

FORORD AV KRISTIAN ANDENÆS

Juss-Buss driver med rettshjelp, rettspolitikk og forskning. Rettspolitikken og forskningen springer i stor utstrekning ut av de konkrete rettsområdene som Juss-Buss arbeider med, og dette er særlig rettsområder som er av betydning for såkalte svake grupper. Viktige eksempler her er arbeidsrett, boligrett, fengselsrett, gjeldsrett, sosial- og trygderett og utlendingsrett. Men rettspolitikken og forskningen prøver også å binde sammen problemer som er felles for de ulike rettsområdene. Sentralt her står rettshjelpen. De fleste som oppsøker Juss-Buss gjør det på grunn av svakheter i rettshjelpstilbudet. Som oftest ligger svakheten i at klientene våre ikke har økonomi til å betale rettshjelpen selv, og de får heller ikke hjelp i det mangelfullt utviklede offentlige rettshjelpstilbudet. Men svakheten kan også ligge i at andre rettshjelpere mangler kompetanse på rettsområder som Juss-Buss og de andre studentrettshjelpstiltakene har spesialisert seg på. Ofte skyldes valget av Juss-Buss som rettshjelper begge disse forholdene; så vel svakheter i rettshjelpstilbudet som manglende kompetanse hos rettshjelperen.

Forskning om rettshjelp har vært en viktig del av virksomheten i Juss-Buss siden starten i 1971. Både undersøkelser vedrørende spesielle gruppers rettshjelpsbehov og generelle undersøkelser er blitt gjennomført, og Juss-Buss har hele tiden pustet det offentlige i nakken med innsikten som er hentet fra praktisk rettshjelpsvirksomhet og fra vitenskapelige undersøkelser. Når det gjelder rettshjelpsforskningen har særlig Jon T. Johnsen sin doktoravhandling fra 1987, "Retten til juridisk bistand" og Merethe (Haugen) Fæhn og Elisabeth Vigerust sin studentavhandling fra 1992, "Retts hjelp 1991", vært viktige. Johnsen sin avhandling inkorporerte blant annet mange enkeltprosjekter vedrørende rettshjelp til ulike grupper, i ulike distrikter m.v. Og (Haugen) Fæhn og Vigerust var både en oppfølger av Ståle Eskelands og Just Finnes første norske rettshjelpsundersøkelse "Retts hjelp 71", og et første forsøk på å undersøke normalbefolkningens rettshjelpsbehov.

I forbindelse med reformvirksomhet og reformplaner på rettshjelpsområde de siste årene er det blitt uttrykt ønske om oppdatert kunnskap om rettshjelpsbehovet. I Juss-Buss tok man dette på alvor, og utviklet planer om et omfattende prosjekt. Det ble enighet om at man både skulle satse på et generelt prosjekt, for å få gitt et bilde av rettshjelpsbehovet i normalbefolkningen, og et prosjekt som tok for seg en spesiell gruppes behov. Det har tidligere, både av Juss-Buss og andre, vært gjort forsøk på å få undersøkt situasjonen hos innvandrerkvinnene, men det har vist seg vanskelig å oppnå kontakt med denne gruppen. Basert på tidligere erfaringer, hadde Juss-Buss ved igangsettingen av dette prosjektet gode forutsetninger for å lykkes. Resultatet viser at forventningene ble oppfylt.

Mye av den forskningen som utføres om og på mennesker går ut på at gruppen det forskes på gir, og at de selv ikke får noen direkte gjenytelse. I rettshjelpsforskningen er dette annerledes. Her er det en selvfølge at de som oppsøkes, også skal ytes konkret rettshjelp i forhold til de problemene som avdekkes. I tillegg til å ha vært et betydelig forskningsarbeid, har derfor hele Juss-Buss deltatt i prosjektet, med et betydelig merarbeid som en følge av alle de sakene som prosjektet førte med seg. Derfor skal hele Juss-Buss ha en takk for måten dette prosjektet er gjennomført på.

Vi vil rette en takk til Justisdepartementet og særlig til departementets politiske ledelse i Stoltenbergregjeringen, statsråd Hanne Harlem og statssekretær Anne Lise Ryel. Uten deres

innsats har vi en mistanke om at det hadde sett mørkt ut med hensyn til finansiering av prosjektet. Vi vil også takke alle som på andre måter har medvirket til prosjektets virkeliggjørelse; spesielt respondenter, tolker og ansatte som innvandrerkvinnene hørte til.

Oslo, oktober 2002

Kristian Andenæs
Professor, prosjektleder for Juss-Buss

INNHold

TEKSTTABELLER **9**

FIGURLISTE **9**

FORORD AV FORFATTERENE **11**

DEL 1 - INNLEDNING **13**

1	INTRODUKSJON	13
1.1	BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKELSEN	13
1.2	HOVEDPROBLEMSTILLINGER I UNDERSØKELSENE	14
1.3	FORHOLDET TIL TIDLIGERE UNDERSØKELSER	15
1.4	FREMSTILLINGEN VIDERE	17
2	BEGREPSAVKLARING	18
2.1	INNLEDNING	18
2.2	HVA ER ET JURIDISK PROBLEM ?	18
2.3	HVA ER ET IKKE-RETTLIG PROBLEM ?	20
2.4	ETT ELLER FLERE JURIDISKE PROBLEMER	20
2.5	RETTSHJELP OG RETTSHJELPER	20
2.6	DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	21
2.7	OPPSUMMERING	21

DEL 2 - GENERELL 2001 **23**

3	METODE OG GJENNOMFØRING	23
3.1	INNLEDNING	23
3.2	VALG AV BYDELER OG HUSSTANDER	23
3.3	DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN	26
3.4	SVARPROSENTEN	29
3.5	EN BESKRIVELSE AV UTVALGET	31
3.6	FEILKILDER	36
3.7	METODISK PLASSERING I FORHOLD TIL TIDLIGERE UNDERSØKELSER	41
4	RESULTATENE	45
4.1	DE JURIDISKE PROBLEMENE	45
4.2	SAKENES KARAKTER	52
4.3	SOSIAL FORDELING AV RETTSHJELPSBEHOVET	70
4.4	RETTSHJELPSLOVEN	86
4.5	OPPSUMMERING	102
4.6	DISTRIKT VERSUS BY	106

DEL 3 - KVINNE 2001	109
5 METODE OG GJENNOMFØRING	109
5.1 UTVELGELSE AV INTERVJUPERSONER	109
5.2 DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN	110
5.3 EN BESKRIVELSE AV UTVALGET	111
5.4 REPRESENTATIVITET OG OPPSLUTNING OM UNDERSØKELSEN	116
5.5 FEILKILDER	119
6 RESULTATENE	121
6.1 PROBLEMENE	121
6.2 DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	125
6.3 VIKTIGHETEN AV Å FÅ AVHJULPET DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	134
6.4 FORDELING AV RETTSHJELPSBEHOVET ETTER SOSIAL BAKGRUNN	141
6.5 RETTSHJELPSLOVEN I FORHOLD TIL UTVALGET I KVINNE 2001	152
6.6 ANDRE RETTSHJELPSTILBUD – EN PRESENTASJON	158
6.7 MANGLENDE FORBRUK AV RETTSHJELP – AVSILINGSMEKANISMER	165
6.8 OPPSUMMERENDE KOMMENTARER	171
DEL 4 - ET BEDRE RETTSHJELPSSYSTEM	175
7 ØKONOMI	175
7.1 INNLEDNING	175
7.2 ØKONOMISK IDENTIFISERING	176
7.3 INNTEKSTGRENSER	177
7.4 EGENANDEL	180
8 MATERIELT	186
8.1 HVA BØR FRI RETTSHJELPSLOVEN DEKKE, MATERIELT SETT?	186
8.2 HVA SLAGS LOV?	186
8.3 NOEN RETTSOMRÅDER	188
9 ORGANISERINGEN AV DET OFFENTLIGE RETTSHJELPSTILBUDET	195
9.1 REFORMFORSLAG – GENERELL 2001	195
9.2 REFORMFORSLAG – KVINNE 2001	210
ETTERORD	218
LITTERATURLISTE	221
VEDLEGG	225

DETALJERT INNHOLDSFORTEGNELSE

TEKSTTABELLER **9**

FIGURLISTE **9**

FORORD AV FORFATTERENE **11**

DEL 1 - INNLEDNING **13**

1	INTRODUKSJON	13
1.1	BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKELSEN	13
1.2	HOVEDPROBLEMSTILLINGER I UNDERSØKELSENE	14
1.2.1	Generell 2001	14
1.2.2	Kvinne 2001	15
1.3	FORHOLDET TIL TIDLIGERE UNDERSØKELSER	15
1.4	FREMSTILLINGEN VIDERE	17
2	BEGREPSAVKLARING	18
2.1	INNLEDNING	18
2.2	HVA ER ET JURIDISK PROBLEM ?	18
2.3	HVA ER ET IKKE-RETTLIG PROBLEM ?	20
2.4	ETT ELLER FLERE JURIDISKE PROBLEMER	20
2.5	RETTSHJELP OG RETTSHJELPER	20
2.6	DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	21
2.7	OPPSUMMERING	21

DEL 2 - GENERELL 2001 **23**

3	METODE OG GJENNOMFØRING	23
3.1	INNLEDNING	23
3.2	VALG AV BYDELER OG HUSSTANDER	23
3.2.1	Bydeler	23
3.2.2	Husstandene	25
3.2.3	Intervjuperson	25
3.3	DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN	26
3.3.1	Forberedelsesfasen	26
3.3.2	Å få kontakt med husstandene	26
3.3.3	Datainnsamlingen	27
3.3.4	Intervjuguiden	27
3.3.5	Juss-Buss - opplæring av medarbeiderne	28
3.4	SVARPROSENTEN	29
3.4.1	Svarprosentens betydning	29
3.4.2	De vi ikke fikk kontakt med	29

3.4.3	De som avviste oss	30
3.5	EN BESKRIVELSE AV UTVALGET	31
3.5.1	Intervjupersoner og bydeler	31
3.5.2	Er undersøkelsen representativ?	33
3.5.3	Er utvalget likt universet?	33
3.6	FEILKILDER	36
3.6.1	Utvalgsfaktorer	36
3.6.2	Datainnsamlingen	37
3.7	METODISK PLASSERING I FORHOLD TIL TIDLIGERE UNDERSØKELSER	41
3.7.1	Innledning	41
3.7.2	Eskeland og Finne 1971	41
3.7.3	Haugen og Vigerust 1991	42
3.7.4	Tromsø 1999	43
4	RESULTATENE	45
4.1	DE JURIDISKE PROBLEMENE	45
4.1.1	Innledning	45
4.1.2	Juridiske problemer	45
4.1.3	Det udekkede rettshjelpsbehovet	48
4.1.4	Udekket rettshjelpsbehov i tidligere undersøkelser	51
4.2	SAKENES KARAKTER	52
4.2.1	Innledning	52
4.2.2	Klassifisering av sakene	52
4.2.3	Rettsområdene	54
4.2.4	Sakenes velferdsmessige betydning	62
4.2.5	Problembevissthet	64
4.2.6	Motparter og holdbarheten i de enkelte sakene	66
4.3	SOSIAL FORDELING AV RETTSHJELPSBEHOVET	70
4.3.1	Innledning	70
4.3.2	Det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget	71
4.3.3	Oppsummering	80
4.3.4	Rettshjelpsbehovet hos de mest ressursvake	81
4.4	RETTSHJELPSLOVEN	86
4.4.1	Innledning	86
4.4.2	Kort fremstilling av rettshjelpsloven	87
4.4.3	Rettshjelpsloven i forhold til utvalget	92
4.4.4	Kunnskap om rettshjelpsloven	99
4.4.5	Rettshjelpsforsikringer og andre private ordninger	100
4.5	OPPSUMMERING	102
4.5.1	Hvordan ser det udekkede rettshjelpsbehovet ut?	102
4.5.2	Hvem har et udekket rettshjelpsbehov?	104
4.5.3	Hvordan dekkes utvalget av rettshjelpsloven?	105
4.6	DISTRIKT VERSUS BY	106
4.6.1	Innledning	106
4.6.2	Sakenes karakter – en sammenligning	106
4.6.3	Sakenes velferdsmessige betydning	108

DEL 3 - KVINNE 2001 **109**

5	METODE OG GJENNOMFØRING	109
5.1	UTVELGELSE AV INTERVJUPERSONER	109
5.2	DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN	110

5.2.1	Forhåndsinformasjon til elevene	110
5.2.2	Intervjuguiden	110
5.2.3	Opplæring av intervjuerne	110
5.2.4	Intervjusituasjonen	110
5.3	EN BESKRIVELSE AV UTVALGET	111
5.3.1	Fødeland	111
5.3.2	Botid i Norge og statsborgerskap	111
5.3.3	Sivilstand	111
5.3.4	Alder	112
5.3.5	Utdanning	112
5.3.6	Yrke	112
5.3.7	Inntekt	113
5.3.8	Formue og gjeld	115
5.3.9	Oppsummering – sammenligning med tidligere undersøkelser	116
5.4	REPRESENTATIVITET OG OPPSLUTNING OM UNDERSØKELSEN	116
5.4.1	Representativitet	116
5.4.2	Oppslutning om undersøkelsen	118
5.5	FEILKILDER	119
5.5.1	Metode	119
5.5.2	Språk og kultur	119
6	RESULTATENE	121
6.1	PROBLEMENE	121
6.1.1	Problemene som ble kartlagt	121
6.1.2	De juridiske problemene	121
6.1.3	De ikke-rettslige problemer	122
6.2	DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	125
6.2.1	Antall saker	125
6.2.2	Sakenes karakter	127
6.3	VIKTIGHETEN AV Å FÅ AVHJULPET DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET	134
6.3.1	Sakenes velferdsmessige betydning	134
6.3.2	Motparter	138
6.3.3	Sakenes holdbarhet	139
6.4	FORDELING AV RETTSHJELPSBEHOVET ETTER SOSIAL BAKGRUNN	141
6.4.1	Innledning	141
6.4.2	Fordeling etter sosial bakgrunn	142
6.5	RETTSHJELPSLOVEN I FORHOLD TIL UTVALGET I KVINNE 2001	152
6.5.1	Innledning	152
6.5.2	Økonomiske vilkår	153
6.5.3	Øvrige materielle vilkår – saksområder og skjønnsmessige vurderinger	154
6.5.4	Utvalgets mulighet til å få fri rettshjelp	157
6.6	ANDRE RETTSHJELPSTILBUD – EN PRESENTASJON	158
6.6.1	Innledning	158
6.6.2	Noen organisasjoners rettshjelpstilbud	158
6.6.3	Noen offentlige rettshjelpstilbud	160
6.6.4	Det offentliges veiledningsplikt – en presentasjon og evaluering	162
6.7	MANGLENDE FORBRUK AV RETTSHJELP – AVSILINGSMEKANISMER	165
6.7.1	Innledning	165
6.7.2	Manglende probleminnsikt	166
6.7.3	Manglende tro på rettshjelpens nytteverdi	170
6.8	OPPSUMMERENDE KOMMENTARER	171
6.8.1	Det udekkede rettshjelpsbehovets omfang og karakter	171
6.8.2	Sosial fordeling av rettshjelpsbehovet	172

6.8.3	Lov om fri rettshjelp	173
6.8.4	Avsilingsmekanismer	173

DEL 4 - ET BEDRE RETTSHJELPSSYSTEM **175**

7	ØKONOMI	175
7.1	INNLEDNING	175
7.2	ØKONOMISK IDENTIFISERING	176
7.3	INNTEKSTGRENSER	177
7.3.1	Indeksregulering	179
7.4	EGENANDEL	180
7.4.1	Innledning	180
7.4.2	Trappetrinnssystem	181
7.4.3	Egenandeler i forhold til Kvinne 2001	184
7.4.4	Formue	184
8	MATERIELT	186
8.1	HVA BØR FRI RETTSHJELPSLOVEN DEKKE, MATERIELT SETT?	186
8.2	HVA SLAGS LOV?	186
8.3	NOEN RETTSOMRÅDER	188
8.3.1	Saker i forhold til forvaltningen	189
8.3.2	Arbeidsrettsaker	192
8.3.3	Familie- og arvesaker	192
8.3.4	Andre saker	193
8.3.5	Spesielle grupper som bør få fri rettshjelp	194
9	ORGANISERINGEN AV DET OFFENTLIGE RETTSHJELPSTILBUDET	195
9.1	REFORMFORSLAG – GENERELL 2001	195
9.1.1	Førstelinjeprinsippet	196
9.1.2	Alternative rettshjelpere	198
9.1.3	Alternativ bruk av advokater – ”Contracting”	202
9.1.4	Utvalgets holdninger til ulike tilbud	202
9.1.5	Konklusjonene	203
9.1.6	Avhjelpe rettshjelpsbehovet i bydelen	207
9.1.7	Oppsummering	209
9.2	REFORMFORSLAG – KVINNE 2001	210
9.2.1	Innledning	210
9.2.2	Forbedrede informasjonskanaler	211
9.2.3	Offentlige informasjons/veiledningskontorer	212

ETTERORD **218**

LITTERATURLISTE **221**

VEDLEGG **225**

TEKSTTABELLER

TEKSTTABELL 1 BYDEL – RESPONS	29
TEKSTTABELL 2 SIVILSTATUS – UTVALGET/OSLO	34
TEKSTTABELL 3 UTDANNING – BYDEL, PROSENT	35
TEKSTTABELL 4 ØKONOMISKE VARIABLER	35
TEKSTTABELL 5: PROBLEMBELASTNING – BYDEL, TOTALPROSENT	51
TEKSTTABELL 6: REGISTRERTE JURIDISKE PROBLEMER : RETTSOMRÅDE – BYDEL	52
TEKSTTABELL 7: UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV: RETTSOMRÅDER – BYDEL	53
TEKSTTABELL 8: FORDELINGEN PÅ DE FORSKJELLIGE RETTSOMRÅDENE VED FLEREREGISTRERING, DET UDEKKEDE RETTSHJELPSBEHOVET, PROSENT (N)	54
TEKSTTABELL 9: FREKVENSFORDELINGEN AV SAKSTYPER PÅ HUSSTANDER	55
TEKSTTABELL 10 DEKNINGSPROSENT I BYDELENE	94
TEKSTTABELL 11: DEKNINGSPROSENTEN I BYDELENE, UTEN ØKONOMISK IDENTIFISERING	95
TEKSTTABELL 12: DEKNINGSPROSENT I BYDELENE, I PROSENT	97
TEKSTTABELL 13: DEKNINGSGRAD TOTALT FORDELT PÅ BYDELER, UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV	98
TEKSTTABELL 14: INNTEKT FOR HUSSTANDENE – NETTOFORMUE, I PROSENT	185
TEKSTTABELL 15 : INTERVJUPERSONENS HOLDNINGER TIL ULIKE RETTSHJELPERE	203
TEKSTTABELL: 16: HOLDNING TIL RETTSHJELPERE – BYDEL, PROSENT	208

FIGURLISTE

DIAGRAM 1: BYDEL – ANTALL PROBLEMER	46
DIAGRAM 2: BYDEL – PROBLEMER MED UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV	50
DIAGRAM 3: BYDEL - VELFERDSMESSIG BETYDNING	62
DIAGRAM 4: ERKJENT/IKKE ERKJENT - VELFERDSMESSIG BETYDNING	65
DIAGRAM 5: ERKJENT/IKKE ERKJENT – RETTSOMRÅDE	66
DIAGRAM 6: MOTPART	67
DIAGRAM 7: HOLDBARHET	68
DIAGRAM 8: KJØNN – RETTSOMRÅDE	72
DIAGRAM 9: PROBLEMBELASTNING – UTDANNING	74
DIAGRAM 10: BRUTTOINNTEKT - UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV	77
DIAGRAM 11: HUSSTANDENS NETTOFORMUE - UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV	79
DIAGRAM 12: DEKKET AV RETTSHJELPSLOVEN	92
DIAGRAM 13: UTEN ØKONOMISK IDENTIFIKASJON	93
DIAGRAM 14: EGENANDEL	94
DIAGRAM 15: FRI SAKFØRSEL	95
DIAGRAM 16: FRITT RETTSRÅD	96
DIAGRAM 17: FRI RETTSHJELP - MATERIELT	96
DIAGRAM 18: DEKNINGSGRAD	98
DIAGRAM 19: HVA VET DU OM FRI RETTSHJELP? – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV, PROSENT	99
DIAGRAM 20: DEKKES PROBLEMET AV RETTSHJELPSFORSIKRINGEN?	101
DIAGRAM 21: HAR DU RETTSHJELPSFORSIKRING?	101
DIAGRAM 22: KVINNENES BOTID I NORGE	111
DIAGRAM 23: SIVILSTAND	111
DIAGRAM 24: UTDANNING	112

DIAGRAM 25: YRKE	112
DIAGRAM 26: HUSSTANDENS SAMLEDE BRUTTOINNTEKT	114
DIAGRAM 27: FORDELING AV JURIDISKE PROBLEMER	122
DIAGRAM 28: IKKE-RETTLIGE PROBLEMER	124
DIAGRAM 29: RETTSHJELPSBEHOV	126
DIAGRAM 30: RETTSHJELPSBEHOV ETTER SAKSOMRÅDE	127
DIAGRAM 31: SAKENES VELFERDSMESSIGE BETYDNING	135
DIAGRAM 32: MOTPARTER	138
DIAGRAM 33: SAKENES HOLDBARHET	140
DIAGRAM 34: RETTSHJELPSBEHOV ETTER BOTID I NORGE	142
DIAGRAM 35: RETTSHJELPSBEHOV – ASIA OG AFRIKA	143
DIAGRAM 36: RETTSHJELPSBEHOV ETTER SIVILSTAND	144
DIAGRAM 37: RETTSHJELPSBEHOV ETTER ALDER	146
DIAGRAM 38: RETTSHJELPSBEHOV ETTER UTDANNING	148
DIAGRAM 39: RETTSHJELPSBEHOV ETTER BRUTTOINNTEKT	149
DIAGRAM 40: PROBLEMBELASTNING ETTER BRUTTOINNTEKT	151
DIAGRAM 41: ØKONOMISKE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?	153
DIAGRAM 42: ØKONOMISKE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?	154
DIAGRAM 43: SAKSOMRÅDER - HVOR MANGE SAKER DEKKES?	155
DIAGRAM 44: ALLE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?	157
DIAGRAM 45: PRIVATRETTLIGE ELLER OFFENTLIGRETTLIGE SAKER?	163
DIAGRAM 46: KUNNSKAP OM ANDRE RETTSHJELPER ENN ADVOKAT	164
DIAGRAM 47: ER RETTSHJELPER KONTAKTET?	165
DIAGRAM 48: PROBLEMINNSIKT FOR PROBLEMDIAGNOSE	166
DIAGRAM 49: KUNNSKAP OM LOVEN	168
DIAGRAM 50: HVORFOR ER IKKE RETTSHJELPER KONTAKTET?	170
DIAGRAM 51: UOPPFYLT ØNSKE OM Å GÅ TIL RETTSHJELPER	171
DIAGRAM 52: DEKNINGSGRAD VED EN TRINNVIS ØKNING AV EGENANDEL, HUSSTANDER	182
DIAGRAM 53: DEKNINGSGRAD VED EN TRINNVIS ØKNING AV EGENANDEL, INTERVJUPERSONER	183
DIAGRAM 54: RETTSOMRÅDE – VELFERDSMESSIG BETYDNING	188
DIAGRAM 55: VELFERDSMESSIG BETYDNING	196
DIAGRAM 56: KAN DU TENKE DEG ANDRE STEDER	205
Å LØSE JURIDISKE PROBLEMER ENN DOMSTOLENE?	205

VEDLEGG

225

PROSJEKTBEKRIVELSE – RETTSHJELPSUNDERSØKELSE 2001	
FØRSTE BREV TIL HUSSTANDENE	
ANDRE BREV TIL HUSSTANDENE	
VELKOMMEN TIL JUSS-BUSS	
INTERVJUGUIDE – RETTSHJELP 2001	
KASUISTIKK – GENERELL 2001	
TABELLER	
STATISTIKK FRA JUSTISDEPARTEMENTET	
ORKIS-RAPPORT 2000	
KASUISTIKK – KVINNE 2001	
TABELLER	

FORORD AV FORFATTERENE

Rettsbistandsstilbudet og det udekkede rettsbistandsbehovet i Norge har blitt forsket på i flere tiår. Da vi startet arbeidet med dette prosjektet var det ti år siden sist det ble gjennomført en undersøkelse av befolkningens rettsbistandsbehov på Østlandet. Det var behov for og ønske om mer oppdaterte analyser av dette tema. Etter å ha jobbet på Juss-Buss har vi selv sett behovet for rettslig bistand og opparbeidet oss kunnskap om rettsbistandssystemet i Norge. Vi tok på bakgrunn av dette initiativ til å gjennomføre en ny rettsbistandsundersøkelse i Oslo. Én del av rapporten søker å analysere rettsbistandsbehovet til befolkningen i Oslo generelt, og i den spesielle delen fokuserer vi på et utvalg innvandrerkvinnens rettsbistandsbehov.

