har for å yte hjelp. Et viktig spørsmål er hvor det organisatoriske ansvaret for å lage og oppdatere en slik oversikt bør ligge.<sup>14</sup> For juridiske tilbud bør det opprettes en database med for eksempel en rettshjelpsbrochure tilgjengelig både på Internet og på førstelinjekontorene, og en erfaringsbase med eksempler på henvisningsaker.<sup>15</sup> En "helpline", hvor rådgivere i førstelinjen kan rådføre seg med utvalgte rådgivere med god oversikt over mulige henvisningsinstanser i tredjesektor, ble også foreslått. Hvert rådgivningskontor bør ha en henvisningsansvarlig for å sikre en løpende oppdatering av henvisningsmulighetene. Både juridiske og ikke-juridiske henvisningsinstanser bør inngå i den løpende oppdateringen. Dialog mellom førstelinjen og tilbudene det blir henvist til er viktig for å koordinere arbeidet.

Det var ulike synspunkter på hvordan henvisningen bør skje. En mulighet er at kontorpersonalet kan henvise klienter direkte uten at det berammes noen time med rådgiver når dette er hensiktsmessig. Men dette kan utvanne førstelinjen og være uheldig i forhold til rådsøkernes forventning om å få inntil én time gratis rettshjelp.

---

<sup>13</sup> Jf. punkt 4.3.

<sup>14</sup> Se kap 7.1.

<sup>15</sup> Se kap 8.

De samme motstridende hensynene melder seg i spørsmål om henvisning skal skje tidlig eller sent i timen hos rådgiver. Det kan være hensiktsmessig med tidlig henvisning for å utnytte kompetansen og effektiviteten hos et spesialisert tredjesektortiltak best mulig. Da reduseres også dobbeltbehandlingen som følge av at rådsøkeren må redegjøre for problemet for flere rettshjelpere som alle må sette seg inn det, vurdere det og rådgive rådsøkeren.

Men tidlig henvisning fra kontorpersonalet eller rådgiver kan svekke tilliten til førstelinjen. Diagnostiseringen av rådsøkerens problem kan også bli for svak og den påfølgende henvisningen ikke den mest hensiktsmessige. Vurderingen av hvor rådsøkerne kan få best hjelp må være forsvarlig. Også hvor saken skal henvises videre, kan det være effektivt å gi noe hjelp – eksempelvis ved å fylle ut klageskjemaer til Forbrukerrådet eller søknadsskjemaer til NAV.

Det ble spurt om hvor strengt avgrensningene mot straffesaker og saker om næringsvirksomhet bør praktiseres. Det kan være mer effektivt å gi et råd enn å forklare rådsøkeren at saken må avvises dersom spørsmålet er relativt enkelt. Eventuell siling her bør være myk slik at alle rådsøkere får noe veiledning med på veien også hvor det er klart at saken bør henvises til et annet tilbud. Ingen bør bli møtt med en naken avvisning.

Praktiske spørsmål om henvisning ble også tatt opp. For noen rådsøkere vil kontaktinformasjon om andre aktuelle hjelpetiltak være tilstrekkelig. Andre trenger en mer direkte henvisning ved at rådgiver bestiller time hos tilbudet på vegne av rådsøkeren, kontrollerer at det har kapasitet til å behandle saken, oversender dokumentene og/eller orienterer henvisningsinstansen muntlig eller skriftlig om saken på vegne av rådsøkeren. Slike skritt kan også være viktige for å sikre god og effektiv behandling hos henvisningsinstansen.

#### *4.5.2. Henvisning av problemer til andre hjelpetilbud enn juridiske*

Rådgivere i førstelinjen vil ofte møte problemer som ikke er av rettslig karakter eller hvor innslaget av rettslig problematikk ikke bør ha prioritet. Også slike problemer må håndteres på en god måte. Grensedragningen mellom juridiske og ikke-juridiske saker kan i seg selv være vanskelig fordi problemer kan ha både juridiske og ikke-juridiske aspekter som ofte glir over i hverandre. Slike problemer kan kreve en annen tilnærming og en annen kompetanse enn problemer av typisk rettslig karakter.

Førstelinjen bør ha kompetanse også i utvalgte ikke-juridiske spørsmål for å kunne gi god bistand til klientene – eksempelvis hvordan henvendelser om familievold bør håndteres. Ved henvisning til familievernkontor bør ikke førstelinjen nøye seg med bare å vise til kontoret, men også prøve å motivere rådsøkerne til å kontakte det. Noen rådsøkere kan ha en overdreven tro på at rettsapparatet vil finne en løsning. Rådgiverne har også en oppgave i å tegne et realistisk framtidsbilde av hva som kreves av egeninnsats og involvering av familie, bruk av sakkyndige, osv. For å unngå unødvendige tvister er det også viktig å motivere den enkelte til å benytte seg av familievernkontoret og selv bidra til løsninger.<sup>16</sup>

#### *4.5.3. Henvisning til andre juridiske hjelpe- og problemløsningstiltak*

*Erfaringer.* Deltakerne refererte til statistikk over henvisningspraksis i dag. Advokatvakten henviser for eksempel 11 % av rådsøkerne til rådgivers egen praksis og Fri rettshjelp i Oslo

---

<sup>16</sup> Det ble også reist spørsmål om eventuell økt kanalisering av saker til familievernkontorene bør få ressursmessige konsekvenser, fordi mange familievernkontor per i dag har kapasitetsproblemer.

henviser til egen praksis i 5 % av sakene.<sup>17</sup> Rettshjelperne ved rettshjelpskontoret i Indre Finmark henviser ikke til egen praksis.

*Vurderinger.* En ordning med henvisning til rådgivernes egen praksis innebærer utfordringer for førstelinjen som det var forskjellige oppfatninger om blant seminardeltakerne. Den kontaktskapingen som skjer mellom rådgiver og råde søker i førstelinjen kan virke styrende på råde søkerens valg, og det kan spørres om dette begrenser det frie advokatvalg. En slik henvisningsadgang kan også sees som et urimelig konkurransefortrinn. Men det ble også diskutert hvilken vekt man skal legge på eventuelle begrensninger av det frie advokatvalget ved vurderingen av kvaliteten på rettshjelpen:

En rådgiver som vurderer å henvise til egen praksis er ikke alltid den beste til å bedømme egen faglig kompetanse og kapasitet. Rådgiverne vil også få en økonomisk interesse i å henvise til egen praksis som et andrelinjetilbud. Dette kan svekke motivasjonen til å håndtere saken på en mest mulig effektiv måte i førstelinjen.

Praktiske spørsmål om hvordan fritt advokatvalg kan sikres, ble også drøftet. I ordningen som ble brukt av Fri rettshjelp i Oslo må rådgiverne dokumentere henvisningen overfor seksjonsleder med henvisningsgrunn, klientens underskrift for å ha mottatt informasjon om fritt advokatvalg og en vurdering av om saken er innenfor eller utenfor rettshjelpsloven.

Det ble foreslått at råde søker, etter å ha mottatt førstelinjerådgivning ved et advokatkontor, må kontakte for eksempel servicekontoret for å få informasjon om muligheter for videre hjelp, for å unngå uheldig kontaktskaping mellom råde søker og den opprinnelige rådgiver. Et annet forslag var at førstelinjehjelp ikke bør legges til advokatkontorer, men bare til offentlige kontorer.<sup>18</sup> Det ble også foreslått at råde søker alltid skal motta en brosjyre over hele rettshjelpstilbudet slik at vedkommende kan gjøre et informert valg mellom de ulike tilbudene. I denne sammenheng ble det vist til at forskjellen mellom advokatpris og rettshjelperpris er 30-50 %.

### 4.6.Førstelinjen og tredjesektor

*Erfaringer.* Det varierte hva seminardeltakerne la i tredjesektorbegrepet, og det ble derfor brukt forskjellig. Framstillingen her bygger på avgrensningen kap 1.2.

I dag eksisterer det en betydelig mengde tredjesektortiltak.<sup>19</sup> Dels tilbyr tiltakene rådgivning som en alternativ førstelinje, dels gir de både førstelinje- og andrelinjetilbud. Tredjesektortilbudene er i liten grad koordinert. Mange av tilbudene er lokalisert til sentrale strøk. I utkantområdene er tredjesektortilbudene atskillig færre, selv om de landsdekkende organisasjonene gjennomgående tar i mot henvendelser uansett bosted.

Enkelte rutiner eksisterer for henvisninger mellom tredjesektortiltak. Gatejuristen, Fri rettshjelp i Oslo og Juss-Buss har for eksempel en henvisningsavtale hvor rettshjelperen kan ringe og bestille time på vegne av klienten. Henvisning fra offentlig rettshjelp til tredjesektortiltak er forholdsvis vanlig – trolig på grunn av tredjesektortiltakenes

---

<sup>17</sup> Tall hentet fra innledningene til Advokatvakten og Fri rettshjelp i Oslo.

<sup>18</sup> Se kap 5.2.3.

<sup>19</sup> Se Jon T. Johnsen 2009 *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp* Særskilt vedlegg til St.meld.nr. 26 (2008-2009) særlig s 25-29.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-26-2008-2009.html?id=554306>.

spesialisering og kapasitet på rettsområder som ikke dekkes av den offentlige rettshjelpordningen.

*Førstelinjen.* Førstelinjen og tredjesektor vil overlape hverandre. Bredde og mangfold i rettshjelpstilbudet er viktig, men det trengs koordinering. På grunn av førstelinjens begrensede kapasitet og begrensningene i hjelpen gjennom timegrensen vil den ikke gjøre tredjesektoren overflødig. Det vil for eksempel fortsatt være behov for oppsøkende virksomhet<sup>20</sup> slik Fri rettshjelp i Oslo og Juss-Buss gjør til steder der det for eksempel holdes voksenopplæring. Når tredjesektoren og førstelinjen skal eksistere side om side, må rollene for de to sektorene avklares.

Det er forskjell på om staten har det primære ansvaret for rettshjelpen og om ansvaret er delt mellom staten og tilbud organisert av private. Det er viktig med mangfold i rettshjelpstilbudet. Når rollefordelingen er avklart, bør også rammevilkårene for tredjesektoren fastlegges. Den bør sikres gode rammevilkår dersom den skal bidra til noe som egentlig er et statlig ansvar. Det ble spurt om offentlig finansiering av private tredjesektortiltak bør inkludere føringer for rettshjelpen de yter, men dette ble ansett som klart uaktuelt på det nåværende tidspunkt.

Nærmere avklaring av rollefordelingen reiser også praktiske spørsmål. Det kan være lettere for enkelte tredjesektortiltak å nå noen av målgruppene til førstelinjen enn for førstelinjen selv, og dette bør utnyttes for å få til et mest mulig effektivt samlet rådgivningstilbud. Et annet hensyn er at noen av tredjesektortiltakene kan være mindre stabile, noe som kan gjøre det vanskelig å få til faste ordninger med arbeidsfordeling.

Tredjesektortiltakenes kapasitet, kompetanse og vilkår for å gi rettshjelp bør kartlegges for å gjøre tilbudene mer tilgjengelig og for å unngå "dobbeltdekning." Kartleggingen bør omfatte sakstyper og geografisk dekning. Noen tredjesektortiltak justerer sakstyper og klientgruppene som de tilbyr rettshjelp til ut fra en løpende vurdering av hva de mener det er behov for. De utgjør en særlig utfordring for en slik oversikt.

Deltakerne drøftet også hvem som skal utarbeide slik kartlegging over tredjesektor og sørge for oppdateringer.<sup>21</sup> Noen mente at det enkelte førstelinjetilbud bør ha ansvaret, mens andre mente ansvaret bør plasseres regionalt eller sentralt. Et forslag var å opprette en sentral database med informasjon om tredjesektor som eventuelt kan kombineres med en "helpline" hvor rådgiverne i førstelinjen kan få veiledning fra noen med ekspertise på tredjesektor. Det kan også utarbeides en brosjyre om hele rettshjelpssektoren, som kan ligge på nett og være tilgjengelig for førstelinjen.<sup>22</sup>

Henvvisning fra førstelinjen til tredjesektor vil bli mest vanlig fordi mange tredjesektortiltak er spesialiserte, gir mer omfattende bistand og fordi de kan ha ledig kapasitet. Førstelinjen bør også henvise ved problemer med dobbeltrepresentasjon eller personvern. Den geografisk ujevne fordelingen av tredjesektortiltak innebærer at førstelinjens muligheter til å henvise vil variere. Det er uklart hvordan opprettelsen av førstelinjen totalt sett vil påvirke tredjesektor.

Henvisninger fra tredjesektor vil kanskje skje i mindre grad. Henvisning er mest aktuelt når saken faller utenfor arbeidsområdet til tredjesektor, og det finnes alternativer som er bedre. Også blant tredjesektortiltakene er det kapasitetsproblemer. Enkelte tiltak tar prinsipielt ikke saker som faller inn under de offentlige rettshjelpordningene. Det kan også

---

<sup>20</sup> Se kap 5.2.5.

<sup>21</sup> Se kap 7.1.

<sup>22</sup> Se punkt 4.5.1 og kap 8.



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

tenkes at tredjesektortiltak vil henvise til førstelinjen dersom de mener at klienten har krav på andrelinjes hjelp etter lov om fri rettshjelp, men ikke vet om noen egnet advokat å henvise til. Dette vil særlig gjelde dersom henvisning fra førstelinjen blir obligatorisk for offentlig rettshjelp i andrelinjen.

Særlige spørsmål meldte seg i forhold til forvaltningens opplysnings- og veiledningsplikt. Det ble rapportert flere erfaringer med at veiledningsplikten ikke blir tilfredsstillende ivaretatt. God veiledning fra forvaltningen avhenger bla av faglig kompetanse og personlig egnethet hos saksbehandleren. Bør førstelinjen henvise til det aktuelle forvaltningsorgan også hvor veiledningsplikten ikke ivaretas tilfredsstillende eller bør førstelinjen selv veilede her? Et forslag var at kommunens advokater og jurister gis et særskilt ansvar for å få veiledningsplikten til å fungere.

## Kap 5: TILGJENGELIGHET, MARKEDSFØRING OG PRIORITERING, ALTERNATIV RETTSHJELP

### 5.1. Innledning

Retts hjelpemeldingen beskriver førstelinjen som "ei ordning der alle, uavhengig av inntekt og formue, får tilgang til ein gratis førstegongs konsultasjon som kan vare inntil ein time" (s 36). Som kjernen i førstelinjetilbudet fremheves "eit personleg møte med advokat eller rettshjelpar, eventuelt i kombinasjon med ei telefon- eller nettbasert teneste" (s 41). Retts hjelpemeldingen inneholder også målsettinger om at førstelinjen skal være et lavterskeltilbud. (s 43)

Målsettingen reiser spørsmål om hvor tilgjengelig førstelinjen skal være og om utvalgte former for oppsøkende virksomhet bør inngå i tilbudet. Men det hjelper lite om førstelinjen har de ønskede kvaliteter dersom de som har behov for rådgivningen ikke har gode nok kunnskaper om tilbudet til å benytte seg av det. Markedsføring av førstelinjen ble derfor også diskutert på seminaret. Med to unntak er førstelinjen ment som et tilbud for alle typer juridiske problemer for alle privatpersoner. Den *potensielle* brukergruppen er derfor meget stor. Særlig i en oppbygningsfase kan det oppstå kapasitetsproblemer som med behov for å prioritere mellom grupper av rådsøkere. Samme problemstilling kan oppstå dersom det skulle skje sterke og uventede økninger av etterspørselen i et permanent tilbud.

Ønsket om å kombinere rådgivning "ansikt til ansikt" med rådgivning over telefon og Internet krever en nærmere analyse av hvordan disse formene for rettshjelp bør utformes. I det følgende omtales dette som *alternativ rettshjelp* i betydningen alternativer til det personlige møtet.

### 5.2. Tilgjengelighet

#### 5.2.1. Tilgjengelighetens betydning for bruken

Førstelinjens tilgjengelighet for de rådsøkende vil ha stor betydning for bruken. *Lokalisering* påvirker både hvilke type saker som kommer inn og hvem som benytter seg av tilbudet. Det ble vist til forskjellene mellom hvilke sakstyper Fri rettshjelp i Oslo og Advokatvakten mottar. De fem viktigste problemtypene ved Fri rettshjelp er familiesaker, arbeidsforhold, sosial og trygdeforhold og utlendingsrett. Hos Advokatvakten er de fem viktigste sakstypene arv, fast eiendom, bolig, arbeidsforhold og helse-, sosial- og trygderett.<sup>23</sup> Forskjellen kan ha sammenheng med at Advokatvakten i Oslo holder til i "Juristenes hus" i Kristian Augustsgate mens Fri rettshjelp har kontorer i Storgata. Lokalisering har også betydning for antall henvendelser. Her ble det vist til erfaringer fra store kommuner som Tromsø, hvor det viste seg at advokatene i Tromsø hadde færre saker langt unna Tromsø enn nærmere byen. Erfaring fra prosjektet i Skjervøy utenfor Tromsø viste imidlertid at rettshjelpsbehovet også der var stort.<sup>24</sup>

*Lokalenes utforming* har stor betydning for tilgjengeligheten. Eksempelvis umuliggjør trapper tilgang for rullestolbrukere. Mange dører og skranker kan også vanskeliggjøre bruken av førstelinjen.

---

<sup>23</sup> På seminaret oppga Advokatvakten 18% arverettssaker, 14% fast eiendom, 10% boligrett, 7% arbeidsrett, 6% helse, sosial og trygderett, 5% ekteskap, 5% strafferett for 2009.

<sup>24</sup> Se Helge Hjort "Skjervøy-prosjektet 1982" Forbrukerrådet 1982.

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

*Åpningstider og mottakskapasitet* vil påvirke bruken av førstelinjen. Forutsigbarhet, eksempelvis i form av faste åpningstider, er av betydning.

*Oppsøkende virksomhet* vil også påvirke hvem som vil benytte førstelinjetilbudet. Det ble vist til at erfaring fra oppsøkende virksomhet tilsier at tilbudet ble benyttet i større grad av utsatte grupper, som for eksempel innsatte, rusmiddelavhengige og enkelte innvandremiljøer, enn uten oppsøkende virksomhet, se nærmere nedenfor punkt 5.2.5. Spørsmålet om tilgjengelighet henger sammen med hvilke grupper førstelinjen bør ta sikte på å nå, og hvor mye ressurser som bør brukes for å nå dem. Disse spørsmålene behandles i punkt 5.4 om prioriteringer.

### 5.2.2. Klientmottak

*Erfaringer.* De eksisterende rettshjelpstilbudene har organisert klientmottakene forskjellig. Fri rettshjelp i Oslo har saksmottak etter forutgående timebestilling på dagtid. På kveldstid fire ganger i uka, har kontoret en "drop-in" ordning med kølappsystem. Rådgivningen tilknyttet Servicekontoret i Nes har saksmottak annenhver mandag mellom kl. 09.00 og 14.00 på dagtid etter timebestilling, men tar også imot saker gjennom "drop-in." Advokatfirma Reiss-Anderssen & co har åpent fra kl. 08.00 til kl 16.00 etter timebestilling og "drop-in." Rettighetscenteret hos Funksjonshemmedes fellesforbund (FFO) har saksmottak fire timer tre ganger i uken over telefon. Henvendelser kan også skje over e-post. Forbrukerrådet har åpen telefon på dagtid mellom kl 09.00 og 15.00, ved kø kan råde søker legge igjen telefonnummer og bli oppringt igjen. Forbrukerrådet tar også saker inn på e-post og ved personlig oppmøte. Juss-Buss har saksmottak uten timebestilling gjennom personlig oppmøte og telefon mandager mellom kl 10.00 og 15.00 og torsdager mellom kl 17.00 til 20.00. Tilbudet tar også imot saker per brev, fax, og driver i tillegg oppsøkende virksomhet til blant annet fengsler, psykiatriske institusjoner og voksenopplæringstiltak. Fængselsinnsatte har en fast telefontid hver dag mellom kl. 10.00 og kl. 15.00 for nye saker. Advokatforeningens erfaringer med rettsinformasjon på nettsidene viser størst besøk om natten i helgene.

*Førstelinjen.* Tilgjengeligheten har stor betydning for bruken av førstelinjen. Timebestilling kan være problematisk for utsatte grupper, som for eksempel rusmiddelavhengige. Erfaring fra Fri rettshjelp i Oslo viser at en "drop-in" ordning gjør det mindre problematisk å ta kontakt. Dette er en problemstilling som er mest aktuell i forhold til byene.

En "drop-in" ordning kan føre til at det blir for lite å gjøre for rådgiver dersom frammøte blir lavt. Men ledig tid kan brukes til annet arbeid, som for eksempel å besvare e-post eller telefon.<sup>25</sup>

Det kan være hensiktsmessig å ha åpent både på dagtid og på kveldstid. I familiesaker kan det være behov for å samle hele familien, noe som kan være problematisk på dagtid. Men trenger rådgiver å ta kontakt med motpart, andre offentlige myndigheter eller et tilbud i tredje sektor må dette skje i kontortiden til motparten som er på dagtid.

Hvor mange dager i uka eller i måneden førstelinjetilbudet skal ha klientmottak bør bero på lokale forhold. Faktorer som avstander, kollektivtilbud, nærhet til forretninger og andre servicetilbud, mv. bør trekkes inn. En koordinering av åpningstiden mellom rådgivninger i rimelig geografisk nærhet av hverandre kan gi publikum et mer omfattende

---

<sup>25</sup> Se pkt 5.4.

tilbud. Erfaringene fra de eksisterende rettshjelptilbudene om hva slags åpningstid som trengs for å møte etterspørselen bør utnyttes. Stabilitet og tilgjengelighet i form av faste tider for mottak av nye saker ble trukket frem som betydningsfullt for markedsføringen av førstelinjetilbudet.<sup>26</sup>

Bruken av alternative former for rettshjelp, som telefonbasert eller oppsøkende rettshjelp,<sup>27</sup> ser ut til å gjøre tilbudet bedre tilpasset enkelte gruppers behov, og gjør at åpningstider dermed blir mindre viktig.

### 5.2.3. Reiseavstand og lokalisering

Seminardeltakerne diskuterte særlig hvorvidt lokalisering på kommunesenteret eller på advokatkontor er mest hensiktsmessig. Noen steder vil advokatkontorene være lettere tilgjengelig enn servicekontorene, og da passer det best å tilby førstelinjerettshjelp fra advokatkontorene. Behovet for hjelpemidler og kontorfasiliteter tilsier også at advokatkontor egner seg best. Rettshjelp igjennom advokatkontorer vil fremstå som mer uavhengig for klienten enn et førstelinjetilbud fra et kommunalt kontor<sup>28</sup> og en førstelinje lokalisert til advokatkontorer sikrer fritt advokatvalg.<sup>29</sup>

Men servicekontorene kan også stille med hjelpemidler og nødvendig kontorutstyr. Dessuten er advokater og rettshjelpere i dag mobile med PC slik at en lokalisering der ikke vil skape problemer. Kommunesenteret er stort sett et velkjent og etablert sted, som er lett å finne fram til. De fleste servicekontorene ligger i nærheten av kollektive transporttilbud. Problemene med "advokatterskel" gjør seg ikke gjeldende for servicekontorene og de er også bedre egnet til å nå de mest utsatte gruppene. Erfaringen med servicekontor i Nes viser at en slik lokalisering vil fungere godt.

Mellomløsninger ble også diskutert. Et alternativ er at rådsøkerne henvender seg til servicekontoret for å få en rekvisisjon eller henvisning til førstelinjehjelp hos et advokatkontor. Mot dette ble det anført at det både er tungvint for klienten og ineffektivt. Advokaten kan også motta saken på servicekontoret med anledning til å gjennomføre førstelinjerådgivningen på eget kontor dersom servicekontoret ikke er utstyrt tilfredsstillende. På denne måten kan både problemet med advokatterskel og utilstrekkelige fasiliteter og hjelpemidler avhjelpes. Et annet alternativ er å gi rådsøkerne valget mellom å søke råd ved servicekontoret eller gå direkte til et advokatkontor.

