

RAPPORT

Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014



MENON-PUBLIKASJON NR. 10/2016
Juni 2016

av Jens Fredrik B. Skogstrøm, Tori Haukland Løge, Kristoffer Midttømme og Peter Aalen



MENON
Business Economics

Forord

Menon Business Economics AS har på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en analyse av utviklingen i statens utgifter til kapitlene 466 og 470 i statsbudsjettet. Prosjektet har vært ledet av Jens Fredrik B. Skogstrøm med Tori Haukland Løge, Kristoffer Midttømme og Peter Aalen som prosjektmedarbeidere. managing partner Anders Brosveet i Advokatfirmaet Elden DA og professor Morten Kinander ved Handelshøyskolen BI har bidratt med ekspertkompetanse i prosjektet.

Menon Business Economics er et forskningsbasert analyseselskap med hovedfokus på samfunnsøkonomiske temaer. Menon har i dag 33 ansatte, i all hovedsak samfunns- og siviløkonomer.

Menon Business Economics vil takke Justis- og beredskapsdepartementet ved Jonas Leirset, Anders Mathias Johansen og Kaja Linde for et spennende oppdrag og gode innspill underveis. Vi vil også takke Baard Marstrand ved Domstoladministrasjonen for omfattende bistand med å hente ut data fra LOVISA og domstolenes regnskapsdatabase. Videre vil vi takke Hege Skaanes Nyhus (Fylkesmannen i Oslo og Akershus), Håvard Brobakke (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet), Marit Jacobsen (Sentralenheten for fylkesnemndene) og Anne Line Hovland (Statens sivilrettsforvaltning) for bistand med å hente inn data. Til slutt vil vi takke informantene våre for at de tok seg tid til å dele deres innsikt med oss.

Menon Business Economics står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Juni 2016

Jens Fredrik B. Skogstrøm
Tori Haukland Løge
Kristoffer Midttømme
Peter Aalen

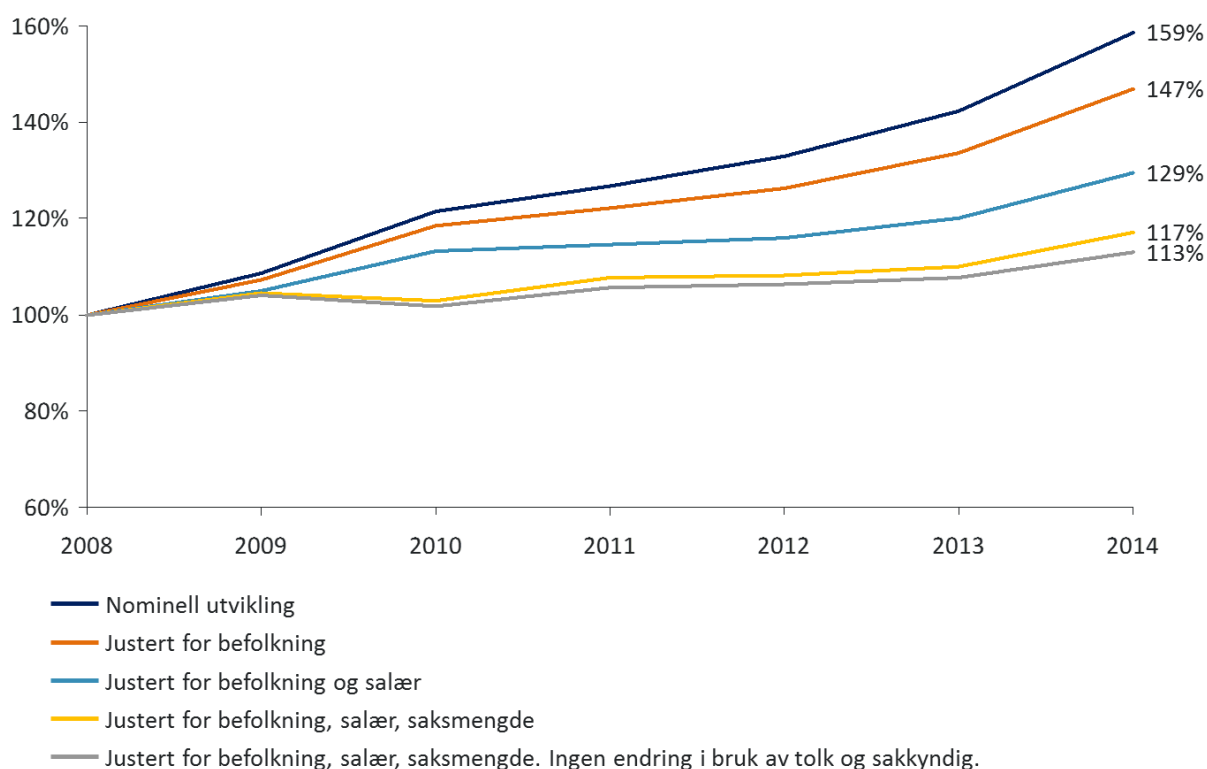
Sammendrag

Menon Business Economics AS har på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en analyse av utviklingen i statens utgifter til kapitlene 466 og 470 i statsbudsjettet. Bakgrunnen for analysen er at kostnadene til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter har økt kraftig over en lengre periode. Fra 2006 til 2014 økte kostnadene fra rundt 600 millioner kroner for hver av kapitlene til rundt 800 millioner kroner for kapittel 470 Fri rettshjelp nærmere 1,2 milliarder kroner for kapittel 466 særskilte straffesaksutgifter.

Menon har gjennomført en analyse der vi har hentet inn regnskapsdata fra Domstolene og saksinformasjon fra Lovisa, og analysert utgiftsveksten i begge kapitlene. I tillegg har vi kartlagt mulige kostnadsdrivere gjennom intervjuer med sentrale aktører. Vi har også gjennomført en teoribasert analyse av mulige insentivproblemer knyttet til regelverket. Tiltak som kan redusere kostnadene har blitt vurdert i en kostnad-virkningsanalyse der rettssikkerhetseffektene av eventuelle kostnadsreduksjoner vurderes.

Våre hovedfunn er at kostnadsveksten i all hovedsak kan knyttes til befolkningsvekst, økning i salærsatsene og økt saksmengde. For kapittel 466 særskilte straffesaksutgifter går veksten fra en økning på 59 prosent fra 2008 til 2014, til en økning på 17% om man justerer veksten for disse tre faktorene. Den estimerte kostnadsutviklingen i fravær av utvikling i saksmengde er illustrert i figuren under.

Faktisk og justert vekst i kostnader til kapittel 466: særskilte straffesaksutgifter



Dersom vi også justerer for den delen av veksten vi kan forklare med økt saksmengde og økt andel saker med tolker og bruk av sakkyndige justeres veksten i særskilte straffesaksutgifter til 13 prosent fra 2008 til 2014.

Denne dekomponeringsøvelsen viser at hele 78 prosent av veksten i særskilte straffesaksutgifter kan forklares med økt saksmengde. Den resterende veksten er et resultat av befolkningsvekst, økninger i salærsatser,

strukturelle endringer og politiske prioriteringer. Handlingsrommet for eventuelle kostnadsbesparelser gjennom regelverket og hjemmelsgrunnlaget ligger altså innenfor de 22 gjenværende prosentene, men også dette tallet er antakeligvis langt lavere siden en betydelig andel av veksten i kostnader per sak kan skyldes at man fører mer kompliserte saker, har endret etterforskningsmetoder og henter inn andre typer bevis enn før.

Innenfor statsbudsjettets kapittel 466 særskilte straffesaksutgifter er den viktigste konklusjonen at utgiftene til forsvarsadvokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige øker når antall saker for domstolene øker. Derfor er det viktig at man vurderer de administrative og økonomiske konsekvensene i grundig forkant, før nye politiske prioriteringer og satsinger blir vedtatt. Man må være klar over denne tette sammenhengen mellom økt saksmengde og økte utgifter under kapittel 466. Det er også viktig at analysene av økonomiske og administrative konsekvenser gjøres grundig nok til at man evner å fange opp kostnader for andre aktører av sin egen aktivitet. Et eksempel på dette er hvordan politiet instrueres til å prioritere nye typer lovbrudd i sin etterforskning. Om man ikke samtidig nedprioriterer andre lovbrudd vil antallet saker gå opp, om politiet har tilstrekkelige ressurser. I perioden 2008 ser vi at politiet får økte ressurser i form av en økning i antall årsverk per innbygger på 8,5 prosent og en økning i antall årsverk per anmeldelse på 21 prosent. I lys av dette er det ikke overraskende at man har sett en kraftig økning i antall saker knyttet til familievold i perioden etter at etterforskning av denne typen saker ble prioritert. Når kun knappe en fjerdedel av utgiftsveksten kan knyttes til at hver sak blir dyrere, viser det at handlingsrommet for kostnadsreduksjon ved hjelp av regelverket eller hjemmelsgrunnlaget alene, er lite.

Innenfor statsbudsjettets kapittel 470 fri rettshjelp ser vi den samme utviklingen, der kostnadene i hovedsak knyttes til en økning i antall saker. Her kan man også knytte en betydelig del av utgiftsveksten til økt aktivitet gjennom endrede politiske prioriteringer og fokus. I perioden ser vi en kraftig økning i antall saker i fylkesnemndene som følge av økt aktivitet i barnevernet, hvilket igjen fører til økte kostnader til advokater, tolker og sakkyndige. Videre ser vi en økning i kostnadene til fri sakførsel i domstolene, der anker av vedtak fra fylkesnemndene og barnefordelingssaker står for hovedvekten av kostnadsøkningen. Der kostnadsøkningen skyldes en økning i antall ankesaker fra fylkesnemndene, har man et begrenset handlingsrom for å redusere kostnadene uten å gå på akkord med rettssikkerheten. Når det gjelder økningen i kostnadene til barnefordelingssaker, skyldes dette også primært at antall saker øker. Kostnadene til fritt rettsråd, justert for antall innbyggere og salærsatser, faller i perioden. Dette skyldes mest sannsynlig at inntektsgrensene for fri rettshjelp ikke har blitt justert siden 2009, og at antallet innbyggere som kvalifiserer for fritt rettsråd dermed har falt i perioden.

Om vi antar at økte kostnader som følge av en økning i antall saker er nødvendig for å opprettholde rettssikkerheten, står vi igjen med at det kun er en liten del av utgiftene som kan reduseres gjennom å endre regelverket eller hjemmelsgrunnlaget. Derfor vil det være viktig at man i fremtiden vurderer kostnadene av nye tiltak på en mer omfattende måte enn tidligere, siden økt aktivitet innen et område ofte har følger for kostnadsutviklingen innen andre områder.

Nedenfor følger tre gode eksempler som illustrerer at det ikke har blitt gjort grundige vurderinger av kostnadene når man endrer politiske prioriteringer, regelverket eller hjemmelsgrunnlaget. I NOU 2003:31 «Retten til et liv uten vold» påpekes det at det ikke finnes tilgjengelig datamateriale for kostnader under kapittel 466, fordelt på sakstype. De konkluderer med at de derfor ikke kan beregne hvilken effekt tiltak mot vold mot kvinner vil ha på de særskilte straffesaksutgiftene, men påpeker at «kostnadene må påregnes å bli betydelige¹». Vi har ikke funnet at det har blitt foretatt slike beregninger de økonomiske og administrative kostnadene av tiltak mot familievold i senere NOUer. I NOU 2006:10 «Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter» blir det

¹ NOU 2003:31 «Retten til et liv uten vold» side 217.

påpekt at utvidelsen av bistandsadvokatordningen vil medføre økte kostnader, men at de ikke lar seg tallfeste nøyaktig. Økningen i kostnadene vurderes til ikke å være vesentlige². I Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) antas det at en økning i antall saker etter § 219 ikke vil ha «vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser»³.

Det er et viktig poeng at kostnadseffektene av forslagene vurderes hver for seg, selv om det høyst sannsynlig forsterker hverandre gjensidig. Om man både gjør sakene mer kostnadskrevende ved å gi bistandsadvokatene flere oppgaver, og man samtidig øker antall saker ved å etterforske flere tilfeller av vold i nære relasjoner, vil den samlede kostnadsøkningen være større enn kostnadsøkningen av tiltakene hver for seg. Når den viktigste kostnadsdriveren innen kapitlene 466 og 470 er en økning i saksmengde, er det viktig at kostnadene under de nevnte kapitlene tas med i vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak som kan øke antall rettssaker. Dermed er det helt sentralt at man gjennomgår rutinene for registrering av saker og føring av kostnader, der målet må være at man får så detaljert og pålitelig rapportering som mulig. Et bedre datagrunnlag vil være et godt utgangspunkt for å øke presisjonsnivået på vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser.

Vi fortsetter sammendraget med å gå gjennom forslag til endringer i regelverket og hjemmelsgrunnlaget som kan redusere kostnadene, før vi kort konkluderer med å oppsummere hvilke temaer som behøver videre utredning.

Forslag til endringer i regelverket

- I etterforskningsfasen er utgangspunktet for forsvarsadvokatene at de arbeider etter stykkpris, mens bistandsadvokatene arbeider etter medgått tid. En slik forskjell i regelverket fremstår som ubegrunnet og kan være en kilde til at kostnadene øker utover det som er nødvendig. Vi anbefaler at man vurderer å innføre en stykkpris på bistandsadvokatenes arbeid i fengslingsfasen.
- Når salær oppgaver i straffesaker godkjennes i etterkant av rettssaken vil man kunne komme i en situasjon der dommeren og advokaten har forskjellig oppfatning av hva som er rimelig og nødvendig tidsbruk. En løpende forhåndsgodkjenning av salærer vi kunne gi en ramme å arbeide innenfor som kan sende et signal om hva man anser som rimelig og nødvendig tidsbruk. Ved at rammene settes på forhånd, og eventuelt vurderes jevnlig i lengre saker, vil dommere ha mulighet til å holde kostnadene nede uten å måtte avkorte salærer i etterkant. En slik ordning vil øke forutsigbarheten for advokatene siden avkortning i etterkant medfører at advokatene ikke får betalt for arbeid som allerede er utført. Vi anbefaler at en slik ordning først prøves ut gjennom en forsøksordning på et begrenset antall saker og evalueres i etterkant.
- Inntektsgrensen for behovsprøvde saker med fri rettshjelp er ikke gradert, hvilket medfører at personer som har tilnærmet lik inntekt ikke får samme bistand. Dette vil medføre at styrkeforholdet mellom personer som havner under inntektsgrensen og personer som havner over grensen blir svært skjevt. Den som har rett på fri sakførsel vil ha mulighet til å presse gjennom et svært fordelaktig forlik om motparten har lav inntekt,

² Bistandsadvokaten skal etter utvalgets forslag til nytt annet punktum i § 271 annet ledd gis rett til å stille spørsmål under bevisopptak av vitner, sakkyndige og tiltalte. Siden det dreier seg om relativt få saker, og fordi bistandsadvokatene i praksis neppe vil bruke mye av rettens tid, vil denne rettigheten etter utvalgets skjønn ikke medføre vesentlige økte kostnader. (NOU 2006:10 «Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter» side 223.

³ Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) s. 44 «Lovutkastet innebærer en revisjon og videreføring av straffeloven § 219. Siktemålet er at bestemmelsen skal bli mer brukt, noe som kan føre til at flere saker blir forfulgt av rettsvesenet. Handlingene er imidlertid straffbare etter eksisterende regelverk. Strafferammen foreslås hevet fra 2 til 3 års fengsel, noe som kan gi høyere straffer i saker om vold i nære relasjoner. Departementet legger imidlertid til grunn at et slikt utslag vil være beskjedent, siden mange saker i dag henføres under andre bestemmelser som gir en høyere strafferamme enn 2 år og antar at forslaget ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.»

men ikke kvalifiserer til fri sakførsel. Vi anbefaler at man utreder en ordning der støtten gjøres gradert og avhengig av inntekten, med full støtte for svært lave inntekter og gradvis redusert støtte for høyere inntekter.

- Det siste punktet favner bredere enn selve regelverket eller hjemmelsgrunnlaget. Vi anbefaler at man gjør en vurdering av ansvarsfordelingen mellom de aktørene som innvilger og de som utbetaler salærene. Som påpekt i rapporten ser vi flere tilfeller der en aktør godkjenner salæroppgaver eller innvilger rett på fri rettshjelp, mens det er en annen aktør som utbetaler og registrerer kostnadene. Det er et generelt råd om at den innvilgende aktøren også skal være den som registrer og regnskapsfører kostnadene, siden man ellers kan havne i en situasjon der kostnadsutviklingen går ubemerket hen, eller de som skal styre kostnadsutviklingen ikke vet hvorfor kostnadene øker.

Problemstillinger knyttet til regelverk og hjemmelsgrunnlag som behøver videre utredning

- Kostnadene knyttet til bruk av sakkyndige øker, og økningen kan ikke forklares av økt saksmengde alene. Siden bruk av sakkyndige er nødvendig i mange tilfeller er det viktig at man utreder økningen i kostnader til sakkyndige videre for å kunne vurdere om kostnadsøkningen har vært nødvendig ut fra rettssikkerhetshensyn. Det er flere mulige forklaringer på de økte kostnadene, blant annet at spørsmål om tilregnelighet tas opp i økende grad, at sakene blir mer kompliserte, eller at det er flere saker hvor det behøves spesialistkompetanse. Disse forholdene må utredes videre ved at man analyserer bruk av sakkyndige og hvordan bruken har endret seg innenfor enkeltområder over tid. Her kan et mulig utgangspunkt være kvantitative analyser av data fra LOVISA som kan utvides til å inkludere case-baserte studier av enkeltsaker.
- Siden kostnadene til bistandsadvokater per sak har økt over tid uten at hjemmelsgrunnlaget har blitt endret vil vi anbefale at man utreder dette videre. Et sentralt spørsmål er om sakene der bistandsadvokater er involvert har blitt mer komplekse eller tidkrevende av andre årsaker, eller om kostnadsøkningen skyldes at bistandsadvokatene selv bidrar til å øke timebruken. Domstolenes praksis vedrørende oppnevning av bistandsadvokater vil også være et viktig tema å analysere videre. Før man kan vurdere om økningen i utgifter til bistandsadvokater er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er man nødt til å gjennomføre en grundigere analyse av hva som driver kostnadsveksten.
- Økt bevismengde har blitt framsatt som en mulig forklaring på hvorfor kostnadene til forsvarsadvokater øker utover det man kan forklare med økt saksmengde. For å kunne se videre på mulige tiltak for å bremse kostnadsveksten, behøves en videre analyse der man både går mer i detalj på de kvantitative undersøkelsene, men også vurderer enkeltsaker. Siden bevisgjennomgangen skjer før hovedforhandlingene vil en eventuell strengere håndheving av regelverket fra dommenes side neppe gi umiddelbare effekter i form av kostnadsreduksjoner, ettersom forsvarsadvokatene går gjennom bevis før saken kommer opp. En strengere håndheving vil dermed kun ha en effekt på sikt ved at aktørene fører mindre bevis dersom de tror bevisene vil bli avskåret i retten. Derfor er det viktig å utrede hvorvidt det er mulig å effektivisere bevisgjennomgangen, og om det er mulig å gi advokatene insentiver til å gå gjennom bevis på en effektiv måte.
- Kostnadene til fritt rettsråd har blitt redusert over tid samtidig som antall innbyggere som kvalifiserer til fritt rettsråd med behovsprøving også har gått ned. Det bør derfor gjøres en videre utredning der man vurderer om det faktiske behovet for rettsråd i ikke-prioriterte saker har gått ned, eller om utviklingen over tid fører til at et økende antall innbyggere ikke får dekket sitt behov for rettsråd.

Innhold

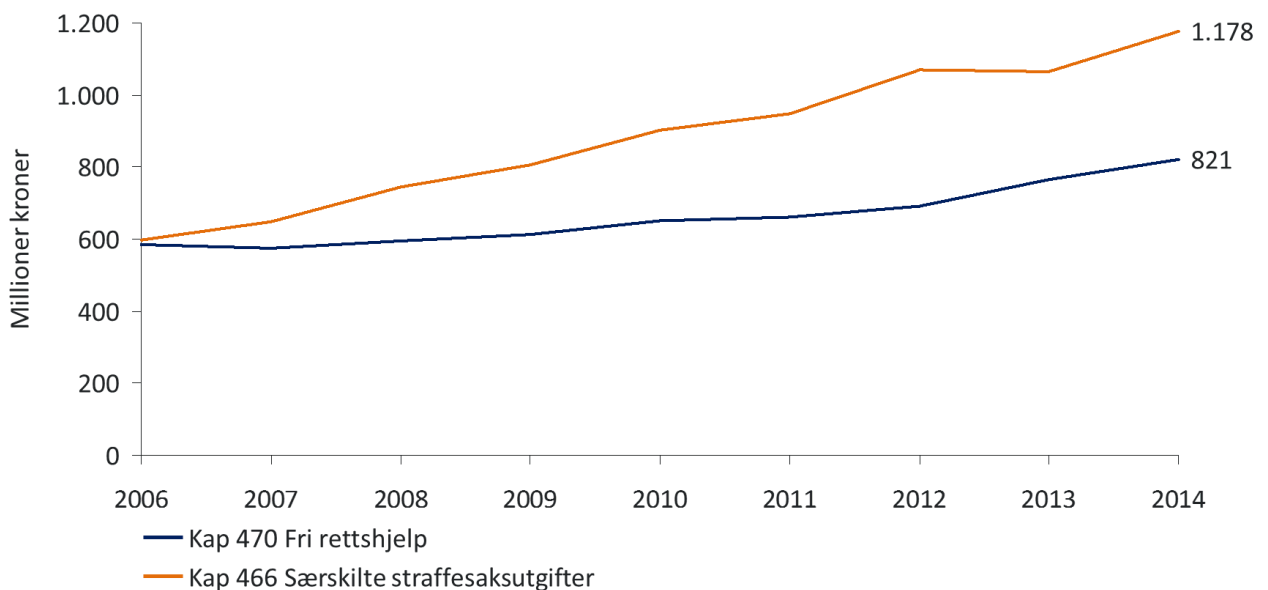
Forord	1
Sammendrag	2
1. Innledning og bakgrunn	7
1.1. Om vår analyse	9
2. Dekomponering av utgiftene til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter – deskriptiv analyse ...	12
2.1. Overordnet dekomponering mellom kapitler og poster	12
2.2. Overordnet dekomponering av de særskilte forvaltningsorganene under kapittel 470	12
2.3. Dekomponering mellom poster på kapittel 470 – fri rettshjelp	14
2.4. Dekomponering mellom poster på kapittel 466 – særskilte straffesaksutgifter	20
2.5. Vurdering av de viktigste kapitlene og postene, hvor skal vi rette fokus?	31
3. Kartlegging av mulige kostnadsdrivere	31
3.1. Strukturelle drivere	32
3.2. Politiske prioriteringer og interne prioriteringer hos aktørene	33
3.3. Insentiver	36
4. Analyse av insentivstrukturen	37
4.1. Kapittel 466 – særskilte straffesaksutgifter	37
4.2. Kapittel 470 – fri rettshjelp	39
4.3. Andre insentivproblemer	42
5. Analyse av kostnadsdrivernes betydning	44
5.1. Oppsummering av vekstbidragene	44
5.2. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	45
5.3. Fri sakførsel i sivile saker	45
5.4. Kap 466 – Særskilte straffesaksutgifter	47
5.5. Geografiske forskjeller i kostnadsutviklingen	51
5.6. Deskriptiv regresjonsanalyse	51
6. En samfunnsøkonomisk vurdering av kostnadsøkningene under kapitlene 466 og 470	58
6.1. Rettssikkerhet	58
6.2. Hvordan kan vi vurdere kostnader opp mot virkninger?	59
6.3. Virkningen av økte kostnader på samfunnsøkonomisk nytte	60
6.4. Oppsummering av kostnad-virkningsanalysen	63
Vedlegg	65

1. Innledning og bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet har opplevd at utgiftene under kapittel 466 særskilte straffesaksutgifter og kapittel 470 har økt markant i perioden 2006 til 2013. Formålet med denne analysen er å forklare utgiftsøkningen, gi et bedre grunnlag for prognoser for fremtiden og identifisere mulige regelendringer som kan dempe utgiftsveksten uten av rettssikkerheten i samfunnet reduseres. Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet mål om å øke effektiviteten i straffesakskjeden.

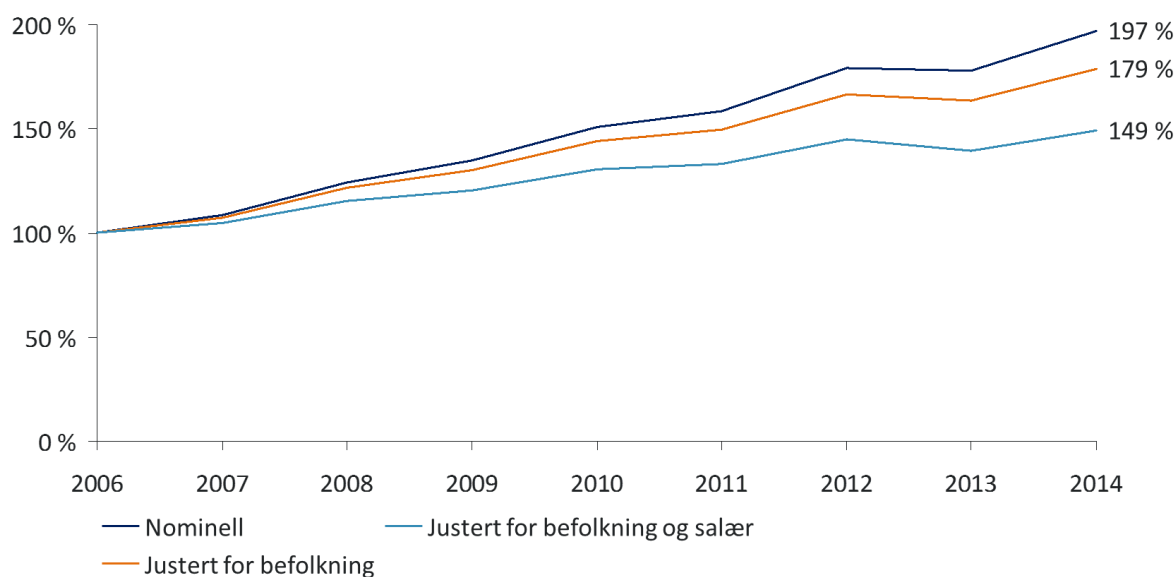
Som det går frem av figuren under har de samlede utgiftene steget fra i overkant av 1 milliard i 2006 til nær 2 milliarder i 2014. Av figuren ser vi også at det er spesielt særskilte straffesaksutgifter som har økt. I perioden har utgiftene til fri rettshjelp økt med om lag 40 prosent, mens særskilte straffesaksutgifter har mer enn doblet seg. Utgiftsveksten kan fremstå som paradoksalt, sett i lys av at antall anmeldelser hos politiet har blitt redusert i perioden idet kriminaliteten i samfunnet generelt går ned. Utgiftsveksten, særlig innen særskilte straffesaksutgifter, kan altså ha en annen forklaring enn omfang av saker alene. Slik det er påpekt i beskrivelsen av oppdraget, er det grunn til å tro at endringen også kan forklares med sakstype, sakenes kompleksitet, endringer i hjemmelsgrunnlag i perioden, endringer i utforming og forvaltning av ordningene, pris- og kostnadsvekst mv.

Figur 1 - Justis- og beredskapsdepartementets utgifter over kap. 466 og kap. 470 i perioden 2006-2013.

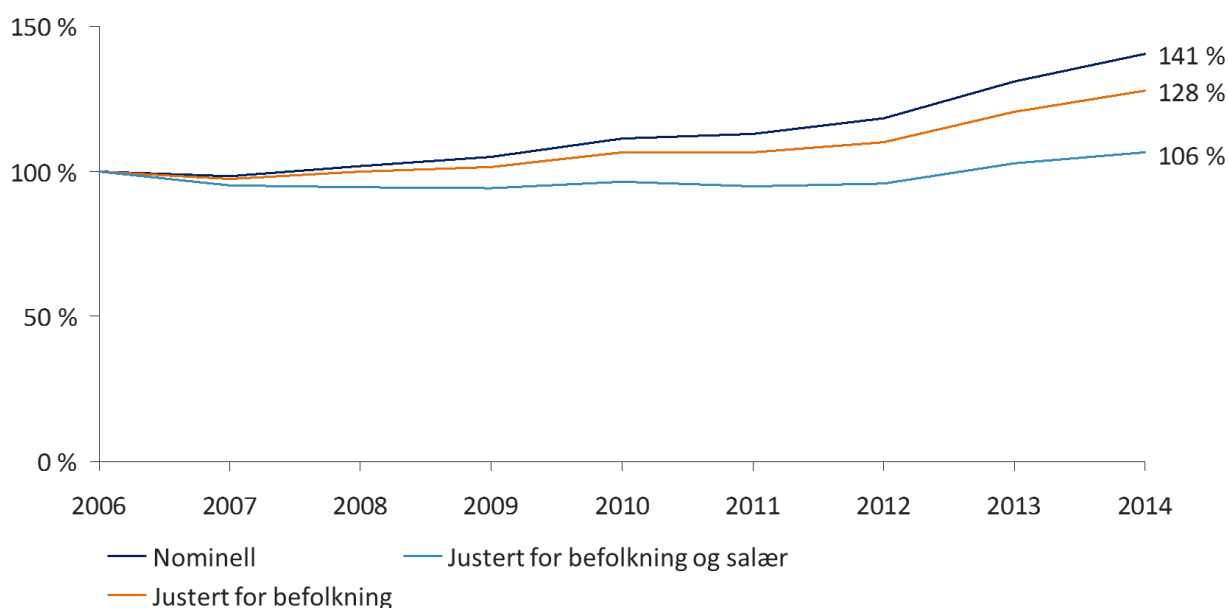


Isolert sett er en nominell økning i utgifter som er sterkere enn veksten i sakstilfang å forvente gitt at både befolkningen og priser øker. For å få et mer riktig bilde av den reelle økningen justerer vi derfor utgiftene for innbyggertall og nivå på den offentlige salærsatsen til advokater og tolker, som er den største utgiftsposten til sakene. Den justerte kostnadsutviklingen vises for særskilte straffesaksutgifter og fri rettshjelp hver for seg i figurene under.

Figur 2 - Justis- og beredskapsdepartementets utgifter under kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter, 2006-2014, justert for befolkning og salærsats. (Kilde: Statsregnskapet 2007-2015, SSB, JBD, 2015)



Figur 3 - Justis- og beredskapsdepartementets utgifter under kap. 470 Fri rettshjelp, 2006-2014, justert for befolkning og salærsats. (Kilde: Statsregnskapet 2007-2015, SSB, JBD, 2015)



Mye av utgiftsøkningen kan altså forklares ved at vi blir flere og at salærsatsen øker, befolkningen har økt med rundt 11 prosent i perioden og salærsatsen med 20 prosent. De reelle utgiftsøkningene har derfor vært på rundt 50 prosent for straffesaker og 6 prosent for fri rettshjelp. Det er driverne bak denne økningen vi vil identifisere og forklare i den videre analysen. Fordi vi kun har detaljert regnskapsdata tilgjengelig fra 2008, vil de fleste av analysene være avgrenset til perioden 2008-2014. Vi presenterer alle videre analyser med tall som er justert for befolkning og utvikling i salærsats, fordi dette gir det mest riktige bildet av den reelle kostnadsøkningen.

I tillegg til å forklare kostnadsøkningen er et hovedmål med analysen å identifisere områder med «sløsing», der det synes rom for effektivisering av praksis uten at det vil påvirke rettssikkerheten i samfunnet. En del av kostnadsøkningen vil skyldes strukturelle endringer i samfunnet som vi ikke kan påvirke, samt politiske prioriteringer som har ført til ønsket høyere ressursbruk. Vi skiller ut slike drivere for så å stå igjen med et restledd der vi kan anta at det er effektiviseringspotensial. Analysene gjøres trinnvis etter følgende struktur.