De to undersøkelsene ble gjennomført i april, mai og juni 2001. Prosjektet er gjort i samarbeid med Juss-Buss. Vi vil rette en stor takk til alle medarbeiderne på Juss-Buss som deltok i forberedelser og innhenting av data. Uten deres hjelp i den nokså omstendelige prosessen hadde ikke prosjektet kunne blitt virkelighet. Vi vil spesielt takke medarbeiderne Gunhild Bolstad og Anne Karine Gjefsen, for deres initiativ til undersøkelsen rettet mot innvandrerkvinner, og deres forberedelse og organisering av datainnsamlingen.

Under arbeidet med rapporten har vi vært tilknyttet Institutt for kriminologi og rettssosiologi, avdeling for rettssosiologi, som vitenskapelige assistenter. Prosjektleder for Juss-Buss, Professor Kristian Andenæs, har vært veileder, og vi takker han for nyttige innspill og stor frihet i arbeidet med rapporten. Professor Thomas Mathiesen har også vært en god støttespiller underveis, og bidratt med viktige synspunkter, og vi takker for hans hjelp. Vi takker også førsteamanuensis Leif Petter Olaussen for nyttig hjelp til den statistiske behandlingen av materialet. Videre vil vi takke konsulent Vibeke Rønningen og kontorsjef Turid Eikvam for praktisk hjelp.

Arbeidet med undersøkelsen og avhandlingen har hovedsakelig vært finansiert av Justisdepartementet. I tillegg har Oslo Kommune bidratt med midler til utgifter for tolketjenester i forbindelse med intervjuene av innvandrerkvinnene. Vi takker for deres bidrag.

Til slutt vil vi også rette en stor takk til de som lot seg intervjuet og var villige til å delta i undersøkelsen. Uten deres innsats og bidrag ville vi ikke hatt noe grunnlag for rapporten.

Oslo, 2002

Generell 2001:
Ane Broch Graver
Vegard Skaug

Kvinne 2001:
Rannveig Strålberg
Bente Tangen

Del 1 - INNLEDNING

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

I 1971 startet Ståle Eskeland og Just Finne en tradisjon med rettshjelpsforskning i Norge. De gjennomførte en undersøkelse og kartla rettshjelpsbehovet i et utvalg av Oslos befolkning fra de lavere sosiale lag. Senere har temaet blitt behandlet i flere rettshjelpsundersøkelser, flere også utenfor Oslo. Vi bygger i denne rapporten videre på tidligere forskning, noe som gir oss en mulighet til å analysere det udekkede rettshjelpsbehovet både over tid og i dag.

Vårt utgangspunkt for denne undersøkelsen var en antagelse om et utilstrekkelig offentlig rettshjelpstilbud til befolkningen i Norge. Denne antagelsen bygger på erfaringer fra flere rettshjelpstilbud rundt om i Norge og Oslo¹, men spesielt på den erfaringen Juss-Buss har fra sin klientbehandling². Juss-Buss ble 30 år i 2001 og har fått ti nye år med erfaringer i å yte rettshjelp etter at forrige rettshjelpsundersøkelse ble gjennomført. Juss-Buss sine erfaringer tyder på at det fortsatt er et stort rettshjelpsbehov i Oslo.

Det er nå over ti år siden forrige gang rettshjelpsbehovet på Østlandet ble undersøkt, det var derfor på tide med en oppdatering på feltet. Dette ga også justiskomiteen uttrykk for da de behandlet Stortingsmeldingen om fri rettshjelp våren 2000³. Det ble i denne sammenheng pekt på at lov om fri rettshjelp burde utvikle seg i takt med samfunnet. En måte å oppnå dette på er å undersøke rettshjelpsbehovet oftere. Det er viktig å bruke enhver anledning til å fokusere på de uløste problemer i forhold til det offentlige rettshjelpstilbudet. Vi håper at denne undersøkelsen kan bidra til å sette søkelyset på disse problemene.

Vi har kalt prosjektet Rettshjelp 2001, og det består av en generell del og en spesiell del. Den generelle delen kartlegger og analyserer rettshjelpsbehovet i normalbefolkningen i Oslo. Den følger opp og sammenligner resultater med Haugen og Vigerust sin rettshjelpsundersøkelse fra sentrale østlandsområder fra 1991. Denne delen av undersøkelsen har vi kalt Generell 2001. Den spesielle delen av undersøkelsen konsentrerer seg om en gruppe innvandrerkvinner i Oslo, og vi har kalt den Kvinne 2001.

Utgangspunktet for den spesielle delen av undersøkelsen, var en antagelse om et utilstrekkelig offentlig rettshjelpstilbud til innvandrerkvinner. Juss-Buss har gjennom sine rettshjelpserfaringer utviklet en hypotese om at det er et relativt stort udekket rettshjelpsbehov blant innvandrerkvinner i Norge. Innvandrerkvinner har vært en markant underrepresentert

¹ Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jusshjelpa i Nord-Norge, Jussformidlingen i Bergen og Kontoret for fri rettshjelp, Den uavhengige sosialrådgivningen (DUS) og andre frivillige organisasjoner.

² Jusstudentenes rettsinformasjon, et studentrettshjelpstiltak under ledelse av Institutt for Kriminologi og retts sosiologi, avdeling retts sosiologi ved Det juridiske fakultet i Oslo. Tiltaket behandlet cirka 4500 klienthenvelser i år 2000.

³ Saksordfører Ane Sofie Tømmerås etterlyste nyere forskning på området da justiskomiteen behandlet Stortingsmelding nr. 25 i mai 2000.

klientgruppe på Juss-Buss, men vi vil anta at det er et behov for rettshjelp til stede i denne gruppen, som i andre grupper i befolkningen.

På bakgrunn av de erfaringer Juss-Buss har gjort seg, hadde Rettshjelp 2001 et ønske om et spesielt fokus på innvandrerkvinner. En undersøkelse rettet mot denne gruppen vil kunne gi nyttig informasjon om type rettshjelpsbehov, størrelse på rettshjelpsbehovet og eventuelt om denne gruppen har andre typer behov for rettshjelp enn normalbefolkningen. Tidligere forsøk fra Juss-Buss på å nærme seg innvandrerkvinner for å yte rettshjelp har vist seg vanskelig. I 1999 fikk Juss-Buss, ved Innvandrergruppa, tildelt midler fra Oslo Kommune til integreringstiltak for gjennomføring av et rettshjelpsprosjekt rettet mot innvandrerkvinner⁴. Prosjektet startet opp i januar 2000 og ble avsluttet i desember samme år. Det ble holdt fem timers saksmottak to ganger i uka på Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS) og en rekke informasjonsmøter på ulike voksenopplæringsentre forut for prosjektet. Videre ble det også drevet informasjonsvirksomhet i form av med plakater og løpesedler ved en rekke helsestasjoner, sosialkontor og biblioteker. I løpet av denne perioden ble det tatt inn 16 saker. Ti av henvendelsene var fra kvinner, hvorav åtte var utlendinger eller nordmenn av utenlandsk opprinnelse. Prosjektet var altså ikke særlig vellykket i forhold til målsettingen om å nå ut til, og avdekke, innvandrerkvinnerens behov for rettshjelp.

1.2 Hovedproblemstillinger i undersøkelsene

1.2.1 Generell 2001

Vi ønsker i Generell 2001 å kartlegge normalbefolkningen i Oslo sitt rettshjelpsbehov, og se på rettshjelpsbehovets omfang og karakter. Vi ønsker samtidig å utvide undersøkelsen ved også å fokusere på spesielle befolkningsgrupper og sammenligne disse med normalbefolkningen.

Vi ønsker blant annet å se nærmere på de ressurssvake i utvalget. Med ressurssvake mener vi intervjupersoner som hadde lave verdier på variablene inntekt, formue, utdanning og yrke. Det er en vanlig rettssosiologisk antagelse at rettshjelpsbehovet øker nedover i de sosiale lag. Denne antagelsen sammenfalt bare delvis med resultatene fra Haugen og Vigerust sin undersøkelse fra 1991⁵, her var det de mest ressurssvake som hadde lavest behov for rettshjelp. Dette er en interessant observasjon som Generell 2001 ønsker å følge opp.

En av målsetningene med Generell 2001 har vært å vurdere resultatene vi kom frem til opp mot fri rettshjelpsloven. Vi vil undersøke hvor mange av problemene som faller innenfor de saklige begrensningene som loven opererer med. Videre ønsker vi å se på hvordan de økonomiske grensene i loven fører til at mulige brukere faller utenfor loven. Til sist ønsker vi ta for oss hvor stor kunnskap intervjupersonene hadde om fri rettshjelpsloven.

Ved å intervju mennesker om deres rettshjelpsbehov og juridiske problemer har vi bakgrunnsstoff til å bringe på banen løsningsmekanismer i rettshjelpssystemet, og undersøke utvalgets holdninger til disse. Vi ønsker spesielt å fokusere på utvalgets holdninger til hjelp fra juridiske studenter og til å løse konflikter i de kommunale konfliktrådene.

⁴ Se vedlegg 9: Rapport fra Juss-Buss' rettshjelpsprosjekt for innvandrerkvinner 2000.

⁵ Se punkt 1.3 for Haugen og Vigerust sin rettshjelpsundersøkelse.

1.2.2 Kvinne 2001

Formålet med Kvinne 2001 er å finne fram til rettshjelpsbehovets omfang og karakter i det utvalget innvandrerkvinner vi intervjuet. I en slik analyse vil vi kartlegge hvorvidt rettshjelpsbehovet varierer i forhold til sosial bakgrunn. Videre ønsker vi å sammenligne innvandrerkvinnenes rettshjelpsbehov med normalbefolkningens avdekket i Generell 2001, og vurdere om og eventuelt i hvilken grad det foreligger forskjeller mellom disse gruppene.

Utgangspunktet for undersøkelsen er altså at vi vil forta en analyse av innvandrerkvinneres udekkede behov for **rettshjelp**. En slik vinkling er i tråd med tidligere rettshjelpsforskning. Gjennom arbeidet med undersøkelsen ble vi imidlertid oppmerksom på at kvinnene i utvalget hadde et svært sammensatt behov for hjelp, ikke bare på det juridiske plan. Dette har ført til et noe bredere perspektiv i analysen enn det som opprinnelig var tanken. I tillegg til å vurdere det udekkede rettshjelpsbehovet vil vi også se på omfanget og innholdet av kvinnenes øvrige ikke-rettslige problemer og hvilken betydning disse har.

Vi vil vurdere i hvilken grad utvalgets juridiske problemer, som utgjorde et udekket behov for rettshjelp, er omfattet av lov om fri rettshjelp. I justiskomiteens behandling av den siste stortingsmeldingen om fri rettshjelp ble viktigheten av oppdatert informasjon om loven understreket, noe som igjen er en forutsetning for at lov om fri rettshjelp skal kunne utvikle seg i takt med samfunnet. Dette betyr at den også må tilpasse seg den flerkulturelle utviklingen av samfunnet som vi har i Norge i dag. Den må være utformet slik at den best mulig også treffer minoritetsgruppene i samfunnet. Vi vil forsøke å finne ut i hvilken grad en slik utvikling av loven har lyktes i forhold til innvandrerkvinnene i utvalget.

Vi vil også se på utvalgets kunnskap om rettshjelpstilbudet generelt, om de har benyttet seg av det, og årsaker som kan ha vært av betydning for at tilbudet eventuelt ikke har blitt benyttet. På bakgrunn av de erfaringene vi har gjort oss gjennom intervjuene med kvinnene i utvalget og samtaler med medarbeidere på ulike rettshjelpstiltak i Oslo, vil vi også komme inn på vurderinger og konkrete forslag til endringer i det eksisterende tilbudet om rettshjelp og forslag til nye løsninger på dette feltet.

1.3 Forholdet til tidligere undersøkelser

Rettshjelpsbehovet i Norge er ikke et fagområdet det forskes mye på. Det er gjort noen undersøkelser og Rettshjelp 2001 vil føye seg inn i rekken av dem. Den første rettshjelpsundersøkelsen ble som nevnt gjennomført av Ståle Eskeland og Just Finne i 1971 (Eskeland og Finne). I denne undersøkelsen formålet å kartlegge rettshjelpsbehovet til de økonomisk og sosialt vanskeligstilte i Oslo. I denne undersøkelsen ble det introdusert en rekke begreper som har blitt benyttet i etterfølgende rettshjelpsforskning, og som også vi drar veksel på.

Videre tok Jon T. Johnsen i 1974 for seg rettshjelpsbehovet i to nordnorske lokalsamfunn, og distriktsproblemene sto sentralt i analysen. Dette gjaldt også den nylige gjennomførte undersøkelsen fra Troms, (Johansen 1999), også den med fokus på rettshjelp i distriktene. Disse tidligere undersøkelsene har konsentrert seg om avgrensede geografiske områder, og det har

derfor vært vanskelig å kunne generalisere fra resultatene. Det samme har vært et problem i Generell 2001. Gjennom den nokså nye undersøkelsen fra Troms, som følger opp Tromsundersøkelsen fra 1974 har vi imidlertid fått en reell mulighet å sammenholde resultatene fra disse undersøkelsene, for på denne måten å få en bedre oversikt over det udekkede rettshjelpsbehovet i en større og bredere del av befolkningen i Norge.

Vi sammenligner oss særlig med undersøkelsene fra Oslo-området, det vil si Eskeland og Finne og Haugen og Vigerust sin undersøkelse fra 1991. Haugen og Vigerust sin undersøkelse analyserte det udekkede rettshjelpsbehovet blant normalbefolkningen i sentrale østlandsstrøk. For å kunne sammenligne oss med disse tidligere undersøkelsene i Oslo-området ble det naturlig å ta utgangspunkt i fremgangsmåten som da ble brukt. Dette kommer vi nærmere tilbake til i fremstilling av metoder vi bruker i Rettshjelp 2001.

Andre rettshjelpsundersøkelser som ofte blir referert til er Århusundersøkelsen fra 1976 og Ullersmoundersøkelsen fra 1979. Dette er undersøkelser med et annet utgangspunkt enn Rettshjelp 2001, og vil bli referert til i liten grad i fremstillingen. Den første er fra Danmark og blir av den grunn noe mindre interessant. Ullersmoundersøkelsen tar for seg fangebefolkningen i et norsk fengsel, og kan i liten grad overføres til livet utenfor murene. Tromsundersøkelsen fra 1974 har vært bakgrunnstoff og nyttig i prosessen med begrepsavklaring og vil bli referert til i fremstillingen, der dette er naturlig.

Det foreligger en undersøkelse fra Chile, foretatt av Gina Lund i 1989, som vi har funnet interessant i forhold til Kvinne 2001. Lund vurderte rettshjelpsbehovet til fattige kvinner i Chile ut fra erfaringer hun gjorde seg gjennom ett års arbeide ved et ikke-statlig rettshjelpstilbud ved navn RIDEM (Red de informacion de los derechos de la mujer, direkte oversatt: Informasjonsnettverket for kvinners rettigheter) RIDEM er en frittstående organisasjon som jobber for å ivareta og bedre kvinners stilling, rettslig og sosialt sett. Til tross for at undersøkelsen ble gjennomført for mer enn ti år siden og i et land i en annen verdensdel, mener vi at denne undersøkelsen har mange perspektiver som er interessante i forhold til Kvinne 2001. Det ble satt fokus på en svært ressurs svak gruppe i samfunnet og forsøkt forklart deres behov for rettshjelp. Innvandrerkvinnene i vår undersøkelse befinner seg ikke på langt nær i en tilsvarende ressurs situasjon, men sammenligningsgrunnlaget er likevel tilstede i den grad vårt utvalg skiller seg ut som mer ressurs svak enn normalbefolkningen. Vi vil bruke undersøkelsen til Lund på enkelte steder i den videre fremstillingen der dette kan være av interesse.

I forhold til Kvinne 2001 vil vi også nevne en undersøkelse foretatt av Innvandrergruppa på Juss-Buss i 1988 om informasjonsbehov blant flyktninger og innvandrere. Det var mange tilbud i Oslo som kunne avhjelpe denne gruppens informasjonsbehov, og formålet var derfor undersøke om innvandrere og flyktninger bosatt utenfor Oslo fikk nødvendig hjelp til å løse problemene sine. I noen sammenhenger har vi funnet det interessant å sammenligne våre resultater fra Kvinne 2001 med denne undersøkelsen.

Sammenligning av forskjellige undersøkelser forutsetter et felles begrepsapparat og en felles metodebruk. Begrepene og definisjonene som blir brukt i Rettshjelp 2001 er valgt for å muliggjøre en sammenligning med tidligere undersøkelser. Det er imidlertid noen forskjeller i utvalg og utvelgelsesmetode mellom Eskeland og Finne, Haugen og Vigerust og Rettshjelp 2001, se nærmere om dette i kapittel 2 og 3. Kvinne 2001 har brukt en metode som særlig avviker fra de tidligere, se kapittel 5.

For å få en best mulig flyt i fremstillingen vil sammenligningen med tidligere undersøkelser bli gjort fortløpende. Der resultatene fra Rettshjelp 2001 avviker vesentlig fra tidligere funn vil dette bli kommentert særskilt.

1.4 Fremstillingen videre

I kapittel 2 gjør vi rede for en del begreper vi benytter i fremstillingen. Vi tar for oss likheter og forskjeller i begrepsbruk i forhold til tidligere undersøkelser.

I del 2 av rapporten fremstilles Generell 2001, og Kvinne 2001 blir presentert i del 3. Felles for de to delene er at vi først tar vi for oss hvilken metode vi har brukt i undersøkelsen, og videre hvordan de praktisk er blitt gjennomført. Vi beskriver utvalgene, oppslutning om undersøkelsene, og vurderer hvorvidt de resultatene vi har kommet fram til kan være representative for en større gruppe. Vi går også inn på antatte feilkilder som kan ha virket inn på resultatene i undersøkelsene.

Videre gjør vi rede for resultatene vi har funnet gjennom undersøkelsene. Vi tar vi for oss de problemer som ble avdekket. Med problemer mener vi først og fremst de juridiske problemene som ble avdekket. I Kvinne 2001 vil vi også kort gjøre rede for de øvrige ikke-rettslige problemene som kom fram under intervjuene. Vi tar for oss omfanget av juridiske problemer avdekket i utvalgene, og vi ser særlig på det udekkede rettshjelpsbehovet. Vi går også inn på hvilke saksområder det udekkede rettshjelpsbehovet er fordelt på, og ser vi på hvordan behovet varierte etter intervjupersonenes sosiale bakgrunn. Vi ser også på likheter og forskjeller med tidligere undersøkelser. Kvinne 2001 gir en fortløpende sammenligning med resultatene i Generell 2001 og i Haugen og Vigerust.

Vi ser på hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet dekkes av rettshjelpsloven. I denne forbindelse bruker vi våre funn til å vise hvordan dagens ordning med offentlig subsidiert rettshjelp kan forbedres. Dette gjør vi gjennom å se på de økonomiske vilkårene i loven, de materielle vilkårene, og hvordan ordningen bør organiseres.

Vi gjør rede for deler av det eksisterende rettshjelpstilbudet til innvandrerkvinner ved å presentere et utvalg av andre offentlige og private rettshjelpstilbud. Deretter vurderer vi mulige årsaker til kvinnenens bruk eller manglende bruk av rettshjelper for å få løst problemene sine.

I del 4 går vi også inn på forslag til forbedringer og omlegginger av rettshjelpstilbudet. Vi ser da på de økonomiske og materielle sidene ved loven, samt organiseringen av det offentlige rettshjelpstilbudet.

2 Begrepsavklaring

2.1 Innledning

Rettskjelpsforskningen har brukt mange forskjellige begreper, ofte med noe ulikt innhold. Det er viktig med en begrepsavklaring før vi går i gang. Noen av de viktigste begrepene vil bli definert i dette kapitlet.

2.2 Hva er et juridisk problem?

Hva som er et juridisk problem er i all hovedsak klart for en som yter rettskjelp, men det kan tenkes tvilstilfeller. Derfor er det viktig med en avklaring av hva Rettskjelp 2001 legger i begrepet. En forutsetning for å registrere et problem som et juridisk problem var at situasjonen kunne **avklares eller avhjelpes ved juridisk innsikt**. Juridisk innsikt har den som har en forståelse av rettsreglene og hvordan disse anvendes. Jurister vil typisk være en gruppe mennesker med juridisk innsikt, men også andre kan ha slik innsikt. Det kan eksempelvis være sosionomer eller saksbehandlere ved offentlige kontorer.

Det var videre nødvendig at intervjupersonen **selv syntes forholdet var et problem/juridisk problem**. Hvorvidt en intervjuer avdekket ett eller flere forhold som bare han/hun mente var et problem var uten interesse for denne undersøkelsen. Vi ville ha de subjektive problemene, ikke de objektive. Det er de subjektive problemene som kan fortelle oss noe om rettskjelpsbehovet, og dermed også noe om det udekkede rettskjelpsbehovet. Haugen og Vigerust har den samme avgrensningen, noe som var avgjørende for oss.

Om problemet var juridisk eller ikke, vurderte vi først i etterkant av intervjuene. En annen måte å registrere på ville vært metodisk problematisk av flere årsaker. Vi brukte 25 forskjellige intervjuere i Generell 2001 og 11 i Kvinne 2001, og disse hadde forskjellig kunnskapsnivå og intervjueteknikk. Hvis intervjueren selv skulle definere hva som var et juridisk problem ville det åpne for store variasjoner i registreringspraksisen, og dermed gi et feilaktig bilde.

For Haugen og Vigerust var det ikke avgjørende for registreringen om det juridiske problemet hadde rettslig grunnlag eller ikke. Så lenge intervjupersonen hadde spørsmål i forbindelse med situasjonen som han/hun ønsket å få avklart ble det registrert et juridisk problem. Rettskjelp 2001 følger her definisjonen til Haugen og Vigerust. Eskeland og Finne utelot å registrere de juridiske problemene uten rettslig grunnlag, med mindre husstanden var svært misfornøyd med situasjonen⁶. Å følge definisjonen til Eskeland og Finne ville krevd en nøye gjennomgang av hvert enkelt problem samt mye kunnskap om de aktuelle rettsområdene. Det ville også blitt nødvendig med etterarbeid i form av rettskjelp helt til problemet hadde fått en avklaring, før man kunne si noe om et problem hadde rettslig grunnlag eller ikke. Vi mener at det også er å anse som rettskjelp å få opplysninger i forbindelse med et problem, selv om svaret er at det rettslig sett ikke er noe å gjøre med problemet.

⁶ Eskeland og Finne s. 68.

Det var videre nødvendig at det juridiske problemet var **aktuelt** for at det skulle bli registrert. Herunder ble spørsmål om en fremtidig situasjon, som intervjupersonen ønsket avklart, også registrert som et juridisk problem, forutsatt at spørsmålene kunne løses med juridisk innsikt. Avklarte juridiske problemer kommer derimot ikke med i analysematerialet, selv om intervjupersonen var misfornøyd situasjonen etter avklaringen. Rent teoretiske spørsmål uten aktualitet for intervjupersonen ble heller ikke registrert. Denne avgrensningen er lik den som ble foretatt av Haugen og Vigerust⁷ og gjør sammenligningen av resultatene mer nøyaktig. Eskeland og Finne valgte en noe annen registreringspraksis⁸. De registrerte også saker som intervjupersonen svært gjerne ville ha svar på, selv om de ikke var aktuelle etter vår definisjon. Dette kan få konsekvenser for sammenligningen.

