

JOU

Jusstudentenes offentlige utredninger 2019: 5

Ny rettshjelpslov

En rettshjelpsordning som trygger rettssikkerheten
i velferdsstaten Norge





Ny rettshjelpslov

En rettshjelpsordning som trygger
rettssikkerheten i velferdsstaten

Norge.

Innhold

1. MANDATET, STUDENTGRUPPEN OG ARBEIDSORDNINGEN	7
1.1 Mandatet	7
1.2 Studentgruppens sammensetning	12
1.3 Bakgrunn for oppdraget	12
1.4 Metode og arbeidsordning	13
2. SAMMENDRAG AV STUDENTGRUPPENS ANBEFALINGER	14
3. KORT OM DAGENS ORDNING	18
4. KONSTITUSJONELLE OG INTERNASJONALE FØRINGER	20
4.1 Grunnloven	20
4.2 Internasjonale forpliktelser	22
4.2.1 Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6	23
4.2.2 Kvinnediskrimineringskonvensjonen	27
4.2.3 Barnekonvensjonen	30
5. LOVENS FORMÅLSBESTEMMELSE	35
5.1 Begrunnelsen for formålsbestemmelsen	35
5.1.1 Gjeldende formålsbestemmelses ordlyd	36
5.2 Lovens formål som rettskildefaktor	37
5.3 Studentgruppens vurderinger	38

5.3.1	Begrunnelse for ny formålsbestemmelse	40
6.	ØKONOMISKE VILKÅR	42
6.1	Innledning	42
6.2	Gjeldende rett	43
6.3	Utviklingstrekk	45
6.4	Komparative perspektiver	53
6.4.1	Sverige	53
6.4.2	Danmark	54
6.4.3	Finland	57
6.4.4	Oppsummering	58
6.5	Vurdering av de økonomiske vilkår	60
6.5.1	Innledning og problembeskrivelse	60
6.5.2	Inntektsgrensen	61
6.5.3	Formuesgrensen	73
6.5.4	Egenandeler	75
6.5.5	Dispensasjonsadgang	78
6.6	Oppsummering av anbefalinger	80
7.	PRIORITERTE OMRÅDER ELLER SKJØNNMESSIG VURDERING?	82
7.1	Historisk overblikk fra 1960-tallet frem til i dag	82
7.1.1	Rettshjelploven av 1980: Skjønnsmessig totalvurdering	83
7.1.2	Dispensasjonsadgangen i 1980-ordningen	86

7.1.3	Lovendringene i 1984: I retning av prioriterte områder	86
7.1.4	Dispensasjonsadgangen etter 1984-ordningen	90
7.1.5	Lovrevisjonen i 2005	91
7.1.6	Dispensasjonsadgangen etter 2005-ordningen	93
7.2	Komparative perspektiver	94
7.2.1	Finland	94
7.2.2	Sverige	95
7.2.3	Danmark	96
7.2.4	Den norske ordningen	96
7.3	Studentgruppens vurderinger	97
7.3.1	Skjønnsmessig modell	97
7.3.2	Modell med prioriterte områder	98
7.3.3	Mellomløsning med prioriterte områder og dispensasjonsadgang	100
7.3.4	Studentgruppens anbefaling: Valg av modell	101
7.4	Dispensasjonsadgangen i rettshjelpsloven	102
7.4.1	Gjeldende rett	102
7.4.2	Praksis	104
7.4.3	Studentgruppens vurdering	106
7.4.4	Utvidelse av prioriterte områder	107
7.5	Studentgruppens anbefaling	108
8.	FORSLAG TIL NYE PRIORITERTE SAKSOMRÅDER	109
	Utvisningssaker ved brudd på straffeloven	109

8.1.1	Utvisningsgrunnlagene ved straffbare forhold	111
8.1.2	Retts hjelp. Gjeldende rett og kritikk av den.	114
8.1.3	Studentgruppens vurderinger	115
8.1.4	Studentgruppens forslag	116
8.2	Isolasjon og andre tvangsmidler i straffegjennomføring	117
8.2.1	Saksbehandlingsregler for vedtak om tvangsmidler	119
8.2.2	Tvangsmidler i fengsel	123
8.2.3	Særlig om isolasjon	126
8.2.4	Rett på fri retts hjelp ved bruk av tvangsmidler og isolasjon	134
8.2.5	Retts hjelps behovet for innsatte i norske fengsler	136
8.2.6	Studentgruppens vurderinger	137
8.2.7	Studentgruppens forslag	138
8.2.8	Andre tiltak enn fri retts hjelp	139
8.3	Bestridelse av krav i svindelsaker	140
8.3.1	Gjeldende rett for svindelsaker	141
8.3.2	Statistikk	145
8.3.3	Studentgruppens vurderinger	146
8.4	Sak om oppholdstillatelse for offer for menneskehandel	150
8.4.1	Statistikk	150
8.4.2	Gjeldende rett	151
8.4.3	Internasjonale forpliktelser	152
8.4.4	Behovet for retts hjelp	153
8.4.5	Studentgruppens vurderinger	155

8.4.6	Stykkprisforskriften	157
8.4.7	Forslagets konsekvenser	158
8.5	Saker etter likestillings- og diskrimineringsloven	158
8.5.1	Statistikk	159
8.5.2	Gjeldende rett	159
8.5.3	Håndheving og veiledning	161
8.5.4	Internasjonale forpliktelser	162
8.5.5	Stykkprisforskriften	163
8.5.6	Studentgruppens anbefaling	164
8.6	Lønnsinndrivelse og inndrivelse av feriepenger	167
8.6.1	Gjeldende rett	167
8.6.2	Internasjonale forpliktelser	168
8.6.3	Rettshjelpsbehovet	169
8.6.4	Forholdsmessighet	174
8.6.5	Rettsgebyr i forliksrådet	174
8.6.6	Studentgruppens vurdering	177
9.	KILDER	179
1.	VEDLEGG 1: LOVFORSLAG	194
1.1.	FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN	194
1.2.	FORSLAG TIL ENDRINGER I DISKRIMINERINGSOMBUDSLOVEN	195
1.3.	FORSLAG TIL ENDRINGER I RETTSHJELPLOVEN	196

1.4. FORSLAG TIL ENDRING I RETTSGEBYRLOVEN	201
1. RETTSHJELPSLOVEN	202
1.1. KAPITTEL 2	202
1.2. KAPITTEL 3	204

1. Mandatet, studentgruppen og arbeidsordningen

1.1 Mandatet

Denne utredningen er skrevet etter mandat fra Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og JussBuss. Mandatet lyder:

Bakgrunn for oppdraget

Den offentlige rettshjelpsordningen ble opprettet i 1980, gjennom rettshjelpsloven (lov nr. av 13. juni 1980). Rettshjelpsloven og tilhørende forskrifter har siden den tid utgjort grunnlaget for borgernes mulighet til å få dekket advokatutgifter helt eller delvis.

Ordningen har gjennomgått store endringer siden den tid. Noen av endringene skyldes omlegginger av ordningen. Samtidig har ordningen også endret karakter på en rekke punkter som følge av at ordningen ikke er blitt omlagt, samtidig som samfunnet den skal fungere i har gjennomgått store endringer.

Det norske velferdssamfunnet har de siste tiårene blitt stadig mer rettsliggjort. Det innebærer at flere rettigheter kan oppnås ved å kreve sin rett. Muligheten til å kreve sin rett gjennom rettslige prosesser er med på å styrke rettssikkerheten. På den andre siden er slike prosesser gjerne krevende, og det er ikke gitt at borgerne er i stand til å ivareta sine egne interesser i disse prosessene. Dette skillet illustreres gjerne gjennom ordtaket «Det er ikke nok å ha rett, for å få rett». Det er her rettshjelpsordningen kommer inn. Den er til for å sikre rettshjelp til borgere med rettslige problemer av større velferdsmessig betydning.

Adgangen til selv å kjøpe seg denne typen tjenester, varierer med den enkeltes inntekter og utgifter. En del av befolkningen må anses å ha den økonomiske kapasiteten til å dekke advokatutgifter selv, men det er også mange som ikke vil klare disse utgiftene. Det betyr at hvordan ordningen med offentlig rettshjelp er bygd opp, og hvem som innfris slik hjelp, er av stor betydning for den reelle tilgangen på rettssikkerhet i samfunnet.

Justisdepartementet satte høsten 2018 ned et Rettshjelpsutvalg som skal vurdere ordningen. I forbindelse med dette har studentrettshjelpstiltakene i Norge gått sammen om å intensivere vårt fagpolitiske arbeid om rettshjelpsordningen. Vi ser at dette er en ordning av stor betydning for våre klienter. Vi har gjennom våre erfaringer med å yte rettshjelp til sårbare grupper, valgt oss ut noen punkter vi mener det er særlig viktig at utredes godt.

Oppdraget

Studentgruppen skal gjøre en grundig gjennomgang av utvalgte punkter i rettshjelpsordningen, sett i sammenheng med utviklingstrekk i samfunnet. Studentgruppen skal være særlig observante på hvordan ulike endringer og prosesser vil påvirke ulike grupper som benytter seg av ordningen.

1. Ordningens form

Formålet med rettshjelpsordningen skal fortsatt i hovedsak være å sørge for en sosial støtteordning som sikrer nødvendig juridisk bistand til personer som ikke har de økonomiske forutsetningene for å ivareta sitt rettshjelpsbehov i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Studentgruppen skal vurdere lovens formålsbestemmelse, og anbefale en ordlyd for denne. Studentgruppen kan også velge å anbefale å beholde gjeldende ordlyd.

2. Grunnlov og internasjonale konvensjoner

Studentgruppen skal gå gjennom Grunnloven og menneskerettsloven med tilhørende konvensjoner, for å undersøke hvilke plikter statens må sies å ha til å tilby rettshjelp til befolkningen. Det er særlig viktig at studentgruppen er oppmerksomme på hvilke plikter staten har til å avhjelpe økonomiske hindre for den delen av befolkningen som ellers mister muligheten til å få ført rettslige prosesser i sin sak.

3. Inntektsgrensa

Hvor inntektsgrensa for å innvilges fri rettshjelp går, er av stor betydning for ordningens profil. Ved ordningens opprettelse lå inntektsgrensa på den norske medianinntekten, hvilket betyr at halve befolkningen ville få innvilget offentlig

rettshjelp om de hadde behov. I dag ligger inntektsgrensa på et nivå der kun de med aller svakest økonomi vil få fri rettshjelp gjennom den offentlige ordningen.

Ordningen har med dette utviklet seg fra å være en velferdsordning som dekker en stor del av befolkningen, til å bli en særordning for de minst bemidlede.

Studentgruppen skal redegjøre for utviklingen av inntektsgrensa fra ordningens opprettelse og frem til i dag. Det bør også ses på tidligere utredninger og forarbeider til lovendringer, for å undersøke om profilendringen har vært politisk besluttet, eller om den har fått vokse frem på egenhånd grunnet manglende indeksregulering.

Studentgruppen bør også komme med en anbefaling på hvor inntektsgrensa bør gå i 2020, samt om denne bør indeksreguleres årlig eller knyttes til grunnbeløpet (G).

Slik inntektsgrensene i dag er regulert, ses det lite hen til utgifter. Det gir en vurdering som i liten grad fanger opp reell betalingsevne. De viktigste punktene i denne sammenheng er foreldre (spesielt aleneforeldre) og gjeldsbyrde. Utvalget skal undersøke hvordan inntektsgrensene bør utformes for å ta hensyn til utgifter i forbindelse med forsørgelsesansvaret for barn. Studentgruppen skal også si noe om konsekvensene av en ordning som ikke tar høyde for forsørgelsesbyrde i vurderingen av betalingsevne. Det er grunn til å anta at dette har negative konsekvenser for sårbare barnefamilier. Studentgruppen skal videre komme med en anbefaling om hvordan søkerens gjeldsbyrde skal være av betydning i utmålingen av hens betalingsevne.

4. Prioriterte områder eller skjønnsmessig vurdering?

Da fri rettshjelps-ordningen ble innført, skjedde innvilgelse etter en skjønnsmessig vurdering av det velferdsmessige behovet. Siden har ordningen blitt svært konkret avgrenset. Hvilke saker som omfattes er klart definert, og i mange sakstyper også hvilke av prosessene i forbindelse med saken som dekkes. Stykkprisforskriften setter dessuten er svært stram norm for hvor mange timer arbeidet med sakstypen og den aktuelle prosessen skal ta. Det finnes ventiler som kan sørge for fri rettshjelp i saker som ikke er definert i loven, eller som kan sørge for betaling til advokatene dersom de bruker svært mye lengere tid enn fastsatt i stykkprisforskriften, men unntaksadgangen praktiseres strengt.

På den ene siden gir dette et sterkt rettighetspreg i de sakstypene og prosessene som er omfattet. Personer og saker som møter kriteriene for fri rettshjelp kan kreve dette. På den andre siden gir det lite rom for å vurdere hjelpebehovet til den enkelte person i den enkelte sak konkret, både hvorvidt vedkommende har behov for hjelp, i hvilke prosesser, og hvor mange timer hjelp vedkommende har behov for.

Studentgruppen skal gjøre rede for endringene ordningen har gått igjennom, og deretter komme med en grundig vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike løsningene. Studentgruppen skal også gi sin anbefaling til en modell. Det er opp til studentgruppen om denne anbefalingen er en rendyrking av ytterpunktene, eller en mellomløsning der både konkrete sakstyper og skjønnsmessige vurderinger omfattes. Dersom studentgruppen anbefaler en skjønnsmessig vurdering, det være seg delvis eller fullt ut, må studentgruppen også si noe om hvordan denne skjønnsmessige vurderingen skal fungere i praksis, og hvilke kriterier som bør ligge til grunn for vurderingene.

5. Hvis prioriterte områder – hva må inn? Hvilke grupper og hvilke saker nås ikke i dag

Studentgruppen skal uavhengig av konklusjon i forutgående problemstilling undersøke om det er sårbare grupper med rettslige problemer av høy velferdsmessig betydning som i dag faller utenfor ordningen.

Denne undersøkelsen skal minst ta for seg:

- Utvisning ved brudd på straffeloven.
- Vedtak om isolasjon og andre tvangsmidler i straffegjennomføring.
- Bistand til å bestride krav i svindelsaker.
- Personer som har vært utsatt for menneskehandel i saker tilknyttet dette som gjelder oppholdstillatelse.
- Personer utsatt for diskriminering eller trakassering etter Diskrimineringsloven.
- Lønnsinndrivelse og inndrivelse av feriepenger.

6. Rettstekniske endringer

Alle forslag studentgruppen fremmer som berører dagens regelverk, skal presenteres med et konkret forslag til ny regelutforming. Forslag til regelendringer vil særlig være aktuelt i rettshjelpsloven med forskrifter (rettshjelpsforskriften og stykkprisforskriften). Ved forslag til nye regler må studentgruppen være oppmerksomme på at regelverket skal være så tilgjengelig som mulig, og at språket bør være klart og forståelig. Studentgruppen bør av samme hensyn vurdere om det er mest hensiktsmessig at reglene står i lov eller forskrift.

Administrative og økonomiske føringer

Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære. Studentgruppen kan se bort ifra økonomiske og administrative konsekvenser. Studentgruppen oppfordres likevel til å se noe hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser, ved å være seg bevisst eventuelle kostnadskrevende forslag, og der slike fremmes, argumentere for hvorfor løsningen likevel er viktig å finansiere mht. borgernes rettssikkerhet.

Avslutningsvis

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO, JussBuss og JURK i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger).

Studentgruppen står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill.

Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Eventuelle forslag til endringer skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning "Lovteknikk og lovforberedelse" (2000).

1.2 Studentgruppens sammensetning

Studentgruppen ble opprettet i valgmenet «JUS5502 – Lovgivningslære» på masterprogrammet i rettsvitenskap i september 2019 for å utrede rettshjelpslovgivningen og behovet for en ny lov om fri rettshjelp.

Studentgruppen har hatt følgende sammensetning:

Charlotte Garnaas Berger

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap og tidligere studentmedarbeider i JURK

Linda Bredeesen

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap

Liv Gramer

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap og tidligere studentmedarbeider i JURK

Espen Almåsbak Johansen

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap

Erlend Graadal Svestad

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap

Nicole Marie Versland

Student på masterprogrammet i rettsvitenskap og tidligere studentmedarbeider i Jussbuss

1.3 Bakgrunn for oppdraget

Den offentlige rettshjelpsordningen, slik vi kjenner den i dag, ble opprettet i 1980 gjennom lov nr. av 13. juni 1980, rettshjelploven. Rettshjelploven og tilhørende forskrifter har siden den tid vært grunnlaget for borgernes mulighet til å få dekket advokatutgifter helt eller delvis av staten.

Ordningen har gjennomgått store endringer siden den tid. Noen av endringene skyldes omlegginger av ordningen. Samtidig har ordningen også endret karakter på en rekke punkter

som følge av at ordningen ikke er blitt omlagt, samtidig som samfunnet den skal fungere i har gjennomgått store endringer.

Det norske velferdssamfunnet har de siste tiårene blitt stadig mer rettsliggjort. Det innebærer at flere rettigheter kan oppnås ved å kreve sin rett. Muligheten til å kreve sin rett gjennom rettslige prosesser er med på å styrke rettssikkerheten. På den andre siden er slike prosesser gjerne krevende, og det er ikke gitt at borgerne er i stand til å ivareta sine egne interesser i disse prosessene. Dette skillet illustreres gjerne gjennom ordtaket «Det er ikke nok å ha rett, for å få rett». Det er her rettshjelpsordningen kommer inn. Den er til for å sikre rettshjelp til borgere med rettslige problemer av større velferdsmessig betydning.

Adgangen til selv å selv kunne betale for juridiske tjenester, varierer med den enkeltes inntekter og utgifter. En del av befolkningen må anses å ha den økonomiske kapasiteten til å dekke advokatutgifter selv, men det er også mange som ikke vil klare disse utgiftene. Det betyr at hvordan ordningen med offentlig rettshjelp er bygd opp, og hvem som innfris slik hjelp, er av stor betydning for den reelle tilgangen til domstolene og for borgernes rettsikkerhet.

1.4 Metode og arbeidsordning

Høstsemesteret 2019 ble undervisningen i valgemnet “JUS5502 - Lovgivningslære” for første gang gjennomført som en lovlab. Lovlaben har gått ut på å arbeide med denne utredningen etter mandat fra JussBuss/JURK, i tillegg til deltakelse på forelesninger, seminarer, skriveverksted og veiledningsmøter. Målet med dette arbeidet er å utrede og vurdere dagens rettshjelpsordning, og utforme forslag til generelle regler basert på dette arbeidet. Gjennom dette arbeidet har arbeidsgruppen fått kunnskap og forståelse for lovgivning generelt. Vi har sett lovgivningen i et regelgiverperspektiv med vekt på forberedelse, skriving og vedtakelse av nye lover og forskrifter, noe som har omfattet spørsmål om årsaker til lovgivning og lovgivningens funksjoner, valget mellom lovgivning og andre virkemidler, utforming av lovregler og evaluering av lovgivning. I dette har inngått valget mellom lov og forskrift, gjennomføring av internasjonale regler og forholdet mellom lovgivning og dommerskapt rett.

Under utredningen av rettshjelpsbehovet har det også vært gjennomført møter blant annet med JussBuss, Rettshjelpsutvalget og JURK. Bakgrunnen har aktørenes inngående kjennskap til de som tilhører disse gruppene og hvilket behov for rettshjelp disse har.

2. Sammendrag av studentgruppens anbefalinger

ANBEFALING 1: FORMÅL

Studentgruppen anbefaler at formålsbestemmelsen endres slik at den i større grad kan brukes for å belyse tolkningen av lovens øvrige bestemmelser. Videre foreslår studentgruppen at formålsbestemmelsen endres slik at den inkluderer både rettshjelp med og uten behovsprøving. Studentgruppen mener at den anbefalte endringen av formålsbestemmelsen vil føre til at den i større grad kan brukes til å tolke dispensasjonsbestemmelsene fra prioriterte sakstyper og økonomiske vilkår, slik at dispensasjonsbestemmelsen blir mer treffende og flere søkere får innvilget fri rettshjelp etter dispensasjonsbestemmelsene.

ANBEFALING 2: DISPENSASJONSADGANG

Studentgruppen anbefaler at ordlyden i dispensasjonsadgangen endres slik at terskelen for å gi dispensasjon i saklig virkeområde blir lavere. Det foreslås at “unntaksvis” fjernes fra bestemmelsen ordlyd, i tillegg til at det foreslås en ny anvisning av hva som skal inn i den skjønnsmessige vurdering, som er mer omfattende enn tidligere henvisning til likhetstrekk med de prioriterte sakstypene.

Studentgruppens mål med endringen er å utvide dispensasjonsbestemmelsenes nedslagsfelt, slik at flere med et rettshjelpsbehov som ikke faller inn under lovens prioriterte saksområder, vil kunne få fri rettshjelp etter en skjønnsmessig vurdering. Studentgruppen mener at den anbefalte endringen vil senke terskelen og i større grad sikre en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering, i tillegg til at den, i større grad enn i dagens ordning, vil være i tråd med lovens og rettshjelpsordningens formål, og Norges internasjonale forpliktelser.

ANBEFALING 3: INNTEKTSGRENSE

Studentgruppen anbefaler at inntektsgrensene økes. Det anses som nødvendig å øke inntektsgrensene da den ikke har vært justert siden 2009. I realiteten innebærer den manglende justeringen et kutt i rettshjelpsordningen. Dette medfører at flere borgere med svak økonomi faller utenfor ordningen, og som en følge av dette ikke har mulighet for å dekke kostnadene knyttet til juridisk bistand.

Studentgruppen anbefaler at inntektsgrensene knyttes til folketrygdens grunnbeløp (G). Dette for å sikre årlig justering. Erfaringen tilsier at justering foretas sporadisk, med den konsekvens at stadig færre omfattes av ordningen.

Studentgruppen anbefaler at inntekts- og formuesgrensene inntas i en ny lovbestemmelse. Dette for å sikre forutberegnelighet og forutsigbarhet for borgerne.

Studentgruppen anbefaler en ordning med fradrag ved forsørgebyrde for barn under 18 år. Dette for å sikre rettshjelpsøkerens reelle økonomiske betalingsevne og behov for offentlig rettshjelp. Særlig hensynet til barns beste tilsier at barnefamilier må søkes økonomisk likestilt med husholdninger uten barn.

Studentgruppen anbefaler at det åpnes for unntak for økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og andre som lever sammen når saken gjelder disse personene innbyrdes, eller det i andre særlige tilfeller anses rimelig. Dette for å motvirke de uheldige virkninger av tidligere lovendring. Det synes urimelig at regelen om økonomisk identifikasjon skal gjelde absolutt, også i de tilfeller hvor ektefeller og samboende har motstridende interesser.

ANBEFALING 4: FORMUESGRENSE

Studentgruppen anbefaler at formuesgrensene knyttes til folketrygdens grunnbeløp (G). Dette for å sikre årlig justering av formuesgrensen. Samtidig anbefales det at det foretas endringer i Statens Sivilrettsforvaltnings rundskriv om fri rettshjelp, med den virkning at bil og fritidsbolig av vanlig verdi ikke medgår i beregningsgrunnlaget. Dette for å sikre at mindre likvide midler som i utgangspunktet ikke gir et reelt inntrykk av rettshjelpssøkerens økonomiske situasjon er til hinder for nødvendig juridisk bistand.

ANBEFALING 5: EGENANDEL

Studentgruppen anbefaler at egenandelene ved fri sakførsel graderes etter progressive prosentsatser knyttet til inntektsnivå, samt at det innføres gradert tak for egenandelene. Dette begrunnet med behov for fleksibilitet i inntektsgrensene, samtidig som at det offentlighetsmidler bør brukes mest mulig effektivt. For at egenandelene ikke skal bli urimelige foreslås det at det innføres tak på egenandelene. Taket foreslås gradert, slik at det tilpasses inntektsnivå.

Studentgruppen foreslår at nivå for satser og utforming av egenandelene skal nærmere utredes.

ANBEFALING 6: DISPENSASJONSADGANG FRA DE ØKONOMISKE VILKÅRENE

Studentgruppen anbefaler at det foretas endringer i Statens Sivilrettsforvaltnings rundskriv om fri rettshjelp, hva gjelder tolkning og praktisering av dispensasjonsbestemmelsene i rhjl. §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd. Dette begrunnet i behovet for mekanismer i rettshjelpslovverket som vurderer rettshjelpssøkerens reelle økonomiske situasjon. Dette anses å gi en tiltrengt fleksibilitet i regelverket. Se for øvrig anbefaling 2 overfor.

ANBEFALING 7: SAKER OM UTVISNING ETTER BRUDD PÅ STRAFFELOVEN

Det anbefales videre at utlendingsloven §92 første ledd annet punktum tas ut av loven, slik at henvisningen til utlendingsloven §92 i rettshjelpsloven §11 første ledd nr.1 også gjelder saker der utlendingen har fått vedtak om utvisning for brudd på straffeloven. Forslaget er begrunnet i at utlendinger som utvises etter disse bestemmelsene har like stort behov for rettshjelp som utlendinger som er utvist på grunnlag av brudd på utlendingsloven, og som i dag allerede er dekket av rettshjelpsordningen.

ANBEFALING 8: SAKER OM BRUK AV TVANGSMIDLER OG ISOLASJON

Studentgruppen anbefaler at saker som gjelder vedtak overfor innsatte i fengsel om utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven §§37 og 39 tas inn i rettshjelpsloven §§11 første ledd og 16 ledd om fritt rettsråd og fri sakførsel uten behovsprøving. Det samme gjelder bruk av sikkerhetscelle og bruk av sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven §38. Dette foreslås som et virkemiddel i anstrengelsene for å få

isolasjonspraksis i Norge redusert, slik at praksisen i større grad er i overensstemmelse med nasjonale og internasjonale forpliktelser og forventninger. Innsatte i norske fengsler må ansees som en spesielt sårbar gruppe: de står overfor det offentlige som motpart i saken sin, har ofte lav eller ingen inntekt på grunn av at de er i fengsel, og i tillegg er bruk av tvangsmidler og isolasjon alvorlige inngrep som gjør at saken er av stor personlig betydning for dem, og av stor velferdsmessig betydning for øvrig.

ANBEFALING 9: SAKER OM MENNESKEHANDEL

Det anbefales at ofre for menneskehandel gis fritt rettsråd ved avslag på søknad om oppholdstillatelse på grunn av behov for beskyttelse (asyl), sterke menneskelige hensyn eller at offeret har vitnet i en straffesak mot bakmennene. Denne rettshjelpen bør gis uten behovsprøving. Det er også anbefalt en stykkprissats som samsvarer med det som ellers gjelder i utlendingssaker. Studentgruppen vil likevel spesielt fremheve at stykkprissatsene i disse sakene må utredes.

Videre anbefales det at ofre for menneskehandel gis fri sakførsel uten behovsprøving dersom også Utlendingsnemnda avslår søknaden om opphold.

ANBEFALING 10: SAKER OM DISKRIMINERING OG TRAKASSERING

Studentgruppen anbefaler å inkludere saker om diskriminering og trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven inkluderes som et prioritert område uten behovsprøving etter anbefaling fra likestillings- og diskrimineringsombudet. Begrunnelsen er at vi vil senke terskelen for at saker om diskriminering og trakassering prøves for domstolene. Ettersom likestillings- og diskrimineringsombudet har en tilsynsrolle og gir veiledning på feltet, anses de som egnet til å ta stilling til hvilke saker innenfor dette saksområdet som det bør innvilges fri rettshjelp for. Fri rettshjelp for slike saker ytes som fri sakførsel.

ANBEFALING 11: SAKER OM LØNNSINNDRIVELSE

Det anbefales at det gis ritt rettsråd og fri sakførsel, med behovsprøving, i lønnsinndrivelsessaker. Studentgruppen anser at det foreligger ett klart udekket

rettshjelpsbehov i denne type saker og at flere hensyn taler for at dette bør inn som en av lovens positivt angitte sakstyper.

Forslaget fra studentgruppen innebærer at lønnsinndrivelse blir angitt som en prioritert sakstype, som i utgangspunktet gir krav på fri rettshjelp. Det foreslås likevel en forholdsmessighetsbegrensning i tilknytning til kravets størrelse, der kravets størrelse vurderes opp mot søkerens brutto lønnsinntekt. For å sikre noe proporsjonalitet mellom kravets størrelse og kostnadene ved å inndrive kravet, settes en nedre grense for kravet størrelse.

Studentgruppen anbefaler at rettsgebyret i forliksrådet senkes til 0,2 x rettsgebyret for arbeidstakere som forfølger lønnskrevet sitt og sender sak inn til forliksrådet. Ved å senke gebyret ved forliksrådsbehandling for arbeidstakere i disse sakene, vil man styrke tilgangen til rettsapparatet for den svakere part og gjøre det lettere for borgeren selv å inndrive sitt eget lønnskrav.

3. Kort om dagens ordning

Gjeldende rettshjelplov, lov om fri rettshjelp av 13.juni 1980 (rhjl.) regulerer fri rettshjelp. Fri rettshjelp omfatter både fritt rettsråd¹ og fri sakførsel². Fritt rettsråd er veiledning og rådgivning i juridiske spørsmål utenfor rettergang, men også saker i forliksrådet, ved lensmannsskjønn og voldgiftssaker³. Fri rettshjelp i sivile saker for de alminnelige domstolene gis som fri sakførsel eller fritak fra rettsgebyr⁴.

Innenfor fritt rettsråd og fri sakførsel skilles det mellom prioriterte områder uten behovsprøving og prioriterte områder med behovsprøving. Prioriterte områder er sakstyper

¹ rhjl. Kapittel 2.

² rhjl. Kapittel 3

³ Rundskriv fra statens sivilrettsforvaltning - SRF-2017-A pkt. 6.1

⁴ Rundskriv fra Statens sivilrettsforvaltning – SRF-2017-1 pkt. 7.1

eksplisitt nevnt i loven. I prioriterte saker uten behovsprøving gis søkeren fri rettshjelp uavhengig av økonomisk situasjon. I prioriterte saker med behovsprøving er det økonomiske vilkår for søkerens rett til fri rettshjelp. I dette ligger at det stilles krav til at søkerens samlede inntekt og formue ikke overstiger nærmere fastsatte grenser. Det er ulike økonomiske vilkår for søkere som er enslige og søkere som er samboende eller gift.

Rettshjelploven har dispensasjonsbestemmelser i §§11 tredje og fjerde ledd og 16 tredje og fjerde ledd. Dagens dispensasjonsadgang går ut på at det unntaksvis kan ytes fri rettshjelp i sakstyper som faller utenfor de angitte saksområdene⁵, og at det på visse vilkår kan ytes fri rettshjelp dersom søkeren ikke oppfyller de økonomiske vilkårene for å motta fri rettshjelp i saker med behovsprøving⁶.

⁵ rhjl. § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd

⁶ rhjl. § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd

4. Konstitusjonelle og internasjonale føringer

4.1 Grunnloven

Det følger av Grunnloven § 95 at:

“Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være **rettferdig** og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.

Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.”

Hva som ligger i “rettferdig rettergang” vil variere, ikke minst etter hvorvidt saken det gjelder, er en sivil sak eller en straffesak. Hovedtrekkene i bestemmelsen er imidlertid de grunnleggende prosessuelle rettigheter i straffesaker: retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til å få tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til anke samt retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.⁷

Det har blitt sagt i statsrettslig litteratur at det er en presumsjon for at norsk lovgivning er i overensstemmelse med grl. §95, men at prosessordningens utforming kan skape problemer. Blant annet vises det her til høye rettsgebyrer og store kostnader ved å la seg representere av advokat.⁸

⁷ Innst. 169 s (2012-2013) pkt. 1.8.5

⁸ Smith, Eivind (2017), Konstitusjonelt demokrati (4. utgave), Fagbokforlaget s. 394

Det er få rettskilder om forholdet mellom grl. § 95 og rettshjelpsordningen. I Prop.14 L (2016-2017) gis det en oversikt over rettshjelpsregelverket. Etter å ha nevnt grl. § 95 går departementet over til å skrive om den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6, “rights to a fair trial,” og om hvilken rett til rettshjelp den gir.⁹ At det er så få kilder, gjør det krevende å fastslå kravene til rettshjelpsordningen slik de følger av grl. § 95. Norge ratifiserte imidlertid EMK i 1951, og ble dermed bundet etter konvensjonsbestemmelsene da konvensjonen trådte i kraft 3.september 1953. Ved inkorporasjonen i menneskerettsloven av 1999 ble også EMK artikkel 6 gitt forrang over § 95.¹⁰ Studentgruppen vil derfor lenger nedenfor redegjøre for retten til rettshjelp etter EMK artikkel 6 og andre, utvalgte internasjonale forpliktelser.

Nærmere om hensynet til barnets beste

Studentgruppen ønsker særlig å undersøke hvilken rolle hensynet til barnets beste har ved utformingen av rettshjelpsordningen.

Hensynet til barnets beste er regulert flere steder i norsk lov, blant annet i Grunnloven §104 og barneloven § 48. I Grunnloven §104 annet ledd står det at “Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.” Bestemmelsen er svært likt utformet som artikkel 3 i FNs barnekonvensjon, som ble inntatt i menneskerettsloven av 1999 i 2003. Artikkel 3 lyder: “In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.”

Høyesterett har tidligere uttalt at det er de norske domstolene sin jobb å tolke den norske grunnloven, også der grunnlovsbestemmelsen er inspirert av EMK.¹¹ Dette gjelder også for §104, som tydelig er inspirert av barnekonvensjonen, herunder artikkel 3. Det er imidlertid

⁹ Prop. 14 L (2016-2017) pkt. 1.4

¹⁰ Mrl. § 3

¹¹ Rt-2015-93 avsnitt 57

relativt få norske rettskilder som gir anvisning på tolkningen av grl. §104. Ved tolkningen av bestemmelsen vil derfor internasjonale kilder, slik som barnekonvensjonen, ha stor vekt. På grunn av dette, og på grunn av at barnekonvensjonen fra 2003 har vært norsk lov, skjer det ofte i rettspraksis at domstolen viser til barnekonvensjonen istedenfor grl. §104.¹²

Studentgruppen vil videre se på om barnekonvensjonen, med tilhørende rettskilder, kan si noe om når barnets beste skal vurderes, og vi vil vurdere hvilken rolle barnets beste skal ha ved utforming av rettshjelpsordningen.

4.2 Internasjonale forpliktelser

Utgangspunktet for forholdet mellom norsk rett og internasjonal rett er det dualistiske prinsipp. Dualisme innebærer at norsk rett og folkeretten anses som to atskilte rettssystemer, slik at en lov, vedtatt av stortinget etter reglene i grunnloven, være gyldig etter norsk rett selv om den er i strid med folkeretten. Dualisme innebærer også at selv om Norge binder seg til en internasjonal forpliktelse, kreves det særskilt norsk gjennomføringslovgivning for at forpliktelsen skal kunne legges til grunn i en norsk domstol. Dette gjelder med mindre det er en lov som sier noe annet.¹³ Det som er nevnt om EMK og barnekonvensjonen ovenfor, er nettopp eksempler på dette.

I det følgende vil studentgruppen vurdere om rettshjelploven er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser etter menneskerettighetskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen. Disse konvensjonene er gjort til norsk lov i menneskerettsloven § 2. Det følger av menneskerettsloven §3, at dersom konvensjonene er i motstrid med norsk rett, så vil konvensjonene gå foran.

Studentgruppen vil bemerke at det kunne utredes om Norge har plikt til å tilby rettshjelp også etter andre konvensjoner, slik som rasediskrimineringskonvensjonen og konvensjonen om

¹² Eksempel. HR-2018-1720 avsnitt 53 og rt-2015-110 avsnitt 46.

¹³ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 102

rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Studentgruppen har på grunn av begrenset tid, ikke kunnet utrede dette.

4.2.1 Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6

Det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 at «In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing [...]». For straffesaker har siktede minimumsrettigheter. Siktete har rett til å representere seg selv eller la seg representere gjennom selvvalgt advokat. Hvis siktende ikke har tilstrekkelige midler til selv å betale for rettslig bistand, har vedkommende rett til å motta juridisk bistand vederlagsfritt. Forutsetningen for dette, er at det kreves i rettferdighetenes interesse.¹⁴

I motsetning til straffesaker, gir ikke EMK eksisplitt uttrykk for at medlemsstatene har plikt til å gi parter i sivile saker fri rettshjelp. Det må likevel vurderes om EMK artikkel 6 må tolkes slik at Norge har plikt til å tilby fri rettshjelp, og eventuelt i hvilke tilfeller Norge har en slik plikt. Spørsmålet er om fri rettshjelp i enkelte saker er nødvendig for å sikre rettferdig rettergang. I så fall vil avslag på fri rettshjelp innebære et brudd på menneskerettighetene.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har flere ganger behandlet saker der klager har anført brudd på EMK artikkel 6 nr. 1 om rettferdig rettergang på grunn av manglende rettshjelp. Studentgruppen vil redegjøre for utvalgte dommer fra EMD. Det finnes flere avgjørelser som kunne vært relevante, men det har ikke vært mulig å lese alle, da enkelte kun er tilgjengelig på fransk.¹⁵

I saken Airey mot Irland fra 1979 ønsket klager å få separasjon fra sin voldelige ektemann. På dette tidspunktet hadde ikke Irland en rettshjelpsordning i sivile saker og klager hadde dermed heller ikke fått fri rettshjelp til å søke separasjon. EMD måtte ta stilling til om dette innebar brudd på EMK art. 6 nr. 1.

¹⁴ EMK art. 6 nr. 3

¹⁵ Case of Essaadi v. France (2002) og Case of Bakan v. Turkey (2007)

Irland hadde anført at klager hadde adgang til domstolen, da hun selv kunne ta saken til retten. EMD fremhevet imidlertid at EMK skal garantere for at rettigheter ikke blir teoretiske eller illusoriske, men at rettighetene er praktiske og effektive. EMD uttalte at det må vurderes om klageren på en tilfredsstillende måte kan representere seg selv.¹⁶

EMD mente at klageren her ikke kunne representere seg selv på en tilfredsstillende måte. Noe av grunnen til dette var den vanskelige prosessen i domstolen saken gikk i. I denne sammenheng trekker EMD frem at det er opp til medlemsstaten å sørge for at artikkel 6 nr. 1 oppfylles, og at det i noen tilfeller vil være nok å ha en enklere prosess, slik at den enkelte kan representere seg selv. Det ble også uttalt at medlemsstatene ikke har plikt til å tilby fri rettshjelp i relasjon til alle sivile tvister, men at medlemsstaten kan ha plikt til å tilby fri rettshjelp hvis advokatbistand er unnværlig for en rettferdig rettergang. Som eksempel på når advokat er unnværlig, nevnes sakens kompleksitet eller hvis det er obligatorisk etter landets lov.¹⁷

EMD la også vekt på at ekteskapsaker ofte vil involvere emosjonelt engasjement, som gjør det vanskelig for parten å opptre med den objektivitet som kreves for å representere seg selv.¹⁸

I *Steel and Morris mot United Kingdom (2005)* hadde to medlemmer av Greenpeace lansert en kampanje mot McDonalds. McDonalds gikk til injuriersøksmål mot de to medlemmene. Behandling i førsteinstans var 313 dager i retten og bevismengden var enorm. De fikk ikke fri rettshjelp, da saken gjaldt injurie. Da de begge var avhengig av sosialstønad, representere de seg selv. Underveis fikk de noe rådgivning av advokater på frivillig basis, og noe økonomisk støtte via innsamlingsaksjoner. McDonalds stilte med erfarne advokater. Spørsmålet for EMD

¹⁶ Case of Airey v. Ireland (1979) avsnitt 24

¹⁷ Case of Airey v. Ireland (1979) avsnitt 26

¹⁸ Case of Airey v. Ireland (1979) avsnitt 24

var blant annet om den manglende rettshjelpen innebar en krenkelse av artikkel 6 nr. 1. EMD besvarte spørsmålet bekreftende.

EMD uttaler at vurderingen av om fri rettshjelp er nødvendig for en rettferdig rettergang må baseres på den konkrete sak, viktigheten av det som står på spill for søkeren, kompleksiteten i relevant juss og prosess, og om søkeren har kapasitet til å representere seg selv på en tilfredsstillende måte.¹⁹

Videre uttaler EMD at medlemsstatene kan gjøre innskrenkninger i adgangen til domstolen dersom disse følger et legitimt formål og er forholdsmessig. Medlemsstatene kan derfor begrense fri rettshjelp ved at visse vilkår må være oppfylt for å kvalifisere. Eksempler på vilkår kan være knyttet til søkerens økonomiske situasjon eller muligheten for å vinne frem i saken.²⁰

Til slutt følger det av en guide til artikkel 6 utarbeidet av EMD, at medlemsstatene kan velge at enkelte sakstyper skal kvalifisere for fri rettshjelp, men at søker da må sikres mot vilkårlighet.²¹

Norges tolkning av artikkel 6

Når norske domstoler skal ta stilling til om norsk rett er i tråd med EMK, foretar domstolen en selvstendig tolkning. Den norske domstolen skal likevel anvende samme metode som det EMD gjør. Det betyr at domstolen skal legge vekt på konvensjonsteksten og dens formål, og praksis fra EMD.²²

¹⁹ Case of Steel and Morris v. The United Kingdom (2005) avsnitt 61

²⁰ Case of Steel and Morris v. The United Kingdom (2005) avsnitt 62

²¹ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf , sist oppdatert 30.04.19, sett 23.09.19

²² Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 101

Det er likevel bare EMD som gir en autorativ tolkning av EMK. EMD har rollen som rettsutvikler av EMK, og dette er en rolle norske domstoler ikke har.²³ EMD ser på EMK som et ”living instrument” som må tolkes i samsvar med samfunnsutviklingen.²⁴ EMD foretar altså en dynamisk tolkning av EMK, slik at det som i dag ikke innebærer brudd på EMK kan i fremtiden innebære et brudd og motsatt.

EMD er ikke bundet av sine tidligere avgjørelser, men vil ikke fravike avsatte dommer uten god grunn.²⁵ Norske domstoler bør i større grad være bundet av EMD sine avgjørelser, da det er nødvendig for å gjennomføre EMK på korrekt måte.²⁶ Samtidig nyter Norge en ”margin of appreciation,” det vil si en viss skjønnsmargin for gjennomføring av forpliktelsene etter EMK.²⁷ Denne skjønnsmarginen påvirker terskelen for hva som skal til før det konstateres brudd med EMK.

Forholdet mellom rettshjepsordningen og EMK har blitt adressert i enkelte offentlige dokumenter. Disse kildene tyder på at norske myndigheter har forstått EMK art. 6 slik som redegjort ovenfor, nemlig at det ikke gir rett på fri rettshjelp i alle sivile saker, men at manglende rettshjelp i konkrete tilfeller kan innebære brudd på EMK art. 6.

I Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) om endringer i fri rettshjelploven, drøftes det om det skal settes en absolutt inntektsgrense eller om det bør være en mulighet for dispensasjon fra de økonomiske vilkårene. Der skrives det at en regel uten unntak «muligens heller ikke er i samsvar» med EMK art. 6.²⁸

²³ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 101 og 380

²⁴ Case of Tyrer v. The United Kingdom (1978) avsnitt 31

²⁵ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 373

²⁶ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget s. 380

²⁷ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 380

²⁸ Ot. Prp. Nr. 91 (2003-2004) pkt. 10.2

I en senere proposisjon skrives det at EMD har lagt til grunn at statene har en positiv plikt til å avhjelpe økonomiske hindre for at retten til domstolsprøving skal være praktisk og effektiv. Likevel er det de konkrete omstendighetene i saken som vil avgjøre om artikkel 6 krever at staten gir tilgang på rettshjelp.²⁹

I et rundskriv om fri rettshjelp³⁰ står det også noe om forholdet til EMK. Rundskrivet er utarbeidet av Statens sivilrettsforvaltning, og skal inneholde gjeldende praksis på rettshjelpsområdet. Det antas at rettshjelploven er i tråd med EMK, men det forutsettes at rettshjelploven skal tolkes i samsvar med det innholdet EMK til enhver tid har. Det skrives, i likhet med hva som er redegjort for ovenfor, at det må vurderes om artikkel 6 krever at det innvilges fri rettshjelp. I rundskrivet står det videre at det må skje en helhetsvurdering, men at det legges vekt på sakens betydning for søkeren, kompleksiteten av relevante prosessuelle og materielle regler i saken, om søkeren selv har evne til å føre søken på en effektiv måte, alternative muligheter å dekke utgiftene til saken selv og om søkeren har utsikt til å få medhold i saken.³¹ Dette samsvarer tilsynelatende med det som følger av EMDs praksis.

4.2.2 Kvinnediskrimineringskonvensjonen

Kvinnediskrimineringskonvensjonen, heretter KDK, trådte i kraft i 1981 og ble ratifisert av Norge samme år. Sammenfattet omhandler KDK kvinners rettigheter og oppstiller et vern basert på de historiske og nåtidige utfordringer kvinner opplever i kraft av å være kvinner. Konvensjonen består av 30 artikler og omfatter både sivile, politiske, sosiale og kulturelle rettigheter. KDK forbyr både direkte og indirekte diskriminering av kvinner. KDK fastslår blant annet at medlemsstatene skal legge til rette for at kvinner skal oppnå like rettigheter som

²⁹ Prop.14 L (2016-2017) pkt. 1.4

³⁰ <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/907c37817138476287cafd2bc603ac70/rundskriv-srf-1-2017-om-fri-rettshjelp.pdf>

³¹ SRF-2017-1 pkt. 7.7.1

menn.³² Konvensjonen åpner også for positiv særbehandling av kvinner, slik som for eksempel kvotering. Slik form for positiv særbehandling vil fungere som et midlertidig tiltak med målsetningen å oppnå reell og formell likestilling mellom kvinner og menn. Kvinners rett til rettergang er regulert i KDK art. 2 (e) og art. 15.

KDK ble i 2005 gjort til en del av norsk rett gjennom likestillingsloven av 2013.

Likestillingslovens bestemmelser er for det vesentlige videreført i likestillings- og diskrimineringsloven av 2018. I 2009 ble også KDK inkorporert i menneskerettsloven på lik linje med EMK, ØSK og SP³³.

Etter menneskerettsloven § 3 fremgår det derfor i dag uttrykkelig at ved motstrid skal KDK gå foran bestemmelser i annen nasjonal lovgivning. KDK sin status er derfor styrket, i tråd med menneskerettslovens generelle formål, nemlig er å styrke menneskerettighetene i norsk rett³⁴.

KDK og praksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen er relevante rettskilder for tolkningen av norsk lovverk, herunder rettshjelploven.

CEDAW - Generelle anbefalinger

FNs kvinnekomite (CEDAW), overvåker at statene oppfyller deres forpliktelser etter KDK³⁵.

Dette gjøres gjennom CEDAWs generelle anbefalinger, som bidrar til tolkningen av KDK.

Etter konvensjonen er Norge forpliktet til å rapportere hvert fjerde år til komiteen om status i arbeidet med å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen³⁶.

³² https://snl.no/FNs_kvinnekonvensjon, skrevet av Vibeke Blaker Strand, lest 02.12.19

³³ https://snl.no/FNs_kvinnekonvensjon, skrevet av Vibeke Blaker Strand, siste og nest siste avsnitt, lest 15.10.19

³⁴ jf. mrl. § 1.

³⁵ Norsk skyggerapport til kvinnekonvensjonen, 2017.

³⁶ KDK art. 18

KDK art. 2 (c) forplikter statene til å “innføre et rettsvern for kvinners rettigheter på lik linje med menns, og å sikre kvinner effektiv beskyttelse, via kompetente nasjonale domstoler og andre offentlige institusjoner mot enhver diskriminerende handling.”³⁷

KDK art. 15 fastsetter at konvensjonsstatene skal stille menn og kvinner likt i forhold til loven. Artikkelen knytter seg til et prinsipp om likebehandling når det gjelder rettslig handleevne, evnen til å utføre denne og likebehandling på alle trinn i rettergangen. Artikkel 15 nr. 3 inneholder en ugyldighetsbestemmelse. Ugyldighetsbestemmelsen går ut på at alle former for avtaler og andre privatrettslige dokumenter skal anses ugyldig hvis rettsvirkningen tar sikte på å begrense kvinners rettslige handleevne.

I GR Nr. 33 “on women’s access to justice” finnes utfyllende bemerkninger som belyser KDK art. 15³⁸. Artikkel 15 omfatter en plikt for konvensjonsstatene til å sikre at kvinner er materielt likestilt med menn på alle lovens områder.³⁹ I GR nr. 33 står det at det er essensielt for å garantere kvinners tilgang til rettssystemet at rettssystemet er økonomisk tilgjengelig ved at kvinner har tilgang til fri eller lavkostnads rettshjelp, juridisk rådgivning og representasjon innenfor alle rettsområder.⁴⁰

Rettshjelploven i lys av KDK

Sammenfattet innebærer Norges forpliktelser gjennom inkorporeringen av KDK, utdypet gjennom rekommandasjonene fra CEDAW, at det må vurderes fortløpende om det norske rettshjelpstilbudet er i tråd med KDK. Dette innebærer bl.a. å sørge for at kvinner har lik tilgang til domstolene som menn. Ved å inkludere rettsområder som diskriminering og

³⁷ Kvinnediskrimineringskonvensjonen art. 2 bokstav c

³⁸ <https://d3jkgv357tqm.cloudfront.net/1504017205/skyggerapport-cedaw-2017-norsk.pdf>, lest 02.12.19

³⁹ General recommendation No. 33 on women’s access to justice, under pkt B. Discriminatory laws, procedures and practices, pkt 36, 37 a-e)

⁴⁰ General recommendation No. 33 on women’s access to justice, under pkt. E. Legal aid and public defense, pkt. 36

trakassering i rettshjelpsloven, mener studentgruppen at rettshjelpsordningen i større grad vil være i tråd med KDK.

