

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår ref.:
20/1032- 2- ELAN

Deres ref.:
20/2771 - HLØ

Dato:
25.11.2020

Høringssvar - Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020: 5

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) viser til høringsbrev av 9. juni 2020, der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)* på høring, med høringsfrist 23. november 2020. Ombudet har fått utvidet høringsfrist til 26. november 2020.

1. Innledning

Ombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og gi veiledning om likestillings- og diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 5.

Ombudet fører også tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), jf. diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd.

Ombudet er enig med utvalget i at det er behov for en helhetlig endring av rettshjelpsordningen, og støtter i hovedsak forslaget til ny rettshjelpslov. I lys av vårt mandat har vi likevel enkelte merknader til utvalgets forslag. Rettshjelpsordningen er helt avgjørende for å sikre reell likhet for loven. For at alle skal være like for loven, er det videre viktig at rettshjelpsordningen utformes på en måte som innebærer at ingen direkte eller indirekte forskjellsbehandles på usaklig grunnlag.

Ombudet mener at

1. taket på antall rettshjelpstimer som kan innvilges i en sak må tilpasses i saker der tolk er nødvendig
2. støtte til rettshjelp også bør kunne omfatte støtte til å betale motpartens saksomkostninger i enkelte saker
3. nødvendige utgifter til tolk bør holdes utenfor egenandelsgrunnlaget
4. det er helt avgjørende for den enkeltes forutberegnelighet med god og tydelig informasjon om hvor mye den enkelte kan forvente å betale i egenandel og hvilke utgifter som inngår i egenandelen
5. det bør utredes hvilke konsekvenser forslagene om endringer på foreldretvistfeltet har for likestilling og diskriminering på grunn av kjønn
6. rettshjelp i saker om voldsoffererstatning, tvangsekteskap som ikke er anmeldt og bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse bør videreføres som prioriterte saksområder
7. rettshjelpslovens skjønnsbestemmelse bør anvendes mindre restriktivt enn i dag
8. det bør kunne innvilges rettshjelp til å føre en sak for Diskrimineringsnemnda
9. det bør kunne innvilges rettshjelp til å føre en sak for CEDAW- og CERD-komitéen
10. rettshjelp til å klage til Fylkesmannen i saker om tvangsbehandling og tvangsundersøkelse bør utvides
11. det bør kunne gis rettshjelp i flere saker om tvangsinngrep etter psykisk helsevernloven
12. det bør utvises forsiktighet ved innføring av stykkpris i saker for kontrollkommisjonen
13. det bør utredes om den samiske befolkningen har et rettshjelpsbehov som tilsier at det bør finnes et særskilt rettshjelpstilbud tilpasset samisk språk og kultur.

2. Til utredningens kapittel 9: Skille mellom saker hvor det gis støtte etter økonomiske vilkår, og saker hvor alle mottar gratis rettslig bistand

Utvalget foreslår at den nye rettshjelpsloven skal rendyrkes som en lov om rettshjelp for personer som oppfyller lovens økonomiske vilkår. Forslaget innebærer at sakstypene der alle får rettshjelp dekket av staten uavhengig økonomi, tas ut av rettshjelpsloven og flyttes til de respektive særlovene.

Ombudet støtter forslaget. Av informasjonshensyn mener ombudet likevel at rettshjelpsloven bør inneholde en bestemmelse med henvisninger til

bestemmelsene om rettshjelp i særlovgivningen. Dette er viktig for lovens brukervennlighet, både for potensielle rettshjelpsmottakere, rettshjelpere og offentlige instanser med veiledningsplikt. Utvalget påpeker selv at mange opplever dagens rettshjelpslov som uoversiktlig. Ombudet mener en slik oversiktsbestemmelse også er viktig for lettere å se sammenhengen i regelverket, og for å tenke helhetlig på statens ansvar for rettshjelp.

Ut fra forslaget er det uklart om det å flytte hjemlene til særlovgivningen også innebærer at de respektive sektorene også skal betale for denne rettshjelpen. Vi legger i så fall til grunn at de aktuelle sektorene får økt sine bevilgninger tilsvarende, slik at rettshjelpstilbudet på disse områdene ikke blir svekket.

3. Til utredningens kapittel 15: Rettshjelpstiltakene

Ombudet er enig med utvalget i at de spesielle rettshjelpstiltakene utgjør et viktig supplement til den offentlige rettshjelpsordningen. Rettshjelpstiltakene er spesielt viktige for særlig utsatte grupper fordi de har mulighet til å ta i bruk utradisjonelle metoder, som for eksempel oppsøkende rettshjelp.

Ombudet mener derfor det er viktig at de spesielle rettshjelpstiltakene kan fortsette å drive forsvarlig for å ivareta rettshjelpsbehovet til personer som faller utenfor den offentlige ordningen. I den forbindelse støtter ombudet forslaget om at det skal kunne bevilges midler til rettshjelpstiltakene for flere år av gangen.¹ Dette er viktig for å sikre større grad av forutberegnelighet for rettshjelpstiltakene.

4. Til utredningens kapittel 19: Informasjon, søknad og innvilgelse

I NOUens kapittel 13 foreslår utvalget å legge de fleste oppgavene knyttet til rettshjelpsordningen hos én samlet rettshjelpsforvaltning. Utvalget utdyper hvordan ordningen skal organiseres i kapittel 19, der det blant annet foreslås at rettshjelpsforvaltningen skal ha ansvar for å samle og forenkle informasjonen om ordningen. Utvalget foreslår at det opprettes en søknadsportal på nett og chattetjeneste.

Ombudet støtter i hovedsak disse forslagene. Ombudet minner om at det er viktig at informasjonen om ordningen, søknadsportalen på nett og chattetjenesten utformes på en måte som oppfyller plikten til universell utforming. Alle offentlige virksomheter er forpliktet til å sørge for universell

¹ jf. NOU 2020: 5 Likhet for loven punkt 15.3.

utforming for å sikre alle likeverdig tilgang til offentlige tjenester, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18.

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, herunder språk. Det er derfor også avgjørende med god språklig tilrettelegging av søkeportalen og informasjonsformidlingen for å sikre tilgang på rettshjelp for språklige minoriteter. Når det gjelder språklig tilrettelegging av chattetjenesten, viser utvalget til at de finske rettshjelpskontorene kan tjene som eksempel, hvor chattetjenesten er tilgjengelig på engelsk og noen andre språk på fastsatte dager. Ombudet er bekymret for konsekvensene en slik begrensning kan få for tilgangen på informasjon om ordningen for deler av befolkningen. Det vil i så fall være viktig at de som har behov for informasjon og veiledning om ordningen på et annet språk enn norsk kan få dette på andre måter, for eksempel ved å ringe, da dagene chattetjenesten kun er tilgjengelig på norsk.