Retts hjelp 2001 registrerte kun de problemene der intervjupersonen var rettssubjekt, eller en av flere rettssubjekter. Foreldre er som regel verger for sine mindreårige barn⁹. Når vi intervjuet foreldre med mindreårige barn boende hjemme, registrerte vi også de eventuelle juridiske problemene som barna måtte ha. Her skiller Retts hjelp 2001 seg fra Haugen og Vigerust og Eskeland og Finne. Sistnevnte avgrenset ikke mot de problemene som angikk andre enn husstanden/intervjupersonen, men registrerte alle juridiske problemer som kom opp under intervjuene¹⁰. Med et større antall personer å hente problemer fra er det sannsynlig at Eskeland og Finne har en høyere problemfrekvens enn Retts hjelp 2001. Haugen og Vigerust tok på sin side utgangspunkt i husstanden, mens Retts hjelp 2001 har intervjupersonen som utgangspunkt. Dette gir forskjeller i forhold til antallet registrerte problemer, da over halvparten i vårt utvalg var enten samboere eller ektefolk. Vi valgte å ta utgangspunktet i enkeltpersoner for lettere å kunne kontrollere utvalget opp mot Oslos befolkning. Dette vil gjøre en senere generalisering enklere. Vi kunne også kontrollere enkeltpersonene i forhold til vilkårene for å få innvilget fri retts hjelp, selv om det i praksis skjer en økonomiske identifisering av samboere og ektefeller ved søknad om fri retts hjelp¹¹.

På ett punkt skiller Kvinne 2001 i dette henseende seg fra Generell 2001. I Kvinne 2001 har vi valgt å avgrense personkretsen som vi identifiserer med probleminnehaveren noe videre. Vi har funnet det u hensiktsmessig å avgrense etter den tradisjonelle norske kjernefamilien. Andre kulturer har et mer utvidet familiebegrep, med større husstander og storfamilier. Det er derfor naturlig å identifisere intervjupersonen med en større personkrets enn bare sine mindreårige barn. Dette har vi imidlertid bare gjort der problemet var veldig viktig også for intervjupersonen. Eksempelvis kan også det problemet som intervjupersonens søster eller bror har, bli regnet som intervjupersonens problem¹². Dette er ikke relevant for mange av de avdekkede problemene, det vil derfor ikke få store konsekvenser for sammenligningen med Generell 2001.

⁷ Se Haugen og Vigerust s. 4 og 5.

⁸ Eskeland og Finne s. 68.

⁹ Se vergemålsloven § 1.

¹⁰ Se Eskeland og Finne s. 68.

¹¹ Se punkt 4.4: Retts hjelpsloven.

¹² Til illustrasjon se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 8, rettslig problem nr. 1. Også aktuelt for blant annet intervjuperson nr 3, rettslig problem nr.1 og intervjuperson nr. 45, rettslig problem nr. 1.

2.3 Hva er et ikke-rettslig problem?

I Kvinne 2001 har vi registrert også de ikke-rettslige problemene som kom fram under intervjuene. Alle de forhold som kvinnene tok opp under intervjuet, som de oppfattet som problematiske, men som ikke falt inn under definisjonen av et juridisk problem, registrerte vi som ikke-juridiske problemer. Vi forholdt oss ikke til noen nærmere definisjon da vi registrerte disse problemene. Det avgjørende for oss var å inkludere også de ikke-rettslige problemene i oppgaven for å gi et mer helhetlig bilde av kvinnes problemsituasjon. Vi tok ikke stilling til hva slags bistand kvinnene trengte for å avhjelpe de ikke-juridiske problemene.

2.4 Ett eller flere juridiske problemer

Eskeland og Finne avgjorde skjønnsmessig om en situasjon bød på et eller flere juridiske problemer¹³. Et problemkompleks ble registrert som **ett** juridisk problem dersom det var nær sammenheng mellom flere faktiske forhold, flere motparter eller flere rettsgrunnlag. Haugen og Vigerust følger også en slik registrering¹⁴. I Rettshjelp 2001 har vi valgt å følge denne registreringsmåten, nettopp fordi vi skal sammenligne våre resultater med undersøkelsene på Østlandet.

2.5 Rettshjelp og rettshjelper

Rettshjelp 2001 legger det samme i begrepet rettshjelp som Haugen og Vigerust gjorde¹⁵. Vi forstår følgelig rettshjelp som hjelp til løsning av et aktuelt juridisk problem på grunnlag av gjeldende rett, under forutsetning av at hjelperens juridiske innsikt har vært av verdi. Verdi skal her ikke forstås i snever forstand. Det kan for eksempel være av verdi, utover det rent økonomiske, å få avklart et problem av juridisk art.

Hjelpen kan bestå i at mottaker får hjelp til å avklare, utnytte, unngå eller oppnå en juridisk posisjon. Den juridiske posisjonen et rettssubjekt er i avhenger av flere faktorer. Rettshjelpen kan deles i tre stadier; kartlegging, planlegging og iverksettelse¹⁶. Disse stadiene stiller forskjellige krav til den som skal yte rettshjelpen. En rettshjelper kan inneha en eller flere av de egenskapene som behøves for å yte den nødvendige rettshjelpen. For å kunne kartlegge klientens juridiske posisjon må rettshjelperen ha rettsdogmatisk kunnskap. Han/hun må kunne finne frem og fortolke rettsregler, og se rettsreglene i en større sammenheng. Videre må en rettshjelper kunne kartlegge faktum og forkaste den informasjonen som ikke er relevant. I planleggingsfasen er det viktig å kartlegge og dokumentere rettslig relevante saksforhold. De rettslig relevante saksforholdene, faktum, må så subsumeres inn under de aktuelle rettsregler. Rettshjelperen må følgelig ha evnen til subsumsjon, og kunne redegjøre for mulige løsningsforslag. I forhold til iverksettingen er det viktig at rettshjelperen har øvelse i å utnytte de mulighetene som klientens juridiske posisjon byr på. Det kreves altså kjennskap til retts- og forvaltningsapparatet og

¹³ Eskeland og Finne s. 69.

¹⁴ Haugen og Vigerust s. 4 og 5.

¹⁵ Haugen og Vigerust s. 5.

¹⁶ Se Johnsen s. 45 flg.

hvordan dette kan brukes til fordel for klienten. Evnen til strategisk tenkning blir følgelig viktig for en rettshjelper.

En forutsetning for å snakke om en rettshjelper er at han/hun yter rettshjelp i en eller flere av de fasene som nevnt over. I definisjonen av rettshjelper tar vi ikke stilling til kunnskapsnivå hos den enkelte rettshjelper. Den nedre grensen for kunnskapsnivået er vanskelig å trekke. Etter vår definisjon er det ikke bare jurister som kan anses som rettshjelpere. Også andre mennesker som jobber med juridiske spørsmål, som for eksempel en saksbehandler på et sosialkontor, meglere i kommunenes konfliktråd, studenter i studentrettshjelpstiltak etc. kan anses som en rettshjelper. Vi har altså valgt en vid definisjon av begrepet rettshjelper, men forutsetter at vedkommende må kunne bidra med relevant hjelp på minst en av de tre fasene som nevnt over; kartlegging, planlegging og iverksettelse.

2.6 Det udekkede rettshjelpsbehovet

Alle de juridiske problemene, det vil si problemer som probleminnehaveren selv oppfatter som et problem, som er aktuelle, og som kan avklares ved hjelp av juridisk innsikt, utgjør objektivt sett et behov for rettshjelp.

Det objektive rettshjelpsbehovet er imidlertid ikke alltid udekket. De som allerede føler rettshjelpsbehovet tilstrekkelig avhjulpet ved at de får hjelp fra rettshjelper, ordner opp selv, eller av ulike grunner ikke vil ha hjelp, har ikke et udekket rettshjelpsbehov. Et tilbud om rettshjelp ville altså ikke kunnet bedret eller avklart situasjonen i disse tilfellene. Med andre ord er det **de som har et juridisk problem, og som ønsker hjelp i denne forbindelse, men ikke får hjelp, som har et udekket rettshjelpsbehov**. På denne bakgrunn er det bare de sakene som ble tatt inn og behandlet av Juss-Buss, eller avhjulpet av Juss-Buss under intervjuene som utgjør det udekkede rettshjelpsbehovet i undersøkelsene.

Denne definisjonen avviker noe fra den som ble brukt i Haugen og Vigerust¹⁷. Her forelå det ikke et rettshjelpsbehov før intervjupersonen hadde et juridisk problem og vedkommende ville få en velferdsmessig gevinst ved tilførsel av rettshjelp. I uttrykket velferdsmessig gevinst ligger forbedring av forhold av sosial, økonomisk og følelsesmessig art. Rettshjelp 2001 tar ingen nærmere stilling til den velferdsmessige gevinsten intervjupersonen får ved tilførsel av rettshjelp. Vi mener at det uansett oppnås en velferdsmessig gevinst ved å tilføre rettshjelp til de som har et rettshjelpsbehov. Det er lite trolig at denne forskjellen vil gi store utslag. Haugen og Vigerust har ingen nedre grense for velferdsmessig gevinst og "mister" trolig ikke mange juridiske problemer med dette tilleggsvilkåret.

2.7 Oppsummering

Rettshjelp 2001 forsøker så langt det lar seg gjøre å bruke de samme begrepene, med det samme innholdet, som Haugen og Vigerust. Noen endringer er blitt gjort etter de erfaringene som ble høstet i nevnte undersøkelse og fordi vi mente det var hensiktsmessig. Den største forskjellen

¹⁷ Haugen og Vigerust, punkt 1.4.5: Rettshjelpsbehov.

ligger i at vi begrenset oss til de problemene som intervjupersonen hadde, mens de i Haugen og Vigerust inkluderte alle problemene som husstanden samlet sett hadde. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor betydning dette vil få for de tallene som skal sammenlignes. Tallene fra Rettshjelp 2001 vil uansett være et minimum av det antallet problemer husstanden hadde.

I Generell 2001 er det gjort noen endringer i forhold til den metoden Eskeland og Finne fulgte. Dette skyldes blant annet at utvalgene er forskjellige. Mens førstnevnte tar for seg de lavere sosiale lag ønsker vi å se på rettshjelpsbehovet hos normalbefolkningen. Det er også en viss forskjell i registreringspraksisen. Eskeland og Finne registrerte problemer som angikk husstanden, men også andre problemer som kom opp under intervjuet. Til sammenligning holder Generell 2001 seg til saker som selve intervjupersonen hadde. Videre registrerte Eskeland og Finne i hovedsak ikke de problemene som var uten grunnlag. Som nevnt i punkt 2.2 over, har vi lagt oss på en annen praksis.

Det er ingen dramatiske uoverensstemmelser i begrepsbruken, eller i registreringspraksisen. Det er likevel slik at det er større likheter mellom utvalgene i Generell 2001 og Haugen og Vigerust enn mellom utvalgene i Generell 2001 og Eskeland og Finne. Dette gjør en sammenligning mellom de to førstnevnte undersøkelser mer fruktbar. Men også en sammenligning med Eskeland og Finne er en indikator for det udekkede rettshjelpsbehovet over tid.

Del 2 - GENERELL 2001

3 Metode og gjennomføring

3.1 Innledning

Målet vårt var å undersøke det udekkede rettshjelpsbehovet i Oslo generelt. Det var også et poeng i seg selv å følge opp Haugen og Vigerust sin undersøkelse fra 1991 for å analysere hvordan rettshjelpsbehovet endrer seg over tid. Haugen og Vigerust hadde også som mål å undersøke rettshjelpsbehovet i normalbefolkningen i sentrale østlandsstrøk. Metodisk sett la vi derfor undersøkelsen relativt tett opp mot denne undersøkelsen.

3.2 Valg av bydeler og husstander

3.2.1 Bydeler

Haugen og Vigerust plukket i 1991 ut fire områder, to i og to utenfor Oslo. Vi valgte fire bydeler kun i Oslo by. Oslo har forandret seg i løpet av de siste 10 årene. Fylket Oslo er i dag større og mer variert enn det byen var i 1991. Per 1. januar 1991 var Oslos befolkning på litt over 460.000, og per 1. januar 2000 var tallet nesten 510.000 personer. Utkantstrøkene i dagens Oslo er derfor relativt like de strøkene som lå rett utenfor Oslo i 1991. Likevel er vårt utvalg noe annerledes enn utvalget til Haugen og Vigerust. De konsentrerte seg om østlandsområdet, men valgte bevisst en jordbrukskommune og en drabantby. Drabantbyen vil ikke skille seg veldig fra våre utkantområder, men jordbrukskommunen vil ikke dekkes av vårt utvalg. Vi sammenlikner oss også av og til bare med de to områdene til Haugen og Vigerust som ligger i Oslo, dette presiseres underveis. Å bare ha områder i Oslo by ga oss også tilgang til gode generelle statistikker å sammenlike vårt utvalg med, samtidig som det var ressursbesparende.

Utvalget er hentet fra fire forskjellige bydeler i Oslo, fordi tidligere undersøkelser har vist at graden av det udekkede rettshjelpsbehovet er forskjellig i forskjellige lag av befolkningen. Ved å velge fire forskjellige bydeler mente vi å få et mer helhetlig bilde av oslobefolkningens udekkede rettshjelpsbehov. Det blir viktig for senere å kunne generalisere fra utvalget til hele Oslos befolkning i undersøkelsen.

Vi valgte bydeler utfra fire forskjellige variabler: bruttolønn, formue, gjeld og utdanning. De fire bydelene utgjorde omtrent det samme gjennomsnittet på disse variablene som hele Oslo¹⁸. To av bydelene lå i utkanten av byen, og to var mer sentrale. En av bydelene slo høyt ut på de valgte økonomiske variablene, én litt over gjennomsnittet, én litt under gjennomsnittet og en var svak økonomisk sett. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av de fire bydelene.

¹⁸ Vi har basert utregningene på Statistisk årbok 2000 for Oslo, med noe mer utfyllende statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

3.2.1.1 Sentrum Øst

Sentrum Øst ligger sentralt i Oslo. Den er tett befolket, og er en av Oslos svakeste bydeler ut fra de økonomiske variablene vi har sett på. Innbyggertallet er i overkant av 20.000¹⁹. Bebyggelsen er stort sett bygårder, mange er relativt forfalne. Det skjer en del oppussning, og det ser ut til at et økende antall studenter bosetter seg her. Innvandrerandelen er Oslos høyeste, totalt 37,4 prosent, andelen ikke-vestlige innvandrere i bydelen er på 30,2 prosent.

3.2.1.2 Bydel Sør

Bydelen ligger sørøst i Oslo. Den ligger helt i utkanten av Oslo, og har spredt befolkning. Den har den laveste befolkningstettheten av de bydelene vi valgte ut. Bydelen har en del blokkbebyggelse, og mye eneboliger. Den består for en stor del av etablerte familier. Befolkningstallet er på litt over 21.000, og er Oslos raskest voksende. Innvandrerandelen er høy, totalt er den på 32,2 prosent, andelen ikke-vestlige er på 26,6 prosent.

3.2.1.3 Bydel Nord

Bydel Nord ligger nord i Oslo og i utkanten av byen. Dette er en bydel med lav befolkningstetthet. Det er mye eneboliger og terrasseleiligheter her. Innbyggertallet er på 14.244. Denne bydelen har svært lav andel innvandrere, totalt 7,6 prosent, og 2,8 prosent fra ikke-vestlige land. I denne bydelen bor det mange godt etablerte familier, en del småbarnsfamilier. Bydelen har et visst forstadspreg.

3.2.1.4 Sentrum Vest

Sentrum Vest ligger sentralt i Oslo, og er den tettest befolkede bydelen i vårt utvalg. Dette var den bydelene som lå høyest på våre økonomiske variabler. Den består av mange nokså fine bygårder, og noen store eneboliger. Innbyggertallet er i overkant av 21.000. Her ligger våre økonomiske variabler en del over gjennomsnittet. Utdanningsnivået er høyt. Andelen innvandrere²⁰ er på 14,6 prosent. Andelen innvandrere fra ikke-vestlige land²¹ er på 4,7 prosent. Dette er mye lavere enn for hele Oslo, der andelen innvandrere totalt er 18,7 prosent, og fra ikke-vestlige land 12,5 prosent.

3.2.1.5 Utgangshypoteser

Ut fra hvordan ressursene var fordelt blant beboerne i bydelene ventet vi å finne det største udekkede rettshjelpsbehovet i Sentrum Øst, fordi denne bydelen scoret lavest på de økonomiske variablene. Vi ventet videre at Bydel Sør hadde et stort behov for rettshjelp, men likevel ikke så stort som i Sentrum Øst. Vi ventet å finne det laveste udekkede rettshjelpsbehovet i Sentrum

¹⁹ Tall fra Statistisk sentralbyrå, for 1999.

²⁰ Personer med to utenlandskfødte foreldre, tall fra Statistisk Sentralbyrå, 1. januar 2000.

²¹ Personer fra innvandrerbefolkningen, jf over, som selv er født, eller har mor eller far som er født i Asia, Afrika, Sør- eller Mellom-Amerika eller Tyrkia.

Vest, fordi her bodde de økonomisk mest ressurssterke. Når det gjaldt Bydel Nord ventet vi å finne et udekket rettshjelpsbehov på et nivå som lå mellom det i Sentrum Vest og i Bydel Sør.

3.2.2 Husstandene

Vi plukket ut 100 husstander i hver bydel. Dette gjorde vi ved å kjøre eller gå omkring i den enkelte bydelen, og tilfeldig plukke ut adresser, og bestemme hvor mange navn vi skulle ha på hver adresse. Vi spredte dem over store deler av bydelen for å få med oss ujevnheter som eventuelt er innad i bydelene ut fra geografisk plassering. Dessuten var vi bevisste på å velge ulike boliger: bygårder med ulik standard, rekkehus, eneboliger, studentboliger, høyblokker etc. Bydelen er et ganske lite geografisk område, og var derfor greit å få et inntrykk av på denne måten. Vi mener derfor å ha fått et relativt godt utsnitt av de forskjellige bydelene.

Etter å ha valgt adresser brukte vi telefonkatalogen til å plukke ut navn. I Sentrum Øst var det mange forfalne bygårder. Det var blant disse mange som ikke hadde navneskilt. Vi mener derfor at vi fikk et bedre og mer tilfeldig utvalg ved å bruke telefonkatalogen enn å plukke adresser fra dører og ringeklokker. Likevel kan vi ha mistet noen av de mest ressursvake, se mer om dette i punkt 3.6 om feilkilder.

3.2.3 Intervjuperson

Vi valgte å foreta utvelgelsen fra telefonkatalogen etter noen kriterier for å få det likest mulig universet vårt.

Ved utvelgelsen av intervjupersoner la vi vekt på å velge omtrent annenhver kvinne og mann, for å få omtrent like stor gruppe av hvert kjønn i utvalget vårt. Vi valgte også bevisst noen intervjupersoner med "ikke-norske" navn, utfra at vi visste andelen innvandrere i de forskjellige bydelene. Sistnevnte var et svært usikkert kriterium for utvelgelse. Til en viss grad vil gruppen innvandrere i en bydel samsvare med de som har "ikke-norske" navn. Dette vil særlige stemme overens med Statistisk sentralbyrå sin definisjon av innvandrere som en som har utenlandske foreldre, og ikke etter personens eget fødeland. Vi valgte omtrent samme andel "ikke-norske" navn fra hver liste med adresser som det prosentvis var innvandrere i hver enkelt bydel.

I husstandene som vi oppsøkte valgte vi å bare forholde oss til én person, intervjupersonen. Hvis det var andre i husstanden som tok opp et problem ble dette ikke registrert. Vi mente at det ble mest presist å bare forholde seg til en intervjuperson. Dette gjelder særlig i forhold til statistikker om personlige økonomiske forhold. Disse opplysningene viser hvem som faller inn under de økonomiske vilkårene for å få fri rettshjelp også uten økonomisk identifisering²². Vi forholder oss derfor gjennom undersøkelsen bare til opplysninger som angår intervjupersonen, og ikke andre i husstanden.

²² Se punkt 7.2 om økonomisk identifisering.

3.3 Den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen

3.3.1 Forberedelsesfasen

Ideen til Rettshjelp 2001 ble unnfanget av medarbeidere på Juss-Buss høsten 2000. En gruppe satte seg sammen og laget en prosjektbeskrivelse²³. Denne dannet grunnlaget for en søknad til Justisdepartementet om midler til undersøkelsen.

Før selve datainnsamlingen ble de utvalgte husstandene kontaktet to ganger gjennom brev²⁴. Det første sendte vi ut cirka fire uker før vi kom, det andre cirka to uker før. Sammen med det første brevet lå en informasjonsbrosjyre om Juss-Buss der vi informerte om hva Juss-Buss kunne hjelpe dem med²⁵. Vi valgte å tilby rettshjelp til intervjupersoner som ønsket det. Dette ble gjort for ikke å etterlate intervjupersonene eller eventuelt andre i husstanden med spørsmål rundt problemer som kom opp under intervjuet. Det kunne også være en gulrot for å delta i undersøkelsen.

Hensikten med brevene var at intervjupersonen skulle vite at vi kom, og få en forståelse for hva vi ville med undersøkelsen. Vi ville få frem at det var viktig for undersøkelsen at de stilte opp, uansett hvor store eller små problemer de hadde, også om de ikke hadde noen problemer. Det var viktig at husstandene raskt fikk vite litt om undersøkelsen, slik at de ikke synes det virket farlig å være med. Vi antok at det største problemet ville være at mange ikke leste brevene de fikk. Dette viste seg også senere å være en riktig antakelse.

Brevene inneholdt hovedsakelig informasjon om hvorfor vi gjennomførte undersøkelsen, hva vi kunne yte av hjelp til husstandene, og mer konkret når vi ville komme og hvordan intervjuet ville foregå. Vi la også vekt på at dette var helt frivillig, og om folk foretrakk det kunne de oppsøke Juss-Buss våre lokaler i Arbins gate. Vi presiserte også at alle opplysninger som kom fram under intervjuet ville anonymiseres. Likevel kan det tenkes at folk unnlot å fortelle oss ting, eller var skeptiske til å slippe oss inn, fordi det innsamlede datamaterialet skulle brukes i en undersøkelse.

3.3.2 Å få kontakt med husstandene

Vi hadde bare noen dager i hver bydel til å få kontakt med de potensielle intervjupersonene. Vi var derfor avhengige av et effektivt opplegg for å nå dem hjemme. Vi trodde det var tilstrekkelig med brevene vi hadde sendt ut der vi hadde skrevet hvilke dager vi skulle være i området, og at vi tok kontakt en gang på dagtid, og en gang på kveldstid.

Det viste seg imidlertid at det var vanskeligere å treffe folk hjemme enn vi trodde. Vi lot derfor intervjuerne ringe på hos husstandene så mange ganger de hadde tid til i løpet av en vakt. Vi

²³ Se vedlegg 1: Prosjektbeskrivelse.

²⁴ Se vedlegg 2: Første brev til husstandene og vedlegg 3: Annet brev til husstandene. Noen av de første brevene som ble sendt kom i retur fra posten med adressat ukjent på stemplet. Dette gjaldt cirka 10 prosent av alle brevene. Da valgte vi ut et tilsvarende antall intervjupersoner i det aktuelle området, slik at tilnærmet 400 personer i Oslo skulle bli kontaktet.

²⁵ Se vedlegg 4: Velkommen til Juss-Buss.

begynte også raskt å ringe til husstandene vi hadde plukket ut for å få avtaler om når vi kunne komme. Dette var ganske effektivt. 40 prosent av intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av avtale²⁶, som enten ble gjort over telefon eller da vi ringte på døra.

3.3.3 Datainnsamlingen

Datainnsamlingen foregikk over tre uker fra slutten av april til midten av mai 2001. Vi konsentrerte oss om én bydel av gangen, og hadde dermed tre til fire dager i hver bydel. Vi hadde to vaktskift hver dag, en fra kl 10.00 - 14.30 og en fra kl 15.30 - 20.00.

Litt i overkant av 20 intervjuere deltok i datainnsamlingen. Alle ble utstyrt med et "intervjokit" med intervjuguider, kart over bydelene, diverse informasjonsbrosjyrer, Juss-Buss' klientskjemaer, sporveiskort, samt identifikasjonspapirer for at intervjupersonene skulle ha tillit til oss. Intervjupersonene jobbet alltid sammen i par. Som regel hadde én jobben som sekretær, og én som intervjuer. Dette for at vi skulle få med oss mest mulig i intervjuet, og gå glipp av færrest mulig opplysninger. Intervjuerne ga uttrykk for at dette var et opplegg som fungerte. Vi satte opp vaktlister med team som gjorde at Juss-Buss medarbeiderne roterte slik at de stort sett jobbet med forskjellige hver gang. Listene satte vi opp ganske tilfeldig. Det eneste vi tok hensyn til var at man ikke skulle være på team med en fra sin egen faggruppe²⁷. Vi så på det som en fordel at intervjuerne hadde kompetanse på flest mulig områder. Det er også mulig at medarbeidere på Juss-Buss tenker litt forskjellig og ser forskjellige problemstillinger i en intervjusituasjon, ut i fra hvilken gruppe de jobber på og hvilket fagfelt de har erfaringer fra.