Dette gjelder også i tilfeller der hvor lovgivningen i utgangspunktet er kjønnsnøytral i sin utforming, men slår ulikt ut for menn og kvinner.

Det å være eneforsørger kan innebære høye kostnader, men etter rettshjelpsloven hensyntas ikke dette i beregningsgrunnlaget for de økonomiske vilkårene. At forsørgerbyrde for mindreårige ikke hensyntas i beregningsgrunnlaget fremstår kjønnsnøytralt, men går mer ut over kvinner ettersom flere kvinner enn menn er eneforsørgere⁴¹. I ytterste konsekvens kan dette føre til at færre kvinner enn menn vil ha tilgang til domstolene. Dette fordi inntekten potensielt sett overstiger inntektsgrensene for fri rettshjelp sammenholdt med en begrenset mulighet til å selv betale for juridisk bistand på grunn av forsørgelse av barn.

4.2.3 Barnekonvensjonen

Som nevnt ovenfor, følger det av barnekonvensjonen artikkel 3 at «In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration». Barnekonvensjonen finnes i en norsk ikke-autorativ oversettelse, og i artikkel 3 heter det der: «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

FNs barnekomité, med opprinnelsesnavn Committee on the Rights of the Child, har gitt ut en kommentar for tolkning av bestemmelsen. Denne kommentaren er ikke folkerettslig bindende, men er relevant for tolkningen av artikkel 3 på lik linje med hva de generelle rekommandasjonene er for tolkningen av KDKs bestemmelser.⁴²

⁴¹ <https://www.ssb.no/a/barnogunge/2019/familie/>, lest 19.01

⁴² Rt-2009-1251 avsnitt 33-39, og Rt-2015-1388 avsnitt 151-155

Generell kommentar nr. 14 av 2013

Barnets beste etter barnekonvensjonen har tre funksjoner: For det første er den en materiell regel som gir rett til å få barnets beste vurdert. For det andre er hensynet til barnets beste et tolkningsprinsipp. Til slutt er det en saksbehandlingsregel, som innebærer at det i avgjørelsen må komme frem at hensynet til barnets beste har vært vurdert.⁴³

Dette gjelder likevel bare for handlinger som “berører barn”. Uttrykket “berører” omfatter både handlinger som direkte påvirker barnet, og handlinger som indirekte påvirker barnet.⁴⁴

Under begrepet “barn” etter bestemmelsen, går enhver person under 18 år og som er under norsk jurisdiksjon. Begrepet i loven dekker både barnet som individ, barn som gruppe og barn generelt.⁴⁵ De som har plikt til å ta hensyn til barnets beste, er offentlige og private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter og lovgivende organer.

De fleste avgjørelser vil påvirke barn på en eller annen måte. Derfor er det kun handlinger som har en “major impact“ eller ”stor innvirkning” på barn som vil utløse en plikt for Norge til å foreta en helhetlig vurdering av barnets beste.⁴⁶ Da skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, for eksempel hvis det lages lovbestemmelser som berører barn. Dette gjelder ikke bare der loven gjelder spesielt for barn, men også der enkeltbestemmelser berører

⁴³ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 6

⁴⁴ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 14 bokstav a

⁴⁵ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 19 og 21

⁴⁶ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 20

barn.⁴⁷ Også der administrative myndigheter treffer avgjørelser som berører barn, for eksempel deres levekår, skal hensynet til barnets beste være et sentralt hensyn.⁴⁸

Barnets beste skal altså være et grunnleggende hensyn, og hensynet skal ha stor vekt. Dette betyr imidlertid ikke at barnets beste skal være avgjørende. Hensynet må avveies mot andre hensyn som gjør seg gjeldende.⁴⁹

Forholdet til rettshjelpsordningen

Dersom rettshjelpsordningen har en stor innvirkning på barn i Norge, har norske myndigheter en plikt til å vurdere barnets beste når rettshjelpsordningen endres. Spørsmålet for studentgruppen videre er derfor om foreldrenes tilgang til fri rettshjelp i en sak berører barn i så stor grad at hensynet til barnets beste må spille inn når reglene i rettshjelploven, herunder reglene om inntektsgrense og prioriterte sakstyper, utformes og anvendes.

Det er foreldrene som har plikt til å forsørge barna sine og det er derfor helt åpenbart at foreldrenes økonomi kan gå utover forsørgelsen av barn.⁴⁴ Det er helt klart at forsørgelsesbyrde gir foreldre en lavere disponibel inntekt, og det påvirker mulighetene de har til selv å betale for rettshjelp. Til tross for en offentlig rettshjelpsordning, kan foreldre mangle tilgang til domstolen. Det er fordi inntekten deres kan være over inntektsgrensa, men de likevel ikke har råd til å betale for rettshjelp selv, eller fordi de er innenfor inntektsgrensen, men sakstypen faller utenfor rettshjelpsordningen. Det kan ha svært stor påvirkning på barns levekår at foreldrene ikke har reell mulighet til å bestride krav som rettes mot dem eller å få saken sin prøvd.

⁴⁷ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 31

⁴⁸ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 30

⁴⁹ General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) pkt. 39

Barnevernssaker som resulterer i tvangsvedtak, har naturligvis stor påvirkning på barna det gjelder. De kan også representere et inngrep i foreldrenes menneskerettigheter, for eksempel etter EMK artikkel 8, retten til respekt for familielivet. Det er derfor naturlig at det gis rettshjelp uten behovsprøving i disse sakene, slik det også gis etter dagens rettshjelplov.

For de sakstypene som i dag er prioriterte, men behovsprøvde, må hensynet til barnets beste vurderes ved fastsettelsen av inntektsgrensen:

- Saker etter barneloven, slik som foreldreansvar, fast bosted og samvær har også en stor innvirkning på barn, blant annet ved at det er avgjørende for hvem som kan bestemme over barnet, hvor det bor og skal tilbringe tiden sin.
- Skifteoppgjør etter ekteskapsloven, eller økonomisk oppgjør etter endt samboerforhold, vil også kunne påvirke barn i stor grad. Disse sakene har sammenheng med saker etter barneloven, spesielt fast bosted og samvær. Barnets bosituasjon eller forsørgelse må anses som å ha stor innvirkning på barnet. Selv om denne sakstypen også er omfattet av behovsprøvd fritt rettsråd, bør det, av hensynet til barnets beste, vurderes om det skal gis fri sakførsel når partene har felles barn. Hensynet til barnets beste bør også vurderes ved fastsettelsen av inntektsgrensa for behovsprøvingen.
- Ugyldig oppsigelse av leieforhold der leietakers barn også bor i husrommet påvirker barn. Dette knytter seg direkte til barnets bosituasjon.
- Ugyldig oppsigelse av foreldrenes arbeidsforhold vil påvirke foreldrenes økonomi og dermed deres mulighet til å forsørge barna.

I punkt 8 vurderer studentgruppen om enkelte sakstyper skal omfattes i rettshjelpsordningen. Flere av disse vil kunne berøre barn.

Dersom en person har behov for rettshjelp til lønnsinndrivelse, betyr det at vedkommende ikke har mottatt lønn fra sin arbeidsgiver. Hvis søkeren i et slikt tilfelle heller ikke får støtte fra NAV, risikerer denne personen å stå uten penger. I en situasjon hvor personen også er forsørger til barn, vil dette klart gå ut over forsørgelsen av dem.

Videre vil også en høy gjeldsbyrde som følge av svindel eller ID-tyveri kunne påvirke forsørgelsen av barn. Både når forelderens må bruke store deler av inntekten sin på å betale gjelden, og eventuelt når kreditor tar tvangsdekning i lønnen til forelderens slik at forelderens får mindre penger til rådighet. Å ikke ha råd til å betale for rettshjelp i slike saker vil kunne innebære at forelderens må akseptere situasjonen, uten mulighet til å få krevd inn inntekten eller bestride kravet fra kreditor.

Til slutt vil også utvisning ved brudd på straffeloven kunne ha en “major impact” på barn. Hvis barna har lovlig opphold, vil det være ekstremt vanskelig å skulle avgjøre om barna skal forbli i Norge til tross for at forelderens eller foreldrene er utvist. Valget står da mellom å splitte familien eller om barna skal bli med forelderens til hjemlandet, der barnet kanskje får reduserte muligheter til blant annet utdanning og helsetjenester.

Studentgruppen vil bemerke at disse redegjørelsene ikke er ment som en konklusjon på hvilken vekt hensynet til barnets beste skal ha i vurderingen av om en person skal ha krav på fri rettshjelp. Disse redegjørelsene er kun ment for å vise hvordan foreldrenes tilgang til rettshjelp kan påvirke barn.

5. Lovens formålsbestemmelse

Rhjl. § 1 lyder:

«Fri rettshjelp etter denne lov er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jmfør kapittel II, III og IV.»

Formålsbestemmelsen kom inn i loven i 2006. I 2006 ble det gjort flere endringer i adgangen til fri rettshjelp, både for fritt rettsråd og fri sakførsel. For fritt rettsråd med og uten behovsprøving ble prioriterte områder utvidet. I tillegg ble dispensasjonsbestemmelsen endret, slik at det fremgår at det kun “unntaksvis” skal være aktuelt å innvilge fritt rettsråd. Samtidig ble vilkåret om at dispensasjon kunne innvilges i saker av “stor personlig og velferdsmessig betydning” endret til et krav om at saken “berører søker i særlig sterk grad.”⁵⁰

5.1 Begrunnelsen for formålsbestemmelsen

I Ot. prp.nr. 35 (1979-1980)⁵¹ fremgår det at det er klart at rettshjelpsordningen ikke skal dekke samtlige borgeres utgifter til advokatbistand. I Ot.prp. nr. 91 (2003-2004)⁵² trekkes dette frem igjen, og det uttales at «begrensningene i ordningen må baseres både på økonomisk behovsprøving, og på hvilke sakstyper det gis bistand til.» Videre ble det uttalt at inntekts- og formuesgrensen er satt ut fra en antakelse om at de som er over grensene, selv har økonomisk evne til å betale for advokatbistand. Selv om disse hensynene kom til uttrykk forutsetningsvis i loven, var det et ønske om at dette skulle komme eksplisitt til uttrykk.

⁵⁰ Rettshjelploven gjeldende til 01.01.06 §13 og rettshjelploven gjeldende fra 01.01.06 § 11

⁵¹ Ot. prp. nr. 35 (1979-1980) s. 51

⁵² Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) pkt. 3.1

Dette bør ses i sammenheng med de øvrige endringene som ble gjort i rettshjelpsordningen. Det ble spesifisert hvilke sakstyper søkeren ville ha rett på fritt rettsråd i, samtidig som det nok bør legges til grunn at dispensasjonsadgangen ble noe innsnevret. Det er fordi eksplisitte sakstyper skulle bidra til å begrense ordningen.

Denne endringen i loven skaper behov for at lovens formål angis. Som det uttales i Ot.prp. nr.91 (2003-2004) om lov om endringer i fri rettshjelploven, fører manglende formålsbestemmelse til «uklarhet med hensyn til hvilke saker det kan være aktuelt å søke støtte til, og den vurdering som skal foretas av søknaden.»⁵³

Det er klart forutsatt i lovforarbeidene at formålsbestemmelsen skal ha betydning for anvendelse av rettshjelploven. Departementet uttalte blant annet «Dette vil også være et hjelpemiddel i tolkningen av regelverket, spesielt ved vurderingen av om det skal dispensereres fra de saklige og/eller økonomiske vilkårene».⁵⁴ Stortingskomiteen støttet dette: «Dette kan virke klargjørende for anvenderne av loven og vil være et godt hjelpemiddel i tolkningen av regelverket».⁵⁵ Det var altså meningen at formålsbestemmelsen skulle brukes som hjelpemiddel når forvaltningsorganer og domstolen vurderer å innvilge fri rettshjelp. Som det også påpekes, vil formålsbestemmelsen kunne være spesielt viktig når det vurderes om søkeren skal innvilges fri rettshjelp med grunnlag i dispensasjonsreglene.

5.1.1 Gjeldende formålsbestemmelses ordlyd

Det fremgår av vedtatte ordlyd at rettshjelpsordningen skal være en «sosial støtteordning» der formålet er å yte «nødvendig» juridisk bistand til de som ikke har «økonomiske forutsetninger» til å ivareta rettshjelpsbehov av «stor personlig og velferdsmessig betydning».

⁵³ Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) pkt. 3.1

⁵⁴ Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) pkt. 3.2

⁵⁵ Innst.O.nr43 (2004-2005) pkt. 3 "Komiteens merknader"

I høringsrunden var alle høringsinstansene som uttalte seg positive til vedtakelse av en formålsbestemmelse. Enkelte høringsinstanser var likevel skeptiske til at «økonomiske forutsetninger» skulle inntas i ordlyden, da loven også er hjemmel for fri rettshjelp uten behovsprøving. Loven skal dermed også sikre de med økonomiske forutsetninger fri rettshjelp. Av samme grunn var også enkelte skeptiske til ordet «sosial», da dette indikerer at rettshjelpsordningen kun er for minst bemidlede.⁵⁶

Departementet og flertallet i stortingskomiteen la begge størst vekt på at hovedregelen i rettshjelpsordningen er at fri rettshjelp skal være behovsprøvd. Dermed vil den da foreslåtte, nåværende ordlyd, gi uttrykk for formålet med ordningen. Mindretallet i stortingskomiteen la vekt på at halvparten av befolkningen ville oppfylle inntektsgrensen, og at «sosial» dermed ikke er særlig treffende. I tillegg mente mindretallet at ordlyden var for snever, da fri rettshjelp gis uten behovsprøving.⁵⁷

5.2 Lovens formål som rettskildefaktor

Utgangspunktet for lovtolkning er bestemmelsens ordlyd og hvordan den bør forstås ut ifra vanlig språklig forståelse.⁵⁸ Det er ofte slik at bestemmelsene i loven må leses i sammenheng, og når loven har en egen formålsbestemmelse, skal lovens bestemmelser tolkes med utgangspunkt i denne.⁵⁹ Rettshjelplovens formålsbestemmelse skal ha betydning for tolkningen av rettshjelplovens øvrige bestemmelser, blant annet når dispensasjonsadgang vurderes. Det er derfor svært viktig at formålsbestemmelsen formuleres med dette som bakteppe.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) pkt. 3.3

⁵⁷ Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) pkt. 3.4, Innst. O. nr. 43 (2004-2005) s. 2

⁵⁸ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 81

⁵⁹ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 84

Lovgiver gir ofte uttrykk for formålet med loven i forarbeidene. I domstolpraksis er det svært vanlig å vise til forarbeider ved lovtolkning.⁶⁰ Dette kunne talt for at formålsbestemmelsen ikke trenger å være utfyllende, da den kan suppleres i forarbeidene. Rettshjelploven angår mennesker uten juridisk kompetanse, og det er klart mer fordelaktig å ha en utfyllende formålsbestemmelse tilgjengelig i loven. I tillegg bør lovgivning gis i lovs form, ikke i forarbeider.

Som nevnt bør formålsbestemmelsen formuleres med tanke på hva den skal brukes til. Den skal fungere som rettskildefaktor ved tolkning av rettshjelplovens øvrige bestemmelser. Det som ofte skjer er at formålsbestemmelser forenkles og kun gjengir formål som myndighetene anser som særlig viktig, og at ikke alle hensyn som er av betydning kommer frem av bestemmelsen.⁶¹

Studentgruppen vil ta med seg disse betraktningene videre når den vurderer ordlyden i gjeldende formålsbestemmelse og eventuelt foreslår endringer.

5.3 Studentgruppens vurderinger

Studentgruppen er enig i at dagens formålsbestemmelse ikke representerer skillet i loven mellom behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp. Formålsbestemmelsen er myntet på den rettshjelpen som er behovsprøvd, og dispensasjonen fra vilkårene som kan innvilges. Dette følger av ordlyden “økonomiske forutsetninger.”

Dispensasjonsbestemmelsene i rettshjelploven §11 fjerde ledd og §16 fjerde ledd viser til reglene om behovsprøvd fri rettshjelp i paragrafenes tredje ledd. Det at formålsbestemmelsen skal brukes til tolkning av dispensasjon fra vilkårene for behovsprøvd rettshjelp, taler for at formålsbestemmelsen ikke trenger å endres.

⁶⁰ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 85-86

⁶¹ Høgberg, A.P og Sunde, J.Ø, (2019), Juridisk metode og tenkemåte, Universitetsforlaget, s. 184 og 193

Studentgruppen mener likevel at en formålsbestemmelse skal reflektere lovens formål, ikke bare formålet med enkelte bestemmelser. Formålsbestemmelsen i rettshjelploven bør derfor vise til formålet bak rettshjelpsordningens utforming. Dette kan gjøres på to måter: enten kan rettshjelploven tilpasses dagens formålsbestemmelse, ellers må lovens formålsbestemmelse tilpasses rettshjelploven.

Å tilpasse rettshjelploven til dagens formålsbestemmelse vil innebære at den ikke-behovsprøvde rettshjelpen flyttes ut av rettshjelploven til relevant lovgivning. Eksempler er:

- Rettshjelp for utlendinger etter §11 første ledd nr. 1 og § 16 første ledd nr. 4 flyttes til utlendingsloven
- Rettshjelp i barnevernssaker etter § 11 annet ledd nr. 2 og § 16 første ledd nr. 2 flyttes til barnevernloven
- Rettshjelp i sak om fratakelse av rettslig handleevne etter § 16 første ledd nr. 5 flyttes til vergemålsloven

Fordelene med å flytte denne rettshjelpen ut av loven, er at det kan gjøre utformingen av retten til behovsprøvd rettshjelp bedre. Grunnen til det, er at en rettshjelplov som kun gjelder behovsprøvd rettshjelp vil kunne tydeliggjøre formålet med ordningen. En slik løsning kan også bidra til at lovteksten blir mer tilgjengelig og lettere å navigere seg i, ved at rettshjelpen for et konkret rettsområde er hjemlet i den konkrete loven for det aktuelle rettsområde.

Ulempene med å flytte den ikke-behovsprøvde rettshjelpen ut av loven, er at det oppstykker regelverket som gjelder når staten betaler for personers rettshjelp. Det kan være enklere å forholde seg til én lov som regulerer rettshjelp, enn flere enkeltbestemmelser spredd over flere steder i lovgivningen. Dersom rettshjelploven ikke hjemler all rettshjelp, men kun behovsprøvd rettshjelp, kan dette fremstå lite helhetlig og i ytterste konsekvens misvisende.

Studentgruppen er åpen for at det er en god løsning at den ikke-behovsprøvde rettshjelpen flyttes ut av rettshjelploven, og til annen lovgivning. Før en slik endring gjennomføres må det utredes hvilken myndighet som skal innvilge rettshjelpen og hvilke økonomiske konsekvenser dette vil ha. Studentgruppen viderefører rettshjelpsordningen slik den er i dag med at rettshjelploven gir grunnlag for både behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp.

5.3.1 Begrunnelse for ny formålsbestemmelse

Studentgruppen mener at ordlyden i formålsbestemmelsen må tilpasses at loven gir både behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp, og bakgrunnen for hvorfor de enkelte sakstyper er omfattet av ordningen.

Det er forskjellige hensyn som begrunner de sakstypene som er omfattet av rettshjelpsordningen. Enkelte sakstyper er begrunnet i at de har stor personlig eller velferdsmessig betydning for søkeren, men ikke så stor at staten skal betale for rettshjelpen for alle. Disse sakene er med behovsprøving og hensynene kommer frem i dagens formålsbestemmelse. Enkelte sakstyper gis det rettshjelp i uten behovsprøving. Det er gjerne begrunnet i at det er et statlig inngrep overfor søkeren og/eller kan ha en side til menneskerettigheter, for eksempel fri rettshjelp i tvangsvedtak i barnevernssaker. Dette er hensyn studentgruppen ønsker skal komme til uttrykk i formålsbestemmelsen.

I punkt 8 foreslår studentgruppen å tilføre flere prioriterte områder til ordningen, flere av disse uten behovsprøving. Det er gjerne begrunnet i enten at det er snakk om svært inngripende vedtak fra staten eller at det er en så sårbar gruppe at rettshjelp må gis. Rettshjelpen er da gjerne begrunnet i EMK artikkel 6 om rett til rettferdig rettergang. Som nevnt i kapittel 4.2.1, er kjernen i EMDs vurdering av om det å ikke gi fri rettshjelp innebærer brudd på artikkel 6 om klageren på tilfredsstillende måte kan representere seg selv. Dette er noe studentgruppen har lagt vekt på i vurderingene under punkt 8. Disse hensynene bør også finnes i formålsbestemmelsen.

I punkt 8 har studentgruppen konkludert med at rettshjelp i enkelte saker skal gis med den begrunnelse at det er ønskelig at flere av disse sakene blir domstolbehandlet, da det er behov for rettsavklaring og rettsutvikling. Dette er et nokså uvanlig hensyn bak reglene om rettshjelp uten behovsprøving. Den generelle formålsbestemmelsen i loven kan ikke vise til alle særhensyn bak ordningen. Studentgruppen ser altså ikke grunn til at dette skal komme til uttrykk i den generelle formålsbestemmelsen.

Dette må også ses i sammenheng med at dagens formålsbestemmelse viser til at formålet er en «sosial støtteordning». Dette indikerer at det kun er de aller svakeste økonomisk sett som ordningen er ment for. Det angir en snevrere personkrets enn det ordningen i realiteten er ment å gjelde. Som redegjørelsen av de ulike hensynene ovenfor viser, så er dette en altfor snever måte å karakterisere rettshjelpsordningen på.

Studentgruppen har kommet med forslag til ny formålsbestemmelse som den mener både tar i betraktning de vektige hensynene bak rettshjelploven, er egnet til å bidra til tolkningen av de øvrige bestemmelsene i loven og inkluderer flere aspekter ved rettshjelpsordningen enn dagens formålsbestemmelse. Vi har hentet inspirasjon fra formålsbestemmelsen i folketrygdloven⁶². Som det fremgår av Ot.prp.nr.91⁶³ ligger det et ønske i rettshjelpsordningen “Om i størst mulig grad å fjerne følgene av økonomisk ulikhet mellom borgerne”.⁶⁴ Studentgruppen mener at dette underliggende hensynet ivaretas i større grad, ved å innta hensynet i formålsbestemmelsen.

⁶² Folketrygdloven § 1-1

⁶³ Ot.prp.nr.91 (2003-2004) s 8, pkt. 3.1.

⁶⁴ Ot.prp.nr.91 (2003-2004) s 8, pkt. 3.1. annet avsnitt.

6. Økonomiske vilkår

6.1 Innledning

Som redegjort for ovenfor i punkt 3.2, skiller rettshjelploven mellom prioriterte saker uten behovsprøving, prioriterte saker med behovsprøving og uprioriterte saker.

I saker uten behovsprøving gis søkeren fri rettshjelp uavhengig av vedkommendes økonomiske situasjon, det vil si uavhengig av formue og inntekt. Søkeren skal heller ikke betale egenandel for den advokatbistand som mottas. De prioriterte sakstypene uten behovsprøving er uttømmende regulert i rhjl. §§11 første ledd, 16 første ledd og 17.

For de andre sakstypene gjelder det økonomiske vilkår for søkerens rett til fri rettshjelp. I dette ligger at det stilles krav til at søkerens samlede inntekt og formue ikke overstiger nærmere fastsatte grenser. I tillegg må søkere med inntekt av en viss størrelse betale egenandel når bistanden overstiger 2 timer. De prioriterte behovsprøvde sakstypene er regulert i rhjl. §11 annet ledd punkt 1 til 7, jamfør §16 annet ledd, mens adgangen til fri rettshjelp i uprioriterte saker følger av rhjl. §§11 tredje ledd og 16 tredje ledd.

Hvorvidt man i saker med behovsprøving faller innenfor ordningens økonomiske vilkår, vil kunne ha stor betydning for den enkeltes mulighet til å benytte seg av advokatbistand.

I det følgende kapittel redegjøres det først kort for gjeldende rett, herunder nåværende inntekts- og formuesgrenser, egenandelssatser, samt adgang til dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensen. Dernest følger en historisk gjennomgang av de endringer som er gjort i de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp fra rettshjelpsordningens opprettelse og frem til i dag. Videre følger en kort sammenfatning av økonomiske vilkår for fri rettshjelp i de andre nordiske land. Deretter vurderes rettshjelpsordningens inntekts- og formuesgrenser. Avslutningsvis oppsummeres studentgruppens anbefalinger om endring av gjeldende regelverk.

6.2 Gjeldende rett

For saker med behovsprøving er inntektsgrensen per 2018 på 246 000 kroner i brutto årsinntekt for enslige, og 369.000 kroner i brutto årsinntekt for ektefeller og samboere med felles økonomi.

Søkerens brutto årsinntekt skal forstås som søkerens samlede skattbare inntekt i, og utenfor arbeidsforhold før fradrag.⁶⁵ Det avgjørende er hvorvidt det skal betales skatt av inntekten. Følgelig faller ytelser som sosialstønad, barnebidrag og bostøtte utenfor beregningsgrunnlaget.⁶⁶

For nettoformue ligger grensen på 100 000 kroner. Ved beregning av formue skal, som utgangspunkt, verdi av egen bolig eller driftsmidler ikke medregnes.⁶⁷

I saker hvor rettshjelp gis etter behovsprøving skal det betales egenandel, med mindre søkerens samlede bruttoinntekt er under 100 000 kroner.⁶⁸ Ved fritt rettsråd er egenandelen tilsvarende grunn delen, det vil si den til enhver tid gjeldende offentlige salærsats. Ved fri sakførsel er egenandelen 25 prosent av utgiftene staten dekker, oppad begrenset til åtte ganger grunn delen, 8320 kroner per 2019.⁶⁹

Dersom søkerens inntekt eller formue overstiger grensen, er utgangspunktet at fri rettshjelp ikke skal innvilges. Fra dette utgangspunktet gjør loven unntak ved at det åpnes for dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensene i tilfeller hvor utgiftene anses betydelige i

⁶⁵Jamfør Rettshjelpsforskriften §1-3

⁶⁶ Rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp, pkt. 4.1.1

⁶⁷ Jamfør Rt. 2010 s.1371. For nærmere om hvilke eiendeler som ikke skal medtas i beregningsgrunnlaget se Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv SRF-1/2017 pkt. 4.1.2.

⁶⁸ Se FOR-2005-12-12-1443 Forskrift til lov om fri rettshjelp §2-2

⁶⁹ Se FOR-2005-12-12-1443 Forskrift til lov om fri rettshjelp §2-1

forhold til «søkerens økonomiske situasjon.»⁷⁰ I dette ligger det at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering. Dette innebærer at «inntekts- og formuesoverskridelsens størrelse sees i sammenheng med sakens omfang. Desto større inntekts- og formuesoverskridelse».⁷¹

Ved fritt rettsråd er det en presumsjon om at en person med inntekt eller formue over grensene har økonomisk betalingsevne til å bære kostnadene til juridisk bistand.⁷² Likevel kan det innvilges fritt rettsråd ved inntektsoverskridelse på inntil 20 000 kroner når søker har fullt eller delvis forsørgeransvar for barn.⁷³ Når søker ikke har forsørgeransvar for barn «må saken være av en viss størrelse før det er adgang til å dispensere fra inntektsvilkårene.»⁷⁴

I kravet “en viss størrelse” ligger det at det må være sannsynliggjort at faktisk juridisk bistand utgjør mer enn 12 timer. Adgang til dispensasjon for inntektsoverskridelser utover 20 000 kroner er svært snever. For dispensasjon i slike tilfeller må det godtgjøres at faktisk juridisk bistand utgjør 30 timer eller mer.⁷⁵

Ved fri sakførsel for domstolene er utgiftene normalt betydelig større enn ved rettsråd. At sakførsel for domstolen utgjør en betydelig utgift for vedkommende, er likevel ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon.⁷⁶

⁷⁰ Se rhjl. §§ 11 fjerde ledd, 12 tredje ledd, 16 fjerde ledd, 17 første ledd og 25 annet ledd

⁷¹ Ot.prp. nr. 91 (2003-2004), side 54

⁷² SRF-1/2017 Rundskriv om fri rettshjelp, s. 28

⁷³ L.c.

⁷⁴ L.c.

⁷⁵ L.c.

⁷⁶ L.c.

Dispensasjonsadgangen må betraktes som snever.⁷⁷ Når inntektsoverskridelsen er større enn 20 000 kroner, må det sannsynliggjøres «at saken vil medføre kostnader klart utover en gjennomsnittssak for domstolen på det aktuelle saksfeltet (ca. 50 prosent mer).»⁷⁸ Videre må det også foretas en forholdsmessighetsvurdering, og utgangspunktet må tas i hva vedkommende faktisk må betale for juridisk bistand, i tillegg til vedkommendes økonomi.

For de tilfeller hvor formuesgrensen er overskredet, skal forholdsmessighetsvurderingen ta utgangspunkt i sakens omfang og størrelsen av formuen. Hvilke formuesgoder formuen består av, er i utgangspunktet uten betydning.⁷⁹

6.3 Utviklingstrekk

Som nevnt ovenfor under avsnitt 3.1 avga rettshjelputvalget, som regjeringen nedsatte i 1973, sin innstilling i 1976. Hva gjaldt økonomisk vilkår for rettshjelp, foreslo utvalget å knytte inntekts- og formuesgrensen til folketrygdens grunnbeløp, G. Dette begrunnet utvalget med at inflasjonen vil nødvendiggjøre hyppige revisjoner om man skulle operere med en fast grense.⁸⁰ Utvalget fremholdt at ved å benytte en fast inntekts- og formuesgrense, tilsa erfaring «at når grensene ved hver heving skal vurderes på nytt av de instanser som har ansvaret for statsbudsjettet, og initiativet dessuten i hvert tilfelle må komme fra hardt belastede forvaltningsorgan, blir ikke revisjonene foretatt ofte nok.»⁸¹

Videre foreslo utvalget en betydelig liberalisering når det gjaldt de økonomiske vilkår for å få innvilget fri rettshjelp. Flertallet foreslo inntektsgrense for enslige på 6G, for ektefeller og

⁷⁷Ot.prp.nr.91 (2003-2004), s. 56

⁷⁸SRF-1/2017 Rundskriv om fri rettshjelp. s. 28

⁷⁹ ibid. Side 29. Se dog SRF-1/2017 Rundskriv om fri rettshjelp pkt. 4.1.2. om hvilke eiendeler som normalt ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget.

⁸⁰ Johnsen (1987) s. 96

⁸¹ NOU:1976:38 s. 69 jamfør ot.prp.nr.35 (1979-1980) s. 53

andre samboere på 7 ½ G, i tillegg til ½ G for forsørgere og 1G ved forsørgeransvar for mer enn to barn, samt formuesgrense på 10G.⁸²

Justisdepartementet var enig med Rettshjelpsutvalget i at en automatisk revisjon av inntekts- og formuesgrensen hadde klare fordeler, både «i forhold til de rettshjelpssøkende og rent arbeidsmessig for departementet.»⁸³ Når det var sagt, ga justisdepartementet sin tilslutning til sosialdepartementet, som i sitt høringssvar til lovutkastet bemerket: «Endringer av grunnbeløpet bør i størst mulig utstrekning bare ha betydning for pensjonistene og ikke medføre automatiske virkninger for andre samfunnsområder.

Etter Justisdepartementet syn, kunne det å knytte inntektsgrensene til grunnbeløpet medføre en «en relativt sterk stigning i inntektsgrensene». Departementet mente at regulering av inntekts- og formuesgrensene heller burde justeres «fra tid til annen», på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor prisstigning, men også andre momenter ville være relevante.⁸⁴

Da rettshjelploven trådte i kraft 1.januar 1981 var inntektsgrensen for enslige satt til årlig nettoinntekt kr. 60 000. For personer som forsørget ektefelle eller samboer 70 000 kroner. For personer med forsørgeransvar for barn, økte inntektsgrensen med ytterligere 10 000 kroner. Formuesgrensen ble satt til 100 000 kroner.⁸⁵ Egenandelen var gradert etter nærmere fastsatte trinnsatser,⁸⁶ slik at søkerens økonomiske situasjon til en viss grad ble hensyntatt. De med lavest inntekt skulle ikke betale egenandel. Loven hadde, som i dag, muligheter for dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensene på bakgrunn av en rimelighetsvurdering.⁸⁷

⁸²NOU 1976:38 s. 100

⁸³Ot.prp.nr.35 (1979-1980) s. 53

⁸⁴ L.c.

⁸⁵ Johnsen (1987) s. 84, se Ot.prp.nr.35 (1979-1980)

⁸⁶ Johnsen , s.128 - se figur for illustrasjon av egenandelssatsene

⁸⁷FFO (2014) s. 6

Året rettshjelploven trådte i kraft, oppfylte en fjerdedel av landets befolkning de økonomiske vilkår for å få innvilget fri rettshjelp.⁸⁸ Lovens vide anvendelsesområde, liberalisering av de økonomiske vilkår og økningen av salærsatsen medførte betydelig økning i bevilgningene fra det offentlige.⁸⁹

Utover 1980-tallet var det i hovedsak ressursbruken som var gjenstand for politisk debatt. I 1982 ble egenandelssatsene satt opp og året etter ble det innført prosentegenandeler, i tillegg til den allerede gjeldene faste trinnsatsen.⁹⁰

I 1984 gjorde daværende regjering vesentlige endringer i rettshjelplovens virkeområde, særlig når det gjaldt retten til fritt rettsråd. Samtidig ble egenandelene igjen forhøyet. Uansett inntekt måtte nå søkeren selv betale den første timen med rettshjelp. Videre ble prosentsatsene gjort progressive, salærsatsen ble hevet, og det ble innført et tak for bruttoinntekt på 120 000 kroner.⁹¹ Endringene var begrunnet i behovet for å dempe utgiftsveksten.⁹² Regjeringen og de borgerlige partiene fremholdt at rettshjelpsordningens primæroppgave var «å forebygge rettstap av en stor personlig, velferdsmessig betydning for de fattigste.»⁹³ Ordningen skulle først å fremst være «en sikkerhetsventil», et supplement til «de ordninger den enkelte måtte søke gjennom vanlige kanaler, forsikringer, offentlige ombudsordninger eller gjennom forvaltningen.»⁹⁴ Dette til forskjell fra den velferdstankegangen som hadde preget debatten på 1970-tallet.

⁸⁸ St.meld.nr. 25 (1999-2000) s. 59

⁸⁹ Johnsen (1987), side 126

⁹⁰ Ibid. S. 128

⁹¹ Johnsen (1987), s. 129

⁹² St.prp.nr. 1 (1983-1984) s. 52

⁹³ Johnsen (1987) s. 132

⁹⁴ Ibid., s. 130

Allerede året etter, i 1985, ble egenandelssystemet forenklet ved at det ble innført én sats. Søkeren skulle betale en egenandel på 20 prosent av salæret som oversteg den fastsatte grunnandelen på 600 kroner. Søkere med samlet nettoinntekt under 30 000 kroner, eller henholdsvis 40 000 og 50 000 kroner avhengig av forsørgerbyrde, skulle ikke betale egenandel.⁹⁵

Den 1. januar 1992 ble inntektsgrensen hevet for første gang siden rettshjelploven trådte i kraft. Grensen for enslige ble økt til årlig nettoinntekt på 65 000 kroner. Inntektsgrensen ble satt til 75 000 og 85 000 kroner for søkere med ulike forsørgerbyrder.⁹⁶ Til tross for at inntektsgrensen ble hevet, var andelen husholdninger som kom inn under inntektsgrensen vesentlig lavere enn i 1982. Kun 14 prosent av landets husholdninger oppfylte de økonomiske vilkår for fri rettshjelp i 1992.⁹⁷

Utover 1990-tallet ble ressursbruk videre debattert. Det var politisk enighet om at inntektsgrensene burde heves. I Ot.prp. nr.2 (1994-1995) ble det fremmet forslag til endring av rettshjelploven. Formålet var å heve inntektsgrensen, slik at ordningen omfattet en større andel av befolkningen. Videre ønsket regjeringen at ressursene som sto til rådighet skulle utnyttes mer effektivt.⁹⁸

I proposisjonen viste departementet til at utgiftene til rettshjelpsordningen hadde økt markant, til tross for manglende justering av inntektsgrensen. En økning av inntektsgrensen ville ytterligere øke det offentliges utgifter til rettshjelpsordningen. For å redusere kostnadsutviklingen ble det foreslått å øke egenandelene, samt å innta en ny bestemmelse i lovens § 4 annet ledd, dagens § 5, som fastslo lovens subsidiære karakter for de tilfellene hvor

⁹⁵ Ibid. s. 129

⁹⁶FOR-1991-12-19-865

⁹⁷Gautun (1997) s. 47

⁹⁸Ot.prp.nr. 2 (1994-1995) s. 3

det er tegnet forsikringer som omfatter rettshjelp. I tillegg ble flere av de prioriterte områdene innsnevret.⁹⁹

Beregningen av inntektsgrensen ble foreslått endret fra årlig nettoinntekt til årlig bruttoinntekt. Dette begrunnet med at det ville bli lettere for søkerne å forholde seg til, og samtidig innebar en forenkling av saksbehandlingen.¹⁰⁰

Endringene ble vedtatt og trådte i kraft den 1. januar 1997. Bruttoinntektsgrensen ble satt til 150 000 kroner for enslige, og henholdsvis 160 000 og 170 000 kroner for personer med ulike forsørgerbyrder.¹⁰¹ Egenandelen ble satt til 300 kroner for alle som mottok fri rettshjelp. For de med inntekt over 70 000 kroner, eller henholdsvis 80 000 og 90 000 avhengig av forsørgerbyrde, ble det vedtatt å øke tilleggsandelen til 25 prosent av kostnadene knyttet til rettshjelpen.¹⁰² Etter heving av inntektsgrensen tilfredsstilte 26,9 prosent av landets husholdninger lovens inntektskrav. Etter at formue var tatt i betraktning, var 16,9 prosent av landets husholdninger innenfor lovens økonomiske vilkårskrav.¹⁰³

1.juli 2001 ble forskrift om lov om fri rettshjelp endret for å justere som en følge av at advokattjenester ble momsbelagt. Antall inntektsgrenser ble redusert til to. Disse ble hevet til 200 000 kroner for enslige, og til 210 000 kroner for personer som forsørget barn eller ektefelle.¹⁰⁴

⁹⁹ Ibid., s. 20

¹⁰⁰ L.c.

¹⁰¹ FOR-1996-10-22-1001

¹⁰² Ot.prp.nr.37 (2001-2002), s. 2

¹⁰³ Innst.s.nr. 181 (1999-2000), pkt.12.2.1

103

¹⁰⁴ FOR-1996-10-22-1001, gjaldt fra 04.05.2001 til 01.09.2003 (historisk versjon)

I 2003 ble det nok en gang gjort endringer i forskrift om lov om fri rettshjelp og i lov om fri rettshjelp. Ordningen med differensiert inntektsgrense ved forsørgerbyrde ble fjernet, og det ble innført én inntektsgrense gjeldende for alle på 230 000 kroner. Flertallet i justiskomiteen begrunnet beslutningen med at: «inntektsgrensen bør for oversiktens skyld ikke differensieres avhengig av forsørgerbyrde».¹⁰⁵

Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 37 (2001-2002) å forenkle reglene om egenandel, begrunnet med at innkreving av egenandeler var svært ressurskrevende. Advokatene skulle selv innkreve egenandel, i stedet for Statens Innkrevingsentral. Videre ble det foreslått at egenandelen skulle være et fast beløp tilsvarende grunn delen i saker om fritt rettsråd. I saker om fri sakførsel ble det foreslått å opprettholde dagjeldende system med en kombinasjon av grunnandel og en tilleggsandel. Tilleggsandelen ble foreslått økt til 25 prosent, med tak på ti ganger grunnandelen. Begrunnelsen for økningen i tilleggsandelen for fri sakførsel var å begrense utgiftene, og å oppfordre til minnelig løsning av sakene.

Justiskomiteens flertall var uenig med departementet. Flertallet la vekt på at ordningen måtte forstås som «en ordning der rettshjelpen er gratis ut fra den bestemte velferdsmessige forutsetningen. Egenandeler undergraver til dels en slik oppfatning.»¹⁰⁶ Kostnadene ved inndrivning var et annet argument for å fjerne egenandelene. Flertallet var videre ikke enig med departementet i egenandelenes preventive virkninger, og framholdt at disse hensynene var ivaretatt gjennom inntektsgrensen og reglenes saksavgrensning. Med virkning fra 1. september 2003 ble egenandelene fjernet og inntektsgrensen forhøyet.¹⁰⁷

Denne endringen var kortvarig og allerede året etter ble egendeler gjeninnført.

Departementet mente at en ordning med egendeler var nødvendig med hensyn til effektiv ressursutnyttelse av begrensede ressurser, og for å få kontroll på utgiftene til ordningen. Det

¹⁰⁵ Innst.O.nr.67 (2001-2002)

¹⁰⁶ Innst.O.nr.67 (2001-2002)

¹⁰⁷ Ot.prp.nr.91 (2003-2004) s. 10

ble fremholdt at brukerne burde være med å betale for ordningen. Etter endringene i 2003 hadde utgiftene til rettshjelpsordningen økt med 25 prosent for de behovsprøvde sakene.¹⁰⁸

Flertallet i justiskomiteen støttet seg til departementas vurdering og forslagene til egenandelssatser i Ot.prp. nr. 37 (2001-2002) ble foreslått og vedtatt, med den endring at tak på tilleggsandel ble redusert til fem ganger grunnandelen. Endringen trådte i kraft 1. januar 2005. Etter dette har egenandelene blitt innkrevd av den som yter rettshjelpen.

I forbindelse med endring av rettshjelploven som trådte i kraft 1.januar 2006, ble §8 annet ledd om økonomisk identifikasjon erstattet med en egen inntektsgrense på 345 000 kroner for ektefeller og andre samboende med felles økonomi. Adgangen til dispensasjon fra lovens økonomiske vilkår ble også endret. Bakgrunnen for endringene var at dispensasjonsreglene ble ansett for å være for skjønnsmessige. For å sikre forutberegnelighet for brukerne ble det innført adgang til dispensasjon bare når utgiftene var «betydelige i forhold til søkeren sin økonomiske situasjon.»¹⁰⁹

Inntektsgrensen ble igjen justert i 2009, med det formål at flere skulle omfattes av ordningen.¹¹⁰ Inntektsgrensen har ikke vært oppjustert siden. Gjeldende grense er på 246 000 kroner for enslige og 369 000 kroner for ektefeller og samboende med felles økonomi.¹¹¹ jamfør rettshjelpsforskriften §1-1.

I 2017 ble taket på tilleggsandel i saker med behovsprøving og uprioriterte saker økt fra fem ganger grunnandelen til åtte ganger grunnandelen. Økningen var begrunnet med stadig økte utgifter og behovet for å justere eksisterende velferdsordninger, herunder

¹⁰⁸ Ot.prp.nr.24 (2004-2005) pkt.3

¹⁰⁹ St.meld.nr. 26 (2008-2009), s. 13

¹¹⁰ St.meld. nr. 26 (2008-2009) s. 13

¹¹¹ Rettshjelpsforskriften § 1-1

rettshjelpsordningen.¹¹² Videre ble det også foretatt en viss utvidelse av adgangen til dispensasjon fra inntektsgrensene.¹¹³

Hva gjelder formuesgrensen har den stått uendret siden rettshjelploven trådte i kraft i 1981.

Oppsummeringsvis kan det sies at ordningen og dens omfang jevnlig har vært gjenstand for debatt. Det tegner seg to ulike tilnærminger til rettshjelpsordningen, som til dels følger de etablerte politiske skillelinjene i norsk politikk: rettshjelpsordningen som et allment velferdstilbud, og rettshjelpsordning som sosialt sikkerhetsnett. Ønsket om å sikre tilgang til rettshjelp for alle i samfunnet, og behovet for å begrense det offentliges utgifter, har vært styrende for debatten.

Rettshjelpsordningen har gradvis over tid blitt innsnevret, hovedsakelig begrunnet med økonomiske hensyn og forutberegnelighet for brukerne. Fra et system hvor skjønsmessig vurdering av søkerens behov var førende, til et system med skarpt avgrensede saksområder av forskjellig prioriteringsgrad.

Samtidig synes det å være bred enighet om at ordningen bør ha økonomiske vilkår som begrenser ordningens omfang. Hvor denne grensen skal gå later det til å være mer uenighet om. Et annet skille i debatten kan sees i forhold til dispensasjonsadgangen og egenandeler. Hvor stor bør dispensasjonsadgangen være, og hvordan bør vurderingsnormen utformes. Videre: bør det være egenandeler, og i tilfelle, hvordan bør egenandelen utformes?

Det har endret seg hvor mange prosent av landets husholdninger som faller innenfor inntektsgrensen. Fra 25 prosent i 1981 ned til 14 prosent i 1992, for så en gradvis økning opp mot 50 prosent i 2003. I dag er i underkant av 10 prosent av befolkningen innenfor inntektsgrensen.¹¹⁴

¹¹² Prop. 14 L (2016-2017) pkt. 1.1

¹¹³ Se nærmere om dispensasjonsadgang i G-12/ 05 sml. med SRF-1/2017 jamfør Innst.98 L (2016-2017) og overfor under punkt 6.2

¹¹⁴ Se avsnitt 6.5.2.1

Den sporadiske justeringen av inntektsgrensen later til å ha vært ønsket politikk fra vekslene regjeringers side. Gjentatte ganger har det vært foreslått å knytte inntektsgrensen til grunnbeløpet, men styringsmaktene har valgt å følge departementets anbefalinger om ikke å gjøre dette. Oppfatningen synes å ha vært at inntektsgrensen bør settes etter en helhetlig vurdering, hvor andre forhold også kommer i betraktning.

6.4 Komparative perspektiver

6.4.1 Sverige

Den svenske rettshjelpsordningen er, i likhet med den norske, subsidiær. Hovedregelen er at man skal benytte seg av forsikringsordningene sine for å få dekket kostnadene knyttet til rettshjelp.

Derimot, til forskjell fra den norske rettshjelpsordningen, så er den svenske rettshjelpsordningen positivt avgrenset.¹¹⁵ All rettshjelp er behovsprøvd. Det kan søkes om rettshjelp til alle sakstyper med mindre loven positivt utelukker saksområdet. Som utgangspunkt ytes det ikke rettshjelp i saker som omhandler økonomiske verdier som er mindre enn et halvt “prisbasbelopp”. Dette beløpet justeres årlig, og utgjorde i 2019 SEK 46 500.¹¹⁶

Før rettshjelp innvilges, må søkeren selv betale inntil to timer juridisk rådgivning til en timepris på SEK 1725 per 2019.¹¹⁷ Kostnaden til rådgivning kan halveres for de med inntekt under SEK 75 000. Det dekkes som utgangspunkt ikke juridisk bistand utover 100 timer.¹¹⁸

¹¹⁵ se Rättshjälpslag (1996:1619) § 10.

¹¹⁶ Rättshjälp och taxor (2019), s. 61

¹¹⁷ <http://www.rattshjalp.se/Vad-ar-rattshjalp/Har-du-ratt-till-rattshjalp/>

¹¹⁸ L.c.

Inntektsgrensen er satt til «disponibel bruttoårsinntekt» på SEK 260 000 for alle, uavhengig av samlivssituasjon eller forsørgerbyrde. Dette tilsvarer om lag NOK 252 000 på det tidspunktet dette skrives. Inntektsgrensen har vært uforandret siden 1999. «Studiebidrag» og løpende overføringer etter Socialtjänstlagen (2001:453) skal inngå i beregningsgrunnlaget. Videre skal formue medtas i beregningsgrunnlaget, men med visse særregler for bunnfradrag og fratrekk.¹¹⁹ Det er også en begrenset adgang til å trekke fra gjeld som overstiger inntektene fra beregningsgrunnlaget.¹²⁰ For søkere som ikke oppfyller de økonomiske vilkårene kan det kun gis dispensasjon når søkeren ikke har evne til å bære kostnadene og dette skyldes levekårsforskjeller mellom Sverige og en EU-stat.¹²¹

Hva gjelder egenandeler opereres det med et gradert egenandelsystem, hvor egenandelene er gitt i faste satser etter hvilket inntektstrinn man faller inn under. Egenandelen er på minst null kroner og høyst SEK 5 000.¹²²

For de med forsørgerbyrde for barn, kan det gjøres fradrag for dette ved beregning av bruttoinntekten på SEK 15 000 per mindreårige barn, oppad avgrenset til SEK 75 000.¹²³

6.4.2 Danmark

Også den danske rettshjelpsordningen er subsidiær, slik at kostnadene til rettshjelp først må søkes dekket gjennom private forsikringer.