Lokalisering til kjøpesenter, tinghus eller et eget kontor slik som Fri rettshjelp i Oslo ble også nevnt. Slike lokaler vil ofte være sentralt plassert, lett tilgjengelig og godt synlig for rådsøkerne.<sup>30</sup> Dette kan bidra til at førstelinjen fremstår mer uavhengig. Det ble også spurt om offentlige kontorer generelt kunne avskrekke enkelte grupper. Lokaliseringen bør tilpasses de lokale forhold.

Hvis førstelinjen blir etablert interkommunalt eller fylkeskommunalt kan dette forsterke problemet med reiseavstand. I så fall bør rådgivningen rullere rundt i kommunene.

### 5.2.4. Bør rådsøkere fritt kunne velge førstelinjetilbud?

Bør rådsøkerne fritt kunne velge hvilket førstelinjetilbud de ønsker å benytte eller bør de holde seg til tilbudet i hjemkommunen? Valgfrihet kan føre til urasjonell kapasitetsutnyttning

---

<sup>26</sup> Se pkt 5.3.2.

<sup>27</sup> Se kap 5.2.5, 5.3.1 og 5.5.

<sup>28</sup> Se kap 6.1.1.

<sup>29</sup> Se kap 4.5.3.

<sup>30</sup> Se pkt 5.3.2.

i form av for stor pågang for tilbudet i noen kommuner og for liten pågang andre steder. En risikerer at enkelte kommuner reduserer tilbudet fordi de vet at folk vil bruke førstelinjen i andre kommuner. Det kan bli vanskelig å beregne ressursbruken.

Som eksempel ble Nes kommune trukket fram. Her bor det mange som pendler til Oslo, noe som kan medføre at pågangen i Oslo kommune blir stor. Men det vil være en stor fordel for de rettshjelpssøkende å kunne henvende seg til tilbud i nærheten av arbeidsplassen i tillegg til i hjemkommunen. En annen kommune ble også nevnt hvor det trolig ikke er kapasitet til å ta imot andre enn egne innbyggere.

Valgfrihet kan medføre et problem med "rettshjelpshoppere" – rådsøkere som oppsøker flere tilbud med samme sak for å få rådgivning utover timerammen eller for å kontrollere råd de hadde fått fra et annet førstelinjetilbud. For å motvirke "rettshjelpshopping" ble det foreslått å opprette en tjeneste med oversikt over hvem som allerede har fått bistand fra førstelinjetilbudet. En slik tjeneste kan for eksempel baseres på [rettsrad.no](http://rettsrad.no)<sup>31</sup>.

Et spørsmål her var hvordan det skal avgjøres hvilken kommune man "tilhører". For eksempel bor mange studenter i en annen kommune enn den de er folkeregistrert i.

Hvis kommunene selv har kompetansen til å avgjøre hvem som omfattes, mente noen at de vil velge å hjelpe flest mulig fordi førstelinjen er et godt tiltak. Andre hevdet at kommunen av ressurs hensyn kun vil prioritere egne innbyggere. Det var mange kommuner som takket nei til å delta i den pågående forsøksvirksomheten med juridisk rådgivning ved servicekontorene. Forskjellige prioriteringer kommunene imellom kan føre til ulik standard på førstelinjetilbudene.

Hensynet til brukerne og at førstelinjen skal være et lavterskeltilbud tilsier at rådsøkerne fritt bør kunne velge det førstelinjetilbudet som passer dem best. Diskresjons- og personvern hensyn tilsier også at rådsøkerne kan søke rettshjelp andre steder enn i hjemkommunen. Dette gjør seg særlig gjeldende i små kommuner. Dobbeltrepresentasjon – at kontoret gir råd til part og motpart i samme sak – kan også lettere unngås dersom rådsøkerne fritt kan velge førstelinjetilbud.<sup>32</sup>

### 5.2.5. Bør førstelinjen drive oppsøkende virksomhet?

Tilgjengelighet er av avgjørende betydning for hvilke grupper førstelinjen vil nå. Et spørsmål er om den bør ha innslag av oppsøkende virksomhet hvor førstelinjen aktivt søker å kontakte grupper som har behov for rådgivning på steder hvor de likevel er av andre grunner. Rettshjelpmeldingen går bl a inn for særskilte tilbud i fengslene (s 42).

*Erfaringer.* Generelt sett er det lite fokus på oppsøkende virksomhet blant rettshjelptiltak. Dette gjelder også tilbudene i tredje sektor. De fleste har kun avventende tilbud hvor rådsøkeren må henvende seg til rådgivningstilbudets kontor. Enkelte tiltak – spesielt Gatejuristen og Juss-Buss – har imidlertid oppsøkende rettshjelp som en etablert del av tilbudet. De bruker oppsøkende rettshjelp som ett av flere virkemidler for å nå ut til vanskeligstilte grupper som rusmisbrukere, fengslede og innvandrere. Noen andre tiltak har også hatt sporadiske forsøk med oppsøkende rettshjelp.

At Juss-Buss oppsøker fengslene er helt avgjørende for de innsattes omfattende bruk av tilbudet. Det ble fremhevet at dette ikke bare gjelder innsatte, men også andre institusjonaliserte og utsatte grupper.

---

<sup>31</sup> Se kap 8.2.

<sup>32</sup> Se kap 6.1.2.

*Førstelinjen.* Oppsøkende virksomhet er ressurskrevende. Den tar mye tid og medfører høyere kostnader enn avventende rettshjelp. Å organisere oppsøkende rettshjelp på en effektiv måte er utfordrende. For eksempel har studentrettshjelpen hatt erfaring med at hvis saksmottak i fengsler ikke legges opp på en god måte, med tilstrekkelig markedsføring overfor fangene og en god dialog med fengselet, kan det komme svært få rådsøkere. Det bør på forhånd fastsettes hvor mye ressurser som skal brukes på oppsøkende rettshjelp slik at man kan få faste rammer for virksomheten. Det må også vurderes hvem som skal ha ansvaret for treffe beslutninger om oppsøkende virksomhet, og det ble diskutert hvordan den oppsøkende virksomheten bør organiseres.<sup>33</sup>

Oppsøkende virksomhet er viktig for å nå ut til alle med behov for rettshjelp. Tiltakene med erfaring fra oppsøkende virksomhet pekte særlig på institusjonaliserte som innsatte og pasienter, rusmiddelmissbrukere, handikappede og eldre som grupper med særlig behov for oppsøkende rettshjelp. I distriktene kan store avstander gjøre det vanskelig å kontakte førstelinjen. Oppsøkende virksomhet kan også gjøre grupper med manglende kunnskap om sin rettslige stilling mer bevisste på betydningen av juridisk hjelp. Slik virksomhet kan derfor bidra til å kartlegge behovet for rettshjelp. Oppsøkende rettshjelp ble sett på som svært effektivt for å nå de svakeste gruppene.

Siden oppsøkende rettshjelp både er effektivt og ressurskrevende, må spørsmålet om hvor mye førstelinjen bør arbeide oppsøkende bero på hvilke grupper førstelinjen bør nå. Det ble hevdet at førstelinjen bør være bred, men også at den bør spisses mot særlige ressurssvake grupper. Men ressursbruken på oppsøkende rettshjelp her bør ikke gå på bekostning av et tilfredsstillende tilbud til andre grupper. Heller ikke andrelinjen bør svekkes av ressursbruken på oppsøkende virksomhet.

Forholdet mellom førstelinjen og tredje sektor bør trekkes inn i vurderingen av oppsøkende virksomhet. Tredjesektortiltakene har gjerne god kjennskap til behovene hos målgruppene sine og er nærmere til å drive oppsøkende virksomhet overfor disse. Rollefordelingen mellom førstelinjen og tredje sektor bør avklares, og det er behov for koordinering. Det offentlige må sørge for nødvendige ressurser – også fordi noen mente at dette i utgangspunktet er et offentlig ansvar.<sup>34</sup> Behovet for oppsøkende virksomhet er forskjellig mellom byene og distriktene. Dette bør vektlegges både i prøveprosjektet og den permanente førstelinjen.

Flere praktiske spørsmål ble også tatt opp. Juss-Buss' oppsøkende virksomhet ble trukket frem som en mulig modell. Dårlig utnyttelse av kapasiteten kan bety at tilbudet ikke når tilstrekkelig ut til målgruppen. En løsning her kan være timebestilling.

Alternativer til oppsøkende rettshjelp er andre tiltak som vil bedre tilgjengeligheten til førstelinjen, som gode telefonordninger<sup>35</sup>, IKT-løsninger<sup>36</sup> og generell rettsinformasjon.<sup>37</sup> Det ble pekt på at tilgjengeligheten av det stasjonære tilbudet vil ha betydning for hvor omfattende oppsøkende virksomhet som er nødvendig for å nå frem til målgruppene.<sup>38</sup> Siden oppsøkende virksomhet byr på spesielle utfordringer som kan være vanskelig å håndtere for små rådgivningskontorer, er det mer effektivt hvis den blir organisert regionalt.

---

<sup>33</sup> Se kap 7.1.

<sup>34</sup> Se kap 4.6.

<sup>35</sup> Se pkt 5.5.2.

<sup>36</sup> Se kap 8.

<sup>37</sup> Se pkt 5.3.1.

<sup>38</sup> Se pkt 5.2.3.

Oppsøkende virksomhet i førstelinjen stiller krav til innholdet av tilbudet fra andrelinjen. Å bruke mye ressurser på å avdekke behov som ikke kan dekkes tilfredsstillende av førstelinjen selv eller av andre tilbud, er lite hensiktsmessig.

### 5.3. Informasjon og markedsføring

#### 5.3.1. Informasjon

*Erfaringer.* I dag er det flere tiltak som driver med rettsinformasjon som en del av rettshjelpsvirksomheten sin. Forbrukerrådgivningen har mye informasjonsmateriale på Internet. Juss-Buss publiserer brosjyrer og annet informasjonsmateriale, og har informasjonsmøter i voksenopplæringsinstitusjoner. FFO har både internettbasert rettighetsinformasjon og en trykt håndbok om rettigheter, som sendes til potensielle rådsøkere. Advokatforeningen har også en nettside med informasjon. Fri rettshjelp i Oslo holder informasjonsmøter på steder hvor man treffer potensielle rådsøkere, eksempelvis på voksenopplæringen og Pro-senteret.<sup>39</sup>

*Førstelinjen.* Det ble særlig fremhevet at informasjonsvirksomhet rettet mot potensielle rådsøkere er viktig for å nå ut til de mest utsatte gruppene. De har stort udekket behov for rettshjelp, men klarer ikke selv å identifisere problemene sine som juridiske. Kartlegging av disse gruppene og deres behov er nødvendig dersom førstelinjen skal være sikker på å nå alle. Dersom utsatte grupper ikke vies særlig oppmerksomhet, vil de ikke klare å nyttiggjøre seg førstelinjetilbudet.

Informasjonsvirksomhet kan medvirke til at folk blir mer bevisste på rettigheter og plikter, og dermed tar tak i problemene sine på et tidligere tidspunkt. Dette kan forebygge større juridiske problemer senere.

Men informasjonsvirksomhet krever ressurser. Det er også utfordrende å utforme informasjonstilbudet på en god måte. Klarer man ikke det, risikerer man fort å få lite resultater av ressursinnsatsen. Informasjonsvirksomheten kan rette seg mot såkalte nettverkspersoner, som f.eks. er tilknyttet andre hjelpeinstitusjoner. Det kan være lettere for førstelinjen å komme i kontakt med dem enn de potensielle rådsøkerne og påvirke dem til å motivere folk med behov for juridisk rådgivning til å oppsøke førstelinjen. Barnevernspedagoger, sosionomer og annet helsepersonell er eksempler på aktuelle nettverkspersoner.

#### 5.3.2. Markedsføring

*Erfaringer.* De eksisterende rettshjelptiltakene benytter en rekke markedsføringsteknikker for å nå frem til målgruppen, selv om ikke alle har like bevisste strategier for hvordan tilbudet skal markedsføres for å nå målgruppene sine.

De fleste benytter ulike former for tradisjonell markedsføring, slik som annonser i aviser, TV og medlemsblad. Gjennom bruk av lokalaviser og medlemsblad kan man få spisset markedsføringen mot målgruppen på en effektiv måte, uten at det blir for dyrt. Den viktigste markedsføringsmetoden er likevel henvisninger og anbefalinger fra venner og bekjente. Enkelte tiltak legger særlig vekt på lokalisering som en del av markedsføringen, hvor fysisk synlighet av selve tilbudet i klientenes nærmiljø blir ansett som avgjørende. Andre metoder er annonsering på plakater, utdeling av brosjyrer og markedsføring i forbindelse med foredrag for klientgruppen. At tiltaket er synlig i media og i

---

<sup>39</sup> Se kap 8.5.

samfunnsdebatten ble også fremhevet som viktig. Alle har også erfaring med såkalt "indirekte" markedsføring. Henvisninger fra andre hjelpetiltak eller offentlige instanser er en sentral kanal for å nå ut til klienter. Markedsføring rettet mot saksbehandlere her er derfor vanlig. Få av tiltakene gir generell rettsinformasjon eller driver oppsøkende virksomhet på en slik måte at de når ut til personer som ikke har oppfattet problemet sitt som juridisk. De tiltakene som driver slik virksomhet, eksempelvis Juss-Buss og til en viss grad Fri rettshjelp i Oslo, har imidlertid gode erfaringer med dette.

Alle tiltakene vurderer markedsføringen opp mot kapasitet. Mange har begrenset markedsføringen for å unngå at pågangen blir for stor. Men det ligger imidlertid ikke nødvendigvis noen grundig prioritering bak begrensningene. Eksempelvis avsluttet Fri rettshjelp i Oslo initiativet med markedsføring på Oslo Sporveier fordi pågangen av rådsøkere ble for stor. Det ble ikke opplyst om kontoret gjorde noen vurdering av hvilke grupper man nådde frem til med slik markedsføring fremfor andre strategier.

*Førstelinjen.* Markedsføring av førstelinjen er viktig for å nå fram til målgruppene. Det er imidlertid også et vanskelig arbeid, spesielt å nå ut til de ønskede gruppene. Markedsføring vil være ressurskrevende.

Flere sider ved opplegget av førstelinjen er viktige for at markedsføringen skal være effektiv. Stabilitet og tilgjengelighet i form av faste tider for mottak av nye saker, ble spesielt fremhevet,<sup>40</sup> men også andre sider av hvordan tilbudet fremstår for rådsøkerne i praksis er av betydning for hvilke grupper førstelinjen vil nå. Tillit til tilbudet er viktig. Hvordan klientene møtes av rådgiverne, hvordan rådgiverne kommuniserer, om løsningene som i praksis oppnås er i tråd med klientens ønsker og behov samt tiltakets verdigrunnlag slik det for eksempel kan komme til uttrykk i samfunnsdebatten, er viktige faktorer her. Oppfatningene blant folk flest spiller stor rolle fordi en betydelig del av alle henvendelsene kommer som følge av at venner og bekjente og andre nettverkspersoner har tipset om tilbudet.<sup>41</sup>

Lokaliseringen er også relevant for markedsføringen.<sup>42</sup> Førstelinjen bør ligge sentralt og være lett tilgjengelig. Synlighet for brukerne er viktig.<sup>43</sup>

Siden markedsføringen er av stor betydning for hvordan førstelinjen vil fungere, reiser den også prioriteringsproblemer. Det gjelder for eksempel fastsettelse av målgrupper, utformingen av markedsføringen og ressursbruk, se nedenfor i pkt 5.4. Rammene for markedsføringen bør settes på forhånd, for å unngå en del av disse problemene. Ressursbruken trenger ikke nødvendigvis være så omfattende – mye kan gjøres gjennom å stimulere til uformelle henvisninger.<sup>44</sup>

#### **5.4.Prioriteringer – kapasitetsproblemer**

*Erfaringer.* En god del av tiltakene har ulike ordninger for "drop- in" hvor folk møter opp og stiller seg i kø eller trekker en kølapp.<sup>45</sup> Timebestilling er også vanlig enten sammen med eller i stedet for "drop in". For rettshjelp over telefon har de færreste organiserte køordninger. Men forbrukerrådgivningen har en "ring tilbake"-funksjon.

---

<sup>40</sup> Se pkt 5.2.2.

<sup>41</sup> Se pkt 5.3.1.

<sup>42</sup> Se pkt 5.2.3.

<sup>43</sup> Jf diskusjonen om lokalisering, markedsføring og uavhengighet i kap 6.1.1.

<sup>44</sup> Se kap 7.1.

<sup>45</sup> Se pkt 5.2.2.



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

Tiltak med "drop in" har i mange tilfeller enkle prioriteringsordninger, som sørger for at de med stort behov får bistand først. Et eksempel er Fri rettshjelp i Oslo som ved stor pågang prioriterer rådsøkere som har med barn og hastesaker. Mange tiltak prioriterer personer som har stått i kø tidligere uten å få bistand. I utgangspunktet gir de fleste tiltak den samme rettshjelpen i alle saker, uavhengig av kapasitet. Men Fri Rettshjelp Oslo har sett seg nødt til i enkelte tilfeller å redusere tidsbruken på den enkelte klient. Juss-Buss prioriterer klientene blant annet etter kapasitet, betydningen av saken og personlige forhold ved klienten.

*Førstelinjen.* Det er et klart utgangspunkt at alle skal få bistand fra førstelinjen. Det var delte meninger om førstelinjen bør prioritere utvalgte sakstyper eller klienter dersom kapasiteten er for liten. Å begrense innholdet av rettshjelpen, eksempelvis ved å redusere tidsbruken eller begrense hvilke type bistand som gis, var det også motforestillinger mot.

Slike prioriteringer byr på praktiske og prinsipielle problemer. For det første er det spørsmål om hvem som skal gjennomføre prioriteringen. Bør for eksempel en kontoransatt kunne prioritere før den rådsøkende møter rådgiveren, eller må rådgiveren utføre silingen?

For det andre ble det diskutert hvilke prioriteringskriterier som bør brukes. En bør unngå forskjellsbehandling og ha så objektive kriterier som mulig. Det kan være problematisk å prioritere ut fra rådsøkers karakteristika. Hastesaker med frister som løper eller lignende bør ha prioritet. Noen mente at rådsøkere som har med barn også bør prioriteres, mens andre mente de ikke bør prioriteres med mindre det gjelder en hastesak. Noen mente førstelinjen bør være et bredt tilbud, mens andre mente tilbudet bør være spisset mot der behovet er størst.

Et tredje spørsmål er hvem som skal fastsette kriteriene for prioriteringene. Dette bør sees i sammenheng med hvem som skal fastsette rammene for tilbudet.<sup>46</sup>

Et fjerde spørsmål gjaldt rettighetsfesting av førstelinjerettshjelp. Noen så det som et grunnspørsmål om rådgivningen er en rettighet eller en skjønnsmessig ytelse og trakk paralleller til den generelle diskusjonen om rettighetsfesting i velferdsretten. Noen mente at én time rettshjelp er et minimum, og skal gis uansett. Andre mente at tidsbruken må prioriteres ut fra rådsøkernes behov. Hvis rådsøkeren bare trenger et kort råd som at en leilighet kan sies opp muntlig, men at kan det lønne seg å gjøre det skriftlig, så er kanskje et kvarter tilstrekkelig til å dekke rådsøkerens behov for rettshjelp. Rådgiver får mer tid til å hjelpe andre rådsøkere. En streng definisjon av hva man har krav på kan også bli problematisk for rådsøkere som har dårlige forutsetninger for å legge frem saken sin på en strukturert måte.

Hvis rådgivning anses som en rettighet må spørsmålet om førstelinjen har oppfylt denne ses i sammenheng med kvaliteten på rådgivningen som er gitt. Har rådsøkerne krav på en viss type kvalitet, blir spørsmålet hva slags standard som skal legges til grunn og hvordan målingen skal gjøres.<sup>47</sup> Det ble også spurt hvordan hjelp til selvhjelpsordninger bør vurderes i et rettighetsperspektiv.<sup>48</sup>

Mye av diskusjonen dreide seg om hvordan prioritering av klienter bør håndteres i praksis. Det var spørsmål om hvem som skal gjennomføre prioriteringen. Bør for eksempel

---

<sup>46</sup> Se kap 7.1.

<sup>47</sup> Se kap 6.

<sup>48</sup> Se pkt 5.5.1.

en kontoransatt kunne prioritere før den rådsøkende møter rådgiveren? Dette er diskutert nærmere i kap 7.6.

Ved utilstrekkelig kapasitet er det viktig med god informasjon til rådsøkerne, og at de får anledning til å komme tilbake for eksempel dagen etter. Noen mente tidsbruken per rådsøker ikke bør reduseres selv om det er lang kø. De som ikke kan få normal rådgivning innen timegrensen bør uansett ikke bli møtt med en naken avvisning, men alltid henvises til en instans som kan bistå.

Et siste spørsmål var hva som skjer dersom kapasiteten i førstelinjen over tid viser seg å være utilstrekkelig. Dels er dette et spørsmål om innhenting av informasjon om kapasitet og etterspørsel, dels er det et spørsmål om omfordeling av ressurser.

## **5.5. Det personlige møtet. Alternative måter å gi bistand på**

### *5.5.1. Hjelp til selvhjelp*

*Erfaringer.* Det er mange tiltak som benytter ulike hjelp til selvhjelp metoder. Eksempelvis har forbrukerrådgivningen, Advokatforeningens rådgivning på nett og Juss-Buss alle fokus på hjelp til selvhjelp. De har lagt ut informasjonsmateriale og maler på Internet som rådsøkere kan bruke til å håndtere sitt juridiske problem selv. Ingen av tiltakene tilbyr kontorfasiliteter etc., men enkelte tiltak vil ved behov gi oppfølgende juridisk bistand til rådsøkerne som forsøker å løse problemet selv.

*Førstelinjen.* Det var uenighet om hjelp til selvhjelp burde benyttes i førstelinjen, men den bør prøves ut i prøveprosjektet. Formålet er å sette klientene i stand til å håndtere sine egne problemer. Tiltakene med erfaring fra hjelp til selvhjelp fremhevet at det er en effektiv måte å gi rettshjelp på. Klienten får tilstrekkelig god hjelp, og det er lite ressurskrevende for rådgivningen. Mange rådsøkere vil oppleve det som positivt at de får ansvar og styring over saken sin, selv om enkelte kan være mer tilfreds med å få saken håndtert fullt ut av en rådgiver. Opplæring av rådsøkerne er også et viktig aspekt ved hjelp til selvhjelp. Men det kan være problemer med kvaliteten på denne formen for rettshjelp. Rådgiveren kan ikke alltid være sikker på at rådsøkeren har forstått rådene som gis og klarer å følge dem på en god måte. Nye sider ved saken kan komme opp og bety at den rådsøkende burde fått mer inngående bistand. Svakheterne kan avhjelpes ved oppfølging fra rådgiveren, eller ved mulighet for klienten til å kontakte rådgiveren igjen for å få mer hjelp. Juss-Buss gir hjelp til selvhjelp med uttrykkelig beskjed om at rådsøkeren kan komme tilbake dersom det oppstår problemer med behov for mer bistand. Hvis det er nødvendig, følger Juss-Buss også opp ved å kontakte rådsøker i ettertid for å forhøre seg om hvordan saken har gått. En slik oppfølging gjør hjelp til selvhjelp mindre risikofyllt.

Hjelp til selvhjelp egner seg bedre i noen typer saker enn i andre; eksempelvis kan det fungere bra i saker om kjøpsforhold, men hjelpeformen egner seg ikke i saker som omhandler barn.

Et annet spørsmål var hvem som bør ha ansvar for å utvikle hjelp til selvhjelpsordninger, se kap 7.1.

