

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
20/00629-2

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
20. november 2020

Barneombudets hørings svar til NOU 2020: 5 Likhet for loven

Barneombudet ser et stort udekket rettshjelpsbehov blant barn og deres familier, og mener at det er viktig at rettshjelpsordningen gjennomgås og endres. Utvalget tar tak i flere av utfordringene med dagens ordning, og vi støtter flere av deres forslag. Samtidig mener vi at utvalget ikke tar tak i det som er et av de grunnleggende problemene med dagens ordning. Erfaringer fra rettshjelpsforskning og praksisfeltet tyder på at dagens advokatbaserte modell ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å nå de gruppene der rettshjelpsbehovet er størst. Dette gjelder også barn og unge. Vi støtter derfor mindretallets synspunkt om at andre modeller bør prøves ut som et supplement til advokatbasert rettshjelp, og da særlig rettshjelptiltak rettet mot barn og unge.

Barneombudet mener at barns behov blir best ivaretatt gjennom rettshjelptiltak spesielt tilpasset barn og unge. Når vi likevel velger å støtte flere av utvalgets forslag som er basert på en advokatbasert ordning, er det fordi vi mener det er et stort behov for å endre dagens system, og at endringene som foreslås er nødvendige skritt i riktig retning.

Innledningsvis vil vi også påpeke at dette er et område der det finnes lite kunnskap om hva barn og unge selv mener. Barns rett til å si sin mening og bli hørt i politiske prosesser som berører dem, er forankret i barnekonvensjonens artikkel 12. Utvalget foreslår endringer som vil berøre barn. Vi ber derfor departementet vurdere om det er nødvendig med mer kunnskap fra barn og unge selv. Vi viser til vårt innspill til kapittel 17 der vi går nærmere inn på barnekonvensjonens krav til barnerettighetsvurderinger, retten til å bli hørt og behovet for rettshjelpsforskning.

Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Barneombudet:

- Mener det er nødvendig å opprette tilrettelagte rettshjelptiltak for barn, som er barnevennlige, lette å oppsøke og oppsøkende.
- Støtter at formålet med rettshjelpsordningen skal være å gi rettshjelp i saker av stor velferdsmessig betydning, og mener at rettshjelp også må forstås som hjelp til å identifisere rettighetene sine.
- Mener at subsidiaritetsprinsippet må nyanseres og at en ikke kan basere seg på en generell antagelse om at veiledningen gitt av f.eks. forvaltningens er god nok.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Er enig i at enkelte saksområder bør prioriteres. Dette forutsetter imidlertid at muligheten for rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene utvides betraktelig, og at det gis klare retningslinjer for skjønnet.
- Mener at offentlige rettshjelpskontorer bør fungere som et supplement til ren advokatbasert rettshjelp. Dette gjelder særlig tiltak for barn og unge.
- Anbefaler at det opprettes advokatlister som stiller krav til barnefaglig kompetanse.
- Støtter videreføringen av særskilte rettshjelpiltak.
- Støtter forslag om en felles rettshjelpsforvaltning. Myndighetene må ta ansvar for å forenkle og forbedre ordningen, og sørge for at informasjon om ordningen når ut til de som trenger det.
- Støtter forslaget om en offentlig nettportal og chattetjeneste. Denne må gjøres tilgjengelig for barn og unge og knyttes til andre digitale hjelpetjenester for barn.
- Støtter forslaget om økt satsning på rettshjelpsforskning. Barneombudet ber departementet igangsette forskning på barns rettshjelpsbehov, blant annet ved å innhente kunnskap fra barn og unge selv.
- Ber departementet vurdere hvilke konsekvenser utvalgets forslag kan få for barns rettigheter og evaluere virkningen av gjennomførte tiltak.
- Er enig i at det må kanaliseres mer ressurser til rådgivningsstadiet. Vi støtter forslaget om forhåndsfastsatte tak til rådgivning og saksforberedelse, men stiller spørsmål ved om bør gis mer rettshjelp tidlig i sakene.
- Støtter ikke at det skal beregnes egenandel av utgifter til tolk. Vi mener at tolk er en form for tilrettelegging som bør gis gratis.
- Støtter forslaget om å innføre et system med graderte egenandeler og regulering etter folketrygdens grunnbeløp. Vi mener egenandelene fortsatt er høye og stiller spørsmål ved om de bør tas helt bort for de som ikke har noen inntekt. Barneombudet vil fraråde å gå videre med det såkalte null-alternativet som vi mener ikke vil gi en forsvarlig rettshjelpsdekning.
- Anbefaler at det gis unntak fra egenandelsplikten for barn under 18.
- Støtter at det tas hensyn til forsørgerbyrde, men mener det ikke bør settes et tak på fire barn. Vi spør også om det bør tas hensyn til formue i egen bolig.
- Støtter forslaget om å videreføre foreldretvister som et prioritert område, og mener det er viktig å finne løsninger som sikrer at konfliktene i større grad løses tidlig.
- Støtter forslaget om å videreføre barnets rett til advokat. Samtidig ber vi departementet vurdere om det er behov for endringer, blant annet om flere barn bør omfattes av ordningen
- Støtter utvalgets forslag til utvidelser i saker om personskader, og mener det er viktig at de omfatter erstatningskrav mot det offentlige på grunn av psykiske skader.
- Støtter forslaget om å videreføre og til dels utvide rett til rettshjelp i saker om sosialstønad, trygd, husleie, arbeid og gjeld. Barneombudet mener disse forslagene kan bidra til å bedre levekårene til barn som vokser opp i fattigdom.
- Støtter ikke forslaget om å oppheve retten til rettshjelp i saker om voldsoffererstatning og tvangsekteskap. Endringer i rettshjelp til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, forutsetter at andre tilbud først bygges ut og gis et klart mandat.
- Mener det er behov for rettshjelp i saker om likestilling- og diskriminering og helserettigheter. Dersom disse områdene ikke prioriteres, må det gis en reell og utvidet adgang til rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene.
- Ber departementet prioritere enkelte saker etter opplæringsloven som har særlig stor velferdsmessig betydning, for eksempel retten til spesialundervisning, retten til et trygt og godt skolemiljø og retten til særskilt språkopplæring.
- Støtter forslaget om å utvide anvendelsesområdet til lovens skjønnsbestemmelser. Vi ber departementet gi tydelige føringer for utøvelsen av skjønnet.

- Støtter forslaget om at det skal legges stor vekt på anbefalinger fra ombud, interesseorganisasjoner og lignende.
- Ber om at prinsippet om barnets beste lovfestes i rettshjelpsloven.
- Støtter forslagene om utvidelser i saker om barne bortføring.
- Støtter flere av forslagene om utvidet rettshjelp i saker om barnevern, og mener det er viktig med mer rettshjelp på et tidlig stadium. Vi ber departementet vurdere om flere barn bør få en selvstendig rett på rettshjelp.
- Mener at endringene knyttet til behandlingen i fylkesnemnda og domstolene forutsetter at barnevernssakene spisses til de sentrale vurderingstemaene i saken, der barnets beste og barnets egen mening kommer bedre frem. Barnevernets vurderinger i forkant må styrkes slik at det skriftlige grunnlaget til domstolene blir bedre, og dommere må gis tilstrekkelig tid til å forberede seg.
- Støtter at samtaleprosess bør innføres som varig ordning i barnevernssaker og at en lignende ordning i domstolene utredes.
- Støtter forslag om rett til rettshjelp i saker som gjelder frivillig hjelpetiltak utenfor hjemmet, men vil understreke at også barnet kan ha behov for rettslig bistand, særlig i saker etter barnevernloven § 4-26.
- Støtter forslaget om at den skjønnsmessige adgangen til å innvilge rettshjelp utvides.
- Mener barn og unge som utsettes for tvang etter helselovgivningen kan ha behov for rettshjelp, og ber om at departementet vurderer om rettsikkerheten deres er godt nok ivaretatt.
- Støtter forslaget om at barn på barnevernsinstitusjon og omsorgssenter for mindreårige som blir utsatt for tvang, får rett til rettshjelp. Det er viktig at rettshjelpen innrettes slik at den er egnet til å løse saker med inngripende og gjentatt bruk av tvang, og svikt i institusjonens tilbud. Vi mener det også må stilles krav til hvilken kompetanse rettshjelperene må ha.
- Ber departementet vurdere om rettshjelpsordningen bør utvides til å omfatte rettshjelp i saker der politiet griper inn med tvang ovenfor barn.
- Støtter forslagene om en egen rettshjelpsordning for innsatte, med særlig oppmerksomhet på barn i fengsler. Rettshjelpen bør gis i flere type saker, og det må være krav til hvem som skal gi rettshjelpen.
- Støtter forslagene om utvidelser til rettshjelp i saker om utlendingsrett.
- Støtter forslaget om å videreføre retten til rettshjelp i saker anbefalt av Sivilombudsmannen, og for dem som er fratatt rettslig handleevne.

Innspill til utvalgets forslag og anbefalinger for en bedre rettshjelpsordning

Barneombudet er i stor grad enig med utvalget om utfordringene med dagens ordning, og tror flere av utvalgets forslag kan bidra til å avhjelpe disse. Vi mener det er viktig at flere omfattes av ordningen, at den bidrar til likebehandling, og til at saker løses tidlig. Vi mener likevel det er grunn til å tenke nytt om organiseringen av rettshjelpen, noe vi også omtaler i kommentarene til kapittel 12, 14, 15 og 16.

Barneombudet vil starte med å kommentere kapittel 16 som handler om rettshjelp til barn og unge. Dette gjør vi for å synliggjøre barns behov for rettshjelp, som også danner grunnlaget for våre videre innspill. Deretter vil vi kommentere de øvrige kapitlene der utvalgets forslag berører barn.

Til kapittel 16 - Særlig om rettshjelp til barn

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Flertallet i utvalget foreslår ikke å opprette egne rettshjelptiltak for barn. De begrunner det blant annet med at de har andre forslag som vi vil gi barn krav på rettshjelp, og at andre ordninger enn rettshjelp er bedre egnet til å sikre barns rettigheter på en del områder.

Barneombudet mener at rettshjelptiltak for barn og unge bør prøves ut som en del av endringene i rettshjelpsordningen. Selv om utvalget foreslår mange forbedringer som også vil gjelde barn, mener vi at flertallets forslag ikke vil ivareta behovet til barn og unge i tilstrekkelig grad. Barn har behov for tilrettelagt rettshjelp, som vi mener best kan ivaretas gjennom egne rettshjelptiltak for barn og unge. Vi støtter derfor mindretallet sitt forslag om å utvikle denne type tiltak.

Nedenfor vil vi gi en beskrivelse av barn og unges rettshjelpsbehov slik vi erfarer det, og tiltak som vi mener kan ivareta behovet.

Barneombudets arbeid med barns rettigheter

Barneombudet skal følge med på at barns rettigheter blir fulgt og foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet. Vi jobber med overvåkningsarbeid, påvirkningsarbeid, opplæring av for eksempel forvaltningen, og veiledning av barn og deres foreldre.

Årlig har vi fått ca. 1500 spørsmål fra barn på nettsiden Spør Barneombudet.¹ I tillegg får vi over 800 henvendelser. De aller fleste henvendelsene er fra barn og foreldre som trenger råd og hjelp til å ivareta barnas rettigheter innenfor for eksempel opplæring, helsehjelp og oppfølging fra barnevernet. De har et stort behov for rettighetsinformasjon, noe som også besøkene på nettsidene våre viser; samlesidene «dine rettigheter» hadde nesten 335 000 unike visninger i 2019.

Som en del av overvåkningsarbeidet vårt snakker vi med barn og gjennomfører innsyn i forvaltningens saksbehandling. Vi har gitt ut flere rapporter om barns rettigheter, for eksempel om tilgang til helsetjenester, tvang i barnevern og psykisk helsevern, tjenestetilbudet til barn som har vært utsatt for vold, elever med rett til spesialundervisning, saksbehandlingen i skolemiljø saker, barn på barnevernsinstitusjon og barn som får hjelp fra BUP. I forbindelse med Norges rapportering til FN sender vi supplerende rapport til FNs barnekomité om hvordan norske myndigheter oppfyller sine forpliktelser etter barnekonvensjonen. Der gav vi senest i 2017 en samlet beskrivelse av rettighetssituasjonen til barn i Norge.²

Rettshjelpsbehovet blant barn og unge

Barneombudets erfaring er at barn har et stort og udekket behov for rettshjelp. Dette gjelder både barn selv og foreldrene som skal ivareta rettighetene deres.

Barn og foreldre som vi er i kontakt med har et stort behov for juridisk veiledning, hjelp til å orientere seg i hjelpesystemet og å få realisert rettighetene sine. Barn og unge har også et stort behov for praktisk hjelp for å få ivaretatt rettighetene sine. Sakstypene vi får inn dekker et bredt spekter, fra privatrettslige spørsmål om gjeld, arbeid og retten til privatliv – til offentligrettslige spørsmål innenfor barne-, utdanning-, barnevern- og helserett. De fleste sakene gjelder offentlig rett og tilgang til velferdstjenester. Vår erfaring er at mange barn ikke får oppfylt rettighetene sine, og at klagesystemene er lite tilgjengelige for barn. Noen saker viser grove brudd på barns rettigheter, for eksempel ulovlig tvangsbruk i skolen og

¹ Tjenesten ble avviklet i 2020, blant annet i forbindelse med at det skal utvikles en statlig felles nett-tjeneste for barn.

² For en samlet oversikt over våre publikasjoner og rapporter se våre nettsider: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner-og-rapporter>

mangel på opplæring. Vårt inntrykk støttes av en rekke offentlige tilsyn og utredninger som viser svikt i tilbudet til barn.