Den danske rettshjelpsordningen skiller mellom fritt rettsråd og fri sakførsel.

¹¹⁹ Domstolsverkets författningssamling, jamför Föreskrifter om rättshjälp DVFS 2012:15 § 10

¹²⁰ Föreskrifter om rättshjälp DVFS 2012:15 § 11

¹²¹ Rättshjälpslag (1996:1619) § 22b

¹²² Se nærmere om de forskjellige trinnsatsene i Rättshjelp och taxor (2019), s. 5-6.

¹²³ Rättshjälpslag (1996:1619) § 38

For fritt rettsråd blir rettshjelp ytt trinnvis. På trinn én har alle krav på gratis grunnleggende muntlig rådgivning hos en advokat om juridiske, så vel som praktiske og økonomiske spørsmål, i forbindelse med en sak. Denne retten gjelder uavhengig av sakstype og økonomisk situasjon. Rettshjelp på trinn én gis i hovedsak av offentlige rettshjelpskontorer og frivillige. For trinn to og tre, ytes rettshjelp i hovedsak av privatpraktiserende advokater.¹²⁴

For rådgivning utover trinn én gjelder det økonomiske, så vel som saksbestemte begrensninger. Rettshjelp på trinn to innebærer ytterligere rådgivning og skriftlig hjelp. Rettshjelp på trinn tre gis for rettshjelp i forbindelse med forliksbehandling.¹²⁵ Rettshjelp på trinn to og tre ytes i alle saker, foruten straffesaker, næringsrelaterte saker, saker om gjeldssanering og saker til behandling offentlig forvaltningsmyndighet eller klageorgan.¹²⁶

Ved søknad om fri sakførsel opereres det, likhet med norsk rett, med et skille mellom nærmere spesifiserte sakstyper og andre sakstyper. For de sakstypene som faller inn under retsplejeloven § 327, kan søknad om fri sakførsel innvilges når de økonomiske vilkår er oppfylt og det ikke er åpenbart at saken ikke vil føre frem.¹²⁷ I all hovedsak gjelder dette barnefordelings- og ekteskapsaker. For alle andre sakstyper skal det foretas en rimelighetsvurdering. I denne vurderingen inngår blant annet sakens betydning for søkeren, tvistegjenstandens størrelse, forventende omkostninger, mulighetene for medhold og muligheten for å utenrettslig behandling.¹²⁸ Det gis kun unntaksvis rettshjelp til fri sakførsel i næringsrelaterte saker og i injuriersaker.¹²⁹

¹²⁴ St.meld.nr.26 (2008-2009) s.29

¹²⁵ <http://www.domstol.dk/saadangoerdu/raadgivning/retshjaelp/Pages/Retshjaelp.aspx>

¹²⁶ se Retsplejeloven § 343, stk. 4.

¹²⁷ Retsplejeloven § 327, stk. 4

¹²⁸ Retsplejeloven § 328

¹²⁹ Retsplejeloven § 328, stk. 4

Inntektsgrensen er per 2019 DKK 329 000, som per november 2019 utgjør cirka 443 000 NOK bruttoårsinntekt for enslige. Dansk rett har, i likhet med norsk rett, regler om økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og samboere. For denne gruppen er inntektsgrensen satt til samlet bruttoårsinntekt på DKK 418 000, som utgjør cirka NOK 563 000. I ekteskap- og foreldreansvarssaker skal ektefeller og samboeres økonomi ikke identifiseres med hverandre. For personer med forsørgeransvar for barn under 18 år øker inntektsgrensen med ytterligere DKK 57 000 for hvert barn. Inntektsgrensen justeres årlig.¹³⁰

For fri sakførsel og fritt rettsråd på trinn én behøver søkeren ikke betale egenandel. For fritt rettsråd på trinn to skal søkeren dekke 25 prosent av maksimal kostnad på DKK 1090. Fritt rettsråd på trinn tre koster maksimalt DKK 2490, og søkeren skal betale halvparten av beløpet.¹³¹

I saker av særlig prinsipiell karakter eller av alminnelig offentlig interesse, og i saker av vesentlig betydning for søkerens sosiale forhold eller ervervsforhold, kan Civilstyrelsen innvilge søknad om fri sakførsel for saker som ikke omfattes av retsplejeloven §§327 og 328, jamfør §329.

Videre er det mulighet for dispensasjon fra inntektsgrensene når søkeren anses å ha et særlig behov for bistand, eller saksomkostningene anslås å bli ekstraordinært store.¹³²

Den danske rettshjelpsordningen opererer ikke med formuesgrense. Formuen skal heller ikke inngå som en del av beregningsgrunnlaget for inntektsgrensen. Altså er søkerens formuesforhold uten betydning.¹³³

¹³⁰ <https://www.copenhagenlegalaid.com/how>

¹³¹ <http://www.domstol.dk/saadangoerdu/raadgivning/retshjaelp/Pages/Retshjaelp.aspx>

¹³² http://www.civilstyrelsen.dk/da/Fri_proces/fri_proces/principielle_sager.aspx

¹³³ Dette følger implisitt av retsplejeloven § 325 som kun viser til "indtægtsgrænsen" som økonomisk vilkår for fri rettshjelp. Når det er sagt kan den som besitter formue og mottar rettshjelp til fri sakførsel bli pålagt i medhold av retsplejeloven § 322, stk. 2 å erstatte statens utgifter i forbindelse med sakførselen etter nærmere en nærmere vurdering jamfør Eiriksson (2019) s. 95-96.

6.4.3 Finland

Til forskjell fra de skandinaviske land, er den finske rettshjelpsordningen i stor grad organisert ved offentlige finansierte rettshjelpskontorer. Forutsatt at søkeren ikke har dekkende rettshjelforsikring, gis det i de fleste tilfeller rådgivning av rettshjelpskontorene. Ved sakførsel står mottakeren fritt til enten å benytte seg av offentlig tilsatt advokat, eller privatpraktiserende advokater betalt av det offentlige.

Den finske rettshjelpsordningen er behovsprøvd.¹³⁴ Det ytes som utgangspunkt rettshjelp til de fleste sakstyper, med unntak av næringsrelaterte saker og saker av mindre betydning hvor kostnadene ved rettshjelp overgår søkerens nytteverdi.

Det finske systemet tar utgangspunkt i månedlig disponibel inntekt. I dette ligger at beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i søkerens inntekter, utgifter, formue og forsørgerbyrde for å beregne søkerens disponible midler. På denne måten tar ordningen hensyn søkerens reelle økonomiske situasjon, ved å gi fratrukk for faste utgifter.

Ved beregningen gjøres det fratrukk for skatt, kostnader knyttet til nødvendig livsopphold, barnehageutgifter, barnebidrag og betalinger i forbindelse med gjeldssanering. I tillegg gjøres det fratrukk på € 300, som utgjør cirka NOK 3 000 per november 2019 for hvert mindreårige barn i husstanden. Formue skal medtas i beregningsgrunnlaget, med unntak av ordinær bolig, hytte og bil forutsatt at verdien er proporsjonal i forhold til familiens størrelse og behov.¹³⁵

For å kvalifisere for fri rettshjelp, må søkerens månedlige disponible inntekt ikke overstige € 1300 som utgjør ca. NOK 13 000. For ektefeller og samboende med felles økonomi er inntektsgrensen satt til € 2400 som utgjør ca. NOK 24 000. Det gjøres unntak for regelen om økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og samboende når saken omhandler ektefellene/samboerne selv og deres interesser er motstridende.¹³⁶ Antall timer fri rettshjelp

¹³⁴ Rättshjälpslag 5.4.2002/257 §3

¹³⁵ <https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/hakeminen/millatuloilla-oikeusapuamyonnetaan.html>

¹³⁶ Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009), s. 45

som kan mottas er oppad begrenset til 80 timer. Ved fri sakførsel kan domstolen beslutte å innvilge ytterligere timer.

Hva gjelder egenandeler opereres det med en fast grunnandel og en tilleggsandel beregnet etter en trinnvis prosentsats avhengig av hvor stor søkerens disponible inntekt er. Ved disponibel månedlig inntekt under € 600 for enslige og €1 100 for ektefeller og samboere, skal det ikke betales grunnandel eller tilleggsandel. Grunnandelen utgjør € 70. Først når inntekten utgjør mer enn € 800 for enslige og € 1 400 for ektefeller og samboere skal det betales tilleggsandel. Tilleggsandelen utgjør mellom 20 og 75 prosent av kostnadene til rettshjelp avhengig av hvilken trinnsats søkeren faller inn under.¹³⁷

6.4.4 Oppsummering

Slik gjennomgangen i punkt 6.2 og 6.4 viser, er det flere grunntrekk ved rettshjepsordningene i de nordiske land som går igjen. Ordningen i alle land er subsidiær, samt at alle opererer med økonomiske vilkår. Det er dermed naturlig å omtale rettshjepsordningene som behovsprøvde. Lovgiver har til hensikt å likestille borgerens mulighet for bruk av juridisk bistand, men med begrensninger i form av inntekts- og formuesgrenser for å sikre effektiv og fornuftig utnyttelse av det offentlighets ressurser. Dermed skal de som anses å kunne bære de økonomiske kostandene forbundet med rettshjelp betale for tjenestene selv, mens det offentlige skal avhjelpe den økonomiske situasjonen for de borgeren som ikke har dette økonomiske handlingsrommet. Følgelig er det en presumsjon om at de borgerne som har inntekt og formue over nærmere fastsatte grenser, er i stand til å betale for rettshjelpen selv. Reglene gir således uttrykk for lovgivers vurdering av hvem, og i hvilke sakstyper, det er behov for økonomisk støtte. Det er på bakgrunn av denne vurderingen at vi kan se forskjellene mellom de nordiske landene hva gjelder de økonomiske vilkår.

Når det kommer til beregningsgrunnlaget anvender både Norge og de andre skandinaviske landene bruttoårsinntekt som utgangspunkt, til forskjell fra Finland som tar utgangspunkt i

¹³⁷ For en nærmere redegjørelse av gjeldende trinnsatser se:

<https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/hakeminen/mitaoikeusapumaksaa.html>

månedlig disponibel nettoinntekt. Alle land, bortsett fra Norge, gir henholdsvis fradrag eller tillegg i beregningsgrunnlaget ved forsørgerbyrde for mindreårige. Den finske rettshjelpsordningen tar hensyn til faste utgifter, som skatt og boutgifter, mens de skandinaviske ordningene som utgangspunkt ikke gjør dette. Dermed har de skandinaviske ordningene til felles at det som utgangspunkt settes høyere grenser enn den finske ordningen. Hvorvidt disse grensene i praksis utgjør mer enn den finske grensen er ett annet spørsmål.

Hva gjelder formue, skiller den danske rettshjelpsordningen seg fra de øvrige, ved at formue ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Den finske og svenske ordningen opererer med en felles inntekts- og formuesgrense, mens det i den norske er to adskilte grenser.

I Norge, Sverige og Finland er de økonomiske vilkår gjenstand for sporadisk revisjon. Den danske inntektsgrensen justeres årlig av Justisdepartementet.

Videre, med unntak av den svenske ordningen, opereres det med regler om økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og samboende.

Egenandelssatsene og deres utforming er også svært forskjellig. Den danske ordningen opererer med forholdsvis lave faste egenandelssatser, mens de øvrige opererer med en grunnandel og en tilleggsdel. I Sverige og Finland er tilleggsdelen gradert, mens i Norge ligger den fast. Den svenske og norske modellen har tak for tilleggsdelen, mens det ikke eksisterer noe tak etter finsk rett.

Dispensasjonsadgangen fra de økonomiske vilkår varierer også. I finsk rett gis det kun dispensasjon for egenandeler, mens det er en snever adgang til dispensasjon fra inntektsgrensen etter svensk rett. Både dansk og norsk rett opererer med det som må sies å være en videre dispensasjonsadgang, i og med at det foretas en forholdsmessighetsvurdering hvor inntektsoverskridelsen sees i sammenheng med sakens omfang og art.

Som oppsummeringen viser, er det betydelige forskjeller mellom ordningene hva gjelder hvordan hensynene ordningene bygger på synes ivaretatt. Det er ikke overraskende at forskjellige lovgivere har lagt forskjellige vurderinger til grunn. Derimot kan det være gode grunner for å hente inspirasjon fra utforming i andre land, særlig de andre nordiske rettsordningene. Dette fordi de har tydelige fellestrekk med vår egen rettshjelpsordning.

6.5 Vurdering av de økonomiske vilkår

6.5.1 Innledning og problembeskrivelse

De økonomiske vilkår, herunder deres nivå og utforming, er av stor betydning hva gjelder borgerens mulighet til å få dekket sitt rettshjelpsbehov. Hvilket nivå grensene ligger på, gir videre uttrykk for ordningens profil. Som vist under punkt 6.2, virker det å ha vært villet politikk å innsnevre ordningens virkeområde, da det har vært ønskelig å begrense det offentliges utgifter til fri rettshjelp. Hensynet til effektiv utnyttelse av det offentliges ressurser tilsier at det bør settes grenser for hvilke plikter staten skal ha til å yte rettshjelp. Samtidig må rettshjelpsordningen og dens økonomiske vilkår utformes slik at ordningen sikrer effektiv tilgang til domstolene. Samfunnet vårt blir stadig mer rettsliggjort, med den konsekvens at flere områder blir underlagt rettslige rammer. Dette medfører at flere borgere har behov for juridisk bistand for å kunne fremme sine krav.

Studentgruppen er enig i at ordningen må ha grenser for søkerens inntekt og formue. De med økonomisk evne til å kunne betale for juridisk bistand bør dekke dette selv. Derimot kan det problematiseres hvem som kan sies å ha økonomisk evne til selv å bekoste rettshjelp. Dagens ordning tar ikke hensyn til forhold av vesentlig betydning for søkerens økonomiske situasjon. Forsørgerbyrde, gjeldsbelastning, skatt og nødvendige utgifter til livsopphold er ikke en del av beregningsgrunnlaget når søkerens inntekt skal fastsettes med hensyn til om fri rettshjelp skal innvilges. Regelverket fremstår som rigid, og det er kun snevre muligheter til å dispensere fra de vilkår som rettshjelpforskriften oppstiller.

I det følgende vil studentgruppen først vurdere inntektsgrensen, for så å vurdere endringer i formuesgrensen. Deretter vil egenandelssystemet vurderes, da dette ansees som en sentral del av de økonomiske vilkår. Egenandelene er av betydning for hvilken økonomisk belastning rettshjelpen vil ha for søkerens økonomi. Avslutningsvis vurderes kort dispensasjonsadgang fra økonomiske vilkår.

6.5.2 Inntektsgrensen

6.5.2.1. Behov for å øke inntektsgrensen

Som redegjort for, har justering av inntektsgrensene vært foretatt ved sporadisk revisjon. Justisdepartementet har opp gjennom vært tilbakeholdne med å foreslå oppjustering. Økning av grensene synes å være et resultat av aktiv lobbyisme og enkelttilfeller av politisk vilje til å prioritere rettshjelpsordningen. Inntektsgrensen har ikke vært økt siden 2009. Dette i kombinasjon med stadig økende levekostnader, har reelt sett ført til at ordningen for rettshjelp har blitt betraktelig innskrenket de siste ti årene.

En gjennomgang av inntekts- og formuesstatistikken til statistisk sentralbyrå, heretter omtalt som SSB, viser at mindre enn ti prosent av landets husholdninger var omfattet av ordningen per 2017.¹³⁸ Det er all grunn til å hevde at andelen har sunket ytterligere siden den gang. Statistikken viser også at det har vært en markant nedgang i hvor mange som ville fått innvilget offentlig rettshjelp. Samtidig har det vært en prisstigning på om lag tjuefire prosent siden 2009, ifølge konsumprisindeksen.

Den manglende oppjustering av inntektsgrensen kan derfor i realiteten ansees som et kutt i rettshjelpsordningen. Inntektsgrensen er gitt i forskriftsform, slik at grensen er relativt lett å endre, men regjeringen synes avventende med å justere inntektsgrensene i påvente av de konklusjoner det nedsatte rettshjelpsutvalget vil komme med.

Etter dagens inntektsgrense vil det kun være de som har absolutt minst, som vil motta offentlig fri rettshjelp med behovsprøving. Det vises for eksempel til at uførepensjonens

¹³⁸Innenfor rammene av JOUen har det ikke vært mulig å gjennomføre statistiske beregninger eller undersøkelser utover det tallmaterialet som er tilgjengelig bl.a. hos SSB. Det er dermed ikke mulig for studentgruppen å gi nærmere tall for hvor mange som tilfredsstiller lovens økonomiske krav, utover å vise til at høyeste inntekt i desil 1 (den tidelen av alle husholdninger i statistikkgrunlaget med lavest inntekt) var 247 000 i 2017. Hvor mange av personene i desil 1 med formue over 100 000 kroner vites ikke. Tallgrunlaget kan verifiseres her: <https://www.ssb.no/statbank/table/12558/>

minstesats for enslige er på 2,48 G¹³⁹, som per 2019 utgjør 247 648 kroner. Dermed vil enslige mottagere av uførepensjon ha for høy inntekt til å kvalifisere for fri rettshjelp.

Loven skal sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke har økonomiske forutsetninger til å ivareta sitt rettshjelpsbehov som er av stor personlig og velferdsmessig betydning. Ved at inntektsgrensene er satt så lavt, og ikke er justert for prisvekst siden 2009, medfører dette etter studentgruppens syn at det er en betydelig gruppe som ikke får dekket sitt nødvendige rettshjelpsbehov. Mange lavinntektshusholdninger er i den økonomiske situasjonen at de ikke har anledning til å bekoste rettshjelp selv. For disse husholdningene representerer den manglende oppjusteringen av inntektsgrensen en mulig svekkelse av rettsikkerheten.¹⁴⁰

Norge har tidligere blitt kritisert av FNs menneskerettskomité for å operere med lav inntektsgrense.¹⁴¹ Om inntektsgrensen ikke blir justert, kan det etter hvert tenkes at grensen vil være så lav at den utgjør en krenkelse av retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6. Søkeren er i praksis avskåret fra nødvendig rettshjelp for å få adgang til å prøve sin sak, fordi søkeren ikke har økonomi til å bære utgiftene selv.

Studentgruppen er av den oppfatning at inntektsgrensen må oppjusteres. Dette for å sikre rettsikkerheten til de med svakere økonomi. Slik inntektsgrensen er i dag faller for mange utenfor ordningen, med den konsekvens at de ikke har reell mulighet til å bekoste nødvendig juridisk bistand selv.

6.5.2.2. Fastsettelse av inntektsgrensen

Hvor stor andel av befolkningen som skal omfattes av rettshjelpsordningen er ikke bare et spørsmål om hvor stor dekningsgrad man ønsker seg, men også hvor kostbar ordningen bør være. Hensynet til effektiv ressursutnyttelse må sees opp mot viktigheten av å sikre tilgang til

¹³⁹ se folketrygdloven § 12-13 annet ledd

¹⁴⁰ Skogstrøm mfl. (2016) s. 66

¹⁴¹FFO (2014) s. 12

rettshjelp. Det kan være vanskelig å si nøyaktig hvor man bør legge seg med tanke på inntektsgrensens størrelse. Det viktigste er uansett at man søker å sikre befolkningens tilgang til nødvendig juridisk bistand. Uansett er det ikke tvilsomt at dagens inntektsgrense er for lav. Det synes å være bred oppslutning om dette blant de som arbeider med rettshjelp. Det er også nærliggende å tolke rettshjelpsutvalgets mandat dit hen at også regjeringen anerkjenner at inntektsgrensene må justeres.¹⁴²

Det er flere mulige tilnærminger for sikre at en større andel av befolkningen omfattes av inntektsgrensen.

Et alternativ vil være å ta utgangspunkt i 2009-nivået og KPI-justere det, slik at inntektsgrensen følger prisveksten i samfunnet ellers. For oktober 2019 ville inntektsgrensen da utgjøre 308 678 for enslige og 463 018 for ektefeller og samboende med felles økonomi. En gjennomgang av inntekts- og formuesstatistikken for husholdninger hos SSB viser at en økning som dette i første rekke vil medføre at antallet aleneboere og enslige med barn som omfattes av ordningen vil stige.¹⁴³

Et andre alternativ ville være å søke å omfatte flere en større andel av landets husholdninger. Eksempel på et slik forslag kan vi finne i St.meld.nr.26 (2008-2009), s.56, hvor det fremkommer at departementet ville vurdere forslag om å øke inntektsgrensen slik at om lag halvparten av landets husholdninger tilfredsstilte inntektskravet. Departementet fremholdt i proposisjonen at en økning av inntektsgrensen utover dette vanskelig kunne forsvares med at personen ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å bekoste rettshjelpen selv. Ved en økning som søker å omfatte en langt større andel av landets husholdninger, bør det ta utgangspunkt i inntekten til aleneboere, da det typisk er denne gruppen som har minst økonomisk handlingsrom. Med sikte på å omfatte halvparten av landets aleneboende må

¹⁴² Se særlig rettshjelpsutvalgets mandat pkt. 3.7 hvor regjeringer ber utvalget fremme forslag om justering av inntektsgrensen.

¹⁴³ Andelen vil ligge mellom 10-20 % av landets husholdninger. Se: <https://www.ssb.no/statbank/table/12558/>

inntektsgrensen for enslige settes til rundt 390 000 kroner.¹⁴⁴ Ved fastsettelse av inntektsgrensen for ektefeller og samboende, er det nærliggende å ta utgangspunkt i inntektsgrensen for enslige, og justere grensen ved bruk av EUs ekvivalensskala.¹⁴⁵ Dette fordi at husholdninger med to eller flere personer vil ha «stordriftsfordeler». Det kan også vises til at i dagens inntektsgrense for ektefeller og samboere er fastsatt på denne måten.¹⁴⁶ Inntektsgrensen vil da utgjøre om lag 585 000 kroner for ektefeller og samboende med felles økonomi. Økningen vil medføre at par, med og uten barn, i større grad enn i dag omfattes av rettshjelpsordningen. En slik oppjustering av inntektsgrensen gjør at ordningen får et større velferdsmessig innslag.

Et tredje alternativ vil være å sette inntektsgrensen på bakgrunn av hvordan den slår ut og hvilke grupper som særlig har behov for å omfattes av ordningen, for så å søke å legge inntektsgrensen på det nivå som sikrer best mulig tilgang til rettshjelp, gitt de ressursene som er politisk ønskelig å stille til disposisjon. Dette krever at det foretas en nøye gjennomgang av statistisk grunnlag. Studentgruppen har ikke mulighet innenfor rammene av denne JOU-en til å foreta en slik vurdering, men anbefaler at problemstillingen utredes nærmere. Dagens inntektsgrense bygger tilsynelatende ikke på en slik grundig overveielse av søkeres reelle rettshjelpsbehov og deres økonomiske situasjon.

¹⁴⁴ Tallet baserer seg på medianinntekt for enslige i 2017, slik det fremkommer av inntekts- og formuesstatistikken hos SSB, KPI-justert til oktober 2019 nivå.

¹⁴⁵ SSB beskriver EUs ekvivalensskala på følgende måte: «Ifølge denne skalaen skal første voksne ha vekt lik 1, neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. Etter denne ekvivalensskalaen vil for eksempel en husholdning bestående av fire medlemmer (to voksne og to barn) ha $(1 + 0,5 + 0,3 + 0,3) = 2,1$ forbruksenheter. Denne husholdningen må altså ha en inntekt som er 2,1 ganger større enn en enslig for å ha samme velferdsnivå.» <https://www.ssb.no/ajax/ordforklaring?key=271998&sprak=no> [Hentet 01.01.2019]

¹⁴⁶ Dagens inntektsgrense for ektefeller og samboende er 369 000 kroner, som tilsvarer 1,5 gang inntektsgrensen for enslige på 246 000 kroner.

Et fjerde alternativ er å gå tilbake til en nettoinntektsberegning, enten med eller uten et bruttoinntektstak. I så fall må spørsmålet om hvor inntektsgrensen bør gå nærmere utredes.

Uansett må inntektsgrensen justeres for å sikre forsvarlig dekning blant husholdninger med et reelt behov for hjelp til å betale utgifter knyttet til juridisk bistand.

Studentgruppen er av den oppfatning at det ikke er ønskelig å gå tilbake til årlig nettoinntekt som beregningsgrunnlag for inntektsgrensen. Dette fordi det ansees som enklere for den alminnelige søker å forholde seg til en bruttoinntektsgrense, samt det forhold at en nettoberegning gjør saksbehandlingen mer komplisert.¹⁴⁷ Videre ønsker studentgruppen å peke på følgende poeng i departementets begrunnelse for innføring av bruttoinntektsgrense i Ot.prp. nr. 2 (1994-1995), hvor det fremholdes at bruttoinntektsgrense er nødvendig for «å utelukke såkalte ‘null-skatteyttere’». ¹⁴⁸ Etter vår oppfatning bør dermed inntektsgrensen settes på bakgrunn av årlig bruttoinntekt, med det forbehold om at det i større grad sees hen til søkerens disponible midler.¹⁴⁹

Studentgruppen mener at første alternativ skissert ovenfor ikke gir tilfredsstillende dekning, da en for stor del av landets husholdninger fortsatt vil falle utenfor rettshjelpsordningen. Gode grunner taler for at inntektsgrensen bør settes på bakgrunn av en nærmere utredning og vurdering slik det er gitt uttrykk for i det tredje alternativet. I påvente av en slik utredning må likevel inntektsgrensen økes, for å sikre borgerens rettssikkerhet. Studentgruppen er dermed av den oppfatning at inntektsgrensen bør justeres slik det skisseres i alternativ nummer to ovenfor. En slik utviding av inntektsgrensen vil etter studentgruppens syn redusere det udekte rettshjelpsbehovet, samt styrke borgerens rettssikkerhet. Det er videre ikke tale om særlig høye inntekter, sett opp mot de levekostnader vi har i Norge, og kostnaden av juridisk bistand.

Basert på hensynet til husholdningenes rettssikkerhet, og formålet med å redusere det udekkede rettshjelpsbehovet, anbefaler studentgruppen at inntektsgrensen økes slik som det

¹⁴⁷ Ot.prp.nr. 2 (1994-1995) s. 5

¹⁴⁸ L.c.

¹⁴⁹ Se særlig punkt 6.5.2.5 om forsørgerbyrde og punkt 6.5.2.6 om søkerens faktiske økonomiske byrde

skisseres i alternativ to. I tråd med drøftelsen under, i punkt 6.5.2.3, foreslår studentgruppen at inntektsgrensen for enslige settes til 4G, tilsvarende 399 432 kroner per november 2019, og til 6G, tilsvarende 599 148 kroner per november 2019, for ektefeller og samboere med felles økonomi.

Forslaget vil føre til økte offentlige overføringer. For å motvirke dette foreslår studentgruppen å gjøre endringer i egenandelssystemet. Se nærmere om dette i punkt 6.5.4.

6.5.2.3. Årlig justering av inntektsgrensen

Studentgruppen ser det som nødvendig at inntektsgrensen justeres årlig. Dagens tilnærming, med sporadisk revisjon, anses som lite egnet. Erfaringen tilsier at oppjustering skjer sjeldent og med for langt mellomrom. Videre er justering ofte drevet frem av lobbyister og interesseorganisasjoner, snarere enn av forvaltningen og politikerne selv. Konsekvensen av manglende mekanismer for jevnlig justering av inntektsgrensen er at stadig færre omfattes av ordningen.

Et alternativ er å indeksregulere inntektsgrensen årlig over statsbudsjettet med nødvendig forskriftsendring. En enstemmig justiskomite sluttet seg i Innst.S.nr 181 (1999-2000), s.9 til en slik løsning, uten at det skjedde noen endringer i praksisen for revisjon av inntektsgrensen.

Et annet alternativ er å knytte inntektsgrensen til en foranderlig verdi, slik som folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet er gjenstand for årlig justering.

Studentgruppen ser det slik at viktigheten av at det blir foretatt årlig justering, tilsier at inntektsgrensen bør knyttes til G for å garantere at justering blir foretatt. Politikernes manglende engasjement og vilje til å justere inntektsgrensen må ikke gå utover rettsikkerheten til de svakeste borgerne.

Å knytte inntektsgrensen til G ble foreslått av rettshjelpsutvalget allerede i 1976, men forslaget ble ikke fulgt opp videre. Sosialdepartementet mente at grunnbeløpet bare burde ha betydning for pensjonistene og ikke ha virkninger på andre samfunnsområder.

Studentgruppen mener at dette argumentet står seg dårlig, i og med at grunnbeløpet blir brukt på andre samfunnsområder som eksempelvis ved arv, for kollektive forsikringsavtaler, maksimalgrense for skattefrie sluttvederlag og inntektskrav for å kvalifisere til dagpenger.

6.5.2.4. Lov i stedet for forskrift

Studentgruppen anbefaler å lovregulere inntektsgrensen. Dette begrunnes for det første ut fra hensynet til tilgjengelighet. Det blir lettere å orientere seg i lovverket for de som søker rettshjelp ved at de økonomiske vilkår samles og innlemmes i rettshjelploven. For det andre vil lovregulering medføre en mer åpen og omfattende behandling av om hvorvidt det fra politisk hold ønskes å gjøre endringer i inntektsgrensen. For det tredje er det ønskelig å gjøre endringer vanskeligere, ved at de kreves flertall i stortinget. Dette for å sikre forutberegnelighet for søkerne.

Videre medfører forslaget om å knytte inntektsgrensen til folketrygdens grunnbeløp at behovet for å endre og justere inntektsgrensen reduseres. Et av hovedargumentene for å regulere inntektsgrensen i forskrifts form har vært at inntektsgrensen skulle være gjenstand for jevnlig justeringer på grunnlag av en helhetsvurdering. I denne vurderingen skulle eventuelt prisstigning, men også andre momenter, inngå. Når behovet for endring og justering ikke gjør seg gjeldende på samme måte, ser studentgruppen ingen grunn til at dette skal reguleres i forskrift. Hensynet til at reglene skal være lett tilgjengelig for borgerne, og at borgerne skal kunne forutsi sin rettsstilling, taler for regulering i lov.

6.5.2.5. Forsørgerbyrde

Ordnningen med differensiert inntektsgrense for forsørgerbyrde ble fjernet i 2003.

Justiskomiteen begrunnet denne beslutningen med at det var mer oversiktlig å operere med én grense.¹⁵⁰

Slik studentgruppen ser det, må hensynet til oversiktig lovregulering vike for hensynet til søkerens reelle økonomiske betalingsevne og behov for offentlig rettshjelp. Som den komparative fremstillingen i punkt 6.4 viser, operer de andre skandinaviske land og Finland med differensierte inntektsgrenser som tar hensyn til søkerens forsørgerbyrde for barn. For husholdninger med ett eller flere barn reduseres den disponible inntekten betraktelig. Det

¹⁵⁰ Innst.O. nr. 67 (2001-2002) punkt 2

synes lite rimelig at det skal gjelde samme inntektsgrense for husholdninger med og uten forsørgerbyrde for barn.

Som redegjort ovenfor i punkt 4.2.3. skal norske myndigheter vurdere barnets beste når rettshjelpsordningen endres. Foreldrenes reelle mulighet til å bestride krav eller prøve sin sak kan ha stor betydning for barns levekår. Det kan videre tenkes at forsørgerbyrden binder opp foreldrenes midler slik at de ikke har reell mulighet til å fremme sin sak. Det er derfor viktig at norske myndigheter søker å utjevne den økonomiske forskjellen i husholdninger med og uten forsørgeransvar. Slik studentgruppen ser det, bør det dermed gjeninnføres en mekanisme i de økonomiske vilkår som tar høyde for forsørgerbyrde.

Den komparative framstillingen viser at i Sverige og Finland gjøres det fradrag fra beregningsgrunnlaget, mens i Danmark øker inntektsgrensen for søkere med forsørgerbyrde for barn. Tilnærmingen er av relevans, ettersom det har betydning for hvordan reglene om egenandel kan utformes. Danmark anvender faste satser, slik at forsørgerbyrden kan hensyntas ved økning av inntektsgrensen. I Sverige og Finland, hvor egenandelene er gradert etter inntektsnivå, må forsørgerbyrden komme til fradrag. I tråd med vurderingen under punkt 6.5.4. foreslår dermed studentgruppen at det skal gjøres fradrag i beregningsgrunnlaget for forsørgerbyrde.

Videre blir spørsmålet hva størrelsen av fradraget bør være. Ettersom Finland opererer med et disponibelt inntektsbegrep, er det vanskelig å hente direkte inspirasjon fra den finske fradragssatsen. I Sverige gjøres det fradrag på SEK 15 000, som utgjør cirka NOK 14 100 kroner per november 2019. I Danmark øker inntektsgrensen med DKK 57 000, som er cirka NOK 76 500. Det bør tilføyes at de svenske satsene ikke har vært justert siden 1999. Dette taler for at et eventuelt fradrag i den norske rettshjelpsordningen bør ligge nærmere det danske, som årlig justeres.

På bakgrunn av intern konsistens i lovverket foreslås det å knytte fradrag til folketrygdens grunnbeløp. Dette gjør også reglene om fradrag ved forsørgerbyrde mer oversiktlige og brukervennlige. Videre er studentgruppens vurdering at fradraget må være av en viss størrelse for å være egnet til å utjevne de økonomiske forskjellene mellom søkere med og uten

forsørgerbyrde for barn. Det foreslås dermed at fradraget settes til ½ G, som er 49 929 kroner per 2019, for hver person under 18 år som søkeren forsørger.

Videre anerkjenner studentgruppen at hensynet til effektiv utnyttelse av dets offentlige ressurser kan begrunne at det bør settes et tak for fradragmuligheten. I den svenske rettshjelpsordningen er fradrag ved forsørgerbyrde oppad avgrenset til fem barn.

Studentgruppen mener at dette taket framstår som veloverveid og fornuftig, og tilråder at fradragmuligheten oppad begrenses til 2,5 G, det vil si tilsvarende likt fradrag for fem barn.

Avslutningsvis kan det kort nevnes at den norske modellen før 2003 opererte med to inntektsgrenser som tok hensyn til forsørgerbyrde, en for barn og en for ektefelle/samboer. Hva gjelder forsørgerbyrde for ektefelle eller samboer anses denne å være hensyntatt under dagens rettshjelpsordning ved den forhøyede inntektsgrensen som gjelder ved disse samlivssituasjoner. Studentgruppen har derfor kommet til at det ikke behov for ytterligere fradrag i disse tilfellene.

6.5.2.6. Søkerens faktiske økonomiske byrder

Det kan videre problematiseres at de økonomiske vilkår ikke tar hensyn til søkerens reelle økonomiske byrder. I dette ligger at de økonomiske vilkår sikter seg til søkerens bruttoinntekt. Følgelig tas det ikke hensyn til faste utgifter til bolig, medisiner og mat, gjeldsbyrde eller skattebyrde. For en person med stor gjeldsbelastning, og en vanlig inntekt, kan den reelle disponible inntekten ligge langt under grensene for fri rettshjelp.

Motstykke til en bruttomodell, altså en modell som tar utgangspunkt i bruttoinntekt uten fradrag, finnes eksempelvis i den finske rettshjelpsmodellen som er utformet etter et nettoprinsipp, slik at forhold som gjeldsbyrde, skattebyrde og nødvendige utgifter til livsopphold er en del av beregningsgrunnlaget. Det er den disponible månedlige inntekten som er avgjørende. En slik omlegging av det norske systemet kan om ønskelig nærmere vurderes. Det er derimot ikke gitt at en slik modell vil være bedre egnet enn dagens bruttomodell. Departementet bemerket følgende i St.meld. nr. 26 (2008-2009):

«[m]odellen krev omfattande utrekningar på førehand. Dette vil, slik departementet vurderer det, vere svært arbeidskrevjande både for søkjarar, advokatar og andre styresmakter som kan innvilge rettshjelp. Løysinga treng heller ikkje nødvendigvis

vere meir rettferdig enn ein bruttomodell. Ein stor del av utgiftene som avgrensar den disponible inntekta er utgifter som dei aller fleste har, uavhengig av storleiken på inntekta. Å gjere frådrag for utgifter som alle har, vil ikkje føre til omfordeling av ressursar til dei som har størst behov. Det vil heller ikkje innebere ei reell forbetring av rettshjelpsordninga.»¹⁵¹

En mellomvariant vil være å gå tilbake til et nettoinntektsbegrep, slik ordningen var før. Fordelene med dette er at det blir tatt hensyn til skattebyrde. Derimot vil dette kunne medføre at enkelte personer, på grunn av gunstige fradragregler i skattelovgivningen, vil kvalifisere for fri rettshjelp – til tross for at de egentlig har økonomisk evne til å bære kostnadene selv. I så fall kreves det nærmere utredning om hvordan slike problemstillinger kan imøtegås.

Som konkludert ovenfor i punkt 6.5.2.2 er det studentgruppens oppfatning at bruttoinntektsbegrepet bør videreføres. Spørsmålet er så om det kan tenkes alternative mekanismer i lovverket for å i større grad sikre at det er søkerens reelle disponible inntekt som legges til grunn, tross at det tas utgangspunkt i bruttoinntekt. En løsning er å gi fradrag for visse prioriterte områder. Eksempelvis nevnes forsørgerbyrde for barn under 18 år.

Fordelene med å gjøre fradrag for enkelte prioriterte områder er at hensynet til oversiktlighet og forutberegnelighet i regelverket til en viss grad fortsatt kan sikres, samtidig som at vurderingen i større grad speiler søkerens disponible inntekt. Desto enklere fradragreglene kan utformes, jo mindre ressurskrevende blir ordningen.

Hva gjelder skattebyrde kan det tenkes at det gis standardiserte fradrag. En slik ordning vil i utgangspunktet ikke medføre noen omfordeling av ressurser. Det synes da mer naturlig å søke å til en viss grad utjevne ulempene med å øke inntektsgrensen generelt, slik at flere omfattes. Dette vil føre til at færre med lav disponibel inntekt, men forholdsvis høy bruttoinntekt, faller utenfor ordningen.

¹⁵¹ St.meld. nr. 26 (2008-2009) s. 58

For vanlig boutgifter synes det heller ikke særlig treffende å gi fradrag. Riktignok kan utgiftene variere betydelig fra hvor en bor i landet, men hensynet til ordningens oversiktligheit og forutberegnelighet taler for å ikke åpne for fradrag for disse utgiftene.

Et særlig praktisk viktig tilfelle knytter seg til rettshjelpssøkerens gjeldsbyrde. Enkelte kan ha bruttoinntekt som overstiger inntektsgrensene, men betydelig gjeldsbyrde som medfører at den disponible inntekten faller under inntektsgrensene. Til en viss grad vil en økning av inntektsgrensen kunne avhjelpe dette problemet. Det kan derimot diskuteres om rettshjelpsloven bør operere med særskilt fradrag for gjeldsbyrde, og i så fall hvordan fradraget skal utformes. Dette kan eksempelvis gjøres ved at det gis fradrag for utgifter til å betjene gjeld. Fradraget kan enten være standardisert eller så kan fradraget speile den reelle økonomiske belastningen. Det kan vidare legges begrensninger for når fradrag gis, eksempelvis kun ved gjeldsbyrde av en viss størrelse, eller kun for gjeld knyttet til nærmere bestemte formuesobjekter. Et alternativ er også å gi fradrag for gjeldsbyrde for de tilfeller hvor gjelden overstiger verdien av formuesobjektet gjelden er knyttet til. Videre kan det stilles spørsmål ved hvilke typer gjeld det skal gis fradrag for. Symmetrihensyn taler eksempelvis for at betjening av boliglån ikke bør medføre fradrag, når verdien av boligen er unntatt fra formuesberegningen. Videre kan det spørres om privat gjeld skal likestilles med registrert gjeld.

Det er altså tenkes flere måter og utforme et slikt fradrag. Hensynet til forutberegnelighet og oversiktligheit taler for at det ikke bør innføres et fradrag for alle kostnader knyttet til betjening av gjeld. Dette fordi det vil kunne åpne for at ordningens hensyn til omfordeling kan undergraves, ved at søkere rett over inntektsgrensen kan sette seg i en slik posisjon at gjeldsbyrden medfører at de kommer under inntektsgrensen. Reglene vil også være vanskelige å praktisere. Et standardisert fradrag vil, i likhet med det som er sagt om skattebyrde, ikke medføre noen omfordeling av ressurser og anses som lite treffende.

Som vurderingen ovenfor gir uttrykk for, er det studentgruppens anbefaling at det ikke innføres fradragmuligheter utover forsørgerbyrde for barn. Hensynet til rettshjelpsordningens forutberegnelighet må gis avgjørende vekt. Samtidig anerkjenner studentgruppen at det kan oppstå situasjoner hvor eksempelvis skattebyrde og gjeldsbyrde vil kunne få urimelige utslag.

I utgangspunktet skal rettshjelpssøkeren ha mulighet til å søke dispensasjon i disse tilfeller etter de økonomiske dispensasjonsreglene. Derimot medfører den strenge praksisen at for mange vil denne muligheten være utelukket. For en nærmere vurdering av utvidelse av dispensasjonsadgangen vises det til punkt 6.5.5 nedenfor.

6.5.2.7. Økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og andre som lever sammen

For ektefeller og samboende med felles økonomi, skal det foretas økonomisk identifikasjon, ifølge rettshjelpsforskriften § 1-1.

I dette ligger at det er husholdningens samlede økonomi som er gjenstand for vurdering av hvorvidt rettshjelp innvilges. Regelen om økonomisk identifikasjon er absolutt, slik at det ikke kan gjøres unntak.¹⁵²

Tidligere åpnet rettshjelploven for unntak fra identifikasjonsreglene i rhjl. §8 når saken omhandlet ektefeller og samboere innbyrdes, eller i andre tilfeller av særlig betydning. Unntaksmulighetene ble fjernet med virkning fra 1. januar 2006.

Begrunnelsen for å utelukke unntak fra regelen om identifikasjon var forutberegnelighet og forenkling av regelverket, samt det forhold at «selv om saken har stor personlig betydning for rettshjelpssøkeren, vil utfallet av saken regelmessig også ha betydning for den annen part i forholdet».¹⁵³ Det er dermed en presumsjon om at ektefeller og samboende har felles interesse, uavhengig av sakens art.

Studentgruppen er i utgangspunktet enig i at det er nærliggende å legge til grunn at samboende og ektefeller har felles interesser, og følgelig bør identifiseres økonomisk. Når det er sagt, er det studentgruppens syn at en absolutt regel om økonomisk identifikasjon kan ha uheldige virkninger. Dette gjelder særlig samboere, da samboere ikke har plikt til å forsørge hverandre (underholdsplikt), slik som ektefeller. Hvis en samboer må bruke inntekten sin på rettshjelp, kan ikke denne kreve at den andre samboeren forsørger seg eller dekker utgifter til rettshjelp. Dette gjør at økonomisk identifikasjon i mange saker vil være svært urimelig og

¹⁵² SFR-1/2017 s. 26

¹⁵³ Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) s. 27

frata personer reell tilgang til juridisk bistand. Et eksempel på dette er når en av samboerne har særkullsbarn og har en sak mot den andre forelderen etter barneloven (foreldreansvar, fast bosted eller samvær). Slike saker er behovsprøvde i rettshjelpsordningen. Her vil det skje en økonomisk identifikasjon, til tross for at søkerens samboer verken har plikt til å forsørge søkeren eller barnet.

Fra høringen forut for endringen i identifikasjonsreglene, ble det også påpekt at en absolutt regel ville kunne være uheldig i saker av særlig personlig art, slik som erstatningssaker.¹⁵⁴

Det vises til at både finsk og dansk rett gjør unntak fra regelen om økonomisk identifikasjon i tilfeller hvor ektefeller eller samboere har motstridende interesser, typisk i saker om ekteskap og foreldreansvar. I svensk rett foretas det ikke økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og samboere, uansett sakstyper.

Vår vurdering er at hensynet til enkel utforming av regelverket ikke må gå på bekostning av lovens formål, nemlig å sikre nødvendig juridisk bistand. De uheldige konsekvensene pekt på ovenfor bør søkes eliminert. Den forhøyede inntektsgrensen anses ikke tilstrekkelig. Studentgruppen foreslår dermed å gjeninnføre den tidligere unntaksbestemmelsen for identifikasjon, slik at det ikke foretas identifikasjon når tvisten gjelder ektefeller eller samboende innbyrdes, eller der hvor identifikasjon vil virke urimelig.

6.5.3 Formuesgrensen

Formuesgrensen har ikke blitt justert siden dagens rettshjelpsordning ble innført i 1981. Reelt sett har formuesgrensen blitt lavere om man tar høyde for prisstigningen. Ut fra en KPI-justering ville en tilsvarende formuesgrense per november 2019 utgjøre om lag 360 000 kroner. Frivillige rettshjelpsorganisasjoner og advokatforeningen har flere ganger tatt til orde for å oppjustere formuesgrensen. Det har også tidligere vært foreslått å knytte formuesgrensen til grunnbeløpet.

¹⁵⁴ Ibid., s. 26

Til tross for at grensen ikke har blitt justert, har det skjedd endringer ved beregning av formuesgrensen. Da rettshjelploven trådte i kraft i 1981 skulle også verdi av bolig eller driftsmidler være en del av beregningsgrunnlaget for nettoformuen. Slik regelen praktiseres i dag faller verdi av vanlig bolig og driftsmidler utenfor lovens formuesbegrep, forutsatt at boligen og driftsmidlene ikke er av ekstraordinær verdi.¹⁵⁵ Sånn sett er de praktisk viktigste formuesgjenstandene til nordmenn flest unntatt fra beregningsgrunnlaget. Videre er det et poeng at formuesgrensen knytter seg til nettoformue, med den virkning at formuesgrensen tar høyde for søkerens gjeld knyttet til formuesobjektene.

Slik studentgruppen ser det er det viktigst, med tanke på å styrke rettshjelpsordningen, å prioritere å øke inntektsgrensen. Slik dagens formuesgrense blir praktisert, fremstår ikke grensen som urimelig streng. Av hensyn til effektiv utnyttelse av offentlige ressurser bør det ikke prioriteres å øke formuesgrensen på nåværende tidspunkt. Lovens formålsbestemmelse, som innebærer at ordningen skal være en sosial støtteordning, tilsier at personer med en viss formue bør dekke kostnadene knyttet til rettshjelp selv.

Når det er sagt, bør det etter vårt syn åpnes for å unnta flere formuesobjekter enn dagens praksis åpner for. Den norske rettshjelpsordningen bør i likhet med Finland unnta vanlig bil og fritidseiendom fra beregningsgrunnlaget. Det bør ikke kreves at søkeren må realisere verdiene bundet opp i for eksempel bilen sin. Trygdebil som er finansiert av NAV er i dag unntatt fra beregningsgrunnlaget,¹⁵⁶ og studentgruppen mener at de hensyn som har gjort seg gjeldende for å unnta biler finansiert av NAV også gjør seg gjeldene for vanlig personbil. Norge er et langstrakt og tynt befolket land, slik at i enkelte deler av landet kan bil være nødvendig for søkeren. Hva gjelder fritidseiendom har mange gått i arv, og flere er gjerne i sameie mellom søsken. Formue knyttet til fritidseiendom er ofte en dårlig indikator på søkerens økonomiske situasjon og evne til å bekoste rettshjelp selv. Studentgruppen mener derfor at bil og fritidseiendom som utgangspunkt bør unntas fra beregningsgrunnlaget, forutsatt at de ikke er av en ekstraordinær verdi.

¹⁵⁵ SRF-1/2017, s.23

¹⁵⁶ L.c.

Et annet spørsmål er om formuesgrensen bør knyttes til G, eller om den bør KPI-justeres årlig. Som diskutert ovenfor taler gode grunner for en årlig justering av de økonomiske vilkår. Slik studentgruppen ser det, er det av særlig viktighet at inntektsgrensen er gjenstand for årlig justering ved at den knyttes til G. Dette begrunnes med at inntektsgrensen er den praktisk viktigste skranken for hvem som kvalifiserer for fri rettshjelp. Symmetrihensyn tilsier at inntektsgrensen og formuesgrensen undergis samme regulering, slik at formuesgrensen også bør knyttes opp mot G. Som redegjort ovenfor mener studentgruppen at dagens formuesgrense på nåværende tidspunkt er på et fornuftig nivå, gitt lovens formål og hensynet til effektiv utnyttelse av offentlige ressurser. Vår vurdering er at formuesgrensen settes til 1G, som per 2019 utgjør 99 858 kroner, og som i likhet med inntektsgrensen vedtas i lovs form. På denne måten sikres det at formuesgrensen ikke blir urimelig i fremtiden, ved at prisveksten til slutt medfører at folks nødvendige bufferkonto og lignende forhindrer muligheten for fri rettshjelp.