Hjelp til selvhjelp reiser også spørsmål om rådgivers rettslige ansvar, advokatenes bruk av oppdragsavtale og hvordan rådgiver skal vurdere om hjelpeformen bør benyttes. Både hva slags bistand som er tilgjengelig i andrelinjen og hvilke kvalitetskrav som bør gjelde for førstelinjen bør ha betydning.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Se 6.3 og 6.4.

Det var lite diskusjon rundt det å gjøre Internet eller datamaskiner eller andre kontorressurser tilgjengelig for brukerne. Bruk av IKT-baserte informasjons- og problemløsningsystemer tas opp i kap 8.5.

### 5.5.2. Telefonrådgivning

*Erfaringer.* De fleste at tiltakene på seminaret har en eller annen form for telefontjeneste, med Advokatvakten som et nesten enkeltstående unntak. Mange av organisasjonene opplever at telefontjenesten er den viktigste måten for folk å henvende seg til dem på. I det finske forsøksprosjektet med en veivisertjeneste på telefon var det i 2006 14 erfarne sekretærer i 14 av rettshjelpbyråene som sto for svartjenesten. De skulle lytte til rådsøkerens framstilling av problemet og finne ut om rettshjelpbyrået var det rette stedet. I praksis gir sekretærene også enkle juridiske råd når spørsmålet også er enkelt. Som regel går rådsøkeren ganske kjapt til saken. Samtalene er saklige. Terapidelen – at klienten bruker tid til å fortelle om irrelevante personlige forhold til sekretæren – er beskjedent.

*Førstelinjen.* Rådgivning over telefon vil være et godt tilbud fra førstelinjen. Det er en rask og enkel måte å gi rettshjelp på, både for rådgiver og rådsøker. Rådgivningen blir mer konsentrert rundt det sentrale i saken. Førstelinjen blir også mer tilgjengelig for utsatte grupper og folk i distriktene. Den kan nå frem til andre grupper enn dem som tradisjonelt oppsøker rettshjelpstilbud. Særlig institusjonaliserte og innvandrerbefolkningen tar heller kontakt over telefon enn ved oppmøte. En telefontjeneste kan også avhjelpe problemene med åpningstid,<sup>50</sup> da mange vil ha lettere for å ta en telefon på dagtid enn å oppsøke et rettshjelpstilbud i arbeidstiden.

Telefonrettshjelp kan gjøre det mulig å opprette større sentre, som kan muliggjøre spesialisering, opprettholdelse av et fagmiljø og føre til stordriftsfordeler.<sup>51</sup> Deltakere fra tiltak med omfattende telefontjenester mente at de får avklart mange saker over telefon. De fleste telefonhenvendelsene er enkle saker og gjør at kvaliteten på bistanden er tilfredsstillende. Det ble diskutert om rettshjelp gjennom telefon skal gis innenfor timegrensen eller om den skal komme i tillegg.<sup>52</sup>

Men rådgivning over telefon er heller ikke uproblematisk. Rådgiver får ikke den samme kontakten med klienten som ved det "personlige møtet" som kan være viktig for å opprette tillit mellom rådgiveren og den rådsøkende. Manglende tillit kan for eksempel føre til at rådsøker ikke gir en tilstrekkelig utfyllende redegjørelse for saken, noe som betyr en risiko for at rådgivningen blir dårligere. Mange klienter underkommuniserer problemene sine når de får rådgivning over telefon. Rådgiveren har heller ikke tilgang til dokumentene i saken, noe som også kan føre til uheldig eller misvisende rådgivning. Det var skepsis mot å avslutte saker kun på grunnlag av en telefonsamtale. Men eventuelle problemer ved at klienten ikke gir tilstrekkelig informasjon etc. kan håndteres ved å gi rådgivning med forbehold, slik at klienten er klar over risikoen. At rådgiverne ikke alltid kan vite hvem som snakker i telefonen, ble også trukket frem som et problem.

Når det gjaldt å bruke telefontjenester for å nå ut til rådsøkere i distriktene, ble det pekt på at det var prinsipielt uheldig å "erstatte" retten til det personlige møtet med en telefontjeneste. Fokus bør i stedet være på desentralisering av bistanden ansikt til ansikt.

---

<sup>50</sup> Se pkt 5.2.2.

<sup>51</sup> Se kap 7.3.

<sup>52</sup> Se kap 4.3.

Bruk av andre IKT-løsninger, som SKYPE, ble også diskutert. De er foreløpig lite brukt. Oppfatningene var delte. Videotelefoni kan avhjelpe en del av problemene med telefonbasert rettshjelp. Ved bruk av eksempelvis SKYPE kan rådgiverne få bedre kontakt med rådsøkerne. Men avansert teknologi kan også virke avskrekkede på en del rådsøkere. En del problemstillinger knyttet til de tekniske løsningene og personvernet ble også diskutert. Dette er behandlet i kap 8.4 og 6.2.

#### 5.5.3. Rådgivning per e-post

*Erfaringer.* Enkelte av tiltakene bruker e-post i kommunikasjonen med rådsøkerne. De rapporterte at rådgivning ved hjelp av e-post er svært effektivt både for rådsøkere og rådgivere. Flere andre tiltak har avvist denne måten å gi rettshjelp på – hovedsakelig grunnet i personvern hensyn.

*Førstelinjen.* Når det gjaldt rådgivning over e-post, kom det frem mange av de samme synspunktene som for rådgivning over telefon. E-post øker tilgjengeligheten av førstelinjen. Men i motsetning til telefon vil rådene også kunne dokumenteres i etterkant. Notoritet er et kvalitetskjennetegn og e-post gjør det også praktisk lettere å føre kontroll med kvaliteten i etterkant. For dem med telefonskrekke eller nedsatt hørsel kan kommunikasjon over e-post senke terskelen for å ta kontakt. Rådsøkerne får også tid til å lese og forstå rådet, i motsetning til råd som gis muntlig. Førstelinjen bør benytte flere kommunikasjonsformer – telefon, personlig oppmøte og e-post – for å gi en bistand som best mulig dekker den enkelte rådsøkernes behov.

Mange av mothensynene mot rådgivning over telefon ble også anført mot bruk av e-post. Rådgiver har begrenset mulighet til å vurdere klientens fremleggelse av saken med risiko for at rådsøkerne underkommuniserer problemene sine. Denne risikoen er større for e-post enn for telefon, fordi rådgiveren ikke har den samme direkte kontakten med rådsøker. Bruk av e-post ble også oppfattet som problematisk av personvern hensyn.<sup>53</sup>

#### 5.5.4. Erfaringstilbakeføring

Spørsmålet om førstelinjen bør drive med erfaringstilbakeføring var lite fremme i debatten.

*Erfaringer.* Det er flere av tiltakene som bruker rettshjelperfaringer som grunnlag for erfaringstilbakeføring. Tiltak som FFO og Forbrukerrådgivningen driver erfarings-tilbakeføring, både til offentlige og private aktører, som en viktig del av sin virksomhet. Juss-Buss driver også mye rettspolitisk arbeid. Advokatfirmaet Reiss Anderssen & co driver med erfaringstilbakeføring, men kanskje ikke like organisert som de andre tiltakene som er nevnt.

*Førstelinjen.* Erfaringstilbakeføring kan være en effektiv måte å hjelpe rådsøkerne på. I stedet for å håndtere en rekke likeartede problemer på enkeltvis, kan den forsøke å endre den problemskapende praksisen. Dette er også viktig for å ivareta svakstilte gruppers interesser. Førstelinjen og andre lavterskeltilbud er gjennomgående de eneste som kommer i kontakt med utsatte grupper. De er derfor også de eneste som har mulighet til å se hvordan regleverket virker for disse gruppene i praksis. Erfaringstilbakeføring er imidlertid en ressurskrevende virksomhet, og kan by på prinsipielle problemer. Et eksempel på dette var at når førstelinjetiltak har klare rettspolitiske standpunkter, kan dette gå utover nøytraliteten og klientlojaliteten til tiltaket.

---

<sup>53</sup> Se kap 6.2 og 8.3.

## Kap 6: KVALITETSSIKRING

### 6.1. Klientlojalitet og uavhengighet

#### 6.1.1. Uavhengighet

*Erfaringer.* Alle tiltak som ble presentert på seminaret legger stor vekt på at rettshjelpen skal være klientlojal og uavhengig. Mange av tiltakene bruker bare advokater og rettshjelpere – enten privatpraktiserende eller ansatte – som rådgivere. Det sikrer at rettshjelpen er uavhengig. Enkelte av tiltakene, som Fri rettshjelp i Oslo og Rettshjelpskontoret Indre Finnmark, bruker offentlig ansatte advokater.

*Førstelinjen.* Grunnleggende krav til uavhengighet og klientlojalitet må også gjelde for førstelinjen. Det var ulike synspunkter på hva som ligger i uavhengighetskravet. Viktige elementer er at rådgiveren *faktisk* er upåvirket av annet enn klientlojalitet og at rådgiveren *fremstår* som uavhengig for rådsøkerne. Under diskusjonen ble det pekt på en rekke forhold som kan påvirke rådgivernes uavhengighet.

For det første kan økonomisk interesse ha betydning for førstelinjens uavhengighet. Benyttes ansatte advokater kan rådgivningen bli påvirket av hensynet til egen karriere eller lojalitet overfor arbeidsgiver.<sup>54</sup> Hvis privatpraktiserende advokater skal ha mulighet til å henvise til egen praksis eller har andre former for økonomisk egeninteresse i rådgivningen, kan det også utgjøre et uavhengighetsproblem.<sup>55</sup>

Administrative forhold kan også påvirke rådgivernes uavhengighet. Hvis kommunen skal stå for utvelgelse av rådgiverne, fastsettelse av rammevilkårene og utformingen av det nærmere innholdet av tilbudet, kan man risikere uavhengighetsproblemer. Nærmere føringer fra det offentlige, som arbeidsrettslig instruksjonsmyndighet overfor rådgiverne, ble ansett som enda mer problematisk. At rådgiverne står fritt fra kommunen er avgjørende.<sup>56</sup>

Personlige forhold hos rådgiverne, som holdninger til klientene og rådgivernes faglige integritet, er de mest sentrale momenter ved vurderingen av spørsmålet om uavhengighet, snarere enn formell tilknytning. Det ble blant annet pekt på gode erfaringer fra de finske rettshjelpskontorene, selv om det også ble hevdet at analysen av uavhengighetsproblematikken ikke er tilstrekkelig god.

Markedsføringen av førstelinjen er av særlig betydning for at den skal fremstå som uavhengig for rådsøkerne. Den geografiske plasseringen kan gi signaler om hvorvidt førstelinjen hører med blant andre offentlige institusjoner eller ikke. Førstelinjen kan fremstå som mindre uavhengig hvis den plasseres i kommunale servicekontor. Alternative forslag til lokalisering er egne kontorer som Fri rettshjelp i Oslo, bibliotek, tinghus eller private advokatkontor.<sup>57</sup>

Det kom frem mange synspunkter på hvordan man i praksis skal unngå uavhengighetsproblemer. Noen gjaldt tilknytningsformene for og utvelgelsen av rådgiverne, se kap 7.2 om tilknytningsform og kap 7.5 om rekruttering. Andre tiltak for å unngå uavhengighetsproblemer er ulike kvalitetssikringsmekanismer, se pkt 6.4.

---

<sup>54</sup> Se kap 7.2.

<sup>55</sup> Se kap 4.5.3.

<sup>56</sup> Se kap 7.

<sup>57</sup> Se kap 5.2.3 og kap 5.3.2.

### 6.1.2. Dobbeltrepresentasjon

*Erfaringer.* Enkelte tiltak har klare rutiner på å registrere motparter og avvise alle saker med potensielle dobbeltrepresentasjonskonflikter – på samme måte som privatpraktiserende advokater gjør. Andre tiltak, som Juss-Buss, representerer konsekvent bare samme type part i en konflikt, noe som gjør problemstillingen mindre aktuell. Men Juss-Buss er ikke like avvisende til for eksempel å gi rettsinformasjon til begge parter i en sak. Parat har også begrenset praktiske erfaring med dobbeltrepresentasjonsproblemer, men vil velge å henvise til – og betale for – bistand fra en privatpraktiserende advokat utenfor organisasjonen dersom det oppstår konflikter. På Advokatvakten registreres ikke motpart i sakene, og man har derfor ingen systematisk kunnskap om dette.

*Førstelinjen.* Spørsmålet om dobbeltrepresentasjon er viktig i det videre arbeidet med førstelinjen. Innføringen av denne vil føre til at en del konflikter blir problematisert på en annen måte en tidligere.

Det var uenighet om når førstelinjen kan anses å ha begynt et representasjons- eller klientforhold som gjør at dobbeltrepresentasjonsspørsmålet kommer opp. Den gikk på hvor omfattende bistand førstelinjen bør kunne gi før dobbeltrepresentasjonsspørsmål blir aktualisert. Noen mente at allerede å motta informasjon i forbindelse med førstelinjerådgivning vil skape en såpass nær relasjon til rådsøkeren at spørsmålet om dobbeltrepresentasjon vil kunne melde seg i forhold til eventuelle motparter. Andre mente at førstelinjen bør kunne gå lenger i å hjelpe parter med kryssende interesser særlig når det gjelder generell informasjon.

Noen hevdet at rådgiverne ikke vil opptre uetisk ved å gi generell rådgivning, identifisere og konkretisere en juridisk problemstilling, eller ved henvisning til riktig hjelpeinstans selv om de har hatt kontakt med motparten tidligere. Dobbeltrepresentasjonsproblemet kan etter hvert bli svært omfattende dersom terskelen legges lavt. Men selv om rådgivningen begrenses – f.eks. til en henvisning – vil rådgiveren kunne motta mye informasjon om saken og komme i lojalitetskonflikt ved å rådgive motparten. Jo mer omfattende bistand som gis av førstelinjen, jo mer aktuell blir dobbeltrepresentasjonsproblematikken.<sup>58</sup>

De praktiske utfordringene er også betydelige. Det er krevende å få registrert og få oversikt over hvilke rådgivere som har hatt kontakt med hvilke klienter og hvem som er motparter i sakene. Flere systemer for registrering av slik informasjon ble diskutert. Alternativene som ble skissert var sentrale systemer for registrering av informasjon, eller at hver enkelt rådgiver selv skal ha ansvar for dette.<sup>59</sup>

Et annet praktisk problem er hvordan man skal håndtere dobbeltrepresentasjonsproblemer når de faktisk oppstår. Henvisning til et annet førstelinjetilbud eller til privatpraktiserende advokat kan være hensiktsmessig, men i områder med lav advokattetthet kan dette være vanskelig. Noen mente dobbeltrepresentasjon lettere unngås dersom rådsøkerne fritt kan velge førstelinjetilbud, se mer om dette i kap 5.2.4.

---

<sup>58</sup> Se kap 4.2 og kap 5.5.

<sup>59</sup> Se kap 8.2 om bruk av IKT i saksregistrering og saksbehandling.

### 6.2. Anonymitet, taushetsplikt, personvern

*Erfaringer.* De fleste tiltakene ønsker å følge vanlig advokatpraksis når det gjelder anonymitet, taushetsplikt og personvern, og legger stor vekt på å ivareta hensynet til dette. Allikevel er det noe varierende i hvilken grad tiltakene har klart å få på plass ordninger som er tilfredsstillende. Særlige utfordringer som tiltakene pekte på, var tilgang til tilstrekkelig avlukkede klientrom, at klientene ikke er sikret anonymitet i mottagelsen eller ved registrering og store venterom hvor alle kan se hvem som henvender seg. Behandlingen av personopplysninger – særlig ved bruk av IKT – innebærer også utfordringer.

*Førstelinjen.* Det er avgjørende for tilliten til førstelinjen at de rådsøkende sikres anonymitet, tilstrekkelig personvern og at rådgiverne er underlagt taushetsplikt. En rekke særlige problemstillinger aktualiseres også:

En sentralisering av rådgivningen vil føre til at de rådsøkende blir mer synlige når de oppsøker tilbudet – særlig når rådsøkere sitter på venterommet. Bruk av kontorene til privatpraktiserende advokater kan avhjelpe noe av dette. Samlokalisering med andre kommunale tjenester kan også redusere problemer med synlighet, fordi det ikke blir så tydelig at det er førstelinjen rådsøkeren skal oppsøke.<sup>60</sup>

Mottak av klienter byr også på personvernutfordringer. Det kan være effektivt å la administrativt kontorpersonale ta imot personlige opplysninger, kontaktinformasjon og eventuelt informasjon om sakene for å kunne sile dem. Men mangler rådgivningen et egnet rom for dette, er det en stor risiko for at andre kan overhøre samtalen.<sup>61</sup>

Et spørsmål er hvordan registreringen av opplysninger skal skje i praksis og hvordan den skal organiseres se kap 8.2 om bruk av IKT i saksregistrering og saksbehandling. Det ble diskutert hva slags opplysninger som bør samles inn. Noen mente det er ønskelig med relativt omfattende innsamling av informasjon, mens andre pekte på at dette øker personvernproblemene og ønsket et minimum. Det ble også spørsmål om hvem som skal lagre informasjonen, og hvem som skal ha tilgang til den. Noen mente at lagring bør skje sentralt, mens andre pekte på at dette er problematisk i forhold til personvern hensyn.<sup>62</sup>

Alternative metoder for å gi rettshjelp, eksempelvis ved hjelp av IKT, medfører egne utfordringer når det gjelder å sikre anonymitet, taushetsplikt og personvern. Men dette påvirker ikke utgangspunktet om at slike hensyn er sentrale. Noen hevdet eksempelvis at hensyn til taushetsplikt og personvern gjør at bruk av e-post i førstelinjen bør avvises selv om det kan være et effektivt verktøy. Det samme gjelder enkelte andre IKT-verktøy, som videotelefoni og andre former for internettbasert kommunikasjon. Foreløpig er oversikten begrenset over hvor sikre disse er. Andre mente dette er utfordringer som lar seg løse, og at bruk av slike moderne måter å gi bistand på ikke bør utelukkes bare på grunn av taushetsplikt- og personvern hensyn. Selv om det er ressurskrevende å sikre bruken, kan det likevel gi effektivitetsgevinster.<sup>63</sup>

Siden taushetsplikt er viktig, er advokater – som allerede er underlagt omfattende taushetspliktsbestemmelser – de mest naturlige å velge som rådgivere. Men det er mulig å utvide dagens taushetspliktsbestemmelser til også å gjelde andre rådgivere i førstelinjen. Uansett hvem som benyttes må disse være underlagt taushetsplikt.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Se kap 5.2.3.

<sup>61</sup> Jf diskusjonen av om førstelinjen bør ha kontoransatte i kap 7.6.

<sup>62</sup> Se kap 7.1.

<sup>63</sup> Se kap 5.5 og kap 8.3, 8.4 og 8.5.

<sup>64</sup> Se pkt 6.4.2.

### 6.3. Etisk regelverk, disiplinærsystem, tilsyn

*Erfaringer.* Tiltakene som er advokatbasert er i dag underlagt regler for god advokatskikk (RGA). Andre tiltak er i utgangspunktet ikke bundet, men følger hovedsakelig føringene som regler for god advokatskikk oppstiller. Privatpraktiserende advokater har også en egen formalisert klageordning som ikke omfatter andre tiltak. Tilsyn med all rettshjelpsvirksomhet føres av Tilsynsrådet.

*Førstelinjen.* Advokater i førstelinjen vil måtte forholde seg til de advokatetiske reglene. Disse reglene er ikke nødvendigvis godt tilpasset utfordringene i førstelinjen. Reglene bør endres eller presiseres. Betydningen av reglene ved bruk av andre rådgivere enn advokater og rettshjelpere, ble også kort problematisert. Hvilke former for hjelp slike rådgivere skal yte er av betydning. Reglene er eksempelvis ikke godt tilpasset alternativ rettshjelp. Timegrensen vil i mange saker føre til at rettshjelpen blir ufullstendig eller til at kvalitetsstandarden blir senket for å gi mest mulig omfattende hjelp til rådsøkeren.<sup>65</sup> Forholdet til RGA blir kanskje mindre problematisk dersom førstelinjen først og fremst velger en rolle som diagnostiserings- og henvisningsinstans, og avstår fra å gi mest mulig omfattende hjelp i saker som krever mer enn timerammen åpner for.

Dette førte til en diskusjon om i hvilken grad rådgivningen skal baseres på bruk av advokater og utføres i tråd med RGA, eller om man kan tenke seg særlige etiske regler for førstelinjen og rådgivere med andre kvalifikasjoner.

Deltakerne diskuterte hvilken kvalitetsstandard som bør stilles for rådgivningen fra førstelinjen. Noen mente at nivået i hvert fall ikke kan senkes, og at prinsipielt sett skal de som ikke selv har mulighet til å dekke utgiftene til juridisk bistand få bistand som tilfredsstillende minstestandarden i RGA. Andre mente at behovet for spesialisert og høy juridisk kompetanse er mindre viktig på dette stadium av rettshjelpen, og at kravet til kvalitet kan reduseres i forhold til standarden i RGA.<sup>66</sup> Et annet spørsmål i kvalitetsdiskusjonen er etiske utfordringer når det ikke er realistisk å henvise saker videre selv om det er behov for andrelinjes hjelp. Spørsmålet om kvalitetsstandarder ble koblet til spørsmålet om hvem som bør rekrutteres som rådgivere i førstelinjen.<sup>67</sup>

Skal man bruke advokater og samtidig praktisere andre standarder for rettshjelp i førstelinjen enn i vanlig advokatvirksomhet, er det behov for å endre RGA. Bør kvalitetskravene i RGA gjelde også om førstelinjen benytter andre enn advokater som rådgivere, blir spørsmålet om disse også skal underlegges RGA. Egne kvalitetskrav og andre rådgivere enn advokater kan bety at det bør lages egne etiske retningslinjer tilpasset de særlige utfordringene man møter i førstelinjen. Er det bare behov for mindre endringer, kan det være tilstrekkelig med en "spesialisering" av dagens regler, mens ved mer omfattende tilpassninger må reglene formelt endres. Det var delte meninger om hva som er den rette løsningen for førstelinjen. I denne sammenheng kom også spørsmålet om hvem som har ansvar for utformingen av reglene opp, hvordan rådgiverne bør knyttes til førstelinjen, og utfordringer knyttet til rekruttering av rådgivere, se mer om organisering og administrasjon i kap 7.

Førstelinjen må ha et disiplinærsystem. Ved bruk av advokater som rådgivere er allerede et disiplinærsystem på plass. Men et disiplinærsystem bør tilpasses til de særlige utfordringene førstelinjen vil møte, og å utvikle et nytt er lite kostnadskrevende i forhold til

---

<sup>65</sup> Se kap 4.3.

<sup>66</sup> Se pkt 6.4.1.

<sup>67</sup> Se pkt 6.4.2.



besparelsene ved å kunne bruke andre rettshjelpere enn advokater. Spørsmålet om disiplinærsystem ble ikke drøftet særlig grundig. Deltakerne diskuterte heller ikke andre former for tilsyn med førstelinjen utover diskusjonen under kvalitetssikring, se punkt 6.4.

### 6.4. Kvalitetssikring

#### 6.4.1. Kvalitetsstandard

Kvaliteten på bistanden som gis gjennom førstelinjen er viktig. Den må være god nok til å dekke behovene til klienten. Deltakerne drøftet hvor strenge kravene bør være. Noen mente at kvaliteten bør være på linje med de vanlige kravene til juridisk bistand.<sup>68</sup> Andre mente at førstelinjen vil få enklere saker som ikke krever en høy kompetanse for å yte en rådgivning som dekker rådsøkernes behov.