Barn som skriver til oss, har spørsmål innenfor mange rettsområder. Barn i barnevernet har i de fleste tilfeller ikke partsrettigheter før de blir 15, men barnevernet tar mange avgjørelser som har stor betydning i livet deres. De trenger informasjon om rettighetene sine, for eksempel retten til medbestemmelse, og hvor de kan klage hvis de ikke får god nok hjelp. Mange får heller ikke den psykiske helsehjelpen de trenger, og barnevernet klarer ikke å ivareta rettighetene deres. Barn som har vært utsatt for vold eller av andre grunner trenger psykisk helsehjelp, forteller at de blir kasteballer mellom behandlere og mellom ulike offentlige hjelpetjenester. De vet ikke hvor de skal gå for å få hjelp, eller hva de kan gjøre hvis de får avslag, for eksempel fra BUP. Barn i psykisk helsevern trenger informasjon om hva de kan bestemme selv, for eksempel om behandling og medisiner. Reglene om taushetsplikt er vanskelige å forstå, og usikkerhet fører til at mange ikke tør å snakke med behandlere og be om hjelp. Barn med foreldre i fengsel kan ha spørsmål om alt fra reiserefusjon til hvor ofte de kan treffe foreldrene. Barn fra lavinntektsfamilier eller ungdom som må forsørge seg selv lurer på hva de kan få fra NAV. Barn som blir utsatt for vold eller ulovlig billedeling har mange spørsmål om hva som er lov og ikke lov. De forteller at de ikke tør å gå til politiet, men trenger likevel råd og hjelp. En del spørsmål gjelder også forhold i familien. Mange lurer på hva de kan bestemme selv, og hvor langt retten til privatliv går. Vi blir også kontaktet av barn som opplever at foreldrene bruker opp penger de har tjent eller fått i gaver.

Barn trenger hjelp av voksne som har forståelse og kapasitet til å finne frem i systemet og hevde rettighetene deres. Ikke alle barn får hjelp av foreldrene. Hos de som får det, ser vi eksempler på foreldre som blir sykmeldt eller må gå ned i stilling for å klare å ivareta barnas rettigheter. Barn bli avhengige av å ha ressurssterke foreldre, noe som gir ekstra grunn til bekymring for eksempel for barn i barnevernet.

Foreldrene som må ivareta barnas rettigheter står ovenfor mange av de samme utfordringene som barna. Skolesaker er det området der vi får klart flest henvendelser, og der vi ser noen av de største rettighetsbruddene. I rapporten «Uten mål og mening?» fortalte foreldre om en evig kamp for at barna skal få undervisningen de trenger. Foreldre må opptre som både «jurister» og «pedagoger» fordi det krever enormt med kunnskap å sikre at skolen følger loven.³ En rapport fra 2016 viser at tjenestetilbudet til familier med funksjonshemmede barn ofte er mangelfullt, vanskelig å få tilgang til, og lite koordinert. Det er vanskelig å orientere seg i systemet og å utløse hjelp fra de ulike instansene, blant annet fordi systemet er fragmentert og styres av ulike lovverk. Informasjonen de får er ofte mangelfull, tilfeldig og personavhengig. Dette fører til en skjevfordeling av hjelpen til fordel for barn som har foreldre med ressurser til å orientere seg i systemet.⁴

Behovet er udekket

Slik vi ser det, er rettshjelpbehovet til barn i stor grad udekket. Nær sagt ingen av sakene vi får inn kvalifiserer til fri rettshjelp. Forvaltningen ser ikke ut til å kunne ivareta barns behov for juridisk veiledning godt nok. Mange saker handler dessuten om at barn trenger hjelp for å ivareta rettighetene sine *overfor* forvaltningen, for eksempel å finne frem til de rette instansene og fremme søknader og klager.

Vi hos Barneombudet har et begrenset mandat til å gå inn i enkeltsaker, og har ikke kapasitet til å gi mer enn generell veiledning. Likevel ser vi at de som kontakter oss ofte trenger mer hjelp. Det eneste tilbudet vi kjenner som vi kan henvise barn til, er Barnas Jurist.

³ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017.

⁴ NOVA rapport 7/16: *Tjenestetilbudet til familier som har barn med funksjonsnedsettelse*, Aisha Synnøve Demiri og Tonje Gundersen

Det er et nødvendig og viktig tilbud. Dessverre er tilbudet ikke landsdekkende. Mange har behov for personlig kontakt og noe som er stedsnært for å få utbytte av hjelpen. De som kontakter oss, utgjør dessuten bare en liten del av de barna som trenger hjelp. Vår bekymring er at de fleste ikke vet hvor de kan henvende seg for å få hjelp.

Retts hjelp har stor individuell og samfunnsmessig verdi

Barneombudet vil understreke at riktig retts hjelp til barn og unge har stor verdi både for det enkelte barn, og for samfunnet. Sakene vi får inn har som regel stor velferdsmessig betydning

fordi de handler om tilgang til viktige velferdstjenester og spørsmål av stor personlig betydning. God juridisk veiledning vil mest sannsynlig føre til at flere barn får oppfylt rettighetene sine og mottar tjenester av god kvalitet. Retts hjelp kan altså ha en forebyggende

effekt. Hvis barn får oppfylt rettighetene sine og mottar tjenester av god kvalitet, kan vi forebygge for eksempel helseproblemer og utenforskap.

Retts hjelptiltak for barn og unge

Det er behov for målrettede retts hjelptiltak for barn og ungdom, som kan ivareta deres særlige behov. Etter vår mening har andre type retts hjelptiltak bedre mulighet til å hjelpe barn, enn tradisjonelle advokatkontorer. Tiltakene må være barnevennlige og retts hjelperene må ha kompetanse i å snakke med barn, og erfaring med de rettslige problemstillingene barn møter. De må ha den tiden og kompetansen det krever å skape en god og trygg dialog med barn, slik at man får frem alle viktige forhold og kommer frem til riktige løsninger.

Mange barn og unge kjenner ikke rettighetene sine eller vet at problemene de har kan løses ved hjelp av jussen. Tilbudene må derfor være oppsøkende slik at de kan nå ut til barn med rettighetsinformasjon og tilbud om hjelp, for eksempel gjennom skoler, barneverninstitusjoner og andre arenaer der barn og unge er. Digitale kanaler er en viktig arena for å nå ut til barn og unge, og arbeidet kan knyttes til nettløsninger og chattetjenester. Det er imidlertid viktig å huske at dette er et supplement, og ikke kan erstatte den direkte kontakten som mange barn har behov for (se også kommentar til kapittel 13).

Barnas Jurist er et viktig tiltak og det bør ses på hvordan man kan videreutvikle denne type modell som en offentlig organisert tjeneste. Det er behov for et landsomfattende og systematisk tilbud, som sikrer barn et likeverdig tilbud i hele landet. Selv om frivilligheten kan være et viktig bidrag, mener vi at det offentlige må ta ansvar for å sørge for at barn får retts hjelpen de trenger. I tillegg til særskilte retts hjelptiltak, tror vi at offentlige retts hjelpskontorer kan være et godt bidrag hvis de utformes etter de samme prinsippene. Det må stilles krav til kvalitet og kompetanse, og at tjenesten skal oppsøke barn og ungdom der de er. Denne type modell åpner for å ha systemer for å videreutvikle og vedlikeholde kompetansen og retts hjelpen som gis, og kombineres med løpende evaluering og forskning.

En stor del av retts hjelpen kan gis av jurister med god kjennskap til forvaltningen. Samtidig vil retts hjelpen i noen saker nødvendigvis måtte gis av advokater, for eksempel når det er aktuelt å føre saken for domstolene. En fordel med offentlige retts hjelpskontorer vil være at man har mulighet til å kvalitetssikre hjelpen og sørge for riktig kompetanse i tilbudet. Et tiltak kan være å opprette advokatlister (se kommentar til kapittel 12), der en knytter til seg advokater som oppfyller gitte krav til kompetanse til å ivareta barns behov.

Barneombudet anbefaler at departementet utvikler og oppretter flere retts hjelptiltak for barn, og vurderer om offentlige retts hjelpskontorer kan ivareta dette. Slike retts hjelptiltak

må gi hjelp i alle typer saker der barn reelt sett har et rettshjelpbehov, og kan ikke være begrenset til enkelte sakstyper eller av at det offentlige har en veiledningsplikt.

Særlig om representasjon av barn

Utvalget anbefaler at representasjon av barn i rettslige prosesser utredes før myndighetene eventuelt oppretter et rettshjelptiltak for barn. Barneombudet er enig i at det er viktig å utrede disse spørsmålene nærmere. Samtidig mener vi at kunnskapen som finnes i dag, blant annet gjennom tiltak som Barnas Jurist og prøveprosjektene med førstelinjerettshjelp, er et godt grunnlag for å prøve ut offentlige rettshjelptiltak for barn. Problemstillinger knyttet til representasjon av barn gjør etter vår erfaring seg bare gjeldende i noen type saker. Svært mange spørsmål handler om juridisk rådgivning og representasjon ovenfor forvaltningen i saker der barn og foreldre ofte har like interesser. Barn vil også ha behov og nytte av rettshjelp uavhengig av om de har selvstendige partsrettigheter, for eksempel i en sak om spesialundervisning eller i en barnevernssak før de er fylt 15. Eldre barn kan dessuten representere seg selv i noen type spørsmål, for eksempel helserettslige spørsmål der de har partsrettigheter fra fylte 16.

Barneombudet støtter at representasjon av barn utredes nærmere. Samtidig vil vi bemerke at forslaget fra Særdomstolsutvalget, som rettshjelpsutvalget viser til, berører en annen problemstilling enn det rettshjelpsutvalget foreslår. Hvordan man skal høre barn i rettslige prosesser er et viktig spørsmål, men ikke nødvendigvis det samme som å vurdere om barn trenger rettshjelp. Rettshjelp vil dessuten også omfatte saker utenfor domstolene.

Til kapittel 9 - Skille mellom saker det gis støtte etter økonomiske vilkår og saker hvor alle mottar gratis rettslige bistand

Utvalget foreslår å flytte områdene der det gis gratis rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene, ut i særlovgivningen. Barneombudet er enig i at det kan være fornuftig at sektoren som har ansvaret for saksområdet, også får lov- og budsjettansvar for rettshjelpsordningen. Samtidig er det noe uklart for oss hvilken praktisk betydning det kan få, og om dette vil påvirke håndhevingen av rettshjelpsordningen. Vi er bekymret for om økonomiske hensyn kan bli tillagt vekt dersom sektoren selv skal håndheve regelverket. Dette gjelder spesielt i de sakene der det skal foretas en skjønnsmessig vurdering. For å sikre en reell utvidelse i tråd med utvalgets intensjon mener vi det er viktig at rettshjelpsforvaltningen får ansvaret for å håndheve ordningen. Vi forstår også utvalget dit hen at de foreslår dette.

Til kapittel 10 – Den nye rettshjelpsordningens formål

Utvalget foreslår i stor grad å videreføre dagens formål, men med noen endringer. Barneombudet er i utgangspunktet enig i forslaget. Vi mener formålet først og fremst bør være å sikre tilgang på nødvendig juridisk bistand i saker av stor velferdsmessig betydning. Vi er enig i at det kan være hensiktsmessig å bruke begrepet *støtte* til rettshjelp, og å sørge for at kostnadene oppleves omtrent likt for de som omfattes av ordningen og de som akkurat ikke gjør det. I likhet med utvalget, mener vi det er viktig at rettshjelp også forstås som rettighetsinformasjon og hjelp til å *identifisere* rettighetene sine, og er glade for at utvalget foreslår å fremheve dette i ordlyden og i merknadene til formålsbestemmelsen. Samtidig mener vi at dette formålet ikke følges godt nok opp i utvalgets øvrige forslag. Selv om det gjøres en del utvidelser som sikrer rettshjelp tidlig, innebærer forslagene en rettshjelpsordning som legger stor vekt på advokatbasert rettshjelp i konkrete saker, fremfor lavterskel juridisk veiledning og informasjon.

Utvalget foreslår å videreføre prinsippet om subsidiaritet ved at det bare skal gis støtte som er nødvendig. På dette området mener vi det er viktig med en nyansert tilnærming, noe vi kommer tilbake til nedenfor, i innspillet til kapittel 11.

Til kapittel 11 - Utvelgelse av saker av stor betydning

Utvalget ønsker å sikre at rettshjelpen gis i de sakene som har størst betydning for den enkelte. De anbefaler derfor at hovedløsningen bør være klare rettigheter innenfor enkelte prioriterte saksområder, fremfor et system med skjønsmessige vurderinger i hver enkelt sak. Barneombudet er delvis enig i utvalget, og mener det er viktig å sikre forutsigbarhet og likhet. Samtidig kan det være et problem at de prioriterte saksområdene som velges ut ikke dekker det reelle rettshjelpsbehovet i befolkningen. Dersom lovgiver velger å gå for denne løsningen, blir det derfor helt nødvendig å supplere med vide skjønnsbestemmelser som gir adgang til å innvilge rettshjelp i andre saker, slik utvalget foreslår. Andre modeller for rettshjelp kan etter vår mening også bidra til å sikre at behovet møtes bedre enn i dag. I likhet med utvalget mener vi også det er et stort behov for mer kunnskap om rådgivningstilbudet og av rettshjelpsbehovet, slik at lovgiver har et godt grunnlag for å utvikle ordningen.

Subsidiaritetsprinsippet

Utvalget foreslår å videreføre prinsippet om at rettshjelp skal være subsidiær andre ordninger, og at rettshjelp for eksempel ikke skal gis der behovet kan ivaretas av det offentlige sin veiledningsplikt.

Barneombudet vil fremheve at selv om det finnes en rekke gode rådgivningstilbud, betyr ikke dette at de i praksis ivaretar det totale behovet på området. Både ombud, forvaltning o.l. har begrensede ressurser, og ofte ikke kapasitet eller mandat til å gi all nødvendig hjelp. Vi er bekymret for at utvalgets vurderinger på noen områder ikke er dekkende for den faktiske situasjonen.