Vi regnet med at det var større sjanse for å nå folk hjemme om kvelden. Derfor var to intervjueteam var ute på dagtid hver dag, og fire på kveldstid. Vi følte at vi fikk dekket områdene godt på denne måten. Som nevnt oppsøkte teamene hver husstand flere ganger der ingen var hjemme²⁸.

Intervjuene tok alt fra 15 minutter til rundt 2,5 timer. Vanligvis tok de mellom 0,5 og 1 time. De fleste intervjuobjektene ville at vi skulle gjennomføre intervjuet hos dem. Noen få møtte vi på kafé, en del kom til Juss-Buss' kontorer i Vika.

3.3.4 Intervjuguiden

Under intervjuene benyttet vi en intervjuguide²⁹. Den var delt inn i tre deler. Del A innhentet bakgrunnsmateriale om intervjupersonene. Dette gikk på personopplysninger som sivilstatus, utdanning, yrke, statsborgerskap og lignende. Vi spurte også om intervjupersonenes, og eventuelt samboeres eller ektefellers lønn, formue og gjeld. Denne delen var særlig viktig for å regne ut om intervjupersonene falt innenfor de økonomiske vilkårene for å få fri rettshjelp fra det offentlige.

²⁶ Se teksttabell 1: BYDEL - RESPONS

²⁷ Juss-Buss er organisert i fire grupper delt inn etter fagområder. En gruppe jobber sosial-, arbeids- og trygderett, en gruppe med husleie- og gjeldsrett, en med utlendings- og familierett, og en med fengsels- og familierett.

²⁸ Se mer om dette i punkt 3.4: Svarprosenten.

²⁹ Se vedlegg 5: Intervjuguide – Rettshjelp 2001.

Del B var hoveddelen i intervjuguiden, den dreide seg om intervjupersonenes problemer. Først spurte vi intervjupersonene om de hadde noen problemer som de ville ta opp med oss. De problemene som eventuelt kom fram på dette stadiet har vi kalt erkjente problemer. Her tok intervjupersonene opp problemer på egenhånd, uten at vi "fisket" etter dem. Etter dette gikk vi inn på en del områder for å få intervjupersonene til å tenke grundigere gjennom om de hadde noen juridiske problemer. Vi snakket først om intervjupersonenes økonomiske situasjon. Så gikk vi inn på om intervjupersonene hadde noen problemer i forhold til arbeidsplassen, bolig eller fast eiendom, helse, familie eller arv. De problemene som kom fram på dette stadiet har vi kalt ikke-erkjente problemer. Til slutt spurte vi intervjupersonene om det var noen flere problemer som de hadde kommet på under intervjuet. På denne måten håpet vi å få omfattet også de livsområder som eventuelt lå utenfor de temaene vi tok opp spesielt.

Den siste delen, del C, omhandlet tidligere erfaringer med rettshjelpere, og mer hypotetisk om intervjupersonenes holdninger til andre rettshjelpere enn advokat. Vi spurte om intervjupersonene hadde brukt rettshjelpere de siste 10 årene, og eventuelt hvordan denne hjelpen hadde vært. Videre spurte vi om intervjupersonene visste om noen andre rettshjelpere enn advokat, og eventuelt hvordan de stilte seg til å bruke disse. Det var her også spørsmål om intervjupersonene visste om andre steder enn domstolene der man kunne løse juridiske problemer. Til slutt hadde vi et spørsmål om hvor mye kunnskap intervjupersonene hadde om fri rettshjelpsordningen.

De siste spørsmålene i del C er av hypotetisk karakter. Dette gjør at opplysningene som kommer fram kan være noe upresise. Dette var vi klar over når vi laget denne biten, men ville likevel ha det med. Det har vært viktig for oss å prøve å fokusere på hvordan folk stiller seg til andre rettshjelpere enn advokat.

Intervjuguiden vi brukte er svært lik den som ble brukt i Haugen og Vigerust. Denne bygger igjen på intervjuguiden som ble brukt i 1971. Vi tilpasset den til gjeldende rett, og forandret litt på struktur og spørsmål. Vi la også til noen spørsmål på slutten av del C, for å se litt mer på alternative rettshjelpere til advokat. Vi ser i ettertid at vi kanskje var for opptatt av å legge oss tett opptil intervjuguiden fra Haugen og Vigerust. Vi kunne nok ha forbedret den noe. Vi har likevel fått fram den informasjonen vi trengte.

3.3.5 Juss-Buss - opplæring av medarbeiderne

Det var tidlig klart at det var medarbeiderne på Juss-Buss som skulle gjennomføre den praktiske datainnsamlingen. Juss-Buss var villig til å legge ned en del av driften i den perioden undersøkelsen varte. Vi som hadde ansvaret for undersøkelsen var i forberedelsesfasen ansatt på Juss-Buss.

Hovedsakelig fikk medarbeiderne på Juss-Buss opplæring på Juss-Buss sitt rettspolitiske seminar rett før datainnsamlingen skulle finne sted. Der gikk vi igjennom intervjuguiden og diskuterte den. Vi hadde laget en prøvegjennomgang av den på video som vi viste. Medarbeiderne gikk selv igjennom guiden i grupper, der de fikk prøvd seg både som intervjuer og intervjuperson. Dette var nyttig for at de skulle bli kjent med og være noenlunde fortrolig med intervjuguiden når de skulle ut og intervju.

I overkant av 20 av medarbeiderne på Juss-Buss var med på datainnsamlingen. Dette var frivillig for alle. Vi synes at det var viktig at de som skulle være med på intervjuene var engasjerte, og hadde lyst til å delta. Hvis det hadde vært noen form for misstemning blant intervjuerne, var vi redde for at dette kunne slå ut i mindre grundige intervjuer. Vi dro veksel på de erfaringene som ble gjort i Haugen og Vigerust da alle medarbeidere på Juss-Buss måtte være med på undersøkelsen. Den gang viste det seg å være litt problematisk, da noen av medarbeiderne ikke var så motivert for å delta i prosjektet.

3.4 Svarprosenten

3.4.1 Svarprosentens betydning

Svarprosenten vår var relativt lav, på 39,8³⁰. Det er ikke noe problem i seg selv å ha en lav svarprosent. Det blir et problem hvis det viser seg at det er spesielle grupper man ikke har nådd, dvs. at det er systematiske feil i den gruppa som har latt seg intervjuet i forhold til Oslos befolkning totalt. Dette kan slå ut i at vi får for få problemer, for mange problemer, eller feil type problemer.

Haugen og Vigerust hadde en svarprosent på 40 og 31 i de to områdene de undersøkte i Oslo by. På dette punkt et dermed vår svarprosent ganske lik den i byområdene i Haugen og Vigerust.

Teksttabell 1 BYDEL – RESPONS

	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest	Totalt
Ville ikke	24	35	34	43	136
Flyttet/retur	14	13	11	11	49
Ikke hjemme ³¹	21	19	19	10	69
Intervjuet	23	15	23	21	82
Intervju m/avtale	14	18	12	12	56
Forkastet ³²	2	-	-	1	3
Totalt	98	100	99	98	395³³

3.4.2 De vi ikke fikk kontakt med

Mye av grunnen til den lave svarprosenten er at vi rett og slett ikke fikk tak i folk. Vi fikk mange brev i retur, og det var mange som ikke var hjemme de gangene vi ringte på hos dem. Brevene vi fikk i retur var som regel på grunn av at folk hadde flyttet, eller av annen grunn ikke lenger var tilgjengelig på den adressen vi hadde.

12,4 prosent av brevene fikk vi i retur. Personene hadde flyttet, eller vi fikk brevet i retur av andre grunner, en var for eksempel avgått ved døden. 17,4 prosent av personene fikk vi ikke

³⁰ Ikke medregnet de brevene vi fikk i retur.

³¹ De vi aldri fikk kontakt med, de som ikke kunne i perioden, der vi ikke fant ringeklokka, eller som ikke møtte til en avtale vi hadde med dem.

³² Forkastede intervjuguider. Se punkt 3.4.3 nedenfor for forklaring.

³³ Det var 400 i utgangspunktet, men det viste seg at noen av intervjupersonene vi hadde plukket ut bodde i samme husstand. Da valgte vi bare å intervjuet en av personene i husstanden.

kontakt med. De var enten ikke hjemme, vi fant ikke ringeklokka, de kunne ikke i perioden intervjuene pågikk eller de kom ikke til en avtale vi hadde. Felles for disse gruppene er at vi vet ikke om de ville ha latt seg intervjuer hvis de hadde hatt muligheten. Dette vil si at 30 prosent av de 396 husstandene vi tok kontakt med verken avviste oss eller ble intervjuet.

Det er vanskelig å si noe generelt om alle som ikke var hjemme de gangene vi ringte på. Folk kan ha vært bortreist, hatt et aktivt liv, ikke villet åpne døra for fremmede, eller av en annen grunn ikke åpnet døra. Det er ikke sannsynlig at dette er en gruppe med mange felles trekk. Derfor er det ikke sannsynlig at dette har ført til systematiske feil i resultatet.

3.4.3 De som avviste oss

Vi har ingen presise opplysninger om hvorfor folk avviste oss. Vi har likevel et visst inntrykk av det etter å ha snakket med intervjuerne, og selv vært med på intervjuene.

Mange husstander ville ikke være med på undersøkelsen. Den vanligste begrunnelsen var at de mente at de ikke hadde noe å bidra med, de hadde ingen problemer. Dette kan tyde på at vi ikke har vært gode nok til å forklare formålet med undersøkelsen i brevene. Også da vi ringte på og forklarte husstandene at vi var interessert i alle også de uten problemer, var det vanskelig å få folk til å forstå dette. Dette ser ut til å være et typisk problem med slike undersøkelser, Haugen og Vigerust forteller også om dette³⁴. De mener at en avvisning ikke har sammenheng med en husstands rettshjelpsbehov³⁵. Dette vil uansett bare ha betydning for antall erkjente problemer. Så lenge feilkildene er de samme, vil dette heller ikke ha noe å si for rettshjelpsforskningen som sammenligner resultater over tid. Vi har de samme feilkildene som tidligere undersøkelser.

I noen tilfeller var språket et problem. Dette var der ingen i husstanden kunne verken norsk eller engelsk. Det var ikke mange slike tilfeller. Det kan ha ført til at vi har mistet en bestemt gruppe mennesker, de som ikke har noen form for tilknytning til Norge. I kvinneundersøkelsen er det mange i denne gruppen. Vi kan derfor i ettetid se hva slags problemer som er typiske for kvinner i denne gruppen.

Tre intervjuguiden er forkastet i ettetid. Den ene intervjupersonen var diplomat, og ville derfor ikke uttale seg om en rekke ting, og hadde naturlig nok ikke problemer i forhold til norske myndigheter. De to andre forkastede intervjuguidene stammer fra intervju personer som selv ikke kunne norsk, og der andre i familien oversatte. I det ene tilfellet var en svoger av intervjupersonen oversetter. Han tok etter hvert helt over intervjuet, og dermed hadde ikke opplysningene noen interesse for oss. Det andre tilfellet var en ung jente som oversatte for sin mor. Hun hadde såpass dårlige kunnskaper om det vi spurte om at intervjuerne etterhvert skjønte at det ble svært upresise både spørsmål og svar. Den første forkastede intervjuguiden er så spesiell at det ikke kan sies å medføre systematiske feil. De to neste tilhører samme gruppe som dem som er nevnt i avsnittet ovenfor.

I forkant av undersøkelsen hadde vi sendt alle husstandene en informasjonsbrosjyre om Juss-Buss og hvilke type saker Juss-Buss vanligvis bisto med hjelp i. Vi understreket at vi kunne hjelpe i andre saker enn dette også. Likevel kan dette ha blitt misforstått til at vi ikke var

³⁴ Se Haugen og Vigerust s 21.

³⁵ Se Haugen og Vigerust s 22.

interessert i alle typer saker av folk som ikke leste all informasjonen. Intervjuerne hadde imidlertid ikke inntrykk av at dette har vært et problem.

Det er også mulig at Juss-Buss ikke har den samme tilliten hos alle som vi forsøkte å komme i kontakt med, og at noen kan ha avvist oss av den grunn. Det fremgikk dessuten av informasjonsbrosjyren at vi var jusstudenter, noe som kan ha ført til en større skepsis. Intervjuerne kan ha blitt sett på som for unge og uerfarne til å kunne hjelpe intervjupersonen.

3.5 En beskrivelse av utvalget

3.5.1 Intervjupersoner og bydeler

Undersøkelsesenheten i Rettshjelp 2001 er en enkeltperson. Dette er forskjellig fra tidligere undersøkelser. Som nevnt i punkt 3.1.4, valgte vi enkeltpersoner fordi det da ble lettere å kontrollere utvalget i forhold til Oslos befolkning. For å være sikre på at vi kunne foreta en generalisering av utvalget var vi avhengige av å kunne kontrollere utvalget opp mot Oslos befolkning på flere forskjellige variabler. Offentlig statistikk i forhold til mange av disse variablene er kun tilgjengelig på personnivå, ikke på husstands nivå.

For å kunne sammenligne resultater fra den generelle delen av undersøkelsen med den spesielle delen, var det også hensiktsmessig å bruke enkeltpersonen som undersøkelsesenheter. Den spesielle delen av undersøkelsen konsentrerte seg om innvandrerkvinner, og hadde følgelig enkeltpersonen som undersøkelsesenheter. Se mer om dette i del tre av undersøkelsen.

I en del tilfeller er det imidlertid hensiktsmessig å bruke husstanden som enhet. Økonomiske anliggender angår for eksempel som regel hele husstanden. Dette gjelder også problemer i forhold til husleie eller fast eiendom, og opprettelsen av en samboerkontrakt. Også når vi skal sammenligne vårt utvalg med Haugen og Vigerust sitt, vil vi måtte gå ut ifra husstanden. Vi regner derfor om til husstander på steder der vi synes det er den mest naturlige undersøkelsesenheten. Vi tar da utgangspunkt i hvor stor andel av utvalget som ikke bor alene, og hvor mange problemer som angår husstanden, og hvor mange problemer som bare angår selve intervjupersonen. Ved så å finne frekvensen for problemer som bare angår intervjupersonen, og legge det til for hver ekstra person i husstanden, kan vi regne ut hvor mange problemer husstanden har. Vi vil i hvert enkelt tilfelle forklare hvordan dette er regnet ut.

Vi nøyer oss her med å beskrive bydelene, og likheter og forskjeller mellom dem³⁶. Vi går altså ikke nøyere inn på intervjupersonene her.

3.5.1.1 Sentrum Øst

Sentrum Øst ligger sentralt i Oslo. Utvalget i bydelen er ungt, og har en overrepresentasjon av menn. Det er mange ugifte i Sentrum Øst. Utdanningsnivået er relativt lavt i forhold til utvalget generelt. Det bor mange her som har et annet fødeland enn Norge. Disse er født i både "vestlige"³⁷ og "ikke-vestlige"³⁸ land. Utvalget i bydelen har en overrepresentasjon av såkalte

³⁶ Se vedlegg 7: tabeller 1 til 15.

³⁷ Vestlige: Finland, Italia, Nederland, Polen, Tyskland, USA og Island.

arbeidere, dvs. ansatte i lavtlønnsyrker. Over 60 prosent av utvalget i denne bydelen har negativ formue. Det er ingen i dette utvalget som har en nettoformue på over 500 000. Det er svært mange som eier boligen sin i denne bydelen, det er stort sett leiligheter. Over 60 prosent i utvalget har også hele formuen plassert i boligen. Det er en overrepresentasjon av mennesker med formue som ikke er plassert i bolig i denne bydelen. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt lave formuer i bydelen. Utvalget har generelt ganske høy gjeld i denne bydelen.

3.5.1.2 Bydel Sør

Bydelen ligger i utkanten av Oslo by. I Bydel Sør er det mange gifte og få samboere i forhold til i de andre bydelene. En stor andel av utvalget var kvinner, 66 prosent. I utvalget er det svært mange som har et "ikke-vestlig" fødeland. Utvalget i denne bydelen har det laveste utdanningsnivået av de fire bydelene. Utvalget i denne bydelen har relativt liten formue, likevel noe mer enn i Sentrum Øst. Over 55 prosent av utvalget har hele formuen plassert i boligen sin. Svært få har bare formue som ikke er plassert i bolig. I underkant av 50 prosent av utvalget bor i eneboliger. Dette kan tyde på at det er mange nyetablerte familier i bydelen, uten at de har veldig god økonomi. Lønnsnivået i utvalget noe lavt, nesten 50 prosent av utvalget har en bruttoinntekt på mellom 200 000 og 300 000 kr.

3.5.1.3 Bydel Nord

Bydelen ligger i utkanten av Oslo. Utvalget i Bydel Nord er det mest "etablerte" av de fire bydelene. Over halvparten er gift, og ingen er separert eller skilt. Utvalget i denne bydelen har den høyeste alderen av alle, cirka 30 prosent er over 60 år. Det er svært få mennesker med annet fødeland enn Norge i bydelen, dette gjelder både for vestlige og ikke-vestlige fødeland. Det er mange i denne bydelen som eier boligen de bor i, enebolig eller leilighet. De fleste i dette utvalget (over 60 prosent) har formue som delvis er plassert i bolig. Utvalget i denne bydelen har høyest formue av alle bydelene. Litt over 35 prosent har negativ formue, noe som er lavere enn i de andre tre bydelene. Det er mange pensjonister og trygdede i utvalget, over 30 prosent. Det er få med lav lønn i utvalget.

3.5.1.4 Sentrum Vest

Sentrum Vest er sentralt plassert i Oslo. Det er mange samboere og ugifte i bydelen. Utvalget i bydelen er ungt, 60 prosent er under 40 år. Det er få med ikke-vestlig fødeland i utvalget, og relativt mange utlendinger med vestlig fødeland. Det er en overrepresentasjon av folk med høy utdanning i utvalget, over 80 prosent. Det er mange høyere funksjonærer i utvalget, 66 prosent. Det er også flest i denne bydelen som tjener over 300 000 kr, 53 prosent. Det er mange med negativ formue i bydelen, men generelt har ikke utvalget høy gjeld. Det er også mange som bare har formue som ikke er plassert i bolig. Mange i bydelen er leietakere, over 40 prosent.

3.5.1.5 Likheter og ulikheter

Vi ser at det er en del likheter mellom bydelene som ligger i sentrum. Dette gjelder for eksempel sivilstand, alder, andel vestlige innvandrere og til en viss grad type bolig. Når det gjelder sivilstatus og type bolig er det også likheter mellom Bydel Sør og Bydel Nord også. I forhold til

³⁸ Ikke-vestlige: Chile, Filippinene, Iran, Libanon, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam.

noen andre variabler ser vi derimot et annet mønster. For variablene utdanning, yrke (høyere funksjonær, lavere funksjonær, og arbeider) og til en viss grad for nettoformue og inntekt ser vi at Sentrum Øst gjennomgående har lave verdier, og at det er en gradvis økning gjennom Bydel Sør og så til Bydel Nord og Sentrum Vest som har høye verdier på de nevnte variablene. Også for andel ikke-vestlige innvandrere ser vi at dette øker fra å være få i Bydel Nord og Sentrum Vest, og mange i Sentrum Øst og Bydel Sør.

3.5.2 Er undersøkelsen representativ?

3.5.2.1 Kan vi generalisere fra vårt utvalg?

Vi har gjennom Generell 2001 funnet ut noe om rettshjelpsbehovet i de 138 husstandene som vi intervjuet. Vi er imidlertid interessert i å se på det generelle rettshjelpsbehovet i Oslo. Vi har valgt ut vårt utvalg i to omganger. Vi valgte ut 4 bydeler, så plukket vi ut 100 husstander i hver av disse bydelene.

Bydelene ble plukket ut for å finne et utvalg som utgjorde et gjennomsnitt av Oslo, ut fra 4 valgte variabler³⁹. Vi gjorde dette for å få en spredning av bydelene på de økonomiske variablene, men også for å få en geografisk spredning. Det var viktig for oss at de fire bydelene til sammen kunne være representative for hele Oslo by. Vi valgte variabler som var relevante i forhold til om man kommer inn under de økonomiske vilkårene for å få fri rettshjelp. Vi mente at det var viktigst å få et gjennomsnitt av Oslo i utvalget, i forhold til disse vilkårene, for så å kunne generalisere slutningene om hvem i vårt utvalg som kan få subsidiert rettshjelp, til hvem i Oslo som kunne få subsidiert rettshjelp. Vi går også ut fra at disse økonomiske variablene sier noe om befolkningens generelle livssituasjon, fordi de viser hvor økonomisk ressurssterke folk er. Dermed vil de også få betydning for hva slags problemer utvalget har.

Også utvelgelsen av husstander har vært delvis skjønnsmessig. Områdene vi skulle velge husstander fra var relativt små. Vi hadde også en viss kjennskap til dem fra før av. Dette gjorde at vi valgte å gå og kjøre omkring i områdene for å velge ut adresser. På denne måten håpet vi å få et representativt utvalg fra de forskjellige bydelene. Etter å ha valgt adresser brukte vi telefonkatalogen til å velge ut navn på intervjupersoner. Dette gjorde vi helt tilfeldig, uten noe system⁴⁰. Antall navn på en adresse varierte fra ett til langt over tjue, avhengig av størrelsen på boligkomplekset. Vi mente at det var bedre å plukke tilfeldig fra adresselistene enn å ha et system for utvelgelsen, ettersom et system ikke ville ha klart å få god nok spredning av utvalget på slike lister.

3.5.3 Er utvalget likt universet?⁴¹

Vi går nå nærmere inn på i hvilken grad vårt utvalg er representativt for hele universet⁴² ut fra kriteriene kjønn, sivilstand, alder, andel innvandrere, utdanning, bruttoformue, gjeld og bruttoinntekt⁴³.

³⁹ Se punkt 3.2.1: Metode.

⁴⁰ Se likevel metode: punkt 3.2.2.

⁴¹ Se "Feilkilder", punkt 3.5 for forklaringer.

⁴² Hele Oslos befolkning. Data er for det meste hentet fra Statistisk årbok for Oslo 2000, utgitt av Oslo kommunes Byrådsavdeling for finans.

⁴³ Se også punkt 3.5: En beskrivelse av utvalget.

3.5.3.1 Kjønn og sivilstatus

I vårt utvalg er andelen menn 50,7 prosent og andelen kvinner 49,3 prosent⁴⁴. I hele Oslo er andelen menn 48,3 prosent og kvinner 51,7 prosent⁴⁵. Vi har altså litt mindre andel kvinner enn det er i Oslo. Dette er likevel så små marginer at det ikke vil ha så stor betydning.

Teksttabell 2 SIVILSTATUS – UTVALGET/OSLO⁴⁶

	Ugift	Gift	Tidligere gift	Sum
Utvalget	45.3	34.3	20.4	100.0
Oslo	35.2	38.3	26.4	99.9

Vi har en noe større andel ugifte enn det ellers er i Oslo. Vi har også noe mindre av tidligere gifte, og litt færre gifte. Statistisk sentralbyrå har tall på samboere med barn⁴⁷. Her går det frem at 11,8 prosent av Oslos befolkning lever i samboerforhold med barn. Andelen samboere i vårt utvalg var 19,7 prosent⁴⁸, 45 prosent av disse forsørget et eller flere barn. Ved å sammenholde disse tallene ser det ut til at Generell 2001 har omtrent lik andel enslige, samboende og gifte som Oslo by. Vi har dermed noen forskjeller mellom utvalget og hele Oslo by i forhold til sivilstatus, men de er imidlertid ikke så store at det er noe problem for generaliseringen.

3.5.3.2 Alder

Gjennomsnittsalderen i Oslo er 46,3 år⁴⁹. I vårt utvalg er det 44,1 år. Vi har altså noe flere yngre i vårt utvalg, uten at forskjellen er veldig stor.

3.5.3.3 Andel innvandrere

Vi har dessverre ikke tall som er helt sammenliknbare når det gjelder innvandrere. Vi foretar likevel en sammenlikning på bakgrunn av de tallene vi har, for å gi en pekepinn om hvordan utvalget passer med universet.