I kapittel 2 dekomponerer vi utgiftene på sakstype og utgiftspost for å identifisere de største vekstbidragene.

I kapittel 3 presenterer vi en kartlegging av kostnadsdrivere basert på intervjuer med representanter for relevante aktørgrupper.

I kapittel 4 gjennomfører vi en analyse av insentivstrukturen basert på insentivteori knyttet opp mot praksis som vi har fått beskrevet i intervju og fra sekundærkilder.

I kapittel 5 analyserer vi de ulike kostnadsdrivernes betydning ved en videre dekomponering og regresjonsanalyse.

I kapittel 6 gjør vi en samfunnsøkonomisk vurdering av kostnadsøkningen ved å vurdere endringen i rettssikkerhet som har blitt oppnådd som et resultat av kostnadsøkningen.

1.1. Om vår analyse

Vår analyse går i korte trekk ut på å identifisere hvilke faktorer som kan ha påvirket kostnadsutviklingen innen fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter, for så å dekomponere kostnadsutviklingen på en måte som gir innsikt i hvilke faktorer som kan forklare kostnadsutviklingen over tid. En faktor som fører til økte kostnader vil vi omtale som en kostnadsdriver.

I den innledende fasen av analysen kartlegger vi mulige kostnadsdrivere ved at vi foretar en teoretisk analyse og intervjuer med et utvalg relevante aktører. I den teoretiske analysen ser vi på regelverket og praksis knyttet til godkjenning av salærer og hvordan forskjellige aktører i straffesakskjeden løser sine oppgaver. I intervjuene har vi gjennom samtaler med et bredt utvalg representanter for relevante aktører fått et innblikk i hva de oppfatter som mulige kostnadsdrivere.

Etter at vi har kartlagt mulige kostnadsdrivere foretar vi en statistisk analyse av regnskapsdata fra domstolene koblet sammen med informasjon om sakene fra domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa. Det er i denne delen av analysen vi forsøker å vurdere hvor viktige de forskjellige driverne er for den totale kostnadsøkningen. Her er det verd å merke seg at vi ikke kan gi en nøyaktig beregning av effekten av enkelte elementer i regelverket eller hjemmelsgrunnlaget. Målet med analysen er heller å forsøke å ta ut den delen av veksten som skyldes strukturelle drivere eller er et resultat av politikk på andre områder.

Til slutt gjør vi en vurdering av hvilket handlingsrom man har for å redusere kostnader til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter uten at det går på bekostning av rettssikkerheten eller andre hensyn som ligger til grunn for ordningene.

Intervjuer

Hensikten med intervjuene i dette prosjektet er å få innspill fra en bred gruppe aktører på hva som kan være mulige drivere bak kostnadsveksten og eventuelle nyttegevinster av kostnadsøkningene. I løpet av perioden august 2015 til januar 2016 intervjuet vi 17 personer som dekket følgende aktører:

- Forsvarsadvokater
- Bistandsadvokater
- Tingrettsdommere
- Ledere for kontrollkommisjoner
- Politi
- Statsadvokat
- Konsulenter i domstolsadministrasjonen
- Rådgiver i Sentralenheten for fylkesnemndene
- Rettshjelpsansvarlige hos Fylkesmenn
- Frivillig saksbehandler for gratis rettshjelpstiltak

Vi har benyttet intervjuene til å trekke frem mulige kostnadsdrivere, men vi har ikke benyttet intervjuene som en kvalitativ analyse i streng forstand. Med det mener vi at man vi benytte intervjuene til å stake ut kursen for videre statistiske analyser av kostnadsdriverne. Vi har også benyttet intervjuene til å trekke fram mulige forklaringer der den statistiske analysen ikke gir entydige svar, men vi må advare mot å konkludere entydig på bakgrunn av det informantene rapporterer. Dette skyldes at vi ikke har intervjuet en stor nok gruppe og at vi ikke har strukturert intervjuene på en slik måte at funnene er generaliserbare.

Kvantitative data

For de statistiske analysene har vi sammenstilt data fra Nasjonalregnskapet, regnskapsdata fra alle Norges domstoler og fylkesnemnder, saksdata fra saksregistersystemet «LOVISA» som påtalemyndighetene bruker, samt saksdata på Fritt Rettsråd som rapportert av fylkesmennene

Det er ulike rapporteringspraksis hos de forskjellige organene, slik at analysene spenner seg over ulike tidsperioder. For de overordnede analysene på kapitelpost har vi hentet ut tall fra Nasjonalregnskapet og ser på perioden 2006-2014, som i utgangspunktet er perioden for analysen. I den videre regnskapsanalysen der vi bryter kostnadene ned på saksområder og kostnadstype studerer vi perioden 2008-2014⁴, fordi det er i denne perioden Domstolsadministrasjonen har systematisert regnskapsdata. For de enkle analysene på fritt rettsråd ser vi på perioden 2011-2014, fordi det er da det var data tilgjengelig.

Om inndeling av lovbrudds-/saksområder

I saksregistersystemet er det registrert over 600 typer lovbrudd på kapittel 466, og over 200 sakstyper på kapittel 470. Rubrikken for lovbrudd/område synes å være et fritekstfelt hvor det ikke er systematikk i om man fører opp paragraf i loven eller beskriver lovbruddet/området. Vi har derfor gjort et omfattende tekstsøk der vi har gruppert inn i til sammen 20 ulike områder for kapittel 466 og 9 områder for kapittel 470. For nærmere beskrivelse se vedlegg.

For kapittel 466 er det i om lag 10 prosent av sakene registrert flere lovbrudd på samme sak, der det på det meste var registrert 17 ulike lovbrudd på ett saksnummer. Sakene har også om lag 10 prosent av totalbeløpet, så det er ikke slik at mange lovbrudd per sak gir dyrere saker. Fordi lovbruddene ikke er rangert etter viktighet i saken

⁴ I de overordnede analysene for 2006-2014 er 22.juli-saken inkludert i datamaterialet. Kostnadene påløp i all hovedsak i 2012 så den påvirker ikke den totale veksten fra 2008 til 2014 nevneverdig. I de detaljerte regnskapsanalysene 2008-2014 har vi likevel for enkelthetsskyld tatt ut 22. juli-saken da vi anser den som støy som ikke bidrar til å forklare utviklingen.

har vi ikke noe forutsetning for å skille ut «hovedlovbrudd». I slike saker har vi derfor fordelt kostnadene likt utover de ulike lovbruddene. Dette kan føre til at enkelte lovbruddsområder får tildelt noe uriktige kostnader, eksempelvis hvis en finner at en tiltalt for sedelighet også har begått svindel, så vil deler av kostnadene til offerets bistandsadvokat også bli ført på vinning. For kapittel 470 er hver sak kun kategorisert på ett område.

Etter kategoriseringen sitter vi fortsatt igjen med en del saker som ikke har registrert saksområde. Det er ikke obligatorisk å registrere område hverken på tvistesaker eller enedommersaker. I tillegg kan det tenkes at saker som aldri går til tiltale ofte ikke får registeret område. For kapittel 470 er det spesielt mange saker med ukjent saksområde i 2008, og vi har derfor valgt 2009 som baseår for analysene her. For kapittel 466 var det en stor andel ukjente saksområder gjennom hele perioden, så her har vi benyttet oss av data på type krav som er registrert på de ukjente sakene, for å kategorisere de ukjente. Eksempler på kravtyper er «Dommeravhør av barn», «Oppnevning av bistandsadvokat», og «Fengsling», som alle gir en indikasjon på hva slags sakstype det er snakk om.

For kapittel 466 har vi i regresjonsanalysene tatt ut domstoler som har spesielt stor andel ukjente saksområder i 2008, da vi ikke kan utelukke at veksten i de øvrige saksområdene her vil skyldes bedre registrering.

Dekomponering og regresjoner

Ved å dekomponere veksten kan vi få en oversikt over hvor kostnadene øker og ta ut veksten som skyldes kjente faktorer. Ved å dekomponere veksten trinnvis får vi til slutt isolert den delen av veksten som gjenstår etter at man har tatt ut effekten av kjente drivere eller faktorer som ikke er påvirkbare gjennom regelverket eller hjemmelsgrunnlaget. Dekomponeringen tjener også den hensikt å identifisere de områdene vi anser som viktigst for å forklare kostnadsveksten og som vi dermed må analysere grundigere.

I forlengelsen av dekomponeringen gjennomfører vi en regresjonsanalyse der målet er å skille mellom vekstbidragene fra økning i antall saker og økning i kostnader per sak. Etter at vi har kjørt regresjoner på aktør- og saksområdenivå kan vi beregne kostnadsutviklingen i en tenkt situasjon der antall saker ikke øker. Det er denne kostnadsutviklingen som representerer handlingsrommet man har når ved å endre regelverket, praktiseringen av regelverket eller hjemmelsgrunnlaget for å redusere kostnadene eller bremse kostnadsutviklingen.

Hvordan kan vi tolke resultatene?

Vårt generelle råd er at man skal være varsom med å tolke statistiske analyser som årsakssammenhenger. I dette tilfellet gjelder dette spesielt, siden kostnadsøkningen over tid er et resultat av en rekke prosesser som foregår samtidig. Det er for eksempel svært krevende å identifisere om kostnadene per sak øker som følge av at en aktør driver opp timebruken eller om kostnadene øker som følge av at sakene endrer karakter blir mer komplekse. I tillegg påvirker faktorer hverandre. Man kan for eksempel tenke seg at bruk av tolker gjør at forsvarsadvokatene bruker mer tid per sak siden kommunikasjonen går langt tregere. Eksemplene er tilfeldige, men illustrerer at det er svært vanskelig å identifisere nøyaktig hvor stor kostnadsøkningen som skyldes regelendringer og endret praksis, endringer i hjemmelsgrunnlaget eller at bistandsadvokater går ut over sitt mandat (for eksempel).

Rapporten må i all hovedsak brukes for å identifisere de områdene der man ser at potensialet for innsparinger er størst, men eventuelle tiltak må vurderes hver for seg og vil i de aller fleste tilfellene kreve ytterligere utredning av mulige negative konsekvenser for rettssikkerheten.

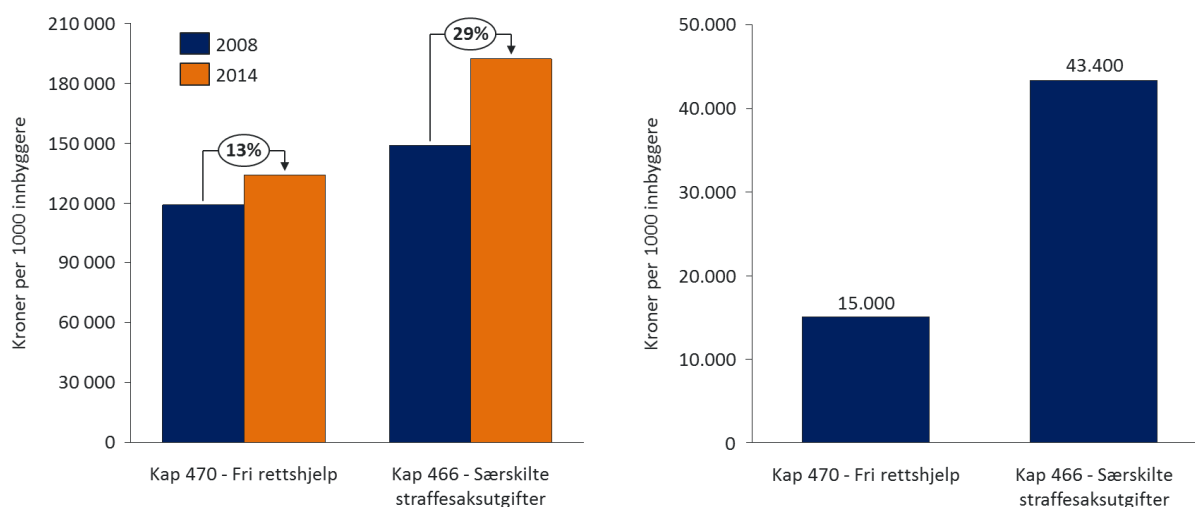
2. Dekomponering av utgiftene til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter – deskriptiv analyse

I dette kapittelet gjør vi først en overordnet dekomponering av veksten i utgifter på kapitlene 470 og 466 fra 2008 til 2014, og finner at de to har hatt en reell kostnadsøkning på henholdsvis 13 og 29 prosent. Kapittel 470 dekomponeres videre ned på forvaltningsorgan⁵, der vi finner at det er fri sakførsel i sivile saker i domstolene og fylkesnemndene som driver kostnadsveksten mens de øvrige organene får reduserte utgifter i perioden. For fri sakførsel gjør vi en dekomponering på saksnivå, og finner at det er overprøving av tvangsvedtak fra fylkesnemndene og saker etter barneloven som utgjør de klart største vekstbidragene. Kapittel 466 dekomponeres på type kostnader og saksområde. Vi finner at utgiftene til bistandsadvokat har økt mye i perioden, samt at utgifter til saker under §219 (familievold) har økt betydelig fra 2008 til 2014.

2.1. Overordnet dekomponering mellom kapitler og poster

Som vi så innledningsvis er statens utgifter til straffesaker og fri rettshjelp på rundt 2 milliarder kroner i 2014. Rundt 821 millioner er til fri rettshjelp og 1,2 milliarder til særskilte straffesaksutgifter. En overordnet dekomponering av utgiftene i perioden 2008-2014 justert for befolkningsutvikling og salærsats viser en 13 prosents økning i utgifter til fri rettshjelp mens særskilte straffesaksutgifter øker med 29 prosent. Av den totale utgiftsøkningen i tidsrommet 2008-2014 utgjør straffesaker nesten tre fjerdedeler.

Figur 4 – a) Vekst i utgifter 2008-2014 fordelt på kapittel b) Vekstbidrag 2008-2014. Begge justert for befolkningsvekst og salærsats. (Kilde: Statsregnskapet)



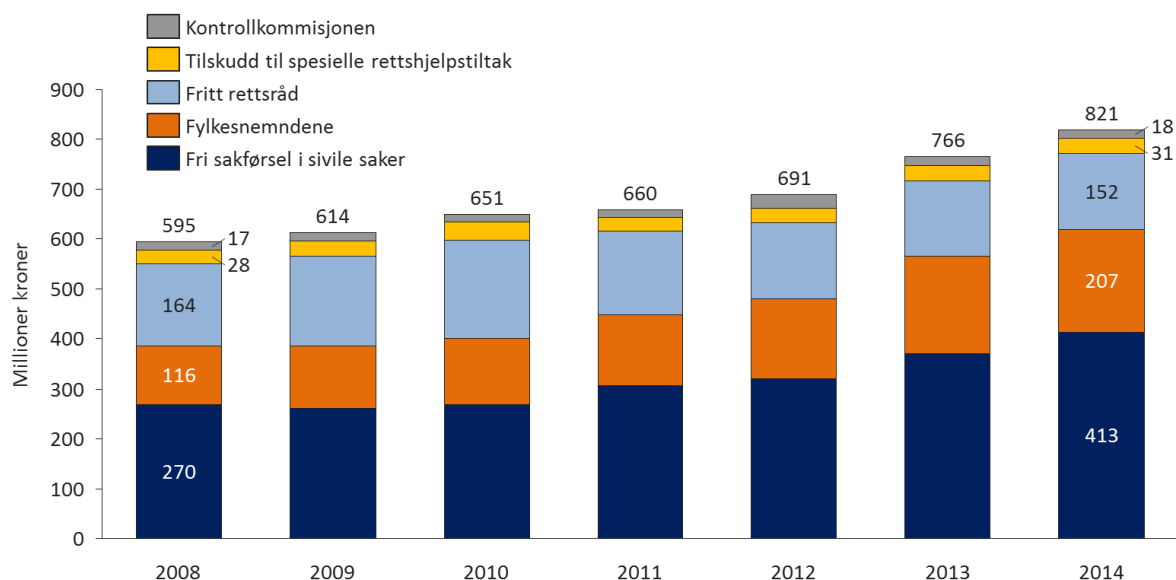
2.2. Overordnet dekomponering av de særskilte forvaltningsorganene under kapittel 470

Utgiftene under kapittel 470 – Fri rettshjelp utgjorde 821 millioner kroner i 2014, og påløper i flere ulike forvaltningsorganer. Disse inkluderer kontrollkommisjonene for psykisk helsevern, fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, fritt rettsråd, fri sakførsel i sivile saker i domstolene, samt tilskudd til spesielle

⁵ Det er ulik rapporteringspraksis i de ulike forvaltningsorganene, slik at vi viser dekomponering fra ulike inndelinger og tidsperioder avhengig av tilgjengelig data.

rettshjelpstiltak som Jusbuss og Jusformidlingen. Kostnadene på kapittel 470 de siste årene fordeler seg som vist i figuren under.

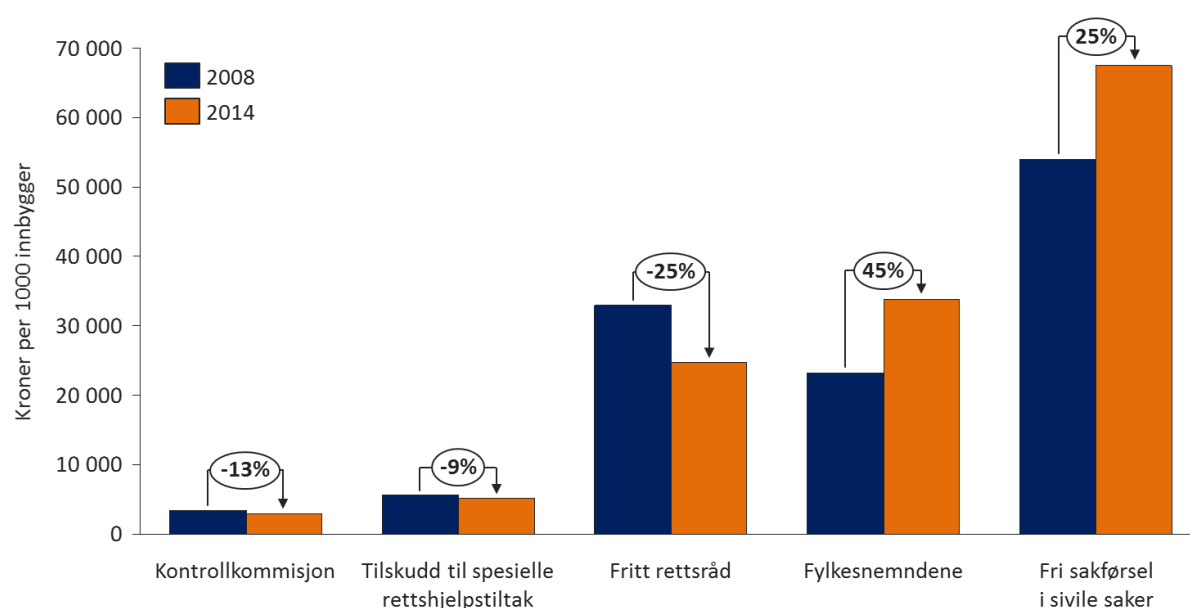
Figur 5 - Kostnader på kapittel 470 fordelt på organ
(Kilde: Statsregnskapet, Sentralenheten for fylkesnemndene, Domstolsadministrasjonen)



Vi ser at fri sakførsel i domstolene og saker i fylkesnemndene utgjør de største utgiftspostene under fri rettshjelp i 2014. Fritt rettsråd utgjorde tidligere en betydelig større andel av utgiftene, men denne posten har blitt nominelt redusert i perioden 2008-2014.

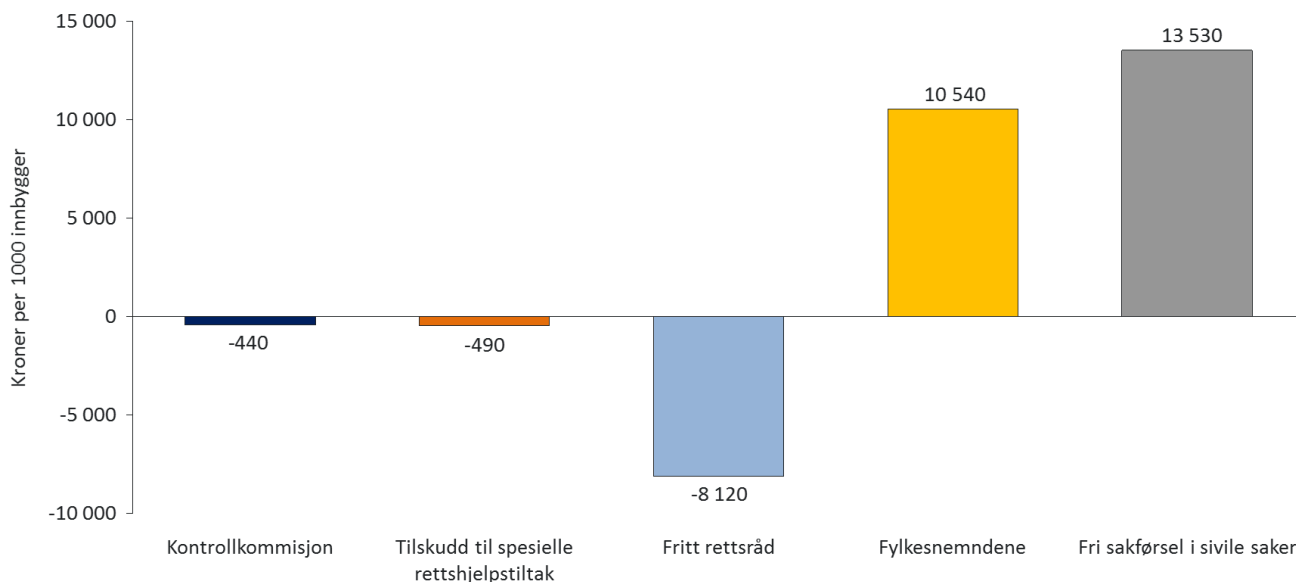
Figurene nedenfor viser den reelle kostandsendringen fra 2008 til 2014, der at alle beløp er justert for befolkning og salærsats.

Figur 6 - Vekst i utgifter til kapittel 470 fri rettshjelp 2008-2014, fordelt på organ.
(Kilde: Statsregnskapet, DA, Sentralenheten for fylkesnemndene.)



Vi ser at utgiftsveksten på kapittel 470 har er ujevnt fordelt over de ulike organene. Både utgifter til kontrollkommisjon, fritt rettsråd og spesielle rettshjelpstiltak blir redusert i perioden, mens utgiftene i fylkesnemndene og domstolene øker mye. Figuren under viser de totale vekstbidragene fra de ulike organene.

Figur 7 - Vekstbidrag fra de ulike organene under kapittel 470 - Fri rettshjelp.
(Kilde: Statsregnskapet, DA, Sentralenheten for fylkesnemndene)



2.3. Dekomponering mellom poster på kapittel 470 – fri rettshjelp

Her går vi igjennom kostnadstypene på de ulike forvaltningsorganene for å identifisere hva som driver kostnadsutviklingen. Rapporteringen er fragmentert og de ulike organene har forskjellig rapporteringspraksis. Vi presenterer det tallmaterialet vi har fra de enkelte og supplerer med innsikt fra intervjuene.

2.3.1. Fritt rettsråd

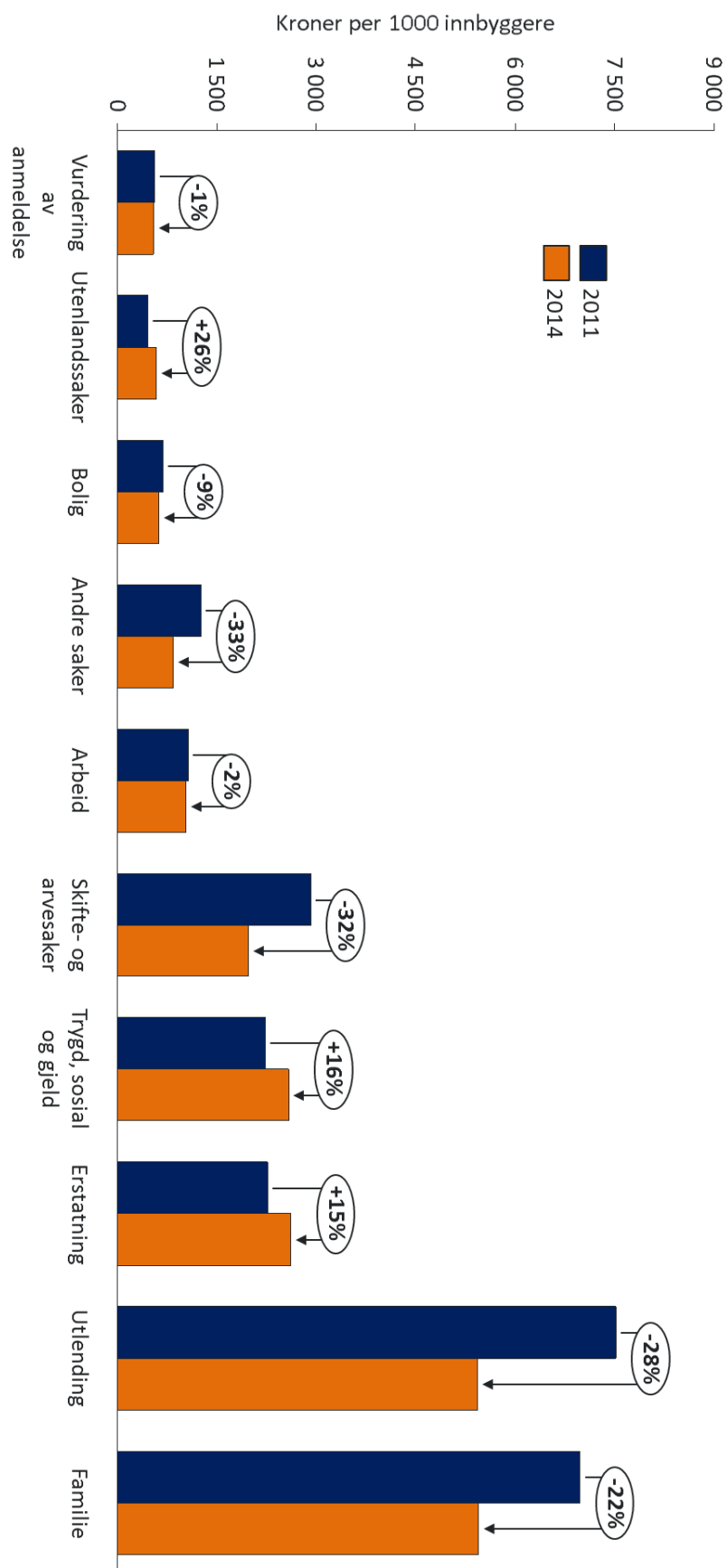
Fritt rettsråd er juridisk bistand utenfor domstolene. Ordningen er i utgangspunktet behovsprøvd, med en nominell inntektsgrense som ikke har blitt endret siden 2009, men det gis også fritt rettsråd uten behovsprøving innenfor en rekke områder. I 2014 var statens samlede utgifter til fritt rettsråd på rundt 152 millioner kroner og utgjorde i underkant av 20 prosent av de totale kostandene under kapittel 470. Som vi har sett har utgiftene til fritt rettsråd blitt både nominelt og reelt redusert fra 2008 til 2014.

For årene 2011 til og med 2014 har Statens Sivilrettsforvaltning statistikk på saksområder, og vi viser kostnadsutviklingen for de ulike rettsområdene i figuren under. Figuren etter viser saksområdenes bidrag til den totale veksten. Vi ser at de fleste sakstyper får reduserte utgifter i perioden, med unntak av utenlandssaker⁶, trygde/sosial-saker og erstatningssaker. Utlending- og familiesaker utgjør til sammen over halvparten av kostnadene, og vi ser at disse reduseres betraktelig i perioden.

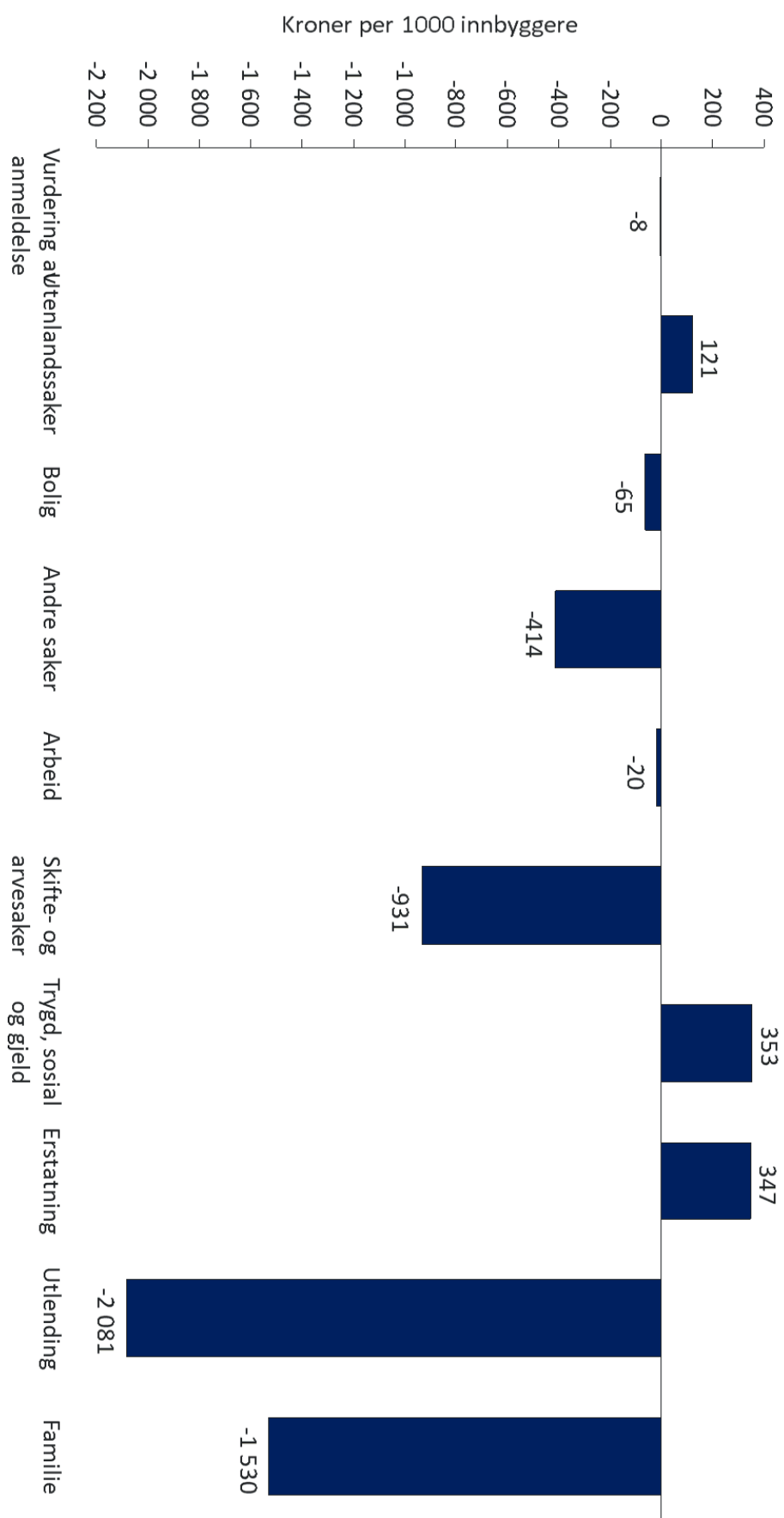
Siden fritt rettsråd ikke får økte kostnader i perioden omtaler vi det ikke videre i analysen av kostnadsdrivere.