Førstelinjen vil møte spesielle utfordringer knyttet til timegrensen. Disse spørsmålene er behandlet foran i kap 4.3. Det ble diskutert om rådgivningen i førstelinjen skal være en rettighet, og hva dette vil bety for fastsettelsen av kvalitetsstandard. Noen mente at prioriteringer og kapasitetsproblemer også vil være av betydning for dette.<sup>69</sup>

Det ble spurt om det i praksis er mulig å sikre samme kvalitetsstandard over hele landet – blant annet fordi det enkelte steder ikke finnes advokater. Noen mente at dette ikke er noe problem, bare et spørsmål om rekruttering og om advokatene får et økonomisk insentiv som er godt nok til at de velger å arbeide i førstelinjen. Det er uansett et mål å sikre samme kvalitet over hele landet.<sup>70</sup>

Hva som ligger i begrepet ”god rettshjelp” ble også diskutert. Følgende elementer bør inngå i kvalitetsbegrepet for førstelinjen:

- Juridisk kvalitet er viktig (men ikke nok til å sikre god bistand).
- Klientkommunikasjon – som omfatter rådgiverens evne til å:
  - o forstå klientens ønsker og behov,
  - o formidle løsninger til klienten,
  - o vinne klientens tillit.
- ”Taktiske” ferdigheter – kunnskaper om hvilke fremgangsmåter som er tjenlige for å ivareta klientens interesser i aktuelle situasjoner.
- Registrering og dokumentasjon av rådgivningsprosessen for å sikre notoritet.
- Rådgivningen må være effektiv,
- Rådgiverne må være uavhengige,
- Fritt advokatvalg.

#### 6.4.2. Kvalifikasjonskrav

*Erfaringer.* Alle tiltakene på seminaret var opptatt av å sikre høy kvalitet på sine rettshjelpstilbud. En måte er å stille krav til rådgivernes utdanning og erfaring.

Det gjelder naturligvis alle tilbudene som bruker privatpraktiserende advokater. Her er kravene om mastergrad i rettsvitenskap og tilleggskurs samt praksiskrav en sentral del av kvalitetssikringen. De samme kravene gjelder for ansatte advokater i eksempelvis fagforeninger og interesseorganisasjoner Andre tiltak praktiserer mer begrensede

---

<sup>68</sup> Se pkt 4.3.

<sup>69</sup> Se kap 5.4.

<sup>70</sup> Se kap 7.1, 7.4 og 7.5.

kompetansekrav. Eksempelvis har studenttiltakene bare krav om minst to års jusstudier for ansettelse. Men disse tiltakene har egne mekanismer for kvalitetssikring knyttet til selve rådgivningen bl a i form av internopplæring, veiledningsopplegg og gruppekontroll, se pkt 6.4.3.

I dag ytes rettshjelp av studenter, rettshjelpere, advokater, advokatfullmektiger og andre med annen utdanning enn master- eller profesjonsstudiet i rettsvitenskap. Forbrukerrådgivningen bruker eksempelvis rådgivere med bakgrunn fra handelsskole.

*Førstelinjen.* Noen hevdet at de tradisjonelle kvalitetssikringsmekanismene for advokatvirksomhet er tilstrekkelige. Andre mente at uansett hvilke rådgivere som benyttes, bør førstelinjen ha egne og mer omfattende kvalitetskontrollmekanismer – både av hensyn til rådsøkerne og til rasjonell bruk av offentlige midler. Kravene til rådgiverne bør vurderes ut fra hvordan førstelinjen organiseres – for eksempel om rådgiverne har et veiledningsopplegg som kan brukes under rådgivningen ved behov.<sup>71</sup> Kravene bør også ta hensyn til hvilke former for hjelp som skal gis. De kan for eksempel være mindre strenge for å gi generell rettsinformasjon eller henvise enn for å gi individuelle råd basert på en konkret analyse av rådsøkerens juridiske posisjoner. Det var altså forskjellige syn på hvilke formelle krav som bør stilles til rådgiverne i førstelinjen.

Noen mente at førstelinjen bare bør benytte advokater. Et krav om at rådgiverne må være advokater eller rettshjelpere vil gi best kvalitet på førstelinjen. Den formelle utdannelsen, praksiskravet, kravet om etterutdanning, og øvrige formelle krav er en god og gjennomprøvd metode for å sikre kvaliteten på bistanden. Slike rådgivere vil ofte ha andre relevante kunnskaper og ferdigheter som er opparbeidet gjennom praktisk advokatarbeid, slik som erfaring med å vurdere prosedabilitet og erfaring i klienthåndtering. Advokater nyter er spesiell tillit hos befolkningen som andre rådgivere ikke har. For advokater eksisterer det allerede omfattende ordninger med et etisk regelverk, regler om advokatansvar og forsikring, et disiplinærsystem og en tilsynsordning.<sup>72</sup> Det har derfor organisatoriske fordeler å basere førstelinjen bare på advokater. Det er lettere å sikre uavhengighet ved å begrense seg til privatpraktiserende advokater.<sup>73</sup> Topp kvalitet er avgjørende for å sikre at de rådsøkende får god nok bistand og har tillit til førstelinjen. Selv om mange av sakene førstelinjen vil håndtere er enkle, krever det god juridisk innsikt hos rådgiverne for å sikre at alle saker blir diagnostisert på en god måte.

Andre hevdet at vilkårene for å bli advokat ikke gir noen garanti for at rettshjelpen holder et faglig tilfredsstillende nivå. Å gi rettshjelp på en god måte er en sammensatt prosess, hvor det kreves andre og flere ferdigheter enn det kvalifikasjonskravene for advokatvirksomhet omfatter. For å utvikle de relevante ferdighetene kreves det opplæring, praktisk erfaring og gode støtteordninger i førstelinjen. Med nødvendig opplæring og støtte kan andre rådgivere gi like god bistand som advokater i de sakene en kan forvente at førstelinjen får – som ut fra erfaringene blant annet i studentrettshjelpen i hovedsak er små og enkle. Større eller mer kompliserte saker som krever mer omfattende juridiske kunnskaper og erfaring kan uansett ikke håndteres innen rammen av førstelinjen. Alle kvalitetskravene til advokatbasert rettshjelp er ikke like relevante for førstelinjen. Dels fordi det normalt ikke er behov for den høye kvaliteten, og dels fordi det bør stilles andre krav til kvalitet ved vurderingen av hva som er god førstelinjerettshjelp enn tradisjonell juridisk bistand.

---

<sup>71</sup> Se pkt 6.4.3 og kap 8.1.

<sup>72</sup> Se pkt 6.3.

<sup>73</sup> Se pkt 6.1.1.

Erfaringene fra studentrettshjelpen viser at juridiske studenter kan gi tilstrekkelig god rettshjelp. Å bruke store offentlige ressurser på advokatbasert førstelinjerettshjelp er derfor lite hensiktsmessig. Det er også forholdsvis enkelt å etablere ordninger for andre rådgivere tilsvarende de advokatene har når det gjelder etiske regler, ansvar, forsikring, etc. Ikke-jurister kan benyttes til enklere rådgivningsoppgaver oppgaver i førstelinjen, som henvisning til andre hjelpeinstanser enn juridiske. Statistikk fra Finland og Nederland viser at de fleste henvendelser nettopp gjelder enkle spørsmål. En advokat eller andre spesialiserte rådgivere kan være i bakhånd ved behov. Erfaringer fra NAF viser at det fungerte med studenter når problemområdet var begrenset, men at det kunne oppstå enkelte problemer ved skjønnspregede spørsmål. Andre hevdet at det er utenkelig å benytte studenter og "bachelor-jurister" fordi det kan undergrave førstelinjen. Slike rådgivere har heller ikke tilstrekkelige kunnskaper om sidespørsmål. Erfaring fra Forbrukerrådet viser at rådgivere med bakgrunn fra handelsskole, og med mange års praksis fra rådgivning, fungerer like bra som nyutdannede jurister.

Spørsmålet om supplerende kvalifikasjonskrav for førstelinjen ble også drøftet. Siden advokater er generelt kvalifisert for å gi rettshjelp mente noen at de er kvalifisert for førstelinjen også. Andre mente at advokatens erfaring og personlige egenskaper bør vektlegges i tillegg. Det er mulig å lage objektive kriterier for praktisk erfaring som går på timer i rettssalen og hva slags saker man har hatt. Ordningen med faste forsvarere i straffesaker ble trukket frem som en modell for å velge ut rådgivere til førstelinjen på. Her ble nødvendige kvalifikasjoner sikret i en søknadsprosess som stimulerte til konkurranse basert på CVer og referanser fra dommere og andre. Det ble presisert at noen kvalifikasjoner kan være vanskelig å dokumentere, men et godt kvalitetskontrollsystem for rettshjelpsordningen, slik det er foreslått i Rettshjelpmeldingen kap 6.3, kan brukes som grunnlag for utvelgelse av rådgiverne i førstelinjen.<sup>74</sup>

Noen hevdet også at ved å gjøre det økonomisk forsvarlig å arbeide i førstelinjen, vil den også rekruttere advokater som kan rådggi med god kvalitet. Andre mente at et økonomisk insentiv til å delta i førstelinjen ikke er nok til å sikre at rådgivningen holder mål.<sup>75</sup>

### 6.4.3. Kvalitetssikring av rådgivningen mens den pågår

*Erfaringer.* Kvalitetssikringen bør ikke bare gjelde rådgivernes kvalifikasjoner, men også omfatte selve rådgivningsprosessen. Noen av tiltakene har ordninger for dette. Juss-Buss har omfattende rutiner for hvordan en sak skal tas imot, behandles og avsluttes. Advokatbaserte tiltak har også kvalitetskrav til gjennomføringen av rettshjelpen, blant annet i form av skriftlig oppdragsbekreftelse. Andre tiltak har også krav til framgangsmåter underveis i rettshjelpen for eksempel i form av kontrollordninger før råd kan gis, sorterings- og spesialiseringsordninger internt i tiltaket og spesielle veiledningsordninger, eksempelvis muligheten til å kontakte personer med bedre kompetanse hvis man kommer ut for særlig vanskelige spørsmål. En rekke tiltak benytter seg av hjelpemidler som erfaringsdatabaser, tilgang til Internet underveis i rådgivningen og mulighet til å konsultere med andre medarbeidere.

---

<sup>74</sup> Se kap 7.2.

<sup>75</sup> Se kap 7.4 og 7.5.

*Førstelinjen.* Det ble diskutert om spesialisering er en god måte å sikre kvalitet på. Mye avhenger av hvilke former for hjelp som skal gis.<sup>76</sup> Rettshjelp kan inndeles i problemanalyse, løsningsprosesser, strategiske råd og litigasjonsanalyse. Både strategiske råd og litigasjonsanalyse krever spesialistkunnskap, mens løsningsprosesser og problemanalyse ikke nødvendigvis gjør det. Det kan bli et problem at det ikke er økonomisk regningssvarende å spesialisere seg. Men spesialisering innebærer høy kompetanse, og kan gjøre rådgivningen mer effektiv.

Systemer for saksbehandling, informasjonssystemer, erfaringsdatabaser og tilgang til faglig veiledning ble trukket inn i diskusjonen. Organisering av informasjons- og erfaringsdatabaser sto i fokus. Støttesystemer for rådgiverne kan bidra til å øke kvaliteten og effektiviteten i førstelinjen.<sup>77</sup> En "helpline" kan bistå rådgiverne med oversikt over aktuelle henvisningsinstanser i tredjesektor.<sup>78</sup> Felles maler og informasjonsmateriell kan gjøre rådgivningen mer effektiv. En ordning som gir rådgiverne mulighet til å konsultere personer med høyere kompetanse ved behov vil også være nyttig. Men det er mange praktiske utfordringer ved etableringen av slike støttesystemer. Det var uenighet om støttesystemene bør være et ansvar for den enkelte rådgiver eller førstelinjerådgivning, eller om de bør utarbeides og drives regionalt eller sentralt.<sup>79</sup> Krav til størrelse og stabilitet på fagmiljøet bidrar til å sikre kvaliteten på rådgivningen, dette behandles i kap 7.3. Sentral organisering og drift vil bidra til høy kvalitet og jevnt nivå over hele landet.

#### 6.4.4. Etterkontroll

*Erfaringer.* I dag er det få tiltak som har spesielt fokus på kvalitetssikring av bistanden i etterkant. I hovedsak er alle slike ordninger klagebasert.

*Førstelinjen* bør ha kontrollsystemer som vurderer om utført rådgivning holder mål. Noen mente at dagens klagebaserte kvalitetssikringssystem ikke er tilstrekkelig, blant annet fordi rådsøkerne mangler forutsetninger for å vite om kvaliteten på bistanden de har fått er tilfredsstillende. Andre mente dette er et for unyansert syn på kvalitetssikring.

En metode er systematisk tilbakemelding fra brukerne ved at rådsøker fyller ut et skjema. Rådsøkernes tilbakemelding kan riktig nok avhenge av hvor god sak vedkommende har. Men det er mulig å spørre mer spesifikt om utvalgte sider av rådgivningen – f eks om hvordan rådsøkeren ble behandlet av kontoret, om rådgiveren var lyttende og interessert i problemet, om rådene ble klart formidlet, osv.

Et annet forslag er fagfelleevaluering av rådgivningen. Dette forutsetter registrering av problemet og innholdet av rådgivningen, se kap 8.2. Fagfelleevaluering kan være en god måte å kvalitetssikre på selv om den byr på prinsipielle og praktiske utfordringer. Det ble spurt om såkalt kollegavurdering er praktisk mulig å få til i førstelinjen. Noen mente dette ikke lar seg gjennomføre. Særlig å samle inn tilstrekkelig god informasjon om hva slags rådgivning som har blitt gitt er komplisert. Kollegavurdering er også en svært ressurskrevende form for kvalitetskontroll, så det vil bli vanskelig å finne tilstrekkelig mange gode fagfeller til å utføre dette arbeidet. Fagfelleevaluering er også en inngripende form for kontroll av advokatenes virksomhet.

---

<sup>76</sup> Se kap 4.2 og 5.5.

<sup>77</sup> Se kap 8.1 og 8.5.

<sup>78</sup> Se kap 4.6.

<sup>79</sup> Se kap 7.1.

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

Et spørsmål var hvem som skal stå for kvalitetskontrollen.<sup>80</sup> Kommunen er et alternativ. Noen mente at det vil være uheldig å pålegge kommunene mer kvalitetskontroll. Det er viktig at de som skal kvalitetskontrollere førstelinjen, selv er kvalifisert. Det er også viktig med evaluering av kvalitetskontrollsystemene. Det er lite erfaring med måling av kvalitet på rettshjelp i Norge, og nye kontrollsystemer bør fungerer godt.

---

<sup>80</sup> Se kap 7.1.

## DEL III

# Oppbygning, infrastruktur og prøveprosjekt

## Kap 7: ORGANISERING OG ADMINISTRASJON

### 7.1. Lokal, regional eller sentral organisering?

Noen mente at det er avgjørende å avklare organiseringen før førstelinjen settes i gang, mens andre mente det er unødvendig å problematisere dette og at man i stor grad kan bygge på dagens struktur. Svarene på mange av spørsmålene om hvordan førstelinjen bør organiseres avhenger av hvilke løsninger som ellers velges.

Når det gjaldt den nærmere organiseringen av førstelinjen er det særlig hensynet til uavhengighet,<sup>81</sup> lokalkunnskap og faglig kompetanse i administrasjonen som er sentralt for hvor man bør legge avgjørelsesmyndigheten. Det bør også brukes minst mulig ressurser på administrasjon. Både for det offentlige, for rådgiverne og for de rådsøkende er det viktig at de administrative løsningene er gode og enkle.

For å sikre at avgjørelsene tas på bakgrunn av lokal kunnskap bør myndigheten til å organisere førstelinjen plasseres nær rådgiverne. Dette reduserer også administrasjonsbehovet og sikrer at avgjørelsene tas på bakgrunn av oppdatert kunnskap.

Det bør likevel være tilstrekkelig avstand mellom rådgiver og de som har den offentlige myndigheten til å fastsette rammer og innhold av førstelinjen til at rådgiverne kan opprettholde sin uavhengighet.<sup>82</sup> På flere enkeltområder tilsier hensynet til uavhengighet at myndigheten til å administrere og fatte beslutninger legges på et høyere nivå. Utvelgelse av rådgivere, fastsettelse av lokalisering, rammevilkår og det sentrale innholdet av rådgivningen, har såpass stor betydning at det av uavhengighetshensyn ikke bør bestemmes av kommunale myndigheter. Dette gjelder også prioriteringene for førstelinjens eventuelle oppsøkende virksomhet. Noen mente at det bør legges noen statlige føringer for dette. Men prioritering mellom de enkelte henvendelse i et oppsøkende saksomtak bør gjøres lokalt. Selve organiseringen av den oppsøkende virksomheten kan være regional.<sup>83</sup>

Til organiseringen av markedsføringen av førstelinjen ble det sagt at sentral styring sikrer uavhengighet og høy kompetanse, mens lokal styring sikrer markedsføring tilpasset lokale forhold. Førstelinjen bør forsøke å finne en god balanse mellom disse to alternativene.<sup>84</sup> Varierende innhold og kvalitet på tjenestene ble også ansett som en risiko dersom førstelinjen i hovedsak blir styrt lokalt.<sup>85</sup> Som for andre former for kommunale ytelser kan kommunalt budsjetteringsansvar medføre store forskjeller i prioriteringen av førstelinjen kommunene imellom. Det ble hevdet at opprettelse av førstelinjen betyr en forbedring av rettshjelpsordningen som ikke lar seg gjennomføre uten økte budsjетtrammer. Dette bør løses igjennom statlige tilskudd og øremerking av midler.

Dersom kommunen skal fastsette budsjettene for førstelinjen kan det også oppstå uavhengighetsproblemer. Noen mente at disse bekymringene er overdrevne. De fleste kommuner vil ønske et tilbud som førstelinjen velkommen. Får kommunene et eierforhold til førstelinjen vil det påvirke holdningene. Kommunenes lokalkunnskap tilsier også at

---

<sup>81</sup> Se kap 6.1.1.

<sup>82</sup> Se kap 4.2.

<sup>83</sup> Se kap 5.2.5.

<sup>84</sup> Se kap 5.3.2.

<sup>85</sup> Se kap 6.4.1.

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

administrasjon og budsjetteringen bør skje her. Det ble også diskutert om kommunene bør avgjøre hvilke grupper de skal yte rettshjelp til og om de skal kunne avgrense tilbudet til kommunens innbyggere.<sup>86</sup>

Det kan være vanskelig å utvikle og opprettholde en høy rådgivningskompetanse uten fagmiljøer av en viss størrelse. Dette hensynet taler for sentralisering av avgjørelsesmyndigheten hvor det er behov for høy kompetanse i rådgivningen. Eksempelvis ble det pekt på at oppsøkende virksomhet bør styres på høyere nivå, da dette krever særlig kunnskaper. Felles ordninger som telefonsentre bør også styres sentralt.<sup>87</sup>

Rådgivningen i den enkelte sak må bestemmes uavhengig av stat eller kommune. Dersom myndigheten til å ansette rådgivere, fastsette rammevilkår og utforme det nærmere innholdet av førstelinjen blir lagt til kommunene, risikerer en uavhengighetsproblemer.<sup>88</sup> At rådgiverne står fritt i forhold kommunen er avgjørende. Skal det rådgis ved hjelp av telefon (SKYPE) og e-post, bør dette organiseres sentralt, da slike systemer krever en spesialkompetanse som er vanskelig å etablere på lavere administrativt nivå.<sup>89</sup>

Det var delte meninger om ansvaret for opprettelse og drift av generell informasjonsvirksomhet,<sup>90</sup> ordninger for hjelp til selvhjelp,<sup>91</sup> og informasjons- og erfaringsdatabaser<sup>92</sup> bør legges til den enkelte rådgiver eller rådgivning, eller om dette bør være en regional eller sentral oppgave. Sentralt ansvar vil sikre høy kvalitet og jevnt nivå på rådgivningen over hele landet. Noen foreslo at departementet skal ha ansvaret for dette, mens andre stilte spørsmål ved departementets kapasitet og egnethet. Noen tvilte også på at et statlig utviklet informasjonsmateriale sikrer uavhengigheten i rådgivningen i tilstrekkelig grad.

Når det gjaldt behovet for systematisk informasjon om tredjesektor, ble det foreslått å opprette en "helpline" som kan bistå rådgiverne med dette. Ansvaret her kan ligge sentralt eller regionalt. Et alternativ var en brosjyre om hele rettshjelpssektoren som kan ligge på nett og være tilgjengelig i førstelinjen, men noen mente at det bør være opp til den enkelte advokat å holde seg oppdatert på dette. Utarbeidelse av felles maler ble også nevnt. Informasjons- og problemløsningssystemer for rådsøkere inklusive eventuelle opplegg på Internet bør også være en sentral oppgave.<sup>93</sup>

Når det gjelder registrering av opplysninger om klienter, ble det skilt mellom opplysninger av statistisk karakter og opplysninger om den enkelte rådsøker og sak. Noen mente begge typer opplysninger bør registreres sentralt med departementet som ansvarlig. Sentral registrering av selve rådgivningen er fordel for overføring av saker til andrelinjen, og for å få bukt med "rettshjelpshoppere." Andre mente at det bare er utformingen av selve registreringssystemet og prosedyrene for registreringen som bør være et sentralt ansvar.<sup>94</sup>

Utvelgelsen av rådgivere må skje med tilstrekkelig uavhengighet og avgjørelsesgrunnlaget må være tilfredsstillende. Uavhengighet sikres best hvis det er god

---

<sup>86</sup> Se kap 5.2.4.

<sup>87</sup> Se kap 5.2.5.

<sup>88</sup> Se kap 4.2 og kap 4.3.

<sup>89</sup> Se kap 8.3 og 8.4.

<sup>90</sup> Se kap 5.3.1.

<sup>91</sup> Se kap 5.5.1.

<sup>92</sup> Se kap 8.5.

<sup>93</sup> Se kap 4.6.

<sup>94</sup> Se kap 8.2.

avstand mellom så vel søkerne som rådsøkernes motparter og ansettelsesmyndigheten. Dette tilsier at rekrutteringen bør skje sentralt. Kommunene bør derfor ikke ha ansvar for rekrutteringen. Fylkesmennene ble foreslått siden de har god kjennskap til advokatene i dagens rettshjelpsordning og har større avstand til dem enn kommuneadministrasjonene. Det ble innvendt at fylkesmannen er klageinstans i en rekke saker som vil bli behandlet av førstelinjen og at det da er uheldig å la fylkesmannen velge ut rådgivere. Noen mente at kommunale myndigheter har best oversikt over hvilke advokater som var dyktige, og at denne avgjørelsen dermed bør legges til kommunen. Erfaringene fra kommunale servicekontorer tilsier ikke at dette er noe praktisk problem.<sup>95</sup>

Det ble også diskutert hvem som bør utforme et etisk regelverk for førstelinjen, se kap 6.3. Det var også spørsmål om hvem som skal foreta en eventuell etterkontroll som ledd i kvalitetssikring, se kap 6.4.4.

## **7.2.Hvordan bør rådgiverne knyttes til førstelinjen?**

Et sentralt spørsmål er hvordan rådgiverne bør knyttes til førstelinjen. En skillelinje gikk mellom dem som mente man bør benytte fast ansatte rådgivere, på heltid eller deltid, og de som mente man bør kjøpe tjenestene fra privatpraktiserende advokater.<sup>96</sup>

Kommuneadvokater eller andre offentlig ansatte rådgivere i førstelinjen er uheldig på grunn av risikoen for uavhengighetsproblemer.<sup>97</sup> Det ble hevdet at innstillingen og kulturen er en helt annen blant kommunalt eller offentlig ansatte jurister enn blant privatpraktiserende advokater. Det er større risiko for slike problemer i mindre miljøer og med mer omfattende kontakt mellom rådgiver og kommunen. Den beste måten å sikre uavhengighet på er å basere førstelinjen på privatpraktiserende advokater som rådgivere. Noen så det også som mest hensiktsmessig bare å bruke privatpraktiserende advokater for å sikre klientene muligheter til å benytte samme advokat dersom saken må henvises videre til andrelinjen. Rådsøker behøver da ikke å bytte advokat.