Utvalget foreslår at søknadsprosessen digitaliseres, slik at søknader kan inngis digitalt ved bruk av ID-porten (MinID, BankID osv.). Ombudet mottar jevnlig henvendelser fra personer som nektes BankID av norske banker fordi de ikke har norsk pass. Ombudet mener det er viktig at søknadsportalen fungerer på lik linje for utenlandske og norske statsborgere, slik at alle som kan ha krav på rettshjelp etter loven får anledning til å søke om dette uavhengig av statsborgerskap.

Forslaget om å digitalisere søknadsprosessen og informasjonen om rettshjelpsordningen kan gjøre det vanskelig for deler av befolkningen som ikke har tilgang på egen PC. Derfor mener ombudet det også bør være mulig å få veiledning om rettshjelpsordningen og søknadsprosessen over telefon for de som har behov for det.

Ombudet mener også det er sentralt at løsningene som velges medfører at søknader om rettshjelp kan avgjøres relativt raskt. Dette er en viktig forutsetning for at ikke selve organiseringen av rettshjelpsordningen skal innebære en risiko for at personer som søker om rettshjelp risikerer å gå glipp av frister eller lide rettstap på grunn av lang saksbehandlingstid hos forvaltningen.

5. Til utredningens kapittel 20: Hvor mange rettshjelpstimer kan gis i hver sak?

Utvalget foreslår en ordning med forhåndsfastsatte tak for hvor mye tid som skal brukes til rådgivning og saksforberedelse i hver enkelt sak. Utvalget ser ikke ut til å ha vurdert om det ved fastsettelsen av tak for antall rettshjelpstimer bør tas høyde for behov for tilrettelegging for personer som har et diskrimineringsvern etter likestillings- og diskrimineringsloven for å sikre at disse gis et likeverdig rettshjelpstilbud som andre rettshjelpsmottakere.

Utvalget ser ikke ut til å ha tatt i betraktning at noen grupper, som personer med en annen språkbakgrunn enn norsk og personer med nedsatt funksjonsevne, kan ha særlige kommunikasjonsutfordringer som gjør at de trenger mer tid for å nyttiggjøre seg rettshjelp. Ombudet mener beregningen av antall rettshjelpstimer bør ta hensyn til eventuelle kommunikasjonsutfordringer slik at enkelte rettshjelpsmottakere ikke stilles dårligere enn andre på grunn av funksjonsnedsettelse eller språk.

6. Til utredningens kapittel 21: Hvilke typer kostnader omfattes av ordningen?

Til utredningens punkt 21.2 – Rettshjelpssatsen

Utvalget skriver at de mener dagens rettshjelpssats er for lav. Ombudet slutter seg til dette, og mener det er viktig at advokatene som tar saker etter rettshjelpsloven settes i stand til å gjøre en forsvarlig jobb. Salæret i rettshjelpssaker må ikke settes så lavt at det går ut over kvaliteten på advokattjenestene.

Til utredningens punkt 21.9 – Motpartens sakskostnader

Utvalget vurderer hvorvidt motpartens sakskostnader bør være en kostnad som skal omfattes av rettshjelpsordningen. Etter en samlet vurdering er utvalgets konklusjon at motpartens sakskostnader ikke bør inngå i de kostnadene som omfattes av den nye rettshjelpsordningen.

Ombudet er bekymret for konsekvensene dette forslaget kan få for en part som vinner en sak i Diskrimineringsnemnda, men taper en påfølgende rettssak. Det er ofte nettopp risikoen for å måtte betale motpartens saksomkostninger som kan hindre en person fra å involvere seg i en rettssak. På diskrimineringsfeltet kan risikoen ved å måtte betale motpartens saksomkostninger i praksis være et hinder for et effektivt vern mot diskriminering, i strid med utvalgets mandat.

Ombudet mener derfor det er viktig at departementet utreder nærmere hvilke konsekvenser forslaget kan få for en tapende part. Utvalget viser til at domstolene i medhold av tvisteloven (tvL) § 20-2 har adgang til å avgjøre at den tapende part ikke skal bære motpartens saksomkostninger. Etter ombudets syn er en slik løsning lite forutsigbar for den enkelte rettshjelpsmottaker, da ansvaret for motpartens saksomkostninger aldri vil være avklart før saken er ferdig behandlet av domstolene.

Et alternativ kunne være at en søknad om dekning av motpartens sakskostander kan innvilges dersom ombudet har anbefalt rettshjelp for domstolene. En tilsvarende løsning gjelder i dag for de tilfellene hvor Sivilombudsmannen har anbefalt en part å gå til søksmål.² Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å få dekket rettshjelpsutgifter der Sivilombudsmannen anbefaler en part å gå til søksmål, jf. utredningens punkt 30.4. Utvalget foreslår imidlertid å endre hvem som skal betale for rettshjelp i disse sakene, slik at det vil være Sivilombudsmannen selv som innvilger og betaler rettshjelpsutgiftene. Ombudet støtter ikke dette forslaget, og mener at motpartens saksomkostninger eventuelt må dekkes av rettshjelpsordningen, og ikke av ombudets budsjett.

Dersom rettshjelpsordningen ikke skal dekke motpartens sakskostnader, mener ombudet at det er viktig at rettshjelpsforvaltningen og advokatene som yter rettshjelp etter rettshjelpsloven kommuniserer tydelig hvilken risiko parten løper ved å gå inn i en eventuell domstolsbehandling av saken.

7. Til utredningens kapittel 22: De økonomiske vilkårene

Utvalget har gjennomgått de økonomiske vilkårene for å kvalifisere til rettshjelp etter dagens ordning. Konklusjonen til utvalget er at dekningsgraden ordningen har i dag er for lav, og at det er behov for større endringer i de økonomiske vilkårene for at rettshjelpsloven skal oppfylle sitt tiltenkte formål, jf. forslaget til ny lov § 5. Ombudet støtter i hovedsak dette forslaget, og mener en endring av de økonomiske vilkårene for å øke dekningsgraden er helt nødvendig. En utvidelse av ordningen vil kunne ha stor betydning for mange personer som har et diskrimineringsvern.

Til utredningens punkt 22.4.2 – Beregningsgrunnlag

² Rettshjelploven § 22 (4) og Statens sivilrettsforvaltnings Rundskriv om fri rettshjelp (SRF-1/2017 punkt 8.2).

Ombudet er positiv til utvalgets forslag om å regulere inntektsgrensene etter folketrygdens grunnbeløp. Det er en svakhet ved dagens ordning at det ikke tas hensyn til forsørgerbyrde ved vurderingen av om de økonomiske vilkårene er oppfylt. Ombudet er derfor positiv til forslaget om at forsørgerbyrde skal inngå i beregningen, og mener det er helt avgjørende for å hindre at personer med omsorgsoppgaver får dårligere tilgang på rettshjelp på grunn av forsørgerbyrden.