Barneombudet er særlig bekymret for om forvaltningen oppfyller sin veiledningsplikt. Som utvalget også skriver, må spørsmålet om subsidiaritet sees i sammenheng med hvor godt veiledningsplikten fungerer i praksis. Barneombudets erfaring er at barn og foreldre ofte ikke får nødvendig veiledning og hjelp av forvaltningen. Det finnes ingen barnevennlige klageinstanser, og veldig få barn oppsøker fylkesmennene. Når barna ikke får tjenestene de har krav på trenger de og foreldrene dessuten en uavhengig instans de kan henvende seg til. I mange saker er det nettopp forvaltningen som er utfordringen. Barn eller deres foreldre kan derfor ikke nektes rettshjelp utfra en generell antagelse om at forvaltningen kan ivareta barns rettigheter, hvis de i praksis ikke gjør det. Prinsippet bør i alle tilfelle ikke være til hinder for å gi støtte til rettshjelp på klagestadiet, der det har oppstått en konflikt med forvaltningen.

Barneombudet ber departementet legge en nyansert forståelse av subsidiaritetsprinsippet til grunn både når de vurderer det reelle rettshjelpsbehovet, og når fremtidens ordning skal utformes. Et saksområde bør for eksempel ikke prioriteres bort utfra en generell henvisning til at det offentlige har veiledningsplikt, og hjelp fra særskilte rettshjelptiltak må (fortsatt) gis dersom personen reelt sett har ett rettshjelpsbehov. I saker der det åpnes for en skjønsmessig vurdering av rettshjelpsbehovet må det være mulig å gjøre en konkret vurdering av om søker rent faktisk får ivaretatt behovet på andre måter. Vi er glade for at utvalget presiserer dette i merknadene til § 2, men ber departementet vurdere om dette bør komme tydeligere frem i forarbeidene. Vi er også enige med utvalget at det må gis klare retningslinjer for når rettshjelp skal innvilges etter unntaksbestemmelsene eller nektes på grunn av lovens subsidiaritet.

Til kapittel 12, 14 og 15 - Ulike modeller for rettshjelp

Barneombudet mener det er viktig med en grundig vurdering av hvilken rettshjelpsmodell som er best egnet til å ivareta behovet i befolkningen. Nedenfor vil vi kommentere kapitlene om hvem som skal gi rettshjelp etter loven (kapittel 12), førstelinjetjeneste (kapittel 14) og særskilte rettshjelptiltak (kapittel 15) samlet. Vi viser også til vår kommentar til kapittel 16 som vi omtaler innledningsvis, der vi anbefaler at myndighetene tar ansvar for at det opprettes tilrettelagte rettshjelptilbud for barn og unge.

Utvalget foreslår å videreføre den gjeldende modellen for rettshjelp, der privatpraktiserende advokater tilbyr rettslig bistand i markedet. Barneombudet er enig i at en del av rettshjelpsbehovet, særlig fri sakførsel, må ivaretas av advokater. Samtidig tror vi at deler av rettshjelpsbehovet med fordel kan ivaretas av andre. I likhet med mindretallet mener vi at andre modeller for rettshjelp kan være bedre egnet til å møte det udekkede rettshjelpsbehovet, særlig for utsatte grupper. Mindretallet løfter frem relevante argumenter for hvorfor en ren advokatbasert modell ikke vil være tilstrekkelig, og foreslår at andre leveringsmodeller for rettshjelp prøves ut. På dette punktet mener vi mindretallet har flere interessante forslag.

Barneombudet ber departementet vurdere om offentlige rettshjelpskontorer, for eksempel etter modell fra førstelinjetjenesten og særskilte rettshjelptiltak, i større grad kan fungere som et supplement til ren advokatbasert rettshjelp. Dette gjelder særlig tiltak for barn og unge.

Hvem som skal gi rettshjelp etter loven

Utvalget skriver at de ikke ser tungtveiende grunner som tilsier at tilbudet bør være et annet enn en advokatbasert modell. Barneombudet mener utvalget ikke i tilstrekkelig grad drøfter betydningen av forskning, undersøkelser og erfaringer fra praksisfeltet, som tyder på at dagens advokatbaserte rettshjelpsmodell ikke er egnet til å møte det udekkede rettshjelpsbehovet, særlig blant utsatte grupper. Mange vet ikke at problemene de har kan løses ved rettshjelp og oppsøker dermed ikke rettshjelp (problemet er såkalt «ikke-erkjent»). Videre har en sett at de med størst rettshjelpsbehov, i liten grad har kjennskap til rettshjelpsordningen og kan ha høy terskel for å oppsøke advokat.⁵ Dette gjør seg særlig gjeldende for barn og unge. Selv om advokater som yrkesgruppe er godt kjent i alle lag av befolkningen, betyr ikke dette at folk oppsøker dem. Utvalget viser selv til Advokatkonkurranselovutvalget som la til grunn at mange personer har høy terskel for å kontakte advokat. En oppfatter advokater som vanskelig tilgjengelige, antar det er dyrt eller at problemet ikke er stort nok. Det kan også være andre, for eksempel, sosiale forhold som utgjør et hinder.⁶ Det er grunn til å tro at denne «advokatterskelen» er særlig høy for utsatte grupper.

Utvalget begrunner også valget med at mottakere av rettshjelp skal ha tillit til at de får rettshjelp av høy kvalitet, og at kravene til advokater bidrar til å sikre dette. Barneombudets erfaring er at mange av sakene som gjelder juridisk veiledning og rettsråd med fordel kan ivaretas av jurister. Et offentlig drevet tiltak kan også ha mulighet til en helhetlig kvalitetssikring som kanskje ikke er mulig i det private markedet.

Advokatlister

Utvalget anbefaler å opprette valgfrie advokatlister på flere saksområder enn i dag. Barneombudet støtter dette forslaget. Dersom lovgiver går videre med advokatbasert

⁵ Hasle og Jordal, *Rettshjelp 2013, Utsatte gruppes behov for rettshjelp på velferd- og utledningsretten område*, 2014, s. 159 – 160.

⁶ NOU 2020: 5 Likhet for loven s. 89

modell, blir det viktig å sikre at rettshjelpen som gis til barn blir kvalitetssikret på alle rettsområder. Det finnes mange dyktige og engasjerte advokater som gjør en god jobb for barn og unge. Samtidig er vår erfaring at mange advokater ikke har kompetanse til å ivareta barns behov. Det kan for eksempel være fordi de har lite erfaring fra rettsområdet, eller forståelse for hva slags hjelp og løsninger som vil være best for barnet. Vi har også sett eksempler der de har bidratt til å øke konflikten og muligens forverre situasjonen for barnet.

Barneombudet ber departementet innføre en ordning med advokatlistor som stiller krav til barnefaglig kompetanse. Det bør være tydelige krav til hvilken kompetanse advokatene må ha og hvordan den skal vedlikeholdes. Det kan for eksempel stilles krav om at advokaten har gjennomgått bestemte kurs, eller har erfaring fra bestemte saksområder. Advokatene må ha kompetanse i å snakke med barn, kunnskap om barns særskilte behov og hvordan de kan vurdere barnets beste i den enkelte sak. De må ha en barnesensitiv tilnærming der barnet kan uttale seg fritt, slik at man får frem alle viktige forhold og kommer frem til riktige løsninger. Vi viser ellers til vårt høringssvar til ny barnevernlov der vi anbefalte at det må stilles kompetansekrav til advokater som representerer barn og familier i barnevernssaker.⁷

Det er viktig å ha systemer som sikrer at disse listene blir vedlikeholdt og kvalitetssikret, et ansvar som for eksempel kan ligge til rettshjelpsforvaltningen, eller rettshjelpiltak for barn og unge. Barneombudet er også enig med utvalget i at listen bør være valgfri, da det er viktig at barn som har relasjon og tillit til en annen advokat fra før, kan benytte seg av denne.

Førstelinjetjeneste

Utvalget ønsker ikke å innføre offentlige rettshjelpskontorer, som for eksempel en førstelinjetjeneste. Utvalget trekker frem flere fordeler med en førstelinjetjeneste, for eksempel at de vil kunne dekke et udekket behov og spare både den enkelte og samfunnet for store belastninger. De viser imidlertid til at det er svært store svakheter ved dagens ordning, og mener de begrensede rettshjelpmidlene bør prioriteres til å gjennomføre utvalgets reform raskt. Barneombudet er enig i at det er viktig å få på plass endringer raskt. Samtidig er det viktig å sørge for at endringene som blir gjort tar tak i de grunnleggende problemene med dagens ordning.

Særskilte rettshjelpiltak

Utvalget erkjenner at noen grupper ikke vil kunne nyttiggjøre seg rettighetene de foreslår etter rettshjelpsloven, og at det er nødvendig med oppsøkende rettshjelp og rettshjelp i andre former. De foreslår derfor å videreføre tilskuddet til særskilte rettshjelpiltak. Barneombudet er enige i at de særskilte rettshjelpiltakene er svært viktige, og bør videreføres. I likhet med utvalget mener vi de kan og bør omfatte andre behov enn de som følger av loven og dermed fyller hullene som loven etterlater seg. For eksempel bør de gi rettshjelp på områder der også andre har en veiledningsplikt. Vi er også enige i at en viktig del av arbeidet deres er å drive rettspolitisk arbeid. Vi mener videre de bør ha ressurser til å kartlegge behovet de dekker, hjelpen de gir og også nytten av hjelpen gir den enkelte. Denne informasjonen kan danne grunnlag for forskning. I likhet med utvalget mener vi at tilskuddene bør gis for flere år av gangen, for å bidra til større forutsigbarhet og redusere omfanget av ressurser tiltakene må bruke på å søke midler.

Barneombudet mener imidlertid at de særskilte rettshjelpiltakene må styrkes eller suppleres med andre offentlige tilbud. Tiltakene er ikke landsdekkende og gjelder bare for avgrensede målgrupper. Barneombudet mener det offentlige bør ta et større ansvar for å sikre et landsomfattende og systematisk tilbud slik at alle får rettshjelpen de trenger uavhengig av hvor de bor i landet.

⁷ Se våre nettsider: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hovringssvar/forslag-til-ny-barnevernlov>

Til kapittel 13 - Rettshjelpsforvaltningen

En samlet rettshjelpsforvaltning

Utvalget foreslår å opprette en samlet rettshjelpsforvaltning som ivaretar de fleste oppgavene knyttet til rettshjelpsordningen. Barneombudet støtter dette forslaget og er enig i at det kan bidra til bedre oversikt og større likhet i praksisen.

Nettportal og chattetjeneste

Barneombudet støtter forslaget om å opprette en offentlig nettportal for rettshjelp og en chattetjeneste. Det er et stort behov for å gjøre rettshjelpstilbudet bedre kjent og mer tilgjengelig, og som utvalget skriver kan en slik tjeneste ivareta deler av behovet som handler om behov for rettighetsinformasjon.

En nettportal må også gjøres tilgjengelig for barn og unge. Dette stiller krav til at informasjonen er tilrettelagt og barnevennlig. Den må være universelt utformet og ta høyde for at barn kan trenge hjelp på ulike språk. Det må også være mulig for barn å ta kontakt over telefon hvis de trenger det, da ikke alle vil være trygge på heldigitale løsninger. En barnevennlig nettportal kan også kombineres med informasjon og henvisning til egne og tilrettelagte rettshjelptiltak for barn, og til advokater med særlig kompetanse på barn og unges behov.

I dag er det et problem at det finnes svært mange nettbaserte informasjons- og hjelpetjenester til barn, og at det kan være vanskelig for barn å orientere seg. Barneombudet mener derfor det er viktig at nettportalen/informasjonen til barn og unge gjøres tilgjengelig via plattformer som barn og unge bruker, slik at barn enkelt finner fram.

Nettportalen/informasjonen kan for eksempel knyttes opp til arbeidet med plattformen DigiUng. Denne skal via nettsiden ung.no levere lett tilgjengelig og kvalitetssikret informasjon, veiledning og tjenester til ungdom, gjennom et helhetlig digitalt tilbud på tvers av sektorer.

Evaluerings av rettshjelpsordningen

Til slutt støtter vi også forslaget om en rettshjelpsforvaltning som får ansvar for å evaluere rettshjelpsordningen. Sammen med mer rettshjelpsforskning vil det bidra til et mer forsvarlig beslutningsgrunnlag og en mer treffsikker rettshjelpsordning.

Til kapittel 17 - Rettshjelpsforskning

Utvalget mener det er et stort behov for økt satsing på rettshjelpsforskning. Dette er Barneombudet enige i. Det er viktig å ha kunnskap om behovet blant ulike grupper i befolkningen, og hva slags type rettshjelp som er best egnet til å ivareta det. Vi støtter også forslaget om at endringene som blir gjort fremover må evalueres gjennom et grundig forskningsprosjekt. I forbindelse med forskning og utvikling, og evaluering av rettshjelpsordningen, er det viktig å innhente kunnskap om barns rettshjelpsbehov.

Dette er også en forpliktelse staten har etter barnekonvensjonen. Artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak, for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Barnekomiteen understreker at myndighetene både må vurdere de mulige konsekvenser tiltak vil få for barn, og evaluere den faktiske virkningen av gjennomførte tiltak.⁸ Ved gjennomføring av ny politikk eller lovgivning må altså myndighetene både vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte tiltak vil få for oppfyllelsen av

⁸ FNs komité for barns rettigheter Generell kommentar nr. 5 (2003) avsnitt 45 jf. barnekonvensjonens artikkel 3 og 4

barns rettigheter, det vil si gjennomføre en *barnerettighetsvurdering*. De må også evaluere virkningen av gjennomført politikk, altså gjennomføre en *barnerettighetsevaluering*.

Når myndighetene skal endre rettshjepsordningen bør de vite hvordan dagens ordning fungerer, og hvilke konsekvenser eventuelle endringer vil få for barn. For å gjøre ordningen treffsikker, må en ha kunnskap om barns rettshjelpbehov. Vi trenger også mer kunnskap om hvilken rettshjelp de får, hvordan de opplever hjelpen, og hvordan den kan gis på en måte som ivaretar barnets beste.