Andre med erfaring som ansatt ved offentlige rettshjelpskontorer hevdet at de aldri hadde opplevd slike interessekonflikter i praksis. Privatpraktiserende advokater med deltidsansettelse på kommunallønn fungerer godt ved Fri rettshjelp i Oslo. Uavhengigheten sikres gjennom at de som deltidsansatte har trygg tilgang til saker utenfor kontoret, rådgivernes faglig integritet, et selvstendig og godt fagmiljø ved kontoret, og tilstrekkelig frihet for rådgiverne til selv å bestemme innholdet av rettshjelpen i enkeltsakene. Ansatte rådgivere er kostnadseffektive og trenger ikke økonomiske insentiver for å arbeide effektivt.

Det ble tatt opp som et spørsmål om advokater bør engasjeres enkeltvis, eller om det bør åpnes for at advokatfirmaer inngår kontrakter om å gi rettshjelp gjennom førstelinjen.

Noen mente advokater bør engasjeres enkeltvis i førstelinjen. Ordningen med faste forsvarere er en god modell, som har vist seg å fungere godt. Den er også egnet for førstelinjen. Enkeltvis engasjement sikrer klare ansvarsforhold, og sikrer at firmaer ikke forsøker å øke gevinsten sin ved å benytte uerfarne advokater uten tilstrekkelig kompetanse.

Ved å åpne for at advokatfirmaer tar større kontrakter kan man oppnå effektivitetsgevinster, se punkt 7.4 om fordeler ved kontrakter. Stordriftsfordeler kan eksempelvis føre til at advokatene kan gi god rettshjelp med lavere kostnader for det

---

<sup>95</sup> Se pkt 7.5.

<sup>96</sup> Se kap 6.4.2.

<sup>97</sup> Se kap 6.1.1.



offentlige. Tilbudet blir mer stabilt når førstelinjen ikke er avhengig av enkeltadvokater, se mer om stordriftsfordeler i neste punkt. Men anbudsordninger innebærer risiko for at advokatfirmaene overlater oppgavene til advokatfullmektiger, noe som ikke er tilfredsstillende i forhold til kvalitetskravene.<sup>98</sup> Ansvarsforholdet for rådgivningen blir også mer komplisert. Uansett hvilke kontraktsformer man velger, må det være mulig for både større og mindre advokatfirmaer å virke som rådgivere i førstelinjen.

Deltakerne diskuterte om arbeidet som rådgiver bør tidsbegrenses.<sup>99</sup> Noen mente som nevnt at det er positivt med oppnevning på åremål. Dette sikrer kvaliteten gjennom en jevnlig vurdering med utsiling av rådgivere som ikke fungerer. Samtidig kan rådgivere som holder høy kvalitet få nytt åremål. Andre mente at ordninger med rådgivere som er utvalgt på grunnlag av kvalifikasjoner på et fagfelt, slik det for eksempel i asylsaker, fungerer godt uten tidsbegrensning og at det ikke er behov for noen åremålsordning.

### 7.3. Krav til størrelse og stabilitet på fagmiljøet

Om det bør stilles minimumskrav til antall rådgivere ved den enkelte rådgivning beror på befolkningsgrunnlag og geografi i området som skal dekkes. Uansett er det viktig med reserveløsninger dersom det oppstår funksjonsproblemer i form sykdom, permisjon eller vakanser. Problemer med uavhengighet og dobbeltrepresentasjon kan også melde seg.<sup>100</sup> Bemanningsproblemer kan motvirkes ved å kreve minst to rådgivere per rådgivning og at andre rådgivninger i området bistår ved behov. Men det siste kan redusere tilgjengeligheten og begrense valgfriheten for rådsøkerne. Dette kan løses ved å henvise til andre privatpraktiserende advokater som er godkjent for førstelinjeoppdrag.<sup>101</sup>

Noen mente at rådgivningen bør organiseres i større kontorer. Uavhengig om det er offentlige rettshjelpskontorer eller private advokatfirma, har et større kontor mulighet til å sikre stabilitet i rettshjelpstilbudet på grunn av mer kapasitet, ha vikarordning ved sykdom og enhetlig system for registrering og lignende. De kan også gjøre rådgivningen mer effektiv ved å produsere brosjyrer og maler, mv. Det felles erfaringsgrunnlaget som et større kontor kan opparbeide kan også komme forskningen til gode.

Et godt fagmiljø er viktig for at førstelinjen skal gi best mulig rettshjelp. Dette kan sikres ved å ha større kontorer fordi rådgiverne her enkelt kan trekke på de andre rådgivernes erfaring og kompetanse. Som alternativ til et krav om et minstantall ansatte per rådgivningskontor, ble det foreslått et diskusjons- og erfaringsforum.<sup>102</sup>

### 7.4. Betalingsordninger

Førstelinjen bør være attraktiv for rådgiverne. Nivået på godtgjørelsen er viktig. Forutsigbare inntekter for rådgiverne er også et viktig aspekt. Betalingsordningene bør være enkle, med et minimum av administrasjon. Dette vil gjøre rådgiveroppgaven mer interessant for advokatene og førstelinjen mer effektivt for det offentlige. Betalingsordningene bør også sikre kvalitet og effektivitet i førstelinjen. Rådgiverne må få insentiver til å gi rettshjelp på en effektiv måte, tilpasset klientens behov, uten at dette går på bekostning av kvaliteten.

---

<sup>98</sup> Jf diskusjonen om kvalifikasjonskrav i kap 6.4.2.

<sup>99</sup> Jf diskusjonen om kvalitetssikring i kap 6.4.

<sup>100</sup> Se kap 6.1.1 og 6.1.2.

<sup>101</sup> Jf diskusjonen om kvalifikasjonskrav i kap 6.4.2.

<sup>102</sup> Se kap 6.4.

Betalingsordninger som skal stimulere til effektivitet forutsetter kvalitetssikringsmekanismer.<sup>103</sup>

Noen foreslo at rådgiverne får betalt etter den offentlige timesatsen. Et spørsmål her var om det bør være rådgivernes risiko om det ikke kom folk. Noen mente at rådgiverne bør få betalt for all tiden de er tilgjengelige, uavhengig om det kommer rådsøkere. En mellomløsning er å betale en fast sum for å være tilgjengelig, og et tillegg for timene hvor rådgiverne faktisk yter bistand. Det er viktig at salærsatsen er tilstrekkelig høy for å gjøre det attraktivt for rådgiverne å jobbe i førstelinjen.

Andre mente man bør bruke en stykkprisordning. Dette er et enkelt system og gir et insentiv til å gi effektiv bistand. Det gir også bedre forutsigbarhet for rådgiverne. Men stykkprisordninger innebærer også risiko for at rådgiverne går ned på kvaliteten for å øke inntjeningen, noe dagens ordning er kritisert for.

Betalingsordningen kan også baseres på avtaler som omfatter en større mengde saker (contracting). Betalingen kan f.eks. gjelde rådgivning over et fastsatt tidsrom eller til et bestemt antall saker. Større kontrakter kan gi bedre økonomisk forutsigbarhet for rådgiverne enn betaling per sak eller time. Større kontrakter kan også bidra til at rådgiverne kan gi rettshjelp mer effektivt ved å legge til rette for stordriftsfordeler som bedre utgiftsspredning og utvikling av mer effektive metoder for rådgivning. Kontrakter kan legges ut på anbud, noe som kan føre til konkurranse og kostnadsbesparelser.

Bruk av kontrakter reiser spørsmål om hvilken kvalitetsstandard som skal gjelde.<sup>104</sup> Spørsmålet kan aktualiseres dersom pågangen blir større enn kapasiteten.<sup>105</sup> Ved anbud bør ikke bare pris være avgjørende, men også kvalifikasjoner. Det kan imidlertid være vanskelig å vurdere kvalitet på advokattjenester.<sup>106</sup> Anbudskontrakter reiser problemstillinger etter reglene for offentlige anskaffelser.

### **7.5.Rekruttering av rådgivere<sup>107</sup>**

Førstelinjen er avhengig av man kan rekruttere flinke rådgivere til å arbeide der. Det ble diskutert hvilke problemer som kan oppstå med tanke på rekruttering. Det ble sett på som en risiko at førstelinjen kan bli vurdert som lavstatusarbeid, lite lønnsomt og med mye administrasjon/byråkrati. Det vil gjøre det vanskelig å få dyktige advokater til å arbeide der. Andre mente at førstelinjen kan være et godt sted å starte for ferske advokater fordi den kan tilby sikker tilgang på oppdrag og eventuelt fast lønn. Det ble hevdet at rekrutteringsproblemet er minst i distriktene, fordi førstelinjen vil gi jevn og god tilgang på klienter. Når de økonomiske grensene for offentlig rettshjelp fra andrelinjen heves, kan saker over rettshjelpsordningen også fremstå som mer interessant og mindre lavstatus enn man ellers kan risikere. På dette punktet vil rådgivernes adgang til å henvise til egen praksis ha betydning.

Det er færre potensielle rådgivere å velge mellom i distriktet sammenlignet med byen. Det ble påpekt at 60 % av advokatene i landet er samlet i Oslo. Slike forskjeller kan føre til problemer med å få rekruttert tilstrekkelig kvalifiserte rådgivere. Et spørsmål er derfor om det bør gjelde samme krav til kompetanse og kvalitet over hele landet. Dersom

---

<sup>103</sup> Se kap 6.

<sup>104</sup> Se kap 6.4.1.

<sup>105</sup> Se kap 5.4.

<sup>106</sup> Se kap 6.4.

<sup>107</sup> Se kap 6.4.2 og pkt 7.2.

tilgjengeligheten skal være lik over hel landet kan man risikere at man får rekrutteringsproblemer, eller at førstelinjen blir dyr pga store reiseavstander i en del områder. Men skal kvaliteten på rådgivningen også være jevn over hele landet, må kompetansekravene for rådgiverne være de samme.

Kvalitetssikringssystemene for førstelinjen vil gi informasjon om arbeidet til rådgiverne. Dette er informasjon som også kan brukes som del av grunnlaget for å ansette rådgivere. Noen mente at man i tilstrekkelig grad kan sikre at søkerne har de nødvendige kvalifikasjoner gjennom en åpen søknadsprosess ved rekruttering av rådgivere, og med engasjementet på åremål.

### 7.6. Bruk av kontoransatte

*Erfaringer.* I dag er det kontoransatte ved rådgivningen tilknyttet servicekontorene som tar seg av timebestillingen, markedsføringen og gir informasjon om forberedelse til rådgivningen. De veileder også rådsøkere som vurderer å kontakte førstelinjen. Fri rettshjelp i Oslo benytter kontoransatte til timebestilling. De spør også om henvendelsen gjelder en hastesak eller om det er frister i saken, og formidler dette videre til rådgiver. Hos Fri rettshjelp i Oslo siles ikke sakene av kontoransatte. Rettshjelpskontoret i Indre Finmark benytter en kontormedarbeider til kontorfunksjoner og til kommunikasjon på samisk. Advokatvaktene har ikke kontoransatte. Juss-Buss bruker en kontormedarbeider til å kanalisere sakene til de spesialiserte faggruppene. I de finske rettshjelpkontorene benyttes sekretærer til klientmottak og telefonservice. De sorterer sakene og besvarer enkle juridiske spørsmål med en jurist i bakhånd. I 2009 kom 64 % av henvendelsene over telefon.

*Førstelinjen.* Behovet for kontoransatte avhenger av hvordan førstelinjen blir organisert. Kontoransatte kan ha ansvaret for enkelte administrative oppgaver slik som å kreve inn egenandeler. De kan orientere rådsøkere om hvordan de bør forberede seg rådgivningen og dele ut rekvisisjon til advokat dersom dette blir en del av ordningen. Er det stor pågang av rådsøkere, kan kontoransatte ordne køen. Ellers bør oppgavene være begrensede dels på grunn av kompetanse og dels på grunn av personvernshensyn.<sup>108</sup>

Hva angår diagnostisering, sortering og prioritering av henvendelser var det uenighet om rollefordelingen. For noen rådsøkere kan det være problematisk å fortelle om en stor og vanskelig sak til en kontoransatt, for så å måtte fortelle om saken på nytt til rådgiver. Noen mente det kan virke både inngripende og lite tillitsvekkende for klienten. En slik ordning byr også på utfordringer når det gjelder personvern. Men erfaringene servicekontoret i Nes tilsier ikke at dette er et problem. De ansatte opptre diskret og har erfaring med håndtering av sensitive opplysninger. Fri rettshjelp i Oslo har riktig nok valgt å ikke la rådsøkere fortelle om saken til kontoransatte nettopp av personvernsmessige grunner. En grunn til dette er utformingen av venterommene, som gjør det umulig å føre samtaler mellom en rådsøker og en kontoransatt uten at andre klienter har mulighet til å overheøre samtalen.<sup>109</sup>

Hva angikk prioritering mellom henvendelsene har Fri rettshjelp i Oslo kontoransatte som spør om det er frister i saken dersom pågangen er stor, og som sørger for at rådsøkere som kommer med barn blir prioritert.<sup>110</sup> Et forslag var at den kontoransatte kan be klienten fylle ut et skjema som grunnlag for prioriteringsavgjørelsen. Noen mente at kontoransatte

---

<sup>108</sup> Se kap 6.2.

<sup>109</sup> Se kap 6.2.

<sup>110</sup> Se kap 5.4.

heller ikke har forutsetninger for å bedømme om rådsøker kommer med et juridisk spørsmål eller ikke, slik at det er fare for feilaktig avvisning eller henvisninger. Andre mente at kontoransatte kan sile mellom ikke-juridiske og juridiske saker. Men problemer kan være sammensatte. Det vil være personavhengig hva slags oppgaver kontoransatte har forutsetninger for å utføre. De kontoransatte i Finland fungerer godt og effektivt, og de hjelper rådsøker til å søke riktig hjelp i tide. Noen pekte på at den finske telefontjenesten er en henvisingstjeneste og at det er vanskelig å vite hvordan backup-rådgivningen med jurist fungerer i praksis. Dersom kontoransatte skal sortere henvendelsene bør rådsøkerne alltid ha anledning til å konsultere en rådgiver om vedkommende selv ønsker det.

Å benytte kontoransatte til sortering kan være effektivt for rådsøkerne som vil slippe å vente på tur hos en rådgiver før de kan bli henvist til et annet tilbud. Det offentlige vil spare ressurser ved at rådgiverne kan konsentrere seg om andre oppgaver. Kontoransatte kan også bistå rådsøker med hjelp til selvhjelp. En slik arbeidsdeling kan gi de juridiske rådgiverne bedre mulighet til å spesialisere seg.

Dersom kontoransatt skal sortere henvendelser bør de ha god kompetanse på å henvise. Det ble foreslått å opprette en erfaringsbase hvor kontoransatt finner beskrivelser over aktuelle henvisningsinstanser for ulike typer av saker.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Se kap 6.4.

## Kap 8: INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI (IKT)

### 8.1. Dataassistanse for rådgivningen i førstelinjetjenesten

I hovedsak er det problemstillingene som relaterer seg spesielt til IKT som er behandlet her. Fokus ligger på det tekniske og på personvern. Problemstillinger rundt anonymitet, taushetsplikt og personvern er også behandlet før, se foran under kap 6.2. Betydningen av IKT for "det personlige møtet" er tatt spesielt opp i kap 5.5.2 og 5.5.3, mens særskilte organisatoriske spørsmål som reiser seg i sammenhengen med IKT er tatt opp i kap 7.1.

Tilgang til [lovdata.no](http://lovdata.no) og erfaringsdatabaser er viktig for å kunne bistå med god og effektiv rådgivning i førstelinjen.<sup>112</sup> Noen mente imidlertid at dataassistanse kan skape en uheldig avstand mellom rådsøker og rådgiver. Advokatene tilknyttet servicekontoret i Nes har for eksempel bare med seg Norges lover, kalkulator, penn og papir til kontoret. Det er viktig at rådsøkerne får ordentlig øyekontakt med rådgiverne og at de slipper å fortelle sine problemer til en som har ansiktet vendt mot en dataskjerm.

Et gjennomgående spørsmål er hvem og hvor mange i rettshjelpssektoren som bør ha tilgang på informasjon som førstelinjen samler inn – noe som har sammenheng med spørsmålet om sentralisering av informasjonsbasen. Et annet er hvordan man skal sikre at utenforstående ikke får tilgang informasjonen – også ved kommunikasjon over Internet eller e-post. Forholdet til Datatilsynet og personopplysningsloven – for eksempel behovet for konsesjon – ble også nevnt.

Rådgivningen i førstelinjen kan effektiviseres ved bruk av maler. Dette krever at noen får ansvaret for å utvikle disse.<sup>113</sup>

Det ble foreslått å opprette en erfaringsbase for henvisningssaker med en oversikt over rettshjelpssektoren og andre aktuelle henvisningsinstanser.<sup>114</sup> En slik base kan bidra til å gjøre henvisningene i førstelinjen bedre og øke de reelle valgmulighetene for rådsøkerne. Det finnes allerede en liste over advokater sortert etter lokalisering og rettsområder på [advokatenhjelperdeg.no](http://advokatenhjelperdeg.no) som kan være et utgangspunkt. Det ble også foreslått å opprette IKT-baserte støttesystemer for faglig veiledning av rådgiverne.<sup>115</sup>

### 8.2. Bruk av IKT i saksregistrering og saksbehandling

Det trengs effektive IKT-løsninger i administrasjonen av førstelinjen. Det vil bli behov for å registrere opplysninger knyttet til den enkelte sak og opplysninger beregnet for statistikkføringen av henvendelsene. Bruk av IKT er avgjørende for en effektiv evalueringssprosess i prøveprosjektet, se kap 9.4. Registrering av den enkelte rådsøker er også nødvendig dersom en skal unngå "rettshjelpshoppere" og dobbeltrepresentasjon.<sup>116</sup> Noen trakk frem at det er behov for å registrere henvendelsene for å få oversikt over hvem som har krav på hjelp i førstelinjen og hvem som har fått bistand i en sak tidligere.<sup>117</sup> Videre mente noen man bør ha systemer for saksregistrering slik at man kan føre etterkontroll.<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Se kap 6.4.

<sup>113</sup> Se kap 7.1.

<sup>114</sup> Se kap 4.5 og 4.6.

<sup>115</sup> Se kap 6.4.3.

<sup>116</sup> Se kap 5.2.4 og 6.1.2.

<sup>117</sup> Se kap 4.4.

<sup>118</sup> Se kap 6.4.4.

Her ble systemet [rettsrad.no](http://rettsrad.no) nevnt som en mulig løsning. Det inneholder allerede et skjema for elektronisk registrering av søknader om rettshjelp, som noen har erfaring med at fungerer godt. Det ble også uttrykt et ønske om registrering av personnummer slik at misforståelser knyttet til navn ikke oppstår. Dette har imidlertid sider mot personvernproblematikken.<sup>119</sup>

Noen ønsket at førstelinjen har mulighet til å registrere saksopplysninger og generelle erfaringer slik at de blir tilgjengelig for andre hjelpeinstanser. Eksempelvis kan saksinformasjonen som førstelinjen samler inn registreres og sendes videre hvis klienten har behov for bistand fra andrelinjen. Saksopplysninger behøver da bare registreres en gang. Rådgivningene i Nederland har et slikt system.

Registrerte saker kan krypteres og oversendes instanser som det henvises til. Alle som betjener førstelinjen kan ha tilgang på et program for klientbehandling som har standardiserte rutiner for innsamling og registrering av saksinformasjon. Et slikt system kan forenkle overføring av saker til andre instanser, og bidra til at innsamlingen av statistikk blir effektiv. Det er u hensiktsmessig å måtte registrere saksinformasjon *både* i rådgivernes egne systemer og i et felles registreringssystem.

Det ble spurt om rådgiverne skal stille med egen PC eller om dette skal organiseres på annen måte – for eksempel at rådgiver benytter PC som stilles til disposisjon av servicekontorene når vedkommende yter rettshjelp derifra.<sup>120</sup> Overføring av data mellom systemene reiser i så fall spørsmål knyttet til personvern.

Det ble drøftet om dataopplegget bør organiseres av det enkelte rådgivningskontor eller kommunalt eller statlig.<sup>121</sup>

### 8.3. Kommunikasjon over nett og e-post

*Erfaringer.* Legalis, Webjuristene, FFO, rettshjelpbyråene i Finland, Parat og Forbrukerrådet er blant tiltak som i dag bruker e-post eller lignende løsninger i kommunikasjon med rådsøkere. De fleste av disse tiltakene er positive til bruk av disse verktøyene. Noen andre tiltak har også erfaring med bruk av e-post, men bruker det av ulike grunner ikke lenger.

*Førstelinjen.* Noen mente at rådgivning over e-post effektiviserer rettshjelpen, da fremstillingen av saken og løsningene blir mer konsentrert.

For folk med telefonskrek eller nedsatt hørsel kan kommunikasjon over e-post senke terskelen for å ta kontakt. Rådsøkerne får også tid til å lese og forstå rådet, i motsetning til råd som gis muntlig. E-post sikrer et grunnlag for å etterprøve kvaliteten på rådgivningen. Førstelinjen bør benytte flere kommunikasjonsformer – telefon, personlig oppmøte og e-post – for å gi en bistand som best mulig dekker den enkelte rådsøkernes behov.<sup>122</sup>

Finske erfaringer indikerer imidlertid at e-post ikke bidrar særlig til effektivisering fordi rådgiver ikke får stilt alle relevante spørsmålene og ikke får et tilstrekkelig fullstendig faktum for å vurdere saken. Informasjonen kommer litt etter litt og det tar tid å danne seg et tilfredsstillende bilde av problemet. Men noen mente at når rådgiverne ikke får god nok informasjon ved hjelp av e-post så beror det på at spørsmålene ikke er godt nok stilt. En bør for eksempel ikke bruke juridiske termer som "fast eiendom", men heller "bolig" og "hytte".

---

<sup>119</sup> Se kap 6.2.

<sup>120</sup> se kap 5.2.3.

<sup>121</sup> Se kap 7.1.

<sup>122</sup> Se kap 5.5.3.

Webjuristene bruker et skjema hvor råde søker besvarer en rekke spørsmål.<sup>123</sup> Andre mente et slikt skjema stiller for store krav til råde søkeres evne til selv å diagnostisere og kategorisere sine problemer og vil derfor bidra til å høyne terskelen for å få rettshjelp av førstelinjen. Noen råde søkere har heller ikke god tilgang på Internet.

Bruk av IKT gir råde søkerne mulighet for å skanne og sende dokumenter i forkant av rådgivningen. Rådgiver kan også skanne dokumentene til råde søkeren under selve konsultasjonen, noe som kan være like effektivt dersom man har gode systemer for det.

Det var skepsis til bruk av e-post av personvern hensyn fordi dagens systemer ikke er sikre nok. Noen tiltak råder råde søkerne til å være forsiktig med å sende sensitive opplysninger over e-post. Men en slik advarsel er ikke alltid tilstrekkelig fordi mange er ukritiske til hva de sender av informasjon i e-poster. Noen mente at alternative systemer for kommunikasjon over nett, som for eksempel det som er utviklet av Webjuristen, ivaretar personvern hensynene tilfredsstillende.<sup>124</sup>

### 8.4.Fjernrådgivning ved hjelp av video (eller SKYPE)

Fjernrådgivning ved hjelp av tekniske løsninger som videotelefoni og SKYPE ble fremhevet som en mulig måte å gi bistand på. Dette er metoder som i liten grad benyttes i Norge i dag.

Der avstandene er store mente noen at fjernrådgivning ved hjelp av video kan være et godt alternativ. Det kan også lette en sentralisering av førstelinjen, som kan være nødvendig for å etablere et større fagmiljø.