Til utredningens punkt 22.4.3 – Egenandeler

Ombudet er imidlertid kritisk til utvalgets forslag om et nytt egenandelssystem, jf. lovforslagets § 13. Utvalgets forslag innebærer at egenandelen skal beregnes ut fra en prosentsats av rettshjelpsutgiftene i § 10 andre ledd. Ifølge forslaget § 10 andre ledd og utredningens punkt 21.3 skal blant annet «nødvendige utgifter til tolk» regnes som en rettshjelpsutgift. Ombudet er positiv til at utgifter til tolk skal være omfattet av ordningen med fri rettshjelp. Det foreslåtte egenandelssystemet innebærer likevel at det i realiteten vil bli dyrere å motta rettshjelp for personer som av ulike grunner har utfordringer med kommunikasjon og derfor er avhengig av å benytte tolk for å få forsvarlig rettshjelp. Som nevnt over kan kommunikasjonsutfordringer skyldes både språk og funksjonsnedsettelse, som begge er vernede grunnlag i diskrimineringslovgivningen.

I tillegg til at tolkeutgiftene inngår i beregningen av hva man skal betale egenandel av, vil bruk av tolk også kunne øke utgiftene til advokat. Årsaken til det er at det må legges til grunn at det tar lengre tid å gi rettshjelp når kommunikasjonen går via en tolk.

Ombudet gjør oppmerksom på at rettshjelpsordningen, herunder systemet for egenandel, ikke må utformes på en slik måte at den innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunn av språk eller funksjonsnedsettelse. Vi kan ikke se at denne problemstillingen er berørt i utvalgets utredning. For å sikre en likeverdig rettshjelpsordning uavhengig av funksjonsevne og etnisitet, mener ombudet at nødvendige tolkeutgifter bør holdes utenfor grunnlaget det skal beregnes egenandel av. Ombudet ser ikke at det vil være grunn til å bekymre seg for at en slik ordning misbrukes, ettersom advokatkostnadene uansett inngår i egenandelsgrunnlaget.

For øvrig understreker ombudet viktigheten av at det benyttes kvalifisert tolk i rettshjelpssakene dersom det er kommunikasjonsutfordringer som gjør det nødvendig med tolk for å yte og motta rettshjelp.³

Ombudet støtter forslaget om å innføre graderte egenandeler basert på rettshjelpsmottakerens inntekt. Vi er enige med utvalget i argumentene som taler for å innføre graderte egenandeler, men er kritiske til at det foreslås at selv personer med inntekt under 1 G skal betale egenandel. Med en så lav inntekt vil det bli lite til overs å betale egenandel med. Dette vil trolig også ramme grupper som er vernet mot diskriminering, ettersom mange av de som henvender seg til ombudet i saker om diskriminering har også lave inntekter. Vi anbefaler at departementet vurderer å sette inntektsgrensen for hvem som skal betale egenandel høyere enn 1 G.

Den foreslåtte lovteksten er utformet på en måte som antakelig er vanskelig tilgjengelig for en stor del av målgruppen. Som utvalget selv påpeker kan det være vanskelig for den enkelte rettshjelpsmottaker å regne seg frem til hvilken sats de skal betale. I tillegg kan det være vanskelig å lese seg frem til hvilke utgifter man skal betale egenandel av. Ombudet er enig med utvalget i at det derfor er viktig at det offentlige bidrar med god og tydelig informasjon om hvor mye den enkelte må betale for hver time advokaten bruker. Av hensyn til forutberegnelighet for den enkelte, mener ombudet det er viktig at informasjonen som gis også gjør det tydelig for rettshjelpsmottakeren at man skal betale egenandel av *alle utgiftene* som fremgår av forslaget til § 10. Det bør altså kommuniseres tydelig til den enkelte at det skal betales egenandel, ikke bare av advokatsalæret, men også advokatens nødvendige utgifter til reiseutgifter og reisefravær, rettsgebyr, nødvendige tolkeutgifter, salær til sakkyndig oppnevnt av retten og betaling av fagkyndige meddommere.

8. Til utredningens kapittel 23: Prioriterte saksområder

Til utredningens punkt 23.2– Foreldretvister

Utvalget foreslår at foreldretvister fortsatt skal være et prioritert saksområde etter den nye rettshjelpsloven. Videre foreslår Rettshjelpsutvalget ulike tiltak som skal bidra til at ordningen skal virke mindre prosessdrivende enn i dag. For

³ Se ombudets høringsinnspill til forslag til ny tolkelov:

<https://www.ldo.no/arkiv/hoyringsarkiv/hoyringar/horingsuttaelse-til-forslag-om-tolkelov/>

eksempel foreslår utvalget å øke rammene for rettshjelp til å løse saker utenfor domstolene, og å stramme inn rettshjelp på domstolsstadiet.

Ombudet støtter i utgangspunktet at målsettingen bør være å løse flest mulig saker utenfor domstolene. Samtidig er ombudet kritisk til at utvalget ikke har vurdert konsekvensene forslagene kan få i et kjønnsperspektiv. Ifølge utredningsinstruksen⁴ § 2-1 nr. 3 skal eventuelle prinsipielle spørsmål som reiser seg i forbindelse med regelendringer utredes. Likestillings- og diskrimineringssspørsmål er eksempler på prinsipielle problemstillinger som i henhold til DFØs veileder til utredningsinstruksen skal utredes. Når utvalget ikke har drøftet forslagene i et likestillingsperspektiv er det vanskelig for ombudet å si noe sikkert på bakgrunn av NOUen om hvordan de foreslåtte tiltakene vil slå ut i et kjønnsperspektiv.

Vår erfaring er at foreldretvister nettopp er et felt der mange opplever å bli diskriminert på grunn av kjønn. Ombudet får jevnlig henvendelser fra fedre i foreldretvister som opplever å bli presset til å inngå kompromisser de mener er uriktige og som ikke er til barnets beste, fordi de har liten tro på å nå frem i en retts sak. Da Familievernutvalgets NOU 2019: 20 ble sendt på høring, var ombudet kritisk i sitt høringssvar til manglende kunnskap om hva brukerne mener om meklingsordningen ut fra variabelen kjønn.⁵ Ombudet poengterte videre at forskningen som finnes antyder at menn er mer misfornøyd med ordningen enn kvinner, noe som viser at kjønn er relevant og burde blitt vurdert ved vurderingen av familievernordningen. Dersom rettshjelpen skal fokuseres på rådgivningsstadiet i foreldretvistsaker, er det derfor viktig at meklingsordningen gjennomgås og endres i tråd med forskningsbaserte funn.

Videre kan forslaget om å stramme inn rettshjelp på domstolsstadiet få negative konsekvenser for parter i deltidsstillinger i lavinntektsyrker, der kvinner er overrepresentert. De foreslåtte innstrammingene i rettshjelp på domstolsstadiet kan også få negative konsekvenser i alvorlige saker, der for eksempel rus og vold er en del av problematikken. Når det gjelder rus og vold, ser vi også en kjønnsdelt statistikk, som ville gjort det naturlig å drøfte kjønnsaspektet ved de eksisterende og foreslåtte ordningene. Alvorlige saker der rus og vold er en del

⁴ Kgl.res. 19. februar 2016 (FOR-2016-02-19-184)

⁵ Se ombudets høringsinnspill til NOU 2019: 20.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-nou-2019-20-en-styrket-familietjeneste/id2683220/?uid=3495a8dd-58cd-422c-b01b-491ccbeb7635>

av saken, kan ikke forventes å løses gjennom mekling ved familievernkontor, og forslaget om å stramme inn rettshjelpen burde derfor etter ombudets syn blitt foretatt ut fra en kjønnsanalyse som bakgrunn.