Som nevnt innledningsvis, er dette er et område der det finnes lite kunnskap om hva barn og unge selv mener. Barns rett til å bli hørt er forankret i barnekonvensjonens artikkel 12, og barnekomiteen understreker betydningen av barns deltagelse i politiske prosesser som berører dem. Komiteen påpeker at barns synspunkter vil tilføre relevante perspektiver og erfaringer som bør tas med når myndighetene utformer og evaluerer lovgivning, politiske programmer og tiltak.⁹ Kunnskap fra barn og unge selv er også helt nødvendig for å vite hvilke konsekvenser myndighetenes politikk får for barn.

Barneombudet ber departementet igangsette forskning på barns rettshjelpbehov, blant annet ved å innhente kunnskap fra barn og unge selv.

Til kapittel 19 - Informasjon, søknad og innvilgelse

Utvalget foreslår at støtte til rettshjelp i utgangspunktet skal innvilges av forvaltningen, på samme måte som for andre offentlige velferdsytelser. Barneombudet støtter opprettelsen av en samlet rettshjepsforvaltning (kapittel 13) som har et slikt ansvar, og mener i likhet med utvalget at det kan føre til bedre kontroll, oversikt og enhetlig praksis.

Barneombudet mener også det er avgjørende at myndighetene tar ansvar for å forenkle og forbedre ordningen, og sørge for at informasjon om ordningen når ut til de som trenger det. Kjennskap til dagens rettshjepsordning ser ut til å være spesielt dårlig blant de som omfattes av ordningen, og når først og fremst ut til de som allerede har oppsøkt advokat. En undersøkelse av utsatte gruppes behov for rettshjelp i 2013 viste at bare 20% av de som falt inn under ordningen kjente til den, og at den vanligste kilden til kjennskap da var fra advokaten selv. Til sammenligning viste undersøkelser av den generelle befolkningens rettshjelpbehov i 1991 og 2001 at hhv. 87 % og 93,7 % hadde hørt om ordningen.¹⁰

Barneombudet støtter utvalget i at det er viktig med digitale løsninger som gjør ordningen lettere tilgjengelig og sikrer rask saksbehandling. Det vil være svært vanskelig for den enkelte å sette seg inn i de økonomiske vilkårene som utvalget foreslår, og å beregne hvilke utgifter som vil påløpe. Av hensyn til rettshjelpsmottakeren er det avgjørende å sikre informasjon og løsninger som gjør at den enkelte lett kan finne ut om de kvalifiserer til rettshjelp og beregne den økonomiske belastningen på forhånd. Samtidig vil vi minne om at ikke alle har kompetanse til å benytte seg av digitale løsninger, og at disse gruppene også må bli ivaretatt. Vi spør også om advokaten eller rettshjepsforvaltningen bør ha en særlig informasjonsplikt for å sikre at rettshjelpsmottakeren ikke pådrar seg kostnader de ikke kan innfri.

Til kapittel 20 - Hvor mange rettshjelpstimer kan gis i hver sak?

Utvalget foreslår en ny ordning med forhåndsfastsatte tak til rådgivning og saksforberedelse. Barneombudet er positive til forslaget, og mener det er viktig å kanalisere

⁹ FNs komité for barns rettigheter, Generell kommentar nr. 12 (2012), Del III

¹⁰ Hasle og Jordal, *Rettshjelp 2013, Utsatte gruppes behov for rettshjelp på velferd- og utledningsretten område*, 2014, s. 159 – 160.

mer ressurser til rådgivningsstadiet slik at flest mulig saker kan løses utenfor domstolene. Samtidig spør vi om det burde innvilges enda mer rettshjelp tidlig i sakene. For eksempel i saker om barnevern der det foreslås store endringer, kan mer rettshjelp tidlig være med på å bygge opp tillit i befolkningen. Det er i alle tilfelle viktig å åpne for at man i særlige tilfeller kan innvilge mer tid enn det fastsatte taket, og vi støtter utvalget i at denne myndigheten kan gis til rettshjelpsforvaltningen.

Til kapittel 21 - Hvilke typer kostnader omfattes av ordningen?

Utvalget foreslår at det skal beregnes egenandel av utgifter til tolk. Barneombudet mener at tolk er en form for tilrettelegging som bør gis gratis, da det kan medføre en urimelig forskjellsbehandling av mennesker med for eksempel funksjonsnedsettelse eller annen etnisk bakgrunn, som da vil få høyere utgifter til rettshjelp enn andre. Utvalget trekker frem at dersom mottakeren ikke betaler for tolk, kan dette medføre en forskjellsbehandling av personer som trenger tolk, men som faller utenfor rettshjelpsordningen. Dette er vi enige i. Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om å i så fall vurdere å gjøre ordningen med tolk mer generell slik at den gjelder alle som har behov for representasjon i rettslige prosesser.

Til kapittel 22 - De økonomiske vilkårene

Utvalget foreslår en ny modell for behovsprøving med graderte egenandeler. Barneombudet er enig i at dagens økonomiske vilkår må endres. Inntektsgrensen har ikke vært endret siden 2009 og er så lav at i hovedsak kun studenter, deltidsansatte og personer som lever av sosiale ytelser omfattes av ordningen.¹¹ Sett opp imot EU og OECDs fattigdomsgrense ser man for eksempel at enslige og par som forsørger flere barn og defineres som fattige, likevel tjener for mye til å få fri rettshjelp.¹² I 2017 kom en viss oppmykning ved at det kan gis dispensasjon ved overskridelser inntil kr. 20 000,- for personer som forsørger barn. Dette er etter vår mening likevel ikke nok, og endringen ser ikke ut til å ha hatt noen stor betydning.¹³

Vi mener det er viktig å følge opp utvalgets forslag på dette området. Det er positivt at behovsprøvingen reguleres etter folketrygdens grunnbeløp, og at det innføres et system med graderte egenandeler. Vi vil likevel påpeke at egenandelene utvalget foreslår fortsatt er høye for mange, og at det kan fremstå urimelig at personer under inntekt på 1 G, likevel skal betale en egenandel. Vi spør om egenandelene bør tas helt bort for de som ikke har noen inntekt. Barneombudet vil særlig fraråde å gå videre med det såkalte null-alternativet som innebærer at rettshjelpsordningen skal ligge på dagens kostnadsnivå. Utvalget understreker selv at dette ikke vil gi en forsvarlig dekningsgrad eller møte formålet med rettshjelpsordningen.

Barneombudet mener det er viktig at ordningen i større grad tar hensyn til reell betalingsevne, og støtter særlig forslaget om at det skal tas høyde for forsørgerbyrde. Vi er imidlertid uenige i at det skal settes et tak på fire barn, slik utvalget foreslår. Dette kan komme til å ramme noen grupper spesielt hardt. Familier med lav inntekt og mange barn kan generelt ha stor stress- og problembelastning, og behov for støtte i form av rettshjelp. Ifølge SSB er barn i familier med mange barn spesielt utsatt for å rammes av inntektsfattigdom.¹⁴ Barneombudet mener at det kan ha stor betydning for noen familier at taket fjernes, samtidig som det trolig ikke vil utgjøre en vesentlig stor del av de offentlige utgiftene til rettshjelp.

¹¹ Statens Sivilrettsforvaltning sin årsrapport for 2017

¹² St. meld.26 (2008-2009) s. 55

¹³ Statens Sivilrettsforvaltning sin årsrapport for 2017

¹⁴ NAV.no / Barnefattigdom, 15.01.2020, <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/barnefattigdom>

Barneombudet spør også om det kan få urimelige konsekvenser for mange familier ved at verdien av formue i egen bolig tas med i beregningen, uten at man får et tilsvarende fratrekk for gjeldsbelastningen. Dette er ikke frie midler en familie har til rådighet. Som utvalget påpeker, kan det medføre en risiko for at noen boligeiere får valget mellom å selge boligen eller ikke få tilgang til rettshjelp. Dette er urimelig å kreve at en familie skal måtte selge egen bolig, og det kan få store konsekvenser for barn som blant annet kan bli tvunget til å bytte skole og nærmiljø. Vi mener ikke at det er et godt nok argument at leietakere kan komme i samme situasjon. Dersom departementet går videre med dette forslaget, mener vi det er viktig å ha et høyt bunnfradrag, og vurdere om gjeldsrenter fra boliglån skal tas med i beregningsgrunnlaget.

Barneombudet ber til slutt departementet om å vurdere å innføre en bestemmelse som gir unntak fra egenandelsplikten for barn under 18 år. I enkelte saker om rettsråd der de selv har partsrettigheter kan det være aktuelt å innvilge rettsråd direkte til ungdommen, for eksempel i helsesaker. Dette vil mest sannsynlig gjelde i et fåtall saker og ikke medføre store kostnader, samtidig som det kan fremstå som urimelig å kreve egenandel av barn under 18.

Til kapittel 23 - Prioriterte saksområder

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med prioriterte saksområder, med enkelte utvidelser. Nedenfor vil vi kommentere enkelte av sakstypene der barns interesser blir berørt. Vi vil også understreke at dersom en velger å prioritere enkelte saksområder, blir det avgjørende at disse suppleres med en vid og reell adgang til å få rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene. Dagens praksis må etter vår mening utvides betraktelig dersom rettshjelpsordningen skal oppnå sitt formål om å dekke rettshjelpsbehov av stor velferdsmessig betydning.

Foreldretvister

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å videreføre foreldretvister som et prioritert saksområde, da vi er enige i at det bør være et likeverdig forhold mellom partene i en foreldretvist. Som utvalget, mener vi også at det er problematisk at rettshjelpen kan virke prosessdrivende. Vi støtter derfor utvalgets generelle forslag om å kanalisere mer ressurser til rettshjelp tidlig slik at foreldretvister i større grad løses på lavest mulig nivå. Disse konfliktene er en stor belastning for barna det gjelder, og som regel vil det være til barnets beste at sakene løses utenfor domstolene. Samtidig er det noen saker som av hensyn til barnet bør komme raskt inn for domstolen, for eksempel ved mistanke om vold, overgrep, rusmisbruk hos foreldrene eller andre alvorlige forhold. Det er viktig at rettshjelpsordningen ikke er til hinder for at disse sakene kommer inn til domstolen raskest mulig.

Utvalget foreslår ikke generelle løsninger for hvordan foreldretvister bør behandles, men henviser til andre utvalg som står nærmere til å vurdere dette. Barneombudet mener dette er fornuftig. Vi vil samtidig påpeke at det er viktig at departementene ser alle utredningene fra de ulike utvalgene i sammenheng, og foretar en helhetlig vurdering av behandlingen av disse sakene både i familievernet og i domstolene. Vi viser også til våre innspill til familievernutvalget og barnelovutvalget.¹⁵ Der anbefaler vi blant annet flere obligatoriske timer mekling ved familievernkontoret før en sak kan gå til domstolen, videreføring av det differensierte meklingstilbudet i familievernet, og at barn må få en lovfestet rett til samtale på familievernkontoret når foreldrene møter til mekling.

Barnets advokat

¹⁵ Se våre nettsider: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-og-innspill/innspill-til-barnelovutvalget> og <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hovringssvar/nou-2019-20-en-styrket-familietieneste>

Utvalget foreslår å videreføre reglene om at dommeren i særskilte tilfeller kan oppnevne egen advokat til barnet, for eksempel hvis det er mistanke om vold eller fare for barnets helse.¹⁶ Barneombudet mener dette er en viktig rettighet som må beholdes og gis uten behovsprøving.

Samtidig ber vi departementet vurdere om det er behov for endringer i ordningen. Vi mener det er behov for mer kunnskap om hvordan ordningen fungerer i dag, da vårt inntrykk er at den er lite brukt. I de mest konfliktfylte foreldretvistene kan det være viktig at barnet, som hovedperson i tvisten, har en egen talsperson som skal ivareta barnets særinteresser. Vi mener derfor at det bør utredes om flere barn enn i dag bør få en rett til representant eller advokat. Belastningen for barna kan være svært stor, også i saker der det ikke er mistanke om omsorgssvikt.

I Barneombudets rapport «Barnets stemme stilner i stormen»¹⁷ anbefalte vi at hovedregelen bør bli at dommeren *skal*/oppnevne en egen advokat eller representant for barnet når saken kommer til hovedforhandling. Både barn og fagpersoner vi snakket med i prosjektet var gjennomgående positive til forslaget om å lovfeste dette. Dette er imidlertid funn som ligger et stykke tilbake i tid, og vi mener derfor det er behov for ny og oppdatert kunnskap, og en ny vurdering av spørsmålet. Det er også verdt å merke seg at Europarådet har anbefalt at barn bør ha rett til egen juridisk rådgiver/representant i prosesser hvor det kan være en konflikt mellom barnets og foreldrenes interesser.¹⁸

Vi ber også departementet vurdere om det i dag er gode nok mekanismer for å sikre at de barna som trenger en representant får det, og på hvilket tidspunkt i saken en slik vurdering bør bli gjort. En mulighet er at barnets rett til advokat eller representant kan vurderes på et tidligere tidspunkt, for eksempel i forbindelse med mekling.

Vi viser ellers til vårt innspill til barnelovutvalget, som også har som del av sitt mandat å utrede ordningen om barnets advokat. Vi ber departementet om å vurdere, og om nødvendig supplere deres utredning.

Personskadesaker

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å videreføre saker som gjelder personskade og tap av forsørger som et prioritert område. Vi er også positive til forslaget om at disse sakene skal omfatte erstatningskrav mot det offentlige på bakgrunn av psykiske skader, for eksempel etter mobbing og manglende tiltak i barnevernet. En annen type saker som kan omfattes er saker om erstatning for mangelfull opplæring, som kan medføre store psykiske belastninger. Selv om det finnes flere eksempler på at det offentlige har blitt idømt erstatning i disse sakene, er praksisen for å innvilge rettshjelp etter dagens unntaksbestemmelser også her svært varierende, og det er behov for en tydeligere prioritering av disse sakene.