Systemer som SKYPE har opplegg for å vise dokumenter dersom rådgiveren har behov for å se den konkrete ordlyden. Ved rådgivning over telefon kan det være problematisk at rådgiver ikke kan lese råde søkerens kroppsspråk – noe som bruk av video kan avhjelpe.<sup>125</sup> Men video kan også heve terskelen for råde søkerne ettersom mange opplever det som ubehagelig å bli filmet. Erfaringer fra politiavhør ble trukket frem i denne sammenheng. Bildeoverføring bør ikke være en tvungen kommunikasjonsform, men heller et tilbud. Erfaringene fra fjernavhør ved domstolene kan eventuelt brukes. Men andre mente at problemene med avstand avhjelpes like godt med telefon, og at videorådgivning bare fører til merarbeid med strengere krav til infrastruktur og flere personvernutfordringer.<sup>126</sup>

### 8.5.Informasjons- og problemløsningssystemer for råde søkere

*Erfaringer.* Spørsmålene om informasjons- og problemløsningssystemer til bruk for råde søkerne ble knyttet til hjelp til selvhjelp.<sup>127</sup> I dag tilbyr for eksempel FFO og Webjuristen en spørsmåls- og svartjeneste på nett. Forbrukerrådet tilbyr en "klageguide" hvor råde søker finner informasjon om klageadgang samt veiledning om hvordan man utformer et brev. Forbrukerrådet har fått positive tilbakemeldinger på sin "klageguide".

Advokatforeningen har forskjellige ordninger på nettsiden [advokatenhjelperdeg.no](http://advokatenhjelperdeg.no) med 25 000 besøkende i måneden. [JusGuiden](http://JusGuiden) er et tilbud med rettsinformasjon forfattet av

---

<sup>123</sup> Utviklet av More AS.

<sup>124</sup> Se kap 6.2 og 7.1.

<sup>125</sup> Se kap 5.5.2.

<sup>126</sup> Se kap 6.2 og kap 7.1.

<sup>127</sup> Se kap 5.5.1.

en journalist på bakgrunn av intervju med advokat. Gjennom tjenesten Spør advokat tilbys rådgivning. RisikoTesten er et system der brukeren kan beregne sin rettsstilling ved å krysse av på forskjellige spørsmål. Systemet kan for eksempel gi råd om at vedkommende bør inngå en samboeravtale. Gjennom portalen DinSak får rådsøkerne informasjon om hvordan man bør forberede seg for å få en effektiv time med advokaten. Gjennom søkemotoren Finn advokat tilbys en oversikt over advokater sortert etter rettsområdene som advokaten jobber innenfor og hvor de holder til. Erfaringene fra advokatenhjelperdeg.no viser at retts hjelp på nett blir brukt relativt mye.

*Førstelinjen.* For dem som har tilgang til Internet utgjør informasjons- og problemløsningssystemene et lavterskeltilbud.<sup>128</sup> Tjenestene er fleksible ved at rådsøker kan benytte seg av dem når det passer og de kan gi god veiledning for dem som søker hjelp tidlig i saksforløpet.<sup>129</sup> Rådsøkere kan også benytte IKT-systemer til forberedelse til rådgivningen.<sup>130</sup> Men det er dyrt og arbeidskrevende å etablere og vedlikeholde slike tjenester. Førstelinjen bør derfor dra veksler på de erfaringer og systemer som allerede eksisterer. For å gjøre tilbudene tilgjengelig for alle bør de oversettes til flere språk -- noe eksempelvis Forbrukerrådet har gjort.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Se kap 5.3.1.

<sup>129</sup> Se kap 4.2 og 5.5.

<sup>130</sup> Se kap 4.4.

<sup>131</sup> Se kap 7.1.



## Kap 9: PRØVEORDNING

### 9.1. Innledning

I Rettshjelpmeldingen inngår også planer om et prøveprosjekt for førstelinjen. Prosjektet skal danne grunnlaget for det videre arbeidet med utviklingen av en permanent førstelinjetjeneste. Et godt evalueringsopplegg er derfor viktig for å kunne utnytte erfaringene fra prøveordningen best mulig. Seminardeltakerne ble derfor både spurt om hvordan en god førstelinje bør se ut og om hvordan prøveprosjektet bør legges opp.

Selv om seminardeltakerne altså ble bedt om å ta utgangspunkt i problemstillingene for seminaret og spørre om hvilke av dem som burde inngå i prøveprosjektet og bli gjenstand for evaluering, viste diskusjonen at de var mest fokusert på den permanente førstelinjen og mindre på hva som med fordel kan testes ut i prøveordningen. Siden deltakerne la mindre vekt på å diskutere opplegget av prøveprosjektet enn av den permanente førstelinjen, ble diskusjonen av prøveordningen også mindre eksplisitt og systematisk. Vi har likevel sett det som vår oppgave å peke på spørsmålsstillinger som det ut fra deltakernes synspunkter er grunn til å tro vil ha særlig relevans for prøveordningen.

Vi oppfatter det som en klar underliggende premiss at prøveprosjektet så langt som mulig bør inneholde alle vesentlige funksjoner og organisasjonsmodeller som skal inngå i en permanent førstelinje slik at en kan vinne erfaring med disse og unngå eventuelle barnesykdommer. De foregående kapitlene viser at deltagerne har ulike synspunkter på mange spørsmål, men også at det er spørsmål hvor det var stor enighet. Begge kategorier spørsmål bør vurderes for innlemming i prøveprosjektet.

Vi har altså tre kategorier av spørsmålsstillinger for prøveordningen som vi summerer opp i dette kapitlet. Den første gjelder spørsmål som deltakerne selv mente burde inngå i prøveprosjektet. Den andre gjelder spørsmål som det var uenighet om – og hvor det er nærliggende å prøve ut alternativene i prøveprosjektet, og den tredje spørsmål hvor deltakerne pekte på én løsning for den permanente førstelinjetjenesten, men hvor det likevel kan være grunn til å vinne erfaringer med det foreslåtte opplegget før ordningen eventuelt iverksettes i større skala.

Det er utformingen av den permanente førstelinjen som får nesten hele oppmerksomheten i Rettshjelpmeldingen. Prosjektet er bare behandlet i tre setninger helt i slutt i kapittel fem:

#### ”5.10 Gradvis iverksetjing

Departementet meiner det kan vere føremålstenleg at førstelinjetenesta først blir utprøvd systematisk i mindre skala, for eksempel i eit eller to fylke. Utprøvinga bør evaluerast løpande. Det kan vere aktuelt med ei gradvis opptrapping av tilbodet ettersom dei enkelte kommunane får etablert infrastruktur og inngått avtaler med advokatar og rettshjelpapar.”(s 44)

Egentlig er det bare de to første setningene som gjelder prøveprosjektet. Den tredje indikerer først og fremst et ønske om å komme raskt i gang med utbyggingen av den permanente tjenesten.

Formålet med prøveordningen og evalueringen av den, er å bidra til god planlegging av implementeringen av førstelinjen, slik at feilgrep unngås. Opplegget bør utformes på grunnlag av målsetningene for den permanente førstelinjen. Noen av målsetningene i meldingen kan synes vanskelige å forene fullt ut og prøveprosjektet kan brukes til å avklare den nærmere prioriteringen og hvor langt målsetningene er realistiske. Med klarere målsetninger vil grunnlaget for å utvikle førstelinjen bli bedre.

Det melder seg mange utfordringer ved etablering av en ny førstelinje. Mange av deltagerne satt inne med et betydelig erfaringsgrunnlag fordi de har brukt mye ressurser over lengre tid på å bygge opp rettshjelptiltak. Denne erfaringen bør utnyttes, både i utviklingen og evalueringen av prøveprosjektet. Det bør det legges vekt på hva som rent praktisk kan gjennomføres innen tidsrammen og da spesielt for prøveopplegg som krever en del organisering. Det bør også tas hensyn til behovet for en god evaluering når prøveprosjektet planlegges.

## 9.2. Modeller og innhold

### 9.2.1. Modeller

Prøveprosjektet bør teste ut flere modeller. Rettshjelpmeldingen drøfter fem eksisterende tiltak som særlig interessante for prøveprosjektet. Fire av disse er norske:

- Rettshjelp i kommunale servicekontor – distriktsmodell
- Oslo kommune Fri Rettshjelp – Oslo modellen
- Rettshjelpkontoret Indre Finnmark – samisk modell
- Advokatvakta – frivillig modell
- Svartjeneste over telefon ved de offentlige rettshjelpkontorene i Finland kan tjene som modell for en prøveordning med en landsdekkende telefontjeneste, eventuelt kombinert med en nettbasert tjeneste (s 37-40, 44).

Bredest mulig kunnskapsgrunnlag er viktig for den videre utviklingen av førstelinjen. Deltagerne mente derfor at alle modellene bør prøves ut ved å knytte prøvedrift til dem. Spesielt bør prøveprosjektet bidra med erfaringer om:

- markedsføring og oppsøkende virksomhet
- lokalisering og tilgjengelighet
- innhold i rettshjelpen og alternative metoder for å gi rettshjelp
- kvalitetskrav
- henvisning

### 9.2.2. Markedsføring og oppsøkende virksomhet

En viktig premis for opplegget av prøvedriften er hvilke grupper som førstelinjen skal nå ut til. Deltakerne hadde forskjellige synspunkter på hvem dette bør være. Men for å få et best mulig kunnskapsgrunnlag bør prøveordningen uansett legges bredt opp. Mange av tredjesektortiltakene har erfaring med å bruke utradisjonelle metoder som kan være nyttige å se hen til i utviklingen av prøveordningen eller for sammenlikning.

Markedsføring bør vektlegges. Tidligere erfaring viser at markedsføringstiltak raskt kan gi utslag i søkningen til rettshjelptiltaket. Men markedsføring er ressurskrevende. Ulike markedsføringsmetoder, med fokus på hvem metodene når frem til og hvor effektive og kostbare de er, bør være en del av prøveprosjektet.

Oppsøkende virksomhet bør prøves ut. Noen mente at omfattende oppsøkende virksomhet er nødvendig for å avdekke rettshjelpbehovet, mens andre mente at oppsøkende virksomhet først bør prøves ut i mindre skala for å få en viss erfaring gjennom å teste ulike måter å oppsøke på. Noen mente at oppsøkende virksomhet bør være en viktig del av prøveordningen, mens andre var negative fordi de så dette som en lite aktuell oppgave for den permanente førstelinjen.

### *9.2.3. Lokalisering og tilgjengelighet*

Seminardeltakerne foreslo mange tiltak for å sikre at førstelinjen blir tilgjengelig for alle og mente at disse også burde prøves ut. Hensiktsmessig lokalisering er viktig. Prøveprosjektet bør teste flere alternativer. Lokale forhold kan ha betydning. I tillegg til kommunale servicekontorer bør det gjøres forsøk med å gi rådgivning fra andre lokaler som offentlige bibliotek, rådhus og tinghus og private advokatkontorer. Det bør også gjøres forsøk med rekvisisjon på rettshjelp fra advokat og en ordning hvor alle advokater i et område har anledning til å gi førstelinnehjelp. Det bør også gjøres forsøk med timebestilling og "drop-in." De ulike modellene bør prøves ut både i distriktene, i mindre byer og i storbyene. Trolig vil de fungere forskjellig på landet og bystrøk.

Åpningstiden har betydning for tilgjengeligheten og tilbud med ulike åpningstider bør testes ut. Tredjesektortiltakene har erfaringer som kan være verdifulle både for utformingen av prøveprosjektet og til sammenlikning.

Selv om meningene var delte når det gjaldt radsøkernes rett til fritt valg av førstelinjetilbud, er det viktig at prøveprosjektet forsøker en slik ordning. Registrering av bostedsadresse vil gi gode data på dette.

Også spørsmålet om lokal, regional eller sentral organisering bør belyses. Det er viktig å finne en god balanse mellom lokal kunnskap som krever desentralisert organisering, og god kompetanse på rettshjelpsspørsmål som krever sterkere sentralisering. Erfaringer fra etablerte tiltak som eksempelvis servicekontoret på Nes kan være nyttige som modell for prøveordningen.

### *9.2.4. Innholdet av rettshjelpen*

Prøveordningen er en god arena for å teste ut ulike former for rettshjelp. Noen mente at tilbud som på prinsipielt grunnlag ikke bør være del av førstelinjen, heller ikke bør inngå i forsøksvirksomheten, mens andre mente at en bred forsøksvirksomhet vil gi mest og best kunnskap om hvordan ulike tilbud fungerer. Men det er en fare for at pilotprosjektet blir omfattende og lite oversiktlig hvis en rekke alternativer skal prøves ut. Utprøving av utradisjonelle former for rettshjelp kan også bli preget av innkjøringsproblemer i større grad enn de mer etablerte formene.

Ordninger som oppfordrer radsøkerne til å forberede seg før konsultasjonen bør prøves ut selv om en ikke alltid kan forvente forberedelse. Men kravene til forberedelse bør ikke være særlig strenge. Mye bør overlates til rådgivernes skjønn.

Noen var skeptiske til å prøve ut opplegg hvor rådgiverne forberedte seg på forhånd. Personvern og praktiske hensyn var de sentrale argumentene.

Hjelp til selvhjelp bør også prøves ut. Men gode ordninger kan være krevende å utforme, så det kan tenkes at de ikke vil være klare til og tas i bruk ved oppstart av prøveprosjektet. En del av tredjesektortiltakene har erfaringer med hjelp til selvhjelpsstrategier som prøveprosjektet kan dra nytte av.

Noen deltakere var negative til omfattende rådgivning over telefon og mente derfor at det heller ikke var behov for noen utprøving i prøveordningen. Andre hadde erfaringer som tilsa at telefonrådgiving ofte er en god måte å gi rettshjelp på, og derfor bør inngå i førstelinjen. Da bør også telefonrådgiving prøves ut. Noen mente at telefonrådgiving bør være en sentral form for rettshjelp i førstelinjen og at prøveordningen bør legge stor vekt på dette. Men det kan ta tid å få et opplegg på plass. Velger en å satse på telefonbasert rådgiving som en sentral hjelpeform, kan dette få betydning for organisering av tilbudet, rekruttering og opplæring av rådgiverne og for kravene til kompetanse.

#### 9.2.5. Kvalitet

Kvalitetskravene til førstelinjehjelpen er viktige, og deltakerne hadde ulike synspunkter på hva de bør gå ut på. Dette er et spørsmål som egner seg godt for utprøving ved å sammenlikne effektivitet, kvaliteten og klienttilfredsheten i de ulike modellene i prøveprosjektet.

En viktig oppgave er å kartlegge utfordringene knyttet til timegrensen og prøve ut ordninger for hvordan den bør håndteres.

Spørsmålet om førstelinjens uavhengighet ble trukket fram i flere sammenhenger. Noen mente dette i stor grad er et prinsipielt spørsmål som prøveprosjektet neppe kan belyse særlig utover de erfaringene en allerede har.

Det ble diskutert hvilken formell kompetanse rådgiverne bør ha. Mange aktører avviste bruk av andre rådgivere enn advokater og rettshjelpere. Derfor er det uaktuelt å prøve dette ut i prøveprosjektet. Andre mente det også var hensiktsmessig med andre typer rådgivere i førstelinjen og at å begrense rådgiverne til kun advokater og rettshjelpere ikke nødvendigvis ville sikre god bistand. Andre rådgivere enn advokater bør i hvert fall testes i prøveordningen.

Personvernsspørsmål og særlig anonymitetsvernet for rådsøkerne er problemstillinger som bør være viktige for prøveprosjektet. De fleste utfordringene er av praktisk karakter, som tilgang til tilstrekkelig avlukkede klientrom etc. En innvending mot bruk av andre rådgivere enn advokater og rettshjelpere knytter seg til sikring av anonymitet. Men noen mente at dette ikke bør sperre for å teste andre typer av rådgivere.

Behovet for særskilte etiske bestemmelser for førstelinjehjelp ble drøftet i flere sammenhenger. Det ble også foreslått å vinne erfaring med nye bestemmelser i prøveprosjektet. Sammenhengen med kvalitetskravene ble trukket fram. Særskilte krav til klientbehandling og mekanismer for å sikre kvaliteten på rådgivningen underveis bør inngå i utprøvingen.

Tredjesektortiltakenes erfaringer med bruk av spesielle systemer for saksbehandling, informasjonssystemer, erfaringsbaser og veiledningsordninger som kan gjøre bistanden fra førstelinjen bedre og mer effektiv bør også testes i prøveordningen. Men etablering av slike systemer er tidkrevende, og kan innebære ekstra organisering og administrasjon.

Utprøvingen av kvalitetskontrollmekanismene bør være relativt omfattende. Også ordninger for å kontrollere kvaliteten i etterkant bør inngå. Det var særlig registrering og analyse av brukererfaringer og fagfellevurderinger som ble nevnt.

#### 9.2.6 Henvisning og samarbeid

Førstelinjens samspill med andre rettshjelptiltak vil bli et sentralt trekk ved den endelige førstelinjen. Henvisningsordninger bør derfor prøves ut i prøveordningen. Men store geografiske variasjoner i andre tilgjengelige rettshjelpetilbud kan gjøre det krevende å få representativ informasjon fra prøveprosjektet. Flere av tredjesektorstiltakene er lokale, og ikke alle gir et stabilt tilbud over tid. Dette kan være vanskelig å fange opp i et prøveprosjekt av mindre omfang. Uansett er det en del spørsmål, som eksempelvis hvordan rådgiverne rent praktisk bør henviser, som bør prøves ut. Forholdet mellom førstelinjen og tredjesektor vil uansett bli viktig i den permanente førstelinjen. En god oversikt over aktuelle henvisningsmuligheter bør på plass så tidlig som mulig.

### 9.2.6. Organisering

Også spørsmål som gjelder rådgivernes tilknytning, betalingsordninger og rekruttering bør belyses. Det eksisterer lite kunnskap om hvordan ulike betalingsordninger fungerer i dag.

## 9.3. Evaluering og statistikk

### 9.3.1. Opplegg av evalueringen

En grundig evaluering av prøveprosjektet er viktig for utbyggingen av førstelinjen. Det ble i flere sammenhenger pekt på at målsetningene for førstelinjen er avgjørende for hvilke løsninger man bør velge. Opplegget av prøveprosjektet og evalueringen må også baseres på målsetningene for førstelinjen.

Evalueringer av rådgivningstilbud vil nødvendigvis ta tid, særlig dersom selve *tilbudet* må opprettes før evalueringen kan settes i gang. Erfaringsmessig bør man også unngå å basere evalueringen på etableringsfasen for prøveprosjektene fordi denne ofte ikke gir noe godt bilde av hvordan tilbudet vil fungere når det er over i driftsfasen.

Når den politiske målsettingen er å komme raskt i gang med implementeringen av den permanente førstelinjen, bør en unngå at ønsket om kunnskap blir en brems på iverksettelsen utover dette. Men det kan naturligvis være et poeng å finne ut hvordan selve etableringen bør gjøres.

Hvis en knytter evalueringene til rådgivningstiltak som er i gang i dag kan en trolig få fram resultater atskillig raskere enn ved å knytte evalueringen til tilbud som skal opprettes først. Men disse må da være villige til å justere virksomheten i overensstemmelse med de rådgivningsmodellene som skal prøves ut.

Foreløpige evalueringer kan gi tilstrekkelig grunnlag til å gå videre med å opprette flere rådgivninger forutsatt at de har fleksibilitet til å tilpasse seg endringer som er nødvendige på bakgrunn av de endelige resultatene.

Det er heller ikke påkrevet med kostbare evalueringer dersom kunnskapen som trengs kan innhentes ved gjennomgang og oppsummering av eksisterende kunnskap. En måte å innhente slikt erfaringsmateriale på er seminaret, en annen er å gjennomgå eksisterende forskning, rapporter og utredninger. Dette tar også tid, men atskillig mindre enn omfattende evalueringer. Prøveordninger med evaluering bør først og fremst brukes som *supplement* til andre kilder hvor dette fremstår som nødvendig.

Prøveprosjektet bør også evaluere hvordan de aktuelle kvalitetssikringsmetodene for førstelinjen fungerer. Fagfeller kan brukes til å vurdere kvaliteten på rådgivningen. Men da må rådgivningen registreres. Et annet forslag er undersøkelser av klienttilfredshet. De kan også få fram viktige sider ved hvordan førstelinjen vil fungere. Men slike undersøkelser har svakheter, som for eksempel at rådsøkernes vurdering av bistanden farges av resultatet i saken. Eksterne fagfolk med nødvendig ekspertise bør stå for evalueringen. Enkelte deler kan også utføres av rådgiverne eller av administrasjonen i førstelinjen.

Prøveprosjektet må ha et omfattende evalueringsopplegg. På tross av noen meningsforskjeller om hva som vil trengs av evaluering og kvalitetssikring i den permanente førstelinjen, er det behov for å bruke en god del ressurser på evalueringen av prøvedriften. Det må avsettes ekstra tid til registrering og administrasjon i forbindelse med evalueringen, og vurderingen av kvaliteten på bistanden bør være inngående.

Det trengs kunnskap om hvordan førstelinjen klarer å dekke det behovet som eksisterer. Her trengs det oppsøkende virksomhet, og undersøkelser av om folk har kjennskap til førstelinjen og i hvilken utstrekning de benytter seg av den.

### 9.3.2. Data

Ut fra tidligere erfaring er følgende typer data særlig aktuelle å samle inn som ledd i evalueringen:

- *Klientdata* som alder, kjønn, sivilstatus, forsørgelses- og omsorgsansvar, utdanning, yrke og trygd, økonomi, etnisitet, språkferdighet, nasjonalitet, bosted.
- *Saksdata* som inntaksdato, juridisk klassifisering – herunder om og hvor langt problemet var av juridisk karakter, velferdsmessig betydning, bistandsbehovets omfang og karakter – herunder hvor langt det lot seg løse av førstelinjen, henvisninger, resultat, motparten, tidsbruk, betydning mht rettshjelpbehovet, rådsøkernes evaluering av rådgivningen og kommunikasjonen med rådgiver
- *Organiseringsdata* som registrering av all åpningstid, markeds- og informasjonstiltak og medieomtale, tidsbruk på rådgivning og administrasjon, detaljert kostnadsregnskap, avtaler og honorarordninger for rådgiverne, rådgivernes evaluering av arbeidsoppgavene og betalingen, bruken av kvalitetssikringssystemer.
- *Bakenforliggende forhold*. Også informasjon om bakenforliggende faktorer, som for eksempel utilstrekkelig veiledning fra forvaltningen eller vold i nære relasjoner bør inngå og benyttes i erfaringstilbakeføring til problemskapende institusjoner.

Et viktig praktisk spørsmål er hvordan slik datainnsamling kan kombineres med rådgivningen på en hensiktsmessig måte. I dag håndtelles opplysninger til bruk for statistikk ved Servicekontoret i Nes. Advokatfirmaet Reiss Anderssen & co har ingen statistikkføring. Studentrettshjelpstiltakene har et samarbeidsprosjekt om statistikkføring gjennom Advisor. Forbrukerrådet foretar en enkel registrering av hvem som henvender seg, postnummer og hva saken gjelder. De har dessuten en søkemotor slik at de kan gjenfinne saker innenfor aktuelle områder. Fri rettshjelp i Oslo har begynt å registrere henvendelser som må avvises av mangel på kapasitet.

Prøveprosjektet må utarbeide relevant statistikk. Det ble foreslått å bygge videre på de nåværende prøveprosjektene statistikkføring. Men statistikkføringen ved servicekontoret i Nes er svært ineffektivt da den blir gjort for hånd. Det var også behov for flere data – blant annet om kjønn og alder. Også saksområde og hvorvidt saken blir løst i førstelinjen ble nevnt. Justisdepartementet bør ha det overordnede ansvaret for statistikkføringen.

Dataregistrering bør ta minst mulig av tiden avsatt til rettshjelp. Registreringen bør gjøres på PC mens rådsøkeren er tilstede eller på et skjema og så føres inn etter at rådgivningen er slutt. Men å registrere på PC under rådgivningen kan skape en uheldig avstand mellom rådsøker og rådgiver.

Også registrering av evalueringsdata i prøveprosjektet reiser spørsmål om anonymitet og taushetsplikt. Registreringen må ikke komme i strid med klientenes behov for diskresjon.