Disse eksemplene viser at foreldretvister er et konfliktfylt felt som også berører problematikk knyttet til kjønnslikestilling. Ombudet stiller seg derfor kritisk til at Rettshjelpsutvalgets utredning ikke berører kjønnsaspektet i foreldretvistsakene, og mener dette burde blitt grundigere utredet.

Utvalget foreslår også å fjerne rettshjelp i saker om bidragsplikt, med henvisning til at rettshjelpsbehovet som regel ikke er så stort i bidragssakene. I denne forbindelse viser utvalget også til at det følger av Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv om rettshjelp at søknader om rettshjelp i disse sakene som hovedregel skal avslås fordi Fylkesmannen kan gi god nok veiledning. Utvalget går ikke nærmere inn på hva som i dag kan begrunne at en part innvilges rettshjelp i bidragssaker. Det er heller ikke for dette forslaget utredet om det kan ha negative konsekvenser på grunnlag av kjønn.

Den største andelen av foreldre som betaler barnebidrag er menn. Av de som har valgt å benytte seg av NAVs tjenester til å fastsette eller formidle barnebidrag, er 84 prosent av bidragspliktige menn, mens 91 prosent av bidragsmottakere er kvinner.⁶ Med denne klart kjønnsdelte statistikken mener ombudet at også forslaget om å fjerne bidragssaker burde vært utredet ut fra hvilke konsekvenser det kan få for likestillingen mellom kjønnene.

9. Til utredningens kapittel 24: Saksområder som er vurdert, men ikke prioriteres

Til utredningens punkt 24.1– Saker om voldsoffererstatning

Rettshjelpsutvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp i saker om voldsoffererstatning fra staten. Ombudet er kritisk til forslaget om å fjerne dette saksområdet fra loven.

⁶ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/barnebidrag>

Kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunns- og likestillingsproblem. Selv om vold i nære relasjoner også kan ramme menn, er kvinner mer utsatt for grove former for vold.⁷

Staten er forpliktet etter Istanbulkonvensjonen⁸ art. 30 til å ha et rettssystem som legger til rette for at voldsutsatte kvinner kan tilkjennes erstatning fra staten. Videre slår CEDAW-komiteéns generelle anbefaling nr. 19⁹ fast at kjønnsbasert vold mot kvinner er å regne som diskriminering etter CEDAW art. 1. CEDAW art. 2 pålegger Norge å ta i bruk alle egnede midler for å avskaffe diskriminering av kvinner. Som ledd i denne plikten mener ombudet at staten også har et ansvar for å sikre rettshjelp til voldsutsatte kvinner som ikke har midler til å betale for rettshjelp selv og har behov for dette til å søke om erstatning de har krav på.

Utvalget henviser til at rettshjelpsbehovet dekkes av Kontoret for voldsoffererstatning, Statens sivilrettsforvaltning og støttesentrene for kriminalitetsutsatte. Ombudet er bekymret for at rettshjelpsbehovet ikke blir dekket av disse instansene. Dersom veiledningen fra disse ikke er tilstrekkelig, vil det være uheldig å fjerne dette saksområdet fra rettshjelpsordningen.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) har klienter som skal søke om voldsoffererstatning. Saksbehandlerne i JURK opplever at klientene ofte ikke får den rettshjelpen de trenger fra ordningene utvalget henviser til. Ombudet viser til JURKs høringssvar på dette punktet, og stiller seg bak deres innspill.

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet 4. september 2020 forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.¹⁰ I høringsnotatet foreslår departementet blant annet at en søknad om voldsoffererstatning som hovedregel skal innvilges dersom kravet er fastsatt ved dom, og at dom for kravet som hovedregel er et vilkår for å få erstatning. Dersom dette forslaget vedtas, vil det etter ombudets syn være enda viktigere å sikre rettshjelp til

⁷ Se ombudets CEDAW-rapport 2017, s. 4-7.

https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/konvensjoner/fns-kvinnekonvensjon/cedaw2017.pdf

⁸ Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, CETS 210.

⁹ <https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---ny-lov-om-erstatning-fra-staten-til-voldsutsatte/id2740125/?expand=horingsnotater>

voldsutsatte, slik at muligheten for å få saken opp for domstolene og få fremmet erstatningskrav ikke blir svekket. Se også vår merknad nedenfor til utvalgets forslag om ikke å videreføre rettshjelp til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse.

Til utredningens punkt 24.2– Bistand til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap

Utvalget foreslår også å oppheve retten til rettshjelp for personer som er utsatt for tvangsekteskap dersom saken ikke er anmeldt. Utvalget skriver at det er «grunn til å anta at Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll vil gi det beste og tryggeste tilbudet til ofre for tvangsekteskap som ikke har anmeldt forholdet.»

Ombudet er kritisk til forslaget om å fjerne dette saksområde fra rettshjelpsordningen. Tvangsekteskap kan være en form for kjønnsbasert vold som det er grunn til å tro at særlig rammer kvinner. Det kan også være grunn til å spørre om gutter/menn, personer med ikke-normativ seksuell legning, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, samt personer med utviklingshemming utsettes for tvangsekteskap i større grad enn det som fanges opp.¹¹ Personer som er utsatt for tvangsekteskap er ofte i en svært sårbar og vanskelig situasjon, og ombudet etterlyser derfor en grundigere redegjørelse for hvilket rettshjelpsbehov denne gruppen har, og hvordan det eksisterende tilbudet utvalget henviser til ivaretar dette på en betryggende måte.

Det kan ikke utelukkes at denne gruppen har et stort behov for rettshjelp. JURK har erfaring med klienter som har blitt utsatt for tvangsekteskap, og melder om at det er mange av deres klienter som har behov for rettshjelp i en slik situasjon. Ombudet viser til og støtter JURKs høringssvar på dette punktet.

Til utredningens punkt 24.3– Bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse

Utvalget foreslår å ikke videreføre retten til rettshjelp for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse i saker nevnt i straffeprosessloven § 107 a. Ombudet støtter ikke forslaget.

¹¹ Årsrapport 2019, s. 4. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.

Sakene det er snakk om kan være svært alvorlige og gjelde personer som er i en svært sårbar situasjon. Det kan være personer som er utsatt for grove overgrep, blant annet vold i nære relasjoner, kjønnslemlestelse, incest, menneskehandel, voldtekt og voldtekt av barn. Disse sakene har også et kjønnsaspekt ved seg ettersom disse typene overgrep særlig rammer kvinner og jenter. Rettshjelp til personer som er utsatt for slike overgrep er dermed sentralt for Norges oppfyllelse av internasjonale forpliktelser til å forhindre vold mot kvinner etter både CEDAW og Istanbulkonvensjonen.