Barneombudet mener det er viktig at erstatningskrav mot det offentlige på grunn av psykisk skade gjøres prioritert og ikke avhengig av en skjønnsmessig vurdering. Mennesker som har fått påført store belastninger på grunn av svikt i det offentlige systemet, bør ha en reell og tilgjengelig mulighet til å få saken sin prøvd for domstolene.

¹⁶ Barneloven § 61 første ledd nr. 5. jf. Rettshjelploven § 16 første ledd nr 6.

¹⁷ Barneombudet (2012), *Barnets stemme stilner i stormen, En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd*, s. 56 til 58

¹⁸ Se *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice* pkt 37: "Children should have the right to their own legal counsel and representation, in their own name, in proceedings where there is, or could be, a conflict of interest between the child and the parents or other involved parties." <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1705197&Site=CM>

Når det gjelder saker hvor voldsofre reiser krav mot gjerningspersonen om erstatning for personskade, støtter vi at det skal gis rettshjelp uavhengig av om forholdet er straffbart. Mennesker som er utsatt for vold i nære relasjoner kan være i en svært utsatt situasjon, og svært få saker ender med domfellelse. Det er derfor viktig at de fortsatt får en mulighet til oppreisning gjennom rettsapparatet. Dette blir særlig viktig dersom regjeringens forslag om at voldsoffererstatning forutsetter domfellelse i en straffesak blir vedtatt. Dette vil innebære at en sivil erstatningssak er den eneste mulighet voldsofre som ikke når gjennom med en straffesak har igjen for å få en oppreisning.

Saker om sosialstønad, trygd, husleie, arbeid og gjeld.

Utvalget foreslår å videreføre og til dels utvide rett til rettshjelp i saker om sosialstønad, trygd, husleie, arbeid og gjeld. Barneombudet støtter disse forslagene, som kan bidra til å bedre levekårene til barn som vokser opp i fattigdom. Familier med lav inntekt kan være spesielt avhengig av disse rettighetene, samtidig som de sjelden vil ha råd til rettshjelp. Fattigdom rammer særlig barn av foreldre med lav utdanning, foreldre uten fast jobb og foreldre med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. Det samme gjelder barn i store husholdninger og husholdninger som mottar sosialhjelp eller er avhengige av velferdsytelser.¹⁹ Familier med lav inntekt og mange barn er også sterkt representert på leiemarkedet.²⁰

Barneombudet vil også understreke betydningen av rettshjelp i saker om trygd- og sosialhjelp. Utvalget foreslår å utvide muligheten for rettshjelp i trygdesaker til også å gjelde hjelp til å vurdere klage, og at det samme skal gjelde i saker etter sosialtjenesteloven. Barneombudet mener dette er viktige endringer. Undersøkelser tyder på at behovet for rettshjelp kan være særlig stort på velferdsrettens område, og at veiledningen fra forvaltningen ikke er god nok, spesielt ikke på klagestadiet.²¹ Gjentatte tilsyn med NAV viser alvorlig svikt i kommunenes kartlegging av barnas situasjon og behov, i behandlingen av søknader om økonomisk stønad.²² Samtidig har det betydning for barna at ytelsene til familien ivaretar barnas behov.

Til kapittel 24 - Saksområder som er vurdert, men som ikke prioriteres

Saker om voldsoffererstatning

Utvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp til de som skal søke om voldsoffererstatning fra staten. De viser til at det normalt ikke er nødvendig med rettshjelp i disse sakene fordi det finnes andre tilbud.

Innledningsvis vil vi vise til regjeringens forslag om ny voldsoffererstatningslov, som er basert på et system om at det stilles krav om at skadevolder er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte. Barneombudet støtter ikke dette og mener det vil avskjære muligheten for erstatning til en stor del av en svært utsatt gruppe. Nedenfor velger vi derfor å kommentere utfra premisset om at dagens voldsoffererstatning videreføres.

¹⁹ Redd Barna, levekår og inkludering. <https://www.reddbarna.no/vaart-arbeid/barn-i-norge/barnefattigdom>

²⁰ Tall fra SSB viser for eksempel at bare halvparten av husholdninger med lav inntekt eier sin egen bolig, og at barnefamilier med mange barn er de som har hatt størst reduksjon i boligeierskap de siste årene.

SSB (2019) *Under halvparten av husholdninger med lav inntekt eier sin egen bolig*: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/under-halvparten-av-husholdninger-med-lav-inntekt-eier-sin-egen-bolig>

²¹ Hasle og Jordal, *Retts hjelp 2013, Utsatte gruppes behov for rettshjelp på velferd- og utledningsretten område*, 2014.

²² Dette er konklusjonen i flere enkeltstående tilsyn det siste året (www.helsetilsynet.no), og var allerede i 2013 gjenstand for felles nasjonale tilsyn: Helsetilsynet rapport 2/2013: *Glemmer kommunene barn og unge i møte med økonomisk vanskeligstilte familier? - Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012*, mars 2013. Se også Fylkesmannen i Troms og Finnmark, *Sluttrapport Barneperspektivet i NAV*, s. 4. flg

Barneombudet støtter ikke utvalgets forslag. Tilbakemeldinger vi har fått fra rettshjelptiltak og støttesentre tyder på at det er et behov for rettshjelp i disse sakene, og at tilbudene fra andre ikke dekker dette. Det kan være svært krevende å fremme søknad om voldsoffererstatning, og mange har behov for hjelp til både å fremme søknader og klage. Søkeren må selv sannsynliggjøre kravet sitt og sende inn nødvendig dokumentasjon. Mange trenger hjelp til å vite hva de må legge vekt på, hjelp til å ta kontakt med behandlere for å få dokumentasjon, og hjelp til å fylle ut skjemaene. Det er en høy terskel for å få innvilget voldsoffererstatning, og mange får avslag. Innspillene vi får, er at de ikke får tilstrekkelig hjelp fra kontoret for voldsoffererstatning og Statens Sivilrettsforvaltning. Tilbudet hos støttesentrene for kriminalitetsutsatte varierer mellom sentrene og ulike steder i landet, og få har kompetanse til å gi hjelp i disse sakene.

Barneombudet mener at det er alvorlig å fjerne rettshjelp til en svært utsatt gruppe, med mindre det er sikkert at de er ivaretatt andre steder. Slik vi erfarer er de ikke det i dag. Vi anbefaler derfor at rettshjelpen i disse sakene videreføres.

Bistand til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap

Tvangsekteskap skjer også med personer under 18 år. Utvalget foreslår å fjerne rettshjelp til de som er utsatt for tvangsekteskap fordi de mener kompetanseteamet vil gi det beste og tryggeste tilbudet. Barneombudet støtter ikke forslaget. Kompetanseteamet er i hovedsak en veiledningstjeneste for offentlige instanser, og når de unntaksvis tilbyr hjelp til enkeltpersoner er det kun voksne over 18 år. Vi viser også her til høringssvaret fra Kompetanseteamet selv, der de uttrykker at de hverken har mandat eller ressurser til å erstatte den bistanden som en advokat kan tilby. Utvalget påpeker i tillegg at ofrene har rett til bistandsadvokat dersom saken anmeldes. Kompetanseteamet erfarer at de fleste som er utsatt for tvangsekteskap ikke ønsker å anmelde forholdet. Dette er en kjent problemstilling for mange barn som er utsatt for vold eller overgrep. De vil dermed bli stående uten mulighet til rettshjelp dersom de mister retten til rettshjelp hos advokater.

Barn utsatt for tvangsekteskap trenger ofte lavterskel juridisk veiledning fra en nøytral part, for å orientere seg i hvilke rettigheter de har i en svært uoversiktlig situasjon. De trenger også hjelp til å få oppløst ekteskap, søke voldsoffererstatning og juridisk hjelp i utlandet. Vi viser her til Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje sin rapport «Det var ikke bare ferie».²³ Til slutt vil vi peke på at rettshjelp i disse sakene bør gis gratis, da barn som er utsatt for tvangsekteskap sjelden har kontroll over egne økonomiske midler.

Bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse

Utvalget foreslår å oppheve rettshjelp til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse. De begrunner det med at andre tilbud som skal gi bistand til overgrepsof- og voldsofre er bedre egnet og heller bør videreutvikles.

Barneombudet mener at det er svært viktig at voldsofre får god hjelp i disse sakene, og at det også er behov for juridisk hjelp. Det er mulig at spørsmålet om anmeldelse kan ivaretas av andre ordninger i fremtiden, men etter det vi erfarer kan tilbudene som utvalget nevner ikke tilby dette i dag. De er heller ikke landsdekkende. Personer som er utsatt for vold og overgrep er en svært utsatt gruppe. Det er viktig å sikre denne gruppen god juridisk hjelp, som er så tilgjengelig som mulig.

Barneombudet er enig i utvalget at det kan være naturlig at andre, for eksempel støttesentrene for kriminalitetsofre, bistår i disse sakene. Dette forutsetter imidlertid at disse

²³ «Det var ikke bare ferie», Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf>

tilbudene bygges ut før retten til rettshjelp oppheves. Støttesentrene (eller andre som skal få denne oppgaven) må få et tydelig mandat og nødvendige ressurser, og det er viktig å sikre at det blir et landsdekkende tilbud.

Saker om likestilling- og diskriminering

Utvalget foreslår ikke å prioritere saker om likestilling og diskriminering og viser til at behovet for bistand ofte vil ivaretas av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Barneombudets erfaring er at det kan være stort behov for rettshjelp i disse sakene. Det kan være krevende å fremme en sak for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Prosessen er i stor grad skriftlig, og særlig hvis motparten er representert av advokat, kan saksforberedelsene bli omfattende og styrkeforholdet skjevt. Etter hva vi erfarer, har LDO kun begrenset mulighet til å gi hjelp. De gir som regel kun veiledning over telefon og e-post, og går sjelden aktivt inn sakene, for eksempel ved å tilby partsrepresentasjon.

Barneombudet mener at det er et behov for rettshjelp i disse sakene. Dersom de ikke prioriteres, må det komme klart frem av regelverket at det kan innvilges rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene. Rettshjelp bør kunne innvilges både på rådgivningsstadiet slik at en får hjelp til å fremme saken for nemnda, og dersom det blir aktuelt å fremme en sak for domstolene.

Saker om helserettigheter

Utvalget foreslår ikke at det gis rettshjelp i helserettsaker som ikke involverer tvang. Selv om sakene kan ha stor betydning, peker de på at alvorlighetsgraden varierer sterkt og at det kan være annen bistand som har størst nytte i sakene. De mener saksområdet ikke egner seg så godt for rett til støtte til rettshjelp.

Barneombudet mener at behovet for rettshjelp i helserettslige saker kan være stort. For eksempel kan familier med barn med funksjonsnedsettelse ha store problemer med å få innfridd en rekke viktige rettigheter, som for eksempel pleiepenger, omsorgslønn, avlastning, brukerstyrt personlig assistanse og habiliteringstjenester. Det er krevende å orientere seg i systemet, samarbeidet mellom tjenestene er ofte dårlig og det er vanskelig å hevde rettighetene sine.²⁴ Dette er også et område der barns rettigheter etter barnekonvensjonen i liten grad er implementert. De grunnleggende prinsippene om barnets beste og barnets rett til å bli hørt er ikke tatt inn i helselovgivningen slik de er på flere andre felt. Vi ser at dette gir tydelig utslag i hvor liten grad hensynet til barn gjør seg gjeldende på helsefeltet.

Barneombudet har nylig undersøkt tilbudet til barn i BUP hvor vi ser at det er stor variasjon i hvilken grad barn og unge blir sikret den retten de har til helsehjelp etter loven. Dette knytter seg spesielt til variasjon i hvilken grad BUP innhenter nødvendig informasjon for å kunne gjøre en forsvarlig vurdering av barnets rett til helsehjelp. Konsekvensen av dette er at mange barn med omfattende behov får avslag på behandling, ofte på mangelfullt og feil grunnlag. Vedtak om avslag kan påklages, men våre undersøkelser viser at denne klageadgangen er vanskelig tilgjengelig fordi informasjonen om klageadgangen ikke er tilpasset målgruppen, og hvor sykehusets tekniske system (DIPS) ikke tillater endringer i informasjonen som gis²⁵.

Barneombudet er bekymret for at rettshjelpsbehovet på dette området er udekket. Tilbakemeldinger vi får fra ombud, organisasjoner og rettshjelptiltak tyder på at de ikke alltid

²⁴ Se f.eks. NOVA rapport 7/16: *Tjenestetilbudet til familier som har barn med funksjonsnedsettelse*, Aisha Synnøve Demiri og Tonje Gundersen, IP-Rapport 28.09.2020, Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse, *Pasienters og pårørendes erfaringer med individuell plan (IP). Nettundersøkelse høsten 2020*. Arnhild Lauveng og Eskil Skjeldal.

²⁵ Barneombudet (2020). «*Jeg skulle hatt BUP i koffert. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov*».

kan imøtekomme behovet. Dersom helserettslige saker ikke prioriteres blir det avgjørende at det gis en adgang til rettshjelp gjennom skjønnsbestemmelsen, og at det kommer klart frem av regelverket

Saker etter opplæringsloven

Utvalget foreslår å ikke gi rett til rettshjelp i saker etter opplæringsloven. Utvalget begrunner det med at sakens betydning kan variere mye, og at de er usikre på hvor tidlig advokater bør trekkes inn i denne type saker.

Barneombudet mener at en del saker etter opplæringsloven har så stor betydning for den enkelte at de bør prioriteres i rettshjelploven. Retten til utdanning er en grunnleggende menneskerett og av stor betydning for barns utvikling og deltagelse i samfunn- og arbeidsliv. Rettighetsbrudd på dette området har potensielt store konsekvenser for barna det gjelder, og kan føre til omfattende skolefravær, frafall og psykiske helseproblemer. Samtidig er dette det området der vi ser noen av de største rettighetsbruddene. Vi ser alvorlige tilfeller der barn mister opplæring fordi de ikke får den tilretteleggingen de trenger. Vi ser mobbesaker der barn utvikler psykiske lidelser, som posttraumatisk stresslidelse, og ikke klarer å gå på skolen. Vi ser saker med barn med funksjonsnedsettelse som blir utsatt for ulovlig bruk av tvang og makt, eller sitter isolert på grupperom med ufaglærte assistenter. I arbeidet med rapporten «Uten mål og mening?», så vi alvorlig svikt i tilbudet til elever med rett til spesialundervisning.²⁶ Vi er også bekymret over det som ser ut til å være en økning i saker med langvarig skolefravær, der mangel på tilrettelegging og hjelp ser ut til å føre til at noen barn blir for syke til å gå på skolen. I noen tilfeller er barn borte i flere måneder uten skolegang, i verste fall i flere år.