## 9.4. IKT i prøveordningen

Det er både fordeler og ulemper knyttet til bruk av IKT-løsninger i førstelinjen. På seminaret hadde mange deltagerne synspunkter på bruk av IKT og hvilken plass det var ønskelig og mulig at slike systemer vil ha i piloten. Noen mente at særlig kostnadene, tidsbruken og

usikkerheten ved utviklingen av nye systemer tilsier at en bør vente med å prøve ut dette i piloten, slik at man kan trekke veksler på utviklingsarbeidet i den kommersielle sektoren. Andre mente IKT-bruk i stor grad ville effektivisere rådgivningen i førstelinjen, og at ulempene ved IKT og vanskelighetene med å få det implementert i tide til å inngå i piloten var overdrevne.

Førstelinjen bør satse på én IKT-løsning, og ikke flere parallelle. Det pågår for tiden arbeid med nye datasystemer i domstolene, politiet og forvaltningen. Det er viktig at man utvikler IKT-løsninger for rettshjelpsordningen og førstelinjen som kan kommunisere med disse. IKT-systemene som skal anvendes i førstelinjen bør også være enhetlige. Skal flere tas i bruk, er det avgjørende at disse er kompatible. Dette vil ha klare fordeler ved administrasjonen av systemet. Særlig i prøveprosjektet og under utbyggingen av førstelinjen er bør behovet for en enhetlig utvikling av IKT-systemene stå i fokus. Uansett er det viktig med gode tekniske løsninger.<sup>132</sup>

Noen mente det er ønskelig å sette i gang prøvedriften raskt, selv om det kan vise seg vanskelig å få gode IKT-systemer utviklet i tide. En del av de administrative spørsmålene kan håndteres etter hvert. Andre mente at så mange av IKT-løsningene som mulig burde være klare før prøvedriften ble satt i gang for fullt fordi de har betydning for hvor effektivt prøveprosjektet kan utføre oppgavene. Utfordringene er overkommelige og ved å bygge på eksisterende løsninger vil ikke oppstarten av prøveprosjektet forsinkes. Systemene for evaluering og statistikk bør uansett være på plass til oppstart.<sup>133</sup>

### 9.5. Omfang av prøvedriften

Prøvedriften bør ha et omfang som gir solid grunnlag for å vurdere de ulike modellene. Kunnskapsgrunnlaget blir bedre dersom evalueringen også omfatter et utvalg av dagens førstelinjetiltak parallelt med nyopprettede rådgivninger. Erfaringene fra eksisterende tiltak må utnyttes i organiseringen av nye prøvetiltak.

Et spørsmål her er hvor mye ledig kapasitet det er i de eksisterende førstelinjetiltakene. Servicekontoret i Nes trodde det hadde kapasitet til å utvide førstelinjetjenesten fra en halv time til én time der hvor det var behov og benyttet flere hjelpemidler. Det ville trolig bidra til at flere saker ble løst i førstelinjen. En slik utvidelse er vanskeligere for Advokatvaktens, både på grunn av manglende kapasitet og fordi en mangler tilfredsstillende lokaler til å drive en større virksomhet.

Opplæring av rådgivere som skal delta i prøveordningen er en annen utfordring.

Tidsrammen for prøvedriften bør være på to år siden oppstartsproblemer kan virke forstyrrende på evalueringen. Bygges prøvedriften på eksisterende førstelinjetiltak, vil slike problemer være mindre og raskere gi et tilstrekkelig grunnlagsmateriale. Prøvedriften bør evalueres underveis – eksempelvis etter ett år.

---

<sup>132</sup> Se kap 7.1

<sup>133</sup> Se kap 7.

## VEDLEGG

### VEDLEGG 1: Oversikt over rettshjelpstiltakene som deltok på seminaret<sup>134</sup>

#### Advokatvakt i krisesenter

Justisdepartementet igangsatte i 2007 et prosjekt med gratis juridisk bistand (advokatvakt) ved krisesentre og Dixisentre, og har senere tatt initiativ til å utvide denne ordningen til å omfatte samtlige krisesentre og Dixisentre i landet. I 2009 deltok 17 krisesentre og Dixisentre i ordningen.

Bakgrunnen for prosjektet er et ønske om å styrke rettssikkerheten til grupper med særskilte behov. Målsetningen er at klienter kan få hjelp til å løse sine juridiske problemer på en rask og enkel måte, uten å måtte oppsøke advokatkontor.

Departementets retningslinjer for ordningen er utarbeidet i samarbeid med Krisesentersekretariatet, Norsk Krisesenterforbund og Dixi Oslo, og tilbudet skal gjelde for personer som oppsøker krisesenteret, og som har vært utsatt for vold i nære relasjoner, herunder voldtekt, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap mv. Hver konsultasjon kan vare mellom 1/2 - 1 time, men med muligheter til individuelle variasjoner. Ved større konsultasjoner/problemstillinger, må saken henvises videre til advokat/rettshjelper utenfor denne ordningen.

#### Advokatvakten

Advokatvakten drives av Advokatforeningen og har frivillige ulønnede advokater over hele landet. De gir tilbud om inntil en halv time gratis advokathjelp til privatpersoner og mindre næringsdrivende. Rettshjelpen gis innenfor alle rettsområder, inklusiv strafferett, og den gis i form av muntlig råd og veiledning. Hovedformålet med konsultasjonen er å få en avklaring på om det foreligger et juridisk problem som søker kan gå videre med. Advokathjelpen henviser søkere til andre instanser, så som NAV eller UDI, og hvis brukeren har behov for ytterligere rettshjelp kan han engasjere advokaten på ordinære vilkår. Advokatvakten tar bare imot henvendelser ved personlig oppmøte. Formålet er å gi gratis juridisk råd og/eller veiledning til privatpersoner og mindre næringsdrivende, og at denne rådgivningen skal kunne avklare hvorvidt søkeren har et juridisk problem å gå videre med.

Det er den enkelte krets av Advokatforeningen som organiserer advokatvakten.

#### Forbrukerrådet

Forbrukerrådet er en frittstående interesseorganisasjon for alle forbrukere av varer og tjenester i Norge. De gir gratis informasjon og veiledning til privatpersoner, slik at disse blir i stand til å ta de rette valgene og få sine rettigheter gjennom som forbrukere, og de gir bistand i klagesaker mellom forbrukere og leverandører av varer og tjenester. Bistanden blir gitt i form av informasjon på nettsidene og svar på telefonhenvendelser eller e-post. I tillegg kan Forbrukerrådet klage på varen eller tjenesten på vegne av kjøper og forsøke å mekle i saken. Hvis en sak ikke blir løst ved mekling men tas videre til Forbrukertvistutvalget, kan

---

<sup>134</sup> Opplysningene er stort sett hentet fra tiltakenes Internetsider.



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

Forbrukerrådet gi skriftlig saksbehandlingshjelp. I tillegg gir Forbrukerrådet advokatbistand til forbrukere i saker av prinsipiell viktighet der forbrukerhensyn veier tungt. De vil da opptre som forbrukerens prosessfullmektig for domstolene og dekke hele eller deler av saksomkostningen. Forbrukerrådet har som formål å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling.

### **Fri rettshjelp Oslo kommune**

Fri rettshjelp Oslo kommune yter juridisk bistand til befolkningen i Oslo og omegn i henhold rettshjelpsloven. De tilbyr juridisk hjelp i form av førstegangskonsultasjon og fritt rettsråd. Kontoret gir hjelp innenfor og utenfor rettshjelpslovens dekningsområde, innenfor en rekke sivilrettslige områder samt ved søknader om benådning. Tilbudet omfatter ikke fri sakførsel.

Alle får tilbud om gratis førstegangskonsultasjon på inntil en time, men i enkelte saker gjelder det formues og inntektsbegrensninger for ytterligere rådgivning. Kontoret krever ikke egenandeler fra brukerne. Rådgivningen skjer i klientmøter eller over telefon, e-post og post.

Kontoret holder åpent på dagtid for timeavtaler, og har i tillegg kveldsåpent fire kvelder i uken. Det er ikke nødvendig med timeavtale på kveldstid. Kontoret tilbyr også hjemmebesøk hos klienter som ikke er i stand til å møte frem personlig.

Kontoret er underlagt Storbyavdelingen i Oslo kommune, og ledes av en seksjonsleder. Rådgivningen gis av 15 erfarne privatpraktiserende advokater, som er tilsatt i deltidsstilling. Oslo kommune fri rettshjelp har som formål å være et lavterskeltilbud og fremme rett hos svakere stilte i samfunnet.

I 2007 behandlet kontoret 4956 saker.

### **Funksjonshemmedes fellesorganisasjon**

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) er en medlems- og interesseorganisasjon for funksjonshemmede. Som et ledd i virksomheten drives det et rettighetscenter som gir gratis juridisk bistand til funksjonshemmede og kronisk syke over hele landet. De tar imot henvendelser per e-post, brev eller telefon og gir veiledning om rettigheter for funksjonshemmede, hovedsakelig i spørsmål om trygd og attføring, sosialtjenester, helsetjenester, utdanning og oppvekst, arbeid og økonomi og skatt. Rettighetscenteret ved FFO har to heltidsstillinger for jurister og tillatelse til å drive rettshjelp.

### **Gatejuristen i Oslo**

Gatejuristen er et rettshjelpstiltak for rusmiddelmissbrukere. Det er organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Kirkens Bymisjon og Fransiskushjelpen og har fire fast ansatte samt et førtitalls advokater som jobber på frivillig basis. De yter gratis juridisk bistand til rusmisbrukere gjennom å drive oppsøkende virksomhet på gateplan i Oslo, ta imot henvendelser på saksområdet i Oslo og besvare telefonhenvendelser fra rusmisbrukere over hele landet. Saksbehandlingen hos Gatejuristen foregår omtrent som saksbehandlingen ved et advokatkontor. Klienten blir gitt veiledning om regelverket og Gatejuristen kan representere vedkommende overfor motparten. Bistanden er imidlertid gratis, og for å ivareta kvalitet og sikkerhet vil det alltid være to fra Gatejuristen tilstede i samtalene. I tillegg arbeider Gatejuristen rettspolitisk med det som mål å øke rettssikkerheten til rusavhengige.

I 2007 behandlet Gatejuristen 395 saker.

### **Juridisk rådgiving for kvinner (JURK)**

JURK er et uavhengig rettshjelps- og likestillingstiltak som drives av to faste ansatte og 22 kvinnelige studenter fra Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo. De yter gratis rettshjelp i form av saksbehandling og partsrepresentasjon (unntatt representasjon for domstolene) til kvinner over hele landet uavhengig av deres inntekt. JURK arbeider innenfor de fleste sivilrettslige områder og tar imot henvendelser per brev, telefon eller ved personlig oppmøte. Alle saker JURK behandler besvares skriftlig. I tillegg driver de med forebyggende rettshjelp og rettsinformasjon samt rettspolitisk arbeid for å fremme kvinners stilling i samfunnet. JURK har som formål å bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og at likestilling praktiseres. De er videre opptatt av at kunnskapen om kvinners faktiske rettslige situasjon viderefremmes til samfunnet slik at rettshjelpen de yter får betydning utover den konkrete hjelpen den enkelte kvinne får.

I 2007 behandlet JURK 2468 saker.

### **Juss-Buss**

Juss-Buss er et rettshjelpstiltak som drives av jusstudenter ved Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo. Juss-Buss har om lag 30 medarbeidere, og er organisert i fire faggrupper, Innvandringsgruppa (INNVA), Fengsel- og husleiegruppa (FEG), Familie- og gjeldsgruppa (GOF) og Sosial-, arbeids og trygderettsgruppa (SAG). I tillegg har en flere ad hoc grupper, bl.a. Rettshjelpsgruppa som arbeider særlig for å bedre det offentlige rettshjelpstilbudet.

Juss-Buss gir bistand i enkeltsaker i form av muntlig eller skriftlig juridisk veiledning. De bistår også med partsrepresentasjon overfor motparter og offentlige myndigheter, men har ikke adgang til å opptre ved rettergang. Juss-Buss konsentrerer seg om de områdene der etterspørselen etter rettshjelp er størst og tiltakets største saksfelter er for tiden utlendingsrett, arbeidsrett, familierett og spørsmål om gjeld. Juss-Buss tar imot henvendelser per telefon eller ved personlig oppmøte og er tilgjengelig for alle. Juss-Buss har som formål å yte konkret rettshjelp til utsatte i samfunnet som ikke blir dekket av det offentlige rettshjelpstilbudet. De arbeider også rettspolitisk for å få økt rettshjelpsdekning i samfunnet generelt.

Bistanden fra Juss-Buss er gratis. Utgifter til rettsgebyr og andre utgifter må imidlertid dekkes av den rettssøkende selv. I 2007 behandlet Juss-Buss 4417 saker.

### **Jussformidlingen**

Jussformidlingen drives av en daglig leder og 20 viderekomne studenter fra Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen. De tilbyr gratis rettshjelp i form av skriftlig saksbehandling, muntlig veiledning per telefon og partsrepresentasjon, men opptre ikke for domstolene. Tjenesten er åpen for alle uansett inntekt og uansett hvor i landet de bor, men flesteparten av henvendelsene kommer fra Bergensområdet. Jussformidlingen gir rettshjelp innenfor de fleste sivilrettslige områder, og tar imot henvendelser per telefon eller ved oppmøte i Bergen. I tillegg driver de oppsøkende virksomhet i enkelte andre byer på vestlandet og ved Bergen fengsel. Juristformidlingens formål er å tilby juridisk bistand til de som trenger det mest og å være det mest populære praksistilbudet for jusstudenter.

I 2007 behandlet Jussformidlingen 4943 saker.

### **Jusshjelpa i Nord-Norge - Studentrettshjelpen i Tromsø**

Jusshjelpa er et gratis rettshjelpstiltak som drives av viderekommende studenter fra Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Tromsø. De yter i utgangspunktet rettshjelp til alle, men

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

prioriterer å bruke ressursene på de klientene som har mest bruk for deres hjelp og ikke kan få hjelp andre steder. Jusshjelpa konsentrerer seg om å gi bistand ved problemer som er særlig viktige for klientene å få løst, og arbeider derfor mest med familie-, arve-, barne-, skifte-, pengekravs-, arbeids-, husleie-, gjelds-, trygde-, sosial og fengselsrett. De bistår med veiledning, informasjonsmateriell, partsrepresentasjon og utredning av saker. Jusshjelpa opptretr ikke for domstolene. Jusshjelpa tar imot henvendelser per telefon eller ved oppmøte og driver også oppsøkende virksomhet. Deres formål er å bedre rettshjelpstilbudet i Nord-Norge og å gi gratis rettshjelp til de som trenger det mest. Jusshjelpa arbeider også med rettspolitik og forskning for å fremme sitt formål.

I 2007 behandlet Jusshjelpa i Nord-Norge 1456 saker.

### **Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)**

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) har som formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. Ifølge NOAS' vedtekter er organisasjonens oppgave "å bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge. NOAS skal også engasjere seg i flyktningspolitiske spørsmål og holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt."

NOAS består i dag av 13 ansatte, og har kontor i Torggata i Oslo og ved Tanum asylmottak i Bærum. NOAS' virksomhet fordeler seg mellom rettshjelp, informasjonsvirksomhet, og faglig og politisk arbeid for å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet og velferd.

NOAS bistår først og fremst i asylsaker, med generell informasjon om blant annet asylprosedyren og kriterier for asyl. Det er opprettet et eget informasjons- og veiledningsprogram rettet mot nyankomne asylsøkere om asylprosess, beskyttelseskriterier og øvrige rettigheter og plikter. NOAS kan også gi fri rettshjelp i asylsaker, i form av et tillegg til advokatens klage hvis en asylsøker har fått avslag i Utlendingsdirektoratet, i form av begjæring om omgjøring hvis en asylsøker har fått avslag i Utlendingsnemnda, eller et tillegg til en advokats begjæring om omgjøring til Utlendingsnemnda.

Ved vurderingen av hvilke saker som skal prioriteres, legger NOAS vekt på følgende forhold:

- Vurderingen av risikosituasjonen ved retur til hjemlandet
- Hvor god bistand asylsøkeren har fått fra advokat
- Om en vurderer det som en realistisk mulighet at utlendingsmyndighetene endrer sitt avslag i saken.

### **Norges Automobil-Forbund (NAF)**

NAF er en medlemsorganisasjon for trafikanter i Norge. De yter gratis juridisk bistand ved trafikkrelaterte spørsmål til sine medlemmer. Bistanden gis over telefon eller per e-post og gjelder hovedsakelig tvist om kjøp og salg av bil, tvist om verkstedsregninger, tvist med forsikringselskap, toll og avgiftsspørsmål og strafferettslige spørsmål og spørsmål om tap av førerretten. Ved behov for rettshjelp utover rådgivning per telefon og e-post, følger NAF opp saken mot et gebyr på 375 kr. Hvis en tvist ikke lar seg løse utenomrettslig, må medlemmet betale for advokatbistand på vanlige vilkår. NAF har 5 advokater på hovedkontoret og samarbeider dessuten med 57 privatpraktiserende advokater rundt i landet. NAF har som mål å gjøre Norge til et tryggere og bedre land å være trafikkant i, og vil gjøre hverdagen for sine medlemmer enklere.

## **PARAT**

Parat er en arbeidstakerorganisasjon som organiserer arbeidstakere både i privat og offentlig sektor, fra et bredt utvalg av yrker og bransjer. Organisasjonen har 28 000 medlemmer.

Parat tilbyr medlemmene bistand i arbeidsrelaterte spørsmål, lønnsforhandlinger og ved eventuelle konflikter på arbeidsplassen. Bistanden ytes av tillitsvalgte og av organisasjonens ansatte. Parat har 7 ansatte advokater og advokatfullmektiger, som yter ordinær advokatbistand til organisasjonens medlemmer i arbeidsrelaterte spørsmål.

I tillegg tilbyr advokatene i Parat en time privatrettslig rådgivning pr år til alle medlemmer av organisasjonen. Ordningen omfatter saker og spørsmål som ikke er arbeidsrelaterte.

## **Rett og Rimelig**

Rett og Rimelig er en franchisekjede som på kommersiell basis gir rimelig juridisk bistand til privatpersoner og små og mellomstore bedrifter. De har kontorer seks steder i landet og har som intensjon å bli landsdekkende. Rett og Rimelig skal gi rettshjelp til lav pris og være tilpasset folk flest. De ansatte har ikke advokatbevilgning men rettshjelpsbevilgning og de tar imot henvendelser både per telefon, mail og ved personlig oppmøte. Alle kontorene tilbyr 20 minutter gratis rådgivning for privatpersoner, og prisene for ytterligere rettshjelp ligger på ca halvparten av landsgjennomsnittet. Rett og Rimeligs overordnede målsetting er å gi privatpersoner og bedrifter et rimeligere rettshjelpalternativ, og på denne måten senke terskelen for å søke rettsråd. Dette skal bidra til å øke klientenes rettssikkerhet, og sørge for likhet for loven.

## **Rettshjelp i kommunale servicekontor**

Ordningen med rettshjelp i kommunale servicekontor er et prøveprosjekt som ble satt i gang av Justisdepartementet i 2002. Prosjektet omfattet opprinnelig 5 kommuner i Akershus, deriblant Nes kommune, men er nå utvidet til å omfatte totalt 34 kommuner, deriblant Båtsfjord, Oppdal og Stavanger.

Rettshjelp i kommunale servicekontor innebærer at alle innbyggerne i kommunen kan få inntil en times gratis juridisk hjelp til enkle spørsmål, eller å få vurdert om de har en sak som det kan være grunnlag for å gå videre med. Tilbudet gjelder uavhengig av sakstype og inntektsforhold.

Kommunene kan i stor grad velge hvordan tilbudet skal organiseres, men de fleste har valgt å inngå avtale med lokale advokater som blir tilbudt kontorplass i tilknytning til servicekontoret, der de kan treffes til annonserte tidspunkter. Servicekontoret administrerer ordningen, og tar imot timebestillinger. Noen kommuner har valgt å organisere tilbudet bare med timebestillinger, andre har kun oppmøte uten forutgående timebestilling, mens en tredje gruppe har en kombinasjon av timebestilling og oppmøte. Rådgivningen ytes av advokater og godkjente rettshjelpere.

## **Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark**

Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark er statlig finansiert og tilbyr gratis rettshjelp til alle innbyggerne i kommunene i Karasjok, Tana, Kautokeino og Nesseby. Kontoret følger hovedprinsippene i rettshjelpsloven når de vurderer hvilke saker de skal behandle og hvilke klienter de skal hjelpe, men legger særlig vekt på behovene til den samiske delen av befolkningen. Saksbehandlingen skjer hovedsaklig i form av klientsamtaler, skriftlig henvendelse til motpartene og besvarelse av muntlige henvendelser ved oppmøte og pr. telefon, og saksbehandlerne snakker normalt både norsk og samisk. Formålet med

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

opprettelsen av kontoret var å avhjelpe den dårlige advokatdekningen i området og å gi et tilbud til den samiske delen av befolkningen.

I 2007 mottok Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark 178 skriftlige saker, og ga muntlig rådgivning i 245 saker.

### **Webjuristene**

Webjuristene er en internettbasert rettshjelpstjeneste der jurister som ikke har advokatbevilgning, men rettshjelpsbevilgning yter juridisk bistand på kommersiell basis. Tjenesten er åpen for privatpersoner og næringslivet og webjuristene behandler de fleste typer saker. Webjuristene tar imot henvendelser per telefon eller over internett. Rettshjelperne opererer fra hjemmekontor og rettshjelpen blir normalt utført skriftlig eller over telefon. Hvis det er nødvendig med klientmøte møter de normalt hjemme hos klienten. Webjuristene forsøker å avklare om det foreligger et juridisk problem og finne en løsning på problemene. De vurderer hvilke tiltak som bør iverksettes og foretar disse tiltakene selv eller henviser til advokater eller andre som kan ta saken videre. Webjuristene har som formål å tilby rettshjelp til lav pris slik at juridisk bistand blir tilgjengelig for folk flest. På denne måten håper de å komme tidlig inn i sakene og forebygge tvister.