⁶ Saker som skjer i utlandet, inkl. barnebortføring til utlandet og saker til EMD

Figur 8 - Endring i utgifter til fritt rettsråd fordelt på sakstype, 2011-2014, justert for befolkning og salærsats.
(Kilde: Statens sivilrettsforvaltning)



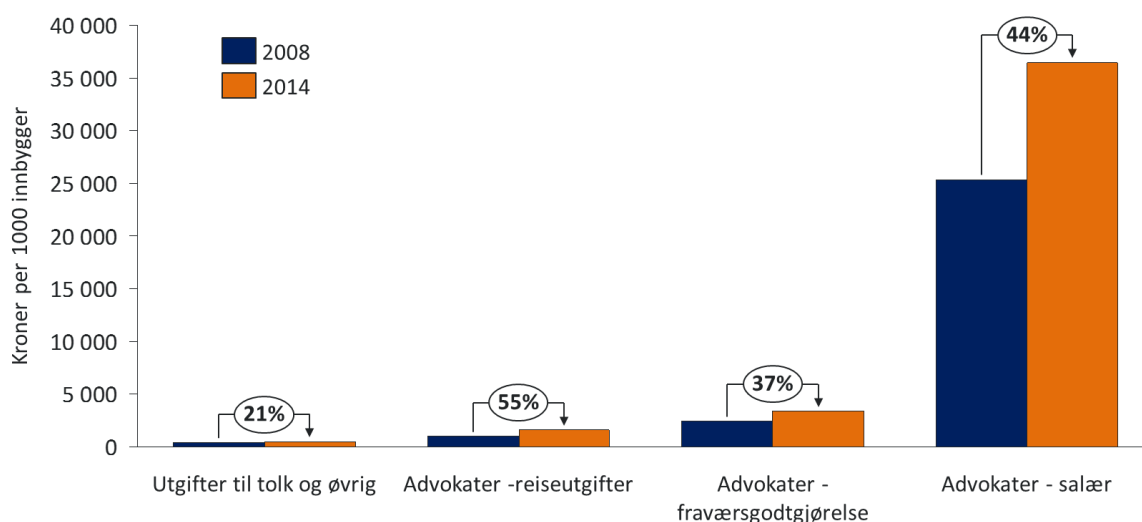
Figur 9 - Vekstbidrag fordelt på sakstype, 2011-2014, justert for befolkning og salærsats (Kilde: Statens sivilrettsforvaltning)



2.3.2. Fri sakførsel i fylkesnemndene

Direkte berørte aktører i saker for fylkesnemndene har rett på fri rettshjelp uavhengig av inntekt. Advokathjelp blir innvilget ved stykkpris i ordinære forhandlingsmøter, men kan gå over i medgått tid når timetallet overstiger stykkprisen med mer enn 50 prosent. I andre tilfeller, som klager over akuttvedtak, blir advokathjelp innvilget etter medgått tid. Utgiftene til saker i fylkesnemndene var på 207 millioner kroner i 2014 og utgjorde omtrent en fjerdedel av de totale utgiftene under kapittel 470. Utgiftene i fylkesnemndene har som vi har sett hatt en markant økning. Data på hvilke saksområder som øker er ikke tilgjengelig, men utgiftspostene blir rapportert til sentralenheten og er presentert i figuren under. Som vi ser består utgiftene i all hovedsak av salær til advokatene og det er også dette som driver kostnadsveksten.

Figur 10 - Dekomponering av kostnader for saker i fylkesnemndene, og vekst 2008-2014
(Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene, 2015)



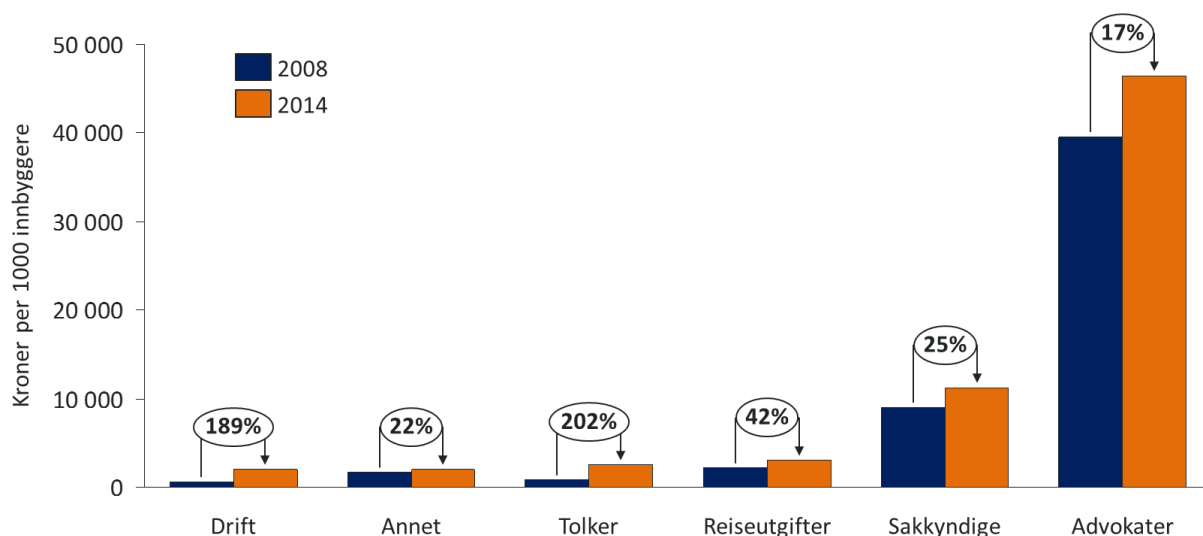
2.3.3. Fri sakførsel for domstolene

Fri sakførsel i sivile saker er innvilget både med behovsprøving og uten behovsprøving, avhengig av område. For eksempel er ankesaker fra fylkesnemndene ikke behovsprøvd og dermed uavhengige av inntekt. Fri sakførsel for domstolene er ikke omfattet av stykkprisforskriften, og blir således alltid godtgjort etter medgått tid. Sivile saker inkluderer ankesaker fra fylkesnemndene samt tvistesaker privatpersoner seg imellom eller mellom privatpersoner og offentlige eller private foretak. Utgiftene til fri sakførsel var på 413 millioner kroner i 2014, og utgjorde halvparten av kostnadene under kapittel 470. I dette avsnittet dekomponerer vi kostnadene til fri sakførsel på utgiftspost og på saksområder.

Dekomponering på utgiftspost

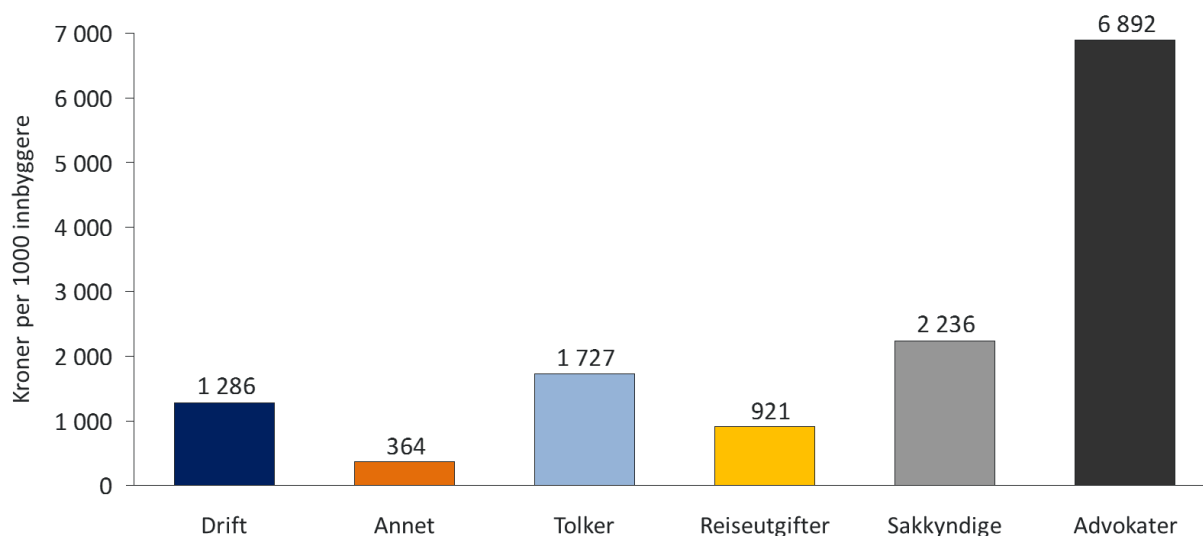
I figuren under dekomponerer vi utgiftene på utgiftspost og ser på veksten i perioden 2008-2014.

Figur 11 – Dekomponering av kostnader for fri sakførsel i sivile saker på utgiftspost⁷, og vekst 2008-2014.
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Vi ser at kostnadene til advokat er svært dominerende, men at utgifter til tolk, sakkyndige og reising øker mer relativt til andelen av kostnadene. Dette gir en indikasjon på at det kan være en endring i sakstyper, at sakene blir mer komplekse eller at sakene behandles annerledes enn før.

Figur 12 - Vekstbidrag fra de ulike utgiftspostene, 2008-2014
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



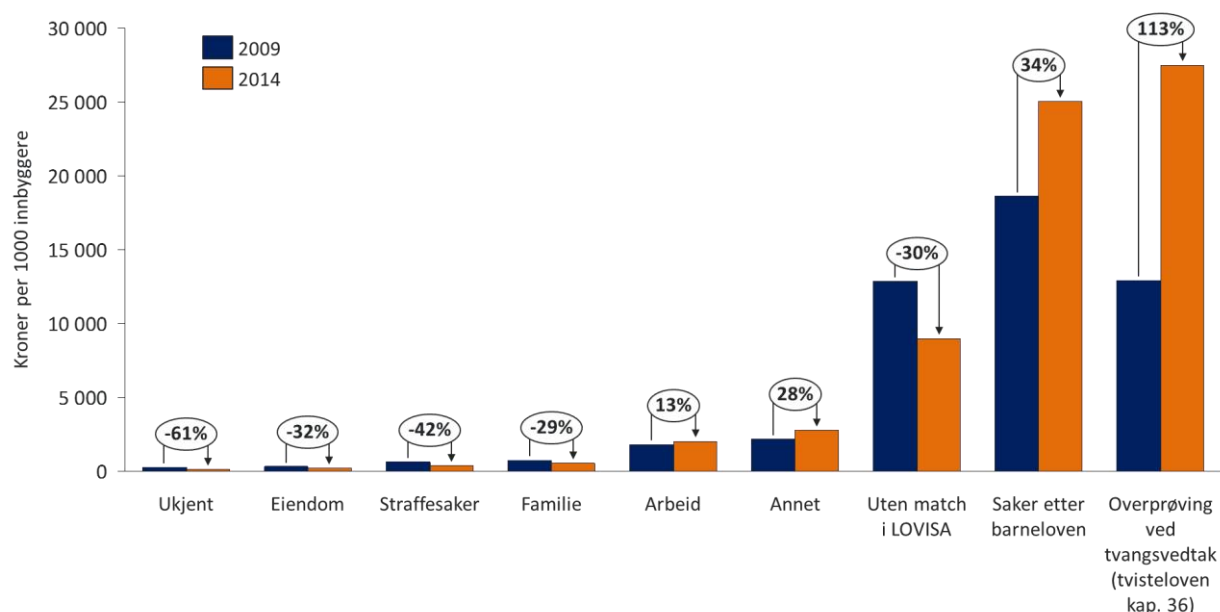
Dekomponering av kostnader på saksområde

De fleste sakene føres i saksregistersystemet LOVISA, hvor det finnes informasjon om sakstype på de fleste saker. Dekomponering på saksområde og vekst 2009-2014⁸ er presentert i figurene under.

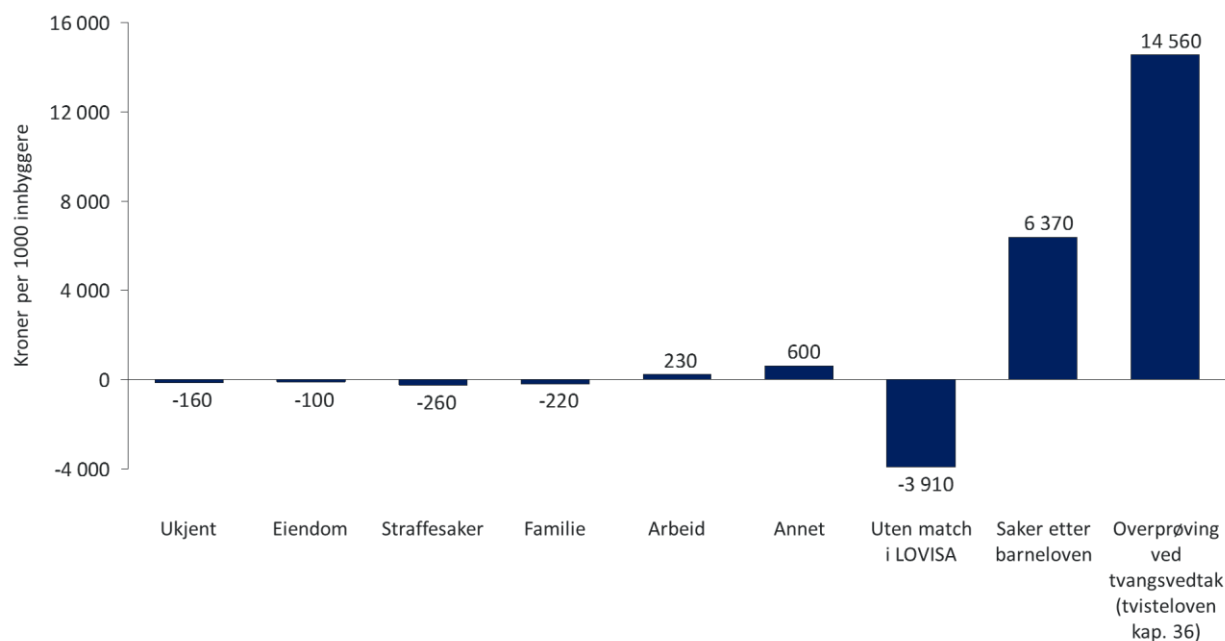
⁷ «Annet» inkluderer arbeidsgiveravgift, partsutgifter, saksomkostninger, andre utgifter og andre salærutgifter. «Drift» inkluderer faste utgifter til tolk, sakkyndige, meddommere m. fl. Under kapittel 47001.

⁸ Vi bruker 2009 som basisår på grunn av svært mangelfull rapportering i 2008.

Figur 13 - Dekomponering av kostnader for fri sakførsel i sivile saker på saksområde, og vekst 2009-2014
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Figur 14 - Vekstbidrag fra de ulike saksområdene, 2009-2014 (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Vi ser at kostnader til overprøving av tvangsvedtak fra fylkesnemndene og saker etter barneloven øker markant fra 2009 til 2014, og er de eneste merkable kostnadsdriverne. Det er også verd å merke seg at kostnadene knyttet til saker vi ikke får match på i LOVISA faller, mest sannsynlig grunnet bedre rapportering. Man kan dermed mistenke at noe av økningen i kostnader på enkeltområder skyldes bedre rapportering, men det vil uansett ikke forklare på langt nær all veksten i saker etter barneloven og ankesaker om tvangsvedtak.

2.3.4. Kontrollkommisjonene for psykisk helsevern

Utgifter til kontrollkommisjonen for psykisk helsevern er delt mellom helse- og omsorgsdepartementet og Justis og beredskapsdepartementet, der JBD betaler salæret og andre omkostninger til pasientenes advokater. Salæret blir fastsatt av kontrollkommisjonenes ledere etter medgått tid, men fungerer i praksis som stykkpris da det er klare normer for timebruk. Lederne av kontrollkommisjoner som Menon har snakket med sier de fleste salæroppgavene er på under 10 timer. Salæret blir utbetalt av fylkesmennene. Utgiftene til kontrollkommisjonen utgjør cirka 2 prosent av kapittel 470, og er estimert til rundt 18 millioner kroner i 2014. I følge fylkesmenn og ledere av kontrollkommisjoner er utgiftene relativt stabile over tid, og vi legger derfor ikke vekt på dem i den videre analysen.

2.3.5. Tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak

Tilskuddene til spesielle rettshjelpstiltak som studentforeningenes gratis rettshjelp (JusBuss og Jusformidlingen) er politisk bestemt og utenfor vårt mandat å vurdere.

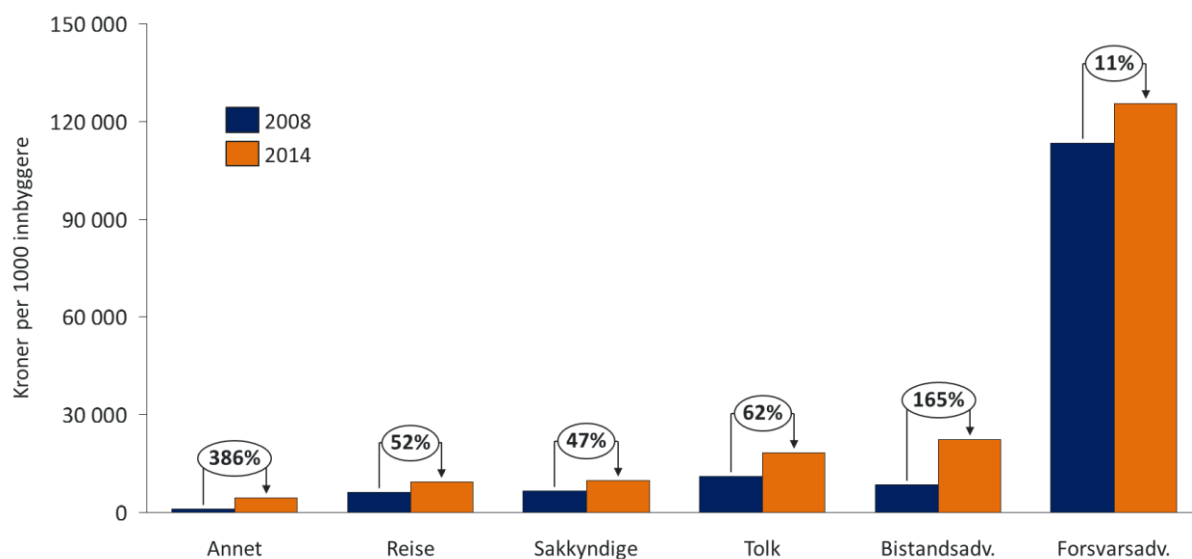
2.4. Dekomponering mellom poster på kapittel 466 – særskilte straffesaksutgifter

Kapittel 466 dekker domstolenes utgifter til juridisk bistand i straffesaker til personer som er siktet eller tiltalt for en forbrytelse, er fornærmede i saken eller fornærmedes pårørende. Utgiftene under kapittel 466 beløp seg til nærmere 1,2 milliarder i 2014. I dette avsnittet dekomponerer vi kostnadene til straffesaksutgiftene på utgiftspost for å se hvilke aktører i sakene som får økte utbetalinger fra domstolene og på saksområder for å identifisere hvilke typer lovbrudd kostnadene kan knyttes til.

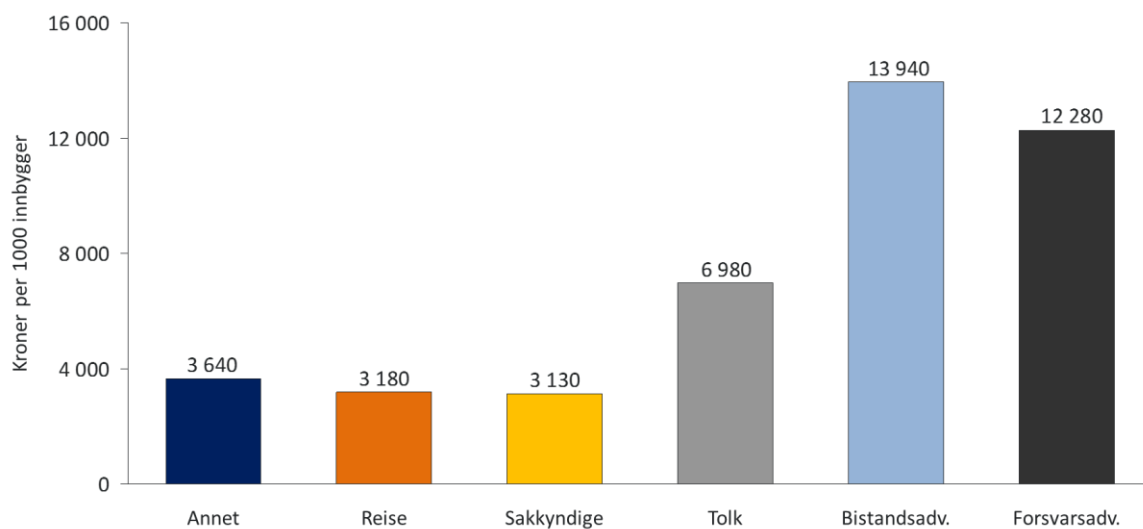
2.4.1. Dekomponering av utgifter på utgiftspost

Straffesakene generer kostnader til forsvarsadvokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker under kapittel 466. I tillegg påløper det andre utgifter som reise. Figurene under viser utvikling i kostnader til de ulike kostnadspostene fra 2008-2014 og hvor mye hver bidrar til den totale utgiftsveksten.

Figur 15 – Dekomponering av kostnader for straffesaker og vekst 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Figur 16 - Vekstbidrag fra de ulike utgiftspostene, 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, (2015))



De aller fleste sakstypene vil ha utgifter til forsvarsadvokater, så økningen til denne posten er et relevant referansepunkt. Dersom typen saker, egenskaper ved de tiltalte eller måter sakene blir behandlet på er lik over tid skal utgiftsveksten til de andre aktørene være proporsjonal med utgiftsveksten til forsvarsadvokater. Vi ser imidlertid at utgiftene til samtlige andre aktører øker mye mer enn utgifter til forsvarsadvokater, der bistandsadvokater øker spesielt mye i perioden. Også utgifter til tolk, sakkyndige og reiser øker mye i perioden. Dette kan indikere at det er en endring i type saker som behandles og/eller at det er en endring i måten man behandler sakene på. Dette undersøkes nærmere når vi dekomponerer vekst på saksområder.

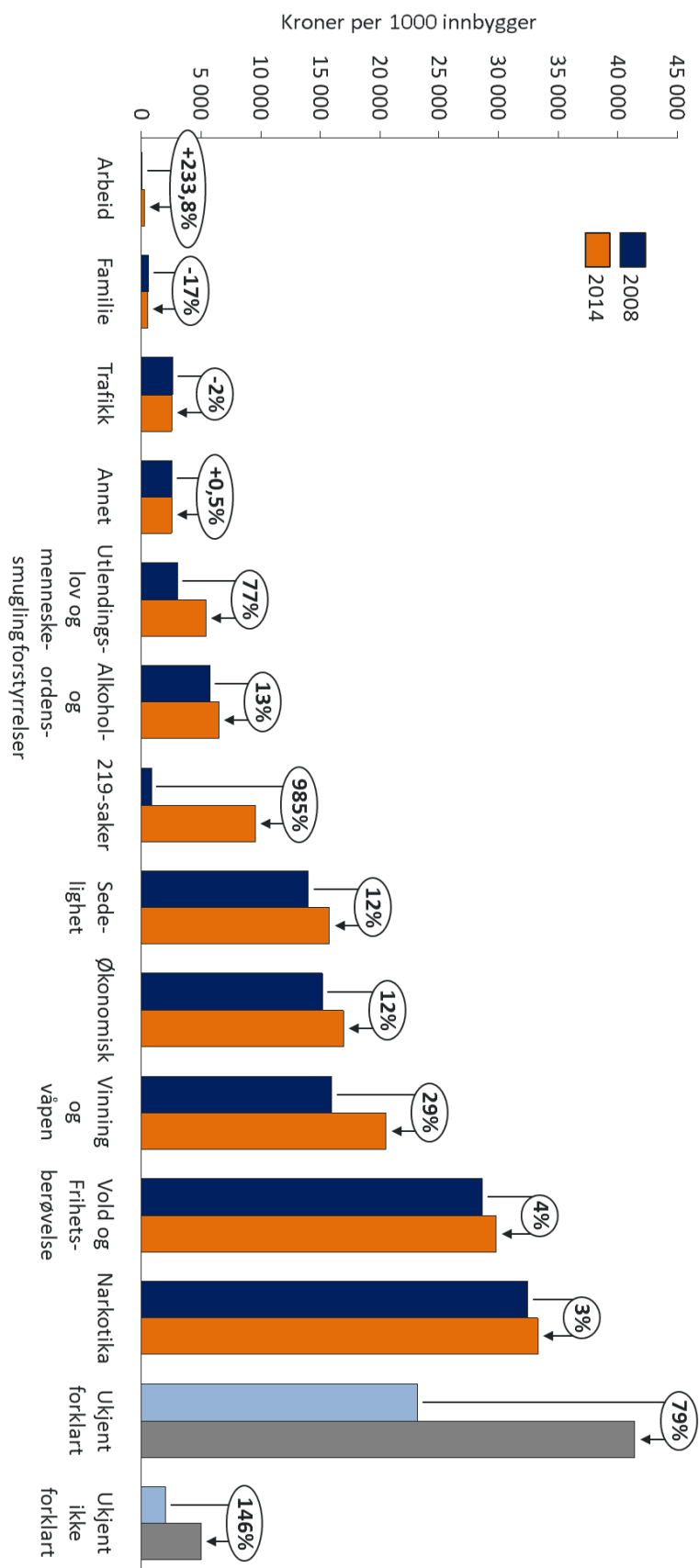
2.4.2. Dekomponering på saksområde

Det opprettes saker i domstolene på mange ulike lovbrudd, som vil ha ulik kostnadsstruktur avhengig av faktorer som hyppighet, alvorlighet og aktører involvert i sakene. I LOVISA er det registrert over 600 forskjellige lovbruddsområder, og vi har delt disse inn i 12 ulike kategorier. Figurene under viser utgiftsvekst på disse 12 lovbruddstypene og ukjente saker (se boks), samt hvor mye hvert område bidrar til den totale veksten.

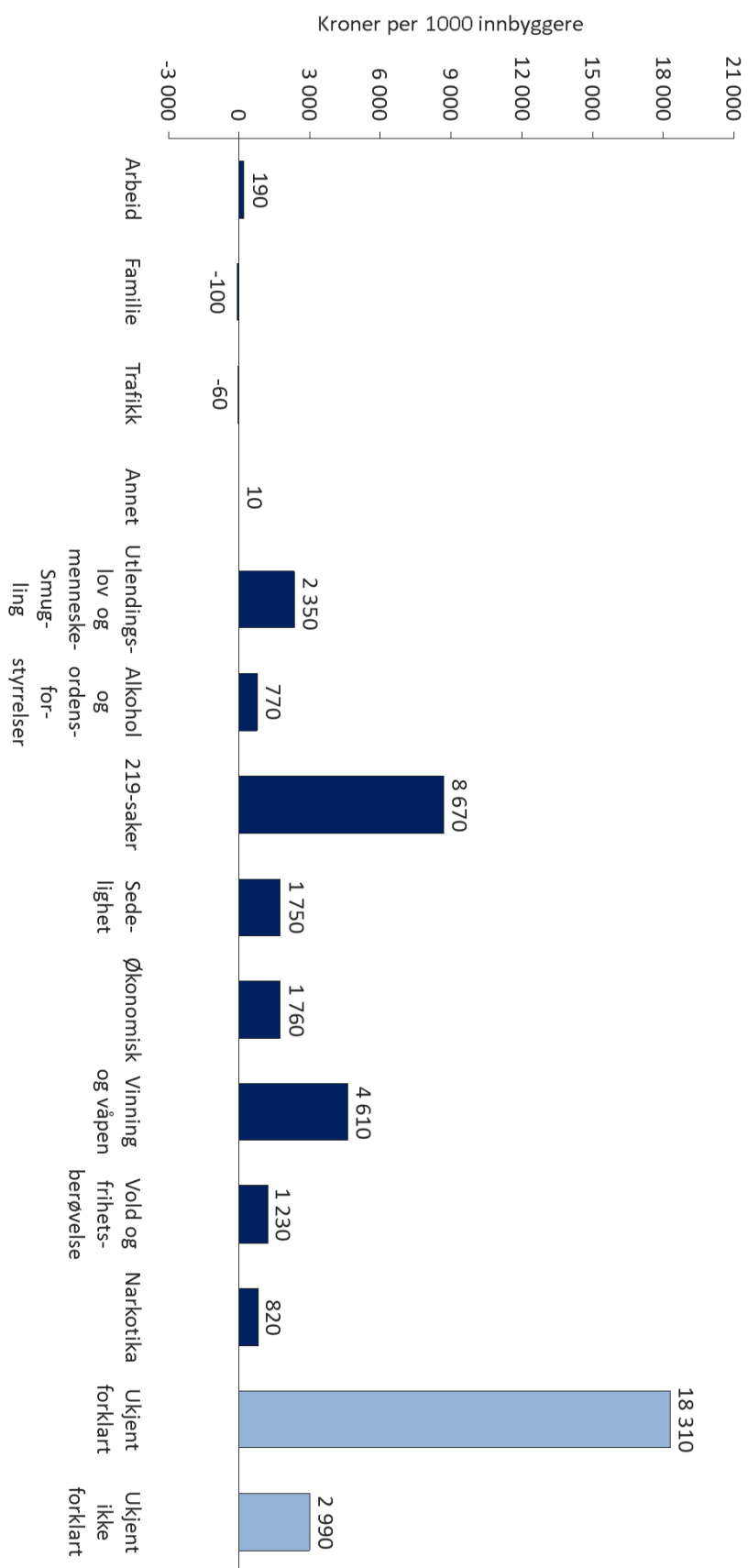
Om saksområde i saksregisteret LOVISA

De fleste av straffesakene er enten meddommersaker eller enedommersaker. Alle sakene føres i saksregistersystemet LOVISA der det fylles inn informasjon som saksområde (type kriminalitet), saksbehandlingstid og kravtype (aktør eller del av rettsprosess som faktureres). Det er imidlertid noen utfordringer med dette datamaterialet. For det første er det noe mangelfull rapportering om lovbruddstype på tvers av saker. For det andre er det ikke obligatorisk å føre saksområde på enedommersaker, slik at mye informasjon mangler her. Enedommersaker er omfatter forskjellige typer saker som kan ha spilt forskjellige roller i kostnadsutviklingen i perioder. En gruppe enedommersaker er enklere rettsprosedyrer som behandles av kun én fagdommer og som regel uten vitneforklaringer. Slike saker vil gjerne være tilståelser med strafferamme på under 10 års fengsel. En annen type enedommersaker er saker som er knyttet opp til større saker som befinner seg i en etterforskningsperiode. De viktigste eksemplene på slike saker er fengslingsmøter, oppnevning av forsvarer under etterforskning og oppnevning av bistandsadvokat under etterforskning. At vi har mangelfull informasjon om saksområde i LOVISA-registeret for denne typen saker må antas å skyldes at slike saker i liten grad føres med et saksområde. Da det ikke er noen kobling i LOVISA mellom enedommersaker under etterforskningen og en senere hovedforhandling, er det ikke mulig å avlede saksområdet fra det som registreres på hovedforhandlingen. Vi betegner alle sakene uten registrert lovbruddsområde videre som «ukjente saker». Ved å se på type krav som er registrert på sakene kan vi likevel si noe overordnet om sakstype, spesielt om det er ordinære saker som føres som enedommersaker eller om det er fengslingsmøter eller forsvarer-/bistandsadvokatoppnevninger i knyttet til

Figur 17 – Utvikling i straffesakskostnader 2008-2014 fordelt på saksområde.
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, Menon, 2015)