Vi vil også minne om at barn har en plikt til å gå på grunnskolen, og foreldre kan straffes med bøter dersom barnet ikke møter på skolen.²⁷ Dette innebærer at barn må gå på skolen selv om de for eksempel blir utsatt for mobbing, mangelfull opplæring og systemsvikt over lang tid.

Barneombudets erfaringer på dette området er godt dokumentert. Flere utredninger og offentlige tilsyn viser at mange elever ikke får oppfylt rettighetene sine, og at rektorer og skoleeiere ikke har nødvendig kompetanse om regelverket.²⁸ Lærere, rektorer og andre som representerer forvaltningen, har ofte for liten kunnskap om lovverket til å ivareta barnas rettigheter. De mest alvorlige sakene vi har sett har pågått i flere år, og har ofte ikke blitt løst selv om både Fylkesmann og Utdanningsdirektoratet kommer inn i bildet. I disse sakene er det behov for profesjonelle rettshjelpere for å sikre barns rettigheter i møte med forvaltningen, og ta saken inn for domstolene når ingenting annet nytter. Hvis eleven i verste fall likevel ikke får nødvendig opplæring, kan det ha stor betydning at domstolen gir en form for oppreisning gjennom erstatning for tapt skolegang eller krenkelser, og ved å slå fast at skolen har vært uaktsom.

I vurderingen av hvilke saker som bør prioriteres skriver utvalget i kapittel 11 at det bør legges vekt på betydningen av sakene. Sentrale velferdsytelser og saker som gjelder barn

²⁶ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017.

²⁷ Oppl. §2-1 femte ledd.

²⁸ Se for eksempel Barneombudet 2017 «Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen», Barneombudet (2018) «God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø», Nordahl m.fl. *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, Fagbokforlaget (2018), Utdanningsdirektoratet; *Felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet i perioden 2014-2017*.

mener de normalt er særlig viktige. Etter vår erfaring gjør dette seg gjeldende i flere av sakene vi ser på opplæringsfeltet. Samtidig er vi enige med utvalget i at dette ikke gjelder alle saker. Dette bør imidlertid ikke være et argument for å avskjære retten til rettshjelp i alle saker etter opplæringsloven. Vi ber departementet vurdere å skille ut og prioritere enkelte rettigheter etter opplæringsloven som har særlig stor velferdsmessig betydning, for eksempel retten til spesialundervisning, retten til et trygt og godt skolemiljø og retten til særskilt språkopplæring. Også her kan rett til rettshjelp avgrenses til klagestadiet og til å føre saker for domstolene.

Utvalget skriver at de er usikre på når det er hensiktsmessig at advokater kommer inn i disse sakene. Barneombudet er enig i at det ikke alltid er nødvendig at advokater kommer inn i slike saker, men mener at det likevel er et stort behov for juridisk hjelp. Som vi har vært inne på tidligere, kan en stor del av rettshjelpen som gis på rådgivningsstadiet i disse sakene også ivaretas av jurister gjennom offentlige og tilrettelagte rettshjelpstilbud.

Utvalget problematiserer at det er uklart om rettshjelp bør gis til barnet eller foreldrene i slike saker. Barneombudet mener ikke dette kan brukes som et argument mot å gi rettshjelp. Etter vår erfaring vil det som hovedregel være praktisk å innvilge rettshjelp til foreldrene, da de har ansvaret for å ivareta sine barns rettigheter og plikt til opplæring. Fra fylte 15 år gir barneloven og opplæringsloven ungdommen selv retten til å ta avgjørelser om valg av utdanning. Det kan derfor være fornuftig at ungdom over 15 må samtykke i at foreldrene skal kunne søke om rettshjelp, og at de eventuelt også kan søke og få innvilget rettshjelp selv. Vi er enige med utvalget at barn ikke bør betale en egenandel for rettshjelpen. Dette kan løses med at rettshjelp gis gratis etter opplæringsloven slik utvalget trekker frem, eller ved at det gis en generell regel om at barn under 18 år unntas fra kravet om egenandel (se også vår kommentar til kapittel 22).

Utvalget henviser til arbeidet med ny opplæringslov, og anbefaler at en eventuell rett til rettshjelp vurderes i forbindelse med oppfølgingen av denne. Barneombudet mener at rettshjelp på dette området bør vurderes i forbindelse med revisjon av rettshjelpsordningen, på samme måte som for andre saksområder. Høringsfristen for innspill til opplæringsloven er gått ut, og vi anser det som lite sannsynlig at spørsmålet om rettshjelp vil bli vurdert i denne prosessen.

Barneombudet ber departementet prioritere å innføre rett til rettshjelp i visse saker etter opplæringsloven som har særlig stor velferdsmessig betydning, og berører sentrale rettigheter knyttet til realisering av retten til utdanning. Dersom departementet ikke går inn for dette, mener vi det må komme klart frem av merknadene til loven, eller lovteksten, at det som hovedregel skal innvilges rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene i denne type saker.

Til kapittel 25 - Rettshjelp i saker utenfor de prioriterte områdene

Utvalget foreslår at skjønnsbestemmelsen i den nye rettshjelpsloven skal gi mulighet til å få innvilget rettshjelp i flere sakstyper enn i dag. Barneombudet støtter dette forslaget. Vi mener det er en helt sentral forutsetning for at rettshjelpsordningen skal ivareta formålet sitt. Dersom departementet velger å ikke prioritere saker innenfor opplæringsrett, helse rett, likestillings- og diskriminering m.m. blir det avgjørende at det gis en vid og reell mulighet for rettshjelp innenfor skjønnsbestemmelsene.

En ulempe med skjønnsbestemmelser er at praksisen ikke nødvendigvis vil utvikle seg i tråd med utvalgets intensjon, at det kan bli store ulikheter, og vanskelig å få innvilget rettshjelp i disse sakene. Det er vanskelig å forutse hvilke økonomiske konsekvenser forslaget vil få, og vi er bekymret for hvordan praksisen vil utvikle seg hvis økonomiske hensyn spiller inn både

i enkeltsaker og på systemnivå. Barneombudet ber derfor departementet gi tydelige føringer for utøvelsen av skjønnet i forarbeidene, eventuelt også i forskrift, som sikrer at rettshjelpen blir gitt i saker av stor velferdsmessige betydning og i tråd med utvalgets intensjoner.

Barneombudet er enig med utvalget i at vilkåret om at saken skal ha likhetstrekk med prioriterte saker, bør fjernes. Vi mener i likhet med utvalget, at det sentrale vilkåret bør være at saken har særlig stor betydning for søkeren og at denne ikke kan få dekket behovet på andre måter. Hensynet til å utjevne styrkeforholdet og få frem saker av stor prinsipiell interesse kan også være relevante.

Barneombudet er også enig i at det bør legges stor vekt på anbefalinger fra ombud, interesseorganisasjoner og lignende. Samtidig er det viktig at dette ikke fører til en skjevfordeling av rettshjelpen. Ulike organisasjoner og ombud vil ha svært ulik praksis for hvordan de behandler saker som kommer inn til dem. Barneombudet kan gi uttalelser i enkeltsaker som vi har behandlet i tråd med forvaltningslovens regler dersom de ikke skal henvises videre eller skal avvises.²⁹ Lovverket gir oss dermed svært lite rom for uttalelser i enkeltsaker, og er ikke noe vi gjør i praksis. Vi mener det bør være opp til ombudene selv å vurdere hvilken praksis de vil legge til grunn for å gi slike anbefalinger. Det bør for eksempel ikke være krav om at saken har en prinsipiell interesse, eller at ombudet har utredet og gitt en uttalelse i saken. Denne type føringer vil kunne føre til at kun enkelte interesseområder får rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene, selv om behovet i andre type saker er like stort.

Barneombudet er i enig i at det er relevant å legge vekt på sannsynligheten for å vinne frem med saken. Samtidig kan et slikt vilkår være problematisk i noen tilfeller, og vi mener det ikke bør oppstilles som et nødvendig vilkår. Det kan bero på svært skjønnsmessige vurderinger som kan være vanskelige å ha oversikt over på forhånd. I tillegg vil det ha stor velferdsmessig betydning for den enkelte å få klargjort sin egen rettsstilling selv om det er usikkert om man vil vinne frem. Rettshjelp og rettsavklaring kan også gjøre det enklere å legge saken bak seg, og få tillit til behandlingen i forvaltningen og rettssystemet.

Hensynet til barnets beste bør lovfestes i rettshjelploven.

Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og forplikter alle forvaltningsorganer. I alle administrative avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. artikkel 3. Regelen om barnets beste er en selvstendig rettighet for barnet, et grunnleggende juridisk prinsipp og en prosedyreregulering. At det er en prosedyreregulering, innebærer

at beslutningsprosesser må inkludere en vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) som avgjørelsen vil ha for barnet det gjelder. Begrunnelsen for et vedtak må vise hvordan barnets beste er vurdert og fastsatt, og vektet mot andre hensyn.³⁰

Forvaltningsinstansene skal alltid vurdere barnets beste i en sak som berører barn. Barneombudets erfaring er likevel at de ofte ikke gjør det, spesielt hvis det ikke er uttrykkelig regulert i særlovgivningen. Vi mener derfor at prinsippet om barnets beste bør lovfestes i rettshjelploven. Dette vil være særlig relevant for rettshjelpsforvaltningen når de avgjør om det skal innvilges rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene, eller om det skal innvilges mer tid enn det fastsatte taket. For å sikre at det blir gjort riktige og reelle vurderinger, bør loven gi en klar veiledning til hvilke krav barnekonvensjonen stiller til en barnets beste vurdering.

Til kapittel 26 - Saker med tilknytning til utlandet

²⁹ Lov om barneombud av 6. mars 1981 (barneombudsloven) nr. 5, Instruks for barneombudet, av 11. september 1981

³⁰ FNs komité for barns rettigheter, Generell kommentar nr. 14 (2013), f.eks. avsnitt 6

Særlig om barnebortførings saker

Utvalget foreslår å utvide rettshjelpen i saker etter barnebortføringsloven, slik at den gjøres prioritert for alle parter. Barneombudet støtter forslaget. Vi er enige i argumentet som trekkes frem fra Oslo tingrett, om at den påståtte bortføreren ofte vil kunne ha et berettiget behov for rettshjelp, og at viktigheten av sakens opplysning og hensynet til likebehandling tilsier at begge parter bør ha samme tilgang til rettshjelp. I tillegg er det for Barneombudet helt avgjørende at barnet sikres en god prosess, uavhengig av hvem som bærer skylden for at barnet er bortført.

Vi vil understreke viktigheten av at foreldre som er bosatt i Norge også får dekket advokatkostnader i saker hvor barnet er bortført til land som ikke er omfattet av barnebortføringskonvensjonen. I disse sakene mener Barneombudet at det bør ses nærmere på om forelderen i Norge også gis krav på bistand fra advokat i det landet hvor barnet faktisk er bortført til. I land hvor det ikke finnes en sentralenhet kan det være svært vanskelig å orientere seg i det enkelte lands rettssystem.

Til kapittel 27 - Barnevernssaker

Utvalget foreslår flere endringer i rettshjelpen som gis i saker om barnevern. Barneombudet er enig i at hensynet til rettsikkerhet veier svært tungt i disse sakene, og at ordningen med gratis rettshjelp bør videreføres og utvides.

Barneombudet vil understreke at saksbehandlingen i disse sakene kan være en stor belastning for barna. Det er viktig med en grundig og retts sikker behandling, men også at sakene løses raskest mulig og med lavest mulig konfliktnivå. De generelle endringene utvalget foreslår om å kanalisere mer midler tidlig i saken og sette tak på hvor mye tid som kan gå med, kan etter vår mening bidra til dette.

Barnets rett til rettshjelp

Innledningsvis vil vi be departementet vurdere om en rett til rettshjelp for barnet selv bør utvides. Dette gjelder både lavterskel juridisk bistand tidlig i saken, og representasjon gjennom advokat senere. Både Barneombudets og andre rapporter viser at barnets synspunkter ofte ikke blir ivaretatt når barnevernet kommer inn i familiens liv.³¹ Dette gjelder fra tidlig i undersøkelsesfasen, og i saker for domstolene. Selv om barnevernet i prinsippet skal være barnets representant, opplever vi at barn på samme måte som foreldre har behov for representasjon overfor barnevernet. Barn i barnevernet har ofte et stort behov for informasjon om rettigheter og muligheter, og for en tillitsperson som fremmer synspunktene deres.

En del av dette behovet kan ivaretas av andre rettshjelpere, for eksempel jurister ansatt i rettshjelptiltak for barn. I noen tilfeller vil advokat være nødvendig, særlig når det blir en sak for fylkesnemnda. Regelverket i dag åpner for at barn som er 15 år, eller som er i en sak om plassering og tilbakeholdelse i institusjon uten samtykke³², får egen advokat i saker for fylkesnemnda. Dette er saker av stor betydning for barnet, og det er viktig at de får rettshjelp i disse sakene. Vi spør om dette også bør omfatte flere barn. Retten til advokat knyttes blant annet til at barnet har partsstatus, noe som begrenser barnets rett til advokat. Spørsmålet om flere barn bør få partsstatus er ikke enkelt, og vi har tidligere argumentert for at det kan være en stor belastning for yngre barn å ha denne rollen. Samtidig mener vi at mange barn kan ha nytte og behov for en advokat selv om de ikke har partstatus, da de i alle

³¹ Barneombudet (2020) «*De tror vi er shitkids*», Forandringsfabrikken: Forstå det viktigste (2020)

³² jf. barnevernloven § 4-24

tilfelle vil berøres sterkt av barnevernets inngripen. Barnets rett til advokat bør etter vår mening kunne baseres på barnets behov, og ikke hvilken formell status barnet har etter forvaltningsloven. Også her vil vi understreke at rettshjelpen som gis til barn må være tilrettelagt, og viser til våre anbefalinger om tilrettelagte rettshjelptiltak og advokatlister.