Det kan også være en mulighet å fjerne formuesgrensen for i stedet kun å operere med én samlet grense for inntekt og formue. Dette er gjort i Finland og Sverige. Fordelen med å bruke én grense er at søkerens økonomiske situasjon vurderes under ett. Dette gir rom for en viss fleksibilitet som det norske regelverket ikke har. Om det er ønskelig med én samlet grense må det utredes nærmere hvordan beregningen skal foretas, hvilke fratrekk som skal gjelde, og hva størrelsen på grensen skal være. Det er i så fall viktig at man forsikrer seg om at en ny grense er tilstrekkelig høy slik at dette ikke medfører en ytterligere innsnevring av adgangen til fri rettshjelp. Når det er sagt, så er den norske modellen etter vårt syn mer brukervennlig siden søkeren lettere kan finne hvilke grenser som gjelder for henholdsvis inntekt og formue. Studentgruppen tilrår på nåværende tidspunkt at formuesgrensen opprettholdes.

6.5.4 Egenandeler

Siden nåværende rettshjelpsordning trådte i kraft og fram til i dag har egenandelene vært gjenstand for hyppig endring. Egenandelene har vært benyttet for å regulere bruken av rettshjelpsordningen. Begrunnelsen for egenandelene synes å være todelt. For det første har lovgiver tilsiktet at egenandelene skal ha en preventiv effekt, med det formål å avverge

misbruk av ordningen. For det andre har egenandelene skulle bidra til ordningens finansiering.

Det er studentgruppens oppfatning at ved fritt rettsråd med behovsprøving er dagens sats, tilsvarende grunndelen, fornuftig og hensiktsmessig. Det foreslås dermed ingen endring i denne.

I tråd med forslag om å øke inntektsgrensen ser studentgruppen også behovet for å gjøre endringer i egenandelssystemet knyttet til fri sakførsel. Dette er i hovedsak begrunnet i to forhold. For det første bør egenandelssystemet i større grad enn i dag utformes slik at det søkerens økonomiske situasjon blir tatt hensyn til. Dette kan gjøres ved å øke grensen for hvem som skal betale egenandel, og ved å innføre gradering av egenandelsatsene ved fri sakførsel på bakgrunn av søkerens inntekt. For det andre tilsier hensynet til effektiv utnyttelse av det offentliges ressurser at søkerne, særlig de med høyere inntekt, i større utstrekning tar del i finansieringen av rettshjelpsordningen gjennom høyere egenandeler. Egenandelene bør derfor søkes å utformes på bakgrunn av inntektsnivå etter fradrag, slik at hensynet til søkerens økonomiske bæreevne blir ivaretatt.

Etter dagens ordning må de med inntekt over 100 000 kroner betale egenandel.¹⁵⁷

Advokatforeningen har argumenter for at denne grensen er satt for lavt, da deres erfaring tilsier at «mange nedprioriterer å få oppfylt sine rettigheter selv ved lave egenandeler.»¹⁵⁸

Dette er problematisk, særlig fordi lovens formål er å sikre nødvendig juridisk bistand til de uten økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta sitt rettshjelpsbehov. Grensen for når egenandel skal betales må dermed ikke settes så lavt at det i realiteten blir for kostbart for de med svakest økonomi å søke juridisk bistand.

Hvor grensen bør settes kan diskuteres. Advokatforeningen har foreslått at grensen settes til 2G. Dette kan synes hensiktsmessig basert på deres erfaringer. I St.meld. nr. 26 (2008-2009)

¹⁵⁷ jamfør Rettshjelpsforskriften § 2-2

¹⁵⁸ Advokatforeningen. Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning s. 52

har departementet skissert et forslag, hvor grensen settes på 125 000 kroner for enslige og 225 000 kroner for par.¹⁵⁹ Skille mellom enslige og samboende er gjennomgående i rettshjelpsordningens system, slik at det synes hensiktsmessig at dette skille opprettholdes for egenandeler. Eksempelvis kan grensen settes som 1,5 G for enslige og 2,5 G for par. Den nærmere vurderingen av hvor grensen bør gå må i størst mulig grad å ta hensyn til søkeres økonomiske bæreevne. Studentgruppen kommer dermed ikke med et konkret forslag til grense, men foreslår at det utredes nærmere.

Egenandelen ved fri sakførsel er i dag på 25 prosent av utgiftene, oppad begrenset til åtte ganger grunddelen, dvs. 8320 kroner.¹⁶⁰ Som nevnt over er det ønskelig at satsen graderes. Begrunnelsen for dette er for det første at gradering til dels kan motvirke de situasjoner hvor to parter i en sak har tilnærmet lik inntekt, men kun den ene faller innenfor inntektsgrensen.¹⁶¹ Ved gradering vil det i større grad være mulig å øke inntektsgrensen, da deler av utgiftsveksten avbøtes ved egenandelene. Sann sett vil begge parten kunne omfattes av ordningen, men med ulik egenandelssats. Dette er egnet til å motvirke urimelige virkninger av en lite fleksibel inntektsgrense. Videre bør det nevnes at også dispensasjonsadgangen vil kunne være en mekanisme for å rette opp skjevhet i styrkeforholdet mellom parter med tilnærmet lik inntekt, hvor kun den ene faller inn under ordningen.

For det andre vil en gradering kunne medføre at den som mottar rettshjelp i større grad enn i dag har økonomisk incentiv for å søke minnelig løsning.¹⁶² Dette fordi egenandelen i større grad vil være avhengig av kostnadene ved sakførselen.

Hvordan satsene skal utformes, herunder hvilke inntektsnivå som skal falle inn under hvilke satser, må utredes nærmere. Både Finland og Sverige opererer med graderte egenandelssatser, og det kan være aktuelt å trekke inspirasjon fra deres rettshjelpsordninger.

¹⁵⁹ se St.meld. nr. 26 (2008-2009) s. 61-62

¹⁶⁰ Rettshjelpsforskriften § 2-1 tredje ledd

¹⁶¹ St.meld. nr. 26 (2008-2009) s. 61

¹⁶² L.c.

Uavhengig av hvilke satser man lander ned på, så er det studentgruppens oppfatning at grensen for når egenandel skal betales må økes.

Videre er det studentgruppens syn at egenandelssatsene må begrense ved at det innføres et tak for hvor stor egenandelen kan være, og at taket graderes i likhet med prosentsatsene. Dette for å sikre søkerens forutberegnelighet. Det vises også til det faktum som fremholdes i Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009) om at i «spesielt kostbare saker hvor [...] egenandelene blir for høye fordi de mangler ‘tak’»¹⁶³ vil egenandelen kunne komme i konflikt med de krav som følger av EMK art. 6.

Oppsummert foreslår studentgruppen å nærmere vurdere å øke grensen for når egenandel skal betales. Ved fritt rettsråd foreslås egenandelssatsen videreført. Ved fri sakførsel foreslås det å innføre graderte egenandelssatser, oppgitt som en prosentandel av kostnadene. Samtidig anses det nødvendig at prosentsatsene knyttes til et gradert tak. Det er ønskelig at satsene i større grad hensyntar søkerens økonomiske bæreevne. Den nærmere fastsettelsen av prosentsatsene og tak for egendelsbelastning må derfor utredes nærmere.

6.5.5 Dispensasjonsadgang

For en nærmere redegjørelse av gjeldende regler om økonomisk dispensasjon vises det til punkt 6.2 ovenfor.

Utgangspunktet for vurderingen av om dispensasjon fra de økonomiske vilkårene skal gis er om «utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.»¹⁶⁴ Således skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom utgiftene til juridisk bistand, omfanget av behovet for rettshjelp og søkerens økonomiske situasjon.

Selv om bestemmelsens ordlyd gir anvisning på en bred skjønnsmessig vurdering i det konkrete tilfellet, viser praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsene at dette ikke er tilfellet.

¹⁶³ Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009) s. 87

¹⁶⁴ Rettshjelpsloven §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd

En forskningsrapport fra 2008 fastslår følgende etter å ha gjennomgått praksis innhentet fra fylkesmennene og Justissekretariatene:

«Som vi ser, legges det i hovedsak utelukkende en vurdering av søkers bruttoinntekt og/eller formue til grunn når forvaltningen bruker de økonomiske unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven. [...] En slik bruk får i flere tilfeller lite rimelige resultater og virker også lite i overensstemmelse med det formål man ønsker å oppnå med loven».¹⁶⁵

I 2016 ble praktiseringen av dispensasjonsreglene endret, slik at det kan dispenseres ved inntektsoverskridelse opptil 20 000 kroner. Bl.a. Advokatforeningen har fremhevet at i praksis vil denne oppmykningen «gi relativt liten effekt».¹⁶⁶ Dette begrunnet i at vurderingen av dispensasjon fortsatt i hovedsak utelukkende knyttes til inntektsoverskridelsens størrelse.

Studentgruppen er av den oppfatning at dispensasjonsreglene for de økonomiske vilkår fremstår som for snever og rigid. Praksis viser videre at det ikke foretas en konkret helhetsvurdering slik bestemmelsens ordlyd gir anvisning til.

Dispensasjonsbestemmelsen i §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd er sentrale for å motvirke uheldige virkninger av modellen den norske rettshjelpsordningen bygger på. Ut fra forutberegnelighetsbetraktninger, samt hensynet til saksbehandlingen og oversiktlig lovregulering, er det ønskelig at det tas utgangspunkt i en bruttomodell. Derimot medfører dette at ordningens system mister nyanser og mangler mekanismer som er ønskelige for å sikre reell domstolsadgang. Etter EMK har Norge en positiv plikt til å avhjelpe økonomiske hindre, slik at retten til domstolsprøving blir praktisk og effektiv. Det er studentgruppens syn at dispensasjonsbestemmelsen spiller en viktig rolle for å avhjelpe de økonomiske hindre.

Vurderingen av dispensasjon fra de økonomiske vilkårene må etter vårt syn i større grad baseres på den helhetsvurderingen lovens ordlyd gir anvisning til. Også lovens formål trekker i denne retning. Det må være søkerens økonomiske forutsetninger som er gjenstand for vurdering av om fri rettshjelp er nødvendig for å sikre juridisk bistand.

¹⁶⁵ Rønning/Bentsen (2008) s. 143

¹⁶⁶ Advokatforeningen (2017a) s. 53

Studentgruppen mener derfor at søkerens økonomiske situasjon må reelt vurderes opp mot sakens omfang, søkerens behov og de forventede kostandene til juridisk bistand. At vurderingen utelukkende knytter seg til bruttoinntekten, og ikke en helhetsvurdering av den konkrete sak, er svært uheldig. Særlig for sakførselssaker er dette av stor betydning, da kostnadene kan bli av en betydelig størrelse.

Studentgruppen mener også at det skal tas særlig hensyn til forhold som skattebyrde, gjeldsbyrde og nødvendige utgifter til bolig, medisiner og mat, når søkerens økonomiske situasjon vurderes. I utgangspunktet er det allerede anledning til å vurdere disse forholdene innenfor dagens ordlyd, men som redegjort for gjøres dette sjeldent i praksis. Det foreslås at disse områdene særlig nevnes i Statens Sivilforvaltnings rundskriv om fri rettshjelp SRF-1/2017. Dette nødvendiggjør en endring av rundskrivet. Det er studentgruppens syn at denne løsningen er best egnet til å sikre de motstridene hensynene som rettshjelpsordningen søker å balansere.

6.6 Oppsummering av anbefalinger

- Studentgruppen anbefaler at inntektsgrensene økes og knyttes til folketrygdens grunnbeløp. Det foreslås at inntektsgrensen settes til 4G for enslige og 6G for ektefeller og samboende med felles økonomi.
- Studentgruppen anbefaler at inntekts- og formuesgrensene inntas i ny bestemmelse i rettshjelploven.
- Studentgruppen anbefaler en ordning med fratrekk på $\frac{1}{2}$ G per barn under 18 år fra søkerens beregningsgrunnlag, oppad begrenset til 2,5 G.
- Studentgruppen anbefaler at det åpnes for unntak for økonomisk identifikasjon mellom ektefeller og andre som lever sammen når saken gjelder disse personene innbyrdes, eller der det i andre særlige tilfeller er rimelig.
- Studentgruppen anbefaler at formuesgrensen settes til 1G. Det anbefales samtidig at det foretas endringer i Statens Sivilrettsforvaltnings Rundskriv om fri rettshjelp, med den virkning at bil og fritidsbolig av vanlig verdi ikke inngår i beregningsgrunnlaget.

- Studentgruppen anbefaler at egenandelene ved fri sakførsel graderes, samt at det innføres gradert tak for egenandelene.
- Studentgruppen anbefaler at foretas endringer i Statens Sivilrettsforvaltnings Rundskriv om fri rettshjelp, hva gjelder tolkning og praktisering av dispensasjonsbestemmelsen i rhjl. §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd.

7. Prioriterte områder eller skjønnsmessig vurdering?

I henhold til mandatet skal studentgruppen vurdere modellen for valg av hvilke sakstyper det skal gis fri rettshjelp i. Skal dagens ordning med prioriterte områder videreføres, eller skal en konkret skjønnsmessig vurdering gjeninnføres?

Studentgruppen har sett på den historiske utviklingen i vår egen rettshjelpsordning, i tillegg til å se hen til hvordan dette gjennomføres i andre nordiske land. I dette arbeidet har det vært særlig viktig for studentgruppen at lovens formål gjennomføres gjennom ordningen, og at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser. Hvilke vurderinger som ligger til grunn for hvilke typer saker som innvilge fris rettshjelp, er i kjernen av dette. Det må derfor vurderes hvilken vurderingsmodell som på best måte ivaretar dette.

7.1 Historisk overblikk fra 1960-tallet frem til i dag

Før rettshjelploven trådte i kraft fulgte reglene om fritt rettsråd av rundskriv av 11. november 1962.¹⁶⁷ Fritt rettsråd ble innvilget dersom søkeren hadde et økonomisk behov, juridisk bistand var nødvendig, og det var rimelig at det offentlige betalte. Til vilkåret om økonomisk behov var det knyttet inntekts- og formuesgrenser. Selv om disse grensene var overskredet, kunne fritt rettsråd innvilges dersom særlige grunner forelå. Vurderingen forutsatte et visst skjønn.¹⁶⁸ Det ser ikke ut til at man skilte mellom sakstyper.

De viktigste reglene om fri sakførsel var samlet i justisdepartementets rundskriv av 15. oktober 1969.¹⁶⁹ Fri sakførsel ble innvilget etter en skjønnsmessig totalvurdering. Viktige

¹⁶⁷ Se rundskriv om fritt rettsråd av 11. november 1962 med senere endringer i rundskriv av 5. november 1964, 4. februar 1970, 9. juni 1975 og 17. august 1977. Drøftet i NOU 1976:38, s. 15-16 og Ot.prp.nr. 35 (1979–1980), kap. 3.1, s. 8-9.

¹⁶⁸ Se NOU 1976:38 s. 16.

¹⁶⁹ Se Rundskriv fra Justisdepartementet om fri sakførsel av 15. oktober 1969, Jnr. 8850/69 A-B. Drøftet i Ot.prp.nr.35 (1979–1980) på s. 10.

momenter i totalvurderingen var søkerens behov for økonomisk støtte, om saken var prosedabel, sakens art, motpartens styrke, om saken var av prinsipiell interesse og om det var rimelig at det offentlige betalte. Det var ikke faste inntekts- og formuesgrenser.¹⁷⁰

I tillegg fantes enkelte særhjemler for å innvilge fri sakførsel uten behovsprøving i saker om militærnekt,¹⁷¹ overprøving av administrative tvangsinngrep,¹⁷² og umyndiggjøring.¹⁷³

7.1.1 Rettshjelploven av 1980: Skjønnsmessig totalvurdering

Rettshjelploven av 1980 var i stor grad en kodifisering og videreføring av overnevnte rettstilstand.

Reglene om fritt rettsråd i rettshjelploven skilte opprinnelig ikke saksområder. Ved fritt rettsråd var det økonomisk behovsprøving for alle sakstyper. Fritt rettsråd kunne gis selv om inntekts- og formuesgrensene var overskredet når «særlige forhold» gjorde det «rimelig» etter dispensasjonsbestemmelsen i § 10 første ledd. I tillegg til økonomiske vilkår, var det krav om at fritt rettsråd var nødvendig og at det var rimelig at det offentlige betalte.¹⁷⁴

Reglene om fri sakførsel i rettshjelploven skilte mellom saker med økonomisk behovsprøving og saker uten økonomisk behovsprøving.

¹⁷⁰ Se Ot.prp.nr.35 (1979–1980) på s. 10.

¹⁷¹ Se lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste. Ot.prp.nr.35 (1979–1980) på s. 11-12 og 68-69.

¹⁷² Se lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål kap. 33. Ot.prp.nr.35 (1979–1980) på s. 11-12 og 68-69.

¹⁷³ Fri sakførsel ble innvilget uten behovsprøving i ankesak for den som var begjært umyndiggjort, men ikke i førsteinstansen (vergemålsretten). Se Ot.prp.nr.35 (1979–1980) på s. 11-12 og 68-69. Umyndiggjøringsloven er senere opphevet av vergemålsloven, og uttrykket «umyndiggjort» er erstattet av «fratatt rettslig handleevne».

¹⁷⁴ Opprinnelig rettshjelplov § 13: "Fritt rettsråd gis til den som oppfyller de økonomiske vilkår i § 8 jfr. § 10, med mindre det kan antas at fritt rettsråd ikke er nødvendig, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter slik bistand". Vilårene drøftes i Justis- og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. III.2 s. 22-23.

I reglene om saker med økonomisk behovsprøving videreførte rettshjelploven hovedregelen om at fri sakførsel skulle innvilges etter en skjønnsmessig totalvurdering.¹⁷⁵ Etter hovedregelen skulle fri sakførsel gis når søkeren fylte de økonomiske vilkår,¹⁷⁶ og fylkesmannen etter en samlet vurdering fant det rimelig. Altså skulle det foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering.¹⁷⁷ Ved totalvurderingen skulle det ifølge loven legges særlig vekt på sakens art, søkerens muligheter for å vinne fram, og om saken hadde prinsipiell interesse.¹⁷⁸ Fri sakførsel kunne gis selv om inntekts- og formuesgrensene var overskredet når «særlige forhold» gjorde det «rimelig», jf. .¹⁷⁹

Loven ga også fri sakførsel etter økonomisk behovsprøving i enkelte positivt definerte sakstyper, nemlig i saker om familie og barn,¹⁸⁰ erstatning for personskade eller tap av forsørger,¹⁸¹ husleie,¹⁸² og arbeidsforhold.¹⁸³ For disse sakstypene var regelen at retten «skal innvilge søknad om fri sakførsel ... såfremt den ikke finner det unødvendig med bistand fra

¹⁷⁵ Opprinnelig rettshjelplov § 17. Vilåarene drøftes i Justis og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, s. 35-39. Kompetansen til å innvilge fri sakførsel etter denne bestemmelsen var lagt til fylkesmannen.

¹⁷⁶ Opprinnelig rettshjelplov § 8 (inntekts- og formuesgrenser) jamfør 10 (unntak fra inntekts- eller formuesgrensen). Fri sakførsel kunne gis selv om inntekts- og formuesgrensene i § 8 var overskredet når «særlige forhold» gjorde det «rimelig», jamfør § 10 første ledd.

¹⁷⁷ Momentene i helhetsvurderingen drøftes i Justis og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, s. 35-39.

¹⁷⁸ Opprinnelig rettshjelplov § 17 annet ledd.

¹⁷⁹

¹⁸⁰ Opprinnelig rettshjelplov § 18 første ledd nr. 1.

¹⁸¹ Opprinnelig rettshjelplov § 18 første ledd nr. 2.

¹⁸² Opprinnelig rettshjelplov § 18 første ledd nr. 3.

¹⁸³ Opprinnelig rettshjelplov § 18 første ledd nr. 4.

advokat i saken, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.»¹⁸⁴ For disse sakstyper viste ikke loven til en skjønnsmessig totalvurdering. I vurderingen kunne det nok likevel anvendes et visst skjønn.¹⁸⁵

For saker om umyndiggjøring i vergemålsretten, var det en egen bestemmelse om at fri sakførsel kunne innvilges dersom det var nødvendig, selv om de økonomiske vilkår ikke var oppfylt.¹⁸⁶ For trygdesaker var det en egen bestemmelse om at fri sakførsel kunne innvilges ved behov, forutsatt at det var nødvendig, og at det var rimelig at det offentlige betalte.¹⁸⁷

Opprinnelig ga rettshjelploven fri sakførsel uten behovsprøving i enkelte forhåndsdefinerte sakstyper,¹⁸⁸ nemlig saker om militærnekt,¹⁸⁹ overprøving av administrative tvangsinngrep,¹⁹⁰ søksmål anbefalt av sivilombudsmannen,¹⁹¹ umyndiggjøring,¹⁹² tvang overfor rusavhengige

¹⁸⁴ Opprinnelig rettshjelplov § 18 annet ledd: «Retten skal innvilge søknad om fri sakførsel etter denne paragraf såfremt den ikke finner det unødvendig med bistand fra advokat i saken, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.»

¹⁸⁵ Se Justis og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. IV.4.1 s. 40-41.

¹⁸⁶ Opprinnelig rettshjelplov § 20 første ledd. Se Justis- og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. IV.4.3 s. 42.

¹⁸⁷ Opprinnelig rettshjelplov § 22 første ledd jamfør annet ledd. De økonomiske vilkår nevnes ikke i bestemmelsens første eller andre ledd, men det skulle foretas en behovsprøving ifølge Justis- og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. IV.5 s. 43.

¹⁸⁸ Om fri sakførsel i saker uten behovsprøving i opprinnelig rettshjelplov, se Justis- og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. II.3.3 s. 11, pkt. 4.2 s. 42, 4.3 s. 42.

¹⁸⁹ Paragraf 19 nr. 1.

¹⁹⁰ Paragraf 19 nr. 2.

¹⁹¹ Paragraf 19 nr. 3.

¹⁹² Paragraf 20 andre ledd: «I ankesak etter umyndiggjøringsloven § 15 skal retten av eget tiltak og uten behovsprøving gi partene fri sakførsel». Bestemmelsen tilsvarende tidligere regel i umyndiggjørelsesloven § 17, se Justis- og politidepartementets Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980, pkt. IV.4.3 s. 42.

(edruskapsvern),¹⁹³ barnevern i nemndbehandling,¹⁹⁴ og tvang med videre i psykisk helsevern.¹⁹⁵ For disse sakstypene skulle det ikke foretas en skjønnsmessig totalvurdering. Loven utvidet gruppen sakstyper som fikk fri sakførsel uten behovsprøving noe i forhold til rettstilstanden før rettshjelploven.

7.1.2 Dispensasjonsadgangen i 1980-ordningen

Fritt rettsråd ble innvilget etter en skjønnsmessig totalvurdering etter rettshjelpsloven § 13, og det ble ikke skilt mellom ulike sakstyper. Loven hadde dermed ikke en saklig dispensasjonsbestemmelse for fritt rettsrådssaker.

I fri sakførselsaker, som ikke var blant de positivt angitte sakstyper, kunne fri sakførsel gis dersom søkerens inntekt og formue var under fastsatte grenser og «fylkesmannen etter en samlet vurdering finner det rimelig».¹⁹⁶ Loven bestemte at «Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, søkerens muligheter for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse». Vi ser her at det for fri sakførselsaker ikke var et klart skille mellom prioriterte saker og saklig dispensasjon i uprioriterte saker, slik det er i dag.

7.1.3 Lovendringene i 1984: I retning av prioriterte områder

Etter at rettshjelploven trådte i kraft, økte utgiftene til fri rettshjelp betydelig.¹⁹⁷

Utgiftsøkningen skyldes særlig fire forhold. For det første ble den offentlige salærsats hevet i 1980. For det andre ble økonomiske grenser for rett fri rettshjelp oppjustert i 1981. For det

¹⁹³ Opprinnelig rettshjelplov § 22 tredje ledd nr. 1.

¹⁹⁴ Opprinnelig rettshjelplov § 22 tredje ledd nr. 2. Nå gjeldende rettshjelplov § 17 tredje ledd nr. 2.

¹⁹⁵ Opprinnelig rettshjelplov § 22 tredje ledd nr. 3.

¹⁹⁶ rhjl. § 17 annet ledd

¹⁹⁷ Se Ot.prp.nr.57 (1983–1984), kap. 1, s. 1. St.meld. nr. 25 (1999-2000) kap. 2.4 s. 13. St.meld. nr. 26 (2008-2009) kap. 1.2.2 s. 7.

tredje ble den enkelte rettshjelpsytelse dyrere enn antatt. For det fjerde reduserte egenandelene det offentliges utgifter mindre beregnet.¹⁹⁸

For å redusere rettshjelputgiftene mente departementet det var nødvendig med tilstramminger, inkludert skjerping av de materielle vilkårene for fri rettshjelp.¹⁹⁹ Flertallet i justiskomiteen var enige.²⁰⁰ Innstrammingene ble vedtatt i 1984.²⁰¹

Ved lovendringene i 1984 ble det i vilkårene for fritt rettsråd innført et skille mellom prioriterte saker og uprioriterte saker.²⁰² I vilkårene for fritt rettsråd i § 13, ble prioriterte saker plassert i første ledd og uprioriterte saker i annet ledd, slik:

“I saker som nevnt i §18 første ledd og i trygde- og pensjonssaker, kan fritt rettsråd gis til den som oppfyller de økonomiske vilkår i §8, jamfør §10, når dette kan antas nødvendig og det er rimelig at det offentlige yter slik bistand.

I andre saker enn nevnt i første ledd, skal det som regel ikke gis fritt rettsråd. Når de økonomiske vilkår er oppfylt, kan fritt rettsråd i slike saker likevel gis når det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige betaler for bistanden.”

For både prioriterte- og uprioriterte fritt rettsrådssaker gjaldt krav om økonomisk behov og at det var rimelig at det offentlige betalte. Altså var det i reglene om fritt rettsråd nå et skille

¹⁹⁸ Se Ot.prp.nr.57 (1983–1984), kap. 1, s. 1. St.meld. nr. 25 (1999-2000) kap. 2.4 s. 13. St.meld. nr. 26 (2008-2009) kap. 1.2.2 s. 7.

¹⁹⁹ Se Ot.prp.nr.57 (1983–1984), kap. 1, s. 1 flg. Drøftet i St.meld. nr. 25 (1999-2000) kap. 2.4 s. 13. St.meld. nr. 26 (2008-2009) kap. 1.2.2 s. 7.

²⁰⁰

²⁰¹ Se Innst. O. nr. 10 (1984-85). Drøftet i St.meld. nr. 25 (1999-2000) kap. 2.4 s. 13. St.meld. nr. 26 (2008-2009) kap. 1.2.2 s. 7 og endringslov 21. desember 1984 nr. 97, i kraft 1. februar 1985 iflg. res. 21. desember 1984 nr. 2058.

²⁰² Ny § 13 annet ledd.

mellom prioriterte saker med økonomisk behovsprøving,²⁰³ og uprioriterte saker med økonomisk behovsprøving.²⁰⁴ For både prioriterte- og uprioriterte saker skulle det foretas en skjønnsmessig totalvurdering. Men den skjønnsmessige vurderingen var langt strengere i de uprioriterte sakene.

Fritt rettsråd ble etter lovendringene i 1984 som hovedregel kun gitt i prioriterte saker om familieforhold, erstatning for personskade eller tap av forsørger, husleie, oppsigelse eller avskjed i arbeidsforhold, og trygd- og pensjon.²⁰⁵

I uprioriterte fritt rettsrådssaker, som utgjorde de resterende sakstyper, skulle det som hovedregel ikke gis fritt rettsråd. I de uprioriterte sakene skulle det foretas en skjønnsmessig «samlet vurdering».

Ved innføringen av kategorien uprioriterte sakstyper tok man sikte på «en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd.» Departementet uttalte om bestemmelsen om fritt rettsråd i uprioriterte sakstyper at:

“Paragrafens annet ledd tar generelt sikte på en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd i saker som ikke går inn under første ledd. Utgangspunktet er at det som regel ikke skal gis fritt rettsråd i slike saker, men at det kan gjøres unntak når det aktuelle problem åpenbart har så stor velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige betaler for bistanden. Det er vanskelig å angi skjønnsmomenter som kan dekke alle situasjoner. Utgangspunktet må imidlertid være at det bare er i saker av personlig art, hvor interesser av stor

²⁰³ Ny § 13 første ledd.

²⁰⁴ Ny § 13 annet ledd

²⁰⁵ Rettshjelploven § 13 nytt første ledd jamfør § 18 føreste ledd.

velferdsmessig betydning for den enkelte står på spill, at det kan være aktuelt å innvilge fritt rettsråd.»²⁰⁶

I 1988 ble utlendingssaker tatt inn som prioritert område uten økonomisk behovsprøving både under reglene om fritt rettsråd og fri sakførsel.²⁰⁷

Bestemmelsene omfattet saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse og asylsaker.²⁰⁸ Lovendringen skjedde i forbindelse med ny utlendingslov.²⁰⁹ Bakgrunnen for lovendringen fremgår av utlendingslovens forarbeider.²¹⁰ Utvalget mente at enkelte utlendingssaker innebærer et «særlig rettshjelpsbehov» og at det står «vitale interesser på spill for den enkelte utlending».²¹¹ Etter departementets oppfatning var det «behov for enkelte særregler som favoriserer utlendinger ved vedtak etter utlendingsloven på grunn av den avgjørende betydning vedtaket har for deres adgang til å kunne være i landet og på grunn av de spesielle problemer en utlending får som følge av språkproblemer og manglende kjennskap til norske forhold».²¹²

I reglene om fritt rettsråd var det nå tre kategorier: prioriterte saker uten behovsprøving, prioriterte saker med behovsprøving, og uprioriterte saker med behovsprøving.

²⁰⁶ Se Ot.prp.nr.57 (1983–1984), pkt. 8. s. 9.

²⁰⁷ Inn tatt i rettshjelploven som henholdsvis nytt første ledd i § 13, og § 19 nytt nr. 4, ved lov 24. juni 1988 nr. 64 (utlendingsloven), i kraft 1. januar 1991 iflg. res. 21. des 1990 nr. 1017.

²⁰⁸ Se utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64, § 34 første ledd (loven er opphevet).

²⁰⁹ Utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 (opphevet).

²¹⁰ Se NOU 1983:47 Ny fremmedlov; Ot.prp.nr.46 (1986–1987) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

²¹¹ Se NOU 1983:47, sitert i Ot.prp.nr.46 (1986–1987) pkt. 6.7, s. 166

²¹² Ot.prp.nr.46 (1986–1987) pkt. 6.7 s. 166.

I 1994 kom saker om tvangstiltak ved allmenfarlige smittsomme sykdommer inn i loven som prioritert sakstype med fri sakførsel uten behovsprøving.²¹³

I 2003 ble det tatt inn to nye prioriterte sakstyper uten økonomisk behovsprøving – fritt rettsråd i saker om erstatning i anledning urettmessig straffeforfølgning²¹⁴ og fri sakførsel til barn som får oppnevnt advokat av retten i barnefordelingssaker.²¹⁵

7.1.4 Dispensasjonsadgangen etter 1984-ordningen

Saklig dispensasjon i uprioriterte fritt rettsrådssaker kunne gis dersom søkerens inntekt og formue var under fastsatte grenser og «det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige betaler for bistanden».²¹⁶

I fri sakførselsaker som ikke var blant de positivt angitte sakstyper kunne fri sakførsel gis dersom søkerens inntekt og formue var under fastsatte grenser og «fylkesmannen etter en

²¹³ Tatt inn i rettshjelploven som § 22 tredje ledd nr. 4, ved lov 5. august 1994 nr. 55 (smittevernloven), i kraft 1. januar 1995 ifølge res. 5. aug 1994 nr. 790. Bestemmelsen endret paragraftall til § 17 tredje ledd nr. 4 ved lov 15. april 2005 nr. 17, i kraft 1. januar 2006 iflg. res. 15 april 2005 nr. 339. Advokat for den smittede møter hos Smittevernemnda (som kan fatte tvangsvedtak), og eventuelt hos tingretten (som kan overprøve tvangsvedtak), se smittevernloven §§ 5-7 og 5-9.

²¹⁴ Inntatt som nytt annet punktum i § 13 første ledd, ved endringslov av 10. januar 2003 nr. 3, i kraft 1. jan 2004 iflg. res. 12. des 2003 nr. 1471. Lovendringen skjedde i forbindelse med endringer i straffeprosessloven, se NOU 1996:18 Erstatning i anledning strafforfølgning; Ot.prp.nr.77 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (erstatning etter strafforfølgning), s. 74-75 og 84-85. Bestemmelsen svarer til dagens rettshjelplov § 11 første ledd nr. 3.

²¹⁵ Inntatt som § 21 annet ledd ved endringslov 20 juni 2003 nr. 40, i kraft 1. april 2004 iflg. res. 20. juni 2003 nr. 728. Bestemmelsen svarer til dagens rettshjelplov § 16 første ledd nr. 6.

²¹⁶ Se § 13 andre ledd.

samlet vurdering finner det rimelig».²¹⁷ Loven bestemte at «Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkerens personlige og velferdsmessige forhold, hans mulighet for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse». Vi ser her at for fri sakførselsaker ga lovendringene i 1984 ikke enda et helt klart skille mellom prioriterte saker og saklig dispensasjon i uprioriterte saker.

Ett skritt i retning av en klarere bestemmelse om saklig dispensasjon i ikke-prioriterte behovsprøvde fritt rettsrådssaker, kom i 1995.²¹⁸ Etter § 17 andre ledd skulle fri sakførsel da «bare gis når søkeren oppfyller de økonomiske vilkår i §8, jf. §10, og det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp».²¹⁹

7.1.5 Lovrevisjonen i 2005

I 2005 ble det foretatt flere systematiske og materielle endringer i rettshjelploven.²²⁰ Bakgrunnen for lovrevisjonen var vurderinger i Ot.prp.nr.91 (2003–2004).²²¹ Formålet med endringene var blant annet å redusere skjønnsutøvelsen i vilkårene for fri rettshjelp.²²² Dette skulle føre til et mer oversiktlig regelverk, økt forutberegnelighet og raskere og mindre ressurskrevende saksbehandling.²²³

For både fritt rettsråd og fri sakførsel ble det innført en klarere inndeling i prioriterte saker uten behovsprøving, prioriterte saker med behovsprøving, og uprioriterte saker med

²¹⁷ Se § 17 andre ledd.

²¹⁸ Ved endringslov 15 september 1995 nr. 62, i kraft 1 jan 1997 iflg. res. 20 des 1996 nr. 1152

219

²²⁰ Ved endringslov 15. april 2005 nr. 17, i kraft 1. januar 2006, iflg. res. 15. april 2005 nr. 339.

²²¹ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.

²²² Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 1 s. 5, pkt. 12 s. 42, pkt. 9.1.1 s. 29.

²²³ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 1 s. 5, pkt. 12 s. 42, pkt. 9.1.1 s. 29.

behovsprøving. I prioriterte saker uten behovsprøving var det kun krav til sakstype. I prioriterte saker med behovsprøving var det krav til søkers inntekt og formue, men ingen skjønnsmessig totalvurdering. I uprioriterte saker med behovsprøving var det, i tillegg til de økonomiske vilkår, et skjønnsmessig vilkår om at «saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad».²²⁴

Innføringen av nye prioriterte sakstyper i 2005 var ikke ment som en utvidelse av rettshjelplovens saklige dekningsområde.²²⁵ Reglene om fritt rettsråd i prioriterte sakstyper med økonomisk behovsprøving fikk to nye sakstyper:²²⁶ saker om rett til felles bolig og innbo ved opphør av husstandsfellesskap²²⁷ og saker om voldsoffererstatning.²²⁸

Reglene om fritt rettsråd i prioriterte sakstyper uten behovsprøving fikk fem nye sakstyper: saker om tvangsekteskap, saker om barnevern, voldsoffersaker, saker med vernepliktige i førstegangstjeneste i alle sakstyper der andre søkere kan få fritt rettsråd etter økonomisk behovsprøving (fritt rettsråd i prioriterte saker med behovsprøving), og rett for fornærmede til konsultasjon før anmeldelse eller ved mishandling fra nærstående.²²⁹

Reglene om fri sakførsel i prioriterte sakstyper med økonomisk behovsprøving fikk én ny sakstype: trygdesaker.²³⁰

²²⁴

²²⁵ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 1 s. 5.

²²⁶ Ved lov 15. april 2005 nr. 17, i kraft 1. januar 2006, iflg. res. 15. april 2005 nr. 339.

²²⁷ Någjeldende rettshjelplov § 11 annet ledd nr. 2.

²²⁸ Någjeldende rettshjelplov § 11 annet ledd nr. 6.

²²⁹ Någjeldende rettshjelplov § 11 første ledd, henholdsvis nr. 7, 2, 4, 5 og 6.

²³⁰ Någjeldende rettshjelplov § 17 første ledd. Opprinnelig rettshjelplov § 22 første ledd sa at «Fri sakførsel kan av eget tiltak gis av vedkommende forvaltningsorgan» i trygdesakene spesifisert i første ledd nr. 1 og 2. Paragraf 22 andre ledd spesifiserte da at, «Fri sakførsel etter første ledd gis ikke dersom vedkommende forvaltningsorgan finner at bistand fra advokat ikke er nødvendig, eller at det ikke er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i

I 2015 ble saker om barnebertføring til Norge tatt inn som prioritert sakstype med fri sakførsel med økonomisk behovsprøving.²³¹

I 2017 ble saker om tvunget psykisk helsevern tatt inn i reglene om fritt rettsråd som et prioritert område uten økonomisk behovsprøving.²³² Rettsrådet gjelder klage til fylkesmannen over vedtak om undersøkelse og behandling uten samtykke, som for eksempel saker om tvangsmedisinering. Lovendringen skjedde i forbindelse med endringer i psykisk helsevernloven i retning av økt selvbestemmelse og rettssikkerhet for pasienter.²³³

7.1.6 Dispensasjonsadgangen etter 2005-ordningen

De saklige dispensasjonsbestemmelsene for fritt rettsråd og fri sakførsel i henholdsvis § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd, var likelydende:

“I andre saker kan det unntaksvis innvilges fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med sakfeltene i første og annet ledd.”

Bestemmelsene viser at saklig dispensasjon i uprioriterte fritt rettsrådsaker og uprioriterte fri sakførselsaker unntaksvis kunne gis dersom søkerens inntekt og formue var under fastsatte grenser og «saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad». Vilkåret om at «saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad», viser til en skjønnsmessig vurdering. Loven

saken». Trygdesaker ble gjort prioritert med økonomisk behovsprøving ved endringslov 15. april 2005 nr. 17, i kraft 1. januar 2006 iflg. res. 15. april 2005 nr. 339, som endret paragraftall 22 til 17.

²³¹ Någjeldende rettshjelplov § 16 andre ledd. Inn tatt ved endringslov 18. desember 2015 nr. 126, i kraft 1. januar 2016 iflg. res. 18 des 2015 nr. 1625.

²³² Inn tatt som § 11 første ledd ny nr. 8, ved endringslov 10. februar 2017 nr. 6, i kraft 1. juli 2017 iflg. res. 10. februar 2017 nr. 146.

²³³ Se Prop.147 L (2015–2016) Endringer i psykisk helsevernloven mv. (økt selvbestemmelse og rettssikkerhet), særlig pkt. 12, s. 44-47; NOU 2011:9 Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet (Paulsrud-utvalget).

bestemmer at det ved den skjønsmessige vurderingen skal legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakstypene.

7.2 Komparative perspektiver

7.2.1 Finland

Finlands rettshjelpsordning har en modell som baserer seg på en vurdering av den konkrete saken. Med noen få unntak gis rettshjelp i alle sakstyper. Tildelingen av hjelp baserer seg på det generelle, skjønsmessige kriteriet i rettshjelpsloven (5.4.2002/257) § 1.²³⁴

“§1. De allmänna förutsättningarna för rättshjälp och rättshjälpens innehåll

Den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken beviljas rättshjälp med statlig finansiering.

Rättshjälp omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som bestäms i denna lag.²³⁵ ”

Det blir ikke gitt rettshjelp i saker av liten betydning for søkeren, der det er klart at det ikke er proporsjonalt mellom nytteverdien for søkeren og det som kan oppnås. Det gis heller ikke rettshjelp i saker der det vil være prosessmisbruk å føre saken. Finland har en maksgrense på 100 timer. All rettshjelp i den finske ordningen er behovsprøvd.²³⁶

²³⁴ Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008-2009) «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?» Jon T. Johnsen. Utredning avgitt 14. oktober 2008. side 36

²³⁵ Rettshjelpsloven, 5.4.2002/257, § 1

²³⁶ St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.2.

7.2.2 Sverige

Utgangspunktet i den svenske rettshjelpsordningen er at det kan gis rettshjelp i alle sakstyper som ikke er uttrykkelig unntatt i loven²³⁷. Eksempler på saker som er unntatt er; gjeldssanering, utfylling av søknader og oppstilling av testament.²³⁸ Ordningen har også en begrensning på en minstesum av sakens økonomiske verdi. Mer om dette viser jeg til JOUens kapittel 6, punkt 6.4.1. Rettshjelp i den svenske ordningen blir som hovedregel bare gitt til privatpersoner. All hjelp er behovsprøvd.

Ved vurdering av om rettshjelp skal innvilges er grunnvilkåret at søkeren sitt behov for juridisk hjelp ikke kan dekkes på annen måte enn ved offentlig rettshjelp og at art og betydning av saken om omstendighetene ellers gjør det rimelig at staten medvirker til dekning av kostnadene²³⁹.

§8. Rättshjälp får beviljas endast om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.²⁴⁰

Etter en lovrevisjon i 1997 var den offentlige rettshjelpsordninga i Sverige gjort subsidiær private rettshjelpsforsikringer. Som hovedregel blir det ikke gitt offentlig betalt rettshjelp dersom søkeren har, eller burde ha, tegnet rettshjelpsforsikring.²⁴¹

²³⁷ St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.3.

²³⁸ Rättshjälpslag (1996:1619), § 10

²³⁹ St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.3.

²⁴⁰ Rättshjälpslag (1996:1619), § 8

²⁴¹ St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.3.

7.2.3 Danmark

I Danmark deles ordningen inn i trinn. I trinn én har alle krav på gratis rettshjelp. På trinn to og tre blir rettshjelp gitt i saker såfremt saksforholdet ikke uttrykkelig er unntatt i loven. Unntak er gjort for siktede eller tiltalte i straffesaker, spørsmål som hovedsakelige er av næringskarakter, saker om gjeldssanering og saker som er til behandling hos en forvaltningsstyresmakt eller en offentlig godkjent klagenemnd.²⁴²

I saker som skal behandles for domstolene blir det gitt hjelp i alle typer saker, med noen avgrensninger. I vurderingen om det er rimelig at det offentlige dekker kostnadene så er det sentralt hvor viktig saken er for søkeren, utsikten for at saken fører frem, verdien av tvistegjenstanden, forventa sakskostnader og behovet til å få behandlet tvisten i en offentlig godkjent nemnd.²⁴³ Det gis for eksempel i utgangspunktet ikke fri rettshjelp til næringsdrivende, saker om gjeldssanering og for saksøker i injuriersaker.²⁴⁴ Slik som i den svenske ordningen er rettshjelpa subsidiære private forsikringsordninger.

7.2.4 Den norske ordningen

Den norske rettshjelpsordningen er slik i dag at man har krav på fri rettshjelp innenfor visse sakstyper. Dette er sakstyper som har blitt vurdert til å være av stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte.²⁴⁵ Det gis kun unntaksvis fri rettshjelp i andre sakstyper enn de som er nevnt i loven, jf. ordlyden «unntaksvis.»²⁴⁶ Det saklige dekningsområdet er i ordningen altså positivt avgrenset²⁴⁷.

²⁴² St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.4.

²⁴³ St.meld. nr. 26 (2008-2009), pkt. 3.4.

²⁴⁴ Bekendtgørelse om offentlig retshjelp ved advokater, § 5.

²⁴⁵ Ot.prp. nr.91 (2003-2004), pkt. 9.1.1.

²⁴⁶ Rettshjelploven § 11 (2) og § 16 (3)

²⁴⁷ Ot.prp. nr.91 (2003-2004), s. 54

Utgangspunktet i den norske rettshjelpsordning er dermed motsatt av det man finner i ordningene i Finland, Sverige og Danmark. I disse landene er det, som redegjort for ovenfor, i utgangspunktet slik at det gis rettshjelp i alle sakstyper, basert på en skjønnsmessig vurdering, men med noen unntak. I motsetning til den norske modellen som positivt avgrenser lovens saklige dekningsområde, blir det saklige dekningsområdet avgrenset negativt.

7.3 Studentgruppens vurderinger

7.3.1 Skjønnsmessig modell

Av ytterpunktene for mulige modeller, vil en modell som utelukkende bygger på en skjønnsmessig vurdering av det velferdsmessige behovet, ligge nærmest den opprinnelige ordningen i rettshjelploven før lovendringene i retning av prioriterte områder. En slik skjønnsmessig modell vil kunne ivareta formålet om å «sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning».

Av de nevnte ytterpunktene, er det den skjønnsmessige modellen som harmonerer best med ordningene i Sverige, Danmark og Finland. Nordisk rettsenhet kan være av verdi i seg selv. Videre er det en del som tyder på at andre nordiske land evner å få mer rettshjelp for pengene med ordninger bygget på skjønnsmessige vurderinger av det velferdsmessige behovet.²⁴⁸

Den skjønnsmessige modellen vil gi stor grad av fleksibilitet til å vurdere søkerens individuelle situasjon og til å gi rettshjelp der søkeren har et reelt behov for det.²⁴⁹ En skjønnsmessig regel kan samtidig gi stor mulighet til å avskjære rettshjelp der det ikke foreligger et tilstrekkelig behov eller det er urimelig at det offentlige betaler.²⁵⁰

²⁴⁸ Johnsen, Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?

²⁴⁹ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.2

²⁵⁰ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.2, motsetningsvis

En skjønnsmessig modell vil stille høye krav til myndighetene som skal utøve skjønnnet.²⁵¹ Kompliserte skjønnsmessige vurderinger kan gjøre saksbehandlingen vanskelig, treg og lite effektiv, og føre til betydelig ressursbruk for myndighetene som skal utøve skjønnnet.²⁵²

Videre kan vanskelig skjønnsutøvelse medføre fare for forskjellsbehandling i form av variasjoner i hvilke faktorer som vektlegges og annen form for ulik praktisering innad i og mellom innvilgelsesmyndigheter.²⁵³ På den annen side er det mulig at en skjønnsmessig modell fører til større likebehandling av likeverdige rettshjelpsbehov.²⁵⁴

En skjønnsmessig modell med inkonsekvent praksis og en lite konkret lovbestemmelse kan medføre liten grad av forutberegnelighet for søkere, som kan være et rettssikkerhetsproblem.²⁵⁵ Videre kan en modell basert på skjønnsmessige vurderinger være mindre klar for publikum, og kan muligens før til flere/mange søknader som klart ikke fører frem.²⁵⁶

7.3.2 Modell med prioriterte områder

En ordning som kun bygger på positivt angitte sakstyper ligger fjernt fra den opprinnelige ordningen i rettshjelploven.. En slik modell kan vanskelig ivareta et formål om å «sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning». Selv om en slik ordning har en omfattende katalog med positivt angitte sakstyper, vil det alltid kunne komme saker av stor velferdsmessig betydning som faller utenfor.

²⁵¹ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2

²⁵² Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1

²⁵³ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2

²⁵⁴ Johnsen, Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? s. 85, motsetningsvis

²⁵⁵ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2

²⁵⁶ sml. vurdering av unntaksbestemmelsen i Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 10.4

Videre kan en slik positivt avgrenset modell føre til brudd på Norges internasjonale forpliktelser etter EMK, fordi modellen kan medføre at en person med reelt behov ikke får tilgang til domstolene.²⁵⁷ Derfor vil det med utgangspunkt i en slik modell være avgjørende med en skjønnsmessig dispensasjonsbestemmelse for å harmonere med Norges internasjonale forpliktelser etter EMK.²⁵⁸

En modell med positivt angitt sakstyper uten skjønn kan medføre mindre fleksibilitet til å støtte saker som faller utenfor de positivt angitte sakstypene.²⁵⁹ I en slik modell vil en sak falle innenfor eller utenfor uavhengig av individets økonomiske behov for fri rettshjelp. Stor grad av positivt angitte sakstyper og fravær av skjønn kan samtidig medføre mindre mulighet til å avskjære rettshjelp i saker som faller innenfor de positivt angitte og prioriterte sakstypene.²⁶⁰

På den annen side gir positivt angitte og prioriterte sakstyper saksbehandling som er enklere, raskere, mer effektiv og billigere, fordi det stilles mindre krav til myndighetene som skal vurdere søknadene.²⁶¹ Altså vil det bli ressursbesparelser for myndighetene som skal utøve skjønn.²⁶²

Videre kan positivt angitte og prioriterte sakstyper bidra til å fremme likebehandling og motvirke forskjellsbehandling i form av ulik praktisering mellom innvilgelses-myndigheter.²⁶³

²⁵⁷ Advokatforeningen, Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning pkt. IV.5 s. 19

²⁵⁸ Advokatforeningen, Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning pkt. IV.5 s. 19

²⁵⁹ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.2

²⁶⁰ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.2

²⁶¹ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2, motsetningsvis, 9.1.3

²⁶² Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, motsetningsvis

²⁶³ Ot.prp. nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2, motsetningsvis

På den annen side er det mulig at en modell med positivt angitte prioriterte områder fører til forskjellsbehandling av likeverdige rettshjelpsbehov.²⁶⁴

Positivt angitte saksområder medfører stor grad av forutberegnelighet for søkere,²⁶⁵ og kan dermed bidra til å øke rettssikkerheten til søkere som faller inn under de angitt saksområder.