Statistisk sentralbyrå sin definisjon av innvandrere er mennesker som har to utenlandskfødte foreldre. Vi har registrert hvor menneskene i utvalget er født. Ifølge Statistisk sentralbyrå er det 6,2 prosent vestlige innvandrere og 12,5 prosent ikke-vestlige innvandrere i Oslo⁵⁰. Vi har registrert 7,2 prosent vestlige og 7,2 prosent ikke-vestlige innvandrere i vårt utvalg⁵¹. I statistisk

⁴⁴ Se vedlegg 7, tabell 1: KJØNN - BYDEL

⁴⁵ Jf. Statistisk årbok for Oslo tabell 2.11, side 44.

⁴⁶ Statistisk årbok for Oslo har en mindre nyansert inndeling av sivilstatus enn det vi tidligere har brukt. Derfor har vi måttet slå sammen ugifte og samboere, gifte og partnere, skilte og separerte og enke/enkemenn.

⁴⁷ Se Statistisk Sentralbyrå sine hjemmesider på Internett: Familie, tabell 3: Personer, etter familietype. 1. januar 2000.

⁴⁸ Se vedlegg 7, tabell 2: SIVILSTAND - BYDEL

⁴⁹ Jf. Statistisk Sentralbyrå.

⁵⁰ Se Aktuell befolkningsstatistikk nr. 13/2000, tabell 16 med fotnoter.

⁵¹ Se vedlegg 7, tabell 3: FØDELAND - BYDEL

årbok for Oslo går det fram at det bor 9,5 prosent utenlandske statsborgere i Oslo⁵². Vårt tilsvarende tall er 5 prosent⁵³.

At Statistisk sentralbyrå har en høyere andel innvandrere enn det er i utvalget er ikke overraskende. Statistisk sentralbyrå har en videre definisjon av innvandrere, og vil dermed få med en større gruppe. Vi har en noe lavere andel utenlandske statsborgere enn det er i Oslo. Vi mener at folks kulturelle bakgrunn vil ha mer å si enn hvilket statsborgerskap de har. Derfor er dette trolig ikke en veldig viktig skjevhet. På den annen side kan statsborgerskapet si noe om en persons tilhørighet og botid i landet. Det å skifte statsborgerskap sier noe om et ønske om integrasjon samt at personen har oppholdet seg i landet en tid. De med lang oppholdstid i Norge vet trolig mer om det norske samfunn og har dermed lettere for å orientere seg. Det er vanskelig å si noe presist om hvordan de nevnte forhold slår ut hos den enkelte innvandrere. Vi mener likevel at dette viser en skjevhet i utvalget.

3.5.3.4 Utdanning

Teksttabell 3 UTDANNING – BYDEL, prosent

	Grunnskole	VGS	Høyskole/Univ	Sum
Utvalget	5.9	28.7	65.4	100.0
Oslo	18.8	47.4	33.7	99.9

Vi ser at vi har en del høyere nivå på utdanningen til utvalget enn det er for hele Oslo. Vi har få med utdanning fra grunnskolen og fra videregående, i forhold til de samme tallene for Oslo. Dermed har vi en svært høy andel som har høyere utdanning. Dette kan få utslag i resultatene, i den retning at vårt utvalg er mer resurssterke enn det som er tilfellet for Oslo generelt.

3.5.3.5 Økonomiske forhold: Bruttoformue, gjeld og bruttoinntekt⁵⁴

Teksttabell 4 ØKONOMISKE VARIABLER

	Bruttoformue	Gjeld	Bruttoinntekt
Utvalget	275 500	291 000	267 500
Oslo	463 000	275 500	266 500

Vårt utvalg er svært likt Oslo som helhet på variablene gjeld og bruttoinntekt. Når det gjelder bruttoformue er det en relativt stor forskjell mellom utvalget og hele Oslo. Her er det imidlertid utregningen av formue for utvalget svært usikker. Gjennomsnittlig formue for Oslo uten de fire bydelene med høyest formue 326 000 kr⁵⁵. Vi ser da at forskjellen mellom utvalget og hele Oslo synker betraktelig. Vi mener derfor at forskjellene mellom utvalget og universet i forhold til de økonomiske variablene ikke får så stort utslag. En konsekvens av denne skjevheten kan være at Generell 2001 har registrert et noe høyt udekket rettshjelpsbehov enn det som er tilfellet for Oslo. Det som støtter en slik antagelse er at de med høy formue kan betale sin rettshjelp selv, og da ikke har et udekket behov. På den annen side ser vi at det registrerte rettshjelpsbehovet er på

⁵² Tabell 13.5 i Statistisk årbok for Oslo, side 306.

⁵³ Se vedlegg 7, tabell 4: STATSBOGERSKAP - BYDEL

⁵⁴ Tall hentet fra Statistisk sentralbyrå, gjelder for 1999.

⁵⁵ Bygdøy/ Frogner, Vindern, Ullern og Sentrum har gjennomsnittlige formuer som er svært mye høyere enn alle de andre bydelene.

et minimum av andre årsaker. Dessuten vet vi at det en kun noen få i Norge med svært store formuer, mange av disse er bosatt nettopp i Oslo og er med på å trekke opp formuesgjennomsnittet.

3.6 Feilkilder

3.6.1 Utvalgsfaktorer

3.6.1.1 Utdanning

Andelen med høy utdanning i vårt utvalg er svært høy. Det er høyest i Sentrum Vest der andelen høyt utdannede er meget høy sett i forhold til resten av Oslo. Det kan ha vært tilfeller av at intervjuerne registrerte en nåværende studiesituasjon som avsluttet utdanning. Intervjupersonen har for eksempel vært student ved universitetet, og dermed blitt registrert som en som har høyere utdanning. Dette kan ha vært en medvirkende årsak til at andelen i vårt utvalg med høyere utdanning er høyere enn det er i resten av Oslo.

En annen grunn til at vårt utvalg har svært høy utdanning kan være at det var flere i denne gruppen som ville la seg intervju. De med høyere utdanning kan ha hatt bedre forutsetning for å sette en slik undersøkelse inn i en større sammenheng, og dermed synes at det var interessant å være med.

Alder kan også ha hatt en betydning i forhold til det høye utdanningsnivået. Gjennomsnittsalderen for folk over 20 år i Oslo er 46,3 år, i vårt utvalg var det 44,1 år der hele utvalget er over 20 år. Dermed er vår alderssammensetning litt skjev. Noe av skjevheten i utdanning kan forklares med at vi har et noe yngre utvalg enn gjennomsnittet av Oslos befolkning. Det har blitt vanligere å ta høyere utdanning de siste tiårene. Likevel er ikke alderssammensetningen mye lavere enn snittet i Oslo. Derfor vil dette bare forklare en liten del av skjevheten.

3.6.1.2 Alder

Gjennomsnittlig alder i vårt utvalg er noe lavere enn det er for Oslo generelt. Dette kan være fordi eldre er mer skeptiske til å åpne døra for fremmede enn det yngre mennesker er. Aldersforskjellen kan, som nevnt over, også ha en sammenheng med utdanning. Yngre mennesker har gjerne høyere utdanning enn det eldre har.

3.6.1.3 Yrke

Bare to i vårt utvalg har oppgitt at de er selvstendig næringsdrivende⁵⁶. Vi antar at det reelle tallet er høyere. Det var intervjupersoner som oppga at de hadde inntekt fra arbeid, som senere i intervjuet viste seg å være selvstendig næringsdrivende. Det virker sannsynlig at det er flere som er selvstendig næringsdrivende enn de som har oppgitt å være det. Disse har oppgitt at de har inntekt gjennom arbeid i stedet. Vi ser ikke dette som noe stort problem, da dette ikke medfører noe skille i forhold til om man får fri rettshjelp.

⁵⁶ Se vedlegg 7, tabell 5 YRKE - BYDEL

Det var relativt mange arbeidere i Sentrum Øst (16,2 prosent). NSB eier noen boliger i denne bydelen som leies ut til deres ansatte. Det viste seg at vi hadde plukket ut noen av disse boligene i vårt utvalg. To personer i vårt utvalg i denne bydelen er lokomotivførere. Andelen arbeidere kan derfor være noe høyere enn i bydelen ellers.

3.6.1.4 Telefonkatalogen

Vi brukte telefonkatalogen til å plukke ut intervjupersoner fra adresser som vi hadde samlet inn. Dette har ført til at vi ikke har nådd de som ikke har telefon. Dette får betydning for to grupper: Telenor foretar en kredittvurdering av sine abonnenter opp mot sine betalingsregistre. Folk med betalingsanmerkninger får ikke telefon. Dermed kan det hende at vi ikke har nådd ut til de mest ressursvake, eller de med betalingsanmerkninger. Den andre gruppen vi ikke nådde er de med hemmelig telefonnummer. Dette kan være både ressursvake og ressurssterke. Årsaker til at noen anskaffer seg hemmelig nummer kan være frykt for vold eller forfølgelse, at man er kjendis e.l. Andre igjen er ikke registrert i telefonkatalogen, noe som også har gjort at vi ikke har nådd dem. Det finnes ifølge Telenor ikke tall på hvor mange dette er i Oslo.

Det er nå cirka 225 000 forskjellige telefonabonnenter i Oslo. Antallet husstander i Oslo er på cirka 228 000. Telenor mener at det er svært få som ikke er tilknyttet et telefonabonnement på en eller annen måte i Oslo. Våre inntrykk er da også at det er svært vanlig å ha telefon i Oslo. Likevel kan vi ha fått en liten systematisk utvalgsfeil i utvalget vårt på grunn av dette, ved at det er de mest ressursvake som ikke har telefon. Ved å bare bruke opplysningen på nettet, som i hovedsak består av Telenor-abonnenter, har vi ikke fanget opp de med andre telefonoperatører. Det likevel slik at de forskjellige operatørers abonnentmasse er nokså lik når det gjelder privatkundemarkedet, da ikke i størrelse, men i sammensetning.

3.6.2 Datainnsamlingen

3.6.2.1 Å få til intervjuer

Vi var tre til fire dager i hver bydel før vi gikk videre til neste bydel. Vi åpnet likevel for å gjøre avtaler med intervjupersoner i en bydel vi var ferdige med. Dette var naturlig fordi vi hadde tilbudt mange å være med på undersøkelsen og ønsket derfor å være fleksible i forhold til tidspunkt for intervjuet. Dette gjorde at vi kunne være mer fleksible i forhold til intervjuavtaler i de første bydelene. Vi hadde ikke mulighet til å gå noe særlig utover de tre ukene som vi brukte til datainnsamling. Derfor hadde vi for eksempel bare mulighet til å lage avtale i tre dager framover i den siste bydelen, mens vi i den første i utgangspunktet kunne avtale for to uker framover. Vi begrenset dette likevel kraftig, ved at vi stort sett bare var i en bydel av gangen, og sluttet å ringe for å lage avtaler når vi ikke hadde mulighet til å gjennomføre dem i den fastsatte perioden.

Ideelt sett skulle fordelingen på intervjuer i bydelene være 25 prosent på hver. At vi kan ha gitt dem forskjellig mulighet for å bli intervjuet kan ha innvirket på dette. Den høyeste andelen av intervjuede personer fikk vi også i den første bydelen vi var i, Sentrum Øst. Der fikk vi 26,8 prosent av intervjupersonene. Det laveste antallet fikk vi i den andre og fjerde bydelen vi var i. Andelene av de totale intervjuene på begge steder var 23,9 prosent. Dette viser at intervjuene var ganske likt fordelt på de fire bydelene.

Vi så etterhvert at vi kom til å få rundt 35 intervjuer i hver bydel. Derfor jobbet vi også mot at vi skulle få tilnærmet dette i alle bydeler. Den siste uka var vi bevisste på denne utjevningen.

3.6.2.2 Intervjuerne

Intervjuerne kunne bli lei av å gå rundt på vakt når ingen var hjemme. Vaktene var på 4 ½ time, og når det gikk svært lang tid før man fikk et intervju eller i det hele tatt fikk kontakt med noen kunne innsatsen være litt mindre på slutten av vekten. De intervjuerne som har sagt at dette var tilfellet sier imidlertid at dette ikke gikk utover intervjuene hvis de fikk noen på slutten. Det førte med seg litt tiltaksløshet mens de gikk omkring, og intervjuerne satte seg for eksempel på cafe en stund før de orket å fortsette. Dette kan også ha sammenheng med at det var dårlig vær med regn og kulde, særlig den andre uka av intervjuperioden.

3.6.2.3 Intervjuguiden

Intervjuguiden la opp til en uformell samtalt rundt noen temaer. Vi spurte intervjupersonen først om de hadde noen problemer, så snakket vi om områdene økonomi, arbeid, bolig/fast eiendom, helse, familie/arv, og endelig om det hadde dukket opp noe mer underveis. Den samme metoden har vært brukt i de tidligere undersøkelsene, og bygger på en teori om at disse livsområdene fanger opp rettsområder som folk til vanlig har problemer i forhold til. Det er likevel mange områder vi ikke var innom, og det kan ha medført at vi har gått glipp av noen problemer.

Del A – Bakgrunnsinformasjon

Det viste seg i ettertid at det var svært ujevn praksis på utfylling av intervjuguiden i forhold til formue. Svært mange intervjupersoner hadde hele eller deler av formuen plassert i bolig. De fleste viste seg å ha fylt ut boligens markedsverdi, og ikke likningsverdi som er det relevante for oss. Skattedirektoratet oppga som tommelfingerregel at likningsverdi er 1/6 av markedsverdien. Dette har vi fulgt der markedsverdien var oppgitt. Dette medfører imidlertid en ganske stor feilmargin i forhold til formue. Dette har imidlertid ikke noe å si i forhold til om intervjupersonen får fri rettshjelp, ettersom boligen blir holdt utenfor ved vurderingen om personen oppfyller de økonomiske kravene til å få fri rettshjelp⁵⁷

Der var også noe usikkerhet i forhold til hva slags type bolig intervjupersonen hadde. Mange visste ikke forskjell på de ulike typene bolig som var listet opp i intervjuguiden⁵⁸. I de fleste tilfeller visste riktignok intervjupersonene selv hva slags bolig hun/han hadde.

Del B – Intervjupersonens problemer

Flere intervjuere har uttrykt usikkerhet i forhold til skillet mellom erkjente og ikke-erkjente problemer. Det har også vært usikkerhet omkring hvor mye man skulle fiske etter de ikke-erkjente problemene. Vi ga beskjed om at de skulle fiske så mye som mulig under de ikke-erkjente problemene. Noen syntes naturlig nok at det var vanskelig å fiske på områder de ikke kunne noe om.

⁵⁷ Se punkt 4.4.2.2 for de økonomiske vilkårene i loven.

⁵⁸ Se vedlegg 5: Intervjuguide – Rettshjelp 2001.

Intervjuerne synes også det var vanskelig å definere om en situasjon var problematisk for intervjupersonen. Det var likevel viktig å skrive ned det intervjupersonen tok opp, for senere å undersøke om det var et juridiske problem eller ikke⁵⁹. Det kunne være vanskelig å få intervjupersonen til å være utfyllende og presise om problemsituasjonen. De kunne fortelle om et problemområde, uten å være villige til å gå nærmere inn på hva det gjaldt. Dette er som regel registrert som et problem, men uten å gå nærmere inn på problembelastning og grunnlag. Det var naturlig enklest å skrive utfyllende om problemer som intervjupersonen ville ha hjelp fra Juss-Buss til å løse. Dette var også det viktigste for oss, siden dette utgjør det udekkede rettshjelpsbehovet. Vi antar derfor at vi har tilstrekkelig presise opplysninger på de problemene som vi faktisk forsker på.

Det kunne også være vanskelig å vite om problemet var relatert til intervjupersonen, eller noen andre i husstanden eller den nærmeste familie. Dette har imidlertid som regel kommet fram i intervjuet utfra sammenhengen. Det kan likevel ha ført til noen feilregistreringer.

Det var lagt opp til at intervjueren først skulle få frem problemstillingen, deretter om intervjupersonen fikk noe hjelp til å løse problemet, og til slutt om han/hun trodde noe kunne gjøres for å løse problemet. Dette kan ofte ha gått litt inn i hverandre, med den konsekvens at noe kan ha blitt utelatt. Dette har vi inntrykk av at gjelder særlig i forhold til hva intervjupersonen ønsket å gjøre med problemet. Dette kan igjen ha ført til at Juss-Buss har unnlatt å ta inn problemer som burde ha blitt tatt inn, problemene har blitt hengende i "løse luften". Dermed har det registrerte udekkede rettshjelpsbehovet blitt mindre enn det egentlig er.

Del C – Erfaring med advokater

I en del tilfeller ble ikke hele del C fylt ut der intervjupersonen ikke hadde problemer. Intervjueren spurte ikke om intervjupersonen hadde vært i kontakt med rettshjelper i det hele tatt det siste 10 årene, eller var ikke nøye nok med å spørre om erfaring med rettshjelper i forhold til alle spørsmålene. Intervjuguiden hadde en svakhet i ved at den ikke automatisk førte til at intervjueren skulle spørre om intervjupersonen om hun/han hadde hatt rettshjelper på alle problemene som kom fram. Der det har vært usikkerhet rundt dette, har vi i ettertid snakket med intervjuerne, og fått svar på det meste. Noen av opplysningene rundt dette er nok likevel mindre presise enn de kunne vært.

Noen av intervjuerne mente at intervjupersonene ikke visste hva det innebar å få hjelp av de forskjellige instansene vi ramset opp⁶⁰. De svarte at de ville ha hjelp av alle, men visste kanskje ikke hva dette innebar.

Få visste noe særlig om hva Konfliktrådet var før vi fortalte dem det. Vi spurte først om de visste hva det var, så fortalte vi dem litt om det⁶¹. Dette kan ha ført til at de hadde Konfliktrådet langt fremme i tankene under neste spørsmål da vi spurte hvem de kunne tenke seg å få rettshjelp av. Dette kan ha ført til at Konfliktrådet er overrepresentert i svarene.

⁵⁹ Se definisjon i punkt 2.2.

⁶⁰ Se vedlegg 5: Intervjuguide – Rettshjelp 2001: Spørsmål C (2) f) Kunne du tenke deg å bli hjulpet av noen av disse dersom du fikk et juridisk problem? Det offentlige, advokat, juridiske studenter, Konfliktrådet eller andre.

⁶¹ Se vedlegg 5: Intervjuguide – Rettshjelp 200: spørsmål C (2) e).

3.6.2.4 Intervjuene

Noen intervjupersoner virket som om de synes at det var et skår i deres stolthet å ha problemer. Flere av intervjuerne hadde inntrykk av at enkelte intervjupersoner raskt avfeide å ha noen problemer, uten at dette syntes vel gjennomtenkt. Dette var et inntrykk vi særlig hadde i forhold til en del innvandrere. Mange i denne gruppen ga inntrykk av at det var få problemer, og om de hadde noen ordnet de opp i det selv. Dette kan ha ført til at vi "mistet" flere saker i den ovennevnte gruppen enn hva som var tilfellet for resten av utvalget. Det kan også ha vært en medvirkende årsak til at det var relativt sett færre innvandrere som i det halt tatt deltok i undersøkelsen. Andre kan ha vegret seg mot å ta opp et problem fordi det ville innebære en konfliktopptrapping, enten personlig for intervjupersonen eller faktisk i forhold til en motpart. Man kan lett tenke seg dette i forhold til familiesaker, men er også mulig på andre rettsområder. Det kan også være intervjupersoner som har glemt å oppgi problemer, og som ikke har ringt i ettertid hvis de har kommet på dem. Det innebærer en viss innsats fra intervjupersonens side å faktisk ringe oss tilbake hvis hun/han skulle komme på noe i ettertid. Vi regner derfor med at dette har skjedd i få tilfeller, uten at vi kan tallfeste dette. Det var to intervjupersoner som i ettertid ringte oss tilbake med saker som de ville ta opp med oss.

Det er en del juridiske problemer i intervjuguidene som ikke er tatt inn av Juss-Buss, selv om det er et rettshjelpsbehov tilstede, slik vi har definert det. Det er flere grunner til at disse problemene ikke ble tatt inn⁶². I ettertid ser vi at noe av grunnen nok er dårlig opplæring av intervjuerne. De fikk ikke grundig nok beskjed om at alt måtte tas inn som saker til Juss-Buss, hvis det gjaldt en problematisk situasjon for intervjupersonene, som de ville ha hjelp til av Juss-Buss, og som Juss-Buss kunne hjelpe dem med. Det har vist seg at det har vært problemer som har vært tatt opp under intervjuet, senere har blitt "glemt". Det vil si at intervjueren har glemt å spørre om intervjupersonen ville at Juss-Buss skulle ta saken, eller at de har diskutert saken uten at det har vært noen konkret konklusjon på hvordan intervjupersonen skal forholde seg videre. Dette kan ha resultert i at vi har registrert et noe lavere udekket rettshjelpsbehov enn det faktisk var.

Problembelastningen⁶³ som er registrert hos den enkelte er trolig også et minimum av hva den faktisk var. For noen av intervjupersonene kunne hele intervjusituasjonen fortone seg som fremmed, det samme kunne gjelde de ord og termer som ble brukt under intervjuet. I tillegg kommer det faktum at de fleste intervjuerne har den samme bakgrunn i forhold til utdanning og sosial tilhørighet. Alt dette kan ha skapt problemer når det gjelder registreringen av den velferdsmessige betydningen av hver enkelt sak⁶⁴. Intervjupersoner med lik bakgrunn som intervjuerne kunne enklere kommunisere med intervjuerne. De resurssvake kunne ha større problemer med å nå fram med sine problemer, på grunn av de nevnte kommunikasjonsbarrierene. Mindre innsikt i egen situasjon og samfunnet generelt, gjør det vanskeligere å formulere krav, og problemet blir i større grad formulert som et generelt spørsmål. Følgende av dette i Generell 2001 blir at saker som kunne vært oppfattet som et krav gjerne blir oppfattet som et informasjonsspørsmål. Og når denne type spørsmål alltid blir betegnet som saker med liten velferdsmessig betydning, kan de resurssvake få en lavere problembelastning enn de reelt sett har. Mye av den samme argumentasjonen kan brukes i

⁶² Se punkt 4.1.3: Det udekkede rettshjelpsbehovet.

⁶³ Se punkt 4.1.2.3: Problembelastning.

⁶⁴ Se punkt 4.2.4 for definisjon av velferdsmessig betydning.

forhold til registreringen av et juridisk problem. Så det er her flere faktorer her som kan har ført til en lavere registrert problembelastning og lavere problemfrekvens for de resurssvake.

3.7 Metodisk plassering i forhold til tidligere undersøkelser

3.7.1 Innledning

Eskeland og Finne har lagt et metodisk grunnlag for de senere undersøkelsene som vi sammenligner Generell 2001 med. Både Tromsundersøkelsen, Haugen og Vigerust og Tromsø 1999 bygger på Eskeland og Finne. I det følgende vil se litt nærmere på metoden som var grunnlaget for Eskeland og Finne, Haugen og Vigerust og Tromsø 1999.

3.7.2 Eskeland og Finne 1971

3.7.2.1 Utvalget

Eskeland og Finne hadde som mål å undersøke rettshjelpsbehovet blant de svakerestilte i Oslo. Først plukket de ut tre bygårder, i alt 90 husstander, i Oslo med lav boligstandard. Det bodde mange trygdede der. De utvidet etter hvert utvalget med 48 husstander fra to nærliggende boligkompleks, der boligstandarden var noe bedre, men gruppen var ellers lik den første. Alle husstandene i dette utvalget ble kontaktet. I tillegg plukket de ut et utvalg på 90 husstander som utgjorde en kontrollgruppe. Disse fikk tilbud, per brev, om å komme til et kontor som var opprettet i nærheten. De viste så at svært få av disse oppsøkte hjelp i forhold til alle som viste seg å ha juridiske problemer i den gruppa de oppsøkte. I tillegg opererer Eskeland og Finne med en fjerde gruppe, som bestod av helt tilfeldige mennesker som kom innom kontoret som var satt opp i forbindelse med undersøkelsen. Utvalget ble delt i to, og det er kun de to første gruppene som blir omtalt som utvalget i undersøkelsen. Eskeland og Finne kom i kontakt med 91 av husstandene i utvalget, en svarprosent på 65,9.

Ut fra målsetningen Eskeland og Finne hadde om å nå ut til svakerestilte, er det ikke overraskende at utvalget hadde svakere økonomi enn Oslo generelt. Det som kanskje er mer overraskende er at utvalget var vesentlig eldre enn Oslo sin befolkning. Men utvalget er i overensstemmelse med aldersfordelingen i bydelen. Dette blir forklart med at mange i utvalget var trygdemottagere, og disse var gjerne eldre mennesker.