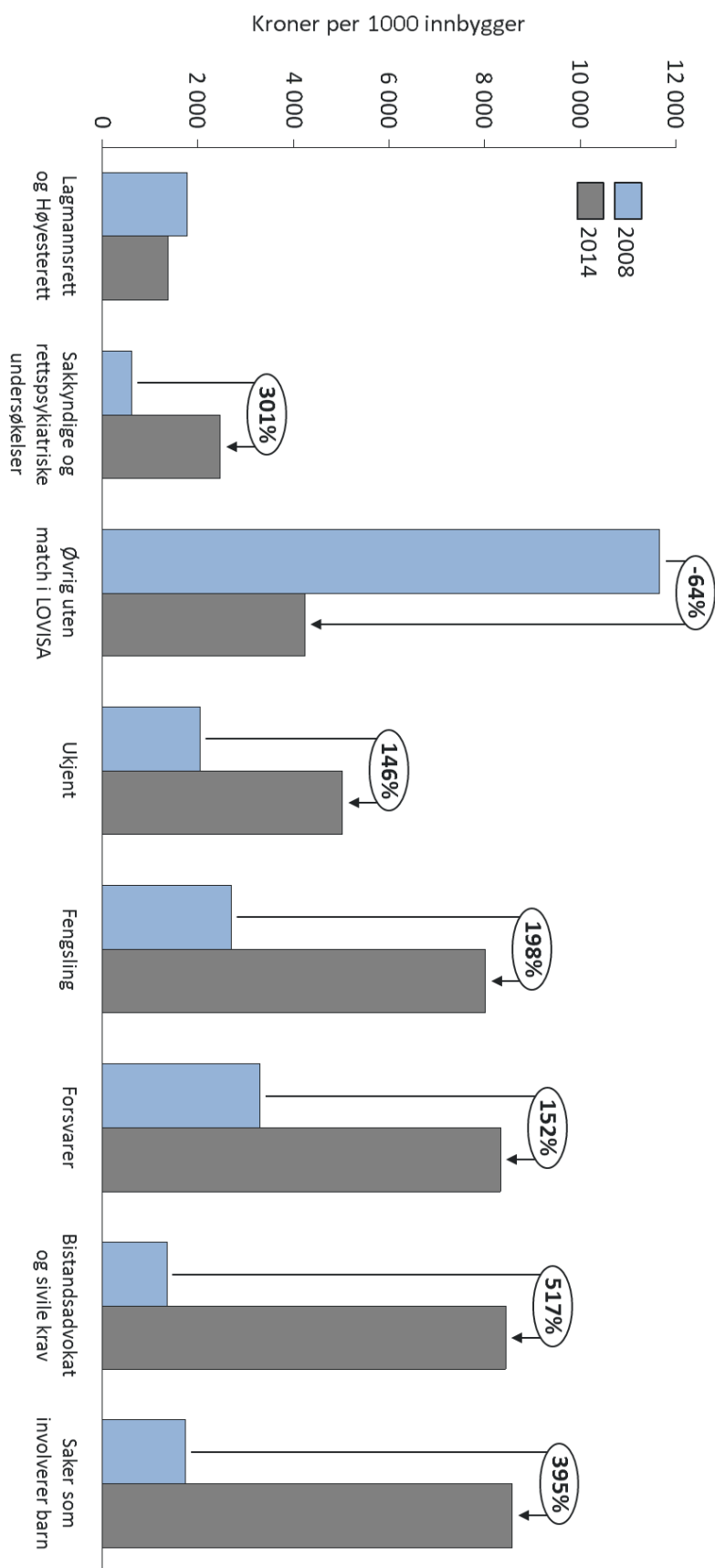
Figur 18 - Vekstbidrag 2008-2014 fra de ulike saksområdene. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, Menon, 2015)



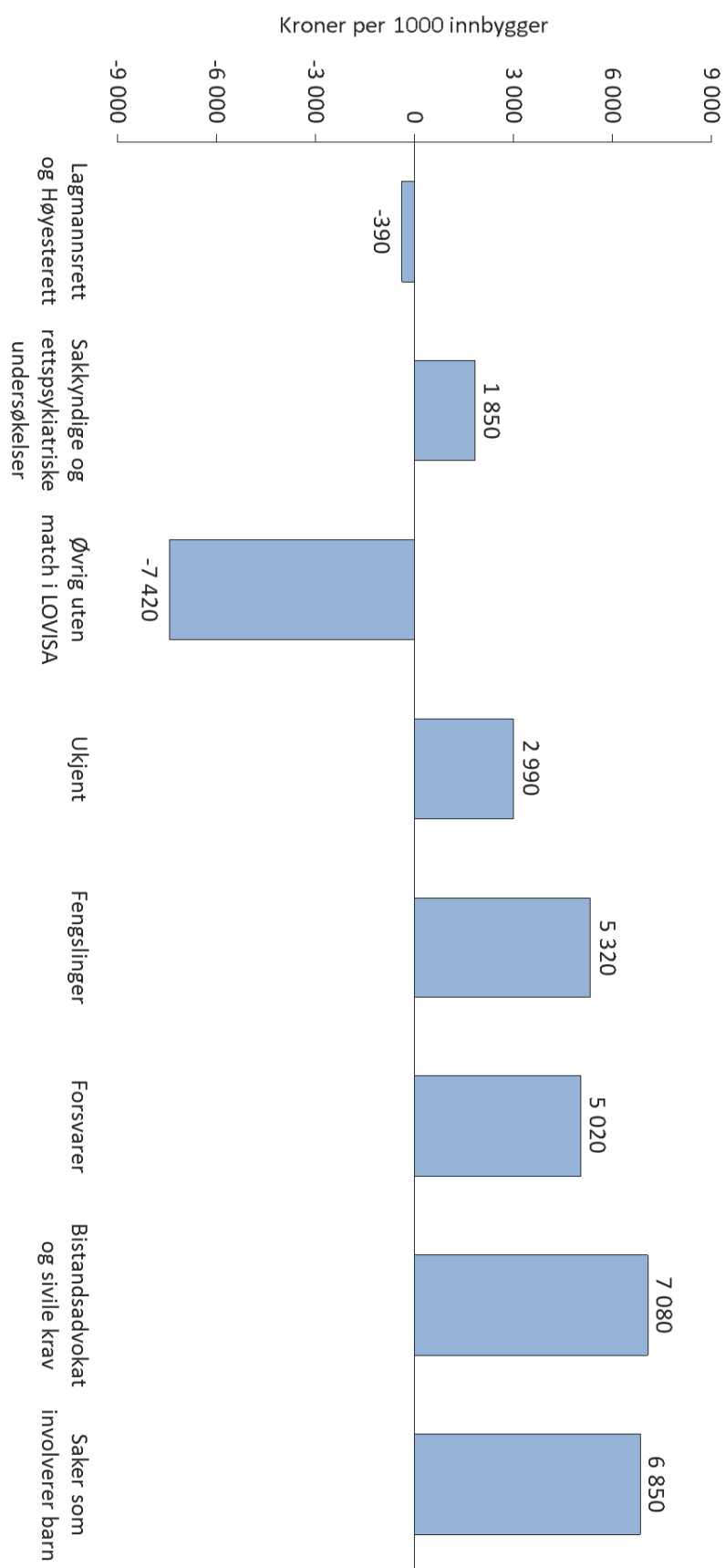
I figurene på de to foregående sidene ser vi at det er sakene etter §219 skiller seg ut med høy vekst. Det området har en nær ti-dobling av kostnader fra 2008 til 2014, og har dermed økt med 8 670 kr per 1000 innbyggere fra 2008 til 2014. Sakene vi har kategorisert som «Vinning og våpen» har også hatt en sterk kostnadsøkning i perioden, og står for det nest største vekstbidraget av de kjente saksområdene.

Vi ser også at kostnader til saker registrert uten saksområde har økt kraftig. Det er godt mulig at dette er enedommersaker knyttet til andre straffesaker der det påløper kostnader i etterforskningsfasen. Ved å se på type krav har vi kartlagt hvilke typer saker det dreier seg om, og vi dekomponerer veksten i figurer på de to neste sidene. Vi kan ikke skille salærkrav fremmet av forsvarere i ordinære enedommersaker fra salærkrav knyttet til oppnevninger under etterforskning, men kostnadene knyttet til fengslingsmøter vil mest sannsynlig fange opp forsvarerbistand under etterforskning der den siktete er fengslet. At denne kategorien øker sterkt, samtidig som at kategorien som inneholder oppnevning av bistandsadvokat og kategorien som inneholder dommeravhør av barn øker, tyder på at det er enedommersaker i etterforskningsfasen som står bak en vesentlig del av økningen. Økningen i denne kategorien er trolig en direkte effekt av flere saker generelt. Vi ser at kostnader til saker som involverer barn, samt saker med bistandsadvokat og sivile krav har økt spesielt mye i perioden 2008-2014. Her er det trolig mange saker i etterforskningsfasen som er knyttet til §219-saker eller sedelighetssaker, som er områder som øker i perioden. I tillegg er det mulig at innføringen av barnehus har medført økte kostnader til avhør av barn og at dette har en direkte effekt på kostnadsutviklingen.

Figur 19 – Utvikling i kostnader på saker registrert uten saksområde, og vekst 2008-2014.
(Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Figur 20 - Vekstbidrag fra sakene registrert uten område, 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



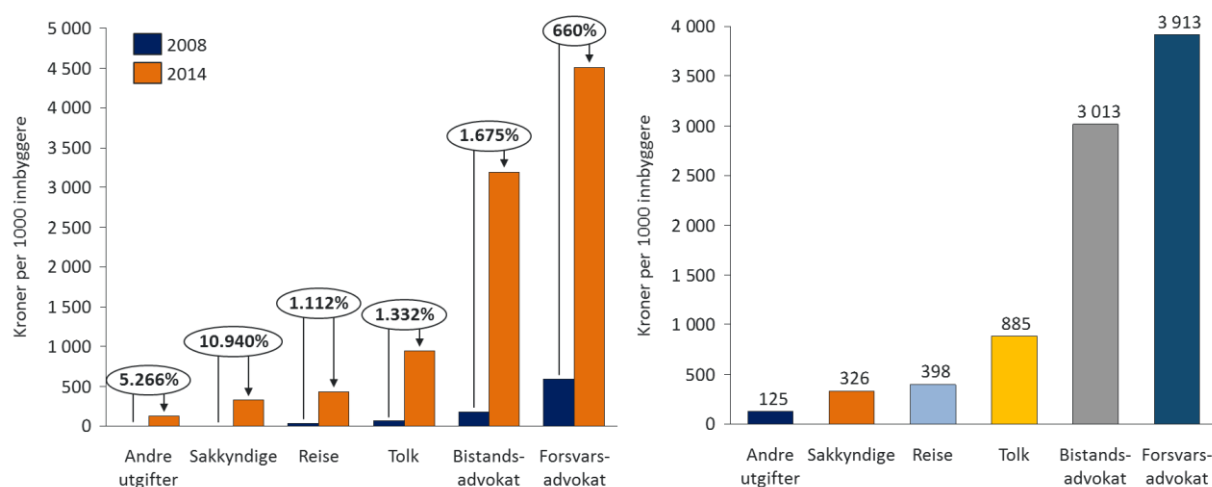
2.4.3. Dekomponering av kostnadskategori på de saksområdene som har størst reell vekst

I dette delkapittelet ser vi nærmere på de saksområdene med størst vekst i perioden ved å bryte kostnadsveksten ned på aktør eller regnskapspost.

§219-saker

Som vi har sett har §219-saker hatt en eksepsjonelt sterk utgiftsvekst i perioden. Figurene under viser en dekomponering av §219-saker på utgiftspost og hver posts totale vekstbidrag. Det er tydelig at dette saksområdet må ha økt kraftig i perioden i form av økt saksmengde, men samtlige andre poster har langt sterkere vekst enn forsvarsadvokat. Dette tyder på økt bruk av bistandsadvokat, tolk og sakkyndige, samt økt reiseaktivitet, eventuelt at økningen i antall saker har skjedd i form av flere kostnadskrevenne saker.

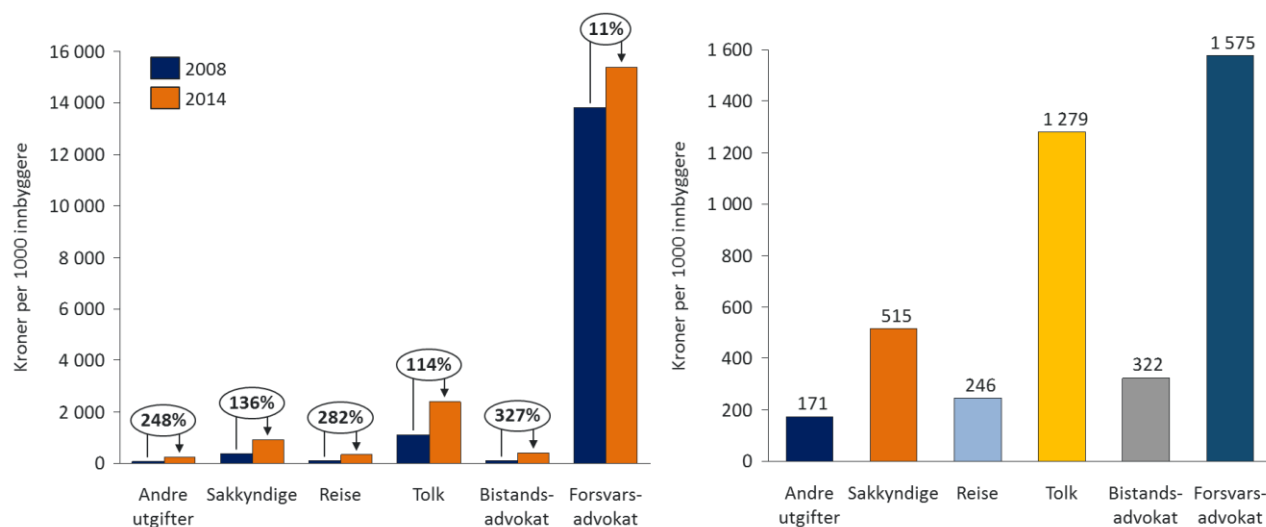
Figur 21- Dekomponering av §219-saker på utgiftspost og vekst 2008-2014, b) Utgiftspostenes totale vekstbidrag 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Vinning og våpen

Saker vi har kategorisert som vinning og våpen har også hatt en markant kostnadsvekst i perioden 2008-2014. Figurene nedenfor viser utgiftene dekomponert på utgiftspost for årene 2008 og 2014, samt de totale vekstbidragene til de ulike postene i perioden 2008-2014. Også for denne sakstypen er det trolig snakk om en økning både i mengde saker og hver enkelt sak har blitt dyrere i snitt. Bruk av sakkyndige, tolk og bistandsadvokat ser ut til å øke i sakene. Tolkeutgiftene er spesielt kostnadsdrivende for denne sakstypen.

Figur 22 - Dekomponering av vinning og våpen-saker på utgiftspost og vekst 2008-2014, b) Utgiftspostenes totale vekstbidrag 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)

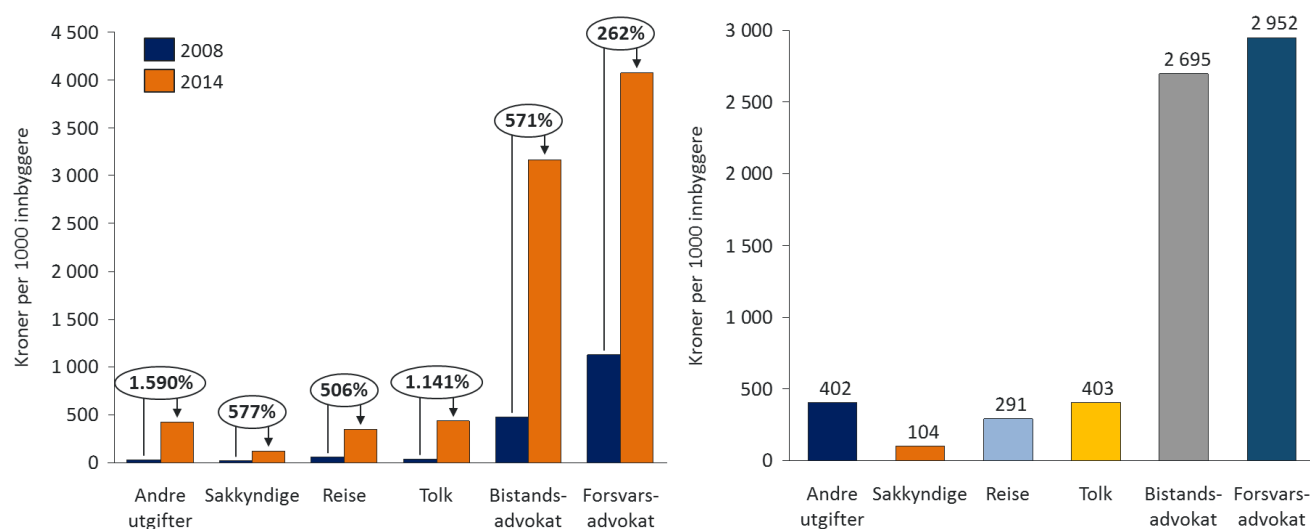


Saker som involverer barn

Blant sakene som er registrert uten saksområde har saker som involverer barn hatt sterkest utgiftsvekst i perioden. Figurene nedenfor viser utgiftene dekomponert på utgiftspost for 2008 og 2014, samt de totale vekstbidragene til de ulike postene i perioden 2008-2014. Som for de øvrige sakene er det snakk om både en økning i saksmengde, økt bruk av bistandsadvokat og økt bruk av spesialkompetanse som sakkyndige og tolker. Kostnadsstrukturen ligner på den vi ser i §219-saker over.

Dette er i stor grad saker i etterforskningsfasen knyttet til dommeravhør av barn. Mest sannsynlig ser vi en økning i antall saker som skyldes at straffesaker der dommeravhør benyttes, men også en økning i bruk av dommeravhør, tolker og bistandsadvokater.

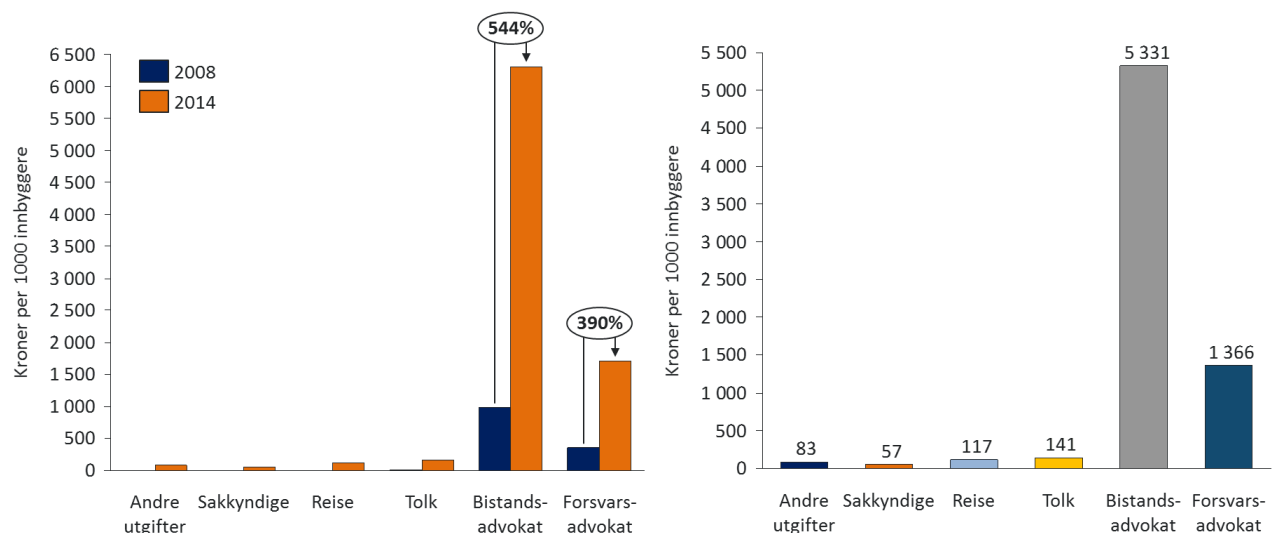
Figur 23 - Dekomponering av ukjente sakstyper som involverer barn på utgiftspost, og vekst 2008-2014, b) Utgiftspostenes totale vekstbidrag 2008-2014. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Bistandsadvokat og sivile krav

Ukjente saker som involverer bistandsadvokat og/eller sivile krav i straffesaker har vært nest mest kostnadsdrivende totalt, etter §219-saker. Figurene nedenfor viser utgiftene til slike saker dekomponert på utgiftspost for 2008 og 2014, samt de totale vekstbidragene til de ulike postene i perioden 2008-2014. Utgifter til bistandsadvokat er langt større enn de øvrige utgiftspostene. De relativt lave utgiftene til forsvarsadvokat indikerer at det her er snakk om en blanding av forskjellig typer saker. Antakeligvis er det hovedsakelig saker med ofre som har rett på bistandsadvokat under etterforskning der kun bistandsadvokaten føres på saksnummeret. I tillegg kan det være saker der knyttet til særskilt behandling av sivile krav, der både bistandsadvokater og forsvarsadvokater føres på samme saksnummer. Dette kan typisk være sedelighet, §219-saker, andre familiesaker eller voldssaker. Igjen ser vi mest sannsynlig en effekt som skyldes at antall saker der bistandsadvokat innvilges øker, men det er også mulig at antall oppnevninger av bistandsadvokater for en gitt saksmengde øker i perioden.

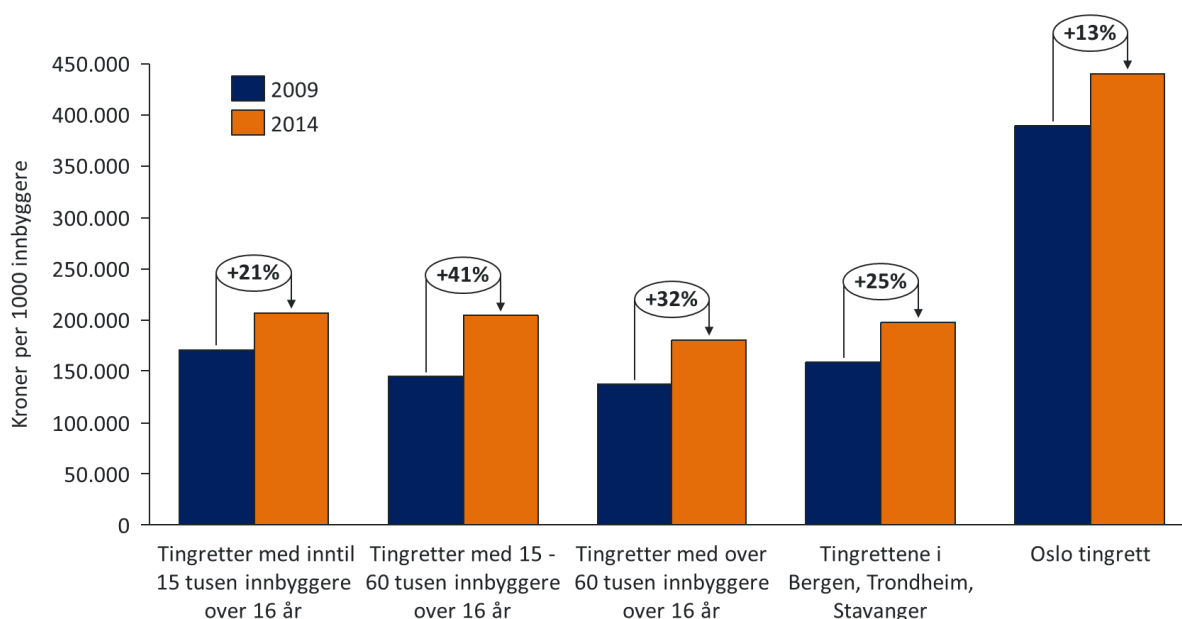
Figur 24- Dekomponering av ukjente sakstyper som involverer bistandsadvokat og sivile krav på utgiftspost, og vekst 2008-2014, b) Utgiftspostenes totale vekstbidrag 2008-2014. Kilde: Domstolsadministrasjonen (2015)



2.4.4. Geografi

Det er også interessant å se på om det finnes geografiske forskjeller i kostnader til straffesaker. Det er naturlig at det er mer kriminalitet i de store byene, og at kostnadene per innbygger derfor er større her. Saker i distriktene kan imidlertid kreve innleid spesialkompetanse fra storbyene og dermed at bostedsforbeholdet oppheves, som ofte fører til store reise- og fraværskostnader. I figurene nedenfor dekomponerer vi kostnadene til særskilte straffesaksutgifter fra tingrettene etter geografisk inndeling som vist.

Figur 25 - Dekomponering av kostnader særskilte straffesaksutgifter og fri sakførsel i sivile saker i tingrettene fordelt etter størrelse/geografi. (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Som ventet har Oslo høyest kostnader til straffesaker og sivile saker med fri rettshjelp og er også den enkelt-domstolen som bidrar til størst utgiftsøkning. Utgiftsøkningen per innbygger er forholdsvis lik i de resterende gruppene, der tingrettene med mellom 15 000 og 60 000 innbyggere i sitt område har sterkest vekst.

2.5. Vurdering av de viktigste kapitlene og postene, hvor skal vi rette fokus?

Under kapittel 470 er det fylkesnemndene og fri sakførsel i domstolene som driver kostnadsveksten. De overordnede analysene tyder på at det i stor grad er økt saksmengde i nemdene som driver kostnadene i begge organene, samt saker etter barneloven i domstolene. I den videre analysen vil vi konsentrere oss om å analysere de underliggende kostnadsdriverne bak denne økningen.

Under kapittel 466 ser vi at §219-saker og ukjente saker som involverer barn og bistandsadvokater har hatt en spesielt sterk kostnadsvekst. Vi konsentrerer oss derfor spesielt om å analysere de underliggende driverne bak denne utviklingen i den videre analysen. I tillegg ser vi at utgiftene til bistandsadvokater og tolker har økt langt mer enn utgiftene til hver av de øvrige aktørgruppene.

3. Kartlegging av mulige kostnadsdriverne

I dette kapitlet beskriver og diskuterer vi de mulige driverne vi har identifisert gjennom intervjuene, den teoribaserte analysen av regelverket og den innledende dekomponeringen. Vi har delt de mulige driverne inn i tre kategorier:

1. Strukturelle drivere som dreier seg om samfunnsforhold, demografi og kriminalitetsbildet generelt.
2. Prioriteringer gjort av politikere og andre aktører i sakskjeden og på andre områder som direkte eller indirekte påvirker kostnadene til fri rettshjelp eller særskilte straffesaksutgifter.
3. Aspekter ved ordningene som gir aktører insentiver til å fatte samfunnsøkonomisk lite gunstige valg.

I vår beskrivelse og diskusjon av driverne har intervjuene blitt benyttet for å finn mulige kostnadsdriverne og å få et innblikk i hvordan regelverket og hjemmelsgrunnlaget oppfattes av aktørene, samt hva de oppfatter som sine

respektive mandat. Vi har ikke intervjuet en stor nok gruppe eller gjennomført intervjuene på en slik måte at det vi rapporterer fra intervjuene kan tolkes som noe annet enn informantens subjektive oppfatning. Der vi finner et samsvar mellom teoretisk mulige kostnadsdrivere og svar i intervjuene er det altså snakk om at vi ser at teoretisk poeng kan være tilfelle i praksis, men vi kan ikke si om det gjelder generelt eller er en oppfatning mange deler.

Merk at vi i dette kapittelet trekker fram mulige drivere og ikke konkluderer om driveren spiller en reell rolle i kostnadsveksten eller ikke.

3.1. Strukturelle drivere

Internasjonalisering

Økt innvandring og åpning østover fører til at Norge har en økende andel innbyggere med svake norskkunnskaper, noe som gjør at det behøves tolk i langt flere saker enn tidligere. Dette gjelder både i straffesaker og sivile saker og tolker behøves både under etterforskning og under rettsmøter. Tolker får alltid betalt etter medgått tid, og har slik svake insentiver til å begrense timebruken. Her vil vi påpeke at tolkene er i spesiell situasjon siden deres tidsbruk er styrt av andre aktørers aktivitet. Dermed vil belønning etter medgått tid antakeligvis være lite problematisk i dette tilfellet. I tillegg til at økt bruk av tolk er kostbart i seg selv kan prosessene ta opptil dobbelt så lang tid når all dialog må oversettes, noe som øker timebruken også for de øvrige aktørene i sakene. Videre er det vanskelig å oppdrive gode tolker for enkelte språk, noe som kan medføre økte reisekostnader. I forbindelse med tolking kan det i tilfeller visse tilfeller være nødvendig å gjennomgå materiale flere ganger siden det kan herske uenighet om kvaliteten på tolkingen.

I tillegg bidrar internasjonalisering trolig til økt mengde av visse typer straffesaker. Vinningskriminalitet fra mobile vinningskriminelle er ett eksempel, der frie grenseoverganger gjør det enklere for kriminelle å operere på tvers av landegrenser. Forekomsten av familievoldssaker kan tenkes å øke i kjølvannet av internasjonaliseringen, da man innen ulike kulturer kan ha ulik oppfatning om hvor grensen går mellom disiplin og vold i familien.

En del av innvandringen skyldes også en gradvis økende asyltilstrømming til Norge, noe som kan medføre flere asylsaker og dermed økt bruk av fri rettshjelp. Det blir også en stadig høyere andel enslige mindreårige asylsøkere, og denne gruppen er spesielt kostbar da de har utvidet rett på fri rettshjelp (rett også før klagesak, selv om UDI har opplysningsplikt).

Digitalisering/tilgang på bevis

Med digitalisering har stadig mer bevismateriale blitt tilgjengelig, advokatene Menon har intervjuet med beskriver bevismaterialet som «uuttømmelig»⁹. Hjemmelen sier at advokatene ikke skal bruke mer tid enn det som er «rimelig og nødvendig»¹⁰. Advokatene Menon har intervjuet ser på det som sitt mandat å gå gjennom alt bevismateriale som anses som relevant for saken og at deres plikt er å holde selve tidsbruken rimelig og nødvendig. Politi/påtalemyndigheten opplever i ikke at det ligger innenfor deres mandat å begrense mengden bevis for å redusere offentlige utgifter, og at deres oppgave er å fremskaffe alt bevis som kan belyse saken. En mulig kostnadsdriver kan altså være at ingen ser på det som sitt mandat å redusere bevismengden og at en økende mengde bevis dermed fører til en tilsvarende økt tidsbruk.

⁹ Dette gjelder eksempelvis speilkopierte datamaskiner med bl.a. epostkorrespondanse, teletrafikdata, bompengepasseringer osv.

¹⁰ Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v, §7

Bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder – særlig kommunikasjonskontroll

En særlig form for økt omfang av bevismateriale er overfor oss påpekt å være saker med kommunikasjonskontroll («ekstraordinære etterforskningsmetoder»). Gjennomgang av slikt materiale er svært tidkrevende, og vil i mange tilfeller også kreve medvirkning av tolk. I og med at denne type etterforskningsmetoder oftest benyttes i saker med flere involverte, må alle de tiltalte forsvarere gjennomgå det samme materialet. Advokatene Menon har intervjuet peker på at de anser seg forpliktet til å undersøke materialet for mulige bevis i klientens favør.

På samme måte som for digitalisering / bevisinnhenting generelt synes ikke politi/påtalemyndighet å anse det å ligge innenfor deres mandat å begrense mengden bevis for å redusere offentlige utgifter, og at deres oppgave er å fremskaffe alt bevis som kan belyse saken. En mulig kostnadsdriver kan altså være at ingen ser det som sitt mandat å redusere bevismengden og at en økende mengde bevis dermed fører til en tilsvarende økt tidsbruk.

Generell rettsliggjøring av samfunnet

Det eksisterer en oppfatning om at samfunnet i større grad rettsliggjøres. I dette ligger det blant annet at stadig mer politikk formuleres som rettigheter borgerne kan prøve i rettsvesenet, og at aktører i økende grad formulerer krav som rettskrav. I tillegg eksisterer det en oppfatning om at innbyggerne i dag i større grad er villige til å «krangle i retten» for å få gjennomslag for sitt syn i tvistesaker. Vi har ikke klart å fremskaffe tall som dokumenterer påstanden om at samfunnet rettsliggjøres, men vi kan på ingen måte utelukke at en slik utvikling er tilfellet. Dersom det stemmer, må en regne med flere saker per innbygger over tid, også blant de som faller innenfor ordningen med fri rettshjelp.