Positivt angitte saksområder kan også være klargjørende for publikum, og kan medføre færre søknader som klart ikke kan føre frem.²⁶⁶

Positivt angitte saksområder kan også medføre enklere samspill med andre lover.²⁶⁷

7.3.3 Mellomløsning med prioriterte områder og dispensasjonsadgang

I en modell med prioriterte sakstyper vil en skjønnsmessig dispensasjonsbestemmelse gjøre det mulig å innvilge fri rettshjelp i andre saker enn de positivt angitte prioriterte sakstypene i enkelttilfeller.

En ordning som bygger på prioriterte sakstyper, må åpne for saklig dispensasjon i uprioriterte saker for å kunne ivareta et formål om å «sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning». Saklig dispensasjon for uprioriterte saker må nødvendigvis bygge på skjønnsmessige vurderinger. For å ivareta nevnte formål må den skjønnsmessige dispensasjonsadgangen ikke være for snever. Den må harmonere med rettshjelpsordningens formål. Dispensasjonsbestemmelsen er videre avgjørende for at ordningen skal harmonere med Norges internasjonale forpliktelser etter EMK.²⁶⁸

²⁶⁴ Johnsen, Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? s. 85

²⁶⁵ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3

²⁶⁶ sml.vurdering av unntaksbestemmelsen i Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 10.4

²⁶⁷ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.2

²⁶⁸ Advokatforeningen, Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning pkt. IV.5 s. 19

En skjønnsmessig dispensasjonsbestemmelse er viktig for å sikre fleksibilitet og forhindre urimelige utslag av regelverket.²⁶⁹

7.3.4 Studentgruppens anbefaling: Valg av modell

Studentgruppen ser, etter en historisk og komparativ gjennomgang, at det i hovedsak tas to forskjellige utgangspunkter ved utforming av rettshjepsordningene i de nordiske land.

Den første tilnærmingen tar utgangspunkt i en skjønnsmessig vurdering av søkerens behov for nødvendig rettshjelp, mens den andre tilnærmingen er basert på avgrensede sakstyper som kvalifiserer for rettshjelp. Desto færre prioriterte områder man har, jo større behov er det for skjønnsmessig vurdering.

Studentgruppen mener at vi har behov for en mer fleksibel og skjønnsmessig rettshjepsordning, samtidig som det bør være fastsatte prioriterte områder som sikrer forutberegnelighet og brukervennlighet i disse sakstypene. Videre mener vi at borgerne ikke er tjent med å ha en utelukkende skjønnsmessig vurdering av innvilgelse av fri rettshjelp, ei heller en uttømmende lov uten adgang til skjønnsmessige unntaksbestemmelser.

Studentgruppen mener at dispensasjonsbestemmelser med større innslag av skjønn enn dagens ordning er ønskelig. Dette vil føre til at rettshjepsordningens nedslagsfelt blir utvidet sammenlignet med dagens ordning, og i større grad gjennomfører lovens formål og hensynet bak ordningen.

Måten studentgruppen har løst dette på, er å anbefale å beholde prioriterte områder og dessuten utvide disse til også å gjelde andre områder hvor det er et stort rettshjepsbehov. Videre vil den anbefalte endringen i lovens formålsbestemmelse, som angir en mer utførlig og anvendelig formålsbestemmelse, føre til en helhetlig vurdering av de øvrige bestemmelsene i rettshjepsloven. I tillegg anbefaler studentgruppen å utvide dispensasjonsbestemmelsene slik at disse praktiseres videre og mer skjønnsmessig enn i dag.

²⁶⁹ Ot.prp.nr.91 (2003–2004) pkt. 9.1.3

7.4 Dispensasjonsadgangen i rettshjelpsloven

7.4.1 Gjeldende rett

Det følger av rettshjelploven § 11 tredje ledd at:

“I andre saker kan det unntaksvis innvilges fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.”

Rettshjelploven § 16 tredje ledd er tilnærmet likelydende.²⁷⁰

Dispensasjonsadgangen i §§ 11 (3) og 16 (3) er en regel som kan gi krav på rettshjelp i andre sakstyper enn de rettsområdene som står i bestemmelsenes tidligere ledd. For å få innvilget rettshjelp etter denne dispensasjonsregelen oppstiller loven som vilkår at saken “objektivt sett berører søker i særlig sterk grad”.

Ordlyden i bestemmelsen gir anvisning til en streng vurdering, der terskelen er høy for innvilgelse. Ordlyden, “unntaksvis”, peker til en klar hovedregel om at sakstyper utenfor de prioriterte områdene ikke skal innvilges rettshjelp. I tillegg viser ordlyden til en streng skjønnsmessig vurdering, jf. “berører søker i sterk grad”. Leddets siste punktum kan også tolkes slik at den innskrenker anvendelsesområdet til bestemmelsen. Når unntaket allerede er såpass snevert, kan det tenkes at saker som ikke har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd mer eller mindre blir silt bort før det foretas en grundig skjønnsmessig vurdering.

I forarbeidene er det også vist til at § 11 tredje siste punktum har den virkningen at det innsnevrer dekningsområdet til hele bestemmelsen, og at formuleringen kan ha en ønsket silingseffekt med tanke på søknader på fri rettshjelp. I forarbeidene er det uttalt at «en slik

²⁷⁰ Rhj. §16 (3): *I andre saker kan det unntaksvis innvilges fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.*

tilføyelse i loven vil være klargjørende for publikum og medføre færre søknader som ikke kan føre frem.»

I rundskriv om fri rettshjelp fremheves det at § 11 tredje ledd innebærer en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd i andre saker enn de som er positivt nevnt.

271

“Bestemmelsen i § 11 tredje ledd innebærer en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd i andre saker enn de som er positivt nevnt i første og annet ledd. Utgangspunktet er at det som regel ikke skal gis fritt rettsråd i andre saker, med mindre saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Dette vilkåret innebærer at det ikke er tilstrekkelig at søker selv mener å ha et problem av denne karakter. Det stilles krav om at saken mer allment kan antas å berøre folk personlig i særlig sterk grad.

[...]

Rene bagatellsaker kan normalt ikke anses objektivt sett å berøre folk i særlig stor grad.”

Lignende formuleringer finner man i rundskrivets punkt 6.5.2 bokstav e, der det påpekes at siden lovgiver har tatt et bevisst valg når det gjelder hvilke arbeidsrettslige saker som er gjort prioritert, føres det en restriktiv praksis i andre arbeidsrelaterte saker. I forarbeidene til rettshjelpsloven blir det også fremhevet at dette er en streng unntaksregel:

“Når det gjelder rettshjelpslovens saklige dekningsområde, er hovedregelen at det ikke skal innvilges fri rettshjelp i andre saker enn de prioriterte, jamfør punkt 9. For å sikre at en slik regel ikke får urimelige utslag i enkelttilfeller åpner loven for dispensasjon, slik at rettshjelp etter en konkret skjønnsmessig vurdering også kan innvilges i uprioriterte sakstyper, jamfør rettshjelpsloven §§ 13 tredje ledd og 17 annet ledd.”²⁷²

²⁷¹ Rundskriv om fri rettshjelp (SRF-1/2017), pkt. 6.5.1.

²⁷² Ot.prp. nr. 91 (2003-2004), pkt. 10.1

Dagens ordning er slik at det kun unntaksvis kan gis rettshjelp i sakstyper som faller utenfor de prioriterte sakstypene. I tillegg er vurderingen knyttet opp til likheten med de allerede prioriterte sakstypene. Lovens formulering, forarbeider og rundskriv har resultert i en svært snever dispensasjonsadgang.

7.4.2 Praksis

Det kan se ut til at praksis på området har vist til en streng vurdering av unntaksbestemmelsen, og en høy terskel for å innvilge rettshjelp i sakstyper som ikke er prioriterte.

Advokatforeningens rapport, punkt 4:

“Forskning tilsier at det er en relativt høy terskel for å få innvilget fritt rettsråd eller fri sakførsel etter unntaksbestemmelsene. I en forskningsrapport ble søknadsbehandling i tre fylker i 2006/2007 undersøkt, og variasjonene var nokså store. I Oslo og Akershus var innvilgelsesprosenten på 26,4 prosent, i Sogn og Fjordane på 40 prosent og i Finnmark på 55 prosent.”

Det vises i rapporten til en masteroppgave fra 2008 der bruken av unntaksbestemmelsene fra lov om fri rettshjelps økonomiske og materielle grenser blir analysert.²⁷³ I oppgaven ble det vist til at generelt er innvilgelsesprosenten på søknader etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser relativt høy, 38 prosent, men en at det inni disse prosentene er store variasjoner, både basert på hvilken unntaksbestemmelse som vurderes, i sakstypene og geografisk. I analysen ble det oppdaget visse forskjeller mellom fylkene, og at praksis i Oslo og Akershus fremstår som klart strengest.²⁷⁴

²⁷³ Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008)

²⁷⁴ Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp (2008), s. 95-96.

Det kan også være nærliggende å tro at formuleringen om likhet med de prioriterte sakstypene, hindrer enkelte fra å søke fordi de tenker at deres sak ikke har likhet med de prioriterte sakstypene. Dette til tross for at saken har stor velferdsmessig betydning for borgeren. Dette var også noe av tanken med formuleringen av dispensasjonsregelen slik den ser ut i dagens ordning. I forarbeidene ble det poengtert at “en slik tilføyelse i loven vil være klargjørende for publikum og medføre færre søknader som ikke kan føre frem”²⁷⁵. Ut ifra statistikken for fri rettshjelp per 2018 kan det se ut til at søknadene, og innvilgelse av dispensasjon, er i stor grad knyttet opp mot sakstyper som er svært like med de allerede prioriterte områdene.²⁷⁶

I St.meld. nr. 26 (2008-2009) blir det i punkt 9.3.1 sett til Finlandsrapporten,²⁷⁷ som anbefaler en i utgangspunktet skjønnsmessig vurdering, og en vurdering av at det saklige dekningsområdet av ordningen bør dekke mer. For å bøte på dette, ses det på muligheten til å etablere en førstelinjetjeneste, men at det likevel bør gjøres noe utvidelse av saksområdene som omfattes av ordningen. I tillegg påpekes det at den saklige avgrensningen ikke bør være absolutt, men at det er behov for enn skjønnsmessig vurdering i andre typer saker enn de som er prioriterte. Det fremheves at dette er en viktig trygghetsventil i enkeltsaker.

For at en dispensasjonsregel skal kunne fungere som en viktig trygghetsventil i enkeltsaker, er det viktig at den etter tolkningen ikke blir for snever, og at det i praksis ikke blir en for høy terskel å innvilge rettshjelp etter regelen. Studentgruppen mener at dette dessverre er tilfellet etter gjeldende rett, og at dispensasjonsregelen i realiteten ikke fungerer som en sikkerhetsventil i alle typer saker.

Rettskjenningsbehovet i saker av stor velferdsmessig betydning, som mange aktører rapporterer om, er også en indikator på at unntaksbestemmelse praktiseres svært snevert. Den gjennomgående innsnevringen av dekningsområdet til rettshjelpsordningen, og den snevre

²⁷⁵ Ot.prp. nr. 91 (2003-2004), pkt. 10.4.

²⁷⁶ Statistikkskjema for fri rettshjelp (Statistikken fra Statens sivilrettsforvaltning (innhentet fra Fylkesmennene), se vedlegg 3.

²⁷⁷ Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008-2009) «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?» Jon T. Johnsen.

dispensasjonsadgangen, er slik i dagens ordning at lovens formål ikke lenger ivaretas. Det udekkede rettshjelpsbehovet er en konsekvens av, blant annet, en for snever dispensasjonsregel.

7.4.3 Studentgruppens vurdering

Studentgruppen mener at dagens dispensasjonsbestemmelse er for snever og praktiseres for strengt. EMD uttaler at vurderingen av om fri rettshjelp er nødvendig for en rettferdig rettergang, må baseres på den konkrete sak, viktigheten av det som står på spill for søkeren, kompleksiteten i relevant juss og prosess, og om søkeren har kapasitet til å representere seg selv på en tilfredsstillende måte.

Som redegjort for ovenfor i kapittel 4.2.1, uttaler EMD at medlemsstatene kan begrense fri rettshjelp til at visse vilkår må være oppfylt for å kvalifisere. Likevel fremhever EMD blant annet at vurderingen av om fri rettshjelp er nødvendig for en rettferdig rettergang, skal baseres på en konkret vurdering i den konkrete sak. Videre skal det ved vurderingen legges vekt på viktigheten av det som står på spill for søkeren, kompleksiteten i relevant juss og prosess, og om søkeren har kapasitet til å representere seg selv på en tilfredsstillende måte.

Studentgruppen anser det som at dette vurderingstemaet er lite hensyntatt i nåværende dispensasjonsbestemmelse. Med tanke på at så få faller innenfor dispensasjonsbestemmelsen, kan dette tyde på at det ikke blir foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av hver sak.. EMD fremhever videre at konvensjonen skal garantere at rettigheter ikke blir teoretiske eller illusoriske, men at rettighetene er praktiske og effektive, som nevnt i punkt 4.2.1.

Studentgruppen mener at denne uttalelsen har overføringsverdi til dispensasjonsbestemmelsen. Dispensasjonsbestemmelsen i dag gir inntrykk av og skaper en forventning om at det er en reell adgang til å få innvilget fri rettshjelp etter denne bestemmelsen, men det snevre nedslagsfeltet begrenser denne adgangen betydelig

Tolkning av dispensasjonsbestemmelsen

Studentgruppen anbefaler en endring av dispensasjonsbestemmelsene i rhjl. §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd. Endringen går ut på at det i større grad blir lagt føringer på vurderingen av om søker skal få dispensasjon for de økonomiske vilkårene. Etter studentgruppens anbefaling til endring skal det i større grad legges vekt på betydningen den aktuelle saken har for søkeren, søkerens egne forutsetninger, herunder sosiale forhold, og forholdsmessigheten mellom sakens velferdsmessige betydning for søkeren og kostnadene ved behandling av saken. Den anbefalte endringen fjerner også betydningen av om sakstypen ligner de prioriterte saksområdene i loven. Begrunnelsen er at studentgruppen mener at dette momentet ved vurderingen i stor grad ble brukt som en begrensning av hvem som fikk innvilget rettshjelp etter dispensasjonsbestemmelsene, snarere enn et moment i en helhetlig vurdering av hvem som faktisk har et rettshjelpsbehov. Videre vil den anbefalte endringen inkludere en barnets beste-vurdering. Dette ser studentgruppen behov for, ettersom det i mange tilfeller hvor et rettshjelpsbehov melder seg, også vil ha stor betydning for barns situasjon når søkeren har foreldreansvar.

Dispensasjonsbestemmelsen skal også tolkes i lys av rettshjelpslovens formålsbestemmelse, med de endringer som er foreslått av studentgruppen.

Studentgruppens mål med endringen er å utvide dispensasjonsbestemmelsenes nedslagsfelt, slik at flere med et reelt rettshjelpsbehov som ikke faller inn under lovens økonomiske vilkår eller prioriterte saksområder, vil kunne få fri rettshjelp etter unntaksbestemmelsen.

7.4.4 Utvidelse av prioriterte områder

Studentgruppen ønsker å utvide lovens prioriterte områder. Begrunnelsen for dette er at vi mener at det er enkelte saksområder der behovet for fri rettshjelp er like stort som de prioriterte områdene som allerede er innlemmet. Studentgruppen mener at en modell som beholder prioriterte områder, sikrer forutberegnelighet og hindrer vilkårlighet. Videre vil en modell med prioriterte områder være mer tidsbesparende med tanke på saksbehandling, i motsetning til en skjønnsmessig vurdering. Et tilleggsmoment er at en skjønnsmessig vurdering kan gjøre det vanskeligere for søkeren å orientere seg i rettighetslandskapet og søke

om fri rettshjelp. Vi mener at de prioriterte områdene i rettshjelploven må speile det til enhver tid gjeldende rettshjelpbehovet på ulike saksområder.

Bakgrunnen for at vi ønsker å innlemme de foreslåtte prioriterte områdene fremgår av kapittel åtte i denne JOU-en.

7.5 Studentgruppens anbefaling

Studentgruppen forslår å videreføre dagens ordning med prioriterte områder. Studentgruppen foreslår også å inkludere nye prioriterte områder, se kapittel 8. Dette er sakstyper der det allerede er vurdert at det er et særlig behov for rettshjelp. Vurderingen av hvilke sakstyper som skal være prioriterte, er i stor grad sammenfallende med den skjønnsmessige vurderingen som skal foretas for saker som faller utenfor de identifiserte sakstypene.

Ved å videreføre de prioriterte områdene, inkludert de som foreslås tatt inn, vil dette gjøre ordningen mer forutsigbar for borgerne og i større grad sikre likebehandling i disse sakstypene. Ved å ta inn de foreslåtte²⁷⁸ sakstypene vil man i større grad kunne unngå forskjellig praksis og vurderinger av om rettshjelp skal innvilges i sakstyper med særlig rettshjelpsbehov.. Man sikrer i større grad likebehandling på sakstyper der det er et særlig behov for rettshjelp. Dette kan også forenkle saksbehandlingen i en del saker, slik at ikke unødvendig med ressurser brukes i vurderingen av om fri rettshjelp skal innvilges i en del sentrale sakstyper.

Studentgruppen forslår samtidig en oppmykning av dispensasjonsregelen slik at den i større grad enn dagens ordning ivaretar lovens formål. Formuleringen av dagens unntaksbestemmelse gir en for snever vurdering og for høy terskel. I tillegg er vurderingen i stor grad knyttet opp til de allerede prioriterte områdene. Dette kan ha uheldige konsekvenser i konkrete saker der det burde innvilges rettshjelp etter en konkret vurdering, men der sakstypen ikke har likhetstrekk med de prioriterte saksfeltene. I Finlandsrapporten fremheves

²⁷⁸ JOU pkt. 8

arvesaker som et eksempel på et saksfelt der konkrete saker kan være av en slik karakter at det bør innvilges rettshjelp.²⁷⁹ Dette er en sakstype som ikke har klare likhetstrekk med de prioriterte saksfeltene.

Studentgruppens vurdering er at dagens ordning med prioriterte områder bør videreføres, men at flere sakstyper må inkluderes for i større grad å dekke dagens udekkede rettshjelpsbehov og ivareta lovens formål. I tillegg må unntaksbestemmelsens ordlyd endres slik at terskelen senkes, og det blir foretatt en konkret skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak uavhengig av sakstype.

Foreslåtte endringer

- Endre ordlyden i dispensasjonsreglene i loven §§ 11 og 16, slik at terskelen for å innvilge fri rettshjelp senkes.
- Endre ordlyden i dispensasjonsreglene i lovens §§ 11 og 16, slik at den i større grad sikrer en konkret skjønnsmessig vurdering uavhengig av sakstype.
- Ta inn flere prioriterte områder, se utredningens kapittel åtte.

8. Forslag til nye prioriterte saksområder

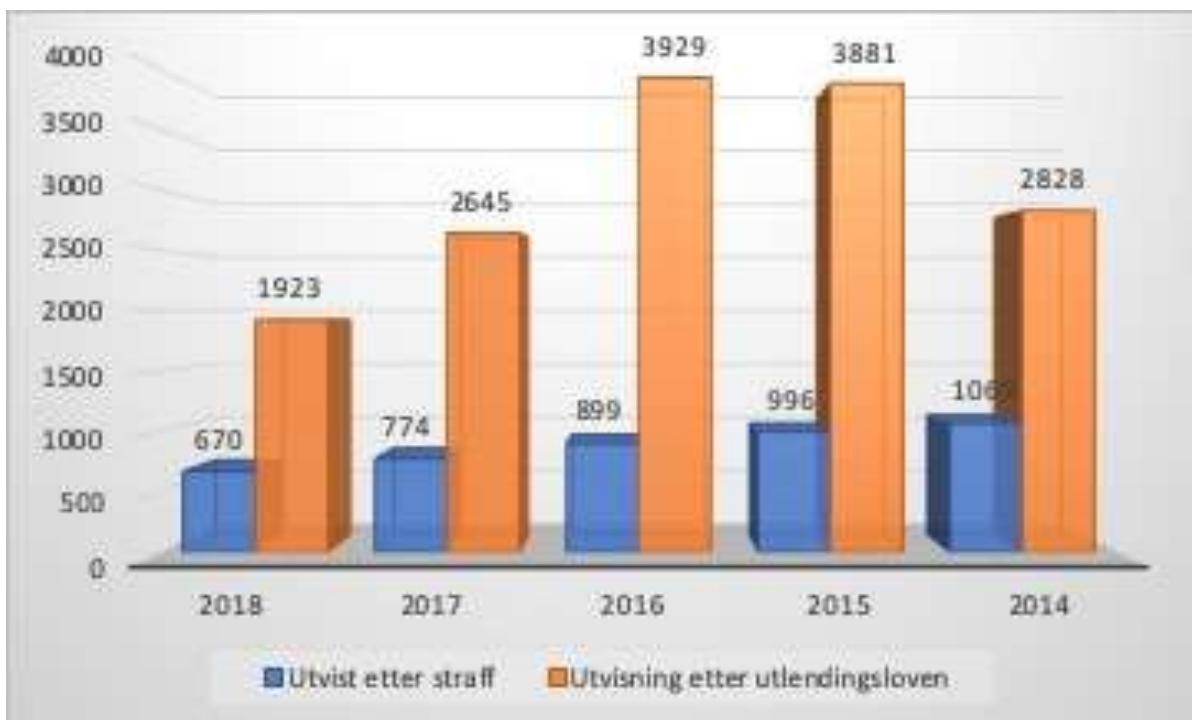
Utvisningssaker ved brudd på straffeloven

Studentgruppen skal, i tråd med mandatet som gjengitt i punkt 1, vurdere om utlendinger som utvises på grunn av brudd på straffeloven skal gis fri rettshjelp.

279 «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?» s. 85

Utvisning er en reaksjon på overtredelse av norsk lovgivning og er hjemlet i utlendingsloven, forkortet utlendl., §§ 66, 67 og 68. Ethvert gyldig oppholdsgrunnlag faller bort hvis man blir utvist.²⁸⁰ Utvisning innebærer at vedkommende ikke lenger får oppholde seg i Norge, ved at man blir beordret til å forlate landet. I tillegg blir man utvist i en fastsatt tid fremover ved at man får et innreiseforbud. Dette kan være for en viss tid eller for resten av vedkommendes liv.

Basert på statistikk fra Utlendingsdirektoratets nettsider²⁸¹ har studentgruppen laget følgende diagram som gir et bilde av behovet for rettshjelp som finnes på dette området:



²⁸⁰ <http://www.frirettshjelpadvokat.org/rettsomraader/7-utlendingssaker/72-utvisning> Lesedato 2.desember 2019

²⁸¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=9> Lesedato 2.desember 2019

Sentrale hensyn bak utvisning er blant annet å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare, og bidra til respekt for norske lover og regler.²⁸²

Departementet påpeker i odelstingsproposisjonen at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser utlendinger som er uønsket på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.²⁸³

Utvisning innebærer et inngrep fra myndighetenes side i personens privatliv og rettslige stilling, og må derfor ha hjemmel i lov.²⁸⁴ Faktiske konsekvenser av utvisningsvedtaket er at utlendingen varig kan bli skilt fra sin familie, sitt nærmiljø og sin arbeidsplass. I ytterste konsekvens kan utvisning medføre at ekteskap går i oppløsning, og at barn mister kontakten med en av sine foreldre. Det kan altså være snakk om store inngrep i menneskers liv, som kan endre dem totalt og for alltid.²⁸⁵

8.1.1 Utvisningsgrunnlagene ved straffbare forhold

Regelverket er slik at sterkere tilknytning til Norge gir større beskyttelse mot utvisning. Vilkårene i loven for å kunne utvise en person med permanent oppholdstillatelse etter utlendl. § 68 er dermed færre, og strengere, enn vilkårene for å utvise en person med midlertidig eller ingen oppholdstillatelse etter utlendl. §§ 67 og 66.

En utlending som har permanent oppholdstillatelse kan utvises dersom vedkommende har vært ilagt straff, har sonet en straff eller er ilagt særreaksjon for et straffbart forhold i utlandet for mindre enn fem år siden. Dette forutsetter imidlertid at strafferammen for tilsvarende lovbrudd i Norge er på mer enn to år i fengsel. For lovbrudd begått i Norge av tilsvarende

²⁸² Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 288

²⁸³ Ibid

²⁸⁴ Jamfør Grunnloven §113

²⁸⁵ Anders Sundsdal: Forholdsmessighetsvurderingen ved utvisning av utlendinger i utlendingsloven §70 i Søvig, Karl Harald (red.) Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten s.264

karakter er utvisningsadgangen, etter sin ordlyd, noe snevrere. Utvisningen må skje senest ett år etter utlendingen har vært ilagt straff, har sonet en straff eller har vært ilagt en særreaksjon for det straffbare forholdet. Dette følger av utlendl. §68 første ledd bokstav a og b.

En utlending med permanent oppholdstillatelse kan også utvises etter å ha overtrådt straffeloven kapittel 18 om terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, eller dersom vedkommende har gitt trygt tilholdssted til en person som han vet har overtrådt bestemmelsene.²⁸⁶

Selv om de fleste av hjemlene for utvisning altså gjelder straffbare forhold, varierer disse mye i alvorlighetsgrad. En utlending som vedtar et forelegg for en narkotikaovertrødelse, risikerer dermed i utgangspunktet å bli utvist i samme grad som en som er dømt for drap eller terrorhandling.

I likhet med utlending som har permanent oppholdstillatelse, gjelder utvisningsadgangen på like vilkår også stort sett for utlending med midlertidig oppholdstillatelse. Hjemlene for hvilke lovbrudd som gir grunnlag for utvisning er imidlertid enda flere: både fordi kravet til strafferamme i hjemmelen er senket, men også fordi det konkret nevnes nye forhold. For eksempel kan utvisning også skje på grunnlag av grovt uaktsomt skattesvik eller en kroppskrenkelse.

Utlending som ikke har oppholdstillatelse, kan utvises etter utlendl. § 66, hvor alvorlighetsgraden av det straffbare forholdet i hjemlene er redusert ytterligere. Grunnlagene for utvisning handler imidlertid også om andre omstendigheter, noe som jo skyldes at utlendinger uten oppholdstillatelse ikke har krav på beskyttelse mot utvisning i samme grad som en med sterkere tilknytning til landet.

²⁸⁶ utlendl. § 68, første ledd, bokstav c.

8.1.1.1. Forholdsmessighetsvurdering

I utvisningssaker skal forvaltningen gjøre en forholdsmessighetsvurdering før de fatter vedtak, jf. utlendl.§ 70, første ledd som lyder:

«En utlending kan ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Forholdsmessighetsvurderingen i utlendl. § 70 er underlagt et rettsanvendelsesskjønn, det vil si at domstolene prøver om utvisning, tatt i betraktning forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Retten skal altså kontrollere om det er rettslig adgang til å utvise vedkommende.²⁸⁷ For utlendingen betyr dette økt rettssikkerhet, i og med at den subjektive vurderingen i utvisningen kan bli vurdert nærmere, selv om det er helt på det rene at de objektive vilkårene i utvisningshjemmelen er oppfylt. Som studentgruppen vil komme tilbake til, avhenger denne økte rettssikkerheten imidlertid av at utlendingen som har fått vedtak om utvisning etter utlendl.§ 66 bokstav b, c eller e, utlendl.§§ 67 og 68 har økonomiske midler til å få forholdsmessighetsvurderingen prøvd i domstolene.

Det nærmere innholdet av vurderingen i utlendingsloven § 70 er utpenslet gjennom rettspraksis, både fra Høyesterett og EMD ut fra EMK artikkel 8(2).²⁸⁸

Utvisning vil i mange tilfeller gripe inn i en rettighet vernet av EMK artikkel 8 om retten til privat- eller familieliv, slik at praksis fra EMD er helt sentral når § 70 skal analyseres. FNs

²⁸⁷ Ibid

²⁸⁸ Anders Sundsdal: "Forholdsmessighetsvurderingen ved utvisning av utlendinger i utlendingsloven §70" i Sjøvig, Karl Harald (red.) Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten. s262

barnekonvensjon artikkel 3 om hensynet til barnets beste og barnekomiteens praksis vil også være relevant, blant annet som følge av henvisningen til «barnets beste» i § 70 første ledd, annet punktum. Som behandlet foran i punkt 4, er begge de nevnte konvensjonene inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven.²⁸⁹

Man kan spørre seg om nyere rettspraksis fra EMD innebærer at terskelen for at et utvisningsvedtak er uforholdsmessig er lavere. Ikke minst med tanke på barnets beste-vurderingen. I Nunez mot Norge var spørsmålet om utvisningen innebar en krenkelse av EMK artikkel 8. Da Høyesterett behandlet saken²⁹⁰, uttalte førstvoterende at dersom utvisning var uforholdsmessig her, hadde han vanskelig for å se for seg når utlendinger som har fått barn med personer som har oppholdstillatelse skal kunne utvises overhodet. EMD kom imidlertid nettopp til at tilfellet innebar en krenkelse av utlendingens rett til familieliv.

8.1.2 Rettshjelp. Gjeldende rett og kritikk av den.

Etter gjeldende rett har bare noen av de utlendingene som utvises, krav på fritt rettsråd. Dette følger av henholdsvis utlendingsloven og av rettshjelploven.

Etter utlendl. § 92 første ledd, første punktum, har utlending som hovedregel rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning, utvisning og tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument. Utlendingsloven §92 første ledd, sier imidlertid i annet punktum at krav på fritt rettsråd ikke gjelder for utvisningssaker etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav b og c, § 67 første ledd bokstav a, b og c, § 68 første ledd bokstav a og b og § 122: Utvisning på grunnlag av brudd på straffeloven eller lignende forhold i utlandet.

²⁸⁹ Ibid

²⁹⁰ Rt. 2009 s. 534 avsnitt 79

Retts hjelploven følger opp dette, og henviser til utlendingsloven § 92 i § 11 første ledd. At utlendingsloven § 92 utelukker saker som gjelder vedtak om utvisning som følge av straffbare forhold, betyr derfor at utgangspunktet er at adressaten av et slikt vedtak ikke har krav på fri retts hjelp. Dispensasjonsbestemmelsene i rhjl. §11 tredje ledd og §16 tredje ledd er, som nevnt i kapittel 7.3, snevre unntaksregler. Utlendingslovens § 92 første ledd annet punktum gir i tillegg uttrykk for at lovgiver allerede har konkludert at retts hjelp ikke bør gis i saker om utvisning etter brudd på straffeloven. Dersom man skulle bruke dispensasjonsadgangen til å innvilge fri retts hjelp i saker der utlendingen er utvist på bakgrunn av en straffbar handling, ville det i praksis være å omgå lovgivers avveining og prioritering av hvem som skal få retts hjelp i utvisningssaker. Innvilgelse av fri retts hjelp i en slik sak ville skape presedens for senere, lignede saker og vil derfor være nærmest utelukket.²⁹¹

Det er rettet kritikk mot forskjellen i retten til fritt retts råd mellom saker etter utlendingsloven og saker etter straffeloven.

Kritikken går ut på at et utvisningsvedtak for brudd på straffeloven er like inngripende overfor utlendingen som et utvisningsvedtak for brudd på utlendingsloven, slik at skillet fra et rettighetsperspektiv fremstår som urimelig. Utvisning er generelt en av de mest inngripende forvaltningsrettslige reaksjonene i norsk rett. Dette reiser særlig rettssikkerhetsmessige hensyn og krav til sakens opplysning.

8.1.3 Studentgruppens vurderinger

Utvisningsvedtak etter utlendingsloven er et enkeltvedtak fra offentlige myndigheter, og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse. Utlendingen har derfor blant annet krav på forhåndsvarsling, å uttale seg og å klage på fattet vedtak.

Forvaltningen har også en veiledningsplikt overfor utlendingen. Der utlendingslovens kapittel

²⁹¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/92db5224fba34ff498475a35181cb1d9/returdirektivet_jussbuss.pdf

Lesedato 2. desember 2019

om saksbehandlingsregler sier noe annet, går disse foran de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Veiledningsplikten kan bidra til å gi utlendingen oversikt over reglene generelt og UDIs forståelse av saken. Studentgruppen tror veiledningsplikten i svært liten grad vil gi utlendingen kunnskap til å representere seg selv på en god måte. Dette skyldes språkbarrieren som ofte forekommer i slike saker og at de rettslige vurderingene kan være svært vanskelige. I tillegg er det mye som står på spill for utlendingen og mye følelser involvert, som gjør det vanskeligere å representere seg selv på en tilfredsstillende måte.

Det kan argumenteres med at hensynet til utlendingens eventuelle familie i Norge heller ikke tas på alvor. Selv om barnets beste, jamfør behandlingen i JOU-ens punkt 4, skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, gjelder hjemmelsgrunnlaget for utvisning uavhengig av om den utviste er mor eller far til et barn i Norge. FNs barnekomité har på dette området flere ganger uttrykt bekymring for om barns rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt når en forelder utvises fra Norge.

Dagens ordning, slik den følger av utlendl. §92 første ledd annet punktum, er fra departementets side begrunnet i at en utlending som er domfelt har fått faktum klarlagt i straffesaken. Studentgruppen mener imidlertid at siden en straffesak og en utvisningssak må ansees som to forskjellige saker, særlig der det i utvisningssaken kommer på spissen hvorvidt utvisningsreaksjonen er forholdsmessig, at dette argumentet står seg dårlig. Studentgruppen mener at det kan være urimelig å forvente at en utlending selv skal finne frem i regelverket, og ut ifra dette vite hvilke fakta som er relevante, og hvordan han skal argumentere og fremme sin sak.

8.1.4 Studentgruppens forslag

Studentgruppen foreslår at utlending som har fått utvisningsvedtak etter utlendl. §66 bokstav b og c i tillegg til utlendl. §§67 første ledd bokstav a, b, c, §68 første ledd a, b og c og utlendl. §122 gis krav på fritt rettsråd uten behovsprøving. Studentgruppen finner at dette best kan gjennomføres ved en retts teknisk endring i utlendingsloven §92.

Begrunnelsen for endringen er å ta på alvor innvendingene som har kommet mot skillet i utvisningssaker etter straffeloven og utvisningssaker etter brudd på straffeloven, og for å

anerkjenne at det ikke er nok for rettssikkerheten til personene i målgruppen at faktum rundt de objektive vilkårene i utvisningshjemlene, herunder om hvorvidt utlendingene faktisk har brutt straffeloven, er klarlagt i straffesaken deres.

En alternativ regulering er å sette et skille i saker etter brudd på straffeloven, slik at det for utlending som har begått et nærmere kvalifisert lovbrudd likevel ikke har krav på fri rettshjelp. Noe av kritikken mot skillet i rettshjelpsordningen mellom de som har brutt straffeloven og de som har brutt utlendingsloven, har nettopp handlet om at dette er urimelig der det kun er snakk om mindre lovbrudd, i og med at utvisning er så inngripende. Et nærmere skille ville sånn sett fremstå som rimeligere, samtidig som man ikke rokker ved utvisningsinstituttets formål. På den annen side kan man argumentere med at utvisningsinstituttets formål om å signalisere respekt for norsk lovgivning uansett ikke rokkes ved at det gis fri rettshjelp. Der utvisningsvedtaket er berettiget og utlendingens rettigheter etter loven ellers er ivaretatt, vil jo ikke fri rettshjelp påvirke utfallet i utvisningssaken. Forskjellen blir at utlendingen får en trygg og god prosess i forhold til det inngrepet som gjøres i utlendingens privatliv, familieliv også videre.

Argumentet mot å innføre et slikt skille som omtalt ovenfor, er at sakene om utvisning etter brudd på straffeloven utgjør i gjennomsnitt cirka 881 personer, basert på tallene mellom 2014 og 2018 overfor. Hvilke av disse personene som har begått alvorlige brudd på straffeloven sier statistikken imidlertid ingenting om. Hensyn for og imot bør utredes nærmere basert på korrekte tall, slik at man får bedre oversikt over hvor hensiktsmessig en innføring av et slikt skille er, og hvor det eventuelt skal settes. I studentgruppens forslag opprettholdes det at skillet bør fjernes helt.

8.2 Isolasjon og andre tvangsmidler i straffegjennomføring

Det å bli dømt i en straffesak og bli frihetsberøvet er en belastning for de fleste mennesker. Å ilegge straff er en av de alvorligste inngrepene myndighetene kan gjøre i borgernes rettsfare, og det er derfor svært viktig at det finnes lovfestede regler for straffeforfølgelse og

straffegjennomføring. Dette følger for så vidt også av legalitetsprinsippet.²⁹² De viktigste bestemmelsene som gjelder for innsatte i norske fengsler finnes i lov av 18.mai 2001 om gjennomføring av straff med videre, straffegjennomføringsloven.

Straffegjennomføringslovens offisielle forkortelse, strgfjl, vil brukes i det følgende.

Det kan sies at hva som straffes og hvordan straff gjennomføres, er et bilde av hva som er grunnleggende verdier i et samfunn. Fra norske myndighetenes side, er det gitt uttrykk for at i en velferdsstat som Norge kan det hevdes at kriminalpolitikk og velferdspolitikkk skal være to sider av samme sak.²⁹³

Kriminalpolitikken i Norge bygger derfor på prinsipper om humanitet, rettssikkerhet og likebehandling, jamfør også St.meld nr.27 (1997-98).²⁹⁴ En fengselsstraff skal være berøvelse eller innskrenkning av frihet, ikke tap av grunnleggende menneskerettigheter. Det er i dag i overkant av 3600 fengselsplasser i Norge, fordelt på 37 fengselsenheter og 50 operative fengsler.²⁹⁵ Fengslene drives etter den såkalte importmodellen, som betyr at ulike instanser ute i samfunnet leverer tjenester til de innsatte i fengslene på samme måte som de leverer tjenestene sine til personer utenfor fengslene. Disse tjenestene er for eksempel helsetjenester, utdanningstjenester, tjenester fra NAV og bibliotekstjenester. Innsatte har også lik rett på fri rettshjelp etter rettshjelploven som resten av befolkningen. Det gis i dag ikke rettshjelp til innsatte ved vedtak om isolasjon eller andre tvangsmidler i straffegjennomføringen.

Studentgruppen skal utrede om innsatte bør gis fri rettshjelp til å bestride slike tvangsmidler under straffegjennomføringen.

²⁹² Grunnloven §§ 96 og 113

²⁹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2007-2008-/id527624/sec2> Lesedato 02.12.19

²⁹⁴ St.meld nr.27 (1997-98), punkt 1.2

²⁹⁵ <https://www.kriminalomsorgen.no/straff-i-fengsel.237611.no.html>

8.2.1 Saksbehandlingsregler for vedtak om tvangsmidler

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder også for vedtak om bruk av tvangsmidler og isolasjon etter straffegjennomføringsloven. Det finnes enkelte unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler.²⁹⁶

Studentgruppen ønsker å gjennomgå enkelte saksbehandlingsregler som har særlig betydning for de innsattes rettssikkerhet i fengselet. Dette er spesielt reglene om klageadgang, oppsettende virkning av klage og rett på veiledning fra forvaltningen.

Utgangspunktet er at beslutning om bruk av tvangsmidler overfor personer på fengselets område eller ved transport treffes av fengselets leder eller den vedkommende delegerer myndigheten til.²⁹⁷

Utgangspunktet for enkeltvedtak er at de skal være skriftlig.²⁹⁸ Det følger av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b at vedtak kan fattes og underrettes muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Departementet har uttalt at de her forutsetter at det muntlige dokumenteres skriftlig i etterkant, jamfør Ot.prp.nr 5. (2000-2001). At vedtak kan gjøres muntlig, gjør regelverket praktisk å anvende, men kan innebære at rettssikkerheten svekkes for den innsatte vedtaket gjelder for, selv om vedtaket altså skal nedtegnes skriftlig i etterkant. Under omstendighetene kan det gjøres unntak fra plikten til å begrunne et vedtak og fra å gi innsyn.²⁹⁹

²⁹⁶ Straffegjennomføringsloven § 7

²⁹⁷ Straffegjennomføringsloven § 6

²⁹⁸ Forvaltningsloven § 23

²⁹⁹ Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c og d

Klageadgang

Enhver innsatt har etter loven rett til å klage på vedtak om bruk av tvangsmidler eller vedtak om utelukkelse fra fellesskapet som vedkommende er utsatt for. Klageadgangen følger av straffegjennomføringsloven §7 bokstav e, hvor det settes en generell klagefrist på syv dager, bortsett fra en særskilt klagefrist på 48 timer knyttet til saker om reaksjon etter §40 første til sjette ledd og §58 første ledd. Bestemmelsene suppleres av forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang.

Hvis den innsatte klager på et vedtak fengselet har fattet, stilles klagen til den regionen i kriminalomsorgen som fengselet tilhører. Er det regionen som har fattet vedtaket, er Kriminalomsorgsdirektoratet klageinstans. Det er også adgang til å klage en sak inn for Sivilombudsmannen og til å prøve saken for domstolene.

Vedtaket kan påklages av domfelte, innsatte og andre som må anses som part i forvaltningssaken, det vil si den eller de som vedtaket direkte gjelder. Besøkende kan være part i saker etter straffegjennomføringsloven § 31, jmfør forvaltningsloven § 2 e. I tillegg kan vedtaket påklages av andre som har nær tilknytning til eller konkret og aktuell interesse i saksforholdet, såkalt rettslig klageinteresse. Ved avgjørelsen skal det blant annet ses hen hvilke virkninger vedtaket får for klageren dersom det opprettholdes, og om han i sterkere grad enn folk flest har rimelig grunn til å påklage vedtaket.³⁰⁰

Fristen for å klage løper fra det tidspunktet domfelte eller innsatte har mottatt underretningen om vedtaket eller fra det tidspunkt vedkommende burde ha skaffet seg kjennskap til det. Kriminalomsorgen bør notere når parten meddeles vedtaket.

³⁰⁰ <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/634225.823.ycyqyaxsuf/Veiledning%20-%20saksbehandlingsregler.pdf>

Har domfelte eller innsatte krevd etterfølgende begrunnelse, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist løper fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelsen er kommet fram til vedkommende, eller han på annen måte er gjort kjent med den.

Oppsettende virkning av klage

Det følger av forvaltningsloven §42 at “Underinstansen, klageinstansen eller et annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort”. Når en part eller en annen med rettslig klageinteresse ønsker å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organer som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. Det samme gjelder når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å bringe eller har klagd en sak inn for Sivilombudsmannen. Anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål og mer.

Videre følger det av fvl. §42 siste ledd at det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.

I “Veiledning om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven §7,” som er en del av kriminalomsorgens retningslinjer³⁰¹ står det til anvendelse av bestemmelsen, at vedtak fattet av kontorsjefen, inspektøren, direktøren, regiondirektøren eller

³⁰¹ <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewjk0qff-fnlAhVRpYsKHYhsBu4QFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.kriminalomsorgen.no%2Fgetfile.php%2F634225.823.ycyqyaxsuf%2FVeiledning%2520-%2520saksbehandlingsregler.pdf&usg=AOvVaw0TImaH-8LSDyW5E7nVHTzv> og <https://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.en.html>

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning eller Kongen i statsråd skal, når ikke annet er sagt, settes i verk straks uten ugrunnet opphold.

Utgangspunktet er altså at klage ikke har oppsettende virkning på vedtakets gjennomføring.

Unntak gjelder der nye opplysninger viser at grunnlaget for vedtak er sviktende. Da stilles iverksettelsen “i bero”. I tillegg sies det i retningslinjene at klage på vedtak om reaksjon på brudd “bør” gis oppsettende virkning. Kriminalomsorgen har altså valgt å benytte seg av adgangen til å bruke kan-skjønnen som følger av fvl.§42 til ikke å gi noen generell oppsettende virkning av at det innleveres klage.

I retningslinjene sies det også at oppsettende virkning kan bestemmes i konkrete saker, og at kriminalomsorgen bør vurdere om en klage skal ha oppsettende virkning uten at den innsatte har anmodet om det.

Utgangspunktet om at klage ikke gir oppsettende virkning, og at oppsettende virkning uansett må anmodes, betyr at det er en forutsetning at de innsatte vet om at, til hvem og hvordan anmodning skal gis.

Veiledningsplikt

Kriminalomsorgen har alminnelig veiledningsplikt i forhold til de saker den behandler. Veiledningsplikten gjelder overfor domfelte og innsatte samt andre interesserte, for eksempel besøkende eller pårørende, som spør om sine rettigheter og plikter i konkrete saker som har aktuell interesse for dem.

I utgangspunktet betyr dette at den innsatte kan henvende seg til kriminalomsorgen ved fengselet for veiledning om sine rettigheter. Fengselet har da plikt til å informere og veilede dem.

8.2.2 Tvangsmidler i fengsel

Kriminalomsorgen har ansvaret for gjennomføring av straff for blant annet domfelte og forvaringsdømte. Deres primære oppgave er å sørge for å gjennomføre de straffereaksjonene som er fastsatt av domstolene innenfor gjeldende rettslige rammer. Dersom innsatte velger å misbruke den friheten de har i behold i fengselet, i form av å bryte straffegjennomføringslovens regler under soning, kan dette begrunne *nye* inngrep i friheten deres for å verne om andre interesser.³⁰² Bruk av tvangsmidler kan være nødvendig for å opprettholde ro og orden i fengsel. Samtidig må det være høye krav til bruken av tvangsmidler slik det er etter norsk lov ellers.

Legitime grunner til å bruke tvangsmidler

Av strgfjl. § 38 følger det når tvangsmidler kan brukes i straffegjennomføringen. Tvangsmidler kan brukes for å avverge alvorlig angrep eller skade på person, hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom og hindre alvorlige opptøyer og uroligheter. Videre hjemles bruk av tvangsmidler for å hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted, for å avverge ulovlig inntrengning i fengsel og for å sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Oppregningen er uttømmende.

Godkjente tvangsmidler

De ansatte i fengselet kan ikke bruke andre tvangsmidler enn de som er nevnt i § 38 første ledd og som er godkjent for bruk i vedkommende fengsel. Det følger av §38 at de godkjente

³⁰² <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/60685/644.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

tvangsmidlene er «sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel». I forskrift om straffegjennomføring står det at kriminalomsorgsdirektoratet godkjenner hva som faller innenfor «andre tvangsmidler». I de reviderte retningslinjer til straffegjennomføringsloven av 15.mars 2019, avsnitt 38-I «godkjente tvangsmidler» er godkjente tvangsmidler videre spesifisert. Disse er:

1. Hånd- og transportjern,
2. strips og bodycuff,
3. Kølle, herunder ASP-teleskopbatong,
4. Langkølle, godkjent av Politiets fellestjenester for bruk i politiet. Kan kun benyttes ved massetjeneste,
5. Skjold,
6. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng,
7. Pepperspray, herunder CS-gass og OC-gass.

For denne utredningens del er det interessante at sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er godkjente tvangsmidler.

Kriminalomsorgsdirektoratet er også gitt en generell adgang til å godkjenne andre tvangsmidler, slik at listen ikke er uttømmende dersom det foreligger annen godkjenning. Det er Kriminalomsorgsdirektoratet som godkjenner standardkrav for utforming av sikkerhetscelle, jamfør den til enhver tid gjeldende standard som fremkommer i eget rundskriv fra KDI.

8.2.2.1. Nærmere om tvangsmidler. Særlig om tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

I straffegjennomføringsloven §38 annet ledd presiseres bestemmelsens hovedvilkår, nemlig at kriminalomsorgen bare skal bruke tvangsmidler dersom forholdene gjør det strengt

nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig.

Ordlyden gir altså anvisning på at terskelen for bruk av tvangsmidler skal være høy. Videre i bestemmelsen står det at tvangsmidler skal brukes med varsomhet for å unngå unødvendig skade eller lidelse, og at uttalelsene fra lege så vidt mulig skal innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

Bestemmelsen gir rapporteringsplikt ved bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle over en gitt periode og særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år.

Beslutning om bruk av tvangsmidler skal nedtegnes skriftlig i kriminalomsorgens datasystemer, KOMPIS. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng må ikke brukes over lengre tidsrom enn absolutt påkrevet, og den innsatte skal få nødvendig tilsyn og pleie så lenge tiltaket opprettholdes.³⁰³

Sivilombudsmannen rapporterte i 2015 at de mest brukte tvangsmidlene i fengslene var bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.³⁰⁴ Sikkerhetscellene er oftest på størrelse med en glattcelle i politiarrest, og bortsett fra et avtrede i gulvet og en madrass har sikkerhetscellene ingen innredning. Mat og drikke blir oftest satt inn gjennom en luke ved gulvet.