Saksbehandlingen i fylkesnemnda og domstolene

Utvalget foreslår at det innføres et system med delvis skriftlighet og kortere normert tid til behandling i fylkesnemnda og domstolene. Utvalget begrunner dette med at behandlingen av barnevernssaker tar flere ganger så lang tid, og krever langt mer ressurser enn tilsvarende saker i andre nordiske land. Forslagene reiser flere spørsmål knyttet til rettssikkerhet, spesielt i lys av dommene som har falt mot Norge i EMD.

Barneombudet ser at det kan være både fordeler og ulemper med utvalgets forslag. Det sentrale for oss vil likevel være at prosessen er god for de involverte barna, og at rettssikkerheten er ivaretatt. En mer konsentrert saksbehandling kan etter vårt syn bidra til at partene i større grad får frem sine mest sentrale synspunkter, og at dette også tvinger frem bedre saksforberedelser og analyser. Dette kan også møte noe av kritikken som har vært reist mot Norge i EMD, som nettopp har vært knyttet til vurderingene i saken og ikke saksbehandlingen som sådan. Etter vår mening, er en forutsetning for at det kuttes i tiden i fylkesnemnda og domstolen derfor at sakene spisses og at tiden benyttes til de sentrale vurderingstemaene i saken. Dette vil etter vårt syn særlig være hva som er til barnets beste i den enkelte sak, herunder for eksempel hva barnet har behov for av omsorg og behandling, hvorfor et tiltak vil fungere godt for dette barnet, barnets egne synspunkter og hvordan man kan legge til rette for gode samvær. Dersom forslaget fører til at denne type forhold blir bedre belyst og at barnets beste og barnets mening kommer bedre frem, støtter Barneombudet forslaget.

En viktig forutsetning for en mer rettssikker behandling er at barneverntjenesten gjør grundigere vurderinger i forkant av rettsbehandlingen, og at det skriftlige grunnlaget som sendes domstolene blir bedre.

I rapporten «De tror vi er shitkids» hadde vi innsyn i ca. 80 barnevernssaker der barn og ungdom ble plassert på barnevernsinstitusjon, og snakket med ungdommer som hadde deltatt i fylkesnemndas saksbehandling. I vår gjennomgang fant vi at det i mange saker ikke gjøres gode nok skriftlige vurderinger av hva som er til barnets beste før valg av tiltak. Opplysninger som ble innhentet ble i liten grad analysert og drøftet med tanke på hvordan barnet burde følges opp videre. Vi fant også at barnevernet og fylkesnemnda i mange saker traff vedtak uten at det forelå tilstrekkelig informasjon om barnets helse og fungering.

Vi har på bakgrunn av dette anbefalt at det presiseres i barnevernloven at barnevernets undersøkelser alltid må etterfølges av en bred vurdering av barnets behov for omsorg og behandling. Vi anbefalte også at det i barnevernloven og i helselovgivningen inntas en rett for barnet til å få kartlagt fysiske og psykiske helse der barnet flyttes ut av hjemmet. Dersom det gjøres endringer i fylkesnemnda og domstolens behandling av barnevernssaker, er det etter vårt syn viktig at disse rettsikkerhetsgarantiene for barn er på plass.

I vår gjennomgang fant vi videre at fylkesnemnda i praksis nesten alltid godtok barnevernets påstand og var lite kritiske i sine vurderinger av institusjonene. Vi fant ingen saker der fylkesnemnda ikke godkjente barnevernets forslag til institusjon eller vurderte mer enn ett alternativ. Flere av ungdommene vi snakket med, opplevde behandlingen fylkesnemnda

som lite meningsfull. De fortalte at de ikke hadde tro på at det nyttet, fordi de ikke ble hørt uansett, og at utfallet var bestemt på forhånd.³³

I rapporten konkluderte vi med at saksbehandlingen i fylkesnemnda er positiv i den grad prosessen tvinger barneverntjenesten til å gjøre grundige vurderinger i forkant, men at nemndas rolle som en uavhengig kontrollmekanisme for institusjonenes kvalitet og egnethet var mindre klar. Dette er etter vår mening bare ett eksempel på at en mer rettssikker behandling i barnevernssaker også krever andre tiltak knyttet til behandlingen av barnevernssaker, og at en ser hele saksgangen i disse sakene under ett.

Dersom departementet velger å gå videre med utvalgets forslag forutsetter dette et system som sikrer at fylkesnemnda og domstolen får tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i saken og gå gjennom saksdokumentene på forhånd. Det er også viktig at muligheten for å få rettshjelp tidligere i saken utvides betraktelig. Dette kan i større grad enn i dag sikre at det blir gjort riktige og gode vurderinger i forkant, og at den rettslige overprøvingen blir mer reell. Det er også avgjørende at regelverket åpner for å gjøre unntak fra hovedregelen om normert tid, slik at sakene kan tas over lenger tid om nødvendig.

Barneombudet mener at en utfordring med utvalgets forslag er at det kan sende et uheldig signal til sakens parter og befolkningen generelt, og svekke tilliten til avgjørelsene som blir tatt. Mer rettshjelp tidlig, kombinert med bedre forberedelser både i barneverntjenesten og for nemnda og domstolene, kan avhjelpe dette.

Barneombudet støtter også utvalgets forslag om å åpne for forenklet behandling i tingretten der dette er gjort i nemnda, og å gi mer rettslig bistand i prosesser som kan føre til enighet mellom foreldre og barneverntjenesten tidlig i saken. Vi er enig i at samtaleprosess bør innføres som varig ordning og at en lignende ordning i domstolene utredes.

Mer rettshjelp tidlig

Det er også positivt at det innføres rett til rettshjelp i saker som gjelder frivillig hjelpetiltak utenfor hjemmet etter barnevernloven § 4-4 (6). Her vil vi imidlertid understreke at også barnet kan ha behov for rettslig bistand, da det ofte kan være et misforhold mellom barnevernets, foreldrenes og barnets mening. Det kan også være aktuelt å se på andre inngripende vedtak, som for eksempel der barnet flyttes etter barnevernloven § 4-17. I disse sakene erfarer vi at barnevernets vurderinger er mangelfulle og at barnet har dårlig rettsikkerhet.³⁴ I saker som gjelder tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke etter barnevernloven § 4-26, er vår erfaring at noen barn opplever et samlet press fra barnevernet og foreldrene sin side. Denne bestemmelsen har også blitt kritisert, fordi tvangshjemlene som kan brukes inne i institusjonen er de samme enten barnet samtykker eller ikke.³⁵ Barneombudet anbefaler at barnet også bør få rettshjelp i saker etter barnevernloven § 4-26.

Til slutt foreslår utvalget at den skjønnsmessige adgangen til å innvilge rettshjelp utvides. Barneombudet støtter dette forslaget og vil særlig understreke betydningen av å innvilge rettshjelp tidlig. Muligheten for å få rettshjelp etter skjønnbestemmelsen bør utvides betraktelig, og bør i en del saker også omfatte barn og ungdom selv. Som det fremgår over, fant vi i rapporten «De tror vi er shitkids» store mangler i barneverntjenestens vurderinger

³³ Ibid. s. 30-31

³⁴ Ibid, kapittel 3, se også Barneombudets innspill til forslag til ny barnevernlov: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/forslag-til-ny-barnevernslow>

³⁵ Merete Havre, *Tiltak rettet mot barna selv – et blikk på NOU 2016:16*, Kritiskjussblogg Januar 31,2017. <https://kritiskjussblogg.wordpress.com/2017/01/31/tiltak-rettet-mot-barna-selv-et-blikk-pa-nou-2016161/>

og analyser i undersøkelsesfasen, som førte til alvorlige følgefeil videre i saken.³⁶ I tillegg til å hindre at konfliktene øker, og sikre at barnet raskt får riktig hjelp, vil rettshjelp i undersøkelsesfasen kunne sikre en mer forsvarlig saksbehandling og et bedre beslutningsgrunnlag for eventuell rettslig prøving.

Til kapittel 28 - Andre tvangsinngrep

Tvang innenfor helse- og omsorgsfeltet

Utvalget foreslår ikke endringer i rettshjelpen som gis i saker om tvang etter helselovgivningen, og viser blant annet til at tvangslovgivningen er under revisjon.

Barneombudet er bekymret for at barns rettshjelpsbehov ikke er godt nok ivaretatt på dette området. Vi ber departementet vurdere om det er behov for mer kunnskap om dagens praksis og behovet for endringer i rettshjelpsordningen. Dette gjelder både tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven og lov om tvunget psykisk helsevern. Barneombudet er bekymret for at barn i barneboliger og avlastningstjenester utsettes for ulovlig bruk av tvang, og flere tilsyn har avdekket svikt i kommunens systemer som skal sikre at ulovlig bruk av tvang ikke skjer.³⁷ Barneombudet er også bekymret for at rettshjelpsordningen ikke fungerer godt nok for barn i psykisk helsevern.

Barneombudet fremla i 2015 rapporten «Grenseløs omsorg» om bruk av tvang i barnevern og psykisk helsevern.³⁸ I arbeidet med rapporten ble det tydelig for oss at psykisk helsevern i liten grad har fokus på barnets egne rettigheter, og at barn og unge er sårbare individer som trenger særlig beskyttelse og tilrettelegging. Arbeidet viste for eksempel at tvangsprotokollene var svært vanskelig å forstå, og klageadgangen var vanskelig. Det kom også frem at kontrollkommisjonene i liten grad snakket med barn. Alt i alt konkluderte rapporten med at psykisk helsevern utsetter barn og unge for alvorlig og omfattende tvang uten at deres mulighet til å klage er tilstrekkelig ivaretatt. Vi mener dette er et hensyn som tilsier at behovet for rettshjelp burde vært vurdert særskilt. Situasjonen for barn innlagt psykisk helsevern kan i stor grad sammenliknes med barn i barneverninstitusjon, og tilgangen på rettshjelp burde være lik i disse tilfellene. (se nedenfor)

Tvang mot barn i barnevernsinstitusjon eller i omsorgssenter for mindreårige

Utvalget foreslår å gi barn på barnevernsinstitusjon og omsorgssenter for mindreårige asylsøkere som blir utsatt for tvang, en rett til rettshjelp. Barneombudet støtter forslaget. Nedenfor vil vi gi innspill til hvordan vi mener rettshjelpen bør innrettes og hvilke krav som bør stilles til de som skal gi rettshjelp.

Barneombudet er enig med utvalget i at rettssikkerhetshensyn veier tungt i disse sakene. Barn på institusjon er i en svært sårbar situasjon, og noen blir utsatt for mye og svært inngripende tvang. Det er viktig at de får nødvendig støtte til å fremme sine interesser ovenfor institusjonen, barnevernet, eventuelt politiet og til å klage tvangsbruk inn for fylkesmannen. Det er også et viktig hensyn i seg selv å avdekke omfattende bruk av tvang, som kan være et tegn på at institusjonens faglige arbeid ikke er forsvarlig.

I rapporten «Grenseløs omsorg» undersøkte vi bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern. Vi fant store variasjoner i hvor godt kommunikasjonen mellom fylkesmannen og ungdommene fungerte. Vi så også at det kunne være vanskelig for barn å uttrykke seg i tvangsprotokollene, og at barnas klager sjelden nådde frem. I de sakene barn

³⁶ Barneombudet (2020) «De tror vi er shitkids» om barn på barnevernsinstitusjon, kapittel 3

³⁷ Se for eksempel Fylkesmannen i Innlandet, *Rapport fra tilsyn med helse- og omsorgstjenester til barn med psykisk utviklingshemming i barne- avlastningsboliger i Nord-Aurdal kommune 2019*, Fylkesmannen i Hedmark, *Rapport fra tilsyn med avlastning til barn med utviklingshemming i Hamar kommune 2018*

³⁸ Barneombudet (2015) «Grenseløs omsorg» om bruk av tvang i barnevern og psykisk helsevern.

fikk hjelp av en voksen til å skrive, kom imidlertid barnets synpunkter langt bedre frem og saksbehandlingen hos fylkesmannen så ut til å være grundigere. Vi mener derfor at barn bør få hjelp av voksne som kan ivareta interessene deres og til å skrive klager.

I rapporten «De tror vi er shitkids» så vi svært alvorlige saker med omfattende tvangsbruk, og saker som eskalerte over tid uten at institusjonen virket å komme i posisjon til ungdommene. I noen tilfeller så det ut til å være alvorlige mangler ved institusjonstilbudet. I kapittel 6 i rapporten beskriver vi flere av disse sakene, der barnet tilsynelatende kunne hatt stor nytte av rettshjelp.³⁹ Rapporten vår føyer seg inn i rekken av enkeltsaker og rapporter den siste tiden, som har avdekket store svakheter ved norske barnevernsinstitusjoner.⁴⁰ Omfattende bruk av tvang har vært et kjennetegn i flere av sakene. I gjennomgangen av «Glassjenta»-saken kom det frem at også fylkesmannens hadde sviktet i oppfølgingen. Ifølge rapporten hadde de for dårlig forståelse av hvordan de skulle håndtere saker der tvang blir brukt gjentatte ganger. De stoppet ikke opp og analyserte hva som lå bak tvangsbruken, og undersøkte ikke i tilstrekkelig grad om tvangen var et uttrykk for manglende kompetanse eller forståelse.⁴¹

Barneombudet mener det er viktig å innrette rettshjelpen slik at den særlig fanger opp denne type saker. Dette innebærer også at rettshjelperen må ha anledning til å engasjere seg i saken, utover bistand til å fremme enkeltklager til fylkesmannen. Det er begrenset hva en enkelt klage til Fylkesmannen kan bidra til. Det fattes dessuten svært mange tvangsvedtak i barnevernsinstitusjoner i dag, med varierende alvorlighetsgrad. Det kan være viktigere å vurdere tvangsbruken i en større sammenheng, enn å klage på enkelte hendelser. I saker med alvorlig tvang er det viktig å ta tak i de underliggende problemene, nemlig selve institusjonstilbudet. For å gi effektiv hjelp i disse sakene er det derfor avgjørende at barnet får hjelp til å fremme sine interesser ovenfor barneverntjenesten og Bufetat, som har ansvaret for at barnet har et egnet institusjonstilbud. I rapporten «De tror vi er shitkids» så vi at barnet kunne bli boende på institusjoner selv der barnet ble utsatt for omfattende tvang, og barnevernet var kjent med at tilbudet ikke var forsvarlig. I disse sakene hadde barnet behov for en rettshjelper som kunne se barnets situasjon mer helhetlig, og sørge for at barneverntjenesten, som har ansvaret for institusjonsplasseringen, sikret barnet en forsvarlig omsorg.