3.2. Politiske prioriteringer og interne prioriteringer hos aktørene

Politisk: Utvidet bistandsadvokatordning

Bistandsadvokatordningen ble utvidet ved en lovendring¹¹ som trådte i kraft 1. juli 2008. Lovendringen innebar rett til bistandsadvokat i flere sakstyper, samt en utvidelse av bistandsadvokatens oppgaver. Etter hvert som ordningen har blitt bedre kjent kan den ha bidratt til at flere voldssaker anmeldes ved at fornærmede i større grad har hatt tilgang på advokatbistand også i forkant av anmeldelse. Bistandsadvokatordningen er dermed en mulig kostnadsdriver innenfor visse saksområder. Se for øvrig 5.6.2.

Politisk: Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011

Bekjempelse av vold i nære relasjoner har vært et prioritert område fra både politikere og myndigheter siden tusenårsskiftet. Regjeringen la i 2008 fram en handlingsplan mot vold i nære relasjoner, med en rekke konkrete tiltak. Denne har resultert i blant annet utvidet etterforskningsplikt i familievoldssaker og innføringen av barnehus der dommeravhørene av barn ble profesjonalisert og samkjørt med andre tilbud som medisinske undersøkelser og behandling. Alle disse tiltakene kan være direkte kostnadsøkende og utdypes i avsnittene under. Som følge av planen ble det også opprettet familievoldskoordinatorer ved samtlige politidistrikt, døgnåpen gratis alarmtelefon for barn og unge som er utsatt for vold, samt at man har utbedret krisesentre og utvidet voldsoffer-erstatning for barn. Tiltakene kombinert med det generelle fokuset på slike saker i samfunnsdebatten kan ha bidratt til å øke antall anmeldelser.

¹¹ Besl. O. nr. 42 (2007-2008)

Utvidet etterforskningsplikt av §219 i Straffeloven av 1902

Straffeloven av 1902 fikk fra 01.01.2006 en ny § 219 som medførte at mange saker som tidligere ble rubrisert under de alminnelige voldslovbruddene (legemsfornærmelse og legemsbeskadigelse) samt en del handlinger som ikke tidligere var straffbare, skulle bedømmes etter den nye bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner. I 2008 ble politiets etterforskningsplikt utvidet til å gjelde vold nære relasjoner §219-saker¹². Ved lovendring i 2010 ble strafferammen i familievoldssaker jf. §219 økt fra 3 til 4 år, og for grov mishandling fra 6 til 8 år¹³. Samtidig ble det ettertrykkelig fastslått at avvergingsplikten skal gå foran enhver taushetsplikt. Som det går frem av dekomponeringen har det vært en økning i kostnader på dette saksområdet på over 1000 prosent, der både saksmengde og kostnader per sak har økt. Vi ser også i saksregisteret LOVISA at rettsmøtetimer per sak øker jevnt i perioden 2008-2014, noe som kan antyde at sakene blir mer komplekse, andelen komplekse saker øker på bekostning av sakene med lav grad av kompleksitet.

Endring i taushetsplikt

Samtidig med endring av §219 i 2010 ble det også gjort en presisering av §139 som omhandler avveiningen mellom avvergingsplikt og taushetsplikt. Det ble presisert at avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, uansett rettslig grunnlag for taushetsplikten, samt at avvergingsplikten ble utvidet til å omfatte flere typer lovbrudd. I tillegg ble det innført straff for ikke å etterleve avvergingsplikten. I følge våre informanter har man i ettertid sett et økt antall anmeldelser fra offentlige etater som barnevern og familievernkontor.

Bruk av barnehus til avhør av barn.

Som en del av regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner ble det besluttet å innføre landsdekkende spesialiserte avhørsfasiliteter for barn, såkalte barnehus. Dette medførte en profesjonalisering av avhørene ved at spesialister skulle foreta avhørene med advokat/bistandsadvokat som observatør. Seks regionale barnehus ble åpnet i perioden 2007-2009. Ordningen kan være en kostnadsdriver gjennom økte reise- og fraværskostnader for advokater, bistandsadvokater og tolker som må reise til og fra barnehusene. Vi ser fra regnskapstallene at saker som involverer dommeravhør av barn både har blitt dyrere i perioden samt at det har blitt flere slike saker, noe som er svært kostnadsdrivende. Her spiller trolig barnehusene inn i å øke kostnader per sak.

Familievoldssaker prioritert

Som følge av satsningen på vold i nære relasjoner har samtlige politidistrikt fått egne familievoldskoordinatorer og eventuelt underlagte innsatsgrupper. Disse skal bidra til kompetanseheving i politiet og koordinere samarbeid med andre etater, institusjoner og organisasjoner. Dette vil bidra til å øke antallet familiesaker som kommer inn i rettssystemet.

Politisk: Barnevernløftet 2011

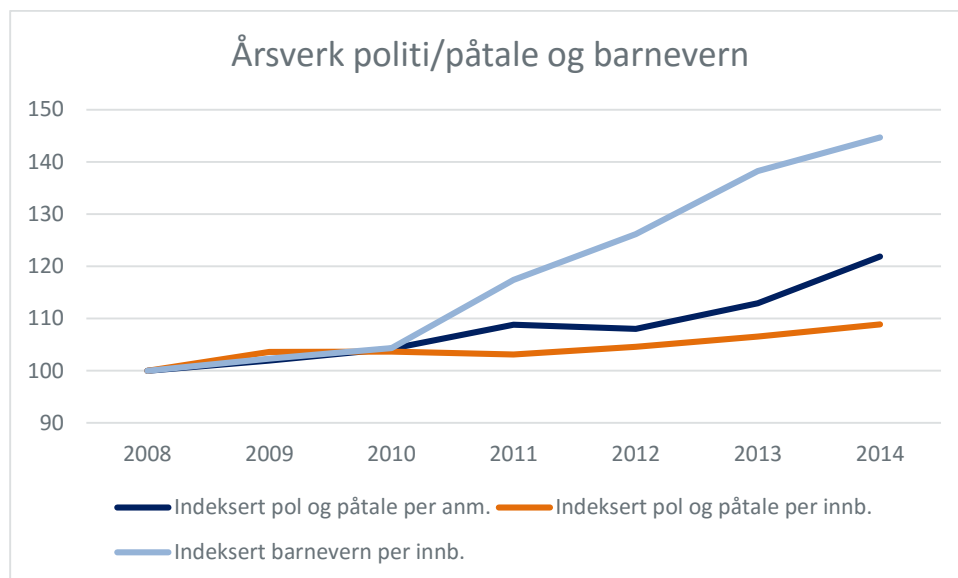
I 2011 ble ressursene til barnevernet økt ved at det ble øremerket ytterligere 240 millioner kroner til 2011-budsjettet. Den økte ressurstilgangen medførte blant annet 400 nye stillinger i 2011 (12 prosent økning fra året før) kompetanseheving blant ansatte og en rekke andre tiltak, se figur 26. Totalt har antall årsverk i barnevernet per innbygger økt med 45 prosent siden 2008. Det er derfor nærliggende at økt kapasitet i barnevernet er en viktig driver for økningen i kostnader til fri sakførsel i fylkesnemndene. I intervjuene er det stor enighet om at

¹² Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008: «Grove overtredelser av straffeloven § 219 hører til de sentralt prioriterte sakstyper, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2008 punkt IV. **Også andre slike saker må behandles med stort alvor. Det er ikke akseptabelt å behandle meldinger om vold i familien som "husbråk" som etter utrykning anses "oppgjort på stedet" (vår utheving).**»

¹³ Prop. 97 L (2009-2010), avsnitt 6.2. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-97-L-2009-2010/id598743/?q=&ch=6>

økte ressurser til barnevernet gir en direkte økning i antall saker i fylkesnemndene, men vi har ikke analysert denne sammenhengen direkte. Informantene våre opplyser at andelen saker som ankes videre til domstolene er relativt konstant, så med økt saksmengde i fylkesnemndene øker også antallet ankesaker i domstolene. Våre informanter rapporterer også utstrakt bruk av sakkyndige i denne typen saker, som gjør at kostnadsøkningen som følger av økt saksmengde kan være betydelig.

Figur 26 – Årsverk i politi/påtale og barnevern per anmeldelse og per innbygger, indeksert til 2008



Politisk: Økte ressurser til politiet

I figuren over ser vi viser at antall årsverk per innbygger i politi og påtalemyndigheten har økt med om lag ni prosent siden 2008. Samtidig ser vi at antall anmeldelser går ned, som gjør at antall årsverk i politiet og påtalemyndigheten relativt til antall anmeldte lovbrudd høre med over 20 prosent. Det ser altså ut til at politiet har fått økte ressurser, også gitt befolkningsveksten og antall innkommende saker. Det ser altså ut til at politiet etterforsker flere av de anmeldte sakene eller at etterforskningen av sakene blir mer ressurskrevende, eller en kombinasjon av de to faktorene. Om politiet i snitt bruker flere årsverk per sak vil man kunne anta at forsvarsadvokatene og tolkene må øke ressursbruken tilsvarende, spesielt om ressursbruken i politiet gir seg utslag i bevismengden. Dermed kan økt aktivitet i politiet være en mulig driver for kostnadsøkningen i kapittel 466, enten ved at det blir flere rettssaker eller at hver sak i gjennomsnitt krever flere timer til forsvarsadvokater og tolker der det er nødvendig.

Riksadvokatens rundskriv for adekvat reaksjon og økning i antall saker

Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ligger i hovedsak fast, der redusert kriminalitet, god rettsikkerhet og en mer effektiv justissektor er de overordnede målene. I tillegg spesifiserer årlige rundskriv visse prioriterte områder som skal vies særlig oppmerksomhet. Voldsforbrytelser, organisert kriminalitet, seksuallovbrudd, vinningskriminalitet, trusler og trafikk har vært spesifisert gjennom hele perioden 2008-2014. For 2014 var også brudd på innreiseforbudet i utlendingsloven §71 annet ledd en prioritet. Her kan en mulig kostnadsdriver være at stadig flere områder blir prioritert uten at et tilsvarende antall områder nedprioriteres. At det medfører økte kostnader når et område får økt fokus er satsingen på å avdekke vold i nære relasjoner et eksempel på.

Intern prioritering i politiet – eks. ransgruppe i Oslo

Politiet foretar også interne prioriteringer på saksområder etter behov. Lommetyvgruppen (2012), Vinningsenheten mot utenlandske kriminelle (2009) og Ransgruppen (2013) er eksempler på innsatsgrupper Oslo politidistrikt har hatt i perioden, som rapporteres å være svært vellykkede. Innsatsen har bidratt til etterforskning av flere vinningssaker, slik at flere har kommet opp i domstolene. Om politiet endrer prioriteringer og arbeidsmetoder kan dermed antall saker som kommer opp for domstolene øke som igjen kan drive opp kostnadene under kapittel 466.

Dårlig fengselskapasitet

Det er stor enighet blant informantene i våre intervjuer at reising til og fra fengsler er svært kostnadskrevende, selv om vi ikke klarer å tallfeste dette empirisk. Behovet for reiser til fengsel øker blant annet som en følge av dårlig fengselskapasitet, at store fengsler på Østlandet er plassert relativt langt utenfor Oslo og at fanger i samme sak ofte må sitte i forskjellige fengsler.

3.3. Insentiver

Ressurseffektivitet innenfor egen enhet

I følge informantene våre er det ikke en helhetlig kost-nytte tankegang rundt straffesaksprosessen. Hvert ledd effektiviserer ut i fra eget mandat og tilgjengelige ressurser. I kapittel 4.3.2 diskuterer vi noen konkrete eksempler fra politiet som viser hvordan handlinger som fremstår rasjonelle ut fra eget mandat genererer kostander i domstolene.

Politiet har for eksempel foretatt en digitalisering av sine arkiv, slik at alt bevismateriale overleveres forsvarsadvokatene på CD-rom/minnepenn. Advokater vi har snakket med opplever at politiet i liten grad legger til rette for effektivt forsvarerarbeid, enten det skal benyttes i elektronisk form eller skrives ut. For eksempel vil et system for håndtering av dokumentene kunne gjøre gjennomgangen av dem mer effektiv.

For politiet er det ofte hensiktsmessig å kjøre flere tiltalte under samme sak, fordi det ofte viser seg å være en effektiv måte å avgjøre skyldsspørsmål på og avdekke bevis, idet de tiltalte ofte skylder på hverandre. I utgangspunktet kunne man tenke seg at dette burde medføre stordriftsfordeler også for domstolene. I praksis ser man likevel at slike saker fort blir lange og mer komplekse, og at kostnadene blir store når hver tiltalt har en forsvarer (og evt tolk, sakkyndige osv) tilstede under hele rettsaken.

Kultur blant forsvarerne som kan drive opp kostnadene per sak

Enkelte hevder at det eksisterer en forsvarerkultur i visse grupper forsvarere, der både advokaten selv og klient har en forventning om at forsvareren skal bruke mye tid på å prosedere, noe som kan drive opp kostnadene til samtlige aktører i rettsalen dersom tidsbruken går over stykkpris. Oslo-området har også flere spesialiserte advokater som det kan tenkes enklere kan få gjennomslag for medgått tid-fakturerings for sine saker.

Påtalekultur – bevisføring, ingen kost-nytte-tankegang

Påtalemyndighetenes mandat er først og fremst å bekjempe kriminalitet uten å tenke videre på kostnader og nytte i den videre saksgangen. Dette bekreftes langt på vei i våre intervjuer – vi opplever en sterk yrkesplikt hos politi og påtale. Flere informanter opplever imidlertid dette som en kultur for å føre store mengder bevis i enkelte saker, noe som er svært kostnadskrevende for motparten og som ofte kun har begrenset nytte.

Advokater har ikke insentiv til å minimere timebruk ved gjennomgang av beviser

I straffesaker gir hjemmelen for hvor mye bevismateriale som skal gjennomgås betydelig rom for tolking og er vanskelig å vurdere (man skal gå igjennom det bevismaterialet man anser som relevant og timebruken skal være «rimelig og nødvendig»). Advokatkontorer med ledig kapasitet kan ha insentiv til å maksimere timebruk og gå gjennom store mengder bevismateriale på en lite effektiv måte. Selv advokater uten ledig kapasitet vil ikke ha insentiver til å effektivisere bevisgjennomgangen siden en slik effektivisering kun medfører færre fakturerbare timer. Dette er mer utførlig diskutert i kapittel 4.

Staten tar regningen for klienter med rett på fri rettshjelp: Advokatkontor med ledig kapasitet kan ha insentiv til å øke saksmengden

Advokatkontorer med ledig kapasitet kan ha insentiv til å oppmuntre klienter som kvalifiserer for fri rettshjelp til å gå til sak på for tynt grunnlag – advokaten kan få godt betalt, men det er ikke klienten som må betale regningen. Selv om dette er i strid med god advokatskikk er det vanskelig å kontrollere om advokater tar saker videre der klienten egentlig burde frarådes dette.

Bistandsadvokat på medgått tid – insentiv hos klient og advokat til høy timebruk

Bistandsadvokater honoreres etter medgått tid allerede før hovedforhandling. I noen typer saker har fornærmede også rett på bistandsadvokat i vurdering av tiltale før etterforskning. Det er ingen mekanismer som sørger for at bistandsadvokatene begrenser timebruken, og bistandsadvokatene kan få godt betalt dersom klienten får saken opp for domstolen. Dette gir uheldige insentiver.

3.3.1. Tolk på medgått tid, forsvarsadvokat på stykkpris

Tolk honoreres alltid etter medgått tid, selv om tolker i all hovedsak følger en forsvarsadvokat, som igjen oppnevnes på stykkpris. Dette er en asymmetrisk praksis, og vi har ikke funnet gode argumenter for at det skal være slik.

4. Analyse av insentivstrukturen

I denne delen av rapporten vil vi analysere i hvilken grad de ulike aktørene innenfor ordningen med fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter har økonomiske insentiver til å forvalte de offentlige budsjettmidlene på en ønsket måte. Vi gjennomgår strukturen i dagens ordning og peker på hvordan den kan gi insentiver til uønsket ressursbruk. Beslutninger med uheldige konsekvenser kan fattes både av lovgivende myndigheter, av de ulike forvaltningsorganene og av aktørene i rettskonflikten (partene og advokater/sakkyndige). Det teoretiske grunnlaget for vurderingene av insentivstrukturen er beskrevet i vedlegg 4.

4.1. Kapittel 466 – særskilte straffesaksutgifter

Tabell 1 under gir en oversikt over salærordningene i de ulike fasene for forsvars- og bistandsadvokater under ordningen med særskilte straffesaksutgifter.

Tabell 1

Part	Innvilger	Del av prosessen		Type tjeneste	Salærordning	Utbetaler
Siktede	Domstolen (eller Påtalemyndighet)	Arrest timer	24-72 uten	Forsvarsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Etterforskning uten varetekt		Forsvarsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Varetekt		Forsvarsadvokat	Stykkpris	Domstolen
		Hovedforhandlin g		Forsvarsadvokat	Stykkpris. Varer rettsaken over 5 dager eller vilkårene i stykkpris- forskriften §11 er oppfylt, går det over til medgått tid.	Domstolen
Fornærmede	Domstolen	Arrest timer	24-72 uten	Bistandsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Etterforskning inkl. varetekt		Bistandsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Hovedforhandlin g		Bistandsadvokat	Stykkpris. Varer rettsaken over 5 dager går det over til medgått tid	Domstolen

Etter straffeprosesslovens kapitler 9 og 9a har i mange saker både siktede og fornærmede rettigheter som utløser utbetalinger under kapittel 466 – i de aller fleste tilfeller har siktede rett på offentlig betalt forsvarsadvokat¹⁴ mens fornærmede og pårørende kan ha rett på bistandsadvokat. Den siktede har rett på forsvarsadvokat når han har sittet arrestert i 24 timer eller når han etter høyst 72 timer i arresten framstilles for fengsling. I tiden som går fra 24 timer til fengslingsmøte, jobber forsvarsadvokaten etter medgått tid. Selv om medgått tid isolert sett gir advokaten insentiver til å bruke for mye ressurser på saken, fremstår dette likevel som en hensiktsmessig ordning her, ettersom det ofte er uforutsigbart hvor lang tid det tar før den arresterte framstilles for fengsling og det uansett er snakk om en svært begrenset tidsperiode. Fra og med fengslingsmøtet går forsvarsadvokaten over på en stykkprisordning.

Eventuelle bistandsadvokater kan oppnevnes svært tidlig i prosessen, i noen saker selv før anmeldelse. Bistandsadvokater honoreres etter medgått tid fra det øyeblikket de oppnevnes og frem til hovedforhandlingene starter. Her er praksisen altså ulik for forsvars- og bistandsadvokater. I disse innledende fasene av straffeprosessen har derfor bistandsadvokater insentiv til å bruke flest mulig timer, mens forsvarsadvokaten ikke

¹⁴ Unntakene er f.eks. saker i tingretten som omhandler promillekjøring eller i saker der forelegg ikke er vedtatt (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/orientering-om-dine-rettigheter-i-straff/id275156/>).

har det samme incentivet. Isolert sett taler dette for at bistandsadvokatene ønsker å bruke mye tid før hovedforhandlingene, mens forsvarsadvokatene bruker lite tid. Når det gjelder bruken av bistandsadvokater har det skjedd flere lov- og praksisendringer de siste årene, så det er krevende å skulle tallfeste en slik effekt direkte fra data. Se kapittel 5.6.2.

Når hovedforhandlingene starter går både forsvars- og bistandsadvokat over på stykkpris, med mindre forhandlingene varer utover fem dager. Herfra står altså både forsvars- og bistandsadvokat overfor de samme incentivene.

Det er viktig å understreke at ikke alle kostnadene ved bistandsadvokatordningen er direkte. Tiden brukt av bistandsadvokater er direkte synlige i regnskapene. Men tilstedeværelsen av bistandsadvokater kan bidra til en profesjonalisering av den fornærmedes rolle, noe som i så fall vil øke tidsbruken for alle aktørene i retten. Disse kostnadene vil da dukke opp som økte forsvarsadvokatutgifter og behov for flere ansatte i rettsapparatet. Det kan meget godt hende at disse økte kostnadene mer enn oppveies av den økningen i rettssikkerheten bistandsadvokatene bidrar til, men det er viktig å være klar over at ordningen nok koster mer enn det som kan leses direkte ut av regnskapstallene.

For utgifter under kapittel 466 har domstolene både beslutningsmyndighet og det finansielle ansvaret, i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet. Det betyr at den myndighet som innvilger også er den samme som utarbeider budsjetter og regnskap, og fører kontroll med utgiftene. Informasjonsflyten innad i samme myndighet antas å være bedre enn flyten på tvers av myndighetsorganer, og vår opplevelse fra informantene er at aktørene i domstolene er svært bevisste på at kostnadene øker og at utgiftsøkningen dels står under deres kontroll. Våre informanter advarer likevel om at det kan være sprik i praksis mellom de ulike domstolene. Noen mener det er forholdsvis enkelt å avgjøre hvilken timebruk som er «rimelig og nødvendig», mens andre synes det er vanskeligere. For eksempel viser informantene til at man enkelte steder har gjort forsøk på å kontrollere kostnadsveksten, for eksempel ved at man på forhånd godkjenner salæroppgaver for noen få timer av gangen. Slik lokal eksperimentering kan muligens være en god måte å drive frem nye ordninger på. Forsøkene dokumenterer i alle fall at flere aktører opplever et behov for å ta tak i kostnadsveksten.

4.2. Kapittel 470 – fri rettshjelp

Tabell 2 under gir en oversikt over salærordningen i de forskjellige ordningene som faller under fri rettshjelp. Som det går frem av tabellen varierer ordningene betraktelig på tvers av de ulike underkapitlene. Vi foretar derfor en separat gjennomgang av disse underkapitlene.

Tabell 2

Underkapittel	Merknad	Innvilger	Salærordning	Utbetaler
70 - fri sakførsel i særskilte forvaltningsorganer	Uten økonomisk behovsprøving	Fylkesnemndene	Stykkpris og medgått tid	Sentralenheten for fylkesnemndene
	Uten økonomisk behovsprøving - en psykisk helsevern	Kontrollkommisjon	Medgått tid	Fylkesmannen
70 - fri sakførsel i sivile saker i domstolene	Prioriterte saker med og uten behovsprøving	Domstolen	Medgått tid	Domstolen
	Uprioriterte saker med økonomisk behovsprøving	Fylkesmannen	Medgått tid	Domstolen
71 - fritt rettsråd	Prioriterte saker med og uten økonomisk behovsprøving og uprioriterte saker	Fylkesmannen	Stykkpris og salær fastsatt etter medgått tid	Fylkesmannen

Fri sakførsel i særskilte forvaltningsorganer

Selv om kontrollkommisjonen og fylkesnemndene har mange likhetstrekk, er det likevel slik at under behandlingen i kontrollkommisjonen jobber pasientens advokat etter medgått tid, mens det i fylkesnemndene jobbes etter stykkpris på de ordinære sakene. Her er det altså ulik praksis, og spørsmålet er om denne ulikheten kan gi opphav til uheldige insentiver som ikke motsvares av en økning i rettsikkerheten. For sakene i kontrollkommisjonen er det på grunn av pasientens helsetilstand vanskelig på forhånd å forutsi arbeidsmengden hver sak krever. Våre informanter opplyser at det i flere tilfeller krever betydelig innsats å intervju pasientene, samtidig som de også opplyser om at kontrollkommisjonene finner det lite krevende å i ettertid kontrollere at arbeidet som er lagt ned er velbegrunnet. Selv om medgått tid i utgangspunktet gir insentiver til å legge ned mye arbeid, virker det altså å være en hensiktsmessig ordning her. Det sikrer at advokaten får betalt for det arbeidet som faktisk er utført, det sikrer at han har insentiver til å legge ned en ordentlig innsats i jobben, samtidig som han vet at kommisjonen har kompetanse til å etterprøve unødvendig timebruk. På grunn av denne kontrollmekanismen vurderer vi det slik at insentivene til å bruke lengst mulig tid ikke gir store kostnadsutslag.

Kontrollkommisjonen sorterer under Helsedirektoratet, mens det er Fylkesmannen som utbetaler i disse sakene. Dette bryter med det finansielle ansvarsprinsippet, i og med at den instans som foretar utbetalingene, og dermed kjenner kostnadsveksten best, ikke er samme instans som best kjenner forholdene og hva som faktisk foregår. Dette står i motsetning til under kapittel 466. Bruddet med det finansielle ansvarsprinsippet betyr at de som kjenner forholdene best har lite insentiv til å sette i gang tiltak for å bremse kostnadsveksten, mens de som observerer kostnadsveksten ikke har kjennskap nok til å sette i gang gode tiltak. I tillegg er det vanskeligere med

informasjonsflyt på tvers av forvaltningsorganer enn innad i et organ. Koordinert arbeid med kostnadskontroll kan derfor være vanskelig å få til.

Fylkesnemndene behandler primært tre typer saker: Ordinære vedtakssaker, godkjenning av akuttvedtak og klager på disse akuttvedtakene. I de ordinære vedtakssakene med forhandlingsmøte skal fylkesnemnda fatte vedtak (for eksempel tvangsvedtak etter barnevernloven). Her skal partene være representert ved advokat, og denne dekkes av fri rettshjelp. I tillegg behandler fylkesnemnda også klager på akuttvedtak fattet av barnevernet. Også i disse sakene har partene rett på fri rettshjelp. I tillegg skal fylkesnemnda snarest mulig behandle alle akuttvedtak, men her er det ingen kostnader for ordningen med fri rettshjelp.

Vedtakssaker utgjør den største delen av kostnadene i fylkesnemndene, og her jobber oppnevnte advokater etter stykkpris. Når timebruken i saken overstiger stykkprisen med mer enn 50% kan advokaten søke om å få salæret fastsatt etter medgått tid. Fra våre informanter får vi vite at dette gjelder i underkant av 20 prosent av sakene, og ressursbruken per sak oppleves ikke å ha økt særlig i det siste. I klagesaker jobber advokatene etter medgått tid, men våre informanter rapporterer at det er forholdsvis liten spredning i de innleverte salæroppgavene. Dersom et vedtak i fylkesnemnda stevnes inn for omgjøring i retten, dekkes sakførselen av fri sakførsel i sivile saker. Her jobber advokaten etter medgått tid, se neste avsnitt. Våre informanter rapporterer om at en stor og økende andel vedtak stevnes inn, og at dette kan generere mye arbeid for de advokatene det gjelder.

Akuttvedtak fattes i de situasjoner hvor barnevernet mener at situasjonen er slik at en ikke har tid til å vente på ordinære vedtak i fylkesnemnda. Det er en fare for at dårlig kapasitet i nemndene skaper kø og lang saksbehandlingstid for ordinære saker. Dette øker behovet for å fatte akuttvedtak, noe som igjen øker antallet klager – det er en sterk sammenheng mellom antall akuttvedtak som fattes og antall klager. Dette vil i så fall bidra til økte kostnader under kapittel 470, og representerer en situasjon der handlinger av én aktør gir økte kostnader for andre.

Fri sakførsel i sivile saker i domstolene

Fri sakførsel for domstolene omfatter en rekke typer sivile saker som angitt i rettshjelpsloven § 16 jf § 11 annet ledd. De mest fremtredende sakstypene er barnefordelingssaker (undergitt behovsprøving) og saker om overprøving av tvangstiltak i helse- og sosialsektoren – typisk i barnevernssaker (ikke behovsprøvd). Andre sakstyper som omfattes er stillingsvernssaker (oppsigelse/avskjed) og husleiesaker.

Felles for disse sakene, og årsaken til at ordningen vel eksisterer, er at det her er snakk om sårbare grupper med sterkt behov for rettshjelp. Her vil altså rettsikkerhetsperspektivet veie tungt. Fri sakførsel innvilges både med og uten behovsprøving, avhengig av området. I enkelte prioriterte saker innvilges fri sakførsel uavhengig av inntektsgrensene. Fri sakførsel uten behovsprøving innvilges til utpekte svake grupper, slik som voldsofre som søker erstatning, etter tvangsvedtak innen helse- og sosialsektoren, ved umyndiggjøring, i enkelte helt spesielle utlendingssaker med mer.

I de sakene der rettshjelp innvilges uten behovsprøving er det domstolen som både innvilger og betaler. Dette er i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet, og det er grunn til å tro at domstolen har god oversikt over kostnadsutviklingen. I de sakene der rettshjelp innvilges etter behovsprøving av Fylkesmannen har vi igjen en situasjon der innvilger og utbetaler ikke er samme myndighetsorgan.

Fritt rettsråd

Fritt rettsråd er en ordning som er ment å dekke advokatutgifter til visse saker som ikke føres i retten. Fritt rettsråd gis med og uten behovsprøving i prioriterte saker og med behovsprøving i ikke prioriterte saker. For sakene som behovsprøves er inntektsgrensene (bruttoinntekt) 246 000 kroner for enslige og 346 000 kroner for par som lever sammen. Formuesgrensen er på 100 000 kr. Grensene for den behovsprøvde delen av ordningen har ikke blitt justert siden 2009¹⁵. Her er det også en egenandel på én times salær, for tiden 970 kr¹⁶. Dette er altså en ordning kun for personer med lav inntekt, der advokatbruk innvilges etter stykkpris eller medgått tid¹⁷ og der brukeren må betale en egenandel. Det fremstår altså lite sannsynlig at det er store problemer knyttet til overforbruk av fritt rettsråd.

4.3. Andre insentivproblemer

Her har vi samlet andre observasjoner vi har gjort av situasjoner der aktørene har svake insentiver til å foreta samfunnsøkonomisk riktige beslutninger. Dette er som regel situasjoner der én aktør påfører andre aktører kostnader, uten at den første aktøren har grunn til å ta disse innover seg.

Lovgivende myndigheter

Lovgivende myndigheter kan ha politiske insentiver til å innføre nominell behovsprøving av ordninger, sammenlignet med en indeksert behovsprøving. Når priser og lønninger vokser over tid, vil en nominell behovsprøving gjøre at stadig færre dekkes av en ordning hvilket gjør at ordningen over tid automatisk blir billigere. Dette skaper rom for nye satsingsområder. Om en i stedet indekserer behovsprøvingen, for eksempel til lønnsveksten, sikrer en at man kun faller ut av ordningen dersom man faktisk får styrket betalingsevnen sin. Når inntektsgrensen for fritt rettsråd ikke justeres, vil stadig færre omfattes av ordningen. Hvorvidt dette er ønsket og tilsiktet er vanskelig å vite. Indeksering av velferdsordninger er uvanlig, jamfør for eksempel studielån.

Politi og påtale

Det hevdes blant informantene at det eksisterer en påtalekultur der alt av beviser skal frem, uten særlig hensyn tatt til kost-nyttetenkning. I stedet for å stoppe bevisinnhentingen og -førselen når man har tilstrekkelig bevis til å avgjøre skyldspørsmålet for de vesentligste og mest alvorlige siktelsespunktene, anklages politi og påtale for å innhente alle tilgjengelige beviser på alle tenkelige siktelsespunkter. Dette er også et inntrykk vi får gjennom intervjuene med ulike aktører innen politi og påtale. Store bevismengder påfører advokatene kostnader som muligens ikke alltid leder til økt rettssikkerhet. Dette kan sees i lys av informasjonsteknologirevolusjonen som drastisk har økt muligheten til å samle inn større bevismengder, for eksempel i form av overvåkningskameraer, basestasjonsdata og taltaltes datafiler. Advokater som honoreres etter medgått tid og har ledig kapasitet har derfor gode muligheter (muligens også en opplevd yrkesplikt) til å gjennomgå bevismateriale som kanskje har lav relevans og således øke kostnadene ved ordningen. Det som antakeligvis er et større problem er at advokatene ikke har insentiver til å analysere bevis mer effektivt, gjennom en mer analytisk tilnærming til bevisgjennomgang, siden en effektivisering kun vil medføre reduserte inntekter. De har dermed heller ikke insentiver til å investere i anskaffelse av og opplæring i bruk av elektroniske systemer for dokumentøk eller verktøy for å lete i store mengder informasjon, som for eksempel utskrifter fra kommunikasjonskontroll.

¹⁵ Fra 2006 til 2009 var grensen for enslige 230 000 kroner og 345 000 for ektefeller og andre med felles økonomi.

¹⁶ Personer med inntekt under 100 000 kroner betaler ikke egenandel.