³⁰³

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiEreav3PPIAhVjwcQBHZH5BjEQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fkriminalomsorgen.custompublish.com%2Fgetfile.php%2F3980147.823.wsuslau7qsl7us%2F%25C2%25A7%25C2%25A7%25C2%25A7%25C2%25A7%2B38%2B-%2BBruk%2Bav%2Btvangsmidler%2Bi%2Bfengsel.pdf&usg=AOvVaw299m0QGv6ZgdN9Csk7B4-x>

³⁰⁴ <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tortur-forebygging/tvangsmidler-under-frihetsberovelse/>

I flere av Sivilombudsmannens rapporter blir det fremhevet at opphold på sikkerhetscelle utgjør en særlig inngripende form for isolasjon.³⁰⁵ Sikkerhetsseng kan også utgjøre en form for isolasjon, da bevegelsesfrihet og sanseintrykk blir begrenset.

8.2.3 Særlig om isolasjon

8.2.3.1. Om isolasjonens skadevirkninger

Isolasjon utgjør ikke bare en ekstrem begrensning av en borgers frihet og livsvilkår, men utsetter også den fengslede for helsemessig fare. Skadevirkninger av isolasjon er veldokumentert i vitenskapelig litteratur. Isolasjonens virkninger har vært undersøkt blant annet i USA, Canada, Sveits, Norge, Sverige og Danmark. Samlet sett er konklusjonen klar: Mangelen på psykologisk meningsfylt sosial kontakt innebærer risiko for helseskader. Forskning vitner blant annet om angst og depresjon, og i noen tilfeller psykose.¹⁴⁶ Studier har også påvist forhøyet forekomst av selvskading og selvmord sammenlignet med fanger som har ordinært fellesskap.¹⁴⁷

Det sentrale skadevirkende elementet ved isolasjon er altså mangelen på sosial stimuli.¹⁴⁸ Mangelen på sosial stimuli skader den innsatte mer jo lenger vedkommende er isolert, selv om akkurat hvilke utslag isolasjonen vil ha, varierer etter hvor godt den enkelte innsatte takler isolasjonen.

I tillegg har man skadevirkninger som at pårørende kan bli sterkt påvirket av isolasjonsfengslingen. Dette gjelder blant annet barn som opplever at en av foreldrene fengsles i isolasjon.

³⁰⁵ Ibid

8.2.3.2. Internasjonale organer, regler og retningslinjer om isolasjon

1. Regionalt

Den viktigste arenaen for Norge når det gjelder internasjonalt fengselsamarbeid er Europarådet. Europarådet ble opprettet i 1949 og har i dag 47 medlemsland. Europarådet har som hovedmål å fremme demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsutvikling etter prinsipper som gjenfinnes i EMK. Norge har som nevnt inkorporert EMK ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, menneskerettsloven, av 1999 og har gitt konvensjonen forrang fremfor norsk lov, jamfør menneskerettsloven §§2, jamfør3.

EMK oppstiller ikke noe uttrykkelig forbud mot isolasjon. Det er først når isolasjonen, eller omstendighetene rundt isolasjonen, kvalifiserer til tortur etter artikkel 3, brudd på retten til frihet og sikkerhet etter artikkel 5, retten til privat- og familieliv etter artikkel 8, eller annen konvensjonsbestemmelse, at bruk av isolasjon skal være forbudt. Her i Norge har slikt brudd på menneskerettighetsbestemmelsene i EMK ført til fradrag i soningstiden for den innsatte som isolasjonen er brukt overfor dersom brudd er konstatert av domstolene.

Europarådets torturforebyggingskomité, forkortet CPT, har til oppgave å forebygge brudd på den europeiske konvensjonen om forebyggelse av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Komiteen besøker steder der personer blir holdt mot sin vilje og har en uinnskrenket adgang til fengsler og andre frihetsberøvende institusjoner i Europarådets medlemsland. Torturkomiteen har gjentatte ganger vært på besøk i Norge.

En viktig utvikling fra 2011 var at CPT utformet strenge retningslinjer vedrørende isolasjon, nedfelt i "CPT Standards". Der er det anbefalt at isolasjon kun skal brukes i "ekstraordinære tilfeller", som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom.

Europarådet vedtar også rekommandasjoner som ikke er rettslig bindende på kriminalomsorgens område. En av de mest sentrale rekommandasjonene innenfor kriminalomsorgen er European Prison Rules.. Representanter fra kriminalomsorgsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet er med på forhandlingene av slike dokumenter og deltar på ekspertmøter iblant annet Committee on Crime Problems, Committee of Experts on the

Operation of European Conventions in the Penal Field, og Committee of experts in the penological field.

Gjennomgående går internasjonale retningslinjer lenger enn det de bindende reglene gjør, når det gjelder i hvilke tilfeller isolasjon ikke skal brukes.

2. Torturkonvensjonen

Som tilleggsprotokoll til EMK har vi torturkonvensjonen, som Norge ratifiserte i 1986. Her foreligger det ikke inkorporasjon, men straffebudene i straffeloven §§174 og 175 er gitt som ledd i oppfyllelsen av forpliktelsene som følger av konvensjonen.

Globalt

1. Internasjonal konvensjon om sosiale og politiske rettigheter

For Norge er, som kjent, andre eksempler på internasjonale, bindende rettslige regler å finne i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). SP er også inkorporert i norsk rett via menneskerettsloven.

I likhet med EMK oppstiller ikke SP noe uttrykkelig forbud mot isolasjon, men også her kan isolasjonspraksis innebære et brudd på torturforbudet (artikkel 7).

FNs torturkomité følger opp medlemsstatenes implementering av FNs torturkonvensjon, og har et eget overvåkningsorgan i spesialrapportøren mot tortur. Komitéen består av ti eksperter på det menneskerettslige området som velges av medlemsstatene i tråd med torturkonvensjonen hvert fjerde år.

FNs spesialrapportør for tortur har anbefalt en 15 dagers maksimumsgrense for bruk av enhver form for lovlig isolasjon i fengsler, og har oppfordret alle til å følge den såkalte Istanbul-erklæringen om isolasjonsfengsling. Denne erklæringen ble vedtatt av en gruppe internasjonale eksperter i desember 2007. I erklæringen anbefales blant annet at det må gjøres en vesentlig innsats for å gi isolerte fanger mulighet for meningsfylt sosial kontakt med andre

– det vil si kontakt med alt fra andre innsatte til fengselspersonale, psykologer og psykiatere, og ikke minst mulighet for kontakt med familie og venner.

2. *The revised Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. (United Nations Nelson Mandela Rules)*

Flere av de standardene som FNs spesialrapportør for tortur har anbefalt, er nå nedfelt i FNs nye fengselsregler, Mandela-reglene, som ble vedtatt av FNs generalforsamling i desember 2015. Reglene innfører bl.a. strengere standarder for bruk av alle former for isolasjon. Isolasjon defineres her som «the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact.»³⁰⁶

8.2.3.3. Norsk rett om isolasjon

Ordet “isolasjon” forekommer ett sted i straffeprosessloven: I §186. Ordlyden der er imidlertid “delvis isolasjon.” Ordet “fullstendig isolasjon,” som må stilles opp mot straffeprosesslovens begrep om “delvis isolasjon” i §186, forekommer ikke i lovteksten, men i juridisk praksis og teori. Ingen av isolasjonsbegrepene her gjelder imidlertid isolasjon under straffegjennomføringen, som er den fengselsvedtatte isolasjonen studentgruppen skal behandle her.

Straffegjennomføringsloven, som jo regulerer tvangsbruk overfor innsatte under straffegjennomføringen, snakker på sin side om “utelukkelse fra fellesskapet”. Ordet “isolasjon” forekommer ikke. Det er likevel ikke tvil om at bestemmelsene om utelukkelse fra fellesskapet, og generelt i tilfellene “hel utelukkelse”, hjemler isolasjon slik det er forstått i

³⁰⁶ FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 17. desember 2015, regel 45 nr. 1.

dagligtalen, det vil si som innesperring som kan være så omfattende og av den karakter at den innsatte kan ta skade av det.

Etter en isolasjonskonferanse i september 2019 har kriminalomsorgen publisert en brosjyreserie der det vises til FNs definisjon i Mandela-reglene. Dette tyder da på at kriminalomsorgen selv definerer “isolasjon” som “innlåsing på cellen i 22 timer eller mer, uten å kunne ha meningsfull kontakt med andre mennesker”.

Selv om begrepsbruken på området er noe uklar, vil studentgruppen i det videre med “isolasjon” mene det samme som FN og kriminalomsorgen, men vil vise til lovtekstens egen begrepsbruk der straffegjennomføringsloven er omhandlet.

Straffegjennomføringsloven hjemler ulike former for utelukkelse fra fellesskapet. I lovens §17 står utgangspunktet om at de innsatte skal ha tilgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Herfra gis det i samme bestemmelse unntak fra dette, hvor det henvises til steder i loven som hjemler utelukkelse fra fellesskapet, derav strgf. §37 som er nevnt over.

Når en innsatt utelukkes fra fellesskapet i fengsel, skjer dette ved innlåsing enten på den innsattes egen celle eller en sikkerhetscelle. I tråd med det som gjelder for tvangsmidler generelt, følger det av straffegjennomføringsloven §37, som må ansees som en generell isolasjonsbestemmelse, at utelukkelsen må være nødvendig for å oppnå de legitime formålene. For utelukkelse følger de legitime formålene av bestemmelsens første ledd bokstav a til e, som langt på vei har sine paralleller i formålene som finnes i §38. I syvende ledd hjemles kravene om varsom bruk slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Også i §37 er det særbestemmelser for innsatte under 18 år, og at det skal vurderes fortløpende om det er grunnlag for videre utelukkelse.

I bestemmelsens femte ledd er det betingelser om rapportering dersom utelukkelsen overstiger visse tidsrom.

Staffegjennomføringsloven §37 hjemler bruk av isolasjon dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet. Dette gjøres i niende ledd.

I strgf. §39 finner man en særhjemmel for umiddelbar utelukkelse. Denne form for isolasjon kan benyttes dersom det er sannsynlig at en innsatt har en begått handling som rammes av lovens §40(2) bokstav c, d eller e. Det er hvis den ansatte har gjort noe der reaksjonen kan være tap av begunstigelse, utelukkelse fra fritidsfellesskapet eller andre aktiviteter i fritiden for et tidsrom på 20 dager eller tap av permisjon for et tidsrom av inntil fire måneder. Umiddelbar utelukkelse i disse situasjonen kommer til fradrag i de etterfølgende reaksjonene.

Her i Norge har både Sivilombudsmannen og Advokatforeningen visst spesiell interesse for isolasjon gjennom Sivilombudsmannens arbeidsområde for torturforebygging og Advokatforeningens isolasjonsgruppe.

8.2.3.4. Problemene ved isolasjonspraksis i norske fengsler

På samme måte som at isolasjon i seg selv ikke er et forbudt tvangsmiddel etter norsk eller internasjonal rett, er det heller ikke all isolasjonspraksis som er rettslig problematisk. Imidlertid er det mulig å identifisere ulike problemer med isolasjonspraksis i Norge, basert på den kritikken som er fremkommet.

1. Bruk av isolasjon uten hjemmelsgrunnlag, såkalt faktisk isolasjon
2. Bruk av isolasjon hvor hjemmelsgrunnlagets grenser er overskredet
3. For omfattende bruk av isolasjon

Sivilombudsmannen overleverte sommeren 2019 en særskilt melding til Stortinget om bruken av isolasjon i norske fengsler. Rapporten er skrevet etter Sivilombudsmannens undersøkelser og besøk i norske fengsler etter forebyggingsmandatet han er gitt.

En av problemene han har funnet, er bruken av isolasjon uten hjemmelsgrunnlag. Han skriver i rapporten at det er en rekke situasjoner der enkelte fengsler ikke fatter vedtak om isolasjon av innsatte i det hele tatt. Dette er for eksempel tilfeller der innsatte selv isolerer seg uten å ha signert en egenerklæring om dette, og situasjoner der det alminnelige daglige fellesskapet er sterkt begrenset på grunn av langsiktige bygnings- eller bemanningsmessige hensyn.

Overfor, under behandlingen av strgf. §37, nevnes niende ledd. §37(9) bestemmer at isolasjon kan skje på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Denne bestemmelsen er ment som en unntaksbestemmelse ved akutte situasjoner, som for eksempel ved oversvømmelse eller brann i fengselet, eller ved akutt sykdom hos fengselsbetjentene. Det er ikke ment at isolasjonen som bestemmelsen gjelder, skal vare over lengre tid på grunn av langvarige bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Likevel fattes det vedtak med hjemmel i bestemmelsen for isolasjon som varer over lengre tid. Her er det altså tilfeller der kriminalomsorgens hjemler isolasjonen i en bestemmelse som ikke dekker tiltaket, som kan sies å være en form for overskridning av hjemmelsgrunnlagets grenser.

Det vises i Sivilombudsmannens særskilte melding til at FNs torturforebyggingskomité generelt har kritisert norsk rett for å ha en slik bestemmelse. Europarådets torturkomité, CPT, som var på inspeksjon i Norge i 2018, påpekte at det ikke er akseptabelt at innsatte kan utelukkes fullstendig fra fellesskap med andre, i mange dager på grunn av mangel på personell eller på grunn av bygningenes utforming. Komiteen anbefalte norske myndigheter å innføre tiltak i Ila fengsel og forvaringsanstalt, og i alle andre fengsler i Norge, for å forhindre slike tilfeller i fremtiden.

I rapporten peker Sivilombudsmannen videre på at FNs torturforebyggingskomité i en årrekke har kritisert Norge for manglende oversikt over omfanget av isolasjonsbruken, og at det reelle omfanget har vært ukjent. På grunn av vanskeligheter med å rapportere utelukkelse fra fellesskapet i kriminalomsorgens datasystem, har man i stedet gått til det skritt å rapportere bruken av "hel utelukkelse" manuelt til kriminalomsorgsdirektoratet. Sivilombudsmannens definisjon innebærer imidlertid at også delvis utelukkelse under omstendighetene kan være

isolasjon. Etter denne definisjonen kan man derfor allerede i utgangspunktet forvente at datamaterialet ikke gir noe totalbilde av den reelle bruken av isolasjon.

I tillegg peker Sivilombudsmannen på ulik registreringspraksis fordi begrepsbruken i straffegjennomføringsloven er forstått ulikt, noe som skyldes at det ikke er gitt bestemmelser for hvor mye tid innsatte skal ha utenfor cellen. I tillegg til at begrepene “hel utelukkelse” og “delvis utelukkelse” er uklare, slik at noe som ansees som delvis utelukkelse utgjør normalt fellesskap i andre fengsler.

Selv sett bort i fra dette, uttaler Sivilombudsmannen at “det er klart” at isolasjon er et utbredt problem i norske fengsler. Han viser til Kriminalomsorgsdirektoratets tre dagsmålinger i 2018, hvor 200 innsatte satt innelåst på cellen i 22 timer eller mer. Dette holder han opp mot at isolasjon kun skal brukes i “ekstraordinære omstendigheter,” det vil si i tråd med det FNs torturforebyggingskomité uttaler, blant annet i Mandela-reglene.

Av annen kritikk som skal nevnes her, har Sivilombudsmannen ved flere anledninger pekt på problematiske sider ved lovgivningen om isolasjon som kontrolltiltak.

Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e, som gir hjemmel for isolasjon der det vurderes som «nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengselet», er særlig problematisk. Den fremstår som en sekkebestemmelse som gjør det uklart hva slags atferd som kan medføre isolasjon. Utelukkelse etter § 37 første ledd setter terskelen for å iverksette isolasjon til der det vurderes som «nødvendig». Dette vilkåret for isolasjon er mindre strengt enn det som følger av menneskerettslige standarder slik som «i ekstra-ordinære tilfeller når det er strengt nødvendig».

Sivilombudsmannens særskilte melding reiser kritikk på flere områder enn det som er nevnt her, og det vises derfor til meldingen for nærmere lesning.³⁰⁷

³⁰⁷ https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_Særskilt-melding_WEB.pdf

8.2.4 Rett på fri rettshjelp ved bruk av tvangsmidler og isolasjon

Innsatte i norske fengsler en lovfestet rett på informasjon fra kriminalomsorgen, slik det er beskrevet overfor om veiledningsplikten. Imidlertid kan det være vanskelig å benytte seg av veiledningsplikten dersom man ikke vet hva man skal spørre om, eller hvem som er riktig instans å henvende seg til. I praksis kan det også på kriminalomsorgens side være forhold som gjør at de innsatte ikke får fullgod hjelp ved å henvende seg til dem. Da kan det bli nødvendig å søke juridisk bistand fra en tredjepart.

Som tidligere nevnt overfor, er utgangspunktet det samme for innsatte i fengsel som befolkningen ellers når det gjelder juridisk bistand. Dersom man ønsker å klage til en offentlig instans, men ikke vet hvordan eller ønsker å gjøre dette på egen hånd, kan man få juridisk bistand til det ved å engasjere advokat. Dersom man økonomisk er i en situasjon der man ikke har råd til å engasjere juridisk bistand for egen hånd, kan man benytte samfunnets ordninger for rettshjelp. Rettshjelp etter rettshjelploven gis dersom parten ikke er dekket av andre ordninger, og der den innsatte ikke har råd til å engasjere advokat selv. I de innsattes tilfelle er det svært ofte at de har lav eller ingen inntekt, slik at de ikke har råd til å engasjere advokat på egen hånd, men går under rettshjelplovens inntektsgrense. Samtidig vil sakens art gjerne innebære at samfunnet ikke har andre ordninger som dekker rettshjelp i de innsattes tilfelle.

Innsatte i norske fengsler er altså en gruppe som i utgangspunktet hadde gått under rettshjelplovens formål, nemlig “en gruppe som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning,” jf. rhjl. §1. Men etter dagens lovgivning er innsatte i norske fengsler som rammes av et tvangstiltak, ikke en prioritert gruppe. Det er bare noen få saksområder som er prioritert i rettshjelpsloven, og de fleste saksområdene som er viktige for fanger, faller utenfor de prioriterte områdene, jamfør gjennomgangen over i JOU-en. Innvilgelse av en søknad om fri rettshjelp er derfor avhengig av adgangen til å dispensere etter rettshjelploven §11 tredje ledd når det gjelder søknader om fritt rettsråd og etter §16 tredje ledd når det gjelder søknader om fri sakførsel, der praksis har vist at adgangen brukes i svært liten grad.

I rundskriv 1/2017 om fri rettshjelp skriver statens sivilrettsforvaltning om dispensasjonsadgangen at bestemmelsen i § 11 tredje ledd innebærer en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd i andre saker enn de som er positivt nevnt i første og annet ledd, som er prioriterte saker uten behovsprøving og saker undergitt behovsprøving.

I rundskrivet følger det videre at utgangspunktet er at det som regel ikke skal gis fritt rettsråd i andre saker, med mindre saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Dette vilkåret innebærer at det ikke er tilstrekkelig at søker selv mener å ha et problem av denne karakter. Det stilles krav om at saken mer allment kan antas å berøre folk personlig i særlig sterk grad. Som veiledning skal det ses hen til likhetstrekk med sakstypene som positivt er nevnt i loven, herunder om saken har tilsvarende konsekvenser for søker.

Videre skriver statens sivilrettsforvaltning at ved vurderingen etter §11 tredje ledd skal det også ses hen til den økonomiske verdien som er omtvistet. Rene bagatellsaker kan normalt ikke anses objektivt sett å berøre folk i særlig stor grad. Videre vises det til nødvendighetskriteriet i lovens §1 som tilsier at det bør ses hen til søkerens personlige ressurser og muligheter for å ivareta egne interesser, herunder om motparten er sterk, f.eks. det offentlige eller en større organisasjon.¹⁴⁹

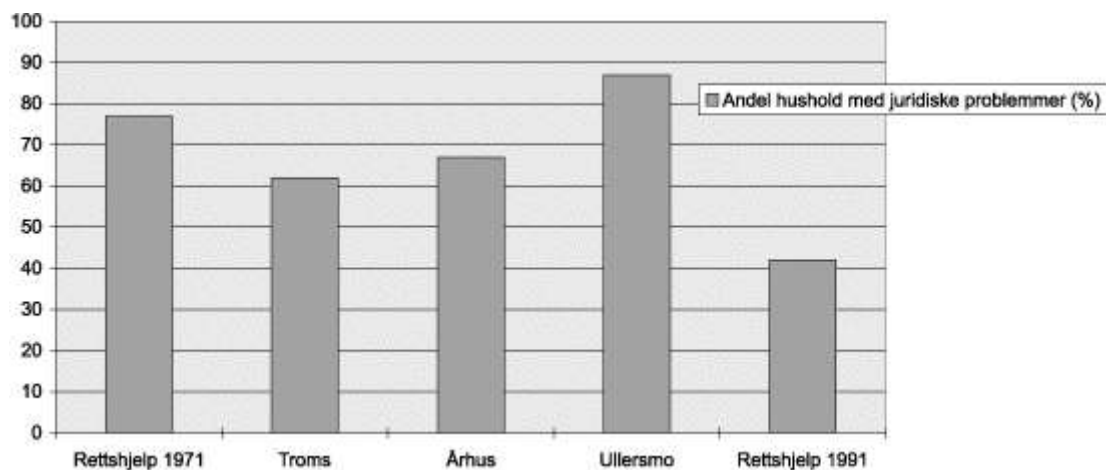
I rundskrivet sies det at de eksemplene som er gitt for saklig dispensasjon i uprioriterte fritt rettsrådssaker gir veiledning også i fri sakførelssaker.

I rundskrivet nevner statens sivilrettsforvaltning saksområder som typisk kan gå inn under uprioriterte fritt rettsråd- og uprioriterte fri sakførelssaker. Saker om vedtak om bruk av tvangsmidler og utelukkelse etter straffegjennomføringsloven er ikke en sakstype som er med her. Sakstypen har heller ikke likhetstrekk med de prioriterte sakene som er listet opp i §11(1) eller §16(1).

Samlet tilsier dette at rettshjelpsloven ikke er til hjelp for innsatte i norske fengsler.

8.2.5 Rettshjelpsbehovet for innsatte i norske fengsler

Rettshjelpsundersøkelsen fra Ullersmo fengsel i 1979 ga det første bildet av effektene av rettshjelploven overfor innsatte i fengsel. ¹⁵⁰



En ny rettshjelpsundersøkelse ved Ullersmo ble foretatt i forbindelse med en masteroppgave ved masterprogrammet i rettsvitenskap ved universitetet i Oslo, høsten 2018.³⁰⁸ Funnene der var at det udekkede rettshjelpsbehovet var større enn i noen tidligere rettshjelpsundersøkelser, også fra samme fengselsavdeling i 1979. Dette rettshjelpsbehovet er det hovedsakelig i dag bare JussBuss som forsøker å avhjelpe.

Det kan argumenteres med at det er ved fengselsbesluttet isolasjon, jamfør behandlingen overfor, at rettshjelpsbehovet er størst. Ved fengselsbesluttet isolasjon har den innsatte ikke lenger offentlig oppnevnt forsvarer fordi krav på dette bare foreligger før og under hovedforhandlingen i selve straffesaken. At den innsatte kan ivareta sin egen rettssikkerhet fordrer derfor at han eller hun makter å sørge for dette ved å oppsøke kriminalomsorgen for å få veiledning, vet hva man trenger veiledning om og greier å formidle dette på en måte som gjør at kriminalomsorgen kan gi den veiledning som den innsatte trenger.

³⁰⁸ <https://www.duo.uio.no/handle/10852/69992?show=full>

Vi står overfor et særlig inngripende tvangsmiddel som noen ganger brukes uten hjemmel. Dette innebærer et sterkt inngrep i fangers rettssikkerhet, og gjør derfor i seg selv de innsatte til en svært sårbar gruppe.

8.2.6 Studentgruppens vurderinger

Det samlede bildet virker å vise at Norge ikke er bundet av regler som pålegger å begrense bruken av isolasjon i norske fengsler i like stor grad som ikke-bindende retningslinjer gjør. De bindende retningslinjene er skjønnsmessige. Likevel er det de mer konkrete retningslinjene, blant annet FNs torturforebyggingskomité sine Mandela-regler, som både Sivilombudsmannen og kriminalomsorgen viser til. Det øker rettssikkerheten til de ansatte på området, og er kanskje et godt argument for å få noen av retningslinjene inn på forskriftsnivå her i Norge. Alvorlige feil, slik som at innsatte blir sittende isolert uten hjemmelsgrunnlag, forekommer i en grad som røkter ved rettssikkerhetsforestillinger. Saksbehandlingsreglene, som trykker vedtaksprosessen for den enkelte innsatte, er ikke noen rettssikkerhetsgaranti der det ikke har vært noen saksbehandling overhodet. Kriminalomsorgens veiledningsplikt hjelper lite når det er bygningsmessige forhold som har avgjørende betydning for hvordan både ansatte og innsatte hos kriminalomsorgen må innrette seg. Hvilken rolle kan fri rettshjelp spille på et slikt område?

JussBuss skriver i sin årsrapport for 2018 at de “opplever at både informasjon og bistand fra Kriminalomsorgen til de innsatte er mangelfull, til tross for at Kriminalomsorgen har plikt til å veilede og at hver fange skal ha en kontaktbetjent.”³⁰⁹ De peker på det særlige problematiske ved dette, fordi innsatte gjerne har begrenset med muligheter til å skaffe seg informasjon via internett eller omverdenen ellers. De gir et eksempel på en sak de hadde i 2018 som viser at rettshjelpen er til nytte:

³⁰⁹ <https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/Årsrapporter/Årsrapport%202018> Se s.29

“Klienten hadde fått en disiplinærreaksjon om utelukkelse fra fellesskapet som umiddelbart tiltak etter straffegjennomføringsloven § 39. Dette fordi han hadde uteblitt fra arbeidet sitt, og dermed brutt aktivitetsplikten en har i fengsel. Klienten fortalte at han hadde hatt smerter og tannverk den aktuelle dagen, men at han ikke hadde fått sykemelding. Han hadde blitt hentet umiddelbart etter nektelsen og blitt plassert i en celle som hadde likhetstrekk med en glattcelle. Klienten klaget selv på vedtaket. JussBuss besluttet på prinsipielt grunnlag å sende en utfyllende klage.”

JussBuss anførte at fengselet hadde plassert den innsatte på en celle som hadde så store likhetstrekk med en sikkerhetscelle, at det var straffegjennomføringsloven §38 som skulle vært hjemmelen for utelukkelsen. Vilrårene for å benytte sikkerhetscelle er vesentlig strengere enn vilrårene for umiddelbar utelukkelse etter § 39, og JussBuss mente at vilrårene for bruk av sikkerhetscelle ikke var oppfylte.

Videre ble det anført at reaksjonen ikke var et forholdsmessig tiltak for en engangsepisode av arbeidsnekt dersom det var en utelukkelse etter §39. Det fantes dessuten flere alternativer til umiddelbar utelukkelse, som ville vært mindre inngripende overfor den innsatte.

Klagene førte til at fengselet besluttet å omgjøre vedtaket til fordel for den aktuelle innsatte. JussBuss fikk medhold i at det var benyttet feil hjemmel og at vilrårene for å sette den innsatte på sikkerhetscelle ikke var oppfylt. JussBuss fikk også medhold i at reaksjonen subsidiært var en uforholdsmessig utelukkelse etter §39.”³¹⁰

8.2.7 Studentgruppens forslag

Studentgruppen foreslår å ta inn saker som gjelder vedtak om utelukkelse fra fellesskapet etter Strgjfl. §37 og 39 som et prioritert område uten behovsprøving i rettshjelpsloven. Det samme

³¹⁰ <https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/Årsrapporter/Årsrapport%202018> s.30

gjelder vedtak om bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle etter Strgjlfl. §38, som også kan innebære en form for isolasjon.

Dette begrunnes for det første i at innsatte i norske fengsler er en sårbar gruppe hvor motparten, den offentlige kriminalomsorgen, er sterk. Noen innsatte kan ha behov for rådgivning om hvordan de klager på vedtak om bruk av tvangsmidler og isolasjon, selv om kriminalomsorgen for så vidt skal gi slik rådgivning ved sin veiledningsplikt. Samtidig har de fleste innsatte ikke økonomiske midler til å skaffe seg advokat til å gi rådgivning, og heller ikke til å få saken prøvd for domstolene i det tilfellet hvor det er klaget og kriminalomsorgen ikke har tatt den til følge. Dette kan i ytterste konsekvens innebære et brudd på EMK om tilgang til domstolene.

8.2.8 Andre tiltak enn fri rettshjelp

En årsak til bruken av faktisk isolasjon er fengslenes store skjønnsmyndighet ved straffegjennomføringen. En idé vil kunne være å lovfeste minimumsgrenser for samvær med andre innsatte og for aktivitetstilbud. Ved å rettighetsfeste slike minstestandarder, vil dette medføre mindre innlåsing på cellene. Tilstrekkelige ressurser er likevel en forutsetning for at dette kan la seg gjøre, da noe annet ville kunne påvirke sikkerheten til de ansatte.

I tillegg er manglende statistikkføring et problem. Dette gjør det vanskelig å danne en god nok oversikt over bruken av faktisk isolasjon. Det burde derfor innføres et statistikkssystem slik at antall timer med innlåsing kartlegges, og nødvendige tiltak mot dette kan besluttes.

Kriminalomsorgen har etter den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen ble levert, uttalt at Norge har en moderne og god kriminalomsorg, som høster anerkjennelse internasjonalt, men at de anerkjenner at isolasjon er et område der de må strekke seg lenger for å bli bedre på.¹²⁷ Tiltak som kriminalomsorgen skisserer for å bli bedre er:

* Nytt regelverk på høring

- * Bygningmessige tiltak
- * Tiltaks/aktiviseringsplan for isolerte
- * Informasjon til isolerte innsatte, deres pårørende og ansatte
- * Opprettelse av nye aktiviseringstilbud
- * Økt antall enheter med høyt sikkerhetsnivå som tilbyr tilpasset arbeidsdag-modellen
- * Innfører nye resultatkrav – isolasjon – inn i styringsdialogen
- * Tettere samarbeid med frivillige
- * Isolasjonskonferanse 25. september 2019 som resulterte i isolasjonsbrosjyrer som blant annet inneholdt Mandela-reglenes definisjon på isolasjon.

Skandinavisk isolasjonsnettverk viste til at FNs torturkomité i en rapport fra 2012¹⁵¹ har anbefalt Norge “to amend it’s legislative framework” og sa i et høringssvar i 2006 at spesielt ordlyden i Strgjfl. § 37 første ledd bokstav e) og § 17 annet ledd må presiseres som et ledd i å forhindre rettsstridig bruk av isolasjon.¹⁵² Dette er også i tråd med det Sivilombudsmannen har hatt spesielt oppmerksomhet på i sin kritikk. I tillegg skriver Skandinavisk isolasjonsnettverk at muligheten for isolasjon som følge av bygnings- og bemanningmessige forhold og muligheten for kollektiv utelukkelse, også bør reguleres i tråd med internasjonale standarder. Her viser de til CPT slik Sivilombudsmannen også har gjort.

Anbefalinger fra CAT og CPT går generelt på at statene enten bør avskaffe eller begrense bruken av isolasjon – avhengig av hvilken form for isolasjon man har uttalt seg om.

8.3 Bestridelse av krav i svindelsaker

I dag gis ikke personer fri rettshjelp til å bestride svindelsaker. Studentgruppen skal utrede om personer bør få fri rettshjelp til å bestride krav i svindelsaker.

Svindelsaker er gjerne saker der det er begått ID-tyveri til enten for å stifte gjeld for en annen, eller hvor personens penger overføres til svindleren eller brukes til finansiering av varer eller tjenester for svindleren. I det følgende vil «personen» og «kunden» brukes om den som ønsker å bestride krav i svindelsaker, dvs. den som har blitt utsatt for ID-tyveri.

8.3.1 Gjeldende rett for svindelsaker

Det er to ulike regelverk for svindelsaker og bestridelse av krav i disse sakene: 1) Sakene som er regulert av finansavtaleloven, 2) sakene som er regulert av den alminnelige erstatningsretten. Kjernen for hvilket regelverk man er i, er om personen selv har inngått avtale med finansinstitusjonen, eller om det er svindleren som inngikk avtalen.

Eksempel på sakstype 1: Svindleren bruker kundens bankID til å øke kredittrammen på personens kredittkort, og senere bruker kredittkortet til egen vinning. I dette tilfellet har svindleren misbrukt kundens avtale med finansinstitusjonen.

Eksempel på sakstype 2: Svindleren bruker personens bankID utstedt av bank 1, til å søke om forbrukslån i bank 2. Her er svindleren altså brukt personens bankID til å inngå en avtale med en finansinstitusjon personen ikke har avtale med fra før. Personen har ikke en avtale med finansinstitusjonen, og da gjelder ikke finansavtaleloven. Dette reguleres av erstatningsretten.

Saker etter finansavtaleloven

Forholdet mellom personen og finansinstitusjonen er regulert av finansavtaleloven og avtalen mellom dem. Utgangspunktet er at institusjonen er ansvarlig for uautoriserte betalingstransaksjoner, dvs. transaksjoner kunden ikke har gitt samtykke til.³¹¹ Institusjonen vil likevel ikke alltid være ansvarlig. Dersom personen har opptrådt noe uaktsomt (simpel uaktsomhet), blir vedkommende ansvarlig for inntil 1200 kroner.³¹²

³¹¹ Finansavtaleloven § 35 (1)

³¹² Finansavtaleloven § 35 (2)

Kunden blir selv ansvarlig for hele tapet der uautoriserte betalingstransaksjoner skyldes at kunden har vært grov uaktsom ved å unnlate å oppfylle vilkårene for utstedelse av betalingsinstrumentet eller bruken gitt i finansavtalen.³¹³ Betalingsinstrument kan for eksempel være nettbank eller bankkort, mens sikkerhetsanordninger er kode på bankkortet og kodebrikke og personlig passord for nettbank (bankID).

Ansvarer ved grov uaktsomhet er begrenset til inntil 12 000 kroner der betalingstransaksjonen er gjort ved elektronisk betalingsinstrument.³¹⁴ Et eksempel er der svindleren bruker personens bankID til å øke kredittrammen på personens bankkort og senere bruker kredittkortet til å overføre penger til seg selv eller kjøpe varer/tjenester.³¹⁵

Vilkårene ved utstedelse og for bruken kan knytte seg til at personen skal ta alle rimelige forholdsregler for å beskytte de personlige sikkerhetsanordningene knyttet til betalingsinstrumentet.³¹⁶ Betalingsinstrument er et personlig instrument eller prosedyrer som kunden må benytte for å iverksette en betalingsordre.³¹⁷

Selve vurderingen av «grov uaktsomhet» er en rettslig vurdering, men det ses også på hvilke krav som har blitt stilt til kunden ved inngåelsen av finansavtalen.³¹⁸ Det er kunden som må bevise at hun ikke har vært grovt uaktsom» (bevisbyrde).

For ordensskyld vil studentgruppen bemerke at kunden blir ansvarlig for hele beløpet ved forsettlig eller svikaktig opptreden.³¹⁹

³¹³ Finansavtaleloven § 35 (3)

³¹⁴ Finansavtaleloven § 35 (3)

³¹⁵ Høringsnotat – revisjon av finansavtaleloven (2017), punkt. 2.5.3

³¹⁶ Finansavtaleloven § 35 (3), jmfør § 34 (1)

³¹⁷ Finansavtaleloven § 12 bokstav c

³¹⁸ Rt-2004-499

³¹⁹ Finansavtaleloven § 35 (3)

Foreslåtte endringer i finansavtaleloven

Reglene om ansvarsfordeling i svindelsaker har blitt kritisert. I 2017 sendte Justis- og beredskapsdepartementet et forslag til ny finansavtalelov på høring.

Noe av kritikken er rettet mot at kunden som utgangspunkt vil være fullt ut ansvarlig for tap ved grov uaktsomhet, og at det ikke gjelder en ansvarsbegrensning på 12 000 kroner generelt. En annen del kritikken handler om at bevisbyrden ligger hos kunden. Begge disse kritikkene knytter seg til praktiseringen av vilkåret om «grov uaktsomhet».³²⁰

Kritikken er delvis imøtegått i høringsnotatet fra justis- og beredskapsdepartementet, for eksempel foreslås det at det er finansinstitusjonen som skal ha bevisbyrden for kundens grove uaktsomhet.³²¹

Det er ikke klart hva resultatet av høringen blir, da høringen har fortsatt status som «under behandling».³²²

Prosess for bestridelse i saker etter finansavtaleloven

Det første personen må gjøre er å klage til finansinstitusjonen. Hvis klagen til finansinstitusjonen ikke når frem, kan personen klage til finansklagenemnda. Finansklagenemnda kan behandle svindelsaker som nevnt ovenfor.³²³

Finansklagenemnda har et eget klageskjema som kan fylles ut, og det er gratis å klage dit. Finansklagenemnda må karakteriseres som et «lavterskeltilbud» som skal senke terskelen for kundene til å bestride krav i svindelsaker.

³²⁰ Se for eksempel høringsuttalelse fra Jussbuss til forslag om ny finansavtaleloven (2017)

³²¹ Høringsnotat – revisjon av finansavtaleloven (2017), punkt 4.6.3.3

³²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---revisjon-av-finansavtaleloven/id2569865/?expand=horings svar>, sjekket 24.11.19

³²³ Saksbehandlingsregler for Finansklagenemnda, sist endret 21.06.17, sjekket 24.11.19

I saksbehandlingen før avgjørelse gis både kunden og finansinstitusjonen mulighet til å uttale seg.

Sekretariatet i finansklagenemnda vil trekke en avgjørelse. Denne avgjørelsen kan klages til nemndsbehandling i finansklagenemnda. Dersom kunden klager, koster det 200 kroner. Hvis det er finansinstitusjonen som klager, koster det ikke kunden noe.³²⁴

Finansklagenemndas avgjørelse kan bringes inn til tingretten. Hvis kunden gis helt eller delvis medhold i finansklagenemnda, har finansinstitusjonen en frist på å si om de vil følge avgjørelsen eller ikke. Dersom finansinstitusjonen bringer saken inn for tingretten, har finansinstitusjonen plikt til å dekke kundens advokatkostnader for behandling i tingretten.

Saker etter alminnelig erstatningsrett

For at personen her skal bli ansvarlig, må de vanlige vilkårene for erstatning være oppfylt. Det betyr at det må foreligge et ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og adekvat årsakssammenheng mellom disse. Ansvarsgrunnlaget er her uaktsomhet, det betyr at personen må være å bebreide for at svindelen skjedde. I motsetning til finansavtaleloven, kreves det i utgangspunktet kun simpel uaktsomhet. Adekvat årsakssammenheng betyr at det økonomiske tapet ikke må ha vært en for fjern eller avledet følge av uaktsomheten.³²⁵

Hvis vilkårene er oppfylt, blir personen fullt ut ansvarlig overfor finansinstitusjonen. Det finnes ingen ansvarsbegrensning lik de i finansavtaleloven § 35.³²⁶

Når det skal vurderes om personen har opptrådt uaktsomt, tas det gjerne utgangspunkt i vilkårene for utstedelse av bankID i standardavtale om bankID. Her kreves det at kunden har blitt fremlagt avtalevilkårene og godtatt disse. Det er finansinstitusjonen som har bevisbyrden

³²⁴ <https://www.finkn.no/Vanlige-spoersmaal#276>, sjekket 24.11.19

³²⁵ Se for eksempel TGJOV-2017-170313 og TSOFT-2017-175325

³²⁶ Høringsnotat – revisjon av finansavtaleloven (2017), punkt. 2.5.3

for at personen har opptrådt uaktsomt.³²⁷ Det har blitt rettet kritikk mot praktiseringen av reglene om uaktsomhet, og at reglene praktiseres slik at det i realiteten er personen som må bevise sin uskyld.³²⁸

Prosess for å bestride saker etter alminnelig erstatningsrett

Finansklagenemnda kan ikke behandle disse sakene. Det er fordi saken ikke faller innenfor finansavtaleloven.

I motsetning for saker etter finansavtaleloven, så er det finansinstitusjonen som må starte prosess for å inndrive kravet i disse sakene. Dette betyr at dersom finansinstitusjonen ikke starter prosessen, blir ikke personen ansvarlig for beløpet.

Proessen starter som regel i forlikrådet. Poenget er å løse saken enkelt, hurtig og billig. Forlikrådet er en meklingsinstitusjon, men kan i noen saker også avsi dom. Hvis personen ikke møter opp i forlikrådet, kan finansinstitusjonen normalt be om at det avsies dom. Dommen kan ankes til tingretten.³²⁹

8.3.2 Statistikk

Norsk senter for informasjonssikring, forkortet NorSIS, utfører i samarbeid med skatteetaten en årlig undersøkelse for å kartlegge omfanget av identitetstyverier i Norge. Undersøkelsen fra 2017 viser at omtrent 150 000 personer har blitt utsatt for identitetstyveri. Noen identitetstyverier vil være relatert til annet enn svindelsakene studentgruppen skal ta stilling til, for eksempel innlogging på e-postkonto eller sosiale medier.

³²⁷ Se for eksempel TGJOV-2017-170313 og TSOFT-2017-175325

³²⁸ <https://www.dn.no/innlegg/bankid/svindel/justisdepartementet/identitetstyveri-er-en-utfordring-for-rechtsstaten/2-1-707312?fbclid=IwAR1Od7kjlAVPMPyCggMdikE80BmuGTIWM2AgB006UM8lli7J1Y7kAicH00>, sjekket 25.11.19

³²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/om-forlikradet/id2537837/>, sjekket 25.11.19

Finans Norge mener at de fleste ID-tyverier er motivert av økonomisk vinning. ID-tyverier utføres tradisjonelt sett av profesjonelle tyver, mens en økende trend er at tyveriet utføres av noen som kunden har en nær relasjon til, slik som familie eller venner.³³⁰ Ut ifra mediebildet, kan det være naturlig å anta at de profesjonelle ID-tyveriene først og fremst retter seg mot den eldre delen av befolkningen. Et eksempel er den såkalte «Olga-svindelen».

I de tilfellene ID-tyveriet er utført av en nært relatert, er det nok et større spekter av personer som kan rammes. Studentgruppen antar dette fordi alle typer mennesker er utsatt ved at finansinstitusjonene utsteder BankID. I tillegg har personer i alle samfunnslag nære relasjoner som kan utføre slike ID-tyverier, for eksempel venner, foreldre, barn, ektefelle, samboer eller kjæreste. Det som gjør disse sakene særlig vanskelige, er at den som utfører tyveriet har tilgang til kundens hjem der kodebrikke og kanskje passord oppbevares. I disse sakene kan det være vanskelig å nå frem med bestridelse av kravet overfor finansinstitusjonen, fordi man fort vil ha brutt finansavtalen og vært «grovt uaktsom».

8.3.3 Studentgruppens vurderinger

Spørsmålet er om det skal gis fri rettshjelp til å bestride krav i svindelsaker.

I det følgende vil studentgruppen prøve å vurdere hvilket behov personer som utsettes for svindel har, og mulighetene de har for å representere seg selv. Dette handler om konsekvensene av at rettshjelp ikke gis. Studentgruppen vil først knytte noen bemerkninger til formålet med rettshjelpsordningen og hensynet til barnets beste.

Studentgruppen mener at formålet med rettshjelp uten behovsprøving er å sikre gratis rettshjelp til sårbare grupper, blant annet de som ikke har evne til å representere seg selv eller som risikerer svært inngripende vedtak fra det offentlige. Det vil nok være kunstig å si at personer utsatt for svindel i seg selv er særlig sårbare, da det potensielt er utrolig mange personer som utsettes for ID-tyveri. Det er dermed et bredt spekter av personer som kan ha en

³³⁰ <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2017/10/id-tyveri-kan-vare-odeleggende/>, sjekket 24.11.19

sak om bestridelse av slike krav, også svært ressurssterke personer. Studentgruppen mener heller det vil kunne variere fra sak til sak om den enkelte vil ha et særlig behov for rettshjelp. Formålet med den behovsprøvde rettshjelpen er at de uten økonomiske forutsetninger skal få rettshjelp i saker av særlig stor personlig og velferdsmessig betydning. Personer utsatt for svindel kan bli økonomisk ruinert dersom de holdes ansvarlig for hele kravets størrelse. Dette gjør det særlig viktig å bestride kravet. Ved å gjøre rettshjelpen behovsprøvd, vil i hvert fall de mest ressurssterke falle utenfor ordningen. Dette kan begrunne at sakstypen innlemmes i rettshjelpsordningen som behovsprøvd.

Også hensynet til barnets beste kan begrunne dette. Det vises til kapittel 4.2.3 om barnekonvensjonen. Som det skrives der, så kan en høy gjeldsbyrde som følge av svindel og ID-tyveri ha betydning for barnets levekår. Forelderens disponible inntekt blir mindre fordi gjelden må tilbakebetales eller fordi det tas tvangsdekning i lønn. Som nevnt ovenfor er det derfor viktig å kunne bestride kravet, men det er kanskje av særlig stor viktighet der personen har barn å forsørge.

Samtidig vil studentgruppen bemerke at for sakene etter finansavtaleloven, der personen selv må bestride kravet, er det en lettere og gratis prosess. Dette taler for at den det ikke har noe å si om den disponible inntekten har blitt mindre. For sakene etter erstatningsretten er det nettopp finansinstitusjonen som må ta skritt for å få etablert tilbakebetalingsansvar. I denne prosessen med bestridelse av kravet har ikke personen enda fått sin disponible inntekt begrenset.

Hvis det skal gis fri rettshjelp i svindelsaker, må det vurderes om det skal gis fritt rettsråd, fri sakførsel eller begge deler. Fritt rettsråd vil her kunne omfatte hjelp til å bestride kravet overfor finansinstitusjonen, finansklagenemnda eller forlikrådet.³³¹

Når det gjelder sakene etter finansavtaleloven mener studentgruppen det i utgangspunktet ikke er nødvendig at det offentlige dekker denne type rettshjelp, da det må forventes at personene

³³¹ Rhjl. § 10

selv kan bestride kravet overfor finansinstitusjonen eller selv fylle ut skjema for klage til finansklagenemnda.

Når det gjelder sakene som behandles i forlikrådet, må det påpekes at prosessen er annerledes enn for sakene etter finansavtaleloven. Selv om forlikrådet skal være en enklere prosess, kan det likevel være vanskeligere for personen å representere seg selv der, enn for finansklagenemnda. På den andre side vil bevisbyrden være hos finansinstitusjonen. Dette gjør det i utgangspunktet lettere å representere seg selv.

Fri sakførsel vil være aktuelt når saken skal behandles i domstolen. Fri sakførsel er for sakene etter finansavtaleloven bare aktuelt når det er kunden som bringer saken inn for domstolen, da finansinstitusjonen vil ha plikt til å dekke kundens kostnader til advokatbistand der det er de som bringer saken inn. For sakene etter erstatningsretten vil det kunne være et større behov for rettshjelp, da det ikke er en tilsvarende ordning med at finansinstitusjonen må dekke personens kostnader til advokatbistand.

Studentgruppen forstår at det kan være vanskelig for personer å representere seg selv i svindelsaker. For sakene etter finansavtaleloven skyldes dette hovedsakelig bevisbyrden og den rettslige vurderingen av «grov uaktsomhet». Vanskelige regler taler for at personene må få fri rettshjelp i slike saker. Samtidig mener studentgruppen at mye av problemet i disse sakene dreier seg om anvendelsen av reglene for ansvar. Når reglene anvendes slik de gjør, kan det bety at det faktisk ikke er manglende rettshjelp som er problemet. Når rettshjelpsordningen diskuteres uttales det gjerne at det ikke hjelper å ha rett, hvis du ikke kan få rett. I disse sakene kan problemet rett og slett være at personene ikke har rett på grunn av hvordan reglene er utformet og praktisert. Det kan tenkes at det disse personene trenger mer enn fri rettshjelp, er at reglene for ansvar endres.

For sakene etter erstatningsretten skyldes det den rettslige vurderingen av uaktsomhet, og at man ved manglende representasjon kan være vanskeligere å argumentere for at man ikke har vært uaktsom, da det er «lettere» å oppfylle dette vilkåret enn «grov uaktsomhet» i finansavtaleloven.

I dagens rettshjelplov § 11 tredje ledd og § 14 tredje ledd kan det dispenseres fra sakstype, slik at rettshjelp gis i sakstype som ikke alltid er omfattet av rettshjelpsordningen. I

rundskrivet til statens sivilrettsforvaltning står det om anvendelsen av dispensasjonsbestemmelsene. Det er en liste over aktuelle sakstyper det kan gis fritt rettsråd i etter en dispensasjon fra de prioriterte områdene i loven. Selv om punktet i rundskrivet dreier seg om fritt rettsråd, står det at «eksemplene og retningslinjene som er gitt for saklig dispensasjon i uprioriterte fritt rettsrådssaker gir veiledning også for saklig dispensasjon i uprioriterte fri sakførselssaker og motsatt».

Det følger av rundskrivet at det føres en restriktiv praksis når det gjelder fri rettshjelp i gjeldssaker. Dette omfatter også svindelsaker. I vurderingen om det likevel skal innvilges rettshjelp, skal det legges vekt på om det er snakk om «en meget betydelig gjeld» om denne er «urettmessig pådratt av andre enn søkeren».