Utvalget foreslår å videreutvikle støttetilbudet som allerede finnes og oppheve retten til rettshjelp i disse sakene. Utvalget begrunner blant annet forslaget med at det «ikke [er] sikkert det er advokathjelp fornærmede har behov for i fasen før anmeldelse» og at det vil bidra til å gi fornærmede i alvorlige straffesaker helhetlig bistand og støtte.

Selv om fornærmede har behov for hjelp utover rettslig bistand, er det ikke dermed sagt at fornærmede ikke har behov for juridisk bistand. Rettshjelp på stadiet før anmeldelse kan bidra til å trygge den det gjelder på at vedkommende faktisk ble utsatt for et overgrep, og at det er riktig å anmelde. Den det gjelder kan også ha behov for hjelp til å finne ut hva som er nødvendige bevis, utforming av anmeldelsen og informasjon om prosessen fra anmeldelse til dom. Dersom lovforslaget om ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte vedtas, vil det som hovedregel kreves dom for å få tilkjent voldsoffererstatning. Rettshjelp til å vurdere anmeldelse kan derfor også være viktig for muligheten til å kunne kreve voldsoffererstatning.

Ombudet er kritisk til å oppheve retten til rettshjelp i disse sakene før et alternativt tilbud er utviklet og på plass. Dersom dette saksområdet vurderes fjernet fra rettshjelpsordningen, mener ombudet at konsekvensene av dette dessuten bør underlegges en grundigere utredning av departementet. For øvrig viser vi til JURKs høringssvar på dette punktet, og stiller oss bak dette.

Til utredningens punkt 24.4 – saker om likestilling og diskriminering

Det inngikk i Rettshjelpsutvalgets mandat det skulle utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsfeltet. Det er også presisert i mandatet at utvalgets forslag skulle sikre at diskrimineringsvernet blir mer effektivt enn i dag. Utvalget foreslår ikke at saker om likestilling og diskriminering skal være et prioritert saksområde, men at det kan innvilges rettshjelp i slike saker etter rettshjelpslovens

skjønnsbestemmelse, jf. lovforslagets § 9. Ombudet er i hovedsak positive til forslaget, men har likevel noen kommentarer til den foreslåtte løsningen.

Ut fra henvendelsene til ombudet opplever vi at de som tar kontakt med oss og forteller om opplevd diskriminering ofte har en løs tilknytning til arbeidslivet og lavere økonomi. Dette tilsier at det er et stort behov for støtte til rettshjelp på dette feltet.

Ombudet støtter utvalgets forslag om å senke terskelen for å få innvilget rettshjelp etter lovens skjønnsbestemmelse. Skjønnsbestemmelsene i dagens lov praktiseres som snevre unntaksregler.¹² En utvidet praktisering av vilkårene for å gjøre unntak fra de prioriterte saksområdene er en forutsetning for et styrket vern mot diskriminering, i tråd med utvalgets mandat. Etter ombudets syn bør det fremgå klart av forarbeidene til den nye rettshjelpsloven at saker om likestilling og diskriminering er et saksområde det kan innvilges rettshjelp til etter skjønnsbestemmelsen.

Utvalget legger til grunn at rettshjelpsbehovet på rådgivningsstadiet er dekket av ombudet og Diskrimineringsnemnda. Derfor foreslår de at det på dette saksområdet kun skal være mulig å innvilge rettshjelp til å føre en sak for domstolene.

På dette punktet mener ombudet at utvalgets forslag harmonerer dårlig med utvalgets målsetting om at rettshjelpsordningen skal bidra til å løse saker på lavest mulig nivå. For å hindre at saker som kunne ha vært løst i Diskrimineringsnemnda heller bringes inn for domstolene, foreslår ombudet at det også bør kunne innvilges rettshjelp til å føre en sak for nemnda. Det vil da være naturlig at ombudet også kan avgi anbefaling om det bør innvilges rettshjelp i saker for nemnda.

Samtidig finnes det lite rettspraksis på diskrimineringsfeltet, og det er derfor viktig at ordningen utformes på en slik måte at det ikke blir for vanskelig å bringe slike saker inn for domstolene. For samfunnet som helhet er det viktig at prinsipielle diskrimineringssaker blir prøvd i rettssystemet. Staten har også et

¹² Jf. ordlyden i rettshjelpsloven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd sammenholdt med retningslinjene i Statens sivilrettsforvaltnings Rundskriv om fri rettshjelp (SRF-1/2017) punkt 6.5.1 og punkt 7.5.1.

særskilt ansvar for at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser til å sørge for reell likestilling og like muligheter.¹³

Diskrimineringsrettens spesielle karakter og statens ansvar for ikke-diskriminering gjør det også naturlig at det offentlige tar større ansvar for at det idømmes et oppreisningsbeløp som kan virke avskrekkende i diskrimineringssaker. Det er ikke desto mindre viktig for enkeltpersonene som blir utsatt for diskriminering at de har en reell mulighet til å få saken sin prøvd av en domstol dersom saken ikke løser seg i Diskrimineringsnemnda, eller dersom nemndas vedtak ikke etterleves. Disse hensynene taler etter ombudets syn med styrke for at skjønnsbestemmelsen ikke bør anvendes for restriktivt i diskrimineringssaker.

Utvalget legger til grunn at de fleste sakene vil løses i Diskrimineringsnemnda. Videre foreslår utvalget at et moment i vurderingen av om støtte til rettshjelp skal innvilges for domstolene, skal være hvilket utfall saken fikk ved nemndsbehandlingen. Ifølge utvalget skal også uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet tillegges stor vekt ved vurderingen av om støtte skal innvilges.

Ombudet er enig i at utfallet i Diskrimineringsnemnda bør være et moment i vurderingen av om rettshjelp bør innvilges. Det bør likevel ikke være et *krav* at saken er behandlet av nemnda for at støtte til rettshjelp kan innvilges for domstolene. Nemnda har ikke håndhevingskompetanse til å behandle alle saker selv om de omhandler diskrimineringslovverket. For eksempel vil ikke nemnda kunne behandle saker der det er spørsmål om motstrid mellom likestillings- og diskrimineringsloven og annen lovgivning.¹⁴ Dette vil likevel kunne være prinsipielle saker som det er viktig å få behandlet av domstolene. I tillegg er nemndas myndighet overfor andre forvaltningsorganer begrenset, jf. diskrimineringsombudsloven § 14. Videre er virksomheten til Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget, samt virksomheten til domstolene, Domstolsadministrasjonen, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere unntatt fra nemndas håndheving, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 fjerde ledd.

¹³ CERD, CEDAW og CRPD

¹⁴ Diskrimineringsombudsloven § 1 fjerde ledd og merknadene til § 1 i Prop.80 L (2016–2017) kapittel 12.