¹⁷ Der stykkprisforskriften § 11 er oppfylt

Et annet eksempel er praksisen med å ha flere tiltalte i samme sak. Dette kan påtalemyndigheten velge å gjøre dersom det ikke leder til «vesentlig forsinkelse eller vanske»¹⁸. I situasjoner der flere tiltalte prøves samtidig øker advokatkostnadene betraktelig. Intuitivt kunne en kanskje tenke seg at det er samfunnsøkonomiske stordriftsfordeler i å prøve alle tiltalte i en sak samtidig, men våre informanter mener at det ikke er tilfelle. I en felles straffesak kan de ulike tiltalte inkriminere hverandre, derfor må alle forsvarsadvokatene være tilstede også i de delene av rettsforhandlingene som ikke direkte angår deres klient. I tillegg vil det da foregå flere kryssksamnasjoner og forsvarsadvokatens tilstedeværelse bidrar dermed direkte til at sakene tar lenger tid å behandle. Et enkelt eksempel er om det er fem tiltalte hvor saken tar fem dager, altså én dag per tiltalt, vil antall advokatdager øke fra fem til 25 om alle forsvarsadvokatene er nødt til å være til stede i retten i fem dager i stedet for én dag. I tillegg skal alle fem advokatene eksaminere alle parter og vitner, samt prosedere og kommentere hverandres bevisførsel og prosedyrer. Dette vil mest sannsynlig medføre ytterligere økt tidsbruk. På den annen side er dette «prosessøkonomisk» gunstig for påtalemyndigheten, og det kan være god strategi for dem. Her kan det være nok en situasjon der det som er rasjonelt for én part kan påføre ordningen med fri rettshjelp store kostnader. I og med at vi ikke kjenner gevinsten for påtalemyndigheten kan vi likevel ikke her ta stilling til om praksisen totalt sett er samfunnsøkonomisk gunstig.

Gjennom satsingen mot vold i nære relasjoner (det vi har samlet som §219-saker), har politikerne utvidet etterforskningsplikten og skapt et større trykk på området. Dette leder til økt etterforskning og flere siktelser på området, men nok også til endret rapportering. Saker som tidligere ville ha blitt rapportert på andre områder, rapporteres nå under §219. Denne rapporteringen utløser større rett på bistandsadvokat enn om saken var rapportert annerledes, dermed øker kostnadene over statsbudsjettet.

Bistands- og forsvarsadvokater

På flere områder der det benyttes stykkpris kan denne omgjøres til medgått tid dersom tidsbruken overstiger stykkprisen med mer enn 50 prosent, og det fra advokatens side kan godtgjøres at det i den konkrete saken var særlig nødvendig med høyere timebruk enn det som følger av stykkprisen. Dette innebærer at advokatens avlønning ikke er lineær i tiden brukt. Dersom advokaten får godkjent en salær oppgave rett over heller enn rett under den utløsende terskelen, vil en helt firkantet håndtering av regelverket tilsi at man plutselig får utbetalt salær for hver time dommeren godkjenner utover stykkprisen. De siste timene som vippet en over terskelen for individuell salær fastsettelse belønnes i praksis langt over salærsatsen, siden også timer som under et stykkprisregime ikke honoreres blir med i beregningen av salæret¹⁹. Dette gir incentiver til å sørge for at medgått tid overstiger terskelen dersom man først nærmer seg, for på den måten å få muligheten til en individuell salær fastsettelse. På grunn av det sterke incentivet til å jukse er økonomer som hovedregel svært skeptiske til slike ikke-lineære avlønningssystemer. Inntrykket vi får fra våre informanter er dog at det muligens ikke er så lett å få tvilstilfeller vippet over på medgått tid, men at det er ulik praksis blant ulike dommere. Noen dommere er strengere enn andre med hvordan de praktiserer «rimelig og nødvendig», og advokatene kjenner godt til hvilke dommere som er strengere enn andre.

Samtidig er det slik at kostnaden ved å skulle kontrollere salær oppgavene er høyere jo mer kompliserte sakene er. Her er inntrykket vårt at saker med kommunikasjonskontroll eller store mengder dokumenter utgjør den

¹⁸ Straffeprosessloven §13. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25/KAPITTEL_1-3#KAPITTEL_1-3

¹⁹ La oss illustrere med følgende regneeksempel: Anta at salærsatsen er 1000 kroner per time og at stykkprisen er ti timer. Da vil man få utbetalt 10 000 kroner om man jobber etter stykkpris. Dette gjelder også dersom man faktisk bruker 14 timer. Om man i stedet jobber og får godkjent 16 timer, som er mer enn 50 prosent over stykkprisen på ti timer, får man utbetalt 16 000 kroner. Ved å jobbe 16 timer i stedet for 14 timer øker salæret med 6000 kroner dersom dommeren godkjenner det. Det tilsvarer en effektiv salærsats på 3000 kroner timen for de to timene mellom 14 og 16 timer.

største faren. Som påpekt tidligere er det ingen insentiver til å effektivisere analysen av bevis og det er vanskelig for domstolen å avgjøre om tidsbruken var rimelig og nødvendig.

Videre er det slik at salær oppgavene kontrolleres og godkjennes i ettertid. Da har advokaten alt lagt ned et stort antall arbeidstimer og spørsmålet er hvor mye han skal få betalt. Dette innebærer at advokatene må bære en del risiko. Muligens har de utført store mengder arbeid som det i ettertid viser seg at de ikke vil få betalt for. Dette er også den innvilgende dommeren klar over, og det kan derfor av denne grunn være vanskelig for dommerne å avvise «store» salær oppgaver.

Som vi har nevnt tidligere har ikke advokatene insentiver til å investere i ny teknologi som kan bidra til å løse arbeidsoppgavene mer effektivt. For å være konkrete kan vi tenke på bevisbehandlingssystemer som automatisk filtrerer bevisdokumenter, sorterer dem etter relevans og trekker frem saker med relevant presedens. Denne typen software vil bli bedre og bedre de kommende årene, og er den del av en bredere automatiseringsbølge. Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering bør vi ta teknologien i bruk dersom lisens- og opplæringskostnaden (iberegnet tapt arbeidstid) er lavere enn verdien av tiden som teknologien senere kan spare inn. Advokater som avlønnes etter medgått tid (som de gjør i store saker der dette er spesielt relevant) vil ofte ikke se innsparte timer som en besparelse, de vil jo få mindre betalt når de bruker færre timer på å løse en oppgave. Samtidig eksiterer det, så vidt oss bekjent, ingen ordninger der advokaten kan få refundert oppstartskostnadene ved å ta slike systemer i bruk. Det vil derfor være slik at forsvarsadvokater under særskilte straffesaksutgifter har svake insentiver til å ta i bruk ny arbeidsbesparende teknologi.

5. Analyse av kostnadsdrivernes betydning

5.1. Oppsummering av vekstbidragene

Som vi har sett er den totale utgiftsveksten fra 2008 til 2014 på rundt 58 000 kr per 1000 innbygger. Tabellen under oppsummerer hvordan veksten fordeler seg på alle de ulike organene. Som vist i kapittel 2 er det saker i fylkesnemndene samt fri sakførsel i sivile saker og straffesaker i domstolene som bidrar til å øke utgiftene. I analysen av kostnadsdrivere er det derfor disse utgiftene vi analyserer nærmere, men vi omtaler også de negative vekstbidragene i kostnad-virkning analysen i neste kapittel.

Tabell 3 - Vekstbidrag 2008-2014 fordelt på de ulike organene. (Kilde: Domstolsadministrasjonen)

Kapittel i statsregnskapet	Organ	2008-2014	
		Vekstbidrag	Vekst i kroner per 1000 innbygger
Kap 470	Kontrollkommisjonen	-1 %	-440
	Spesielle rettshjelpstiltak	-1 %	-490
	Fritt rettsråd	-14 %	-8 120
	Fylkesnemndene	18 %	10 540
	Sivile saker	23 %	13 530
Kap 466	Straffesaker	74 %	43 300

5.2. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

For fylkesnemndene finnes ikke en oversikt over kostnader på saksområde, men ifølge våre informanter er det hovedsakelig økning i antall saker som driver kostnadsveksten. Som beskrevet i kapittel 3 går sakene enten på stykkpris eller har klare og stabile normer for timebruk etter medgått tid. De siste tre årene har sentralenheten registrert utvikling i antall saker på sakstype, som vist i tabellen nedenfor.

Fylkesnemndene har en stabil mengde akuttvedtak, og ifølge våre informanter er slike saker generelt lite kostnadskrevende. Man ser imidlertid en stor økning i antall ordinære saker og klagebehandling av akuttvedtak, og disse sakstypene er mer kostnadskrevende. Andel saker som går videre til rettslig overprøving i domstolene er også noe økende, og bidrar til å øke kostnadene til fri sakførsel.

Tabell 4 - Antall saker i fylkesnemndene og vekst 2012-2014. (Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene, 2015)

Sakstype	Antall saker i 2014	2012-2014
		Vekst i antall saker per 1000 innbyggere
Ordinære saker	2560	18 %
Behandling av akuttvedtak	1797	-3 %
Klagebehandling av akuttvedtak	710	7 %
Saker til rettslig overprøving (både ordinære og klage)	1510	28 %

Informantene våre oppgir at saker fra barnevernet utgjør størsteparten av saksmengden, samt at slike saker øker mest. Her er trolig den politiske prioriteringen av familiesaker og det store ressursløftet til barnevernet de viktigste driverne. Internasjonaliseringen av samfunnet kan bidra til at saker på tvers av nemndene blir mer komplekse og krever mer bruk av tolk, men dette har ikke blitt framhevet av informantene som en stor driver.

5.3. Fri sakførsel i sivile saker

Dekomponering av vekst mellom endring i antall saker og endring i kostnader per sak

Når vi skal identifisere hva som driver veksten ser vi innledningsvis på om områdene der vi ser en kostnadsøkning får økt antall saker, om kostnadene per sak blir høyere, eller begge deler. Tabellen under viser hvilke av disse faktorene som bidrar til veksten på saksområdene under Kapittel 470, i perioden 2009 til 2014²⁰.

²⁰ Vi ser på perioden 2009 til 2014 da saksdataen har svært manglende informasjon om saksområde i 2008.

Tabell 5 – Overordnet analyse av kostnadsdriverne for kapittel 470: Fri rettshjelp, 2009-2014.
(Kilde: Domstolsadministrasjonen og Menon, 2015)

Område	2009-2014			
	Endring i kroner per innbygger	Vekst i kroner per 1000 innbygger	Vekst i kroner per sak	Vekst i antall saker per 1000 innbygger
Overprøving ved tvangsvedtak	14 561	113 %	7 %	98 %
Saker etter barneloven	6 372	34 %	1 %	32 %
Annet	595	28 %	-3 %	32 %
Arbeid	226	13 %	20 %	-6 %
Eiendom	-100	-32 %	-12 %	-23 %
Ukjent	-164	-61 %	-45 %	-30 %
Familie	-216	-29 %	-10 %	-22 %
Straffesaker	-258	-42 %	-10 %	-35 %
Uten match i LOVISA	-3 990	-31 %	-28 %	-4 %

Vi ser at det i all hovedsak er økning i antall overprøvinger av tvangsvedtak fattet i fylkesnemndene som driver kostnadsveksten til fri sakførsel. Kostnadene per sak øker også for dette området, men langt mer beskjedent. Også saker etter barneloven øker i antall og har en liten kostnadsvekst i perioden. I tillegg ser vi at saker innen arbeid har blitt betydelig mer ressurskrevende, selv om antall saker reduseres. De øvrige saksområdene reduseres både i antall og kostnader per sak.

Diskusjon av mulige kostnadsdriverne per saksområde

Med innsikten fra tabellen over kartlegger vi hvilke type drivere som bidrar til veksten innen de ulike saksområdene. Vi oppsummerer disse i tabellen nedenfor²¹.

²¹ Vi behandler ikke videre de sakene som både får redusert saksmengde og kostnader per sak, og derfor ikke er kostnadsdrivende. Reduksjonen på de fleste saksområder er også naturlig gitt at fri sakførsel er behovsprøvd med en inntektsgrense som ikke har beveget seg siden 2009.

Tabell 6 - Systematisering av drivere bak kostnadsutviklingen i de ulike saksområdene under Kapittel 470.
(Kilde: Intervjuer, lovdata, SSB m. fl, 2015)

Område	Mulige drivere bak vekst i antall saker	Mulige drivere bak vekst i kostnader per sak
Overprøving ved tvangsvedtak	<u>Mekanisk</u> : Flere saker i nemdene som følge av økte ressurser og politisk fokus.	<u>Politisk prioritert</u> : bla. a. gjennom økte ressurser til barnevern
Saker etter barneloven	<u>Strukturelt</u> : Demografiske endringer	
Annet	<u>Strukturelt</u> : økt tvistevillighet innen nye områder	
Arbeid		<u>Strukturelt</u> : Internasjonalisering endrer arbeidsmarkedet og øker behovet for tolk

Overprøving av tvangsvedtak øker nærmest mekanisk som følge av økte saksmengde i nemdene. Den viktigste bakenforliggende årsaken til økt aktivitet er mest sannsynlig det generelle politiske fokuset på familie og det økte ressurser til barnevernet. I tillegg spiller internasjonalisering av samfunnet en rolle ved at behovet for tolker øker som dermed driver opp utgiftene per sak i snitt. Kostnadene per sak øker, men den klart viktigste faktoren er økt saksmengde.

Kostnadene knyttet til saker etter barneloven, for det aller meste tvistesaker om barnefordeling etter samlivsbrudd, øker også i perioden. Her ser vi at kostnadsveksten kommer som følge av en økning i antall saker der en eller begge parter i konflikten har rett på fri sakførsel. Dette kan enten skyldes en økning i tvistevilligheten i befolkningen generelt, eller en økning i tvistevilligheten i den delen av befolkningen som faller under inntektsgrensene, men vi har ikke grunnlag for å si om det er den første eller andre forklaringen som er riktig. En tredje mulig forklaring er at det i flere tilfeller innvilges fri sakførsel også til personer med inntekt over inntektsgrensene om motparten i saken har fri sakførsel, men det har vi ikke hatt mulighet for å analysere nærmere i våre data.

5.4. Kap 466 – Særskilte straffesaksutgifter

Dekomponering av vekst mellom endring i antall saker og endring i kostnader per sak

Når vi skal identifisere hva som driver veksten ser vi innledningsvis på om områdene opplever en kostnadsøkning fordi antall saker øker, fordi kostnadene per sak blir høyere, eller begge deler. Tabellen under viser hvilke av disse faktorene som bidrar til veksten på de ulike lovbruddsområdene. Områdene er rangert etter høyest total kostnadsvekst per innbygger fra 2008 til 2014.

Tabell 7 – Overordnet analyse av kostnadsdriverne for kapittel 466: Særskilte straffesaksutgifter, 2008-2014.
(Kilde: Domstoladministrasjonen og Menon, 2015)

Område	2008 - 2014			
	Endring i kroner per innbygger	Vekst i kroner per 1000 innbygger	Vekst i kroner per sak	Vekst i antall saker per 1000 innbygger
219-saker	8 673	985 %	68 %	547 %
Bistandsadvokat og sivile krav - uten område	7 078	517 %	41 %	337 %
Barn - uten område	6 846	394 %	31 %	279 %
Fengsling øvrig - uten område	5 323	198 %	-12 %	238 %
Forsvarer - uten område	5 018	152 %	-32 %	272 %
Vinning og våpen	4 602	29 %	17 %	10 %
Ukjent	2 993	146 %	11 %	121 %
Utlendingslov og menneskesmugling	2 350	77 %	-9 %	94 %
Sakkyndige og rettspsykiatriske undersøkelser - uten område	1 854	301 %	64 %	144 %
Sedelighet	1 751	12 %	13 %	0 %
Økonomisk	1 654	11 %	43 %	-23 %
Vold og frihetsberøvelse	1 235	4 %	8 %	-3 %
Narkotika	815	3 %	-10 %	14 %
Alkohol og ordensforstyrrelser	771	13 %	5 %	8 %
Arbeid	194	234 %	-25 %	348 %
Annet	14	1 %	32 %	-24 %
Trafikk	-62	-2 %	15 %	-15 %
Familie	-99	-17 %	-6 %	-12 %
Lagmansrett og Høyesterett ukjent	-387	-22 %	-44 %	40 %
Øvrig uten match i LOVISA	-7 468	-64 %	-68 %	14 %

Vi ser at økning i antall saker er den viktigste faktoren for å forklare den samlede utgiftsveksten. I samtlige områder med høy vekst i kostnader per innbygger er veksten i antall saker langt høyere enn veksten i kostnader per sak. Når det er sagt kommer veksten i både antall saker og kostnader per sak i de områdene som står for den største andelen av veksten. Også fengslinger og utgifter til forsvarere som ikke har registrert saksområde har høy vekst i antall saker, men begge typene får reduserte kostnader per sak i perioden. Vinning og våpen har både økt saksmengde og økte utgifter per sak.

Diskusjon av mulige kostnadsdrivere per lovbruddsområde

Med innsikten fra tabellen over kartlegger vi hvilke type drivere (ref. kapittel 3) som kan tenkes å bidra til veksten innen de ulike saksområdene. Vi oppsummerer disse i tabellen nedenfor²², der vi har tatt ut de ukjente²³ sakstypene og områdene med lav kostnadsvekst.

Som vi så i forrige avsnitt har de fleste lovbruddsområdene fått flere saker i domstolene, noe som er naturlig gitt at politiet har fått økte ressurser til å etterforske i perioden. Blant sakene som ikke har hatt spesielt politisk fokus er det også naturlig at veksten i antall saker er sterkere innen områder som trolig har flere «marginale saker» som tidligere ble prioritert bort. Det er derfor som forventet at «Vinning og våpen», «alkohol- og ordensforstyrrelser» og «narkotika» øker mer i saksmengde enn for eksempel økonomisk kriminalitet.

Antall saker innen økonomisk kriminalitet er relativt stabil, men sakene blir dyrere over tid. En mulig forklaring er at en økning i tilgjengelig bevismateriale bidrar til å øke timebruken hos alle involverte aktører. Om sakene som kommer opp er mer krevende vil dette legge beslag på ressurser hos Økokrim/politiet, noe som er en mulig forklaring på at kostnadsveksten per sak øker og antall saker minker i perioden. I tillegg vil internasjonalisering økte utgifter til tolk i sakene og reiser i de tilfellene hvor bevisinnhenting og vitneavhør gjøres i utlandet.

For områdene som står bak den største veksten i kostnader per innbygger er de mest sannsynlige forklaringene politiske prioriteringer. For økningen i antall §219-saker er den mest sannsynlige forklaringen utvidet etterforskningsplikt og et økt fokus på vold i nære relasjoner i hele perioden. Sakene som involverer barn, men hvor vi ikke har registrert saksområde, er også saker som følger i kjølvannet av et endret politisk fokus. Økningen i oppnevninger av bistandsadvokater kan til en viss grad tilskrives utvidelse av bistandsadvokatordningen, men siden kostnadsøkningen primært kommer gjennom en økning i antall saker er politisk fokus på familievoldssaker og sedelighetssaker antakeligvis en viktig forklaring. Det er også mulig at de ulike mekanismene påvirker hverandre. Utvidelse av bistandsadvokatordningen bidrar isolert sett til å øke kostnader per sak, men kan også etter hvert bidra til at flere vil ønske å anmelde type lovbrudd hvor man har krav på bistandsadvokat. Utvidet etterforskningsplikt for §219 bidrar i første omgang til å øke saksmengden, men økt saksmengde kan føre til at flere saker med krevende bevisførsel kan komme opp, og slike kan krever mer ressurser fra bistandsadvokat og de øvrige aktørene. I de videre analysene fokuserer vi på denne gruppen av saker siden de står for klart størst utgiftsøkning, og forsøker å skille de ulike kostnadsdriverne fra hverandre for å avdekke mulig rom for effektivisering.

Før vi går videre kan det være nyttig å se nærmere på kostnadene vi ikke kan knytte til saksområder, men hvor vi vet at de gjelder fengslinger og forsvareropplevninger. Her ser vi at sakene ikke har blitt dyrere, men at kostnadene under kapittel 466 øker indirekte som en følge av flere straffesaker ved at de medfører flere forsvareropplevninger og flere fengslingsmøter.

²² Vi behandler ikke videre de sakene som både får redusert saksmengde og kostnader per sak, og derfor ikke er kostnadsdrivende. Reduksjonen er også naturlig gitt at fri sakførsel er behovsprøvd med en inntektsgrense som ikke har beveget seg siden 2008.

²³ De helt ukjente sakstypene («Ukjent», «Uten match i LOVISA», «Lagmannsrett og høyesterett ukjent») fordeler seg på de øvrige saksområdene. De inneholder trolig flest saker innen lovbruddsområder med mindre alvorlige saker, som «fengslinger», «forsvarer», ««vinning og våpen», og «alkohol og ordensforstyrrelser», hvor føring i sakregisteret kan være mindre nøye.

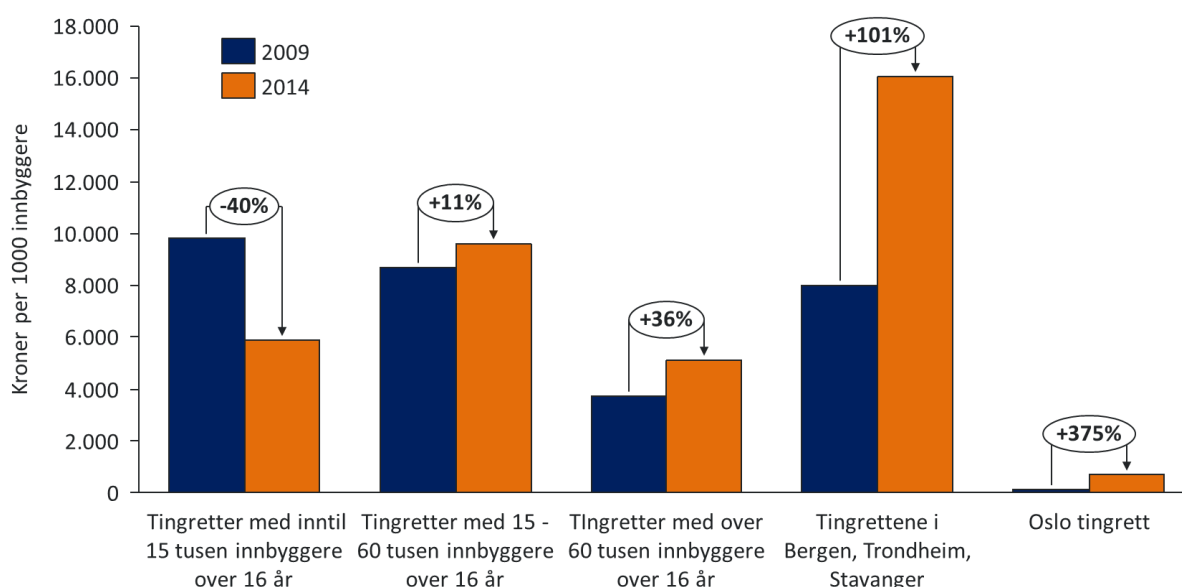
Tabell 8 - Systematisering av drivere bak kostnadsutviklingen i de ulike lovsbruddsområdene under Kapittel 466.
(Kilde: Intervjuer, lovdata, SSB m. fl, 2015)

Område	Drivere bak vekst i antall saker	Drivere bak vekst i kostnader per sak
§219-saker	<u>Politisk prioritering:</u> Utvidet etterforskningsplikt på §219. Utvidet avvergingsplikt over taushetsplikt.	<u>Politisk prioritering:</u> Utvidet rett på bistandsadvokat <u>Strukturelt:</u> internasjonalisering
Bistandsadvokat og sivile krav - uten område	<u>Politisk prioritering</u> Utvidet etterforskningsplikt for §219. Utvidet avvergingsplikt over taushetsplikt.	<u>Politisk prioritering:</u> Utvidet rett på bistandsadvokat
Barn - uten område	<u>Politisk prioritering:</u> Økt ressurser til barnevern. <u>Utvidet etterforskningsplikt for §219</u>	<u>Politisk prioritering:</u> Utvidet rett på bistandsadvokat. Spesielle avhørsfasiliteter for barn.
Fengslinger - uten område	<u>Politisk prioritering:</u> Økt ressurser til påtale gir økt saksmengde. Flere små saker som aldri går til tiltale?	
Forsvarer - uten område	<u>Politisk prioritering:</u> Økt ressurser til påtale gir økt saksmengde. Flere små saker som aldri går til tiltale?	
Vinning og våpen	<u>Strukturelt:</u> internasjonalisering <u>Prioritering av politiet:</u> Egne innsatsgrupper mot vinning	
Utlendingslov og menneskesmugling	<u>Strukturelt:</u> internasjonalisering	
Sakkyndige og rettspsykiatri - uten område	<u>Politisk prioritering:</u> Økt ressurser til påtale gir økt saksmengde.	<u>Strukturelt:</u> høy lønnsvekst for høyt utdannet arbeidskraft.
Sedelighet		<u>Politisk prioritering:</u> Utvidet rett på bistandsadvokat
Økonomisk		<u>Strukturelt:</u> Økt tilgjengelig bevismateriale. Internasjonalisering.
Vold og frihetsberøvelse	<u>Omfordelt:</u> Flere voldssaker under §219: familievold	<u>Strukturelt:</u> Generell rettsliggjøring av samfunnet
Narkotika	<u>Politisk prioritering:</u> Økt ressurser til påtale gir økt saksmengde. Flere små saker som aldri går til tiltale?	
Annet		<u>Strukturelt:</u> Økt tilgjengelig bevismateriale. Bedre føring?
Trafikk		<u>Strukturelt:</u> Generell rettsliggjøring av samfunnet

5.5. Geografiske forskjeller i kostnadsutviklingen

Som vi så i kapittel 2.4.4 er den prosentvise kostnadsveksten per innbygger i særskilte straffesaksutgifter og fri sakførsel i sivile saker høyere i de mindre tingrettene. I figuren under har vi identifisert alle saker der det har blitt registrert at bostedsforbeholdet oppheves og sett på kostnadsutviklingen i disse sakene over tid²⁴.

Figur 27 – Kostnader i saker med oppheving av bostedsforbehold i straffesaker eller sivile saker med fri sakførsel i tingrettene fordelt etter størrelse/geografi, 2009-2014 (Kilde: Domstolsadministrasjonen, 2015)



Som forventet er kostnadene forbundet med oppheving av bostedsforbeholdet neglisjerbare i Oslo tingrett. For de andre gruppene av tingretter danner det seg derimot et overraskende mønster der kostnadene er sterkt øktene i Bergen, Trondheim og Stavanger og sterkt fallende i de aller minste tingrettene. Andelen av de totale kostnadene til saker der bostedsforbeholdet oppheves holder seg konstant på om lag 3 prosent når man justerer for veksten i salærsatsene. I sum taler dette for at oppheving av bostedsforbehold ikke er en viktig kostnadsdriver i perioden²⁵.

5.6. Deskriptiv regresjonsanalyse

Som vi så i kapittel 5.4.1 drives kostnadsveksten av en kombinasjon av økte kostnader per sak og en økning i antall saker. Om vi antar at antallet saker per innbygger er drevet av strukturelle endringer eller endrede politiske prioriteringer, betyr det at kostnadsøkningen per sak er den relevante kostnadskomponenten å analysere. En slik analyse er i sin enkleste form tilnærmet triviell ved at man deler kostandene på antallet saker og ser på utviklingen over tid. I dette tilfellet er det litt mer komplisert, siden kostnadsøkningen per saksområde er drevet av at hver sak blir dyrere og at sammensetningen av dyre og mindre dyre saker endrer seg over tid. Kostnadene til bistandsadvokater illustrerer dette godt. Over tid har kostnadene til bistandsadvokater økt som en følge av at antallet saker i visse saksområder øker, samtidig som andelen saker med bistandsadvokat øker og hver sak med bistandsadvokat blir dyrere. Den første effekten skyldes omstendigheter som ikke er direkte knyttet til bistandsadvokatordningen, mens de to siste effektene skyldes ordningen. En analyse der man ser på

²⁴ Vi ser på utviklingen fra 2009 til 2014 siden registreringen av saker under kapittel 470 var mangelfull i 2008.

²⁵ Når det ser sagt må vi ta forbehold siden våre data er basert på registreringer i regnskapssystemet og at eventuelle forskjeller i praksis ved føring av regnskapene vil kunne slå ut i analysen.

kostnadsøkningen på saker med bistandsadvokat over tid vil dermed kun fange opp én av effektene. En analyse der man ser på kostnadsøkningen per sak innenfor et område over tid vil fange opp de to sistnevnte effektene, men ikke effekten av at enkelte områder øker i antall saker.

I visse tilfeller er man interessert i å se hvordan veksten ville vært om man ikke hadde økt antall saker totalt, men kun økte andelen saker med bistandsadvokat og kostnadene per sak med bistandsadvokat. Her er altså andelen saker relevant siden man kan anta at bistandsadvokatordningen ikke økte antall saker totalt, men økte andelen saker der man fikk oppnevnt bistandsadvokater. I tilfellet med tolker vil man kunne være interessert i å finne kostnadsveksten i en tenkt situasjon der antallet saker per innbygger holdt seg konstant og samtidig andelen saker tolk holdt seg konstant. Den gjenstående kostnadsveksten vil dermed være en tenkt situasjon der man ikke fikk økte utgifter til tolk gjennom et høyere antall ikke-norskpråklige tiltalte eller fornærmede. Vi har derfor valgt å gjennomføre to forskjellige regresjonsanalyser, en analyse der kostnadene forklares av antall saker alene og en annen analyse der kostnadene forklares av antall saker og andel saker med den aktuelle kontoposten. Regresjonsanalysene er gjennomført for hvert saksområde separat og vi ser på variasjon i kostnader mellom domstoler og innen domstoler over tid²⁶.

Ved å benytte oss av resultatene fra regresjonene kan vi konstruere kontrafaktiske situasjoner der man analyserer hvordan kostnadene hadde utviklet seg om man hadde holdt én eller flere variabler konstant. I de kommende delkapitlene ser vi hvordan kostnadsutviklingen ville vært i slike kontrafaktiske situasjoner, både for det totale kostnadsbildet og fordelt på kontoposter.

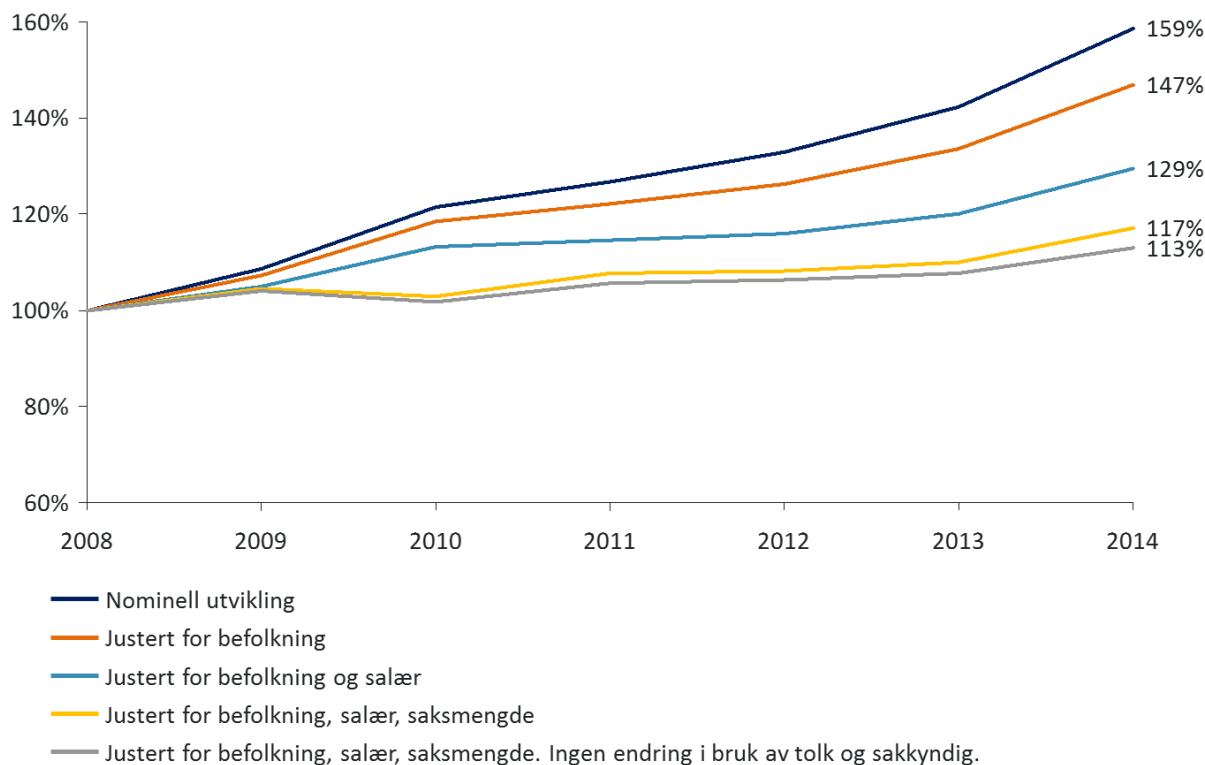
5.6.1. Samlet kostnadsvekst i kapittel 466

I Figur 28 viser vi utviklingen i kostnader, nominelt og justert. Som vi ser av den øverste linjen er kostnadsutviklingen nominelt på 59 prosent fra 2008 til 2014. Justert for befolkningsvekst vokser kostnadene kun med 47 prosent, mens den faller til en vekst på 29 prosent når man justerer for veksten i salærsatsene.