Studentgruppen har i kapittel 7 anbefalt å utvide dispensasjonsbestemmelsene i loven. I henhold til vår anbefaling vil ikke lenger være en snever unntaksregel, men en av flere hovedregler for innvilgelse av rettshjelp. I vurderingen vil det legges vekt på om søkeren på tilfredsstillende måte kan representere seg selv eller ikke. Dette passer godt i disse svindelsakene, da det både tar høyde for at det i utgangspunktet er enklere prosesser enn mange andre rettslige tvister, samtidig som det tas høyde for at enkeltpersoner kan ha et særlig behov for gratis rettshjelp. Studentgruppen mener at bestridelse av krav i svindelsaker ikke skal inngå som et prioritert område i rettshjelploven. Studentgruppen mener det vil være tilfredsstillende, og i tråd med lovens formål, at fri rettshjelp i svindelsaker fortsatt innvilges etter en skjønnsmessig vurdering.

I tillegg vil studentgruppen bemerke at mange av de rettslige utfordringene ligger i reglene i finansavtaleloven og erstatningsretten. Kritikken mot reglene i finansavtaleloven er i noe grad imøtegått i høringsnotatet, men det er ennå uklart hva utfallet av lovendringsforslaget blir. Studentgruppen mener det foreløpig er tilstrekkelig at rettshjelp gis etter en skjønnsmessig vurdering, men studentgruppen mener spørsmålet igjen bør diskuteres når reglene i finansavtaleloven endres.

8.4 Sak om oppholdstillatelse for offer for menneskehandel

Studentgruppen skal vurdere om personer som har vært utsatt for menneskehandel skal få fri rettshjelp i saker som gjelder oppholdstillatelse.

Menneskehandel er forbudt etter straffeloven § 257. Bestemmelsen definerer menneskehandel som å ved vold, trusler eller misbruk av en sårbar situasjon, tvinger, utnytter eller forleder en person til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, arbeid eller tjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller å samtykke i fjerning av indre organer.

8.4.1 Statistikk

I 2017 lanserte Kripo rapporten «Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører». Rapporten gir et «situasjonsbilde basert på politiets kilder». Kripo gjennomgår de fire kategoriene for menneskehandel. Basert på dette kan det virke som at de to mest vanlige formene for menneskehandel er utnyttelse til prostitusjon eller arbeid/tjenester.³³²

ROSA-prosjektet ble opprettet i forbindelse med regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005. Mandatet er å «koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til personer over 18 år utnyttet i menneskehandel».³³³ I ROSA sin årsrapport for 2018 fremgår det at de har bistått totalt 56 antatte ofre for menneskehandel, hvorav 35 av disse var nye brukere, mens 21 hadde mottatt bistand over flere år. 12 av de 54 biståtte var gravide eller hadde medfølgende barn.³³⁴

I 2018 behandlet UDI 20 søknader om refleksjonsperiode (midlertidig oppholdstillatelse). UDI behandlet samme år syv asylsøknader der søker var et mulig offer for menneskehandel.

³³² https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel_rapport_2017.pdf, sjekket 03.11.19

³³³ <http://rosa-help.no/om-rosa/>, sjekket 03.11.19

³³⁴ <http://rosa-help.no/rosa-page-wp/wp-content/uploads/2019/04/%C3%85rsrapport-2018nett.pdf> s. 5, sjekket 03.11.19

UDI mener selv at 2017 er et mer representativt år for omfanget av søknader. I 2017 behandlet UDI 33 asylsøknader fra antatte ofre for menneskehandel. Syv av disse fikk asyl, mens ti fikk opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. UDI har totalt sett fra perioden 2014 til 2018 gitt oppholdstillatelse til 17 ofre for menneskehandel fordi de har avgitt forklaring i en straffesak om menneskehandel.³³⁵

Det finnes ikke klare tall på hvor mange ofre for menneskehandel vi til enhver tid har i Norge, men det er nok et begrenset antall personer det er snakk om. Til sammenligning mottok UDI totalt 1661 søknader om asyl i perioden januar til september 2019.³³⁶

8.4.2 Gjeldende rett

Ofre for menneskehandel kan få opphold på to måter:

- 1) Asyl etter utlendingsloven § 28
- 2) Sterke menneskelige hensyn, jamfør utlendingsloven § 38. I vurderingen legges det vekt på søkeren har vært offer for menneskehandel, jamfør § 38 tredje ledd. Under dette grunnlaget kan offeret få opphold dersom vedkommende vitner i en sak mot bakmennene som gjelder menneskehandel eller hallikvirksomhet, jamfør utlendingsforskriften § 8-4. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt et forslag om endring i utlendingsforskriften § 8-4 på høring, og forslaget er under behandling. Forslaget går ut på at ofre for menneskehandel skal få oppholdstillatelse dersom de vitner i en straffesak mot bakmennene sine i en straffesak, uavhengig av om straffesaken gjelder brudd på straffeloven § 275, straffebudet mot menneskehandel.³³⁷

³³⁵ Høringsnotat for endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak, datert 25.06.19, s. 2

³³⁶ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-20182/>, sjekket 03.11.19

³³⁷ Høringsnotat for endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak, datert 25.06.19, s. 1

Offeret for menneskehandel gis i dag fri rettshjelp for enkelte juridiske spørsmål. For det første gis offeret fritt rettsråd uten behovsprøving for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, jmfør rettshjelploven § 11 første ledd nr. 6. I tillegg har offeret rett til å få oppnevnt bistandsadvokat, jmfør straffeprosessloven § 107a første ledd bokstav a.

Ofre for menneskehandel gis normalt ikke fri rettshjelp for å søke om oppholdstillatelse. Hvis søkeren får avslag av UDI på søknad om asyl, har søkeren rett på fritt rettsråd uten behovsprøving, jmfør rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1, jmfør utlendingsloven § 92 første ledd. Søkeren får da fritt rettsråd til å klage avslaget inn til Utlendingsnemnda (UNE), men ikke fri sakførsel for prøving i domstolen.

8.4.3 Internasjonale forpliktelser

Som redegjort for i kapittel 4, vil manglende rettshjelp i form av fri sakførsel kunne innebære brudd på EMK artikkel 6. Som nevnt vil EMD i en sak om eventuelt brudd på artikkel 6 vurdere om klageren hadde tilstrekkelig mulighet til å representere seg selv, viktigheten av det som står på spill for klageren og kompleksiteten i relevant juss og prosess. Det har også blitt vektlagt om saken er følelsesmessig, slik at individet vanskelig kan opptre så objektivt som domstolsbehandling forutsetter. Dette kommer studentgruppen tilbake til i pkt. 8.4.5.

Som nevnt under kapittel 4, må hensynet til barnets beste vurderes der handlinger har en «major impact» på barn som individ eller gruppe. Det må være helt klart at foreldres oppholdssak kan ha stor betydning for barna deres. Et eksempel kan være at barnet har oppholdstillatelse i Norge, mens forelderene har fått avslag på søknad om opphold. Hvis forelderene må forlate Norge, vil det sette barnet i en ekstremt sårbar situasjon – skal barnet bli i Norge uten omsorgsforelderene eller skal barnet bli med forelderene ut av landet.

I ROSA sin årsrapport fremgikk det at 12 av de 54 biståtte ofrene for menneskehandel var gravide eller hadde barn.

Som beskrevet over vil foreldrene, der de er ofre for menneskehandel og søker opphold helt eller delvis på grunn av dette, i liten grad få fri rettshjelp. Det kan åpenbart være svært vanskelig for ofre for menneskehandel å representere seg selv i oppholdssaken. Det å ikke ha en prosessfullmektig vil kunne gå utover resultatet i oppholdssaken, noe som berører barna

deres. Dette taler for at hensynet til barnets beste bør vurderes når det nå vurderes om ofre for menneskehandel skal få fri rettshjelp i oppholdssaken sin.

Kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 6 sier at alle konvensjonspartene “shall take all appropriate measures, including legislation; to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women”. Artikkelen pålegger neppe Norge å gi kvinnelige ofre for menneskehandel fri rettshjelp i oppholdssaken sin, men det å gi fri rettshjelp i slike saker vil nok oppleves som svært positivt internasjonalt.

8.4.4 Behovet for rettshjelp

Ofre for menneskehandel vil kun ved å vitne i en straffesak om menneskehandel mot bakmennene ha rett på opphold. Opphold på grunnlag av asyl eller sterke menneskelige hensyn krever en konkret vurdering. Når studentgruppen skal vurdere om ofre for menneskehandel skal få fri rettshjelp i oppholdssaken, må det ses i sammenheng med problematikken rundt selve oppholdssaken, herunder at ofrene er en ekstrem sårbar gruppe.

Regelen om at ofrene får opphold hvis de vitner i en straffesak om menneskehandel mot bakmennene er en regel som i utgangspunktet er klar. Enten så har utlendingen vitnet i en slik straffesak, eller så har vedkommende ikke det. Problemet er at påtalemyndigheten sjelden tar ut tiltale for brudd på straffeloven §257, slik at ofrene sjelden gis mulighet til å vitne i slike saker og dermed få opphold på denne måten. For eksempel mottok politiet i 2017 44 anmeldelser av menneskehandel, og 43 av disse ble henlagt.³³⁸

Som nevnt ovenfor vil mest sannsynlig denne regelen endres slik at ofrene får opphold dersom de vitner i en straffesak mot bakmennene, uavhengig av hva slags type straffesak det er. Det positive med nåværende bestemmelse og den foreslåtte endringen er at det er lett å forutse om man oppfyller vilkårene. Det må også forutsettes at politiet eller offerets bistandsadvokat vil gi veiledning om hvilken påvirkning dette har for opphold i Norge.

³³⁸ https://www.nrk.no/ostlandssendingen/menneskehandel-i-fjor_-44-anmeldelser-_43-henleggelses-1.14295000, sjekket 03.11.19

Opphold med grunnlag i asyl eller sterke menneskelige hensyn beror på en konkret vurdering i den enkelte oppholdssak. Her er det klart vanskeligere for utlendingen å forutse om søknad om opphold blir innvilget eller ikke. I slike saker blir det derfor mye vanskeligere å ivareta egne interesser. En faktor som gjør det enda vanskeligere er UDIs utstrakte bruk av rundskriv. Rundskriv kan til en viss grad fravike det som tilsynelatende ordlyden i bestemmelser i seg selv indikerer. Dette i sammenheng med det allerede skjeve styrkeforholdet gir behov for rettshjelp.

Et eksempel er den svært omtalte «Elisabeth»-saken der «Elisabeth» er offer for menneskehandel. Hun søkte om asyl, men fikk avslag. «Elisabeth» hadde fri rettshjelp i UNE. Etter å ha fått avslag i UNE hadde hun ikke krav på fri sakførsel for prøving i tingretten. Privatpersoner samlet inn penger gjennom en aksjon på Facebook, slik at hun fikk advokat. Tingretten opphevd vedtaket og sendte saken tilbake til UNE. UNE innvilget deretter asyl.³³⁹ Saken illustrerer at det kan forekomme feil i saksbehandlingen i UDI og UNE. Når ofre for menneskehandel ikke har krav på fri sakførsel, vil det innebære svekket rettssikkerhet for en allerede ekstremt sårbar gruppe.

Til slutt må det trekkes frem at ofre for menneskehandel er en ekstremt sårbar gruppe. De skiller seg som gruppe ut sammenlignet med andre utlendinger som kommer til Norge og søker opphold. Med dette mener studentgruppen at det at de er utsatt for menneskehandel nettopp forutsetter at de har blitt tvunget, forledet eller utnyttet. Dette har skjedd ved vold, trusler eller utnyttelse av en sårbar situasjon. I tillegg har ofrene da blitt utsatt for svært krenkende kriminalitet, slik som prostitusjon eller andre seksuelle tjenester eller tvangsarbeid. Måten de har kommet seg til Norge og grunnen til at de er her gjør at de er sårbare. I tillegg vil de, som veldig mange utlendinger, ha vanskeligheter for å representere seg selv i en sak.

³³⁹ <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/ble-avslort-som-politiinformant---far-bli-i-norge-1.14714095>, sjekket 03.11.19

8.4.5 Studentgruppens vurderinger

Det er flere mulige alternativer studentgruppen må velge mellom. For det første er det en mulighet å kun videreføre gjeldende rett. Den andre muligheten er å la det omfattes av rettshjelpsordningen. På bakgrunn av de betraktninger som er gjort ovenfor, er det klart for studentgruppen at denne sakstypen skal omfattes av rettshjelpsordningen på en eller annen måte, spørsmålet er bare hvordan.

Helt overordnet vil formålet med rettshjelpsordningen begrunne at ofre for menneskehandel får fri rettshjelp i oppholdssaken sin. Ofrene vil vanligvis ha dårlige økonomiske forutsetninger til selv å betale for rettshjelp, samtidig som saken er av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Det første spørsmålet er på hvilket stadium i saken offeret skal få rettshjelp.

Det gis i dag ikke fritt rettsråd i noen utlendingssaker i søknadsomgangen. Studentgruppen ønsker ikke å endre dette. Det er få betenkeligheter med at ofrene må søke på egenhånd med eventuell veiledning fra UDI (veiledningsplikt), i tillegg viser statistikk fra UDI at det er en høy innvilgelsesprosent i disse sakene.

Hvis offeret får avslag på asyl, får vedkommende innvilget fritt rettsråd for klage og behandling i UNE. Dette gjelder for så vidt uavhengig av om søkeren er offer for menneskehandel eller ikke. Men som nevnt ovenfor vil en rekke hensyn begrunne offerets behov på rettshjelp både ved asyl og søknad etter utlendingsloven § 38. Offeret bør søke på det grunnlaget som er mest riktig og passer best. Det burde derfor ikke ha noe å si om offeret søker på bakgrunn av asyl eller § 38. Antatte ofre for menneskehandel må derfor i minimum gis fritt rettsråd ved avslag på opphold etter utlendingsloven § 38.

Dette forholder seg noe annerledes for opphold på grunn av vitnemål i straffesak mot bakmennene. Dette er en regel som vanligvis vil være lett å anvende; enten har offeret vitnet, eller så har det ikke det. Dette taler for at offeret likevel ikke gis fritt rettsråd ved avslag på opphold etter utlendingsforskriften § 8-4.

Samtidig finnes det tilfeller hvor ofre som ikke faktisk vitner i straffesaken kan få opphold, blant annet hvis politiet ikke har behov for at alle vitner i saken likevel eller

gjerningspersonen unndrar seg straffeforfølgelse.³⁴⁰ Det kan derfor ikke utelukkes at det kan oppstå tilfeller der utlendingen likevel ikke får opphold, selv om vedkommende har lyst til å vitne mot bakmennene. Det er uheldig hvis det skulle oppstå en situasjon hvor det er nødvendig å klage på avslag, men ikke får rettshjelp fordi situasjonen ikke ble forutsett i lovgivningsprosessen. Studentgruppen mener at hensynene som begrunner at ofrene skal få fritt rettsråd ved avslag på asyl og § 38, også vil gjelde her. I tillegg vil det nok sjelden oppstå et behov for rettshjelp her, slik at det koster staten lite, men vil ha stor betydning for individet som rammes.

Studentgruppen konkluderer derfor med at ofre for menneskehandel gis fritt rettsråd ved avslag på opphold i grunnlagene asyl, sterke menneskelige hensyn eller vitne i straffesak mot bakmennene. Denne rettshjelpen skal være ikke-behovsprøvd.

Spørsmålet videre er om offeret bør gis fri sakførsel dersom UNE avslår søknaden på opphold.

Å reise en sak for domstolen er dyrt, og ofre for menneskehandel vil neppe selv kunne betale for å få saken sin prøvd av domstolen.

Som nevnt ovenfor vil EMD i en sak om brudd på artikkel 6 på grunn av manglende rettshjelp vurdere om personen hadde tilstrekkelig mulighet til å representere seg selv, viktigheten av det som står på spill, sakens kompleksitet og det følelsesmessige engasjementet hos klageren.

Det som vil stå på spill er retten til å få bli i Norge, eller i motsatt fall å bli sendt til et annet land i henhold til Dublin-samarbeidet. Saken er derfor svært viktig for utlendingen. Det er vanskelig for utlendingen å representere seg selv, gjerne på grunn av manglende kjennskap til regelverket eller språket. I tillegg vil det de har vært igjennom kunne gjøre det ekstremt vanskelig å ivareta egne interesser i en rettslig tvist om opphold.

³⁴⁰ Høringsnotat for endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak, datert 25.06.19, s. 3

Det er en rettssikkerhetsutfordring at ofre gis i realiteten svært begrenset mulighet til å få prøvd saken sin for domstolen. «Elisabeth»-saken viser hvor avgjørende rettshjelp kan være å ha reell tilgang til domstolen.

Det vil være avhengig av den konkrete sak om manglende rettshjelp vil innebære brudd på EMK artikkel 6, slik at studentgruppen kan ikke konkludere på generelt grunnlag om Norge har plikt til å innvilge fri sakførsel for disse sakene. Men som gjennomgangen ovenfor viser, så er det et sterkt behov for fri sakførsel for denne gruppen.

Studentgruppen konkluderer med at ofre for menneskehandel skal gis fri sakførsel ved begjæring om rettslig prøving av UNEs avslag på opphold med grunnlag i utlendingsloven § 28, § 38 og utlendingsforskriften § 8-4.

Til slutt vil studentgruppen bemerke at vi ikke har vurdert hensynet til barnets beste. Disse sakene kan absolutt berøre barn, slik vi forklarte innledningsvis. Vi har likevel ikke vurdert dette, da vi mener hensynet til offeret i seg selv er gir tilstrekkelig begrunnelse for forslagene våre.

8.4.6 Stykkprisforskriften

Det er i utlendingssaker vanligvis en stykkpris på tre ganger offentlig salærsats som suppleres med fem ganger salærsatsen der det er personlig fremmøte i UNE, jamfør stykkprisforskriften § 5 annet ledd. For asylsaker etter Dublin II-forordningen og 1. asyllandssaker gis det kun to ganger offentlig salærsats. Fritt rettsråd for ofre for menneskehandel ved avslag på asyl vil følge stykkprisen som allerede gjelder for asylsaker.

Det er vanskelig for studentgruppen å vurdere hvilken stykkpris som skal gis for fritt rettsråd i saker som gjelder avslag på opphold etter § 38 og § 8-4. Av hensyn til sammenhengen i systemet bør nok stykkprisen speile det vanlige nivået i utlendingssaker. Dette vil gi en stykkpris på tre ganger den offentlige salærsatsen supplert med fem ganger salærsatsen ved personlig fremmøte i UNE.

Studentgruppen mener prinsipielt at stykkprisen bør speile hvor lang tid det forventes at prosessfullmektig skal bruke på saken. I utlendingssaker fremstår stykkprissatsen gjennomgående som for lav. For eksempel gis det stykkpris på fem timer for personlig

fremmøte i UNE, til tross for at UNE selv oppgir at et nemndsmøte som regel varer rundt seks timer.³⁴¹ Det er et rettssikkerhetsproblem at utlendinger, som har et såpass sterkt behov for fri rettshjelp, risikerer at prosessfullmektig må tilpasse arbeidet til den lave stykkprisen, slik at det kan gjøre representasjonen dårligere enn de som selv kan betale for rettshjelp. Spesielt når det er en sårbar gruppe på den ene siden og staten på den andre.

Studentgruppen mener derfor det må utredes hvorvidt stykkprisen i utlendingssaker i stykkprisforskriften speiler det prosessfullmektiger må bruke for forsvarlig behandling av saken. Det bør også utredes om en lav stykkpris gjør det vanskeligere for utlendingen å få tak i prosessfullmektig i saken.

For fri sakførsel er det kun stykkpris for bistand ved fengsling i utlendingssak og saker i Fylkesnemnda, jamfør stykkprisforskriften §6. Studentgruppen foreslår at fri sakførsel for rettslig prøving av avslag på opphold for ofre for menneskehandel ikke gis stykkpris. Salær for denne sakstypen vil fastsettes på samme måte som de andre prioriterte sakene det gis fri sakførsel i uten behovsprøving hvor stykkprisen ikke er fastsatt.

8.4.7 Forslagets konsekvenser

Forslaget innebærer at flere utlendinger vil ha rett på fritt rettsråd og fri sakførsel. Forslaget har dermed økonomiske konsekvenser. Likevel vil nok de økonomiske konsekvensene være av mindre omfang, da det er relativt få personer som vil få innvilget rettshjelp på dette grunnlaget. Av de hensynene studentgruppen har vist til, mener vi det er verdt å bruke penger på rettshjelp for denne gruppen.

8.5 Saker etter likestillings- og diskrimineringsloven

Studentgruppen skal vurdere om personer utsatt for diskriminering eller trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven skal få fri rettshjelp.

³⁴¹ <https://www.une.no/nemndmote/for-advokater/>, sjekket 03.11.19

8.5.1 Statistikk

Det finnes relativt lite rettspraksis om diskriminerings- og trakasseringssaker for norske domstoler. Studentgruppen har ikke lyktes i å finne eksakt statistikk for antall diskrimineringsaker. Men statistikk fra tidligere år viser et svært begrensede antall tvistesaker om diskriminering som blir prøvd for norske domstoler. En undersøkelse foretatt av advokat Else Leona McClimans fra 2008 viser at domstolene fra 1978 og frem til 2009 kun behandlet 55 tvistesaker om diskriminering³⁴².

Dette innebærer at omfanget av diskriminering og trakassering ikke gjenspeiles i de sakene som behandles av domstolene. Lite behandling av slike saker i domstolene, er ikke ensbetydende med at det ikke forekommer diskriminering og trakassering i Norge. Til sammenligning viser tallene fra likestillings og diskrimineringsombudet viser at i tidsrommet 2007 til 2015 mottok likestillings og diskrimineringsombudet (LDO) 15 000 henvendelser³⁴³ og i 2018 og hittil i 2019 har Diskrimineringsnemnda mottatt 515 klagesaker³⁴⁴.

Studentgruppen mener at det er klart at diskriminering og trakassering forekommer i Norge, og en av grunnene til at dette rettsområdet ikke er synlig nok i statistikken for domstolene kan være at slike saker ikke er et prioritert område i rettshjelploven.

8.5.2 Gjeldende rett

Forbudet mot diskriminering og trakassering er hjemlet i likestillings og diskrimineringsloven (ldl.).

Diskriminering

³⁴² NOU 2011: 1, Struktur for likestilling, pkt. 10.4.1.

³⁴³ <https://www.ldo.no/nyheter-og-fag/ldos-statistikk/alle-henvendelser/>, lest 06.11.19

³⁴⁴ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk/s%C3%B8kstatistikk>, lest 02.12.19.

Diskriminering er forbudt³⁴⁵ og ldl. gjelder på alle samfunnsområder³⁴⁶. Diskriminering er direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter lovens bestemmelser. Direkte forskjellsbehandling er når noen blir, har blitt eller ville blitt behandlet dårligere i en tilsvarende situasjon på grunn av et diskrimineringsgrunnlag³⁴⁷. Diskrimineringsgrunnlagene er³⁴⁸: kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene.

Trakassering

Trakassering er handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende³⁴⁹. Trakassering på grunn av et eller flere av diskrimineringsgrunnlagene, som nevnt ovenfor, er forbudt³⁵⁰. Det samme gjelder seksuell trakassering. Seksuell trakassering er enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom³⁵¹.

Arbeidet med å bekjempe diskriminering og fremme likestilling er en sentral samfunnsoppgave som Norge er folkerettslig forpliktet til å jobbe aktivt for å ivareta. Videre fremgår det av Grunnloven § 98 om likebehandling at:

³⁴⁵ Likestillings og diskrimineringsloven § 6 (1)

³⁴⁶ likestillings og diskrimineringsloven § 2.

³⁴⁷ Likestillings og diskrimineringsloven § 7

³⁴⁸ Likestillings og diskrimineringsloven § 6 (1)

³⁴⁹ Likestillings og diskrimineringsloven § 13 annet ledd

³⁵⁰ Likestillings og diskrimineringsloven § 13 første ledd

³⁵¹ Likestillings og diskrimineringsloven § 13 tredje ledd

”Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling”

8.5.3 Håndheving og veiledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet er et uavhengig forvaltningsorgan³⁵² og hadde frem til 2018 saksbehandling av klagesaker vedrørende diskriminering og trakassering. I 2018 ble klageadgangen flyttet til Diskrimineringsnemnda. Som tallene som er nevnt i punkt 8.1.5 viser, er det mange som henvender seg til LDO og klager til Diskrimineringsnemnda. I perioden 2007-2015 mottok Likestillings- og diskrimineringsombudet 1 962 klagesaker³⁵³. Fra 2017 ble klagekompetansen flyttet til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. I 2018 og hittil i 2019 har Diskrimineringsnemnda mottatt 515 klagesaker³⁵⁴.

Diskrimineringsnemnda er håndhevings- og klageorgan for bestemmelsene i ldl. med enkelte unntak angitt i diskrimineringsombudsloven § 7. Likestillings- og diskrimineringsombudet gir råd og veiledning til de som mener de har blitt utsatt for diskriminering³⁵⁵. Ombudet har ansvar for å overvåke at norsk rett samsvarer med Kvinnediskrimineringskonvensjonen, Rasediskrimineringskonvensjonen og Konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne³⁵⁶. Det er gratis å få behandlet en sak av Diskrimineringsnemnda³⁵⁷.

³⁵² Diskrimineringsombudsloven § 4 (2)

³⁵³ <https://www.ldo.no/nyheter-og-fag/ldos-statistikk/klagesaker/>, lest 02.12.19

³⁵⁴ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk/s%C3%B8kstatistikk>, lest 02.12.19.

³⁵⁵ Diskrimineringsombudsloven § 5 (1) og (2).

³⁵⁶ Diskrimineringsombudsloven § 5 (3)

³⁵⁷ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/for-klager>, lest 02.11.19

Diskrimineringsnemnda treffer vedtak om oppreisning og erstatning³⁵⁸ og har vedtaksmyndighet til å gi pålegg³⁵⁹ i konkrete saker.

8.5.4 Internasjonale forpliktelser

Kvinnediskrimineringskonvensjonen

Ved vurdering av om diskriminering og trakassering skal innlemmes i rettshjelpsloven, er det flere internasjonale forpliktelser som kan belyse denne vurderingen. Som redegjort for i punkt 4.2.2, påpekes det i GR Nr. 33 at for å garantere kvinners tilgang til rettssystemet at rettssystemet er økonomisk tilgjengelig ved at kvinner har tilgang til fri eller lavkostnads rettshjelp, juridisk rådgivning og representasjon innenfor alle rettsområder³⁶⁰.

Videre fremgår det av GR. 28 at:

«The obligations incumbent upon States parties that require them to establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men, ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination and take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise also extend to acts of national corporations operating extraterritorially. »³⁶¹

Komiteen fastslår at Kvinnediskrimineringskomiteen pålegger statene å sørge for at kvinner sikres effektiv beskyttelse mot enhver form for diskriminering gjennom nasjonale domstoler. Studentgruppen har vanskelig for å se at det er tilstrekkelig effektiv beskyttelse mot diskriminering og trakassering av kvinner uten en større adgang til å motta rettshjelp i slike saker. Sammenholdt med det lave antallet saker om diskriminering og trakassering om føres

³⁵⁸ Diskrimineringsombudsloven § 12

³⁵⁹ Diskrimineringsombudsloven § 11

³⁶⁰ General recommendation No. 33 on women's access to justice, under pkt. E. Legal aid and public defense, pkt. 36

³⁶¹ CEDAW GR nr. 28 avsnitt B, pkt. 36

for norske domstoler, taler dette for å innlemme diskriminering og trakassering i rettshjelpsloven.

Rasediskrimineringskonvensjonen

Rasediskrimineringskonvensjonen (RDK) gjelder som norsk lov³⁶². Etter RDK art. 6, plikter konvensjonsstatene å sørge for effektiv beskyttelse og rettsmidler til personer som er diskriminerte på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Art. 6 fastsetter at dersom noen utsettes for slik diskriminering skal de gis rett til erstatning og oppreisning ved domstolene.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), er komiteen som overvåker konvensjonsstatenes overholdelse av RDK. CERD har skrevet enkelte concluding observations (CO) i 2011. Komiteen uttrykker her bekymring for at den norske rettshjelpslovgivningen ikke inkluderer tilfeller om etnisk diskriminering. CERD anbefaler at likestillings- og diskrimineringsombudet og diskrimineringsnemnda får anbefalingskompetanse etter rettshjelpsloven i slike saker, på lik linje med Sivilombudsmannen³⁶³.

8.5.5 Stykkprisforskriften

Hvilken stykkpris det bør være i saker om diskriminering og trakassering er usikkert. Det er vanskelig for studentgruppen å ta stilling til hvilken stykkpris som bør gis for fri sakførsel i saker om diskriminering og trakassering. Studentgruppen mener helt overordnet at det er viktig at prosessfullmektigen som skal yte rettshjelpen har tilstrekkelig med tid til å gjøre en forsvarlig og grundig jobb. Til sammenligning er det i Fylkesnemndsaker en stykkpris på 2,75 ganger den offentlige salærsats for hver time som medgår de to første dagene, og 2,5 ganger den offentlige salærsats for hver time som medgår de følgende dagene³⁶⁴. Studentgruppen mener at det er nærliggende å legge seg på samme nivå for saker om diskriminering og

³⁶² Likestillings og diskrimineringsloven § 5

³⁶³ CERD /C/NOR/CO/19-20, ”Concerns and recommendations” pkt. 14

³⁶⁴ Stykkprisforskriften § 5 første ledd nr. 2

trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven. Det er viktig at det ikke gis for lav salærsats for slike saker, ettersom saker om diskriminering og trakassering kan være svært komplekse og med et stort behov for å samle inn diverse uttalelser og dokumentasjon.

8.5.6 Studentgruppens anbefaling

De som er utsatt for diskriminering i Norge har ofte rett, men det innebærer ikke nødvendigvis at de får rett. Dette er særlig aktuelt for saker om diskriminering og trakassering når vi ser at slike saker i svært begrenset grad blir prøvd for domstolene.

Studentgruppen mener at mennesker som er utsatt for diskriminering og trakassering er i en sårbar posisjon og har et særlig behov for rettslig trygghet og juridisk bistand.

Vurderingen knytter seg til hvorvidt saker etter likestillings- og diskrimineringsloven bør innlemmes i rettshjelploven. Diskriminerte har per i dag en mulighet til å få innvilget fri sakførsel etter anbefaling fra Sivilombudsmannen³⁶⁵. Slike anbefalinger forekommer generelt i liten grad og særlig hva gjelder saker om diskriminering og trakassering. Studentgruppen mener at rettshjelp på diskriminerings- og likestillingsområdet styrkes, og at muligheten for en anbefaling fra Sivilombudsmannen ikke er tilstrekkelig.

Studentgruppen anbefaler at Ido, på lik linje med Sivilombudsmannen, får myndighet til å gi anbefaling om fri rettshjelp tilsvarende rhjl. § 16. nr. 3. Dette vil kunne styrke diskriminertes stilling og adgang til domstolene og juridisk bistand uavhengig av økonomiske forutsetninger. Det nevnes at Departementet har i St.meld.nr.26 (2008-2009) sett på muligheten for at fri rettshjelp bør innvilges til diskriminerte etter en anbefaling fra Ido, på lik linje med Sivilombudsmannen³⁶⁶. I denne sammenheng la departementet frem at:

“Å få prøvd fleire diskrimineringsaker for retten kan medverke til ei meir effektiv handheving av regelverket.”

³⁶⁵ rhjl. § 16 (1) nr. 3

³⁶⁶ St.meld.nr.26 (2008-2009) pkt. 9.3.3.8

Dette stiller studentgruppen seg bak. Til tross for at diskriminering og trakassering forekommer, blir svært få av disse sakene blir gjenstand for domstolsprøving. Et resultat av dette er at vi har lite praksis på området og rettsområdet er i liten grad utpenslet. Dette taler for å gi fri rettshjelp til mennesker som har blitt utsatt for diskriminering og/eller trakassering etter ldl. Et motargument i denne sammenheng vil være at dette kan bli prosessdrivende. Studentgruppen mener at innlemmelse av dette området i rettshjelploven ikke vil føre til et overveldende antall av rettsaker om diskriminering og trakassering, Riktignok vil det føre til flere saker enn i dag, men dette er ønskelig med tanke på økt bevisstgjøring av et sårt og betent rettsområde, Videre sikres diskriminerte i større grad mulighet til å vinne frem med sine saker.

Fritt rettsråd

Fri rettshjelp utenfor rettergang gis som hovedregel som fritt rettsråd. For saker utenfor rettergang regnes også behandling for forlikrådet, lensmannsskjønn og voldgiftssaker.³⁶⁷

Behandling av klagesaker i Diskrimineringsnemnda er gratis. Prosessen i

Diskrimineringsnemnda er lagt opp slik at det ikke er nødvendig for partene med advokat.³⁶⁸

Basert på det overnevnte anser studentgruppen at det ikke er nødvendig å anbefale at saker om diskriminering og trakassering etter ldl gis som fritt rettsråd.

Fri sakførsel

Fri rettshjelp kan også gis som fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr.³⁶⁹ Dette gjelder sivile saker for de alminnelige domstolene, særdomstolene og visse forvaltningsorganer. Behandling i forlikrådet er unntatt fra fri sakførsel etter rhjl.³⁷⁰

³⁶⁷ Rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp, pkt. 6.1

³⁶⁸ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/ofte-stilte-sp%C3%B8rsm%C3%A5l>, lest 02.12.19

³⁶⁹ rhjl. § 15

³⁷⁰ Rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp, pkt. 7.1

Diskrimineringsnemnda er ikke en alminnelig domstol, men en særdomstol etter domstolsloven § 2 eller et av de visse forvaltningsorganene opplistet i rhjl. §17.

Diskrimineringsnemnda er et avhengig forvaltningsorgan.³⁷¹

Fri sakførsel for saker om diskriminering og trakassering etter ldl. vil i all hovedsak være sivile søksmål for de ordinære domstolene. En større prøvingsintensivitet av slike saker vil kunne føre til en mer effektiv håndheving av regelverket og bidra til å avklare rettsstilstanden på området. Dette helt sentralt å få prøvd flere slike saker for domstolene.

Fri sakførsel etter anbefaling fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Til tross for at klageadgangen for saker om diskriminering og trakassering er flyttet til Diskrimineringsnemnda, har ldo både kompetanse, kunnskap og erfaring med veiledning på feltet. Med tanke på det store antallet som henvender seg til ldo for rådgivning, mener studentgruppen at ldo også kan kunne vurdere og anbefale hvilke saker det bør gis fri rettshjelp for i diskriminerings- og trakasseringssaker.

Rettshjelploven tar sikte på å ivareta adgangen til domstolene og juridisk bistand for prioriterte områder av særlig betydning uten behovsprøving³⁷² og fritt rettsråd med behovsprøving³⁷³. Basert på ldos bredde og kompetanse på feltet for diskriminering, trakassering og likestilling, vil de kunne ta stilling til om saker bør gå for Diskrimineringsnemnda eller potensiell domstolsbehandling med behov for advokatbistand. Her vil ldo, på samme måte som sivilombudsmannen etter rhjl. § 16 nr. 3, kunne anbefale søksmål. Ldos forkunnskap på området vil kunne bidra til at saken blir godt opplyst og dermed være mer økonomisk.

Det er også en mulighet at Diskrimineringsnemnda kan anbefale fri rettshjelp i tilfeller der klager har fått nemndas medhold i diskriminering og nemnda anbefaler fri rettshjelp. Ettersom Diskrimineringsnemnda treffer vedtak i saker som reises for nemnda, kan de sies å ha mer

³⁷¹ diskrimineringsombudsloven § 6 første ledd

³⁷² rhjl. § 11 første ledd og § 16

³⁷³ rhjl § 11 (2)

inngående kunnskap i konkrete saker enn ldo, ettersom ldo kun gir veiledning. Det nevnes i denne sammenheng at ldo også har en tilsynsrolle. Tilsynsrollen går ut på at ldo skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelsene Norge har etter Kvinnediskrimineringskonvensjonen, Konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering og Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne.³⁷⁴ Med tanke på ldos oppgave som tilsynsmyndighet, mener studentgruppen at det er mer nærliggende å gi ldo anbefalingskompetansen.

Studentgruppen bemerker at vi ikke har noen øvrige forutsetninger for å si om det passer seg best om Diskrimineringsnemnda eller ldo er nærmest til å anbefale fri rettshjelp, da det er omstendigheter som gjør seg gjeldende slik som økonomi og ressurser, som vi ikke sitter på kunnskap om. Det viktigste for studentgruppen er at anbefalingskompetansen for fri rettshjelp tillegges en av de to eller begge.

Basert på dette og behovet for rettshjelp i saker vedrørende diskriminering og trakassering finner studentgruppen det hensiktsmessig å innlemme saker om diskriminering og trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven anbefalt av likestillings og diskrimineringsombudet i rhjl. § 16 nr. 4.

8.6 Lønnsinndrivelse og inndrivelse av feriepenger

Studentgruppen skal vurdere om arbeidstakere som ikke får utbetalt opptjent lønn og feriepenger skal få fri rettshjelp.

8.6.1 Gjeldende rett

Det følger av dagens rettshjelpslovgivning at man har krav til fri rettshjelp (med behovsprøving) i saker etter arbeidsmiljøloven der tvisten dreier seg om et arbeidsforhold består eller om erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold.³⁷⁵

³⁷⁴ Diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd a, b og c

³⁷⁵ jf. Rettshjelpsloven § 11 (2), nr. 5.

I saker der arbeidsgiver ikke betaler ut lønn, men arbeidsforholdet fortsatt består (lønnsinndrivelsessaker), får man etter dagens ordning ikke fri rettshjelp. Med lønnskrav, menes det i det videre krav på lønn, overtidbetaling og feriepengesom man har mot nåværende eller tidligere arbeidsgiver. Dette omfatter også saker der arbeidsgiver har foretatt ulovlig trekk i lønn³⁷⁶.

Lønnskrav er pengekrav som privatpersoner i utgangspunktet skal kunne klare å inndrive på egenhånd. I lovgivningen i dag er det forsøkt lagt opp til ett system som skal gi den enkelte mulighet til å lettere å ivareta sine rettigheter opp mot arbeidsgiver. Ansattes muligheter til å inndrive og sikre sine lønnskrav er særlig ivaretatt i konkurslovgivningen og gjennom lønnsgarantiloven.³⁷⁷

Likevel viser det seg at det for mange er vanskelig å inndrive slik krav selv. Det kan være fordi det er dårlig dokumentasjon i saken, maktforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver vanskeliggjør prosessen, og for de aller mest sårbare er det vanskelig å gjennomføre en inndrivelsesprosess.

8.6.2 Internasjonale forpliktelser

Som nevnt under kapittel 4, må hensynet til barnets beste vurderes der handlinger har en «major impact» på barn som individ eller gruppe. Barn av foreldre som ikke har inntekt, fordi arbeidsgiver ikke betaler ut opptjent lønn, vil klart bli påvirket av dette. Familiens inntektssikring er viktig for å ivareta barnets beste. Lønn som ikke utbetales vil påvirke muligheten til å betale for det mest nødvendige, og kan påvirke foreldrenes evne til å sikre blant annet bolig og mat. Barnets beste er et hensyn studentgruppen legger vekt på i vurderingen av områder som skal dekkes av rettshjelpsordningen. Hensynet til barnets best tilsier at rettshjelpsordningen må inkludere lønnsinndrivelsesaker.

376 Arbeidsmiljøloven. §14-15 (2).

377 Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v

8.6.3 Rettshjelpsbehovet

Lønnsinndrivelseskrav er saker det er en betydelig mengde av hvert år. Det er mange arbeidstakere som har behov for bistand i slike saker. Tall fra de studentdrevne rettshjelptiltakene, og andre rettshjelptiltak, synliggjør dette.³⁷⁸ Det kan dermed se ut til at selv om lovgiver har tatt grep for å forenkle inndrivelsesprosessen, og sikre ansattes lønnskrav, så er det ennå i mange tilfeller slik at arbeidstakere har behov for bistand. I lønnsaker er det ofte problematiske bevissituasjoner, fordi arbeidsgiver ikke har papirene i orden, det kan være skatteproblematikk og arbeidsgiver kan hevde å ha krav (blant annet erstatningskrav) mot den ansatte som de enten rettmessig eller uretmessig motregner med lønnskravet. I slike saker er det også ofte et svært skjevt maktforhold. Noe som kan påvirke den ansattes mulighet til selv å forfølge ett slikt krav. Arbeidstakere som ikke snakker norsk, er særlig utsatt.

Mange av hensynene som må antas å ligge bak fri rettshjelp i saker om opphør av arbeidsforhold, gjør seg også gjeldende i saker om manglende lønnsutbetaling. Det kan også diskuteres om det er så stor praktisk forskjell mellom situasjoner der arbeidstaker har mottatt en usaklig oppsigelse, og situasjoner der arbeidsgiver unnlater å innfri sin hovedforpliktelse i ett arbeidsforhold; Nemlig utbetaling av lønn. Saker om krav på lønn er av stor velferdsmessig betydning, og berører den enkelte i særlig sterk grad. Det påvirker også direkte midler, eller mangel på midler, en person har til selv å betale for bistand til å inndrive slike krav.

I Rundskriv om fri rettshjelp (SRF-1/2017) listes det opp sakstyper det er aktuelt å innvilge fri rettshjelp ved dispensasjon fra rettshjelploven § 11.³⁷⁹ Saker om arbeidsforhold som ikke faller inn under rettshjelploven § 11 annet ledd nr. 5, herunder saker om lønn, nevnes i rundskrivet. Om vurderingen av om rettshjelp skal innvilges etter dispensasjonsregelen i tredje ledd står det blant annet:

378 Se nedenfor

³⁷⁹ Rundskriv om fri rettshjelp (SRF-1/2017), pkt. 6.5.

“I vurderingen av om det er grunn til å innvilge bistand skal det særlig legges vekt på om saksforholdet er sammenlignbart med de prioriterte stillingsvernssakene, herunder om det har de samme konsekvensene for arbeidstakeren. Hvor arbeidstaker, over en lengre periode, ikke får utbetalt rettmessig lønn kan det etter en samlet vurdering være grunn til å innvilge bistand. Det skal i vurderingen sees hen til om kravet er så stort at det betyr mye for arbeidstakeren å forfølge det. Videre skal det ses hen til arbeidstakerens muligheter til å ivareta egne interesser, herunder om motparten benytter advokat. Før det eventuelt er aktuelt å dekke juridisk bistand i saken må det dokumenteres at arbeidstakeren har gjort forgjeves forsøk på å få lønnen utbetalt fra arbeidsgiver.”

Lønnsaker blir her ansett å kunne ha en slik karakter at det bør innvilges fri rettshjelp. Men det følger av rundskrivet at det er en streng vurdering, der proporsjonalitetsvurderingen er sentral.

Forarbeidene diskuterer i liten grad begrunnelsen for begrensningen av hvilke typer saker i arbeidsretten som omfattes av rettshjelpsordningen. I forarbeidene³⁸⁰ nevnes noe, som også oppstiller en oversikt over de vanligste typer saker der det ble gitt fri rettshjelp på det tidspunktet. Det påpekes i forarbeidene at dette er saker som dreier seg om det man kan kalle personlige forhold, dvs. saker som må antas å berøre den enkelte i særlig sterk grad.

Det er klart at hvorvidt en arbeidstaker får utbetalt lønn, eller utbetalt rett lønn, er av stor velferdsmessig betydning. Sikring av inntekt er sentralt i velferdsstaten, og ligger til grunn for mye av lovgivningen på velferdsrettens område.³⁸¹ Hvis arbeidsgiver ikke blir holdt til ansvar, så vil byrden falle på fellesordninger slik som sosialstønad.

Det er også vesentlig i kampen mot sosial dumping å hindre at useriøse aktører kan spekulere i lønnsutbetalinger. At arbeidstaker har rettslige midler til å forfølge kravet kan derfor bidra til

³⁸⁰ Ot. Prp. Nr.57 (1983-1984)

³⁸¹ Sosialtjenesteloven og folketrygdloven

å forhindre økonomisk kriminalitet. I tillegg har slike saker også et klart samfunnsmessig side til seg. Sosial dumping er et samfunnsproblem som må bekjempes fra flere kanter.

Arbeidsgivere som ikke utbetaler lønn, eller som utbetaler for lite lønn³⁸², er problematisk for samfunnet, både skattemessig og med tanke på sosial dumping. Ved å gi arbeidstaker styrket mulighet til å få bistand i slike saker, så vil man også potensielt øke skatteinntekter, sikre innbetaling av arbeidsgiveravgift og samtidig bekjempe arbeidslivskriminalitet.

I saker der arbeidsgiver blir begjært konkurs, er det begrensninger for hvor gamle krav som dekkes etter lønnsgarantiloven. Arbeidstakere må være aktive i inndrivelsesprosessen, og forstå at situasjonen er slik at de må raskt starte en prosess, for å ikke miste sine lønns- og feriepengekrav. Dette har også blitt tatt opp som problematisk av andre aktører.³⁸³ Det er dermed ikke alltid enkelt for arbeidstaker å på egenhånd ivareta sine interesser i slike saker.

Det mulige udekkede rettshjelpsbehovet i saker angående arbeidsforholdet er ikke ukjent også i departementene og Stortinget. I St.meld.nr. 26 ble det påpekt at det sannsynligvis er et udekket rettshjelpsbehov i disse sakene:

“Det er òg blitt hevda at det er behov for å utvide dekningsområdet når det gjelder saker som er knytte til arbeidsforhold, men som i dag fell utanfor rettshjelpsordninga. Det kan dreie seg om krav på lønn og eksistens av arbeidsforhold, underslått skatt eller misbruk av arbeidstakar sitt skattekort. Fylkesmennene innvilga fri rettshjelp i ca. 85 uprioriterte saker om arbeidsforhold i 2007. Dette tyder på at det finst eit udekt rettshjelpsbehov på saksområdet. Mange av desse sakene vil kunne løysast i førstelinjetenesta.

³⁸² F.eks lavere en allmenngjort tariff, jamfør allmenngjøringsloven med tilhørende forskrifter.

³⁸³ Jusshjelpa i Nord- Norge, Årsrapport (2014) s. 26, Jusshjelpa i Nord- Norge, Årsrapport (2018), s. 23-24. <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/manglende-betaling-av-lonn-og-feriepenge/> (lest 02.12.2019).

Departementet tilrår at det blir vurdert å utvide rettshjelpsordninga til å omfatte fleire sakstypar innanfor arbeidsretten. Aktuelle sakstypar kan blant anna vere saker om krav på lønn og feriepengar, og andre saker som må seiast å ha stor velferdsbetydning for søkjaren.”³⁸⁴

Årstall	2014	2015	2016	2017	2018
Jussbuss	403	347	358	277	312
JiN	50	48	55	74	63
Totalt	453	395	413	351	375

Tallene er hentet fra Jussbuss³⁸⁵ og Jusshjelpa³⁸⁶ i Nord- Norge sine årsrapporter fra 2014-2018³⁸⁷.

JURK opplyser at i 2018 hadde de 71 henvendelser angående lønn og 32 angående feriepengar.

I sine årsrapporter kommenterer også både Jussbuss og Jusshjelpa i Nord- Norge rettshjelpsbehovet i lønnsaker.

I sin årsrapport for 2018 skriver Jusshjelpa i Nord- Norge:

“Arbeidsrett er vårt nest største rettsområde, sidestilt med arverett, målt i antall henvendelser. 24 Underkategoriene lønn og oppsigelse utgjør nesten halvparten av henvendelsene innanfor rettsområdet. Jusshjelpa legger ned betydelig arbeid i å

³⁸⁴ St.meld. Nr. 26 (2008-2009), pkt. 9.3.3.4 Arbeidsforhold

³⁸⁵ Jussbuss, Årsrapport 2014-2018.

³⁸⁶ Jusshjelpa i Nord- Norge, Årsrapport, 2014-2018.

³⁸⁷ Det tas forbehold om feil i tallgrunlaget. Noe forskjellig kategorisering gjennom årene, og det er saksbehandlerne selv som setter sakstypen.

inndrive lønnskrav på vegne av klienter i disse sakene. Fellesnevneren er at sakene som oftest er ressurskrevende, hvor det må handles raskt for å overholde frister og ivareta klientenes rettigheter”.³⁸⁸

At dette er ett behov som har vedvart en stund, kan også illustreres av å se til Nord- Norges årsrapport fra 2014 der det står:

“I tråd med tidligere år er det henvendelser relatert til lønn og oppsigelse/avskjed som utgjør tyngdepunktet av sakene på dette fagområdet, 62,05 %. Lønnskrav utgjør nå over 30,12 % av henvendelsene på området, og er ressurskrevende saker. Man må ofte handle raskt innenfor på forhånd gitte frister. Jusshjelpa er et viktig hjelpetilbud for arbeidstakere som ikke er fagorganiserte. Vi har i de siste årene sett at hjelpebehovet hos utenlandske arbeidstakere med lønnsproblemer øker. Da oppstår det gjerne språkmessige utfordringer i saksbehandlingen, i tillegg til problemer av juridisk art.”