3.7.2.2 Intervjuguiden

Eskeland og Finne brukte en intervjuguide som en utgangsmal for en uformell samtale med de utvalgte husstandene, men denne ble ikke fulgt slavisk. De mente at dette var den beste metoden å bruke for å kunne komme tilstrekkelig tett innpå intervjuobjektet, og som samtidig sikret objektivitet⁶⁵. Intervjuguiden var delt i fire kategorier; økonomiske forhold generelt, boligforhold, arbeidsforhold og helse. Kategoriene ble valgt ut fra en antagelse om at dette var områder som betydde mest for mennesker generelt, og for utvalget i undersøkelsen.

⁶⁵ Se Eskeland og Finne s. 71.

3.7.2.3 Praktisk gjennomføring

Før husstandene ble oppsøkt fikk de forhåndsinformasjon om undersøkelsen og bakgrunnen for den. Som gjenytelse til intervjuobjektene tilbød de juridisk bistand i den utstrekning de kunne gi det. I brevene ble det nevnt spesifikt en del områder som intervjupersonene kunne få bistand til. Det ble imidlertid ikke opplyst om at dette ikke var en uttømmende oppregning. Det ble derimot opplyst om at intervjuerne hadde generell juridisk kompetanse og videre at all hjelp som ble ytet var gratis.

I tillegg til forfatterne av boka, Ståle Eskeland og Just Finne, deltok fire juridiske studenter i innsamlingen av dataene. De ble samlet inn ved hjelp av intervjuer, styrt av en intervjuguide. I intervjuet forholdt intervjuerne seg til alle i husstanden, og alle problemer de måtte ta opp. Det ble altså ikke avgrenset mot de problemene som ikke angikk noen i husstanden.

3.7.3 Haugen og Vigerust 1991

3.7.3.1 Utvalget

Haugen og Vigerust ønsket å undersøke det udekkede rettshjelpsbehovet hos "normalbefolkningen". Av praktiske hensyn konsentrerte de seg om Østlandsområdet. De plukket ut 4 områder i Oslo og Akershus som til sammen skulle utgjøre normalbefolkningen på Østlandet. To forhold ble vurdert når områdene ble valgt ut. For det første ble type boligmønster vurdert, og deretter hvor mange som mottok sosialstønad i områdene. Områdene ble beskrevet som drabantby, indre by, landområde og boligfelt. I hver av disse områdene plukket de ut 100 tilfeldig husstander som de så oppsøkte. I tillegg hadde de i indre by en kontrollgruppe, denne gruppen ble oppfordret til å oppsøke et kontor som ble opprettet i nærheten. Formålet med sistnevnte gruppe var å få et mål på hvor effektiv oppsøkende rettshjelp var i forhold til mer tradisjonell form for rettshjelp. For øvrig ble ikke kontrollgruppen brukt i resultatene. Av de 400 husstandene ble 160 intervjuet, dette ga en total svarprosent på 44⁶⁶.

Husstanden var utgangspunktet for undersøkelsen. En husstand ble definert som personer med felles bolig og felles husholdning, men ikke nødvendigvis felles økonomi ellers. Haugen og Vigerust beskriver husstandene ved hjelp av utvalgte variabler. Dette ble gjort for å kunne beskrive de enkelte delene av utvalget mer presist. Variablene som ble brukt var; kjønn, sivilstand, alder, etnisitet, utdanning, yrke, inntektsforhold og formue. Disse kategoriene plasserer husstandene i den sosiale lagdelingsstrukturen. Det viste seg da også at det var forskjeller mellom de fire utvalgte områdene. Haugen og Vigerust fant likevel at det samlede utvalget ga et riktig bilde av det alminnelige lag av befolkningen⁶⁷.

⁶⁶ 37 av brevene som ble sendt ut til husstandene kom ikke frem av ulike årsaker, og ble heller ikke tatt med når svarprosenten ble regnet ut. De 160 husstandene var altså 44 prosent av 363 husstander. Svarprosenten varierte fra område til område, se Haugen og Vigerust s. 19.

⁶⁷ Se Haugen og Vigerust s. 24 flg. og s. 34.

3.7.3.2 Intervjuguiden

Intervjuguiden som ble brukt bygget på den som ble brukt av Eskeland og Finne. De forholdt seg til alle i husstanden under intervjuet, men avgrenset mot problemer som ikke var aktuelle for noen i husstanden. Intervjuguiden var delt i 3 deler. Del A registrerte bakgrunnsdata, del B skulle kartlegge de juridiske problemene. Den siste delen, del C, inneholdt spørsmål om husstandens tidligere erfaringer med rettshjelpere. I tillegg til de 4 kategoriene Eskeland og Finne delte intervjuguiden inn i hadde Haugen og Vigerust kategorien familie-/arverett. Denne kategorien ble lagt inn i del B som var tilnærmet lik intervjuguiden fra Eskeland og Finne. Også spørsmål i forbindelse med erstatning og fast eiendom ble tatt opp i Haugen og Vigerust sin intervjuguide.

3.7.3.3 Praktisk gjennomføring

De husstandene som ble plukket ut til å delta i Haugen og Vigerust undersøkelsen fikk informasjon om undersøkelsen og Juss-Buss på forhånd. Her ble det opplyst om hva Juss-Buss kunne gjøre for å avhjelpe de problemene som kom opp. Husstandene fikk også en begrunnelse for hvorfor denne undersøkelsen ble gjennomført. Videre ble husstandene opplyst om at den hjelpen Juss-Buss yter er gratis, og hvem som jobbet i Juss-Buss.

31 personer deltok i datainnsamlingen. Det var viktig at alle intervjuerne hadde så lik praksis som mulig når dataene ble innhentet. Før Intervjuerne begynte med intervjuingen fikk de derfor opplæring i intervjusituasjonen, og spørsmål rundt intervjuguiden ble forsøkt avklart. Intervjuet ble styrt av intervjuguiden.

3.7.4 Tromsø 1999

3.7.4.1 Utvalget

Tromsø 1999 hadde en målsetting om en selvstendig undersøkelse av rettshjelpsbehovet i distriktene, men de la seg nærme Tromsundersøkelsen 1974. Tromsø 1999 valgte ut to småsamfunn, begge cirka 7 mil utenfor Tromsø by. Til sammen bestod utvalget av 294 husstander. Det ene stedet var preget av fraflytting, mens det andre var preget av fremgang. Tromsø 1999 ønsket undersøke om det var spesielle kjennetegn ved det udekkede rettshjelpsbehovet i distriktene. Det ble av praktiske årsaker nødvendig med en geografisk begrensning, da det var vanskelig med en mer omfattende undersøkelse. Jusshjelpa i Nord-Norge⁶⁸ hadde ikke økonomiske midler til en større undersøkelse. I alt ble 193 husstander intervjuet under undersøkelsen, dette var 65 prosent av totalt antall husstander i de to områdene. Generell 2001 har tatt utgangspunkt i intervjupersonen, mens Tromsø 1999 har valgt husstanden som utgangspunkt. Dette kan ha medført visse forskjeller i de resultatene som kom frem. Vi tror likevel det er mulig å sammenligne resultatene på en fruktbar måte.

3.7.4.2 Intervjuguiden

Intervjuguiden tok de fra Haugen og Vigerust, men noe utvidet for å kunne sammenligne med Tromsundersøkelsen. Disse bygget igjen på Eskeland og Finne. Intervjuguiden var utformet slik

⁶⁸ Studentrettshjelpstiltak drevet av jusstudenter ved Universitetet i Tromsø.

at resultatene skulle kunne sammenlignes med begge de førstnevnte undersøkelsene. Intervjuguiden var ment som en hjelp i intervjusituasjonen, og ikke som en fasit for intervjuet.

3.7.4.3 Praktisk gjennomføring

I likhet med de tidligere undersøkelsene ble det sendt ut brev til de husstandene som var plukket ut til å delta. Her ble det opplyst om undersøkelsen, det ble også lagt ved en brosjyre med informasjon om Jusshjelpa i Nord-Norge. I brevet ble det lagt vekt på at alle problemer var av interesse i forbindelse med undersøkelsen. Det ble videre ramset opp typiske problemer som Jusshjelpa kunne hjelpe til med å løse.

Intervjuene ble foretatt med to personer fra Jusshjelpa til stede, dette ble gjort for å fange opp flest mulige problemer. Hver husstand ble oppsøkt to ganger en gang på kveldstid og en gang på dagtid. Dette ble gjort for å treffe flest mulig hjemme.

4 Resultatene

4.1 De juridiske problemene

4.1.1 Innledning

Vi vil her se på hvordan de juridiske problemene vi fant er fordelt på husstandene i utvalget, og i hvilken grad husstandene har et udekket rettshjelpsbehov. Alle problemene er beskrevet i kasuistikken⁶⁹. I punkt 4.2 vil vi vise hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet er satt sammen, det vil si hvilke rettsområder det er fordelt på. I punkt 4.3 vil vi vise hvordan dette udekkede rettshjelpsbehovet henger sammen med utvalgets sosiale bakgrunn⁷⁰. Se kap 2 for begrepsavklaringer.

Undersøkelsen er basert på intervjupersonens egen vurdering av sitt rettshjelpsbehov. Vi har ikke hatt ressurser til å ta kontakt med intervjupersonen i ettertid for å kontrollere at intervjupersonens vurdering var riktig. Det kan derfor være at der personen mente at denne kunne ordne opp selv kan det senere kunne ha vist seg at hun/han likevel trengte en rettshjelper. På den annen side, der intervjupersonen trodde at det var behov for rettshjelp, og det senere viste seg at hun/han kunne ordne opp selv, har det vært ikke et udekket behov for rettshjelp. Det kan også tenkes en kombinasjon av ”ordne opp selv” og ”behov for rettshjelp”. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hvor mange problemer som forsvant fordi vi ikke hadde mulighet til å følge opp de enkelte problemene. Det kan tenkes at det ble registrert for mange problemer fordi flere kunne ordne opp selv. Generell 2001 registrerte trolig bare et minimum av problemer. Dette fordi jussen er vanskelig tilgjengelig for de fleste, og at de som ønsket å ordne opp selv på ett eller annet tidspunkt ville måtte søke en form for rettshjelp.

I undersøkelsen får vi et bilde av det konkrete rettshjelpsbehovet på intervjutidspunktet. Dette vil si det intervjupersonen mener at hun/han har av problemer, eller trenger rettshjelp til på akkurat dette tidspunktet.

4.1.2 Juridiske problemer

4.1.2.1 Generelt

Vi fant 163 problemer i hele utvalget, som bestod av 138 intervjupersoner. Dette gir en frekvens på 1,2 problemer per person. Hvis vi bare ser på de 94 personene som har problemer, har disse en problemfrekvens på 1,7 problemer per person.

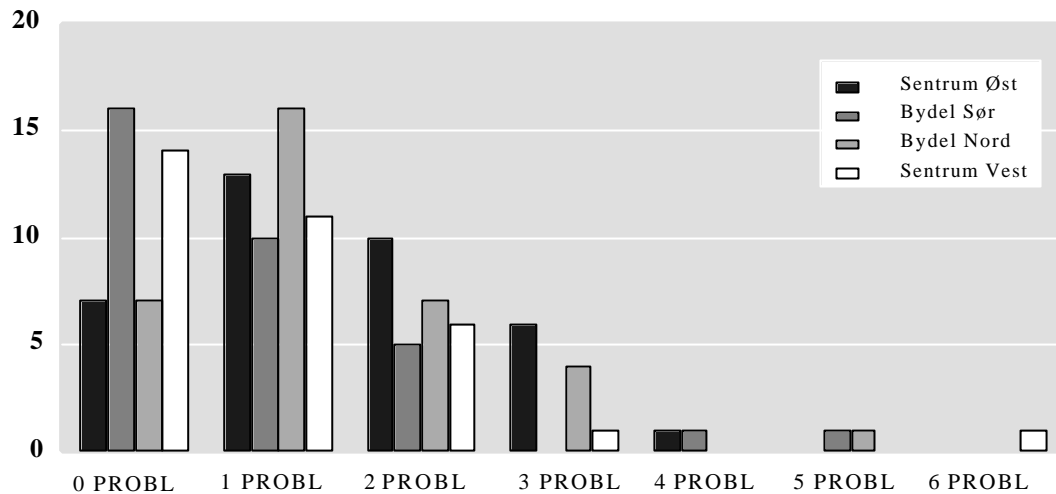
Antallet problemer som har kommet fram under intervjuene er, som nevnt, minimumstall. Det er sikkert at intervjupersonene har de problemene som vi har registrert, og vi antar at noen av dem i tillegg har hatt problemer som de av ulike grunner ikke ville ta opp med oss. Dette kan være familieproblemer som de ikke ville ta opp fordi familien det gjaldt var i nærheten, eller det kan være at folk ikke kom på å ta opp en sak med oss mens vi var der. Denne feilkilden har vi prøvd å begrense ved at vi på slutten av hvert intervju oppfordret intervjupersonen til å ringe

⁶⁹ Se vedlegg 6: Kasuistikk – Generell 2001.

⁷⁰ Se punkt 2 for definisjoner.

oss i ettertid om de kom på noe mer de ønsket ta opp med oss⁷¹. Sannsynligvis er det intervjupersoner med problemer som ikke har tatt kontakt med oss i ettertid, da dette forutsetter en psykologisk sett større innsats. Vi har riktignok fått inn to saker fra intervjupersoner som har ringt i ettertid.

DIAGRAM 1: BYDEL – ANTALL PROBLEMER



4.1.2.2 Bydelene

Det er visse forskjeller i antall problemer i de forskjellige bydelene. Det er flest i Bydel Sør og Sentrum Vest som ikke har problemer. Det er flest i Sentrum Øst og Bydel Nord som har et problem, mens det er flest i Sentrum Øst som har to og tre problemer. I forhold til problemopphopning er det vanskelig å se et mønster, fordi det er svært få med tre eller flere problemer.

Vi ser en økning i antallet problemer per person fra flest problemer i Sentrum Øst med 1,4 problemer per person til færrest i Sentrum Vest med 0,9 problemer per person⁷². Bydel Sør avviker imidlertid fra dette mønsteret, og har like lav problemfrekvens som Sentrum Vest, dvs. 0,9. Bydel Sør har ikke en like høy problemfrekvens som vi antok da vi startet å undersøke rettshjelpsbehovet i de forskjellige bydelene. Vår antagelse var at det vi ville finne høyest problemfrekvens og tyngst problembelastning i Sentrum Øst. Deretter ville Bydel Sør komme på en andreplass, så Bydel Nord og til sist Sentrum Vest med lavest problemfrekvens og lavest problembelastning.

4.1.2.3 Problemopphopning og problembelastning

Av de som hadde problemer i Generell 2001, hadde 47 prosent flere enn et problem⁷³. I tidligere undersøkelser har det vært et mønster at av de som har problemer, har mer enn 50

⁷¹ Se punkt 3.6: Feilkilder.

⁷² Se vedlegg 7, tabell 6: BYDEL - PROBLEMANTALL

⁷³ Se vedlegg 7, tabell 7: BYDEL - PROBLEMOPPHOPING

prosent hatt flere enn et problem. Dette indikerer en ”problemopphopping”, det vil si at det er vanligere å ha flere problemer enn et. Dette er ikke tilfellet i Generell 2001.

Antall problemer er imidlertid ikke den eneste variabelen som sier noe om hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet påvirker folks velferd. En person kan ha tre spørsmål om forskjellige områder som ikke er veldig aktuelle på det nåværende tidspunkt, men som personen gjerne vil ha avklart. Et typisk eksempel her er hvordan arven skal gå fra foreldrene til intervjupersonen. Vi har registrert problemer enten som av liten, middels eller stor velferdsmessig betydning⁷⁴. På bakgrunn av dette har vi regnet ut hvor stor problembelastning intervjupersonen har. Vi har latt problemer av liten velferdsmessig betydning telle et poeng, problemer av alminnelig velferdsmessig betydning telle to poeng, og problemer av stor velferdsmessig betydning telle fem poeng. Vi la så sammen produktene av alle problemene med samme velferdsmessig betydning, og fikk problembelastningen. Denne var liten hvis summen ble en, middels hvis summen ble mellom 2 og 4, og stor hvis summen ble 5 eller mer. Dette vil altså si at hvis en intervjuperson hadde to problemer av liten velferdsmessig betydning og et med middels velferdsmessig betydning, fikk vi regnestykket $(1 \times 1) + 2 = 3$, og problembelastningen var middels. Dersom intervjupersonene bare hadde problemer av liten velferdsmessig betydning, ga dette alltid liten problembelastning selv i de tilfeller hvor det var flere problemer, mens bare ett problem av stor velferdsmessig betydning var tilstrekkelig til å gi intervjupersonen stor problembelastning.

Årsaken til spranget i poengsummen, fra 2 til 5 poeng, mellom problemer med henholdsvis alminnelig og stor velferdsmessig betydning er at vi ønsket en utregningsmodell som passet med vår vektlegging av de forskjellige typer problemer. Spranget er ment å tydeliggjøre byrden av å ha et problem av stor velferdsmessig betydning i forhold til det å ha flere problemer av bagatellmessig eller alminnelig betydning. Eksempelvis kan nevnes at vi har vurdert problembelastningen av et problem av type stor velferdsmessig betydning som større enn betydningen av to problemer av bagatellmessig velferdsmessig betydning, mens er det tre problemer av alminnelig velferdsmessig betydning, vil dette gi like stor problembelastning som et problem av stor velferdsmessig betydning.

I Generell 2001 ser vi en tendens til at de som har flere problemer har større problembelastning enn de som bare har ett problem, også forholdsmessig sett. Hvis noen har flere problemer av bagatellmessig velferdsmessig betydning vil de fortsatt ha liten problembelastning. Hvis intervjupersonen har et problem med stor velferdsmessig betydning vil denne personen ha en stor problembelastning. Vi ser derfor av statistikken at de som har ett problem oftere har bagatellmessige problemer, og at de som har flere problemer har en tendens til å ha problemer av større velferdsmessig betydning⁷⁵.

4.1.2.4 Haugen og Vigerust

Haugen og Vigerust fant 194 problemer i 160 husstander, det gir en problemfrekvens på 1,2 problemer per husstand. Generell 2001 har også en problemfrekvens på 1,2 problemer, men da per person. Det vil si at problemfrekvensen for husstander hos oss i realiteten er litt høyere enn

⁷⁴ Se punkt 4.2.4: Velferdsmessig betydning.

⁷⁵ Se vedlegg 7, tabell 8: PROBLEMBELASTNING - PROBLEMER

den Haugen og Vigerust fant. Vi har ikke regnet ut tallet for husstander her, fordi vi først og fremst ser på det udekkede rettshjelpsbehovet i undersøkelsen.

Til sammenligning hadde Eskeland og Finne en problemfrekvens på 2,9 per husstand. Men som nevnt hadde denne undersøkelsen et noe annet utgangspunkt, og en direkte sammenligning blir mindre fruktbar.

4.1.3 Det udekkede rettshjelpsbehovet

4.1.3.1 Generelt

Vi har nå sett på alle de juridiske problemene som vi fant i utvalget. For at vi skal finne ut av hva den offentlige rettshjelpsordningen ikke dekker i dag, er vi interessert i å finne det udekkede behovet for rettshjelp i utvalget. Det udekkede rettshjelpsbehovet omfatter de sakene som Juss-Buss tok inn og behandlet og der Juss-Buss ga hjelp på stedet.

Et rettshjelpsbehov forutsetter et juridisk problem⁷⁶. En person som har et juridisk problem kan ha en rettshjelper til å hjelpe seg med problemet, ikke ha et ønske om en rettshjelper eller ha et ønske om hjelp i det konkrete problemet. Det er kun den siste gruppen personer som har et udekket rettshjelpsbehov, se kap 2.

I utvalget var det, som nevnt, 163 juridiske problemer. I 103 av dem hadde intervjupersonen et udekket rettshjelpsbehov⁷⁷. Dette vil si at 63,2 prosent av alle problemene i utvalget var en del av det udekkede rettshjelpsbehovet. Dette udekkede rettshjelpsbehovet var fordelt på 66 av intervjupersonene, det vil si at 47,8 prosent av utvalget har et rettshjelpsbehov⁷⁸. I gjennomsnitt har hver person i utvalget 0,8 problemer som de ikke får rettshjelp til. Ved å regne om til husstander får vi et udekket rettshjelpsbehov per husstand på 0,9⁷⁹.

Juss-Buss tok halvparten av alle problemene inn til behandling, og ga i tillegg hjelp på stedet i nesten 15 prosent av sakene. Juss-Buss ga hjelp på stedet i særlig enkle saker, for eksempel ved informasjonsspørsmål i kjerneområdene til Juss-Buss⁸⁰. Det gjaldt også mange saker der intervjuerne henviste intervjupersonen til riktig instans for problemet sitt, typisk i forhold til forvaltningsrettslige saker. I 20 prosent av problemene skulle intervjupersonen ordne opp selv. Dette gjaldt en del naboproblemer, og ellers problemer der intervjupersonene selv mente at de kunne ta kontakt med motpart i saken, og slik løse problemet. I 7 prosent av problemene hadde

⁷⁶ Se kapittel 2.2, definisjon av juridisk problem.

⁷⁷ Se vedlegg 7, tabell 9: BYDEL – RETTSHJELPSBEHOV

⁷⁸ Se vedlegg 7, tabell 10: BYDEL – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV HOS INTERVJUPERSON

⁷⁹ Utregning: *Antall personer*: Av 138 mennesker i utvalget er 74 samboende eller gift. Dette gir til sammen 212 personer. *Antall problemer*: en del av problemene i vårt utvalg angår hele husstanden (se vedlegg 6: Kasuistikk – Rettshjelp 2001). Ved å telle disse som en halvt problem finner vi at det er 82 problemer i utvalget, noe som gir et udekket rettshjelpsbehov på 0,6 problemer per person. Ved å multiplisere dette med de 212 personene får vi et totalantall for problemer på 126. *Udekket rettshjelpsbehov*: $126/138=0,9$.

⁸⁰ Se vedlegg 7, tabell 11: BYDEL – OM PROBLEMET INNEBÆRER ET BEHOV FOR RETTSHJELP. Svar på stedet gjaldt særlig familierett og boligrett. Dette var avhengig av hvem som gjennomførte intervjuet, ettersom medarbeiderne på Juss-Buss spesialisere seg på ulike områder. Det ble ellers gitt en del direkte hjelp i forhold til arverett, dette er ofte enkle spørsmål som alle medarbeiderne har kunnskap om fra Privatrett grunnfag.

intervjupersonen allerede hadde fått hjelp av en rettshjelper.⁸¹ Ved resten av problemene (cirka 10 prosent) hadde intervjupersonene ikke noe ønske om rettshjelp selv om de ikke hadde noen rettshjelper på problemet fra før.

Det knytter seg en del usikkerhet i forhold til de ti prosentene som ikke ville ha rettshjelp, men som objektivt sett har et rettshjelpsbehov. Vi vet ikke med sikkerhet hvorfor disse sakene ikke ble tatt inn til behandling av Juss-Buss. I forhold til en del problemer har intervjuerne gitt uttrykk for at de snakket om reelle juridiske problemer, men ønsket av en eller annen grunn ikke at Juss-Buss skulle behandle saken. Det var saker der intervjupersonen ikke orket å gjøre noe med problemet nå, selv om hun/han syntes at det var en problematisk situasjon⁸². Noen av intervjupersonene ga uttrykk for at de ikke syntes at de var de rette til å få hjelp fra Juss-Buss. De mente at de hadde ressurser nok til advokat, og derfor at Juss-Buss var for andre. Noen foretrakk kanskje også å bruke advokat framfor å bruke Juss-Buss. De kan ha blitt skremt av at saksbehandlerne var studenter, eller de kjente ikke til organisasjonen og syntes derfor at det var tryggere å gå til advokat. Noen hadde kontaktet rettshjelper i forhold til sitt problem, men følte at det ikke var avklart, de hadde et fortsatt behov for rettshjelp. Det kan være at de da satt igjen med en følelse av at de ikke kom noe videre med en rettshjelper, og at det ikke var noe poeng i at Juss-Buss skulle behandle saken.

Det var også en del som av personlige grunner ikke ville at Juss-Buss skulle behandle saken. Det var saker som var følelsmessig vanskelige, eller at de av andre grunner syntes at det var et "stort skritt" å få rettshjelper på saken. Dette kan både være fordi de syntes at det var vanskelig å gå til advokat, og at de syntes at det var konfliktopptrappende å få hjelp av en utenforstående/rettshjelper⁸³. Andre igjen mente at de hadde krav på noe fra det offentlige, men de hadde ikke ork til å kjempe mot et stort og tungt offentlig system. I mange tilfeller var det altså en blanding av en vanskelig livssituasjon, og at personen ikke hadde personlige ressurser til å kjempe for sin sak.