Hva skjer når vi justerer for kostnadsveksten som forklares av utviklingen i antall saker? Den gule linjen er utviklingen i kostnader gitt at saksmengden holder seg på 2008-nivået i årene fra 2008 til 2014. Da er den totale veksten på 17 prosent. Merk at det fortsatt er under antakelsen om at andelen saker som inkluderer tolk og bruk av sakkyndige øker som i den faktiske situasjonen. Dette scenariet kan man tenke på som at strukturelle drivere som øker behovet for tolk fortsatt er med i analysen og at en underliggende økning i behovet for sakkyndige fortsatt er til stede.

²⁶ Analysene er nærmere beskrevet i vedlegg 2 med beskrivelse av regresjonsmodellene rapportering av resultatene.

Figur 28 – Faktisk og justert vekst i kostnader til kapittel 466 særskilte straffesaksutgifter



Den siste justeringen innebærer at vi antar at antall saker der det er behov for tolk eller sakkyndig holder seg på samme nivå som i 2008. I denne situasjonen følger utviklingen i den nederste linjen. Justert for alle drivere som påvirker saksmengden og behovet for tolk og sakkyndige vokser kostnadene med 13 prosent fra 2008 til 2014.

I de neste delkapitlene går vi gjennom økningen til forsvarsadvokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige og øvrige kostnader her for seg.

5.6.2. Bistandsadvokater

Av figur 16 på s. 22 fremgår det at 13 939 kr av de 43 301 kr utgiftene under kapittel 466 har vokst med per tusen innbyggere siden 2008, kan tilskrives bistandsadvokater. Det tilsvarer en tredjedel av kostnadsveksten. Det er lett å tenke at det er bistandsadvokatordningen alene som har skyld i denne enorme veksten, men som vi så i kapittel 5.4 har det vært en voldsom vekst i antall saker, spesielt innenfor såkalte §219-saker²⁷.

Som beskrevet tidligere²⁸ har vi gjennomført regresjonsanalyser for å forklare utgifter til per innbygger ved hjelp av antall saker som bringes for retten og andelen av disse der bistandsadvokat innvilges. Basert på resultatene har vi predikert hvor store utgiftene hadde vært i en kontrafaktisk situasjon uten vekst i antall saker per innbygger, men der andelen saker med bistandsadvokat utvikler seg som i det faktiske tilfellet. Vi kan dermed se hvor høye utgiftene hadde vært dersom saksmengden ikke hadde vokst, men der alt annet hadde utviklet seg som ellers (bistandsadvokatordningen og andre politiske prioriteringer inkludert). I tabellen under ser kostnadsutviklingen fra 2008, både per tusen innbyggere og totalt, for den faktiske situasjonen og den

²⁷ De politiske prioriteringene som har påvirket antallet saker, spesielt innenfor §219-saker, er nærmere forklart i kapittel 3.2 om politiske prioriteringer.

²⁸ Og i vedlegg 2

kontrafaktiske situasjonen²⁹. Tabellen viser at dersom saksmengden per innbygger ikke hadde økt fra 2008-nivået ville utgiftene til bistandsadvokat ha vokst med kun 40,6 prosent. Under antakelsen om at selve bistandsadvokatorordningen ikke leder til økt saksmengde, kun til økte kostnader per sak som bringes for retten, betyr det at bistandsadvokatorordningen ikke kan være ansvarlig for mer enn 40 prosent av utgiftsveksten til bistandsadvokater. Økt saksmengde kombinert med at hver nye sak ble dyrere av økningen i kostnader til bistandsadvokat per sak forklarer dermed 60 prosent av utgiftsveksten.

Tabell 9 - Faktiske og kontrafaktiske utgifter til bistandsadvokater i en situasjon uten vekst i saksmengden

Totale kostnader til bistandsadvokat		
	Per tusen innbyggere	
	Uten saksvekst	Faktisk
2008	7 500	7 500
2014	12 800	20 500
Vekst i kroner	5 300	13 000
Prosentvis vekst	71 %	173 %
Andel vekst som ikke skyldes saksvekst	41 %	

Det at veksten i antall saker er skyld i mye av kostnadsveksten blir enda klarere om vi gjentar analysen over kun for sakene innenfor §219, der etterforskningsplikten ble utvidet (se kapittel 3.2). Her har antallet saker per tusen innbyggere økt fra 0,03 til 0,21, altså med 526%. Analysen vi presenterer i Tabell 10 viser at over 80 prosent av utgiftsveksten til bistandsadvokater på området skyldes vekst i saksmengden. Det betyr at innsparingspotensialet ved å kutte i bistandsadvokatorordningen er mye mindre enn bistandsadvokatutgiftene alene skulle tilsi.

²⁹ Tallene summerer ikke nøyaktig til tallene presentert i Figur 9, da vi for å sikre korrekte resultater har ekskludert de domstolene med flest feilføringer i Lovisa i 2008 fra regresjonsanalysene. Vi har også inkludert reisekostnader i kostnadene til bistandsadvokatene siden vi er interessert i få med alle direkte kostnader som kan knyttes til bistandsadvokatorordningen.

Tabell 10 - Faktiske og kontrafaktiske utgifter til bistandsadvokater innen §219 første ledd i en situasjon uten vekst i saksmengden

Totale kostnader til bistandsadvokat innenfor §219-saker		
	Per tusen innbyggere	
	Uten saksvekst	Faktisk
2008	150	150
2014	630	2 810
Vekst i kroner	480	2 660
Prosentvis vekst	320 %	1773 %
Andel vekst som ikke skyldes saksvekst	18 %	

5.6.3. Forsvarsadvokater

Igen fra figur 16 fremgår det at utgiftene til forsvarsadvokater har økt med 12 280 kr per tusen innbyggere i perioden fra 2008 til 2014, justert for endringer i salærsatsen. Dette er nesten like mye som økningen i utgifter til bistandsadvokater, men representerer en lavere prosentvis vekst, i og med at utgiftene til forsvarsadvokater i 2008 var langt høyere enn utgiftene til bistandsadvokater. I kapittel 3 trekker vi frem en rekke strukturelle, politiske og regulatoriske drivere som kan forklare hvorfor utgiftene til forsvarsadvokater har økt så vidt mye.

I dette kapitlet presenterer vi en regresjonsanalyse som dekomponerer kostnadsveksten i en komponent som skyldes økt saksmengde og en komponent som skyldes økte utgifter per sak som føres. Igjen er det slik at vi har beregnet regresjonsmodellene på et begrenset utvalg av domstolene, for å sikre at den økonometriske modellen blir minst mulig påvirket av feilregistreringer i Lovisa. Den faktiske veksten i kroner per tusen innbyggere er derfor 14 700 kr her, ikke 12 280 kr.

Utfallet presentert i Tabell 11 viser at dersom antall saker hvor forsvarsadvokater involveres under kapittel 466 ikke hadde økt fra 2008-nivået, så hadde forsvarsadvokatutgiftene økt med 50 prosent. Her har vi valgt å kun holde antall saker der forsvarsadvokater er involvert fast, i og med at de er involvert i så godt som alle saker. Økt saksmengde er derfor skyld i halvparten av kostnadsveksten per innbygger. Dersom vi tenker oss at uheldige insentiver med rettshjelpsordningen kan bidra til å øke utgiftene per sak når saken først er opprettet, men ikke bidra til å øke selve saksmengden, betyr det at aspekter ved ordningen høyst kan være skyld i halvparten av kostnadsveksten per innbygger siden 2008. Merk at en rekke strukturelle og politiske drivere også bidrar til å trekke opp utgiftene per sak, eksempelvis en økende mengde bevis. Se diskusjonene i kapittel 6.3.

Tabell 11 - Faktiske og kontrafaktiske utgifter til forsvarsadvokater i en situasjon uten vekst i saksmengden

Totale kostnader til forsvarsadvokat		
	Per tusen innbyggere	
	Uten saksvekst	Faktisk
2008	103 700	103 700
2014	111 100	118 400
Vekst i kroner	7 400	14 700
Prosentvis vekst	7 %	14 %
Andel vekst som ikke skyldes saksvekst	50 %	

5.6.4. Tolk

I dette kapitlet ser vi på en tilsvarende analyse som i de to kapitlene over, denne gangen for tolker. Utgiftene til tolker per innbygger vokser med 62 prosent i perioden, eller med 6 980 kr per tusen innbyggere. Tolker utgjør dermed det tredje største vekstbidraget. I kapittel 3 påpeker vi at det er en rekke strukturelle drivere som taler for at det har blitt behov for tolker i stadig flere saker – både på utlendingsfeltet, innenfor vinning og også flere saker med internasjonale forgreninger. I regresjonsanalysen holder vi antall saker der tolker er involvert konstant – dette kan således forstås som en situasjon der antallet tiltalte, ofre og pårørende med behov for tolking ikke øker etter 2008. Det vi sitter igjen med da er kostnadsvekst som skyldes at tolkene må bruke mer tid i de sakene der de er involvert sammenlignet med tidligere.

Bildet over bekreftes i veldig stor grad av regresjonsanalysen. I tabell 12 presenterer vi en dekomponeringsøvelse lik den i de to kapitlene over. I utvalget benyttet for regresjonsanalysen har den faktiske veksten i tolkeutgifter per tusen innbyggere vokst med 71 prosent. Dersom vi i stedet hadde holdt antall saker der tolk behøves fast på 2008-nivå, ville utgiftene kun ha økt med 8 prosent per tusen innbyggere. Andelen av kostnadsveksten som ikke skyldes at det er behov for tolker i stadig flere saker er derfor kun 11 prosent. Når en tolk først er tilstede i en sak, må være tilstede under hele saken – og ofte oversette en rekke beviser og avhør. Dette innebærer at de driverne som øker utgiftene per sak for andre aktører, også vil bidra til at tolkene må bruke mer tid i de sakene de er involvert i. Kostnadsveksten som skyldes disse driverne er en del av veksten på 8 prosent per tusen innbyggere.

Tabell 12 - faktisk og kontrafaktisk utvikling i utgifter til tolker i en situasjon med og uten vekst i antall saker der tolker behøves

Totale kostnader til tolk		
	Per tusen innbyggere	
	Uten saksvekst	Faktisk
2008	11 100	11 100
2014	12 000	19 000
Vekst i kroner	900	7 900
Prosentvis vekst	8 %	71 %
Andel vekst som ikke skyldes saksvekst	11 %	

5.6.5. Øvrige kostnader og sakkyndige

Til sist har vi gjentatt den samme dekomponeringsanalysen også for sakkyndige og øvrige kostnader. Igjen har vi spesifisert en regresjon der vi ønsker å se hvor mye av veksten i sakkyndigutgifter per innbygger som skyldes økt saksmengde, for derigjennom å kunne dekomponere kostnadsveksten på økt saksmengde og økte utgifter per sak. Den totale utgiftsøkningen per tusen innbyggere har vært om lag 7 000 kr i perioden 2008 til 2014. Her utfører vi den samme kontrafaktiske analysen som for tolker – det kontrafaktiske scenariet må derfor forstås som en situasjon der det ikke oppnevnes sakkyndige i flere saker enn det ble gjort i 2008. Vi tar ikke her stilling til hvilken part som eventuelt skulle ha ansvaret for en slik vekst i saksmengden.

Dekomponeringen, presentert i tabell 13, viser at dersom sakkyndige (og øvrige) hadde vært involvert i like mange saker i 2014 som det de var i 2008, ville utgiftene på området ha vokst med kun 48 prosent per tusen innbyggere, ikke 103 slik de faktisk har gjort. Dette betyr at 46 prosent av veksten til sakkyndige og øvrige ikke skyldes økt saksmengde.

Tabell 13 - faktiske og kontrafaktiske utgifter til sakkyndige og øvrige kostnader i en situasjon uten vekst i saksmengden

Totale kostnader til sakkyndige og øvrig		
	Per tusen innbyggere	
	Uten saksvekst	Faktisk
2008	6 900	6 900
2014	10 200	14 000
Vekst i kroner	3 300	7 100
Prosentvis vekst	48 %	103 %
Andel vekst som ikke skyldes saksvekst	46 %	

I kapittel 3 har vi ikke klart å identifisere drivere som skulle kunne bidra til å forklare veksten i disse utgiftene – verken i økt saksmengde eller økte utgifter per sak. Ingen drivere har åpenbart seg i dataanalysen, og ingen informanter har trukket frem åpenbare drivere på området. Se mer om dette i kapittel 6.3.5.

6. En samfunnsøkonomisk vurdering av kostnadsøkningene under kapitlene 466 og 470

I dette kapitlet vurderer vi hvilket handlingsrom man kan tenke seg å ha når man skal redusere kostnadene under kapittel 466 og 470 uten at tapet av rettssikkerheten eller andre nyttevirksomheter overstiger kostnadsbesparelsen. Vi begynner med en beskrivelse av hvordan vi benytter begrepet rettssikkerhet, før vi beskriver hvordan vi vurderer de samfunnsøkonomiske effektene av kostnadsøkningen og en eventuell kostnadsreduksjon. Vi vurderer de viktigste driverne som ikke er påført gjennom strukturelle endringer eller politiske prioriteringer på andre områder. Til slutt gir vi en kort samlet vurdering.

6.1. Rettssikkerhet

Før vi kan vurdere hvordan kostnadsøkningen og en eventuell innsparing påvirker rettssikkerheten er det nødvendig å gi en kort avgrensning av begrepet rettssikkerhet. I vår forståelse av begrepet rettssikkerhet er det sentrale poenget at retten ikke skal være et utslag av vilkårlighet eller ha gi rom for et stort individuelt skjønn for den som anvender den, samt at man ikke skal utforme lover som strider mot et grunnleggende vern som rettssystemet innrømmer personer. Rettssikkerhet karakteriseres dermed som et generelt trekk ved all myndighetsutøvelse, og er et krav om forutberegnelighet og en avgrensning mot vilkårlighet. Det er først og fremst et spørsmål om vern mot, og avgrensning av, staten. Rettssikkerhet impliserer at man skal kunne vite med sikkerhet hva retten er, og dette har et knippe av implikasjoner.

- For det første ligger det i dette at man skal kunne vite hva retten er *på forhånd*, slik at man skal kunne innrette seg etter dens regler.
- For det andre impliserer dette også en begrensning av det offentlige skjønnskompetanse. Hjemmelen for disse inngrepene må med andre ord være tilstrekkelig klar til at man kan vite når det offentlige går for langt.
- Derav følger også et tredje moment: Rettssikkerhet, knyttet til det offentlige inngrepshjemler, forutsetter en forutgående demokratisk prosess som autoriserer de hjemlene det offentlige utstyres med vis-à-vis landets borgere.

I straffeprosessuell sammenheng innebærer begrepet videre en sikkerhet for at etterforskningen er objektiv og rettferdig, at den bringer frem bevis i siktedes favør på lik linje med bevis som taler mot ham, samt at rettergangen er rettferdig - herunder at alle bevis som kan tale til siktedes fordel blir fremført og all tvil som kan hefte ved bevisene mot siktede blir påpekt. I straffeprosessuell kontekst omfatter begrepet også at viktigheten av å unngå uriktige domfellelser går foran hensynet til å få skyldige dømt, altså uskyldspresumsjonen og prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode.

De tre momentene over suppleres av et fjerde, nemlig at alle, også det offentlige, er underlagt de samme lovene.³⁰ I tillegg supplerer man ofte med at et sentralt element i rettssikkerhetsbegrepet, er at ens rettigheter blir ivaretatt, selv om det strengt tatt ikke følger av de fleste aksepterte definisjoner.

6.2. Hvordan kan vi vurdere kostnader opp mot virkninger?

Når vi skal foreta en samfunnsøkonomisk vurdering av ordningen med fri rettshjelp, ville det vært ideelt å vurdere kostnadene ved de ulike tiltakene opp mot deres gevinster. Det krever imidlertid at vi tallfester nyttegevinstene, blant annet nytten av rettsikkerhet. Det er neppe mulig å gjøre på en god måte, i alle fall ikke innenfor rammene av dette prosjektet. Det vi presenterer her er derfor en kostnads-virkningsanalyse, der vi tallfester kostnadene med utgangspunkt i analysen i kapittel 5, men nøyer oss med en kvalitativ beskrivelse av gevinstene. Gjennom noen enkle antakelser kan vi utvide analysen ved dele tiltakene inn i to kategorier: tiltak hvor kostnadsøkningen er proporsjonal med økningen i rettssikkerheten og tiltak hvor man ikke kan argumentere for at kostnadsøkningen har gitt en tilsvarende gevinst i rettssikkerhet. Man kan dele inn den siste kategorien igjen og dermed få tre kategorier til sammen, hvor den siste kategorien er tiltak hvor kostnadene reduseres, men hvor tapet av nytte i form av dårligere rettssikkerhet er større enn kostnadsreduksjonen.

For å konkretisere, kan vi tenke oss en situasjon der en ikke-norsktalende person blir arrestert, med tilhørende behov for forsvarsadvokat og tolk. Dette øker utgiftene under kapittel 466, men vi kan anta at denne utgiftsøkningen er proporsjonal med rettssikkerhetsgevinsten – én ekstra person har behov for rettshjelp og utgiftene øker tilsvarende kostnaden ved å tilby denne rettshjelpen. Dette vil være riktig dersom det i utgangspunktet er slik at man av rettssikkerhetshensyn mener at alle tiltalte trenger forsvarsadvokat, og at tiltalte – for å ivareta sine rettigheter – har behov for å forstå det han er tiltalt for.

Hvis vi legger denne antakelsen til grunn, betyr det at vi i de fleste tilfeller der kostnadene til fri rettshjelp øker som følge av økt saksmengde, kan anta at økningen i rettssikkerhet er proporsjonal med kostnadsøkningen. For eksempel vil økt satsing på barnevernet kunne generere flere saker i fylkesnemndene. Foreldre som ved tvang blir fratatt sine barn har krav på fri rettshjelp uten behovsprøving, og kan klage avgjørelser inn for retten. Antakelsen betyr da at den økningen i utgifter til fri rettshjelp som følger av økt sakstilfang i fylkesnemndene er proporsjonal med den nytten mottakeren av rettshjelpen har, siden hjelpe skal sikre mottakerens rettssikkerhet. Sagt på en annen måte, hensikten med ordningen er nettopp at man skal få tilgang på advokatbistand nettopp i slike tilfeller av offentlig inngripen.

Situasjoner der man kan spørre seg om kostnadsveksten er høyere enn den strengt tatt bør være for å bevare rettssikkerheten, dreier seg i hovedsak om spørsmål der kostnadene per sak øker. Dette gjelder også de tilfeller der man observerer en reduksjon i kostnadene ved at ordningens innretning fører til færre saker og man er usikker på om behovet for rettshjelp virkelig har endret seg. Vi vil altså hovedsakelig vurdere kostnadsøkninger

³⁰ Rettssikkerhet deles innimellom også i to forskjellige kategorier, nemlig i et såkalt formelt og i et materielt rettssikkerhetsbegrep. Det materielle rettssikkerhetsbegrepet har særlig blitt diskutert i forbindelse med helse- og sosialtjenesterettslige og spørsmål, og sentrerer Jf. f.eks. den såkalte Fusa-dommen, Rt. 1990:874, som knesatte et prinsipp om at helse- og omsorgssektoren har en plikt til å yte visse "minstestandarder", mer bestemt at rettssikkerhetsbegrepet også inkluderte et krav om tildeling av visse ytelser av et visst innhold. Dette – i motsetning til at slike tjenesteytelser er avhengig av lokalt skjønn og tilgjengelige midler – binder igjen opp en stor del av kommunalbudsjettene, og fører til det som av mange har blitt kalt en uheldig "rettsliggjøring" av politikken fordi det gir borgerne et rettskrav på et bestemt ressursmessig gode. Som Bernt og Rasmussen fremhever: "Økt rettssikkerhet vil her bety mindre politisk handlingsrom for administrasjonen og folkevalgte organer" (2003:53). Bernt og Rasmussen foretar en lengre drøftelse av forskjellige områder hvor rettssikkerhet spiller en sentral rolle, som f.eks. personvern, omsorg, demokrati, miljøvern.

som kan tilskrives økte kostnader per sak og som ikke skyldes en økning i antall saker. I denne rapporten vil vi diskutere argumenter for at kostnadsøkningen var nødvendig ut fra hensyn til rettssikkerheten, men man vil i de aller fleste tilfeller være nødt til å se på enkeltproblemstillinger i langt mer detalj om man skal innføre tiltak for å redusere kostnadene.

6.3. Virkningen av økte kostnader på samfunnsøkonomisk nytte

Som vi har dokumentert i kapittel 5, ser vi at en stor del av kostnadsøkningen i kapitlene 466 og 470 skyldes en økning i antall saker per innbygger. Vi antar at én ekstra tiltalt krever en gitt økning i kostnader til forsvarsadvokater samt sakkyndige og tolker der det er nødvendig. Økningen i kostnader som skyldes flere saker, vil dermed anses som proporsjonal med økningen i samfunnsøkonomisk nytte.

Som vi så i kapittel 5.5.1 øker kostnadene i kapittel 466 nominelt med 59 prosent fra 2008 til 2014, men økningen er på kun 29 prosent når man tar høyde for befolkningsvekst og økte salærsatser. Denne økningen reduseres ytterligere til 17 prosent når man tar høyde for at antall saker øker. Vi anslår derfor handlingsrommet for eventuelle besparelser som kan gjøres ved å redusere kostnadene per sak for å være under 30 prosent av den totale økningen i til særskilte straffesaksutgifter.

Innen fri sakførsel i kapittel 470 ser vi at økningen i kostnader per sak er liten og at dermed kostnadsøkningen skyldes et økt antall saker i fylkesnemndene, ankesaker i domstolene fra fylkesnemndene og tvistesaker om barnefordeling der en eller begge av partene får innvilget fri sakførsel. Kostnadsøkningen som kommer av økt saksmengde i fylkesnemndene og videre ankesaker er en direkte følge av at landets innbyggere får rettshjelp i en av de mest alvorlige formene for offentlig inngripen. Vi vurderer dermed denne kostnadsøkningen som proporsjonal til rettssikkerhetsgevinsten den gir. Når det gjelder saker etter barneloven er utgangspunktet det samme, men med forbehold om at selve ordningen kan øke konfliktnivået og dermed antall saker. Om dette er tilfellet kan ikke kostnadsøkningen rettferdiggjøres ut fra hensyn til rettssikkerheten.

I resten av kapittelet går vi gjennom de viktigste driverne for at kostnadene per sak har økt i perioden og diskuterer hvilke effekter eventuelle kostnadskutt vil ha for samfunnsøkonomisk nytte.

6.3.1. Bistandsadvokatordningen

Endringene i bistandsadvokatordningen er beskrevet nærmere i kapittel 3.2 og 5.6.2. Endringene i ordningen gir både rett på bistandsadvokat i flere saker, og gir bistandsadvokatene flere oppgaver i de sakene der de er oppnevnt. Endringene i ordningen sprang ut av et politisk ønske om å styrke ofres og pårørendes rolle i rettsvesenet. Dette må sees i sammenheng med en dypere diskusjon om hvilken rolle straff spiller i samfunnet, om straff er rent allmennpreventivt eller om det også skal være elementer av gjengjeldelse. Inntrykket vi har fått blant informantene er at de aller fleste mener at intensjonen bak ordningen var god, men at den har vokst til noe mye større enn man hadde sett for seg. Analysene våre nyanserer det bildet, i og med at vi dokumenterer at om lag 60 prosent av kostnadsøkningen er knyttet til økt sakstilfang³¹. I våre analyser betyr det at vi anslår at effekten av å reversere bistandsadvokatordningen i 2014 var begrenset til 5800 kroner per tusen innbyggere.

³¹ Et moment å ta med her er at antall saker ikke nødvendigvis har økt reelt sett, men at saker som tidligere ble vurdert som mindre alvorlige nå blir klassifisert under §219 og dermed utløser rett til bistandsadvokat. Dermed er det mulig at bistandsadvokatordningen nå omfatter sakstyper som ikke ble vurdert som relevante da ordningen ble innført. Man kan også argumentere for at de reklassifiserte sakene faktisk er saker der det er et reelt behov for bistandsadvokat, men der sakene ble vurdert som mindre alvorlige og de fornærmede dermed ikke fikk dekket dette behovet.

Når det er sagt er dette vårt høyeste anslag på hva man kan spare ved å redusere kostnadene per sak. Handlingsrommet for å redusere kostnadene uten at det gir uheldige effekter er antakeligvis langt mindre. Bistandsadvokatene vil mest sannsynlig bidra til at ofre for kriminalitet kan fremme krav om erstatning og oppreisning, og at disse prosederes tilfredsstillende uavhengig av politiets ressurser og prioriteringer. Her gir en del av kostnadene antakeligvis direkte effekt i form av bedre rettssikkerhet for fornærmede og pårørende.

Når det gjelder andre oppgaver bistandsadvokater utfører er det ikke like enkelt å identifisere en direkte effekt på rettssikkerhet i streng forstand. Det betyr derimot ikke at de ikke spiller en viktig rolle, men deres rolle må antakeligvis vurderes bredere enn utelukkende i et rettssikkerhetsperspektiv.

Det er altså vanskelig å forsvare en total reversering av ordningen. Det at ordningen ble utvidet, tyder på at man anså at bistandsadvokater kunne spille en viktig rolle. Inntrykket vi sitter igjen med fra informantene er likevel at man kan stramme inn i bistandsadvokatenes timebruk når de først er oppnevnt, uten at det vil svekke rettssikkerheten vesentlig. Eksempler på tiltak som kan redusere timebruken er å øke bruken av stykkpris for bistandsadvokatene, eller innvilge salær oppgaver på forhånd med noen få timer av gangen. Se for øvrig kapittel 4.2.1 og 4.3.3 for diskusjon av dette.

6.3.2. Brukes det for mange timer under medgått tid?

Veksten i kostnader til forsvarsadvokater justert for befolkningsvekst og vekst i salærsatsene, øker med 14 prosent i perioden 2008 til 2014. Når vi tar ut veksten som skyldes økning i antall saker, er veksten kun 7 prosent. En del av denne økningen kan antakeligvis hentes inn ved å få bedre kontroll på timebruken, selv om det er høyst usikkert hvor stor andel av kostnadsøkningen som skyldes manglende kontroll med timebruken. En vesentlig del må mest sannsynlig tilskrives økt bevismengde, økt bruk av flere tiltalte i samme sak og den økte rettskildemengden.

Som en hovedregel jobber forsvarsadvokater etter stykkpris. I saker der antall rettsmøtetimer overstiger fastsatt stykkpris med mer enn 50%, vil det likevel bli innvilget salær etter medgått tid der særlige omstendigheter ved oppdraget begrunner timebruken. I intervjuene fikk vi oppgitt at dommerne i varierende grad oppfattet det som utfordrende å vurdere om salær oppgaver er «rimelig og nødvendig». Om det er varierende praksis eller evne til å vurdere om salær oppgaver er «rimelige og nødvendige», vil det kunne være en kilde til kostnadsøkninger siden sakene kan bli for kostbare når man går over på medgått tid. Når det er sagt, er det vanskelig å vurdere om dette er tilfellet, siden både forsvarsadvokater og påtalemyndigheten oppfatter at sakene blir stadig mer omfattende grunnet bevisførselen/bevistilfanget. Tiltak som øker presisjonen og forutsigbarheten av vurderingen av salær oppgavene kan tenkes å redusere kostnadene per sak uten at rettssikkerheten svekkes, men det er høyst usikkert om dette vil gi en betydelig kostnadsreduksjon siden økningen i forsvarsadvokatenes timebruk kan være drevet av andre faktorer som økt bevismengde og rettskildebilde.

6.3.3. Økt bevismengde

Som diskutert i kapittel 4.3, hevdes at det i flere saker føres (og samles inn?) for mye bevis. Dette er et område det er vanskelig å skulle kutte tilbake på, da moderne bevisførsel uten tvil har styrket rettssikkerheten betraktelig på mange områder, jamfør DNA-bevis i straffesaker. Dette er også et straffeprosessuelt spørsmål, om strengere føringer på avskjæring av bevis³², som det faller utenfor denne undersøkelsen å ta stilling til. Det er likevel slik at når store bevismengder først er innhentet, må forsvaret kunne gjennomgå, analysere og bruke de. Videre opplever informantene at kravet til bevisførsel smitter over fra saksområde til saksområde, gjennom at når en

³² Adgangen til bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder for bevisinnhenting (særlig kommunikasjonskontroll) er også noe som kan vurderes om målet er å holde tidsbruk knyttet til bevisgjennomgang nede. Det er dog et spørsmål vi ikke har anledning til å belyse i denne rapporten.

type bevis blir brukt på ett saksområde (for eksempel basestasjonsdata for å dokumentere tiltaltes bevegelser), så smitter det over til krav om samme type bevisførsel også på andre saksområder.

Våre informanter påpeker at økningen i bevismengden ser ut til å være drevet av både forsvarsadvokatene og politiet og påtalemyndighetene. Ingen av aktørene har insentiver til å begrense bevismengden, og det kan virke som om det hersker enighet om at kompleksiteten i større straffesaker stadig øker, uten at vi kan dokumentere dette nærmere.

Fra vårt ståsted er det ikke mulig å vurdere om man generelt kan redusere bevismengden uten at det går utover rettssikkerheten. En strengere håndheving av loven der bevis avskjæres i større grad er et tiltak som kan vurderes, men effekten av et slikt tiltak er uklar. Siden avskjæring av bevis først skjer i hovedforhandlingene vil begge parter være nødt til å gå gjennom bevisene på forhånd uansett om beviset avskjæres eller ikke. Dessuten vil selve prosessen rundt avskjæring kunne drive opp timebruken. Dermed vil effekten kun være at aktørene etter hvert ikke legger frem bevis som de over tid har opplevd blir avskåret, men denne effekten er uklar.

6.3.4. Kostnader til sakkyndige og øvrige kostnader

Kostnadene knyttet til sakkyndige og øvrige kostnader under kapittel 466 vokser i perioden, og veksten kan ikke forklares med vekst i antall saker alene. For at økningen ikke skal gi en proporsjonal økning i rettssikkerheten, må det være sann at spørsmål om tilregnelighet eller andre vurderinger som krever sakkyndige tas opp uten grunn. Vi har ikke grunnlag for å si at kostnadsøkningen ikke er velbegrunnet. Rettspsykiatriske undersøkelser har heller ikke blitt trukket fram som et område der kostnadsveksten er ute av kontroll av våre informanter. Vi kan derfor ikke konkludere med at det er rom for store kutt i utgiftene til sakkyndige uten at det ville innebære en vesentlig svekkelse av rettssikkerheten.