Nemnda har også en svært begrenset adgang til å tilkjenne erstatning for økonomisk tap som en klager har hatt som følge av diskriminering. Adgangen er i utgangspunktet begrenset til å tilkjenne inntil 10 000 kroner for økonomisk tap i saker med enkle saksforhold, selv om grensen har vært fraveket i en nylig avgjørelse.¹⁵ Nemnda kan dessuten bare pålegge den ansvarlige å betale erstatning ved enstemmighet og dersom den ansvarlige ikke har noen innsigelser mot erstatningsbeløpet. I kompliserte saksforhold eller saker der det økonomiske tapet langt overstiger 10 000 kroner, vil den eneste muligheten til å få erstatning for det økonomiske tapet kunne være gjennom en domstolsbehandling. Hvorvidt nemnda kan tilkjenne full erstatning, bør derfor være et viktig moment i vurderingen av om rettshjelp bør innvilges.

I saker der nemnda vurderer det slik at den ikke vil kunne pålegge den ansvarlige å yte full erstatning, antar ombudet at nemnda vil være nærmest til å vurdere om det bør innvilges støtte til rettshjelp for domstolene. Etter ombudets syn er det helt avgjørende for et effektivt vern mot diskriminering at en part som har lidd tap som følge av brudd på diskrimineringslovverket kan kreve full erstatning fra den diskriminerende parten. Ombudet foreslår at Diskrimineringsnemnda gis myndighet til å kunne avgi uttalelse om støtte til rettshjelp bør innvilges i slike saker. En slik uttalelse bør etter ombudets oppfatning tillegges stor vekt ved vurderingen av om støtte skal innvilges.

Til utredningens punkt 24.5 – saker om helserettigheter

Utvalget har vurdert å ta inn saker om helserettigheter i den nye rettshjelpsloven, men foreslår ikke at disse sakene skal være et prioritert saksområde. Det foreslås likevel at støtte kan innvilges i slike saker etter lovens skjønnsbestemmelse i saker av stor betydning hvor rettslig bistand er nødvendig. Ved denne vurderingen foreslår utvalget at anbefalinger fra interesseorganisasjoner som gir råd og veiledning vanligvis bør tillegges stor vekt.

Ombudet støtter forslaget om at det skal kunne innvilges rettshjelp i saker om helserettigheter etter lovens skjønnsbestemmelse, forutsatt at skjønnsbestemmelsen praktiseres mer utvidet enn i dag. For øvrig påpeker ombudet at personer med en sjelden sykdom eller diagnose ikke nødvendigvis vil ha en interesseorganisasjon i ryggen. Slike saker kan være kompliserte og

¹⁵ Diskrimineringsombudsloven § 12 og kapittel 10.6.5 og merknadene til § 12 i Prop.80 L (2016–2017), Diskrimineringsnemndas [klagesak 20/57](#).

kreve en kombinasjon av rettslig og medisinsk bistand. Rettshjelpsbehovet til personer med sjeldne sykdommer kan likevel være stort, kanskje nettopp på grunn av mangelen på bistand fra en interesseorganisasjon, noe som kan tilsi at rettshjelp bør innvilges. Terskelen for å få innvilget rettshjelp i saker om helserettigheter bør derfor ikke settes så høyt at det ikke innvilges rettshjelp med mindre det foreligger en anbefaling fra en interesseorganisasjon.

Saker om helse- og omsorgsrettigheter kan også ha en side til likestilling og diskriminering. Ombudet påpeker at en part i de tilfellene der saken også reiser diskrimineringsrettslige problemstillinger, vil kunne søke om støtte til rettshjelp både som en helserettslig sak og som en diskrimineringssak.

Til utredningens punkt 24.6 – saker etter opplæringsloven

Utvalget vurderte om saker etter opplæringsloven burde være et prioritert saksområde etter rettshjelpsloven, men foreslår ikke å innføre en rett til rettshjelp i slike saker. Det viser blant annet til at opplæringsloven er under revisjon, jf. NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, og at det vil være naturlig å vurdere rett til rettshjelp i forbindelse med oppfølgingen av utredningen.

Ombudet kan ikke se at spørsmålet om rettshjelp ble diskutert av Opplæringslovutvalget i NOU 2019: 23. Vi er videre enige med Rettshjelpsutvalget i at saker etter opplæringsloven kan ha stor betydning for de saken gjelder. Det kan for eksempel være spørsmål om en elev har krav på spesialundervisning eller saker om mobbing og trakassering. Vi mener derfor det er viktig at skjønnsbestemmelsen i rettshjelpsloven ikke bør praktiseres for restriktivt i saker etter opplæringsloven.

10. Til utredningens kapittel 25: Rettshjelp i saker utenfor de prioriterte områdene

Utvalget poengterer at Norge er blitt kritisert av FNs menneskerettighetskomité for at det saklige dekningsområdet for rettshjelpsordningen er for snevert. For å bøte på dette problemet foreslår utvalget noen momenter det bør legges vekt på ved anvendelsen av lovens skjønnsbestemmelse, jf. lovforslaget § 9. Momentene som foreslås er blant annet søkerens mulighet til å vinne frem, styrkeforholdet mellom partene og hvorvidt saken er av prinsipiell interesse.

Videre foreslår utvalget at det skal legges vekt på «avgjørelser eller uttalelser fra domstolene, andre konfliktløsningsorganer, nemnder, ombud og

interesseorganisasjoner» ved vurderingen av om rettshjelp bør innvilges etter lovens skjønnsbestemmelse, jf. utkastet til § 9 annet ledd.

Ombudet støtter forslaget. Interesseorganisasjoner kan ha stor innsikt og erfaring, og mener derfor det vil kunne være viktig å lytte til deres råd om hvorvidt rettshjelp skal innvilges. Det er viktig at skjønnsbestemmelsen legger til rette for at det ikke blir for snevre rammer for hvilke saker som kan anbefales for rettshjelp. Samtidig må ikke skjønnsbestemmelsen uthules ved at for mange saker anbefales for fri rettshjelp.

Slik forslaget er formulert av utvalget, er det imidlertid noe uklart hva som skal til for at en slik anbefaling kan tillegges vekt i vurderingen av om en søknad om rettshjelp skal innvilges utenfor de prioriterte saksområdene. For at § 9 annet ledd skal få sin tilsiktede virkning, mener vi det er viktig at ombudene kan stå relativt frie i vurderingen av hva som er relevant å vektlegge i en anbefaling om fri rettshjelp. Det er ikke alle ombud som realitetsbehandler saker eller har mulighet til å gå inn i enkeltsaker. Vi mener derfor at det ikke bør være et krav at ombudene har konkludert i saken før en slik anbefaling kan gis.

11. Til utredningens kapittel 26: Saker med tilknytning til utlandet

Til utredningens punkt 26.2 – Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre retten til rettshjelp i saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), og at rettshjelpen som gis i disse sakene skal være gratis og innvilges uten behovsprøving.