Barneombudet mener også at det bør stilles krav til hvem som skal gi rettshjelp i disse sakene. Saksområdet er etter vår mening nok et eksempel som understreker at barn har særlige behov som stiller krav til rettshjelperens erfaring og kompetanse. Barn på institusjon har behov for rettshjelpere som forstår situasjonen de er i, og kan vurdere hva slags hjelp som vil være best for barnet i det enkelte tilfelle. I en del tilfeller er det høyt konfliktnivå mellom barnet og institusjonen, spesielt i saker der barnet er plassert på institusjon mot sin vilje etter bvl. § 4-24. I disse sakene kan ungdommen være i sterk opposisjon, noe som gjør det vanskelig for institusjonen å komme i posisjon til å gi god hjelp. Det er viktig at rettshjelpen ikke bidrar til å heve konfliktnivået unødige, men til at barnets behov for omsorg og behandling blir ivaretatt. Rettshjelperen må derfor ha kompetanse til å ivareta de særlige hensynene som gjør seg gjeldene i disse sakene. Vi ber departementet stille krav til hvilke advokater som skal gi rettshjelp i slike saker, og vurdere behovet for egne rettshjelptiltak.

Barneombudet anbefaler at fylkesmannen får en plikt til å sørge for at barnet får tilgang til rettshjelp, i saker det er grunn til å tro at et barn som bor i institusjon kan ha behov for

³⁹ Barneombudet (2020) «De tror vi er shitkids» om barn på barnevernsinstitusjon, kapittel 6

⁴⁰ Blant annet har Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner, stenging av institusjonen Vestlundveien ungdomssenter, «Stina»-saken og «Glassjenta»-saken avdekket til dels omfattende lovbrudd og mangler både ved omsorgen og behandlingen til ungdommer på barnevernsinstitusjoner.

⁴¹ Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, «Dei forsto meg ikkje», Tilsynsrapport 19. september 2016

rettshjelp, for eksempel ved inngripende eller gjentakende bruk av tvang. Vi ber også departementet vurdere om andre enn institusjonens leder skal gis ansvar for å veilede barnet om dets rett til advokat og eventuelt formidle kontakt med advokat. Institusjonen kan komme i en interessekonflikt. Det kan være hensiktsmessig at også saksbehandleren i barneverntjenesten har ansvaret for å veilede barnet om retten til rettshjelp der de mener det er behov for det. Vår rapport viser imidlertid at barneverntjenesten sin oppfølging av barn på institusjon ofte er mangelfull,⁴² og det er derfor mulig at både institusjonen og barneverntjenesten bør ha veiledningsplikt på dette området.

Politiets bruk av tvang overfor barn og unge

Utvalget behandler ikke behovet for rettshjelp i saker der politiet griper inn med tvang og integritetskrenkelser overfor borgere, og uten at rettssikkerhetsgarantiene i straffeprosessloven trer inn⁴³. Vi mener dette er uheldig.

Barn og unge kan bli utsatt for ulike av typer tvang og inngripende tiltak. Det kan være ransaking, fysisk makt ved innbringelse, bistand til barneverntjenesten når barn skal flytte, eller bistand til barneverninstitusjoner. Tvangsbruken kan være inngripende og omfatte alt fra fysisk holding, bruk av håndjern, skjold, køller, spyttmaske og pepperspray.

Politiet har ansvar for å vurdere om bruk av tvang er nødvendig og forholdsmessig. Politiets handlinger dokumenteres imidlertid i liten grad. Klageadgangen er innrettet slik at ungdommen selv må levere en skriftlig klage til politiet. Politimesteren avgjør klagen basert på parternes forklaringer. Vi mener dette ikke oppfyller menneskerettighetenes krav til en reell tilgang på en effektiv klagemekanisme.

Barneombudet ber om at departementet vurderer om rettshjelpsordningen bør utvides til å omfatte rettshjelp i disse sakene. Vi mener det er spørsmål om sentrale rettssikkerhetsgarantier er ivaretatt for barn som utsettes for tvang av politiet, og at rettshjelpsbehovet i en del av disse sakene kan være stort. Vi viser også til vårt brev til Justis- og beredskapsdepartementet⁴⁴ der vi ber om en dialog med departementet om rettssikkerheten er godt nok ivaretatt for barn som blir utsatt for politiets bruk av makt, blant annet når barnevernet ber om bistand.

Retts hjelp til barn i fengsel

Utvalget foreslår å etablere en ordning som sikrer innsatte bedre rettshjelp enn i dag, og understreker at advokatene bør ha et særlig fokus på å dekke rettshjelpsbehovet til barn i fengsel. Barneombudet mener barn i fengsel kan ha stort behov for rettshjelp, og vi støtter derfor et forslag om en egen ordning for rettshjelp til innsatte. Samtidig mener vi visse forutsetninger må være til stede for at en slik ordning skal ivareta barns behov.

Sakstyper

Utvalget understreker at rettshjelpsbehovet til innsatte varierer, og at rettshjelp i avgrensede sakstyper ikke vil innebære effektiv rettshjelp. De foreslår derfor at rettshjelp må knyttes til bestemte vedtak eller hendelser. Barneombudet er enig i at rettshjelpsbehovet ikke bør avgrenses til enkelte sakstyper. Vi vil også understreke at rettshjelp til barn i fengsel heller ikke bør avgrenses til å gjelde saker om straffegjennomføring, men også andre spørsmål. Som innsatte har de ikke den samme muligheten til å få hjelp og støtte fra andre, eller til å ivareta rettighetene sine. Den helt

⁴² Barneombudet (2020) «De tror vi er shitkids» om barn på barneverninstitusjon, kapittel 7

⁴³ Hjemmelen for dette er politiloven § 6 med tilhørende bestemmelser i politiinstruksen

⁴⁴ Behov for bedre regulering av politiets tvangsbruk overfor mindreårige, 9. juni 2020. Se våre nettsider:

<https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/behov-for-bedre-regulering-av-politiets-tvangsbruk-overfor-mindrearige>

spesielle situasjonen barn i fengsel befinner seg i, tilsier at de bør gis en vid adgang til rettshjelp også i form av rettsråd og juridisk veiledning, og i alle saker av stor velferdsmessig betydning.

Barn i fengsel har et sammensatt og bredt rettshjelpsbehov som vil variere sterkt fra person til person. Rettshjelpen kan for det første knytte seg til forholdene i fengselet, som bruk av tvang, permisjoner, prøveløslatelse og liknende spørsmål knyttet til selve straffegjennomføringen. For det andre vil de ha behov for hjelp til å få oppfylt andre rettigheter, som for eksempel tilgang til velferdstjenester, som også er viktige for at de i størst mulig grad kan reintegreres i samfunnet etter at de løslates. Rett til opplæring og helsehjelp er sentrale rettigheter som etter det vi erfarer stort sett er godt ivaretatt i ungdomsfengslene, men kan være utfordrende i andre fengsler. Ved overføring fra ett fengsel til et annet, kan det være vanskelig å få videreført for eksempel opplæring på samme nivå. Tilrettelegging fram mot løslatelse er et område der mange ungdommer vil ha behov for hjelp. Mange unge innsatte har en pågående barnevernssak. De kan trenge hjelp til å få på plass god oppfølging fra barnevernet fram mot løslatelse. Unge i fengsel kan ha svært begrenset nettverk og mulighet til å få hjelp til søknader til NAV, skole og andre tjenester der de skal bo når de løslates. Ungdomsfengslene forsøker å bistå med dette, men for mange unge vil en uavhengig rettshjelper med god kunnskap om rettigheter på ulike velferdsområder være svært viktig. Ungdom i varetekt og på dom vil ha noe ulike behov. Et stort flertall av mindreårige innsatte sitter på varetekt, og har dermed en forsvarer som bistår dem i straffesaken. Informasjon fra ungdomsfengslene tyder på at det er svært ulikt i hvilken grad forsvarer også bistår den mindreårige med spørsmål ut over det rent strafferettslige. Rettshjelpsbehovet er imidlertid kanskje aller størst for ungdom som soner lengre dommer. De har ikke lenger forsvarer og må selv betale eventuelle utgifter til advokat.

For å sikre barn i fengsel mest mulig rettsikkerhet, er det etter vår mening viktig å gi tydelige føringer for hvilke saker det skal gis rettshjelp i. Det kan føre til store ulikheter hvis det blir fritt opp til advokatene og prioritere dette. Særlige hensyn som gjør seg gjeldende for barn bør komme tydelig frem av loven, eventuelt i forskrift eller forarbeider.

Hvem som skal gi rettshjelp.

Utvalget foreslår en spesiell advokatorddning med egne advokater. Barneombudet er positiv til forslaget. Vi mener imidlertid det er viktig at advokatene som kommer inn under ordningen har nødvendig kompetanse til å ivareta barns særlige behov, og gjentar vår anbefaling om advokatlister og tilrettelagte rettshjelptiltak til barn som vi mener også bør knyttes til rettshjelp i fengsel. Det må også være mulig for barn å velge en annen rettshjelper utenfor ordningen, dersom de ønsker det. Noen barn har for eksempel allerede en verge eller en advokat fra straffesaken eller en barnevernssak som kjenner dem, og som de er trygge på. Det vil være fornuftig å legge føringer om at disse får oppdrag med annen rettshjelp så lenge det er til barnets beste og i tråd med ungdommens eget ønske. For ungdom i fengsel, som for andre ungdommer, vil relasjonen til rettshjelperen være avgjørende for at hjelpen blir vellykket.

Omfanget av ordningen

Utvalget foreslår en ordning basert på 5 årsverk. Barneombudet stiller spørsmål ved om dette er tilstrekkelig, og hvilket grunnlag forslaget bygger på. Vi foreslår derfor at ordningen gjennomføres som en prøveordning der også barns rettshjelpsbehov kartlegges ytterligere, og der man utreder hvor stort omfang en varig ordning må ha.

Til kapittel 29 - Utlendingssaker

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Utvalget foreslår å videreføre støtte til rettshjelp i utlendingssaker med enkelte utvidelser, å øke stykkprisen på flere områder og gi to timer ekstra for hvert barn over 7 år. De foreslår også en skjønnsmessig adgang til gratis rettshjelp etter utlendingsloven, som skal håndheves mer liberalt enn i dag.

Barneombudet støtter utvalgets forslag og mener de er viktige for å ivareta rettshjelpsbehovet til familier og barn i utlendingssaker. Rettshjelperen trenger tid til å snakke med barnet og ivareta barnets behov. Det er derfor viktig å utvide stykkprissatsen slik at rettshjelpen gis for barn helt ned til 7 år. Vi vil understreke at det er viktig å beholde enslige mindreåriges rett til rettshjelp ved behandling av asylsaker i UDI, og ved klager over midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år. Vi støtter også forslaget om å gjeninnføre rettsråd når asylsøknad nektes realitetsbehandlet på grunn av mulighet for retur til trygt tredjeland, og ved vedtak om utvisning på grunn av straffbare handlinger. Som utvalget fremhever, er utvisning et svært inngripende tiltak som har store konsekvenser for familielivet og for eventuelle barn til den som utvises. Til slutt vil vi også støtte forslaget om en ordning som skal gå til å føre prinsipielle saker for domstolene.

Også på utlendingsfeltet vil vi understreke at rettshjelp til barn og barnefamilier må være tilrettelagt barnas behov. Denne type hjelp kan også ivaretas av tilrettelagte rettshjelptiltak. Rettshjelperen må ha tid og kompetanse til å snakke med barn og få frem det som er viktig i saken. Vi er bekymret for at dette ikke er godt nok ivaretatt med dagens ordning. Vi viser for eksempel til Oxford Research sin evaluering av advokatordningen i 2012, som påpekte behov for mer faglig spesialisering i forhold til sårbare grupper og barn, og at barnefaglig kompetanse så ut til å være en mangelvare blant advokatene.⁴⁵ Bekymringen blir gjentatt i 2020 i rapporten «Det barn ikke vet har de ikke vondt av», som anbefaler at Utlendingsdirektoratet innfører krav til at advokater i UDIs advokatordning gjennomfører kurs i høring av barn.⁴⁶ Barneombudet støtter denne anbefalingen. Vi viser også til våre anbefalinger om advokatlister.

Til kapittel 30 - Andre saker hvor det offentlige skal dekke utgifter til rettslig bistand

Utvalget foreslår å videreføre rett til rettshjelp i saker som er anbefalt av Sivilombudsmannen, og for dem som er fratatt rettslig handleevne. Barneombudet mener dette er viktige rettigheter og støtter disse forslagene.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

⁴⁵ Oxford Research (2012) *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere* s. 48 og 62

⁴⁶ NOAS (2020) *Det barn ikke vet, har de ikke vondt av? Når barnefamilier får avslag på søknad om beskyttelse*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp s. 57