Mange av disse 16 problemene det dreide seg om kan nok ha vært aktuelle for Juss-Buss å behandle. Det at det var mange intervjuere som gjennomførte undersøkelsen kan ha ført til at det var noe forskjellig praksis på hva som ble tatt inn til behandling av Juss-Buss. Noen har sikkert fått med seg flere problemer enn andre. Intervjuerne har tolket både intervjupersonens situasjon forskjellig, og intervjupersonens oppfatning av situasjonen. Slik vil en intervjuer kunne tolke en situasjon dit hen at intervjupersonen har et problem, mens en annen intervjuer kan tolke det slik at intervjupersonen ordner opp selv, og ikke vil ha hjelp fra Juss-Buss⁸⁴. Det kommer fram problemer av intervjuguiden som ikke er notert på Juss-Buss sine skjemaer. Når vi senere har spurt intervjuerne om dette har forhold som over kommet fram. Det har imidlertid også vært problemer som nok burde være behandlet av Juss-Buss, men som ikke har blitt grepet tak i etter at intervjupersonen har nevnt dem. Det kan være at intervjueren har vært sliten på slutten av intervjuet, og derfor ikke har notert seg problemet på Juss-Buss sitt skjema. Dette kan nok ha forekommet der intervjuet har vart lenge, og intervjueren hadde intensjoner om å komme tilbake til problemene som Juss-Buss skulle behandle på slutten av intervjuet, men hadde et ønske om å avslutte intervjuet.

⁸¹ Det vil si advokat, med unntak av et tilfelle der rettshjelper var Organisasjonen mot offentlig diskriminering.

⁸² Se vedlegg 6, problem nr 10, intervjuguide nr 9.

⁸³ Se vedlegg 6, problem nr 143, intervjuguide nr 112.

⁸⁴ Se feilkilder punkt 3.5.2.4: Intervjuene.

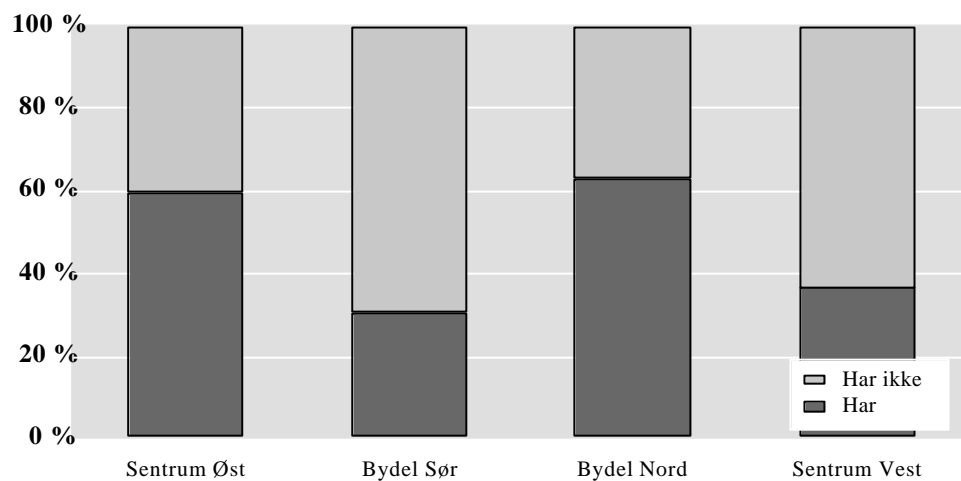
At intervjuerne ikke har fått med seg alle problemer har vært et problem ved tidligere undersøkelser også, og vil dermed ikke gi oss forskjellige resultater fra tidligere rettshjelpsforskning⁸⁵.

Vi har her sett at det er et minimum av det udekkede rettshjelpsbehovet vi har fanget opp i denne undersøkelsen. Det reelle tallet er høyere enn de tallene som fremkommer i denne undersøkelsen, uten at vi kan gi noen konkrete tall.

4.1.3.2 Bydelene

En relativt stor andel av de juridiske problemene innebærer et udekket rettshjelpsbehov i alle bydelene. Det udekkede rettshjelpsbehovet varierer mellom 58 prosent av det totale rettshjelpsbehovet i Bydel Nord, til 66 prosent av det totale rettshjelpsbehovet i Sentrum Øst⁸⁶.

DIAGRAM 2: BYDEL – PROBLEMER MED UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV



Som vi ser av diagrammet over, er det størst andel personer med et udekket rettshjelpsbehov i Sentrum Øst og Bydel Nord (henholdsvis 60 og 63 prosent), og minst andel i Bydel Sør og Sentrum Vest (henholdsvis 30 og 36 prosent). Vi ser at det udekkede rettshjelpsbehovet følger samme mønster som problemantallet i bydelene. Det er høyest problemfrekvens i Sentrum Øst og Bydel Nord, og lavest i Bydel Sør og Sentrum Vest⁸⁷. Det er også flest i Bydel Sør og Sentrum Vest uten problemer. Det er videre en del likheter mellom Sentrum Øst og Bydel Nord, og Bydel Sør og Sentrum Vest. Det er likevel vanskelig å si noe om hva dette viser uten å se det i sammenheng med den velferdsmessige betydningen av sakene og sakenes karakter, se kapittel 4.2.

⁸⁵ Se Eskeland og Finne s 87, der det blir påpekt at de kjenner noen lover bedre enn andre og Haugen og Vigerust s 49.

⁸⁶ Se vedlegg 7, tabell 12: BYDEL – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV AV TOTALT RETTSHJELPSBEHOV

⁸⁷ Se vedlegg 7, tabell 6: BYDEL - PROBLEMANTALL og punkt 4.1.2.2: Bydelene.

4.1.3.3 Problembelastning fordelt på bydeler

Over, i punkt 4.1.2.3 har vi beskrevet hvordan vi har regnet ut en intervjupersons problembelastning. I dette punktet skal vi se på hvordan problembelastningen var totalt sett og fordelt innad i bydelene. Vi ser her bare på problembelastningen som ligger i det udekkede rettshjelpsbehovet. Problembelastningen vil vise hvilken del av det udekkede rettshjelpsbehovet det er viktigst at det offentlige avhjelper.

Teksttabell 5: PROBLEMBELASTNING – BYDEL, TOTALPROSENT

	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest	Totalt
Liten	2.2	2.2	7.3	3.6	15.3
Middels	6.6	4.4	7.3	3.6	21.9
Stor	7.3	0.7	1.5	1.5	11
Sum:	16.1	7.3	16.1	8.8	48.2

N= 137

Teksttabell 5 viser at det er flest i utvalget med middels problembelastning, mens det er færrest med stor problembelastning. Det mest markerte funnet i forhold til problembelastning er den store overrepresentasjonen av personer med stor problembelastning i Sentrum Øst. Det er mer enn dobbelt så mange personer i denne gruppen i Sentrum Øst sammenlignet med alle de andre bydelene. Dette stemmer med vår antagelse om at det er størst problembelastning blant de mest ressursvake i samfunnet. Det er likevel slik at Bydelene Sør og Nord ikke stemmer med vår antagelser, dette er noe overraskende. Vi ser at Bydel Nord har høyere verdier på alle belastningsnivåene sammenlignet med Bydel Sør. Sistnevnte bydel har til og med lavere andel med stor problembelastning enn Sentrum Vest, som er den bydelen som har de høyeste verdiene på de økonomiske variablene. Den nevnte skjevheten kan ha sammenheng med hvordan utvalget i Bydel Sør og Bydel Nord er satt sammen. I 4.3.2.1 ser vi at det er mye som tyder på at enslige kvinner har ett større noe udekket rettshjelpsbehov enn menn i samme situasjon. Den samme tendensen ser vi i forhold til gifte/samboende menn i forhold til kvinner i samme situasjon. Noe av forklaringen på våre funn kan ligge her. Det viser seg nemlig at det er flere gifte menn og enslige kvinner med et udekket rettshjelpsbehov i Bydel Nord enn i Bydel Sør. Forskjellene er ikke dramatiske men de forklarer langt på vei de overraskende funnene.

4.1.4 Udekket rettshjelpsbehov i tidligere undersøkelser

Haugen og Vigerust fant i 1991 et udekket rettshjelpsbehov på 0,8 problemer per husstand. Dette var fordelt på 60 prosent av utvalget⁸⁸. Omregnet i husstander, se punkt 4.1.3.1, hadde generell 2001 et udekket rettshjelpsbehov på 0,9. Dette var fordelt på i underkant av 50 prosent av utvalget.

Gjennomsnittlig er det praktisk talt ikke noen forskjell på størrelsen på rettshjelpsbehovet i 1991 og i 2001. Undersøkelsene viser at det udekkede rettshjelpsbehovet er stabilt over tid og utgjør omtrent en sak per husstand i gjennomsnitt. Eskeland og Finne fant et udekket rettshjelpsbehov på 2,5 problemer per person, et tall som er mye høyere enn Haugen og Vigerust og Generell 2001. Det er svært vanskelig å sammenligne denne undersøkelsen med de to senere på grunn av

⁸⁸ Se Haugen og Vigerust s 46 for problemfordeling på utvalget og s 49 for problemfrekvens.

det spesielle utvalget de hadde⁸⁹. Deres utvalg var ment å være ressursvake personer, og det var antatt at de hadde et større udekket rettshjelpsbehov enn normalbefolkningen. Dette kommer vi til bake til i punkt 4.3, Den sosiale fordelingen av det udekkede rettshjelpsbehovet.

4.2 Sakenes karakter

4.2.1 Innledning

Generell 2001 registrerte i alt 163 juridiske problemer. I 103 av disse problemene var behovet for rettshjelp udekket, dette gir udekket rettshjelpsbehov på 63 prosent. Dette tallet gir bare en oversikt over omfanget, men sier lite om de enkelte sakene. I undersøkelsen kom det inn noen saker som ble avhjulpet med informasjon, mens i andre saker var det nødvendig at Juss-Buss gikk inn som partsrepresentant. Hvilken type rettshjelp som ble gitt var avhengig av problembelastningen i hver enkelt sak og intervjupersonens eget ønske. Den velferdsmessige betydningen av tilført rettshjelp vil variere i hver enkelt sak. Noen har mindre egenskaper for problemløsning enn andre, og kan derfor få større velferdsmessig gevinst ved tilførsel av forholdsvis lite rettshjelp.

4.2.2 Klassifisering av sakene

For å få et inntrykk av hvilke type juridiske problemer personene i utvalget hadde valgte vi å klassifisere dem under forskjellige rettsområder. Noen saker viste seg å berøre flere rettsområder, på en slik måte at problemet kunne registreres i to kategorier. Typisk eksempel her er samboere som ønsker både samboerkontrakt og opprettelse av testamentet⁹⁰. Et annet eksempel er overføring av eiendom som en del av forskudd på arv. Disse problemene ble registrert som problemkomplekser⁹¹, men kun registrert under ett rettsområde. Klassifiseringen ble i disse tilfeller gjort skjønnsmessig utfra det vi anså som det mest sentrale rettsområdet. Nedenfor følger en oversikt over de juridiske problemene som ble registrert, fordelt på rettsområder og bydeler:

Teksttabell 6: REGISTRERTE JURIDISKE PROBLEMER : RETTSOMRÅDE – BYDEL

	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest	Sum, prosent (N)
Arverett	14,5(8)	17(5)	28,5(13)	15,5(5)	19(31)
Familierett	18(10)	27,5(8)	15(7)	12,5(4)	18(29)
Fast eiendom	5,5(3)	17(5)	21,5(10)	9,5(3)	13(21)
Boligrett	12,5(7)	0	4,5(2)	15,5(5)	8,5(14)
Arbeidsrett	10,5(6)	10,5(3)	8,5(4)	15,5(5)	11(18)
Sosial-/trygderett	10,5(6)	14(4)	8,5(4)	6,5(2)	10(16)
Skatterett	2(1)	3,5(1)	6,5(3)	9,5(3)	5(8)
Annen forvaltningsrett	7(4)	0	2(1)	0	3(5)
Annet	19,5(11)	10,5(3)	4,5(2)	15,5(5)	13(21)
Sum problemer	100(56)	100(29)	99,5(46)	100(32)	100(163)

⁸⁹ Se Eskeland og Finne, s 67, ff.

⁹⁰ Dette gjaldt tre familiesaker.

⁹¹ Se punkt 2.4 for problemkompleks.

Det er interessant å se at det er mange flere juridiske problemer i Sentrum Øst enn i Sentrum Vest, dette stemmer godt overens med den antagelsen Generell 2001 jobber utfra⁹². Det som er noe overraskende er at det er Bydel Sør som har færrest juridiske problemer. Det er likevel slik at juridiske problemer ikke gir et helhetlig bilde av problemene som befolkningen har. Det finnes mange som kan hjelpe til med å løse juridiske problemer, men ikke alle har like gode økonomiske eller menneskelige ressurser til å oppsøke hjelp. Det var Generell 2001 sin generelle antagelse at Sentrum Øst hadde flest problemer og så videre gjennom Bydel Sør, Bydel Nord, og til Sentrum Vest som skulle ha færrest. Denne antagelsen bygger på rettssosiologisk teori, som går ut på at rettshjelpsbehovet øker nedover i samfunnets lagdelingsstruktur⁹³. Haugen og Vigerust hadde funn som ikke samsvarte helt med denne teorien⁹⁴, dette ser vi nærmere på i punkt 4.3.4. Generell 2001 har valgt å konsentrere seg om det behovet for rettshjelp som ikke blir dekket⁹⁵. Nedenfor følger en oversikt over det udekkede rettshjelpsbehovet fordelt på bydeler og rettsområder:

Teksttabell 7: UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV: RETTSOMRÅDER – BYDEL

	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest	Sum, prosent (N)
Arverett	16(6)	21(4)	29,5(8)	25(5)	22,5(23)
Familierett	19(7)	31,5(6)	18,5(5)	15(3)	20,5(21)
Fast eiendom	2,5(1)	10,5(2)	18,5(5)	0	8(8)
Boligrett	11(4)	0	3,5(1)	15(3)	8(8)
Arbeidsrett	5,5(2)	0	7,5(2)	20(4)	8(8)
Sosial-/trygderett	16(6)	16(3)	3,5(1)	10(2)	11,5(12)
Skatterett	2,5(1)	5,5(1)	11(3)	5(1)	6(6)
Annen forvaltningsrett	11(4)	0	3,5(1)	0	5(5)
Annet	16(6)	16(3)	3,5(1)	10(2)	11,5(12)
Sum:	99,5(37)	100,5(19)	99(27)	100(20)	100,5(103)

Det var som nevnt slik at en sak kunne berøre flere rettsområder. Vi har her forsøkt å lage en oversikt over rettsområdenes frekvens, eller sagt på en annen måte, hvilke rettsområder en rettshjelper må ha kunnskap om for å kunne avhjelpe det udekkede rettshjelpsbehovet i befolkningen. Disse tallene blir høyere enn antallet problemer, og brukes bare til å illustrere kompleksiteten i rettshjelpsbehovet. I alt fordelte de 103 sakene seg på 211 rettsområder. Vi fikk altså mer en fordobling i forholdet til antallet saker som ble registrert. Ikke overraskende var det avtaleretten som fikk det største økningen, de fleste disposisjoner har noe med generell avtalerett å gjøre.

⁹² Se for øvrig punkt 3.1.1 for bydelsbeskrivelse.

⁹³ Mathisen s.187-188 og Johnsen s. 371.

⁹⁴ Haugen og Vigerust s. 104.

⁹⁵ Se punkt 2.2 for definisjon.

Teksttabell 8: FORDELINGEN PÅ DE FORSKJELLIGE RETTSOMRÅDENE VED FLEREREGISTRERING, det udekkede rettshjelpsbehovet, prosent (N)

Arverett	30 (31)
Familierett	20 (21)
Fast eiendom	12 (12)
Boligrett	10 (10)
Arbeidsrett	9 (9)
Sosial-/trygderett	13 (13)
Skatterett	13 (13)
Annen forvaltningsrett	13 (13)
Gjeld	8 (8)
Avtalerett	72 (74)
Annet	8 (8)
Sum	208 (211)

103 av 103 saker

4.2.3 Rettsområdene

4.2.3.1 Innledning

Her følger en oversikt over de sentrale rettsområdene som ble berørt i sakene som ble tatt inn i Generell 2001, og hvilke type saker som ofte gikk igjen. Vi vil sammenligne våre funn med resultatene Haugen og Vigerust⁹⁶ og Eskeland og Finne⁹⁷ fant. Her opererer undersøkelsene med en noe forskjellig registreringspraksis. Haugen og Vigerust har i en del tilfeller registrert en sak to ganger i forhold til sakens karakter. Dette ble ikke gjort i Eskeland og Finne⁹⁸, her ble alle registrerte problemer delt i fire grupper/rettsområder⁹⁹. Generell 2001 registrerte en sak en gang, se Teksttabell 7.

I det følgende vil vi også se på de individuelle forskjellene mellom bydelene. Det kan være slik at enkelte rettsområder har en høyere frekvens i enkelte bydeler enn i andre. Det er i denne sammenhengen viktig å gjøre oppmerksom på at bydelene i hovedsak er for små størrelser til å kunne generaliseres utfra. Det kan likevel antydes en trend utfra resultatene i hver enkelt bydel.

Vi vil også oppgi med hvilken frekvens hvert rettsområde har i forhold til husstandene i utvalget. Vi omregner intervjupersonene til husstander på samme måte som beskrevet i fotnote i punkt 4.1.3, under "Det udekkede rettshjelpsbehovet".

⁹⁶ Se tabell 2.2.3 på side 69 i vedlegget til Haugen og Vigerust og kasuistikken samme sted for en oversikt over de tallene vi sammenligner med i det følgende.

⁹⁷ Se Eskeland og Finne s. 83 – 176 for detaljert bilde av rettshjelpsbehovet der de tallene som det vil bli sammenlignet med er hentet fra.

⁹⁸ Etter å ha gått gjennom kasuistikken til Eskeland og Finne er det noe usikkerhet i forhold til registreringspraksisen. Noen steder er et problem, som angår to personer i husstanden, registrert som to problemer, se problem 179 og 180. Videre ble det i noen tilfeller registrert et problemer, selv om disse ikke ble forsøkt løst, se problem 178. Det har liten betydning for de tendensene som ble registrert, og vil ikke bli vektlagt i den videre fremstillingen.

⁹⁹ Eskeland og Finne s. 83.

Teksttabell 9: FREKVENSFORDELINGEN AV SAKSTYPER PÅ HUSSTANDER

	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest	Gjennomsnitt
Arverett	0,20	0,17	0,31	0,14	0,21
Familierett	0,18	0,24	0,14	0,09	0,17
Fast eiendom	0,04	0,05	0,14	0	0,06
Boligrett	0,13	0	0,02	0,12	0,07
Arbeidsrett	0,07	0	0,07	0,14	0,07
Sosial-/trygderett	0,22	0,12	0,05	0,09	0,13
Skatterett	0,04	0,02	0,07	0,05	0,04
Annen forvaltning	0,14	0	0,05	0	0,06
Totalt forvaltning	0,40	0,14	0,17	0,14	0,23
Annet	0,18	0,12	0,02	0,09	0,11
Sum problemer	1,21	0,72	0,89	0,73	0,91
N=	37	33	35	33	138

4.2.3.2 Arverett

I 74 prosent av arveproblemene som kom inn i forbindelse med Generell 2001 var det et ønske om rettshjelp. Det var noen hovedtemaer som gikk igjen i sakene, det var spørsmål i forbindelse med testament og pliktdelsarv (retten til arv). Videre var det en del saker i tilknytning til arveavgiften og selve arveoppgjøret. Til sammen var 22,5 prosent av sakene, der intervjupersonen ønsket hjelp, en arvesak. Omregnet til husstander hadde cirka hver 5. husstand en arvesak.

Det var individuelle forskjeller mellom bydelene. Det var lavest andel saker relatert til arv i Sentrum Vest, her var det en arvesak per 7. husstand, mens andelen var høyest i Bydel Nord med en arvesak i mer enn hver 3. husstand. I Sentrum Øst var det relativt mange arvesaker. Dette kan tyde på at hverken bydel eller økonomi påvirker det udekkede rettshjelpsbehovet på arverettens område. Dette overrasket oss. Utvalget vårt i Bydel Nord er eldre enn i de andre bydelene, dette kan spille inn. På den annen side er de som arver yngre, så høyere gjennomsnittsalder i Bydel Nord er ikke nok til å begrunne den nevnte skjevhet i forhold til arvesaker. Andre faktorer kan også ha spilt inn og gitt en høyere problemfrekvens i Bydel Nord, uten av vi kan si noe sikkert om dette utfra vårt materiale.

Haugen og Vigerust registrerte det samme udekkede rettshjelpsbehovet på arverettens område som Generell 2001. Også Haugen og Vigerust fant en arvesak i hver 5. husstand. Eskeland og Finne hadde kun en arvesak. Dette tillegger vi ikke betydning her, ettersom den fokuserte på mennesker med relativt dårlig økonomi, og arvespørsmål var ikke videre praktiske problemstillinger. Arvespørsmål ble heller ikke nevnt som eget punkt i intervjuguiden, noe som kan være med som en forklaring på den lave andelen arvesaker¹⁰⁰. Vi ser likevel at det er flere som har formue nå enn i 1971, og at det derfor uansett ville vært flere arvesaker nå.

4.2.3.3 Familierett

I mange av familierettsproblemene som kom opp i Generell 2001, nærmere 73 prosent, var det også et udekket rettshjelpsbehov. Mange av sakene dreide seg om etablering av samboerforhold,

¹⁰⁰ Se Eskeland og Finne s. 173-174.

herunder ønsket om samboerkontrakt. Videre omhandlet en del saker forhold rundt avvikling av et samliv/ekteskap, for eksempel betaling av barnebidrag, samværsavtaler eller det økonomiske forholdet etter bruddet mer generelt. 20,5 prosent av sakene hvor det ble påvist et udekket rettshjelpsbehov, var en familiesak. Dette vil si at vi fant en familieretts sak i omtrent hver 6. husstand.

Det var jevnt over mange familiesaker i alle bydelene, lavest var Sentrum Vest, her var det en familiesak i hver 11. husstand. I forhold til Bydel Sør der det var en familiesak i omtrent hver 4. husstand er skillet ganske markant. Noe av dette skillet kan skyldes at antallet skilte/separerte var høyere i Bydel Sør enn i Sentrum Vest, da mange familierettslige problemer nettopp oppstår ved et samlivsbrudd¹⁰¹.

I forhold til Haugen og Vigerust ser vi en markant økning av antall familierettslige saker, når vi sammenligner hele utvalgene. De fant en familiesak i hver 8. husstand. Haugen og Vigerust fant, som oss, flere familierettslige saker i sine sentrale byområder. Der fant de en familiesak i hver 5. husstand. Forskjellene mellom vårt utvalg og Haugen og Vigerust sine byområder er altså ikke så store. Hvis vi imidlertid bare sammenlikner Haugen og Vigerust med våre sentrale bydeler, har vi noen flere familierettslige saker. Det ser altså ut til at det her vært en økning i familiesaker. Denne økningen kan komme av stadig mer kompliserte familieforhold, og at det stadig blir vanligere å skille seg¹⁰². Eskeland og Finne hadde en mye lavere andel familiesaker, bare 1,7 prosent. Dette kan skyldes at familierett ikke ble tatt opp som eget punkt av intervjuerne. Men trolig var resultatet representativt¹⁰³. De ovennevnte forklaringene på hvorfor vi finner flere familiesaker enn Haugen og Vigerust i Generell 2001, vil ha en enda sterkere forklaringsstyrke overfor Eskeland og Finne.

4.2.3.4 Fast eiendoms rettsforhold

13 prosent av det totale antallet problemer var problemer i forhold til fast eiendoms rettsforhold. Av disse problemene hadde 38 prosent et udekket rettshjelpsbehov. Dette er lavt i forhold til de andre rettsområdene, men ikke uventet. Vi antok at dette var et rettsområde der mange enten forsøkte å ordne opp i problemet selv, eller allerede hadde kontaktet rettshjelper. De fleste av sakene omhandlet naboforhold i forskjellige henseende. Ellers var det saker i forbindelse med overføring av eiendom, og herunder odelssaker. Til sammen utgjør fast eiendoms rettsforhold 8 prosent av sakene med et udekket rettshjelpsbehov. Dette var ett av rettsområdene som fikk økt frekvens ved dobbelt registrering, se teksttabeller 7 og 8, noe som har sammenheng med at mange av arvesakene omhandlet overføring av fast eiendom. Det er også her en viss forskjell mellom bydelene.