³⁸⁹

Behovet for fri rettshjelp kommenteres av Jussbuss blant annet i sin årsrapport fra 2018:

“De fleste sakene Jussbuss mottar innenfor arbeidsretten er saker som omhandler lønn og oppsigelse. Saker om utestående krav på lønn, overtid og feriepenger (såkalt lønnsinndrivelsessaker) utgjør omtrent 42 prosent (312 saker) av sakene innenfor arbeidsretten. Jussbuss mener at lønnsinndrivelsessaker burde vært dekket av den offentlige rettshjelpsordninga. Vi opplever at klientene i mange av disse sakene har gått uten lønn i mange måneder. Muligheten til å betale for advokatbistand til å drive inn pengekravet er derfor liten eller ikke-eksisterende for mange av klientene, samtidig som rettsspørsmålet er av helt avgjørende betydning for deres velferd. I slike saker er det derfor et stort velferdsmessig behov for fri rettshjelp.”³⁹⁰

³⁸⁸ Jusshjelpa i Nord- Norge, Årsrapport (2018) s. 23-24.

³⁸⁹ Jusshjelpa i Nord- Norge Årsrapport (2014), s.26.

³⁹⁰ Jussbuss, Årsrapport (2018), s. 27.

Lignende har kommet til uttrykk i tidligere av Jussbuss sine årsrapporter.³⁹¹

I Advokatforeningens rapport³⁹² blir lønnsinndrivelsessaker nevnt som en av sakstypene som bør inkluderes i rettshjelpsordningen som ett prioritert område.

Studentgruppen vurderer det slik at det er et klart betydelig udekket rettshjelpsbehov i saker om arbeidstakers lønnskrav.

8.6.4 Forholdsmessighet

En inndrivelsesprosess vil i mange tilfeller være en relativt enkel oppgave sett fra et juridisk ståsted. Dette er et område som kan gi viktig hjelp, uten at dette krever så store tidsmessige eller økonomiske ressurser. Det er allikevel gode grunner som taler for at det bør avgrenses mot særlig bagatellmessige lønnskrav. En slik avgrensning vil sikre at de som har størst behov får hjelp, begrense total kostnadene og i større grad unngå at ordningen har en prosessdrivende effekt.

8.6.5 Rettsgebyr i forliksrådet

Når en arbeidstaker forfølger lønnskravet sitt og sender saken til forliksrådet, må arbeidstakeren i utgangspunktet dekke 1,15 ganger rettsgebyret jf. rettsgebyrloven § 7 jf. §2.³⁹³ Denne kostnaden må kreves dette dekket av motpart, noe som eventuelt først vil skje etter behandlingen i forliksrådet. Det kan tenkes at i tilfeller der en arbeidstaker ikke har mottatt lønn, vil kravet om å betale 1,15 ganger rettsgebyret for å få saken behandlet i forliksrådet kunne være en hindring. Dette vanskeliggjør tilgangen til rettsapparatet i viktige saker.

³⁹¹ Jussbuss, Årsrapport (2014), s.25. Jussbuss, Årsrapport (2015), s. 26. Jussbuss, Årsrapport (2016), s. 26-27. Jussbuss, Årsrapport (2017), s. 28.

³⁹² Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning, s.34

³⁹³ Rettsgebyret er fra 1. januar 2019 på 1150 kroner. Jf. rettsgebyrloven § 1, jf. rettsgebyrforskriften §2-1.

I husleiesaker er leietaker unntatt fra å betale gebyr jf. rettsgebyrloven § 10 (1) nr. 14. Første instans i husleiesaker er i utgangspunktet Husleietvistutvalget (HTU).³⁹⁴ Staten dekker utvalgets kostnader.³⁹⁵ For behandlingen av tvister betales et saksbehandlingsgebyr. Når klagen settes frem av utleier er gebyret ett rettsgebyr.³⁹⁶ Når leier setter frem klagen er saksbehandlingsgebyret 0,2 x rettsgebyret.³⁹⁷

I høringsnotatet til endringer i forskriften til Husleietvistutvalget³⁹⁸ påpekes det at tidligere ordning med saksbehandlingsgebyr som tilsvarte ett rettsgebyr (på det tidpunkt 860 kr.) ikke kunne opprettholdes etter EU-direktiv 2013/11/EU.³⁹⁹

“Dette beløpet antas å stride mot EU-direktivets krav om at klagebehandlingen skal tilbys kostnadsfritt eller mot et symbolsk gebyr jamfør direktivets art 8 c. Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) antar at gebyret ikke bør overstige omkring 100-200 NOK. Departementet foreslår derfor at saksbehandlingsgebyret settes til 0,2 x R (ca. 200 kroner) for klager som leier setter fram mot næringsdrivende utleier.

Vi foreslår å opprettholde dagens gebyr på ett rettsgebyr for klager som settes fram av utleiere, og som settes fram av leiere mot privat utleier.”

³⁹⁴ Husleieloven § 12-5.

³⁹⁵ jamfør Forskrift om Husleietvistutvalget § 18 (1).

³⁹⁶ Forskrift om Husleietvistutvalget, § 18 (2), 2 pkt.

³⁹⁷ Forskrift om Husleietvistutvalget, § 18 (2), 2 pkt.

³⁹⁸ HØRINGSNOTAT, Forslag til revisjon av forskrift om Husleietvistutvalget. 15.09.2015

³⁹⁹ HØRINGSNOTAT, Forslag til revisjon av forskrift om Husleietvistutvalget. 15.09.2015, s. 10.

I EU direktivet blir det presisert at det er viktig at tvisteløsningen er “accessible, attractive and inexpensive for consumers.” Og at for å oppnå dette så bør kostnadene ikke “exceed a nominal fee.”⁴⁰⁰

Mange hensynene bak ivaretagelse av forbrukernes rettigheter gjør seg gjeldende også i arbeidstakerforhold. Særlig skjevheten i styrkeforholdet mellom partene, og verdien av lett tilgjengelig og kostnadseffektiv tvisteløsning slik at den svakere part kan ivareta sine rettigheter og krav. Det kan i likhet med forbrukersaker/leiesaker dreie seg om saker av noe beskjedne størrelse, men som har stor betydning for den det angår. I tillegg vil det i lønnsinndrivelsessaker være slik at arbeidstaker ikke har fått utbetalt lønn, slik at vedkommende i mange tilfeller har lite midler. Rettsgebyret vil i disse tilfellene kunne være en betydelig hindring i arbeidstakerens mulighet til å forfølge sitt lønnskrav.

Stykkprisforskriften

Det er i oppsigelsessaker vanligvis en stykkpris på seks ganger offentlig salærsats. Det er vanskelig for studentgruppen å vurdere hvilken stykkpris som skal gis for fritt rettsråd i lønnsinndrivelsessaker. Generelt kan det sies at det er forskjell i sakskomplekset og den materielle jussen mellom sakstypene. Men dette kan også variere i de konkrete sakene. Det kan likevel antas at lønnsinndrivelsessaker vil være noe enklere enn oppsigelsessaker.

Studentgruppen mener prinsipielt at stykkprisen bør speile hvor lang tid det forventes at prosessfullmektig skal bruke på saken. Samtidig er prosessen i en lønnsinndrivelsessaker av en enklere karakter for en prosessfullmektig enn andre saker der det innvilges retts hjelp. Stykkpris i lønnsinndrivelsessaker kan f.eks knyttes opp mot stadiene i en inndrivelse av lønnskravet.

Studentgruppen mener at man gjennom å senke gebyret ved forlikrådsbehandling for arbeidstakere i lønnsinndrivelsessaker vil man styrke tilgangen til rettsapparatet for den svakere part i slike saker. Hensynene til at tvisteløsningen skal være “accessible, attractive

⁴⁰⁰ EU-direktiv 2013/11/EU s. 67 og artikkel 8 c).

and inexpensive for consumers” er noe studentgruppen anser som svært relevant også i lønnsaker. I høringsnotatet ble det fra departementet forslått at den symbolske summen skulle settes til 0,2 ganger rettsgebyret. Direktivet får ikke anvendelse i saker om arbeidsforhold. Men likhetstrekkene mellom leiesaker og lønnsaker, som vist til ovenfor, og likhetshensynet tilsier at uttalelsene fra departementet kan være retningsgivende når man skal kommer frem til saksbehandlingsgebyret i lønnsinndrivelsessaker. En nedjustering av kostnadene for arbeidstakere som forfølger sitt lønnskrav i forliksrådet vil kunne bidra til en raskere, billigere og rettere tvisteløsning for partene.

8.6.6 Studentgruppens vurdering

En av mulighetene studentgruppen har vurdert, for å dekke det klare rettshjelpsbehovet på området, er å styrke veiledningsplikten⁴⁰¹ til arbeidstilsynet. I utgangspunktet er det slik at rettshjelpsordningen er subsidiær⁴⁰² og at ordningen derfor ikke skal bli ett alternativ til den offentlige veilednings- og opplysningsplikt. En utfordring, som kan tale mot en slik utvidelse av veiledningsplikten, er Arbeidstilsynets rolle og arbeidsrettens både offentligrettslige og privatrettslige karakter. Arbeidstilsynet veileder generelt, og hjelper i utgangspunktet ikke i enkeltsaker. I en stor del av lønnsaker vil hva som er avtalt lønn komme an på den konkrete tolkning av arbeidsavtalen. I sine egne nettside opplyser Arbeidstilsynet at ”Arbeidstilsynet kan veilede generelt i lovverket, men kan ikke ta konkret stilling til lovligheten i en skriftlig arbeidsavtale”⁴⁰³. Hva som er avtalt lønn er i de fleste tilfeller av privatrettslig art, med unntak av f.eks allmenngjort tariff. Samtidig har Arbeidstilsynet etter aml. §18-6 påleggskompetanse hva angår skriftlig oppgave over beregningsmåten for lønn, beregningsgrunnlaget for feriepenger og trekk som er foretatt.⁴⁰⁴ Dette kan være viktige dokumenter i en lønnsak, og noe Arbeidstilsynet kan hjelpe til med etter loven. Den generelle veiledningen i lønnsaker vil

⁴⁰¹ Rundskriv om fri rettshjelp, SRF-1/2017, s. 22.

⁴⁰² jamfør rhjl. § 5

⁴⁰³ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidsavtale/> (lest: 02.12.2019)

⁴⁰⁴ jf. Aml. § 14-15 (5)

også kunne ha stor verdi i saker der selve kravet ikke er så komplisert. Maler for innkreving på Arbeidstilsynets nettside, og fokus på god generell informasjon om lønnsinndrivelse er viktig. Studentgruppen ser at en strengere veiledningsplikt vil kunne bidra til å dekke noe av rettshjelpsbehovet og gjøre borgere i større grad stand i stand til å forfølge kravene selv. Men at dette ikke er nok til å dekke det reelle rettshjelpsbehovet. I mange saker vil ikke denne hjelpen være tilstrekkelig. Det kunne tenkes en ordning som ligner på den som er vist til i utredningens pkt. 8.5.1. En ordning der fri rettshjelp i lønnsinndrivelsessaker gis etter anbefaling fra Arbeidstilsynet. Det ville tydeliggjort ordningens subsidiære karakter, og at det var i saker der veiledningen fra tilsynet ikke er tilstrekkelig at rettshjelp blir gitt. Allikevel taler det, etter studentgruppens mening, klart imot at det blir svært uforutsigbart for borgerne om de har krav på rettshjelp etter loven. I tillegg så går Arbeidstilsynet, som nevnt, i utgangspunktet ikke inn og vurderer de privatrettslige elementene i en arbeidsavtale. Det er da betenkelig at det likevel skal ligge til tilsynet å anbefale akkurat slike typer saker, og med det i stor grad bestemme hvem som får fri rettshjelp.

Studentgruppen anbefaler at lønnsinndrivelsessaker blir behovsprøvd. Det ligger i sakstypens natur, nettopp det at det er ett pengekrav, at det også er naturlig kravet på fri rettshjelp beror på en økonomisk behovsprøving. Samtidig er det at det er ett pengekrav, etter vår mening, en del av begrunnelsen for hvorfor det bør inn som prioritert sakstype. Selv om lønnskrav i utgangspunktet er ett pengekrav, er det en særskilt type pengekrav. Det er andre hensyn som gjør seg gjeldende her, enn ved mange andre typer pengekrav. Og da pengekrav i utgangspunktet blir vurdert til å være av en slik karakter at det skal føres en meget restriktiv praksis⁴⁰⁵, er det enda viktigere at det kommer inn som ett prioritert område enn at det skal bero på skjønnsvurderingen i dispensasjonsregelen.

Studentgruppen vurderer det slik at rettshjelpsordningen må utvides til å dekke bistand i lønnsinndrivelsessaker, for å oppfylle formålet og oppfylle statens forpliktelser. Lønnsinndrivelse bør inkluderes som en behovsprøvd prioritert sakstype. Studentgruppen ser også behovet for å sikre en viss forholdsmessighet på rettshjelpen og kravets størrelse, og

⁴⁰⁵ Rundskriv om fri rettshjelp, SRF-1/2017, s. 48

avgrenset mot de mest bagatellmessige kravene. Dette gjennom en forholdsmessighet mellom kravets størrelse og arbeidstakers lønn, kravets betydning for borgeren. Og ett minstebeløp, som en avgrensning mot de mest bagatellmessige kravene, der saksomkostningen fort vil kunne overstige kravets størrelse. En slik grense bør ikke settes for høyt eller lavt, der noe rundt kr. 3000,- vil kunne være passende. Nøyaktig hvor grensen skal gå, bør vurderes ytterligere. Det kan også tenkes at det bør knyttes opp mot rettsgebyret, slik at det er en mekanisme som justerer beløpet ettersom tiden går. Krav under 3000,- kan også ha stor betydning for søkeren, og hvis det er særlige tilfeller der en slik grense vil være uheldig bør det vurderes om dispensasjon skal innvilges. Samtidig vil de uheldige virkningene av en slik grense kunne avbøtes noe med en nedjustering av kostandene for en arbeidstaker som inndriver ett lønnskrav, som den foreslåtte nedjustering av gebyret for å klage sak inn til Forliksrådet, se pkt. 8.6.5.

For å sikre en viss forholdsmessighet mellom sakens velferdsmessige betydning for søker og kostnadene ved behandling av saken, og en vurdering av kravets betydning for søkeren, vil det etter studentgruppens mening være naturlig å knytte en avgrensning opp mot søkerens bruttoinntekt. Vårt forslag er at kravet må utgjøre mer enn en halv månedslønn, for at søkeren skal har kav på fri rettshjelp etter loven.

Forslag til endring:

- Fri rettshjelp i lønnsinndrivelsessaker, med begrensninger basert på proporsjonalitet og minimumsstørrelse på kravet.
- Saksbehandlingsgebyret i forliksrådet settes til 0,2 x rettsgebyret i saker der arbeidstaker er klager.

9. Kilder

Litteratur

Bøker, artikler, rapporter, kommentarer og merknader:

Advokatforeningen (2017a)	Advokatforeningen. <i>Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning.</i> https://www.advokatforeningen.no/globalassets/17265/rapport_fremtidens_fri_rettshjelpsordning_web.pdf hentet 27.11.2019
Advokatforeningen mfl. (2017b)	Advokatforeningen, Fagforbundet, FO, FOKUS – Forum for Women and Development, FRI, JURK, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten, LO, Norgesunionen av Soroptimister, Norsk Juristforbund, Norsk Kvinnesaksforening, Norsk Sykepleierforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, REFORM, SAFO, UNIO, Utdanningsforbundet, Zonta Norge. <i>Tillegg og kommentarer til Norges 9. periodiske rapport om implementeringen av CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women).</i> 2017.
Danmarks domstole (u.å.)	Danmarks domstole. <i>Offentlig retshjælp.</i> u.å. http://www.domstol.dk/saadangoerdu/raadgivning/retshjaelp/Pages/Retshjaelp.aspx hentet 27.11.2019
Eiriksson (2019)	Eiriksson, Birgitte Arent. <i>Den danske retshjælpsmodel: Retshjælp, retshjælpsforsikring og fri proces.</i> København: Justitia, 2019

FFO (2014)	<p>Funksjonshemmedes fellesorganisasjon. <i>Rettskjelpsloven: tiltak for å gi funksjonshemmede bistand fra advokat.</i> 2014</p> <p>https://www.ffe.no/globalassets/ffe-mener/politiske-notat/fri-rettskjelp.pdf hentet 27.11.2019</p>
Gautun (1997)	<p>Gautun, Heidi. <i>Hjelp til rett? En evaluering av ordningen om med fri rettskjelp.</i> Forskningsstiftelsen Fafo, 1997</p> <p>http://docplayer.me/1661315-Hjelp-til-rett-en-evaluering-av-ordningen-med-fri-rettskjelp.html hentet 27.11.2019</p>
Høgberg og Sunde (2019)	<p>Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen red. <i>Juridisk metode og tenkemåte.</i> Universitetsforlaget, 2019.</p>
Johnsen (1987)	<p>Johnsen, Jon T. <i>Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie.</i> Oslo: TANO, 1987</p>
Johnsen (2008)	<p>Johnsen, Jon T. Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008-2009) «Hva kan vi lære av finsk rettskjelp?»</p>
Rønning/Bentsen (2008)	<p>Rønning, Olaf Halvorsen og Bentsen, Heike. <i>Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettskjelp.</i> Masteroppgave ved Juridisk Fakultet, Universitetet i Oslo, 2008.</p>

Rättshjälpsmyndigheten (u.å)	Rättshjälpsmyndigheten. <i>Har du rätt til rettshjelp.</i> u.å. http://www.rattshjalp.se/Vad-ar-rattshjalp/Har-du-ratt-till-rattshjalp/ hentet 27.11.2019
Skogstrøm mfl. (2016)	Skogstrøm, Jens Fredrik B., Tori Haukland Løge, Kristoffer Midttømme og Peter Aale. <i>Rapport: Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 – 2009.</i> Menon-Publikasjon nr. 10, 2016
Smith (2017)	Smith, Eivind. <i>Konstitusjonelt demokrati</i> , 4. utgave, Fagbokforlaget, 2017.

Rapporter:

Jussbuss, Årsrapport (2014)	https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202014 hentet 02.12.2019
Jussbuss, Årsrapport (2015)	https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202015 hentet 02.12.2019
Jussbuss, Årsrapport (2016)	https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202016 hentet 02.12.2019
Jussbuss, Årsrapport (2017)	https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202017 hentet 02.12.2019

Jussbuss, Årsrapport (2018)	https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/%C3%85rsrapporter/%C3%85rsrapport%202018 hentet 02.12.2019
Jusshjelpa i Nord- Norge (2014)	https://jusshjelpa.no/wp-content/uploads/2018/03/Arssrapport-2014.pdf hentet 02.12.2019
Jusshjelpa i Nord- Norge (2015)	http://flippage.impleoweb.no/uit/30fa3364e30b4018b146fbc0d84be6eb/%C3%85rsrapport%20JH%202015%20til%20web%20pdf_x5.pdf hentet 02.12.2019
Jusshjelpa i Nord- Norge (2016)	https://jusshjelpa.no/wp-content/uploads/2018/03/A%CC%8ARSRAPPORT-2016.pdf hentet 02.12.2019
Jusshjelpa i Nord- Norge (2017)	https://jusshjelpa.no/wp-content/uploads/2019/07/Arssrapport-2017.pdf hentet 02.12.2019
Jusshjelpa i Nord- Norge (2018)	https://jusshjelpa.no/wp-content/uploads/2019/07/Arssrapport-2018.pdf hentet 02.12.2019

Andre nettkilder:

	https://oikeus.fi/oikeusapu/sv/index/hakemin/en/millatuloillaoikeusapuamyonnetaan.html hentet 27.11.2019
	https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/hakeminen/mitaoikeusapumaksaa.html https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/hakeminen/mitaoikeusapumaksaa.html hentet 27.11.2019
	https://www.copenhagenlegalaid.com/how hentet 27.11.2019

	<p>https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel_rapport_2017.pdf</p> <p>hentet 27.11.2019</p>
	<p>http://rosa-help.no/om-rosa/</p> <p>hentet 27.11.2019</p>
	<p>http://rosa-help.no/rosa-page-wp/wp-content/uploads/2019/04/%C3%85rsrapport-2018nett.pdf</p> <p>hentet 27.11.2019</p>
	<p>https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-20182/</p> <p>hentet 27.11.2019</p>
	<p>https://www.nrk.no/ostlandssendingen/menneskehandel-i-fjor_-44-anmeldelser_-43-henleggelser-1.14295000</p> <p>hentet 27.11.2019</p>
	<p>https://www.nrk.no/ostlandssendingen/ble-avslort-som-politiinformant---far-bli-i-norge-1.14714095</p> <p>hentet 27.11.2019</p>

	https://www.finkn.no/Vanlige-spoersmaal#276 , hentet 24.11.19
	https://www.dn.no/innlegg/bankid/svindel/justisdepartementet/identitetstyveri-er-en-utfordring-for-rettsstaten/2-1-707312?fbclid=IwAR1Od7kj1iAVPMPyCggMdikE80BmuGTIWM2AgB006UM8Ili7J1Y7kAicH00 hentet 25.11.19
	https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/om-forliksradet/id2537837/ hentet 25.11.19
	https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2017/10/id-tyveri-kan-vare-odeleggende/ hentet 24.11.19
	https://snl.no/FNs_kvinnekonvensjon hentet 02.12.19
	www.ldo.no hentet 02.12.19
	www.diskrimineringsnemnda.no hentet 02.12.19
	https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidsavtale/ hentet 02.12.2019
	www.civilstyrelsen.dk/da/Fri_proces/fri_proces/principielle_sager.aspx hentet 27.11.2019

	https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/manglende-betaling-av-lonn-og-feriepenge/ hentet 02.12.2019
--	---

Norske rettskilder

Lover og forskrifter:

1814	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
1915	Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven)
1980	Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp
1981	Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
1991	Forskrift 19. Desember 1991 nr. 865 om inntekts- og formuesgrense for rett til fri rettshjelp
1996	Forskrift 22. oktober 1996 nr. 1001 til lov om fri rettshjelp
1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

1999	Lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)
2005	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)
2005	Forskrift 12. Desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker
2005	Forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 om fri rettshjelp
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Forarbeider:

NOU 1976:38	<i>Fri rettshjelp i Norge</i>
Ot.prp.nr.35 (1979-1980)	<i>Om lov om fri rettshjelp</i>
Ot.prp.nr.57 (1983–1984)	Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp

Ot.prp.nr.2 (1994-1995)	<i>Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp og enkelte andre lover</i>
Ot.prp.nr.37 (2001-2002)	<i>Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp</i>
Ot.prp.nr.91 (2003-2004)	<i>Om lov om endringer i lov 13. Juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m</i>
Ot.prp.nr.24 (2004-2005)	<i>Om lov om endringer i lov 13. juni nr. 35 om fri rettshjelp</i>
St.prp.nr.1 (1983-1984)	<i>Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1983/1984</i>
Prop. 14 L (2016-2017)	<i>Endringer i rettshjelploven (justering av egenandel og retten til fri sakførsel)</i>
Innst.S.nr. 181 (1999-2000)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om fri rettshjelp</i>
Innst.O.nr.67 (2001-2002)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp</i>
Innst.O nr. 43 (2004-2005)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.</i>
Innst. 169 S (2012-2013)	<i>Innst.169 S (2012–2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortingets presidentskap fra</i>

	<i>Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven</i>
Innst. 98 L (2016-2017)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om Endringer I rettshjelpsloven (justering av egenandel og retten til fri sakførsel)</i>
St.meld.nr.25 (1999-2000)	<i>Om fri rettshjelp</i>
St.meld.nr. 26 (2008-2009)	<i>Om offentlig rettshjelp – rett hjelp</i>
Justis- og beredskapsdepartementet (2019)	<i>Høringsnotat for endringer i utlendingsforskriften – oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak</i>
Høringsnotat – revisjon av finansavtaleloven (2017)	Høringsnotat – revisjon av finansavtaleloven (2017) <i>Høringsuttalelse fra Jussbuss til forslag om ny finansavtaleloven</i> https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---revisjon-av-finansavtaleloven/id2569865/?expand=horin-gssvar hentet 24.11.19

Rettspraksis

Rt. 2009 s. 499

Rt. 2009 s. 1251

Rt. 2010 s.1371

Rt. 2015 s. 93

Rt. 2015 s. 110

Rt. 2015 s. 1388

HR-2018-1720

TGJOV-2017-170313

TSOFT-2017-175325

Annen offentlig praksis:

Finansklagenemnda. Saksbehandlingsregler for finansklagenemnda.

<https://www.finkn.no/Om-oss/Regelverk/Saksbehandlingsregler-for-Finansklagenemnda>

hentet 24.11.2019

Justis- og politidepartementet. Rundskriv om fritt rettsråd av 11. november 1962 med senere endringer i rundskriv av 5. november 1964, 4. februar 1970, 9. juni 1975 og 17. august 1977

Justis- og politidepartementet. Rundskriv om fri sakførsel av 15. oktober 1969, Jnr. 8850/69 A-B.

Justis- og politidepartementet. Rundskriv G-275/80, Jnr. 15011/80 A-B, 5.12.1980.

Justis- og politidepartementet. "Rundskriv G-12/05". 2005

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/rundskriv/g-12_05_per_29.07.2013.pdf

[hentet 27.11.2019](#) hentet 24.11.19

Rettshjelpsutvalgets mandat. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/rettshjelpsutvalget/id2609190/> hentet 24.11.19

Statens sivilrettsforvaltning. "Rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp." 2016

<http://img4.custompublish.com/getfile.php/3923887.2254.zjwbunjwnklnqk/Rundskriv+SRF-1-2017+om+fri+rettshjelp+-+endret+versjon+1+9+2017.pdf?return=sivilrett.custompublish.com> hentet 27.11.2019

hentet 24.11.19

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner

1979	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner
1989	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barns rettigheter
1965	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
2006	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne
1950	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 2. november 1950 (EMK)

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. General recommendation on women's access to justice nr. 28. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/60/PDF/G1047260.pdf?OpenElement>, lest 02.12.19

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. General recommendation on women's access to justice nr. 33. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_GC_33_7767_E.pdf lest 02.12.19

Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - CERD /C/NOR/CO/19-20

UN Committee on the Rights of the Child (CRC). General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration

Rettspraksis

Praksis fra EMD

Case of Essaadi v. France (2002)

Case of Bakan v. Turkey (2007)

Case of Airey v. Ireland (1979)

Case of Steel and Morris v. The United Kingdom (2005)

Case of Tyrer v. The United Kingdom (1978)

EMDs guide til EMK art. 6

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

Utenlandske rettskilder

Lover og forskrifter:

Rättshjälpslag (SV)	Rättshjälpslag (1996:1619) [Sverige]
Socialtjänstlagen	Socialtjänstlagen (2001:453) [Sverige]
Domstolverkets föreskrifter om rättshjälp	Domstolsverkets författningssamling DVFS 2012:15 [Sverige]
Retsplejeloven	Lovbekendtgørelse nr. 938 af 10. september 2019 - Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (retsplejeloven) [Danmark].
Rättshjälpslag (FI)	Rättshjälpslag 5.4.2002/257 [Finland]

Annen offentlig praxis:

Sveriges Domstolar. "Rättshjälp och taxor 2019."

http://www.rattshjalp.se/Publikationer/Rattshjalp_och_taxor/rattshjalp_och_taxor_2019.pdf

hentet 24.11.19

1. Vedlegg 1: LOVFORSLAG

1.1. Forslag til endringer i utlendingsloven

Utlendingsloven § 92 skal lyde:

§ 92 Rettshjelp

I saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120, har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.

En utlending som søker oppholdstillatelse etter § 28, eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Dette gjelder likevel ikke der utlendingen klager over bare å ha fått oppholdstillatelse etter § 38. Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere eller hvor utelukkelse etter § 31 kan bli utfallet, gis det fritt rettsråd uten behovsprøving også i forbindelse med saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet.

En utlending som er et antatt offer for menneskehandel og som søker om oppholdstillatelse etter § 38 eller utlendingsforskriften § 8-4, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.

I sak som nevnt i § 76 tredje ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i § 79 annet ledd har utlendingen rett til fri sakførsel.

Retten skal oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om internering etter § 106. Det skal så vidt mulig oppnevnes en prosessfullmektig straks det er klart at en pågrepet utlending ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for internering etter § 106 innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen. Retten skal også oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om beslag eller pålegg etter § 104 annet ledd og § 105 annet ledd, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tidsspille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig. En utlending som blir pågrepet eller internert har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin prosessfullmektig. Dersom utlendingen

allerede har advokat på det offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes. Oppnevningen faller bort når retten bestemmer det.

Retten skal av eget tiltak og uten behovsprøving gi bevilling til fri sakførsel når prosessfullmektig oppnevnes etter fjerde ledd.

I de tilfellene det er ytet fri sakførsel eller fritt rettsråd uten behovsprøving, kan det offentliges utgifter i forbindelse med rettshjelpen kreves helt eller delvis erstattet dersom utlendingen har økonomisk evne til det.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om unntak fra retten til fritt rettsråd etter første ledd første punktum og annet ledd første punktum. Det kan også gis regler til utfylling av bestemmelsen, herunder regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og regler om erstatningskrav etter sjette ledd.

1.2. **Forslag til endringer i diskrimineringsombudsloven**

§ 5. Ombudets oppgaver

Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Ombudet skal også arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet, uavhengig av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon.

Ombudet skal gi veiledning om bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Enhver kan henvende seg til ombudet for veiledning.

Ombudet skal anbefale saker som det skal ytes fri sakførsel for i tvister om diskriminering eller trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven. Ved vurderingen av hvilke saker som skal anbefales skal det legges vekt på sakens velferdsmessige betydning for personen saken gjelder, sakens karakter og alvorlighetsgrad.

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelsene Norge har etter:

- a) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner
- B) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
- c) De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

1.3. **Forslag til endringer i rettshjelploven**

I rettshjelpsloven gjørende følgende endringer:

§1 skal lyde:

Lovens formål er å yte juridisk bistand til personer som ikke selv har forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Det ytes rettshjelp både med og uten behovsprøving.

Fri rettshjelp skal bidra til utjevning av sosiale og økonomiske ulikheter mellom grupper av personer, gjennom å yte juridisk bistand til de som har krav på det etter denne lov.

Formålet med den behovsprøvde rettshjelpen er å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Rettshjelp uten behovsprøving har som formål å sikre juridisk bistand til særlig sårbare grupper, herunder personer som ikke på tilfredsstillende måte kan representere seg selv eller personer som risikerer svært inngripende vedtak fra det offentlige.

Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jf. kapittel II, III og IV.

§ 9a skal lyde:

Inntekts- og formuesgrenser for fritt rettsråd beregnes ut fra folketrygdens grunnbeløp (G) pr. 1. januar det året søknaden om fritt rettsråd avgjøres. Ved avgjørelsen legges antatt inntekt og formue ved statsskatteligningen til grunn, men det skal tas hensyn til vesentlige endringer i søkerens økonomi etter siste ligning.

Inntektsgrensen for aleneboere er 4 G.

For ektefeller og andre som lever sammen med felles husholdning og økonomi skal samlet inntekt og formue legges til grunn. Dersom tvisten gjelder disse personer innbyrdes, eller det i andre særlige tilfeller er rimelig, kan den enkeltes økonomi vurderes isolert. Samlet vurdering av inntekt og formue skal også finne sted hvor flere personer sammen søker fri rettshjelp, eller hvor andre enn søkeren har reell interesse i de spørsmål det søkes bistand til. For den samlede vurdering av inntekten legges en særskilt inntektsgrense på 6 G til grunn.

Forsørger søkeren barn under 18 år skal det gjøres fradrag ved vurderingen av inntekten med 1/2 G for hvert barn, høyst 2,5 G.

Formuesgrensen for fri rettshjelp er 1 G.

Ved vurderingen av inntekten legges bruttoinntekten eller tilsvarende næringsinntekt til grunn. Med bruttoinntekt menes summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold før fradrag. Ved vurderingen av formuen legges nettoformuen til grunn.

§ 11 skal lyde:

Søknad om fritt rettsråd kan innvilges uten behovsprøving i følgende tilfeller:

1. for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd og tredje ledd første punktum eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven 2 § 27 sjuende ledd første eller tredje punktum.

2

a), for den som er part i sak hvor barnevernet har fattet vedtak som nevnt i lov om barneverntjenester 3 § 4-6 annet og tredje ledd, § 4-9 første og annet ledd og § 4-25 annet ledd annet punktum, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernet starter forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda etter kapittel 7 i lov om barneverntjenester.

b), for den som er part i sak hvor barnevernet har startet forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda etter kapittel 7 i lov om barneverntjenester, men hvor saken likevel ikke blir oversendt fylkesnemnda.

3. for siktede som reiser krav om erstatning for urettmessig straffeforfølgning etter straffeprosessloven 4 kapittel 31. 5

4. til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen.

5. til vernepliktige i førstegangstjeneste i saker som nevnt i annet ledd.

6. til den som har vært utsatt for handling som nevnt i straffeprosessloven 4 § 107 a første ledd bokstav a eller b, for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse.

7. til den som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på sådan som nevnt i straffeloven 6 § 253, jf. straffeloven § 16, men hvor saken ikke er anmeldt og den nødvendige bistand er av samme art som nevnt i straffeprosessloven 4 § 107c eller annen relevant bistand.

8. for pasienter i saker for fylkesmannen om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven 7 § 4-4

9. for innsatte i norske fengsler som har fått vedtak om utelukkelse fra fellesskapet, innsetting på sikkerhetscelle eller som har mottatt vedtak om bruk av sikkerhetsseng etter straffegjennomføringslovens bestemmelser, og for innsatte i norske fengsler som har vært utelukket fra fellesskapet uten at det forelå vedtak om dette.

Søknad om fritt rettsråd kan innvilges til den som har inntekt og formue under bestemte grenser fastsatt av departementet, i følgende tilfeller:

1. i saker etter ekteskapsloven, 8 skifteloven 9 annen del, jf. kap. 4 eller barneloven 10 kap. 5, 6, 7 og 8, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring. 11
2. i saker etter lov 4. juli 1991 nr. 45 om rett til felles bolig og innbo når husstandsfelleskap opphører.
3. for den skadede eller etterlatte i sak om erstatning for personskade eller tap av forsørger.
4. for leietaker i sak etter husleieloven 12 § 9-8 og tvangsfullbyrdsloven 13 § 13-2 tredje ledd bokstav c når saken gjelder bolig som leietaker bebor.
5. for arbeidstaker i sak etter arbeidsmiljøloven 14 om et arbeidsforhold består eller om erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold.
6. *for arbeidstaker i sak om blant annet lønn, feriepenger og overtidstillegg. Dette gjelder også i sak om trekk i arbeidstakers lønn. Kravet må utgjøre mer enn en halv månedslønn. Lønnskravet må, i alle tilfeller, utgjøre minst kr. 3000,- for å gi arbeidstakeren krav på rettshjelp etter denne lov.*
7. for den skadede ved søknad eller klage i sak om voldsoffererstatning. 15
8. i klagesaker etter folketrygdloven 16 § 21-12.

I andre saker kan det (*fjernes: unntaksvis*) innvilges fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. (*Fjernes: Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.*) *Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på sakens art, sakens personlige og velferdsmessige betydning for søker, søkers egne forutsetninger og forholdet mellom sakens velferdsmessige betydning for søker og kostnadene ved behandling av saken. I saker som berører barn skal det tas hensyn til barnets beste.*

I saker som nevnt i annet og tredje ledd, kan det innvilges fritt rettsråd selv om de økonomiske vilkår i annet ledd ikke er oppfylt dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon

Nåværende § 16 første ledd nr. 4, 5 og 6 skal flyttes til henholdsvis nr. 5, nr. 6 og nr. 7.

Rettshjelpsloven § 16 første ledd nr. 4 skal lyde:

§ 16 skal lyde:

Fri sakførsel innvilges uten behovsprøving i saker som nevnt i § 11 første ledd nr. 4, 5, 6 og 7, samt i følgende tilfeller:

1. for den vernepliktige i saker om fritak for tjeneste i Forsvaret av overbevisningsgrunner etter forsvarsloven kapittel 4.

2. for den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren etter tvisteloven kapittel 36,
3. For innsatte i norske fengsler som har vært utsatt for utelukkelse fra fellesskapet uten at det forelå vedtak om dette, eller der hjemmelsgrunnlaget i vedtaket har vært utilstrekkelig for å hjemle utelukkelsen
4. for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen,
5. *for den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Likestilling- og diskrimineringsombudet,*
6. for utlending i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 92 tredje ledd, fjerde ledd annet punktum og femte ledd, § 129 annet ledd, eller for den som har rett til fri sakførsel etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd annet eller tredje punktum
7. til den som er begjært fratatt rettslig handleevne, eller som begjærer et vedtak om fratakelse av rettslig handleevne opphevet etter vergemålsloven,
8. til den det oppnevnes advokat for i medhold av barneloven § 61 første ledd nr. 5

Søknad om fri sakførsel kan innvilges til den som har inntekt og formue under bestemte grenser fastsatt av departementet, i saker etter barnelova 7 kap. 5, 6, 7 og 8, herunder saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring, 8 og i saker som nevnt i § 11 annet ledd nr. 3, 4 og 5. Det samme gjelder for den som har fått sitt barn ulovlig bortført til Norge, jf. barnebortføringskonvensjonen av 25. oktober 1980 9 art 3.

I andre saker kan det *(fjernes: unntaksvis)* innvilges fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. *(Fjernes: Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.) Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på sakens art, sakens personlige og velferdsmessige betydning for søker, søkers egne forutsetninger og forholdet mellom sakens velferdsmessige betydning for søker og kostnadene ved behandling av saken. I saker som berører barn skal det tas hensyn til barnets beste.*

I saker som nevnt i annet og tredje ledd, kan det innvilges fri sakførsel selv om de økonomiske vilkår i annet ledd ikke er oppfylt dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.

Det innvilges ikke fri sakførsel etter annet til fjerde ledd dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden

1.4. Forslag til endring i rettsgebyrloven

§ 7 skal lyde:

For behandling av en sak ved forliksrådet 1 betales 1,15 ganger rettsgebyret 2 selv om forliksklagen 3 senere blir trukket tilbake eller avvist. Dersom samme sak bringes inn for forliksrådet på ny etter å ha vært behandlet i utenrettslig tvistenemnd som omhandlet i [tvisteloven 4 § 6-2](#) annet ledd bokstav c, betales ikke nytt gebyr.

Trekkes en forliksklage før pålegg om tilsvar 5 eller innkalling 6 er sendt innklagede, påløper ikke gebyr. Betalt gebyr tilbakebetales.

Blir en forliksklage avvist på grunn av manglende gebyrbetaling, påløper ikke gebyr.

For behandling av saker om lønnskrav innklagd av arbeidstakeren, betales et halvt rettsgebyr.

For behandling av begjæring om oppfriskning etter [tvisteloven 4 § 6-14](#) fjerde ledd betales et halvt rettsgebyr.

Vedlegg 2: Merknader til lovtekst

1. Rettshjelpsloven

1.1. Kapittel 2

Til § 11. Vilkår for fritt rettsråd:

Sjette ledd er nytt og inkluderer saker om inndrivelse av lønn som ett prioritert område. Lønnskrav skal forstås på samme måte som begrepet arbeidsvederlag i ferieloven §10 (1). Dette ut ifra systembetraktninger, forutberegnelighet og hensynet til arbeidstaker ved å anvende et lønnsbegrep som omfatter forskjellige lønssystemer, for eksempel provisjonslønn og bonus.

Med månedslønn menes bruttolønn/ bruttoarbeidsvederlag. Likhets hensyn og hensyn til saksbehandling tilsier at utregning skal gjøres likt uavhengig av om lønnen utbetales månedlig, hver andre uke, eller etter andre ordninger.

Det foreslås tre forskjellige modeller for utregning av månedslønn. Den første er at den avtalte årslønnen deles på 12. Den andre er at man tar utgangspunkt i den opptjente brutto månedslønn den konkrete måneden/månedene lønnskrevet knytter seg opp mot. Den tredje er at man tar utgangspunkt i gjennomsnittet av de tre foregående månedslønnene. Valg av utregningsmodell skal alltid være i søkerens favør.

Tredje ledd Det foreslås at ordet «unntaksvis» fjernes. Denne endringen foreslås for å endre den strenge praksisen og senke terskelen for at det innvilges dispensasjon på saksområdet.

Det foreslås også at dagens tredje ledd, annet punktum; «Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd» fjernes. I vurderingen av om det skal innvilges dispensasjon er likhetstrekk med lovens prioriterte områder ett sentralt moment. Studentgruppen foreslår momentet fjernet fra lovteksten da den kan virke for innsnevrende, og få den konsekvens at det ved sakstyper uten likhetstrekk ikke blir foretatt en reell konkret helhetsvurdering. Det er heller ikke ønskelig

at det får den virkning at det ikke søkes om fri rettshjelp i saker der det kan hende rettshjelpsbehovet er slik at dette bør innvilges.. Det er viktig at saker som etter lovendring vil ha krav på fri rettshjelp, ikke siles ut for tidlig ved at borgerne ikke søker.

Det foreslås at det ved vurderingen etter annet og tredje punktum:

«Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på sakens art, sakens personlige og velferdsmessige betydning for søker, søkers egne forutsetninger og forholdet mellom sakens velferdsmessige betydning for søker og kostnadene ved behandling av saken. I saker som berører barn skal det tas hensyn til barnets beste.»

Denne endringen er ment å gi noen generelle føringer til den konkrete skjønnsmessige vurderingen som skal tas. Momentene er ikke uttømmende, jf. «*blant annet*” Det skal foretas en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering der også lovens formål er sentral for vurderingen. Dispensasjonsbestemmelsen skal også tolkes i lys av studentgruppens anbefaling til endring av rettshjelpslovens formålsbestemmelse.

Det skal i større grad legges vekt på betydningen den aktuelle saken har for søkeren, søkerens egne forutsetninger, herunder sosiale forhold, og forholdsmessigheten mellom sakens velferdsmessige betydning for søkeren og kostnadene ved behandling av saken. Den anbefalte endringen fjerner også betydningen av om sakstypen ligner de prioriterte saksområdene i loven. Begrunnelsen er at studentgruppen mener at dette momentet ved vurderingen i stor grad ble brukt som en begrensning av hvem som fikk innvilget rettshjelp etter dispensasjonsbestemmelsene, snarere enn et moment i en helhetlig vurdering av hvem som faktisk har et rettshjelpsbehov. Ved vurdering av tredje ledd skal det også tas hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, blant annet etter Barnekonvensjonen og EMK. Den anbefalte endringen av lovteksten inkludere en barnets beste-vurdering. Dette ser studentgruppen behov for, ettersom det i mange tilfeller hvor et rettshjelpsbehov melder seg, også vil ha stor betydning for barns situasjon når søkeren har foreldreansvar. Det skal også i vurderingen tas hensyn til den praksis som har utviklet seg i Den europeiske menneskerettighetsdomstol i medhold av EMK artikkel 6 om adgang til domstolene og artikkel 13 som sikrer en effektiv prøvingsrett.

1.2. Kapittel 3

Til § 16. Vilkår for fri sakførsel:

Tredje ledd. Se merknadene til § 11 tredje ledd ovenfor.

Statistikkskjema for fri rettshjelp		PERIODE:	2018
FOR: Alle embeter			
1. Fritt rettsråd - statistikk		Antall	
1.1. INNVILGEDE SAKER FOR PERIODEN		Øk. disp	Totalt
1.1.1.	Innvilget av advokat		12 903
1.1.2.	Innvilget av fylkesmannen etter stykkpris	79	1 473
1.1.3.	Innvilget av fylkesmannen uten eller utover stykkpris	69	1 244
1.1.4.	Sum	148	15 620
1.2. INNVILGEDE OG FERDIGBEHANDLEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT		Øk. disp	Totalt
			Beløp
1.2.1.	Utlendingssaker § 11 (1) nr. 1, jf. stykkprisforskriften (spf) § 5(2) nr. 1 a		1 712
1.2.2.	Utlendingssaker § 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 b		477
1.2.3.	Klager i asylsaker § 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 c		1 071
1.2.4.	Andre utlendingssaker § 11 (3)	0	116
1.2.5.	Barnevernsaker § 11 (1) nr. 2		526
1.2.6.	Andre barnevernsaker § 11 (3)	3	118
1.2.7.	Erstatning for straffeforfølgning § 11 (1) nr. 3		868
1.2.8.	Voldsofre § 11 (1) nr. 4		628
1.2.9.	Vernepliktige § 11 (1) nr. 5		2
1.2.10.	Vurdering av anmeldelse § 11 (1) nr. 6		1 517
1.2.11.	Tvangsekteskap § 11 (1) nr. 7		11
1.2.12.	Skiftesaker § 11 (2) nr. 1 og 2, jf. spf § 5 (2) nr. 7 a	23	726
1.2.13.	Barnefordeling § 11 (2) nr. 1, jf. spf § 5 (2) nr. 7 b	40	1 686
1.2.14.	Familie (både pkt. 1.2.11 og 1.2.12) § 11(2)nr 1 og 2, jf. spf § 5(2) nr. 7 c	11	342
1.2.15.	Andre familiesaker	0	39
1.2.16.	Undersøkelse og behandling uten eget samtykke § 11 (1) nr. 8	0	865
1.2.17.	Personskadeerstatning § 11 (2) nr. 3	2	167
1.2.18.	Oppsigelse/utkastelse fra bolig § 11 (2) nr. 4	3	330
1.2.19.	Andre saker om husleie § 11 (3)	1	40
1.2.20.	Oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold § 11 (2) nr. 5	8	718
1.2.21.	Andre saker om arbeidsforhold § 11 (3)	0	20
1.2.22.	Voldsoffererstatning § 11 (2) nr. 6	7	458
1.2.23.	Klagesaker etter folketrygdløven § 21-12, § 11 (2) nr. 7	31	2 912
1.2.24.	Andre trygde- og pensjonssaker § 11 (3)	1	55
1.2.25.	Gjeldssaker § 11 (3)	0	10
1.2.26.	Sosialsaker § 11 (3)	0	27
1.2.27.	Arvesaker § 11 (3)	0	4
1.2.28.	Saker for EMD § 12 (1) nr. 1	0	3
1.2.29.	Barneborføring til utlandet § 12 (1) nr. 2	0	32
1.2.30.	Andre saker i utlandet § 12 (2)	2	31
1.2.31.	Andre saker (alle øvrige saker)	16	169
1.2.32.	Sum	148	15 680
1.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN		Totalt	Beløp
1.3.1.	Egne utgifter, herunder tolk § 14 (2) 1. pkt		1 287
1.3.2.	Utgifter til sakkyndig § 14 (2) 1. Og 2. pkt		18
1.3.3.	Sum		1 305
1.4. AVSLATTE SAKER I PERIODEN		Antall	
1.4.1.	Avslått pga inntekts/formuesoverskridelse		422
1.4.2.	Avslått av andre grunner		794
1.4.3.	Avslag kombinasjon av 1.4.1 og 1.4.2.		30
1.4.4.	Totalt		1 246
1.5. EGENANDEL FOR PERIODEN		Antall	
1.5.1.	Innvilgede behovsprøvede saker hvor det skal betales egenandel		3 967
1.5.2.	Innvilgede behovsprøvede saker hvor det ikke skal betales egenandel		4 428
1.5.3.	Totalt		8 395
1.6. SØKNADER FOR PERIODEN		Antall	
1.6.1.	Søknader innkommet for perioden		15 075

2. Fri sakførsel - statistikk		Antall	
2.1. INNVILGEDE SAKER FOR PERIODEN		Øk. disp	Totalt
2.1.1.	Innvilget av fylkesmannen	3	54
2.2. INNVILGEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT (inkl. gebyr/sideutgifter)		Øk. disp	Totalt
			Beløp
2.2.1.	Saker om arbeidsforhold § 16 (3)	0	2
2.2.2.	Saker om trygd/pensjon § 16 (3)	0	1
2.2.3.	Voldsofre § 16 (3)	0	2
2.2.4.	Barnevernsaker § 16 (3)	0	2
2.2.5.	Gjeldssaker § 16 (3)	0	5
2.2.6.	Sosialsaker § 16 (3)	0	2
2.2.7.	Skiftesaker og saker om økonomisk oppgjør mellom samboere § 16 (3)	5	42
2.2.8.	Utlendingssaker § 16 (3)	1	11
2.2.9.	Andre saker (alle øvrige saker)	0	39
2.2.10.	Sum	6	106
2.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN		Antall	
			Beløp
2.3.1.	Innvilget egne utgifter § 22 (2)		1
2.3.2.	Innvilget saksomkostninger, § 22 (4)		1
2.3.3.	Innvilget fritak for rettsgebyr, § 25 (2) (saker uten ordinær fri sakførsel)		4
2.3.4.	Sum		6
2.4. AVSLATTE SAKER I PERIODEN		Antall	
2.4.1.	Avslått pga inntekts/formuesoverskridelse		40
2.4.2.	Avslått av andre grunner		198
2.4.3.	Avslag kombinasjon av 2.4.1 og 2.4.2.		3
2.4.4.	Sum		241
2.5. EGENANDEL FOR PERIODEN		Antall	
2.5.1.	Innvilget behovsprøvede saker hvor det skal betales egenandel		46
2.5.2.	Innvilget behovsprøvede saker hvor det ikke skal betales egenandel		10
2.5.3.	Sum		56
2.6. SAKER INNKOMMET I PERIODEN		Antall	
2.6.1.	Saker innkommet i perioden		362