Ombudet støtter forslaget, men har noen kommentarer knyttet til rettshjelp for internasjonale klageorganer knyttet til andre konvensjoner enn Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

Utvalget skriver at internasjonale konvensjoner som er inkorporert i norsk rett, gjelder som norsk rett, slik at tilknytningskravet i rettshjelploven vil være oppfylt for saker som bringes videre til en internasjonal domstol «eller internasjonalt klageorgan som håndhever en slik konvensjon». Likevel foreslår utvalget kun at det skal gis rettshjelp i saker for EMD.

Ombudet mener de samme argumentene som taler for gratis rettshjelp til å føre en sak for EMD også gjør seg gjeldende når en person klager Norge inn for

brudd på andre internasjonale menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Derfor mener ombudet regelen bør utvides slik at det også kan innvilges rettshjelp til å klage inn en sak for FNs CERD-komité eller CEDAW-komité.

12. Til utredningens kapittel 28: Andre tvangsinngrep

Til utredningens punkt 28.4 – Er de riktige typene tvangssaker prioritert for rettshjelp?

Ombudet har enkelte merknader til de endringene Rettshjelpsutvalget foreslår når det gjelder rettshjelp ved tvangsinngrep i helse- og omsorgssektoren. Ombudets merknader bygger på det faktum at hele tvangslovgivningen er under revisjon, jf. NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgssektoren*. Vi er enige med Rettshjelpsutvalget i at dette tilsier at det ikke er hensiktsmessig å foreslå vesentlige endringer i rettshjelpsordningen i tvangssaker i helse- og omsorgssaker nå. Vi har likevel enkelte innspill til rettshjelp til personer som er spesielt utsatt for tvangsinngrep.

Ombudet savner en omtale av rettshjelp til utviklingshemmede som utsettes for tvang. I forbindelse med et tilsyn i 2019 avdekket ombudet en rekke mangler i den administrative prøvingen av tvangsvedtak mot utviklingshemmede.¹⁶ Våre funn viser at denne gruppens rettssikkerhet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, noe som antyder et stort og presserende rettshjelpsbehov for disse personene. Dette har også vært påpekt av CRPD-komiteen, som har anbefalt Norge å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne sikres effektiv tilgang til rettshjelp, herunder fri rettshjelp.¹⁷ Etter ombudets syn burde denne gruppens rettshjelpsbehov vært adressert i Rettshjelpsutvalgets utredning.

Klage til Fylkesmannen om behandling uten eget samtykke

Utvalget mener at ordningen med gratis juridisk rådgivning ved klage til Fylkesmannen om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4, bør videreføres. Etter en lovendring i 2017 gis det inntil fem timer rettshjelp i disse sakene i dag.

¹⁶ Ombudets rapport *Tvang og makt mot personer med utviklingshemming etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9*, 2019.

¹⁷ CRPD-komiteens konkluderende merknader til Norges første rapport, CRPD/C/NOR/CO/1, avsnitt 26 b.

Ombudet er enig i at det er et særskilt behov som begrunner gratis rådgiving i disse sakene. Vi er imidlertid skeptiske til om fem timer er tilstrekkelig i denne type klagesaker. Vi viser til at advokatene i tillegg til å sette seg inn i de konkrete og individuelle omstendighetene i saken, også i noen grad bør sette seg inn i kunnskap om virkninger og bivirkninger av den aktuelle behandlingen. Som det fremgår av blant annet NOU 2019: 14 kapittel 10.1.1.1, gjelder nesten all tvangsbehandling behandling med antipsykotiske midler. Dette har sammenheng med at disse også finnes i injeksjonsform og dermed kan gis pasienter som nekter å ta tabletter. Kunnskapsgrunnlaget om bivirkninger og komplikasjoner av denne behandlingen er vanskelig tilgjengelig, og kan være tidkrevende for en advokat å sette seg inn i.

Dersom Tvangslovutvalgets forslag får gjennomslag, vil tilgangen til sakkyndig vurdering styrkes i disse sakene. Imidlertid er det usikkert hvordan og når denne reformen eventuelt vil bli gjennomført. Ombudet mener derfor det er nødvendig å vurdere behovet for styrket tilgang til rettshjelp i disse sakene nå, i forbindelse med oppfølging av Rettshjelpsutvalgets forslag.

Vår vurdering er at disse sakenes art og kompleksitet regelmessig vil kreve at advokaten bruker mer enn fem timer. I 2018 behandlet fylkesmannsembetene 1130 saker om klage over behandling. Statens kostnader ved en økning av det faste timetallet som dekkes vil derfor være relativt begrenset. Et alternativ til å øke det faste timetallet, kan være å åpne for at advokatene kan søke om flere rettshjelpstimer dersom sakens art og kompleksitet tilsier det.

Rekkevidden av saker og kostnader som omfattes av tvisteloven kapittel 36

Etter psykisk helsevernloven § 7-1 kan vedtak om tvungen etablering eller opprettholdelse av tvungent psykisk helsevern etter §§ 3-2, 3-3 og 3-7 bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36. Av tvisteloven § 36-8 følger det at i slike saker vil staten bære alle kostnader ved saken. Vedtak om tvangsmidler slik som skjerming og vedtak om tvangsmedisinering etter psykisk helsevernloven kapittel 4, er ikke omfattet av de sakstypene som kan bringes inn for tingretten på statens regning. Videre gjelder dagens regler i tvisteloven kapittel 36 kun hvor personen fortsatt er underlagt tvang, jf. tvisteloven § 36-1 annet ledd.

I lys av hvor inngripende vedtak om tvangsinnleggelse, tvangsmedisinering og tvangsmidler er overfor en utsatt og sårbar gruppe, mener ombudet dagens avgrensning i psykisk helsevernloven § 7-1, jf. tvisteloven § 36-1, ikke svarer til behovet for å få kostnader til rettslig prøving dekket i disse sakene.

Vi anbefaler derfor at departementet vurderer å utvide hvilke sakstyper etter psykisk helsevernloven som staten skal dekke kostnader for etter tvisteloven kapittel 36.

Til utredningens punkt 28.5 – Stykkpris i saker for kontrollkommisjonen

Utvalget anbefaler at det innføres en stykkpris satt til ti ganger rettshjelpssatsen i saker for kontrollkommisjonen.

Ombudet merker seg at det i dag er stor variasjon i salærfastsettelsen i ulike kontrollkommisjoner. Advokatenes gjennomsnittlige tidsbruk varierer fra 3 timer og 20 minutter i fylket med lavest gjennomsnittlig tidsbruk til 17 timer og 20 minutter i fylket med høyest gjennomsnittlig tidsbruk.¹⁸ Utvalget opplyser at det nasjonale snittet på utbetalt salær i disse sakene i underkant av 8 timer i 2018. Sett i lys av dette er det positivt at utvalget foreslår å sette stykkprisen til ti ganger rettshjelpssatsen i disse sakene.