## VEDLEGG 2: Deltakerliste. Ekspertseminar om førstelinjetjenesten 19. og 20. januar 2010

Anders Lindstrøm advokat	Parat
Andreas Furuseth juridisk rådgiver	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Anita Holm Larsen advokat	Advokatvakten Oslo
Ann Kathrin Nordbø advokat	Gatejuristen Oslo
Anne K. Herse ekspedisjonssjef	Justisdepartementet
Anne Therese Sortbekk juridisk rådgiver	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) Rettighetscenteret
Anne-Karin Lægraid Iversen rådgiver	Forbrukerrådet
Anne-Line Hovland seniorrådgiver	Statens sivilrettsforvaltning
Annette Holt Tønsberg advokat	Tilknyttet rettshjelpstilbudet i Nes kommune
Annie Braseth advokat	Advokatvakten Hønefoss krisesenter
Arild Humlen advokat	Advokatvakten Oslo
Astri Aas-Hansen statssekretær	Justisdepartementet
Bengt Waldow	Jussformidlingen Bergen
Bente J. Kraugerud seniorrådgiver	Justisdepartementet
Bente Oftedal Roli	Fri Rettshjelp Oslo Kommune

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

leder	Oslo
Børge Benum advokat og leder KS-advokatene	KS
Carl-Håkon Andersen rådgiver	Justisdepartementet
Cecilie Engebretsen advokat	Tilknyttet rettshjelpstilbudet Stavanger, Sola og Sandnes kommuner
Dag Wiese Schartum professor	Juridisk fakultet UIO
Egil Braa Oksavik advokat	Kontoret for fri rettshjelp Oslo
Elin Brede Kristiansen leder servicekontoret	Nes kommune
Else Høstmælingen seniorrådgiver	Fylkesmannen i Buskerud
Fredrick Andersen advokat	Advokatvakten Oslo
Frode Egeland rådgiver	Fylkesmannen i Rogaland
Gunn Cecilie Ringdal advokatfullmektig	Advokatforeningen
Harald Hoel advokat	Tilknyttet rettshjelpstilbudet i Oppdal kommune
Hege Skaanes Nyhus seniorrådgiver	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Håvard Bekkelund avdelingsdirektør	Justisdepartementet
Ida Thorsrud	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Ingvild Vesterdal seniorrådgiver	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Jens Christian Riege advokat	Norges Automobilforbund (NAF)
Johanna K. Niemi docent and senior researcher	Rättspolitiska forskningsinstitutet (OPTULA) Finland
Jon Eivind Svagård rettshjelper	Rett & rimelig
Jon T. Johnsen professor	Juridisk fakultet UIO
Jonas Haugsvold rådgiver	Justisdepartementet
Judy Asheim leder servicekontoret	Stavanger kommune
Kari Stokke førstekonsulent	Justisdepartementet
Kari Liv Foyn advokat	Advokatvakten Oslo
Kristian Andenæs professor	Juridisk fakultet UIO
Kristin Ugstad Steinrem rådgiver	Justisdepartementet
Merete Smith generalsekretær	Advokatforeningen
Nina Dybedahl rettshjelper og daglig leder	Webjuristen
Olaf Halvorsen Rønning forsker og faglig leder Juss-Buss	Juridisk fakultet UIO
Ole Asbjørn Lie regiondirektør	Forbrukerrådet
Per Øystein Andersen direktør	Justisdepartementet
Rikke Lassen advokat	Advokatfirma Reiss-Andersen & co



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

Rolf Lynum Bjerkem rådgiver	Justisdepartementet
Stian Bonnevie Arntzen daglig leder	Juss-Buss
Terje Svendsen styremedlem	Rettshjelpenes juristforening
Turid Dørrum leder servicetorget	Oppdal kommune
Vivan Mikalsen	Studentrettshjelpen i Tromsø
Vivi Danielsen seniorrådgiver	Statens sivilrettsforvaltning
Wenche Kverneland avdelingsdirektør	Justisdepartementet
Willy Ruud advokat	Advokatvakten Hønefoss
Øistein Rivrud advokat	Advokatvakten Drammen
Øyvind Hauken rådmann	Båtsfjord kommune
Øyvind Precht-Jensen advokatfullmektig	Advokatforeningen
Øyvind Renslo advokat	KS

## VEDLEGG 3: Program

### Ekspertseminar om førstelinjetjenesten

Oppfølging av St.meld. nr. 26 (2008-2009) "Om offentlig rettshjelp" (Rettsjelpmeldingen)  
Holmenkollen Park hotell 19. – 20. januar 2010

#### Tirsdag 19. januar

11.30 – 12.30	<b>Registrering og lunsj</b>
12.30 – 13.35	<b>Åpning</b> <i>Presentasjon av førstelinjetjenesten i rettsjelpsmeldingen</i> Astri Aas-Hansen, statssekretær i Justisdepartementet <i>Hva det er viktig å få kunnskap om i pilotprosjektet</i> Jon T. Johnsen, professor ved Juridisk fakultet, UIO
13.35 – 13.45	Pause
13.45 – 15.00	<b>Tema: Erfaringer fra det eksisterende rettsjelpstilbudet</b> Innlegg som presenterer erfaringene fra: <i>Juridisk rådgivning ved de kommunale servicekontorene</i> Advokat Annette Holt Tønsberg, Servicekontoret i Nes kommune <i>Advokatvaktene</i> Advokat Arild Humlen, Advokatvakten i Oslo <i>Kortvarig rådgivning hos advokatfirma</i> Advokat Rikke Lassen, Advokatfirma Reiss-Andersen & co Diskusjon
15.00 – 15.15	Pause
15.15 – 16.30	<b>Tema: Erfaringer fra det eksisterende rettsjelpstilbudet</b> Innlegg som presenterer erfaringene fra: <i>Fri rettshjelp i Oslo</i> Bente Oftedal Roli, leder <i>Rettsjelpskontoret i Indre Finnmark</i> Trond Biti, leder <i>Førstelinjetjenesten i finske rettsjelpskontorer</i> Johanna K. Niemi, Docent, senior researcher National Research Institute of Legal Policy, Finland Diskusjon
16.30 – 18.30	Gruppearbeid
19.30	Middag

# Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

## Onsdag 20. januar

08.30 – 09.40	<b>Tema: Erfaringer fra det eksisterende rettshjelpstilbudet</b> <i>Innlegg som presenterer erfaringene fra:</i> <i>Internettbasert rådgivning</i> Merete Smith, generalsekretær Den norske advokatforening <i>Forbrukerrådgivningen</i> Ole Asbjørn Lie, regiondirektør Forbrukerrådet <i>Rådgivning i arbeidstakerorganisasjoner</i> Advokat Anders Lindstrøm, Parat Diskusjon
09.40 – 09.50	Pause
09.50 – 10.35	<b>Tema: Erfaringer fra det eksisterende rettshjelpstilbudet</b> <i>Innlegg som presenterer erfaringene fra:</i> <i>Rådgivning i Funksjonshemmedes fellesorganisasjon</i> Anne Therese Sortbekk, juridisk rådgiver <i>Juss-Buss</i> Olaf Halvorsen Rønning Diskusjon
10.30 – 11.00	<i>Organisering av pilotprosjektet</i>
11.00 – 13.15	Gruppearbeid og lunsj
13.15 – 15.00	<i>Presentasjon av gruppearbeid</i> Plenumsdiskusjon
15.00 – 15.15	<i>Oppsummering og avslutning</i>

## **VEDLEGG 4: Lenke St. meld. 26 kap 5 (Rettshjelpmeldingen)**

Kan lastes ned fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-26-2008-2009-.html?id=554306>

## **VEDLEGG 5: Instruks, oppgaver og sammensetning av arbeidsgruppene**

### *Instruks:*

Alle gruppeoppgavene er – med ett unntak – formulert med henblikk på *den permanente førstelinjetjenesten*. Men før en permanent rådgivning kan bygges ut skal det gjennomføres forsøksvirksomhet for å vinne erfaring. Gruppene bes derfor også om å drøfte hva i gruppearbeidet som bør vies oppmerksomhet *i prøveprosjektet*.

Vi har angitt noen underspørsmål som det er fint om gruppen drøfter. Gruppen må gjerne ta opp andre underspørsmål enn de som er angitt og som den mener er viktig.

Det er to sesjoner med gruppearbeid. Spørsmålene for Dag 1 løses i første sesjon og for Dag 2 i andre sesjon, se programmet.

Begge gruppearbeidene presenteres *samlet* under plenumssesjonen etter lunsj dag 2. Hver gruppe får tildelt en referent som vil lage oppsummeringer av gruppediskusjonen til bruk for det videre arbeidet med førstelinjen. Her vil alle forslag som gruppen har bli notert, og gruppen vil få referatet til kommentar etter seminaret. Presentasjonen i plenum vil ha en tidsramme på 10 min, (evt med noe justering hvis to grupper får samme gruppearbeid). Det er viktig at tidsrammen overholdes for å få tilstrekkelig tid til diskusjon. Gruppen må derfor *velge ut* de spørsmålene den anser som særlig viktig å få diskutert i plenum.

Gruppene har fått utpekt en ordstyrer med oppgave å organisere gruppens arbeid og en talsperson som har ansvaret for å legge fram gruppens vurderinger og forslag i plenum. Bare ta kontakt med seminarledelsen dersom det er spørsmål.

### **Gruppearbeider dag 1**

#### *Hovedspørsmål 1*

Hvordan bør innholdet av førstelinjetjenesten være for å sikre en god og effektiv rådgivning innen en ramme på en time? Setter tidsrammen spesielle krav til effektivitet?

- Hvilke former for hjelp bør førstelinjetjenesten gi? Muntlig veiledning, skrivehjelp til brev, klager, avtaler og andre juridiske dokumenter? Bør rådgiveren representere rådsøker overfor motparter?
- Forberedelse til rådgivningen: Bør rådsøker få informasjon om tidsrammen og råd om forberedelser før rådgivningen finner sted? Bør rådgiverne forberede seg? I tilfelle på hva?
- Hvordan bør henvisningsordningen være?
  - o Til hjelpe- og problemløsningstiltak som yter andre former for hjelp enn juridisk hjelp. Hvor streng bør silingen være?
  - o Til juridiske andre hjelpe- og problemløsningstiltak – særlig til privatpraktiserende advokater med eller uten fri rettshjelp. Henvisning til rådgivers egen praksis.

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

- Hvor omfattende hjelp bør gis i forbindelse med henvisning? Bør rådgiver nøye seg med en generell henvisning til f eks familievernkontor, forbrukerkontor, forvaltningsorgan eller advokat for å holde tidsbruken nede, eller bør rådgiver selv ta kontakt med hjelpeinstansen, forklare hva problemet går ut på og gjøre avtale for den rådeøkende?

Jonas Haugsvold (gruppeleder)	Justisdepartementet
Ann Kathrin Nordbø (presenterer)	Gatejuristen
Jon Eivind Svagård	Rett og Rimelig
Anette Holt Tønsberg	Advokat tilknyttet rettshjelpstilbudet til Nes kommune
Anders Lindstrøm	Parat
Ole Asbjørn Lie	Forbrukerrådet
Olaf Halvorsen Rønning	Universitetet i Oslo
Turid Dørrum	Servicekontoret i Oppland kommune
Frode Egeland	Fylkesmannen i Rogaland
Ingvild Vesterdal	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Wenche Kverneland	Justisdepartementet
Bente Kraugerud	Justisdepartementet

### Hovedspørsmål 2

Hvor tilgjengelig bør førstelinjen være? I følge Rettshjelpmeldingen skal førstelinjen både nå alle og være et lavtersktilbud – særlig for de som nøler med å oppsøke advokat – og den skal gi bedre hjelp til utsatte grupper og grupper med særlige behov.

- Klientmottak: Timebestilling eller rett inn døra?
- Åpningstid: Dagtid, kveldstid? Antall dager per uke/mnd?
- Reiseavstand og lokalisering: Lokalisering på kommunesenter, interkommunalt, fylkesnivå. Kontordagordning.
- Bør rådeøkere fritt kunne velge det førstelinjetilbudet som passer best, eller bør valget begrenses, f eks til tilbudet i hjemkommunen?
- Har tilgjengeligheten betydning for bruken? På hvilken måte?
- Hvordan kan førstelinjen kartlegge rettshjelpbehovet?

Børge Benum (gruppeleder)	KS
Kari Liv Foyn (presenterer)	Advokatvakten i Oslo
Øistein Rivrud	Advokatvakten i Drammen
Rikke Lassen	Reiss-Andersen & Co
Bengt Waldow	Jussformidlingen i Bergen
Jens Christian Riege	Norges Automobil-Forbund
Joanna K. Niemi	Rättspolitiska forskningsinstitutet
Hege Skaanes Nyhus	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Elin Brede Kristiansen	Servicekontoret i Nes kommune
Kristin Ugstad Steinrem	Justisdepartementet
Kari Stokke	Justisdepartementet

### Hovedspørsmål 3

Retts hjelpmeldingen angir "det personlige møtet" mellom rådsøker og rådgiver som kjernen i førstelinjetjenesten. Men den vurderer også andre former for førstelinjehjelp. Hvordan kan førstelinjen utvikle alternativer som:

- Hjelp til selvhjelp, dvs at rådsøker veiledes i hvordan hun eller han *selv* kan gå videre med saken, hvilke skritt som bør tas, hvordan det er klokt å argumentere osv.
- Bør rådgivningstjenesten ha tilbud om kontorfasiliteter og IKT-utstyr som klientene selv kan bruke til f eks å lage utkast til brev, avtaler, testamenter og lignende med veiledning og hjelp fra rådgiver?
- Veiledningstjeneste på telefon?
- Rådgivning per e-post?
- Veiledning i bruk av Internett
- Bør førstelinjen drive juridisk informasjonsvirksomhet overfor *potensielle* rådsøkere? F eks innvandrere, trygdede, skattebetalere, trafikkskadde, osv.?
- Bør førstelinjen gi tilbakemeldinger til forvaltningen og viktige private aktører om problemskapende regelverk og praksis basert på erfaringer fra rådgivningen? Hvordan?

Per Øystein Andersen (gruppeleder)	Justisdepartementet
Stian Bonnevie Arntzen (presenterer)	Juss-Buss
Arild Humlen	Advokatvakten i Oslo
Annie Braseth	Advokat tilknyttet krisesenteret på Hønefoss
Judy Asheim	Servicekontoret i Stavanger kommune
Anne-Karin Lægraid Iversen	Forbrukerrådet
Dag Wiese Schartum	Universitetet i Oslo
Merete Smith	Advokatforeningen
Nina Dybendahl	Webjuristene
Rolf Lynum Bjerkem	Justisdepartementet

### Hovedspørsmål 4

Hvordan skal saker og klientgrupper velges ut?

Rådgivningstjenesten skal være åpen for alle, men måten den legges opp på har betydning for hvilke befolkningsgrupper som faktisk nås. I følge Retts hjelpmeldingen skal førstelinjen være et lavterskeltilbud – særlig for de som nøler med å oppsøke advokat – og den skal gi bedre hjelp til utsatte grupper og grupper med særlige behov. Den skal også være et redskap for å kartlegge retts hjelpbehovet. Hvordan skal en sikre at denne målsettingen blir oppfylt?

- Bør førstelinjetjenesten markedsføre seg? Overfor hvilke grupper? Hvordan?
- Bør førstelinjen drive oppsøkende virksomhet, f eks overfor rådsøkere med bevegelseshemninger, institusjonsplasserte, rådsøkere med begrenset bevegelsesfrihet pga omsorgs- og arbeidsoppgaver?
  - o Hvilke grupper bør prioriteres?
  - o Hvordan bør en oppsøkende virksomhet legges opp?
- Ved stor pågang kan det bli spm om hvordan det skal prioriteres. Hvordan bør kapasitetsproblemer løses?
  - o Kjørdning?
  - o Utvelgelse på grunnlag problemkriterier eller ut fra klientens karakteristika?

## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

- Bør tidsbruken på rettshjelpen til den enkelte råde søker reduseres?

Vivi Danielsen (gruppeleder)	Statens sivilrettsforvaltning
Anita Holm Larsen (presenterer)	Advokatvakten i Oslo
Terje Svendsen	Rettshjelpenes juristforening
Harald Hoel	Advokat tilknyttet Oppdal kommunes rettshjelpstilbud
Ida Thorsrud	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Bente Roli	Oslo kommune Fri Rettshjelp
Trond Biti	Rettshjelpskontoret Indre Finnmark
Anne Therese Sortbekk	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Andreas Furuseth	Norsk organisasjon for asylsøkere
Kristian Andenæs	Universitetet i Oslo
Gunn Cecilie Ringdal	Advokatforeningen
Håvard Bekkelund	Justisdepartementet

### Hovedspørsmål 5

Hva slags mekanismer trengs for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rettshjelpen?

- Klientlojalitet og uavhengighet. Hva slags interessekonflikter og bindinger kan oppstå i praksis og hvordan bør de håndteres?
- Habilitetsspørsmål. Hva når førstelinjen blir oppsøkt av begge parter i en konflikt?
- Anonymitet, taushetsplikt, personvern
- Etisk regelverk, disiplinærsystem, tilsyn
- Rettshjelpmeldingen foreslår et eget kvalitetssikringssystem for offentlig rettshjelp, se Rettshjelpmeldingen s xxx. Hvordan bør dette anvendes på førstelinjetjenesten? Reiser rammen på en time spesielle utfordringer?
- Kvalitetskrav kan legges inn i avtaler med leverandørene – f eks kollegavurdering ("Peer Review") av rådgivningen som gis eller veiledningsordninger for uerfarne rådgivere. Hvordan ser gruppen på det?
- Kompetansekrav for rådgivere og rekrutteringsstrategier, jf Rettshjelpmeldingens forslag om en spesialistordning for de som skal yte offentlig rettshjelp
- Støttesystemer for rådgivere. Er det behov for ordninger hvor rådgivere kan få faglig veiledning om rådgivningen? Hva slags ordninger kan gruppen tenke seg?

Øyvind Renslo (gruppeleder)	KS
Egil Braa Oksavik (presenterer)	Oslo kommune Fri Rettshjelp
Fredrick Andersen	Advokatvakten i Oslo
Vivian Mikalsen	Jusshjelpa i Nord-Norge
Jon T. Johnsen	Universitetet i Oslo
Øyvind Hauken	Båtsfjord kommune
Anne-Line Hovland	Statens sivilrettsforvaltning
Else Høstmælingen	Fylkesmannen i Buskerud
Øyvind Precht-Jensen	Advokatforeningen
Cecilie Engebretsen	Advokat tilknyttet rettshjelpstilbudet til Stavanger kommune
Anne K. Herse	Justisdepartementet
Carl-Håkon Andersen	Justisdepartementet

## Gruppearbeider dag 2

### *Hovedspørsmål 6*

Hvilken rolle bør tilbud fra tredje sektor spille i førstelinjetjenesten? Hvordan bør oppgavefordelingen være mellom førstelinjen og tredje sektor? Det kan være aktuelt for tiltakene i tredje sektor å henvise klienter til førstelinjetjenesten, og for førstelinjetjenesten å henvise klienter til tiltakene i tredje sektor. Her er noen viktige tilbud i tredje sektor som gruppen kan drøfte spørsmålsstillingen på.

- Yrkes- og næringsorganisasjonene
- Interesseorganisasjonene
- Forbrukerkontorene
- Gjeldsrådgiverne
- Ombudene
- Studentrettshjelpen
- Handikapporganisasjonene
- Krisesentrene
- Forvaltningens veiledningsplikt

Jonas Haugsvold (gruppeleder)	Justisdepartementet
Ann Kathrin Nordbø (presenterer)	Gatejuristen
Jon Eivind Svagård	Rett og Rimelig
Anette Holt Tønsberg	Advokat tilknyttet rettshjelpstilbudet til Nes kommune
Anders Lindstrøm	Parat
Ole Asbjørn Lie	Forbrukerrådet
Olaf Halvorsen Rønning	Universitetet i Oslo
Turid Dørrum	Servicekontoret i Oppland kommune
Frode Egeland	Fylkesmannen i Rogaland
Ingvild Vesterdal	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Wenche Kverneland	Justisdepartementet

### *Hovedspørsmål 7*

Hvordan bør førstelinjetilbudet organiseres?

- Bemanning av førstelinjetjenesten. Hvem skal utføre rådgivningen? Advokater, rettshjelpere, andre faggrupper?
- Skal rådgiverne engasjeres enkeltvis eller bør oppgaven legges ut på anbud til advokat- og rettshjelperfirmaer?
- Bør det stilles krav til antall ansatte på rådgivningene av hensyn til fagmiljø, ferieavvikling, sykdom, etc.?
- Bør førstelinjen ha kontoransatte og hvordan bør i så fall rollefordelingen mellom dem og rådgiverne være? Kan f eks siling av henvendelser som bør henvises til ikke-juridiske problemløsningstiltak gjøres av kontoransatte? Hva slag kompetanse bør kontoransatte ha?
- Bør tilbudet være kommunalt, interkommunalt, fylkeskommunalt eller statlig? Andre alternativer?



## Ny juridisk rådgivningstjeneste

---

-	
Børge Benum (gruppetleder)	KS
Kari Liv Foyn (presenterer)	Advokatvakten i Oslo
Øistein Rivrud	Advokatvakten i Drammen
Rikke Lassen	Reiss-Andersen & Co
Bengt Waldow	Jussformidlingen i Bergen
Jens Christian Riege	Norges Automobil-Forbund
Joanna K. Niemi	Rättspolitiska forskningsinstitutet
Hege Skaanes Nyhus	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Elin Brede Kristiansen	Servicekontoret i Nes kommune
Kristin Ugstad Steinrem	Justisdepartementet
Kari Stokke	Justisdepartementet

### *Hovedspørsmål 8*

Drift av en landsdekkende førstelinjetjeneste vil reise en rekke administrative og ressursmessige utfordringer. Hva er sentrale krav til god administrasjon?

- Hvilke beslutninger bør treffes lokalt ved det enkelte kontor og hvilke bør treffes på høyere nivå? Hvilke beslutningsnivåer bør man ha?
- Hvordan bør rådgivernes uavhengighet sikres organisatorisk?
- Budsjettering, økonomiforvaltning
- Kvalitetssikring og betalingsordning. Hvordan bør betalingsordningen være for å sikre god rekruttering og kvalitet samt kostnadseffektivitet?
- Rammeavtaler med privatpraktiserende advokater
- Hvem bør ha ansvaret for å rekruttere rådgivere? Hvordan sikrer vi at rådgiverne har tilfredsstillende kompetanse?

Øyvind Renslo (gruppetleder)	KS
Egil Braa Oksavik (presenterer)	Oslo kommune Fri Rettshjelp
Fredrick Andersen	Advokatvakten i Oslo
Vivian Mikalsen	Jusshjelpa i Nord-Norge
Øyvind Hauken	Båtsfjord kommune
Anne-Line Hovland	Statens sivilrettsforvaltning
Else Høstmælingen	Fylkesmannen i Buskerud
Øyvind Precht-Jensen	Advokatforeningen
Cecilie Engebretsen	Advokat tilknyttet rettshjelpstilbudet til Stavanger kommune
Carl-Håkon Andersen	Justisdepartementet

### *Hovedspørsmål 9*

Hvordan bør IKT brukes i førstelinjen? I følge Dag Schartum gir datateknologi gode muligheter for å utforme rettslige informasjonssystemer. Denne vil kunne sette en andel av befolkningen i stand til selv å løse enkle juridiske spørsmål på en tilstrekkelig sikker måte. Teknologien kan dessuten sette mange organisasjoner i stand til å gi veiledning med høy kvalitet, noe som gir mulighet til å spre ansvar for rettshjelp på flere.

- Dataassistanse for rådgivningen i førstelinjetjenesten
- IKT i administrasjonen

- Informasjons- og problemløsningssystemer for rådsøkere
- Kommunikasjon over nett, e-post.
- Fjernrådgivning ved hjelp av video (eller SKYPE?)

Per Øystein Andersen (gruppeleder)	Justisdepartementet
Stian Bonnevie Arntzen (presenterer)	Juss-Buss
Annie Braseth	Advokat tilknyttet krisesenteret på Hønefoss
Judy Asheim	Servicekontoret i Stavanger kommune
Anne-Karin Lægraid Iversen	Forbrukerrådet
Merete Smith	Advokatforeningen
Nina Dybendahl	Webjuristene
Rolf Lynum Bjerkem	Justisdepartementet

#### *Hovedspørsmål 10*

Opplegg av prøveprosjektet.

- Hvilke modeller bør prøves ut? Hvor bør de lokaliseres? Hvor omfattende bør prøvedriften være? Tidsramme for prøveperioden.
- Hvilke spørsmål er det særlig viktig å få erfaring med som ledd i prøveprosjektet?
- Hvordan bør selve evalueringen legges opp? Hva slags data bør samles inn? Rådgivernes oppgaver i evalueringen. Hvem bør utføre evalueringen?

Vivi Danielsen (gruppeleder)	Statens sivilrettsforvaltning
Anita Holm Larsen (presenterer)	Advokatvakten i Oslo
Terje Svendsen	Rettshjelpenes juristforening
Harald Hoel	Advokat tilknyttet Oppdal kommunes rettshjelpstilbud
Ida Thorsrud	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Bente Roli	Oslo kommune Fri Rettshjelp
Trond Biti	Rettshjelpskontoret Indre Finnmark
Anne Therese Sortbekk	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Andreas Furuseth	Norsk organisasjon for asylsøkere
Jon T. Johnsen	Universitetet i Oslo
Gunn Cecilie Ringdal	Advokatforeningen
Håvard Bekkelund	Justisdepartementet
Bente Kraugerud	Justisdepartementet

Utgitt av:  
Justis- og politidepartementet

Trykk:  
Departementenes servicesenter 06/10 - 150