6.3.5. Kostnader til tolk

Kostnadene knyttet til bruk av tolker, justert for vekst i antall innbyggere og vekst i salærsatsene, øker med omlag 70 prosent i perioden 2008 til 2014. En stor del av veksten forklares med økt saksmengde og økt andel saker med tolk. Justert for dette blir den gjenstående veksten på 11 prosent. Ut fra hva våre informanter rapporterer er det ingen grunnlag for å anta at bruken av tolk øker mer enn nødvendig. Det er avgjørende at en tiltalt i en rettsak er i stand til å kommunisere med retten. Vi anser derfor økningen i kostnader til tolk som proporsjonal til den ønskede rettssikkerhetseffekten og at det er lite rom for kostnadsreduksjoner.

6.3.6. Vekst i ankesaker fra fylkesnemndene

Den aller største kostnadsdriveren under kapittel 470, er overprøving av tvangsvedtak fra fylkesnemndene. Dette har vi beskrevet nærmere i kapittel 4.2. Der påpeker vi at alle insentiver taler for å påklage vedtak til tingretten – advokatutgiftene dekkes av fri sakførsel (uten behovsprøving), og advokatene jobber etter medgått tid. Isolert sett taler dette for at det klages inn for mange tvangsvedtak. Når det er sagt er vedtakene som ankes fra fylkesnemndene av en slik art at de medfører en alvorlig inngripen i folks liv. Det er derfor svært vanskelig å se for seg hvordan man kan redusere kostnadene knyttet til ankesaker uten at det medfører en vesentlig svekkelse av rettssikkerheten.

6.3.7. Nedgang i kostnadene til fri rettshjelp

Inntekts- og formuesgrensene i kapittel 470

Når man tar ut kostnadene knyttet til fylkesnemndene og ankesaker, ser man at kostnadene i kapittel 470 faller betydelig i perioden. En bekymring i dette tilfellet er at dette skyldes at inntekts- og formuesgrensene ikke har

blitt justert siden 2009. I forarbeidene til loven om fri rettshjelp³³ ble det anslått at over halvparten av landets befolkning ville være dekket av ordningen med fri rettshjelp. Våre estimater viser at andelen som hadde inntekt under grensen på 246 000 var 31 prosent i 2014³⁴. Det er godt mulig at gruppen med behov for fri rettshjelp har blitt redusert i perioden ved at inntektene deres tross alt har økt i perioden. I tillegg er det også mulig at deres behov for rettshjelp har blitt redusert av andre årsaker, men det vil fortsatt være et åpent spørsmål om ikke inntektsgrensen burde justeres opp for å dekke en større andel av befolkningen. Vi ser i utgangspunktet på nedgangen i antall innbyggere som kvalifiserer til fri rettshjelp som en mulig svekkelse av rettssikkerheten for personer med lav inntekt³⁵. For at dette ikke skal være tilfellet må det være slik at inntektsveksten har vært høyere enn kostnadsveksten innenfor advokattjenester og at den gruppen som har passert de nominelle inntektsgrensene nå har mulighet til å skaffe rettshjelp selv. Vi har ikke grunnlag for å si at dette har skjedd og anbefaler at man utreder problemstillingen videre.

Et mulig større rettssikkerhetsproblem er at inntektsgrensene kan føre til at to parter med svært lik inntekt får ulik støtte til rettshjelp. Dette kan få den uheldige effekten at styrkeforholdet mellom to personer i en sivil sak kan bli påvirket dersom en person befinner seg rett under grensen og den andre befinner seg rett over grensen. Et område der man kan tenke seg at en streng praktisering av reglene for økonomisk dispensasjon skaper uheldige effekter er barnefordelingssaker. Om den ene parten har rett på fri sakførsel og den andre parten ikke har det, men kun har marginalt høyere inntekt, vil parten som kvalifiserer til fri sakførsel kunne presse gjennom et forlik på sine premisser siden motparten ikke har en reell mulighet til å ta saken til retten. Dette er et eksempel der utfallet av saken ikke avhenger av hvordan saken ville blitt vurdert i retten, men av tilfeldigheter generert av inntektsgrensene. Vi anser det som et reelt rettssikkerhetsproblem, men vi har ikke hatt muligheten til å vurdere omfanget av problemet innenfor rammene av dette prosjektet. En mulig løsning på problemet er å innføre en ordning med flere innslagspunkter og dermed forskjellige nivåer av støtte. Der vil ikke styrkeforholdet mellom partene påvirkes i like stor grad av inntektsgrensene.

Fritt rettsråd i asylsaker

Som vi så i kapittel 2.3.1 er kostnadene til fritt rettsråd fallende i perioden og en mulig forklaring på deler av fallet er regelendringer knyttet til asylsaker og utvisninger som følge av straffbare forhold. Vi kan ikke gjøre en endelig vurdering på rettssikkerhetseffektene av dette, men vil påpeke at kostnadsreduksjonen kan ha medført negative rettssikkerhetseffekter.

6.4. Oppsummering av kostnad-virkningsanalysen

Å gjennomføre en vurdering av virkningen av kostnadsøkningen innenfor kapitlene 466 og 470 i årene 2008 til 2014 er utfordrende, hovedsakelig siden nytteeffektene er vanskelige å tallfeste. I tillegg er det krevende å finne hvilket handlingsrom man har for å redusere kostnadene, siden en stor del av kostnadene er drevet av endret saksmengde grunnet strukturelle endringer eller endrede politiske prioriteringer. Vår vurdering er at kostnader som følger av økt saksmengde gir en proporsjonal rettssikkerhetsgevinst. Tanken er at én ekstra tiltalt krever en forsvarer og eventuelt tolker og sakkyndige. De kostnadsøkningene som kommer som følge av at sakene blir dyrere må derimot vurderes, både for å få et bilde på hva hvor stor kostnadsreduksjon man reelt kan forvente å oppnå, og for å vurdere om kutt i kostnadene ikke gir et uønsket tap av nytte.

³³ Ot.prp. nr. 91 (2002-2003)

³⁴ Kilde: SSB Statistikkbanken, Tabell: 08411: Inntektsintervall, etter kjønn. Antall bosatte personer 17 år og eldre

³⁵ Svekkelsen av rettssikkerheten kommer i dette tilfellet av at lavinntektsgrupper kan utestenges fra muligheten for å få støtte til å forstå hva loven er og hvordan en konkret sak vurderes ut fra loven.

Vår vurdering er at kostnadsøkningene som kommer av økt behov for tolker og sakkyndige må anses å ha en proporsjonal rettsikkerhetsgevinst. Eventuelle kostnadsreduksjoner vil måtte utredes grundig for hvert enkelt tilfelle.

Utgifter til tolker og sakkyndige kan vi vanskelig se for oss at kan reduseres uten at det svekker rettssikkerheten. Utgifter til forsvarsadvokater og bistandsadvokater kan mest sannsynlig reduseres uten en tilsvarende reduksjon i rettssikkerhet, men gevinsten i form av kostnadsreduksjon er beskjedent i forhold til de totale kostnadene. Ved å fjerne all økning i kostnadene til forsvarsadvokater og bistandsadvokater som ikke forklares ved økt saksmengde, befolkningsvekst og økning i salærsatsene ville man spart om lag 90 millioner kroner i 2014 av totalt³⁶, men dette er den øvre grensen for mulig kostnadsreduksjon. En såpass stor kostnadsreduksjon vil mest sannsynlig medføre at rettssikkerheten til tiltalte svekkes siden vi antar at en betydelig del av kostnadene skyldes at sakene har blitt mer komplekse og bevismengden har økt over tid. I tillegg gir en betydelig del av kostnadsøkningen for bistandsadvokater en effekt i form av bedre rettsikkerhet for fornærmede og etterlatte, selv om det mest sannsynlig er rom for å redusere timebruken per sak.

Når det gjelder utgiftene til kapittel 470 er de delt mellom en økning i kostnadene til fylkesnemndene og ikke-behovsprøvd³⁷ fri sakførsel i sivile saker, og en nedgang i kostnadene knyttet til den behovsprøvde delen av ordningen. Vår vurdering er at det ikke er mulig å oppnå en reduksjon i kostnadene knyttet til at saker fra fylkesnemndene ankes uten at rettssikkerheten svekkes. Videre vil vi anbefale å undersøke om reduksjonen i andelen innbyggere som faller inn under behovsprøvingen har medført at deres rettssikkerhet har blitt svekket. Inntektsgrensen har også den uheldige effekten at den gir et skjevt styrkeforhold mellom personer som faller på den ene eller andre siden av grensen og kan ha en betydelig negativ effekt på rettssikkerheten for enkeltindivider. Om beløpsgrensene endres slik at støtten blir gradert etter inntekt vil man kunne unngå at slike tilfeller oppstår.

³⁶ Anslaget bygger på analysen i kapittel 5.6.1 der en økning i kostnader på 13 prosent fra 2008 til 2014 er den veksten vi ikke kan tilskrive økning i antall saker og økt behov for tolk og sakkyndige. De ujusterte kostnadene

³⁷ Altså prioriterte saker

Vedlegg 1: Beskrivelse av data

LOVISA saksregister:

LOVISA er domstolenes saksregister over alle saker på kapittel 466 og 470. Ved opprettelse av en sak genereres det automatisk et saksnummer på 9 siffer og tre bokstaver som identifiserer type sak. Her føres type lovbrudd, krav, saksbehandlingstid, rettsmøtetid/ rettsmekletid per sak samt at det er et fritekstfelt. For tvistesaker og enedommersaker er det ikke obligatorisk å føre saksområde/type lovbrudd i registeret, og 97 prosent av tvistesakene og cirka 50 prosent av enedommersakene er derfor ikke direkte identifiserbare på saksområde. Ved å se på kravtype (indikerer hvilke aktører som er involvert i sakene) og fritekstfelt har vi likevel lyktes i å identifisere saksområde på rundt 90 prosent av sakene på både straffesaker og fri sakførsel.

Domstolenes regnskap

Alle utgifter i forbindelse med en sak blir registrert i domstolenes regnskap, ved saksnummer fra LOVISA. Saksnummer føres manuelt inn i regnskapet, slik at vi ser at det er noen saksnummer med feil format, som gjør at vi ikke klarer å koble alle sakstyper mot regnskapsdata. I tillegg føres bruk av kommunikasjonskontroll og skyggeadvokat uten saksnummer fordi disse ikke skal kunne identifiseres. De enkelte domstolene kan i tillegg ha egne ordninger som gjør at de fører enkelte kostnader uten saksnummer. For straffesakene mangler vi match i saksregistersystemet for cirka 3 prosent av beløpet fra regsskapene i 2014, og cirka 8 prosent i 2008. For sivile saker mangler vi match i saksregistersystemet for cirka 13 prosent av sakene i 2014 og 25 prosent i 2009. I 2008 har sivile saker hele 70 prosent av kostnadene fra regnskapet uten match i saksregistersystemet, og vi bruker derfor ikke dette som baseår.

Fylkesnemndenes regnskap og antall saker (fra sentralenheten for fylkesnemndene)

Alle fylkesnemndene rapporterer sitt samlede regnskap fordelt på kostnadstype til sentralenheten for fylkesnemndene. I tillegg har sentralenheten statistikk på antall saker fordelt på sakstype.

Regnskap for fritt rettsråd (fra Statens sivilrettsforvaltning)

Statens sivilrettsforvaltning har regnskap over alle sakene under fritt rettsråd fordelt på saksområde for perioden 2011-2014.

Vedlegg 2: Regresjonsanalyse

Kostnadsutviklingen innen fri sakførsel i perioden 2008 til 2014 kan både skyldes at antall saker har blitt flere og at hver sak i gjennomsnitt har blitt dyrere. Dessuten har kostnadsutviklingen vært ulikt fordelt mellom aktørene, og kostnadsutviklingen og utviklingen i antall saker har vært ulikt fordelt mellom saksområdene. For å komme nærmere et svar på hvor mye av kostnadsøkningen som kan tilskrives alle disse faktorene har vi gjennomført regresjonsanalyser der de fleste tingrettene og alle lagmannsrettene inngår for alle årene fra 2008 til 2014³⁸. For at ikke små domstoler skulle bli tillagt for stor vekt i regresjonene gjennomførte vi regresjonene vektet etter befolkningsstørrelse³⁹. Regresjonene ble gjennomført separat for kostnader til bistandsadvokater, forsvarsadvokater, tolker og sakkyndige og øvrige utgifter. Spesifikasjonen for kostnader til bistandsadvokater var følgende og regresjonene ble kjørt separat for alle saksområder og for tingrettene og lagmannsrettene separat:

$$\frac{C_{d,t}^{BA}}{I_t * N_{d,t}} = \alpha_{d,t} + \beta_1 \frac{S_{d,t}}{N_{d,t}} + \beta_2 \frac{S_{d,t}^{BA}}{N_{d,t}} + \beta_3 \left(\frac{S_{d,t}^{BA}}{N_{d,t}} \right)^2 + \beta_4 \frac{S_{d,t}^{BA}}{N_{d,t}} * N_{d,t} + \sum_{t=2009}^{2014} \delta_t + \varepsilon_{d,t}$$

Der $C_{d,t}^{BA}$ er det totale kostnadene til bistandsadvokater i domstol d for år t, I_t er salærsatsindeksen for år t og $N_{d,t}$ er antall innbyggere over 16 år i år t i kommuner som sokner til domstol d. $S_{d,t}$ er antall saker innen saksområdet i domstol d i år t og $S_{d,t}^{BA}$ antall saker med bistandsadvokat innen saksområdet i domstol d og år t. δ_t er en dummyvariabel for år t.

Vi kjørte så tre separate regresjoner for henholdsvis forsvarsadvokater, tolker og sakkyndige og øvrige utgifter med følgende spesifikasjon:

$$\frac{C_{d,t}^i}{I_t * N_{d,t}} = \alpha_{d,t} + \beta_2 \frac{S_{d,t}^i}{N_{d,t}} + \beta_3 \left(\frac{S_{d,t}^i}{N_{d,t}} \right)^2 + \beta_4 \frac{S_{d,t}^i}{N_{d,t}} * N_{d,t} + \sum_{t=2009}^{2014} \delta_t + \varepsilon_{d,t}$$

Regresjonsmodellene er ment å fange opp at kostnadene per innbygger justert for salærsats øker når antall saker øker. For bistandsadvokatene har vi med både antall saker innen området totalt og antall saker med bistandsadvokat. Dermed kan vi skille mellom effekten av flere saker totalt og effekten av at en høyere andel saker får bistandsadvokat. Vi gjorde et slikt skille for bistandsadvokatene siden det var relevant å kunne predikere modellens utfall i et situasjon der antallet saker per område ikke utviklet seg, mens andelen økte. For de andre aktør/kostnadsgruppene har vi ikke gjort et slikt skille. Annenordensleddet er ment å fange opp at sakene blir mer/mindre kostnadskreven når antall saker øker. Det kan skyldes stordriftsfordeler eller stordriftsulemp, eller at man tar mer marginale saker til retten når antall saker øker. Interaksjonsleddet mellom antall saker og befolkningen⁴⁰ er ment å fange opp forskjeller i kostnader per sak mellom domstoler med mange eller få innbyggere. Regresjonsresultatene kan lastes ned fra følgende [lenke](#).

³⁸ Siden registreringen var mangelfull i 2008 og den manglende registreringen var skjevt fordelt mellom tingrettene, valgte vi å ta følgende domstoler ut av utvalget: Vesterålen tingrett, Haugaland tingrett, Sør-Trøndelag tingrett, Stavanger tingrett, Gjøvik tingrett, Sandefjord tingrett, Hedmarken tingrett, Larvik tingrett. Når vi så anvendte regresjonsresultatene og prediksjonene ble effektene rapportert uten de nevnte domstolene i datagrunnlaget, men i forbindelse med dekomponering av de overordnede resultatene ble kostnadsveksten beregnet på bakgrunn av hele utvalget.

³⁹ Vektet minste kvadraters metode

⁴⁰ Det kan også forkortes til $\beta_4 S_{d,t}^i$, men er skrevet ut for å formidle variabelens hensikt bedre.

Vedlegg 3: Liste over informanter

Asgeir Thorsheim – Økonomi og regnskapsansvarlig i Oslo Tingrett

Baard Marstrand – Seniorrådgiver i Domstolsadministrasjonen

Frode Sulland – Advokat, Hestenes og Dramer og co

Grunde Skjei – Konsulent, Domstolsadministrasjonen

Halvor Frihagen – Advokat, Andersen & Baache-Wiig

Harald Tore Roaldsen – Nestleder/dommer i Nord-Troms tingrett

Hege Nyhus – Seniorrådgiver i juridisk avdeling, Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Ina Strømstad – Dommer i Oslo tingrett

Jostein Bakke - Politiinspektør ved Oslo politidistrikt

Jørgen Brodal - Påtaleleder ved Oslo politidistrikt

Marie Skjervold – Saksbehandler, Studentorganisasjonen Jusbuss

Marit Jacobsen – Seniorrådgiver regnskap, Sentralenheten for fylkesnemndene

Marius Dietrichson – Advokat, Furuholmen AS

Per Egil Volledal – Statsadvokat, Oslo statsadvokatembeter

Petter Johnsen – Dommer i Romerike tingrett. Leder for kontrollkommisjon, Oslo universitetssykehus

Terese Aam – Rådgiver og kontaktperson for fri rettshjelp, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Tore Roald Riedl – Advokat, Kindem & Co. Leder for kontrollkommisjon, Oslo universitetssykehus

Vedlegg 4: Om prinsipal-agentproblemer

Mange økonomiske problemer oppstår fordi oppdragsgiver og oppdragstaker sitter på forskjellig informasjon. Innenfor rettssystemet inntreffer dette ofte, det vil for eksempel i mange komplekse saker være slik at kun de som har jobbet inngående med saken kjenner dens spesielle struktur og hvor krevende det vil være å få til en løsning. I økonomifaget snakker en gjerne om to forskjellige typer informasjonsskjevheter: Skjult kunnskap eller skjevt utvalg (hidden knowledge, adverse selection), og skjulte handlinger (hidden actions, moral hazard). Situasjonen vi analyserer er en oppdragsgiver, heretter kalt prinsipalen, som ønsker å få en oppdragstaker, heretter kalt agenten, til å løse et problem. Vi får en situasjon med skjevt utvalg dersom agenten på forhånd vet noe om sine egne kvalifikasjoner eller egenskaper som prinsipalen ikke vet. For eksempel vil ofte advokaten selv best vite hvor egnet vedkommende er til å løse et oppdrag. Videre oppstår det en situasjon med skjulte handlinger dersom agentens handlinger og arbeidsinnsats ikke er observerbare for prinsipalen og de to partene ikke forsøker å oppnå det nøyaktig samme målet. Det kan for eksempel være slik at prinsipalen ønsker at en sak skal vinnes til lavest mulig utlegg, mens prinsipalens utgifter jo er agentens inntekter. Det er derfor lett å tenke seg at agenten kan være mindre opptatt av utgiftene enn det prinsipalen er. Vi snakker da om at det eksisterer et *insentivproblem*. Et annet eksempel kan være at agenten har sterke faglige synspunkter på hvordan en situasjon bør løses, mens prinsipalen er mer opptatt av å holde et budsjett. Det kan altså være mange ulike årsaker til at slike incentivproblemer oppstår. Et sentralt spørsmål for prinsipalen er om det kan utformes en kompensasjonsform som sørger for at agenten får incentiver til å løse problemet på den måten prinsipalen foretrekker, selv om prinsipalen ikke har mulighet til å direkte etterprøve at det er det som har skjedd. I mange tilfeller er dette mulig å få til. Eksempler på slike incentivkontrakter er advokater som kun får betalt dersom saken vinnes, eller selgere som jobber på kommisjonsbasert lønn. Felles for disse er at agenten kun får betalt om de lykkes i å løse oppgaven, de får dermed sterke incentiver til å lykkes. Det kan være flere grunner til at slike incentivkontrakter ikke alltid er egnet til å løse problemet. For det første kan det være vanskelig å sørge for at agenten får riktig mengde incentiver til å lykkes, det er ikke alltid en ønsker å lykkes til enhver pris. I tillegg er det slik at dersom utfallet delvis er utenfor agentens kontroll, innebærer dette at agenten får en usikker avlønning – han må bære risiko. I mange situasjoner vil slike incentivkontrakter derfor ikke være akseptable.

To kompensasjonsordninger for advokater eksisterer under kapittel 466 og 470, det er stykkpris og medgått tid. En stykkpris innebærer at den oppnevnte advokaten får godtgjort for et fast angitt antall timer per oppgave som utføres (f.eks. per oppmøte i kontrollkommisjonen), til en på forhånd fastsatt timespris. Advokaten vil da tjene mest penger om han utfører oppgaven på kortest mulig tid, eller med minst mulig innsats, men advokaten blir selv sittende med usikkerheten i tilfelle oppgaven tar lenger tid å løse enn det som er stipulert. En medgått tid-faktureringsordning innebærer at advokaten jobber med oppgaven og presenterer en timesoppgave til fakturerings etterkant. Advokaten vil da tjene mest penger om han bruker god tid på å utføre oppgaven, eller lar saken trekke ut i tid, så fremt han har ledig kapasitet og at denne oppgaven ikke betaler vesentlig dårligere enn de alternative oppgavene advokaten kunne ha jobbet på. Hvilken av disse kompensasjonsformene en burde velge, avhenger av hvor forutsigbar arbeidsmengden er i forkant, hvor lett det i ettertid er å bedømme kvaliteten på det arbeidet som er gjort, samt hvor lett det i ettertid er å kontrollere nødvendig og faktisk ressursbruk. Det innebærer kostnader å kontrollere timeoppgaver samt å verifisere og godkjenne tidsbruk, og disse kostnadene kan en spare ved å bruke en på forhånd avtalt stykkpris som kompensasjonsform. En stykkpris motiverer derimot til lite innsats fra advokatens side, og kan også være lite attraktiv for advokaten dersom arbeidsmengden er uforutsigbar, i og med at advokaten da blir sittende med ekstraregningen⁴¹. Her vil det altså være en avveining mellom å gi

⁴¹ Ordningen med stykkpris har dog en sikkerhetsventil, da det kan bli innvilget medgått tid etter skjønn dersom salæroppgaven overstiger stykkprisen med femti prosent.

advokaten insentiver til å bruke lite tid på oppgaven, og å gjøre kompensasjonen forutsigbar for advokaten. I tillegg vil det altså være slik at advokater med ulik grad av ledig kapasitet vil finne ulike ordninger attraktive. Dette påvirker hvilken type advokater slike offentlig betalte oppdrag tiltrekker seg – økonomer snakker gjerne om skjevt utvalg. Små advokatfirmaer med halvfulle ordrebøker og store advokatfirmaer med stor kø av interesserte klienter ser ulikt på ulike salærordninger.

Insentivproblemene diskutert over vil være tilstede også når private aktører hyrer advokat på egen regning, men kjøperen av tjenestene bærer da den fulle kostnaden ved bruken, og har egeninteresse i å begrense et eventuelt overforbruk. Ved fri rettshjelp og bistand til særskilte straffesaksutgifter er det imidlertid ikke slik at den som betaler for advokattjenestene er den samme som har glede av dem. Dette kan lede til overforbruk, da brukeren ikke har insentiver til å ta den fulle kostnaden ved bruken innover seg. Helt generelt er det slik at effektiv ressursbruk i samfunnet kjennetegnes ved at marginalkostnaden ved å fremskaffe en vare eller tjeneste skal være lik marginalgevinsten eller -nytten når den blir konsumert. Slik effektivitet vil for eksempel realiseres i et marked med full informasjon og under fullkommen konkurranse – såfremt det ikke eksisterer eksterne virkninger ved transaksjonen. Når noen aktører kan benytte seg av tjenester uten å måtte betale den fulle kostnaden ved å fremskaffe dem, har de insentiver til å forbruke mer enn det som er effektivt. Bruken av tjenesten skaper da negative eksterne virkninger, ved at samfunnet må dekke kostnadene ved advokatbruken. Dette problemet er ikke unikt for dette feltet, det samme problemet oppstår for eksempel når befolkningen har fri tilgang til helsetjenester. Nettopp derfor har vi egenandelen ved legebesøk, som er ment å gi folk insentiver til å moderere bruken av de kostbare helsetjenestene. Selv om fri tilgang på advokattjenester er ønsket av hensyn til rettsikkerheten, er overforbruk altså en mulig kostnad ved ordningene.

Problemet med overforbruk kan bli ekstra stort når vi både har skjulte handlinger og fri tilgang, da verken brukeren eller tilbyderer bærer kostnadene ved bruken. I et slikt tilfelle vil derfor brukerne ha insentiver til overforbruk tjenesten, og advokatene kan ha insentiver til å legge ned for mye arbeid. I tillegg vil det være vanskelig for domstolene eller fylkesmannen å vurdere om tidsbruken er hensiktsmessig, da det er brukeren som best kjenner nytten ved å vinne frem og advokaten som best kjenner det reelle behovet for tidsbruk.

I det neste avsnittet går vi konkret ned i salærordningen slik den er i dag, og peker på hvor ordningen kan gi svake insentiver til å spare ressurser.

Vedlegg 5: Utdypende diskusjon av begrepet rettssikkerhet

Ordet «rettssikkerhet» blir ofte brukt i forskjellige sammenhenger, men det er ikke like ofte dette begrepet har et klart meningsinnhold. Som regel brukes ordet i sin videste betydning, som en samlebetegnelse for alt som er bra og viktig i rettssystemet, og om svakere parters rettsvern mot maktmisbruk fra det offentlige.⁴² Et raskt søk på Google avslører at de fleste tilfellene hvor rettssikkerhet diskuteres er i forbindelse med spørsmål om politivold, overgrepssaker, fengselsvilkår og særlig psykisk helsevern. Slik sett oppfatter man at begrepet fanger bredere enn det som strengt tatt følger av ordlyden; sikkerhet om *hva retten er*. Og det favner også som regel for bredt, ved at alt man reagerer på som uheldig innen rettssystemet, er et brudd mot rettssikkerhet.

Selv om dette i seg selv ikke sier så mye om selve rettssikkerhetsbegrepets betydning, ligger det i dette et sentralt moment, nemlig at retten ikke skal være et utslag av vilkårlighet eller ha gi rom for et stort individuelt skjønn for den som anvender den, samt at man ikke skal utforme lover som strider mot et grunnleggende vern som rettssystemet innrømmer personer. Og slik sett er ikke begrepet begrenset til visse grupper eller områder hvor man tradisjonelt har sett det anvendt; det gjelder som *et generelt trekk ved all rettsanvendelse*, enten det er i rettergang som beskyttelse av den tiltaltes straffeprosessuelle rettigheter, i forvaltningen ellers når den fatter vedtak som går utover enkeltpersoner, eller når staten griper inn og regulerer næringslivet.⁴³ Fortsatt er imidlertid den definisjonen som F. A. Hayek lanserte i 1944 blant de beste:

“Stripped of all its technicalities, [Rule of Law] means that government in all its actions is bound by rules fixed and announced beforehand – rules which make it possible to foresee with fair certainty how the authority will use its coercive powers in given circumstances and to plan one’s individual affairs on the basis of this knowledge” (1972:80).⁴⁴

Rettssikkerhet karakteriseres dermed som et generelt trekk ved all myndighetsutøvelse, og er et krav om forutberegnelighet og en avgrensning mot vilkårlighet. Slik sett er rettssikkerhet ikke nødvendigvis det samme som mindretallets beskyttelse mot flertallet, selv om det ofte vil kunne være en sammenheng. Det er først og fremst et spørsmål om vern mot, og avgrensning av, staten.

Rettssikkerhet impliserer at man skal kunne vite med sikkerhet hva retten er, og dette har et knippe av implikasjoner. For det første ligger det i dette at man skal kunne vite hva retten er *på forhånd*, slik at man skal kunne innrette seg etter dens regler. Dette prinsippet viser seg både i en offentlig lovsamling og i en kunngjøringsprosedyre for nye lover, som må følges strengt av det offentlige, dersom loven skal anses som gyldig. Dette prinsippet finner delvis sin bestemmelse i Grunnloven, nemlig i forbudet mot tilbakevirkende kraft i §§ 96 og 97. For det andre impliserer dette også en begrensnig av det offentliges skjønnskompetanse. Hjemmelen for disse inngrepene må med andre ord være tilstrekkelig klar til at man kan vite når det offentlige går for langt. Derav følger også et tredje moment: Rettssikkerhet, knyttet til det offentliges inngrepshjemler, forutsetter en forutgående demokratisk prosess som autoriserer de hjemlene det offentlige utstyres med vis-à-vis landets borgere. Disse tre momentene suppleres av et fjerde, nemlig at alle, også det offentlige, er underlagt de samme

⁴² Eller som den USA-baserte rettsteoretikeren Jeremy Waldron oppsummerer rettssikkerhetsargumentasjon: “Hooray for our side”, sitert i Bingham (2010:5).

⁴³ Slik sett er det en glidende overgang – om noen – mellom rettssikkerhet og rettsstat og rettsstatsbetraktninger og det engelske uttrykket “Rule of Law”.

⁴⁴ F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago, 1972.

lovene.⁴⁵ I tillegg supplerer man ofte med at et sentralt element i rettssikkerhetsbegrepet, er at ens rettigheter blir ivaretatt, selv om det strengt tatt ikke følger av de fleste aksepterte definisjoner.

Formell rettssikkerhet: Sikkerhet og likebehandling

Rettssikkerhetsbegrepet er utpreget formelt ved at det sentrerer i det vesentlige sentrerer seg rundt det offentlige saksbehandlingsregler. Og av disse er det særlig de som knytter seg til forutberegnelighet og klageadgang, samt til manglende adgang for forvaltningen til å «synse» seg fram til hvor stor statens makt skal være, som er sentrale. Som Høyesterett har uttalt: «Formålet med Grunnlovens § 97 [som forbyr tilbakevirkning] er å skape trygghet og forutberegnelighet» (Rt. 2006: 293:79).

Det er først og fremst hensynet til at forvaltningens utøvelse ikke skal være vilkårlig som gjennomsyrrer rettssikkerhetsbetraktningene for det offentlige. Skal den utøvende makt være sterk og ha myndighet til å foreta dramatiske inngrep overfor den enkelte borger, må det som et minimum være som resultat av en velfundert demokratisk prosess som knesetter denne makten. Dette er imidlertid ikke nok: Likebehandlingen, som står som et så sentralt prinsipp i rettens grunnverdier, opererer her på to måter; både som et prinsipp om at man skal dømmes av likemenn, og som et prinsipp om at de som gir reglene skal være de samme som reglene skal gjelde for.

⁴⁵ Rettssikkerhet deles innimellom også i to forskjellige kategorier, nemlig i et såkalt formelt og i et materielt rettssikkerhetsbegrep. Det materielle rettssikkerhetsbegrepet har særlig blitt diskutert i forbindelse med helse- og sosialtjenesterettslige og spørsmål, og sentrerer Jf. feks den såkalte Fusa-dommen, Rt. 1990:874, som knesatte et prinsipp om at helse- og omsorgssektoren har en plikt til å yte visse "minstestandarder", mer bestemt at rettssikkerhetsbegrepet også inkluderte et krav om tildeling av visse ytelser av et visst innhold. Dette – i motsetning til at slike tjenesteytelser er avhengig av lokalt skjønn og tilgjengelige midler – binder igjen opp en stor del av kommunalbudsjettene, og fører til det som av mange har blitt kalt en uheldig "rettsliggjøring" av politikken fordi det gir borgerne et rettskrav på et bestemt ressursmessig gode. Som Bernt og Rasmussen fremhever: "Økt rettssikkerhet vil her bety mindre politisk handlingsrom for administrasjonen og folkevalgte organer" (2003:53). Bernt og Rasmussen foretar en lengre drøftelse av forskjellige områder hvor rettssikkerhet spiller en sentral rolle, som feks personvern, omsorg, demokrati, miljøvern.