Ombudet er imidlertid i tvil om stykkpris er egnet i disse sakene. Vi er enige med utvalget i at vedtak om tvungent psykisk helsevern er svært inngripende, og at personene som utsettes for inngrepene utgjør en spesielt sårbar gruppe, og at en rettssikker behandling av sakene forutsetter at advokatene har tilstrekkelig tid til å jobbe med sakene.

Vi fremhever at behovet for tidsbruk ved en helt ny pasient sammenlignet med en som har vært innlagt mange ganger tidligere typisk vil være forskjellig. I tillegg kan dokumentmengden advokaten må sette seg inn i for å gjøre en forsvarlig jobb variere veldig. Det kan også variere hvor lett tilgang det er til innsyn i sakens underliggende dokumenter. Også andre omstendigheter som for eksempel behov for tolk kan medføre at tidsbruken blir mer omfattende.

I utredningens punkt 28.7 skriver utvalget at forslagene til generelle regler om saksbehandling i NOUens del III skal gis anvendelse så langt de passer på saksområdene som tas ut av loven. Det er uklart om utvalget med dette også henviser til utkastet til rettshjelpsloven § 11 annet ledd, og at forslaget med dette innebærer at det vil være mulig å få innvilget flere en ti rettshjelpstimer i saker for kontrollkommisjonen.

¹⁸ Se statistisk vedlegg punkt 2.2.13.

Slik vi forstår utkastet til rettshjelpsloven § 11 annet ledd skal advokaten kunne få kompensasjon for ekstra tidsbruk ved å søke om dekning for flere rettshjelpstimer dersom tidsbruken overstiger 15 timer og dette er en følge av spesielle forhold som har gjort det rimelig og nødvendig å bruke et større timeantall.

Ombudet mener at dersom det innføres stykkprisordning ved klager til kontrollkommisjon som foreslått, bør rettshjelpsloven § 11 annet ledd gis anvendelse også på saker for kontrollkommisjonen. Vi fremhever at det i forarbeidene bør gis tydelige føringer om at terskelen for å få kompensert flere timer ikke skal være høy. Det bør blant annet gis signal om at bruk av tolk typisk kan være et forhold som gjør det nødvendig og rimelig å bruke flere timer.

Til utredningens punkt 28.6 – Rettshjelp til barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige og punkt 28.8 – Rettshjelp til innsatte i fengsler

Utvalget foreslår å innføre nye ordninger med gratis rettshjelp til personer i en særlig sårbar situasjon, nærmere bestemt barn som utsettes for tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner og omsorgssenter for mindreårige og innsatte i fengsel. Ombudet støtter forslaget om å styrke rettshjelpen til disse gruppene, men har noen kommentarer til forslaget om en egen advokatordning for innsatte.

Innsatte i fengsler er i en spesielt sårbar situasjon, og har rettshjelpsbehov som ikke nødvendigvis sammenfaller med den øvrige delen av befolkningen. Dette er noe ombudet erfarer gjennom henvendelsene vi får fra innsatte, og støttes av både levekårsundersøkelser og Jussbuss' rettshjelpsundersøkelse gjennomført i 2018.¹⁹ Det er videre god grunn til å tro at innsatte særlig har utfordringer og rettshjelpsbehov knyttet til helsetjenester i fengselet.²⁰ Innsattes særlige behov for rettshjelp taler med styrke for at det bør etableres et eget rettshjelpstilbud tilpasset innsattes behov.

Slik forslaget er utformet er det imidlertid en del som er uklart, blant annet knyttet til hvordan ordningen bør organiseres og koordineres opp mot

¹⁹ Tonje Lilaas Larsen og Louise Sandaker Hannon, *Rettshjelp til fanger*, 2019.

²⁰ LDOs soningsrapport fra 2017 *Innsatt og utsatt*.

https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/soningsforhold/soningsrapport-web.pdf

tilsynsrådenes rolle. Et annet spørsmål er hvordan bevilgningene bør fordeles mellom advokater i de ulike regionene.

Det er antakelig et stort underforbruk av tolk i norske fengsler.²¹ I likhet med behovsprøvde saker etter rettshjelpsloven mener ombudet at det vil være viktig å sikre tolk der kommunikasjonsutfordringer gjør at tolk er nødvendig for at advokaten skal gjøre en forsvarlig jobb.

Utvalget foreslår at advokatene bør prioritere å gi rettshjelp i spørsmål som gjelder mange innsatte, og ellers de sakene som har størst betydning for den enkelte. Ombudet mener det bør gis noen eksempler på noen sakstyper som det vil være naturlig at advokatene tar. Utenom straffegjennomføringsloven er det mye som tyder på at det er et stort udekket rettshjelpsbehov som gjelder mange innsatte knyttet til helsetjenester i fengsel,²² og at det derfor kan være god grunn til at helserett bør prioriteres. Retningslinjene for hvilke sakstyper advokatene bør prioritere bør likevel ikke legge for strenge begrensninger på advokatenes mulighet til å gi rettshjelp i andre sakstyper.

13. Til utredningens kapittel 31: Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom det viser seg at de nye oppgavene med å vurdere om rettshjelp bør innvilges i likestillings- og diskrimineringssaker blir tid- og ressurskrevende, forutsetter ombudet at departementet vil sørge for at ombudet gis tilstrekkelige ressurser til å kunne gjennomføre den nye rollen på en forsvarlig måte.

14. Øvrige merknader

Nedleggelse av Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark (samisk rettshjelp)

Ombudet har merket seg at samers behov for rettsstilling i svært liten grad er berørt i NOUen. Etter at Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark ble nedlagt, har det ikke kommet på plass noe tilsvarende rettshjelpstilbud tilpasset samers rettshjelpsbehov. Det finnes også lite forskning på dette området. Forskningen

²¹ Rapporten «Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven»
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dbdc3ab12be743b18aob1fcod6fca48a/okonomiske-konsekvenser-ved-innforing-av-tolkeloven.pdf>

²² Årsmelding 2016 for Tilsynsrådet region øst s. 2.

som finnes antyder at samer har behov for rettshjelp fra personer som har forståelse for samisk forhold, kultur og språk.²³

Ombudet mener det bør utredes grundigere hvilke konsekvenser det har hatt for den samiske delen av befolkningen at Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark ble nedlagt. Det bør utredes hvorvidt den samiske delen av befolkningen bør ha et eget rettshjelpstilbud uten begrensningene med hensyn til rettshjelpslovens saksområder og/eller økonomiske vilkår. Dersom det ikke etableres et eget tilbud, mener ombudet uansett at det er viktig med god språklig tilrettelegging av den offentlige rettshjelpsordningen, slik at samer får et likeverdig rettshjelpstilbud som den øvrige befolkningen.

15. Avslutning

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

Vennlig hilsen

Hanne Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud

Elida S. Andersen
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

²³ *Samisk rettshjelp: En analyse av rettshjelpskontoret i Indre Finnmark*, Oslo 1997.