¹⁰¹ Se vedlegg 7, tabell 2: SIVILSTAND - BYDEL

¹⁰² Dette er hentet fra Statistisk sentralbyrå sin nettside i oktober 2001. Det er en kommentar til skilsmissetallene for året 2000, og peker i retning av flere skilsmisser i tiden fremover. "Berre ein gong tidlegare, i 1990, er det registrert ein tilsvarande stor auke. Nivået for 2000 på 10 100 ligg omtrent på same nivå no som det gjorde i 1995. Så langt tilbake vi har statistikk over skilsmisser, er åra 1993 og 1994 dei einaste åra som det var fleire skilsmisser inn i 2000. Dei høge tala for 1993 og 1994 heng mest truleg saman med den nye ekteskapslova som tredde i kraft 1. januar 1993. Blant anna vart krava om separasjonstid før skilsmisse korta ned. Frå 1994 og resten av 1990-talet har skilsmissetala vore lågare enn på starten av 1990-talet".

¹⁰³ se Eskeland og Finne s. 173-174.

Til sammen var det en sak om fast eiendom i hver 17. husstand. Det er flest saker i Bydel Nord, der det er en sak om fast eiendom i hver 7. husstand. I Bydel Sør og Sentrum Øst er det henholdsvis en sak om fast eiendom i hver 20. og 25. husstand. Det er ingen slike saker i Sentrum Vest. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet består boligmassen i Bydel Nord, men også i Bydel Sør av flere eneboliger enn de to andre bydelene. Det forklarer ikke den store forskjellen mellom de to utkantbydelene. Likevel er Bydel Nord en mer etablert bydel, med mange småbarnsfamilier, og mange som eier boligen sin. Fast eiendomssaker i Sentrum Øst kan være et resultat av at menneskene der bor tett. Dette skulle imidlertid tilsi at det var fast eiendomssaker i Sentrum Vest også. Det kan være at personene der har rettsjelpere til å løse sine problemer fordi de har bedre økonomi, men det har vi ikke resultater som gjør at vi kan trekke slike slutninger.

Vi fant langt færre saker angående fast eiendom enn Haugen og Vigerust. Vi fant en sak i hver 20. husstand, de fant en i omtrent hver 8. husstand. De fant små forskjeller mellom I Eskeland og Finne kom det ikke frem noen saker av denne typen, noe som trolig har sammenheng med utvalget i undersøkelsen. De fleste var leietagere i bygårder i Oslo, og problemer med naboen var heller av boligrettslig karakter¹⁰⁴.

4.2.3.5 Boligrett

8,5 prosent av alle problemer var boligrettsproblemer. I 57 prosent av disse problemer ble det avdekket et behov for rettsjelp. Det var en boligrettslig sak i hver 14. husstand. De typiske problemene innen boligretten er saker om vedlikehold eller rettere sagt mangel på sådan. Andre problemer dreide seg om leiekontrakter, herunder husleieregulering etter lov og leiesum i kontrakt. Det var også noen problemer i forhold til borettslags- og eierseksjonsloven.

Boligrett utgjorde også 8,5 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet. Det er store forskjeller mellom bydelene. I sentrumsbydelene, det vil si Sentrum Øst og Sentrum Vest, har 75 prosent av boligrettssakene et udekket rettshjelpsbehov. I disse bydelene hadde omtrent hver 8. husstand en boligrettslig sak. I utkantbydelene var det ingen eller omtrent ingen slike saker. Noe av forklaringen på disse ujevnheter er å finne i den boligmassen som er i de forskjellige bydelene. Det er utpreget mange bygårder i sentrumsbydelene, sammenlignet med bydelene utenfor sentrum. Noe av grunnen kan også være at det bor flere studenter i sentrum enn utenfor sentrum. Denne hypotesen stemmer godt i forhold til Sentrum Vest, mens Bydel Nord ikke passer med denne hypotesen¹⁰⁵. Det er ikke grunnlag for sikre slutninger på bakgrunn av de dataene som ble innhentet, i forhold til de store variasjonene i mellom bydelene.

Haugen og Vigerust fant et udekket rettshjelpsbehov på boligrettens område som var noe høyere enn i Generell 2001. De fant en boligretts sak i hver 10. husstand. Det var også store forskjeller innad i utvalget hos Haugen og Vigerust. Det er ikke overraskende at hverken landområdet eller boligfeltet hadde saker på dette rettsområdet. Indre by i Haugen og Vigerust har et udekket rettshjelpsbehov som ligger noe over sentrumsbydelene i Generell 2001, mens utvalget i Drabantbyen har et lavere rettshjelpsbehov på dette området enn vi fant i våre sentrumsbydeler. Sammenholder vi våre resultater med dem fra Eskeland og Finne er det udekkede rettshjelpsbehovet på boligrettens område nå markert lavere. I Eskeland og Finne var

¹⁰⁴ Se Eskeland og Finne s. 164 om andre boligproblemer.

¹⁰⁵ Se vedlegg 7, tabell 5: YRKE - BYDEL

54 av 227 saker, eller 24 prosent, relatert til boligrett. Denne markante forskjellen har mye med utvalget å gjøre. Eskeland og Finne valgte sitt utvalg nettopp etter en antagelse om at dette var mennesker med behov for rettshjelp på bestemte saksområder, så som boligrett. Videre blir forskjellene større av at andelen leieboere i utvalget var mye mindre i Rettshjelp 2001 enn i Eskeland og Finne. Som nevnt under punktet over er det ofte slik at de problemene som karakteriseres under denne kategorien gjelder for dem som bor i større boligkomplekser, og da særlig for leieboere. Hele utvalget fra Eskeland og Finne var leieboer, men bare 24 prosent av utvalget i denne undersøkelsen var leieboere. Nye og bedre lover, samt interesse organisasjoner kan også forklare noe av nedgangen i antallet saker.

4.2.3.6 Arbeidsrett

Av de juridiske problemene som ble registrert i Generell 2001 var 11 prosent problemer i forhold til arbeidsrett. I 44,5 prosent av disse problemene ble det tilført rettshjelp. Ser vi på husstander, var det en arbeidsrettslig sak per 14. husstand. Typiske saker innen arbeidsretten var problemer i forhold til arbeidsmiljøet og lønnsutbetalinger. Andre saker var oppsigelsessaker og problemer i forhold til arbeidskontrakten. Det kom videre inn flere diskrimineringssaker, både på arbeidsplassen og i forhold til arbeidssøkende som ville inn på arbeidsmarkedet. Av alle sakene med et udekket rettshjelpsbehov utgjorde arbeidsrettssakene 8 prosent.

Det var til dels store forskjeller mellom Sentrum Vest, der det var en arbeidsrettslig sak i hver 7. husstand, og de andre bydelene og da særlig Bydel Sør, der det ikke var noen saker. En mulig forklaring på denne forskjellen kan være at det er flere høyere funksjonærer i Sentrum Vest, og at disse er flinkere til å ivareta sine rettigheter og at det derfor lettere oppstår konflikter. En annen mulig forklaring er at det er flere studenter i Sentrum Vest¹⁰⁶. Det er mulig at dette er en gruppe av befolkningen som lettere kommer opp i problemer på arbeidsplassen fordi de jobber mye deltid og har stillinger som ekstrahjelp. Noen sikrere antakelse er vanskelig å komme med, sett utfra våre data.

Haugen og Vigerust hadde ikke arbeidsrett som egen kategori i sin oppsummering i forhold til rettsområdene, men kategoriserte rettsområdet under samlebetegnelsen annet. Etter en gjennomgang av kasuistikken i nevnte undersøkelse gikk det frem at Juss-Buss behandlet fem arbeidsrettssaker. Det vil si at i underkant av 4 prosent av sakene var av arbeidsrettslig karakter. Dette er vesentlig mindre enn tallet for Generell 2001, og hvis man ser bort fra Boligfeltet avviker tallene enda mer. Tre av sakene var fra Boligfeltet¹⁰⁷. Arbeidsrett utgjorde heller ikke i Eskeland og Finne en stor andel av sakene, nærmere 3,5 prosent av sakene var arbeidsrettssaker.

Mye kan tyde på at behovet for rettshjelp på dette rettsområdet har økt over tid. Dette er en utvikling som umiddelbart virker noe overraskende, særlig med tanke på utvalget som ble undersøkt i Eskeland og Finne. Eskeland og Finne kommenterer det de ser på som lav problembelastning på dette rettsområdet¹⁰⁸. Noe av økningen kan skyldes fagforeningenes tilbakegang. Arbeiderene i Norge har en svakere organisasjon bak seg i dag enn tidligere. Dessuten har fagforeningene færre medlemmer nå enn hva de hadde før. Arbeidsmarkedet er gradvis blitt annerledes enn hva det var kun for kort tid siden. Mange arbeider eksempelvis i den

¹⁰⁶ Se vedlegg 7, tabell 5: YRKE - BYDEL

¹⁰⁷ Haugen og Vigerust hadde intervjuer i fire områder; Drabantby, Indre by, Landområdet og Boligfelt.

¹⁰⁸ Se Rettshjelp s. 169 for utfyllende kommentarer i forhold til arbeidsrettsproblemer.

nye It-bransjen, en bransje det er mindre vanlig å organisere seg i. Globaliseringen vi opplever i dag er også med på å svekke arbeidstakerne i forholdet til arbeidsgiverne. Dette kan være noen av årsakene til økning av saker innen arbeidsretten. Som nevnt kan også et høyere utdanningsnivå hos befolkningen bidra til økning av konflikter, fordi man blir mer oppmerksom på sine rettigheter. Videre er det også lettere å bryte rettigheter nå enn tidligere, fordi det rett og slett er flere rettigheter å bryte. Dette er noen generelle kommentarer, og ikke et forsøk på uttømmende forklaringer på hvorfor rettshjelpsbehovet har endret seg. Det finnes mange supplerende og motstridende hypoteser som ikke vil bli nevnt her.

4.2.3.7 Forvaltningsrett

Forvaltningsretten er et stort og omfattende rettsområde i undersøkelsen, det utgjør 22,5 prosent av det totale udekkede rettshjelpsbehovet. Generell 2001 har derfor valgt å dele rettsområdet opp i tre kategorier. En annen grunn for denne tredelingen er et ønske om lettere å kunne sammenligne resultatene fra denne undersøkelsen med resultater fra tidligere undersøkelser. Haugen og Vigerust delte rettsområdet i annen forvaltningsrett og sosial- og trygderett. Generell 2001 valgte i tillegg å skille ut skattesaker fra den generelle kategorien. Dette ble gjort for enklere å kunne se resultatene i sammenheng med Eskeland og Finne sine funn, som hadde en slik egen kategori. I tillegg var det forholdsvis mange skatterettslige saker, og derfor naturlig å skille skattesaker ut som egen gruppe.

Diverse forvaltningsrett

Dette er en samlegruppe for de sakene som falt innenfor forvaltningens virkeområde. Det være seg saker som for eksempel klage på saksbehandling og saker i forhold til utlendingsmyndighetene. Generell 2001 avdekket kun et lite antall problemer i denne kategorien, bare 3 prosent av alle sakene som ble registrert var i denne kategorien. Det er likevel interessant å observere at alle problemene som ble registrert var saker der det ble tilført rettshjelp. De fleste av sakene i denne gruppen var utlendings saker, og var å finne i Sentrum Øst, der det var en slik sak i hver 7. husstand¹⁰⁹.

Sosial- og trygderett

Av de registrerte problemene utgjorde sosial- og trygderetten 10 prosent. Det udekkede rettshjelpsbehovet lå på 75 prosent, det vil si at i 3 av 4 saker i denne kategorien var det et udekket behov for rettshjelp. Det var flest saker på trygderettens område. Det er mange forskjellige sakstyper som kommer opp i denne kategorien, men så er også Folketrygdloven en meget omfattende lov. Saker i forhold til rehabiliteringspenger og attføringsytelser var det noen av. Videre var det en del saker i forhold til stønad ved helsetjenester, som fysioterapi og kiropraktorbehandling. Trygdens størrelse, og rettigheter etter loven er det tredje området med flere saker. Sosial- og trygderett utgjør 11,5 prosent av det totale udekkede rettshjelpsbehovet.

Det er forskjeller mellom bydelene, I Sentrum Øst har hver 5. husstand en sosial- eller trygderettslig sak. Det samme tallet for Bydel Sør er hver 8. husstand. I Bydel Nord og Sentrum Vest fant vi en sosial- eller trygdesak i henholdsvis hver 20. og hver 11. husstand. Til sammen har vi en sak i hver åttende husstand. Noe av forklaringen på dette kan være at det er mange trygdemottakere, herunder arbeidsledige, i Sentrum Øst og Bydel Sør¹¹⁰. Denne del av

¹⁰⁹ Halvparten av sakene i Bydel Øst i denne kategorien var utlendingsrett.

¹¹⁰ Se vedlegg 7, tabell 13: BYDEL - INNTEKTSGRUNNLAG

befolkningen vil oftere komme i kontakt med trygdesystemet og derfor ha flere problemer på dette rettsområdet. Det er imidlertid ikke sammenheng mellom antall trygdemottakere og andel trygderettslige problemer i Bydel Nord. Forklaringen kan ligge i at det er svært mange eldre i bydelen, og dermed mulig ”mer ressurssterke trygdede” i form av pensjonister.

Skatterett

Skatterett var hovedområdet i 5 prosent av de registrerte sakene i Generell 2001, og i 75 prosent av alle skatterettssakene ble det avdekket et behov for rettshjelp. Vi fant en skattesak i hver 25. husstand. Det var to hovedtemaer som skilte seg ut på dette området. Det ene var saker i forhold til ligningen, og det andre var saker i forhold til generell beskatning, som for eksempel boligsalg og beskatning og utmåling av skatt generelt. I alt utgjorde skattesaker 6 prosent av det totale udekkede rettshjelpsbehovet.

Det var forskjeller mellom bydelene, det udekkede behovet var størst i Bydel Nord, der det var en slik sak i hver 14. husstand og lavest i Bydel Sør, der omtrent ikke var slike saker. Mulig kan høy frekvens i Bydel Nord forklares med til dels høye inntekter og høy formue, men likevel ikke høye nok til å engasjere rettshjelper til å avhjelpe behovet for rettshjelp¹¹¹. Datamaterialet gir ikke grunnlag for trekke noen sikre konklusjoner i forhold til hvorfor sakene er fordelt på nevnte måte.

En sammenligning med tidligere undersøkelser

Generell 2001 behandlet i alt 103 saker, av disse var 22,5 prosent forvaltningsrettslige saker. Det vil si at det var en forvaltningsrettslig sak i nesten hver 4. husstand. Disse tallene er tilnærmet like de tallene Haugen og Vigerust avdekket¹¹². Det var riktignok en litt høyere frekvens i kategorien annen forvaltningsrett hos Haugen og Vigerust. Det udekkede rettshjelpsbehovet i denne kategorien synes å være nokså stabilt over tid.

En sammenligning med Eskeland og Finne viser til dels store endringer. I alt registrerte Eskeland og Finne 102 sosialrettslige problemer og 26 skatterettslige problemer. I tillegg til disse 128 problemene ble det registrert noen forvaltningsrettslige problemer under diverse¹¹³. Totalt var cirka 60 prosent av de registrerte problemene på forvaltningsrettens område. Dette er et tall som er langt høyere enn tallene fra både Haugen og Vigerust og Generell 2001. Det er ikke overraskende med såpass store forskjeller i resultatene totalt sett. Eskeland og Finne plukket, som nevnt, ut sitt utvalg nettopp med tanke på at disse hadde mange problemer som de trengte rettshjelp til. Det blir derfor mer interessant å se om det fortsatt er de samme type sakene, men da i et mindre omfang, befolkningen har problemer med. På sosial- og trygderettens område er det til dels et sammenfallende problembilde, særlig i forhold til folketrygdloven. Det er derimot lite sammenfallende i forhold til statlig støtte uten for trygdens område¹¹⁴. På skatterettens område er forskjellene ikke så dramatiske som på forvaltningsretten sett undre ett. Begge undersøkelsene har en del spørsmål i forhold til ligningen, og skatteprosent. Det som er fraværende fra Generell 2001 saker om særfradrag, dette er det mange saker om i Eskeland og Finne.

¹¹¹ Se vedlegg 7, tabell 14: NETTOFORMUE – BYDEL, og 15: BRUTTOINNTÉKT - BYDEL

¹¹² Ved en sammenligning med Haugen og Vigerust blir kategorien skatterett inn under annen forvaltningsrett.

¹¹³ Se Eskeland og Finne s. 166 for probleminnndeling.

¹¹⁴ Se kasuistikk for Generell 2001 og Eskeland og Finne s. 101 og 102 for en sammenligning.

Forvaltningsretten må ses i sammenheng med det offentlige veiledningsplikt¹¹⁵ og man skulle nærmest forvente at dette var et rettsområde der det udekkede rettshjelpsbehovet ville være langt lavere. Vi har ikke noen muligheter, på bakgrunn av vårt datamateriale, til å fastslå hvorfor behovet for rettshjelp fortsatt er stort på forvaltningsrettens område.

4.2.3.8 Annet

De rettsområdene som ikke har fått et eget kategorinavn er samlet under kategorien annet. 13 prosent av de registrerte problemene havnet i denne kategorien, i 57 prosent av disse problemene ble det tilført rettshjelp. Det var en slik sak i hver 9. husstand. Fire rettsområder er samlet inn under annet, det er erstatningsrett, gjeldsrett, kontraktsrett og strafferett. Av det totale udekkede rettshjelpsbehovet falt 11,5 prosent av sakene inn under denne kategorien. Det er vanskelig å trekke noen slutninger for rettshjelpsbehovet over tid for denne gruppen saker, da særlig fordi kategorien har et annet innhold i denne undersøkelsen enn i tidligere undersøkelser. Eskeland og Finne hadde blant annet familierett og arverett i diverse kategorien. De nevnte kategorier var de to med høyest frekvens i Generell 2001, og en direkte sammenligning ville blitt lite interessant.

Det ble ikke registrert mange gjeldssaker, men *alle* sakene som kom inn ble behandlet av Juss-Buss. I tillegg var langt de fleste av gjeldssakene i Sentrum Øst, noe som stemmer godt overens med utgangsantagelsen for undersøkelsen.

4.2.3.9 Oppsummering

Det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget fordeler seg hovedsakelig på tre rettsområder. Noe mer enn 1/5 av sakene er offentligrettslige, 1/5 er familierettslige og noe over 1/5 er på arverettens område. På alle disse områdene var det en stor andel av rettshjelpsbehovet udekket, intervjupersonen ønsket altså rettshjelp i saken. Det gjaldt ca 3/4 av problemene på alle disse rettsområdene.

I 1991 fant Haugen og Vigerust også at det udekkede rettshjelpsbehovet for en stor del var offentligrettslige saker, familierettslige saker og arverettslige saker. Frekvensen var også den samme for de offentligrettslige sakene og for arvesakene. På familierettens område ser det imidlertid ut til å ha vært en økning. Vi fant en familiesak i hver 6. husstand, mens Haugen og Vigerust fant en i hver 8. husstand. Hvis vi bare sammenlikner byområdene er tallene ganske like. Tallene kan derfor tyde på at det er flere familiesaker i byen enn utenfor byen.

Det udekkede rettshjelpsbehovet i Generell 2001 bestod ellers av ca 10 prosent arbeidsrettsaker, noe over 10 prosent saker i forhold til fast eiendom og litt under 10 prosent saker i forhold til boligrett. På alle disse områdene var det en lavere andel saker med et udekket rettshjelpsbehov enn i sakene over, mellom 40 og 60 prosent.

¹¹⁵ Se forvaltningslovens § 11 og punkt 7.2.6.1 og 8.2.4.

4.2.4 Sakenes velferdsmessige betydning

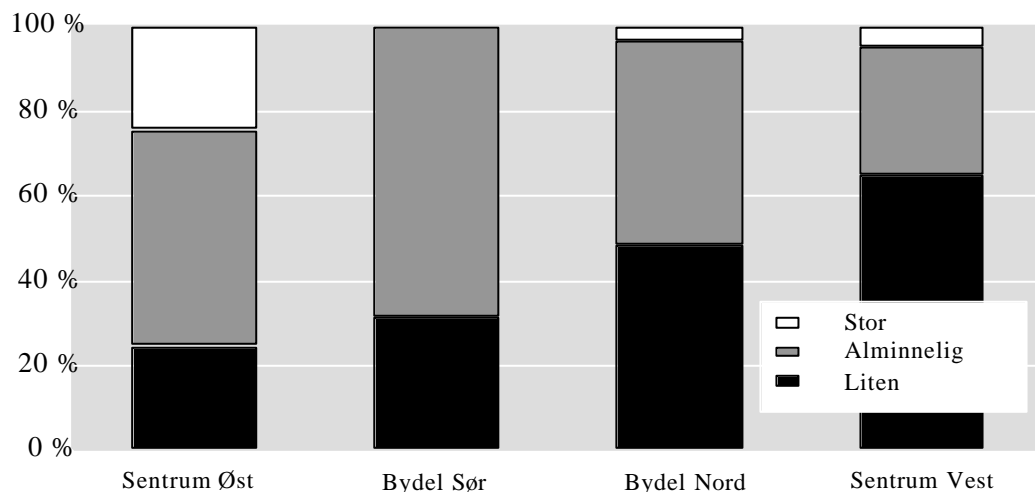
4.2.4.1 Innledning

Med velferdsmessig betydning forstår vi enhver betydning for intervjupersonen av sosial, økonomisk, helsemessig, praktisk og følelsesmessig art¹¹⁶. Det ble ikke lagt vekt på hvilken type rettshjelp som ble gitt. Ei heller hvor tidkrevende og omfattende rettshjelp som ble gitt var av betydning for klassifiseringen.

De enkelte problemets velferdsmessige betydning måtte avgjøres skjønnsmessig. Sakene ble fordelt i tre kategorier, liten, alminnelig og stor velferdsmessig betydning. Det ble lagt vekt på hva intervjupersonen selv ga uttrykk for i forhold til sakens velferdsmessig betydning for ham/henne. Det ble videre vurdert, utfra mer objektivt kriterier, hvilken velferdsmessig betydning et problem av denne type "normalt" har¹¹⁷. Inn i denne vurderingen ble det også sett på den ressursmessige utgangsposisjonen til den enkelte intervjuperson. Denne objektive vurderingen ble oftere brukt i skillet mellom alminnelig og stor velferdsmessig betydning enn i skillet mellom alminnelig og liten velferdsmessig betydning. I sistnevnte grensedragning veide intervjupersonens oppfatning tyngre.

Det vil også bli en sammenligning med Haugen og Vigerust i forhold til de enkelte kategoriene av velferdsmessig betydning underveis, med en oppsummering til slutt. Eskeland og Finne har ingen slik inndeling av sakene så vi kan ikke sammenligne sistnevnte undersøkelse med Generell 2001 på dette punktet.

DIAGRAM 3: BYDEL - VELFERDSMESSIG BETYDNING



¹¹⁶ Vi har valgt å følge samme definisjon som Haugen og Vigerust har.

¹¹⁷ Det ble foretatt en viss sensur i de tilfeller der intervjupersonen selv overdrev hvor stor den velferdsmessige betydningen av saken var. I noen tilfeller kan følgelig saker som, av intervjupersonen, ble oppfattet å ha stor velferdsmessig betydning ha blitt registrert i gruppen alminnelig velferdsmessig betydning.

4.2.4.2 Liten velferdsmessig betydning

I denne kategorien havnet typisk spørsmål om saker det ville vært greit å få avklart, uten at det var av særlig stor betydning for intervjupersonen. De rent hypotetiske spørsmålene har ikke blitt registrert, men de sakene som ville bli aktuelle først i fremtiden kom i denne kategorien. Alle sakene der det var et ønske om informasjon ble registrert i denne kategorien. Rettsområdet var i denne sammenhengen ikke avgjørende. Det var størst andel av saker med liten velferdsmessig betydning i Bydel Nord og deretter Sentrum Vest. Det var færrest saker av denne typen i Bydel Sør.

I alt var 40 prosent av de sakene der det ble registrert et udekket rettshjelpsbehov, havnet i kategorien liten velferdsmessig betydning. Intervjupersonene hadde i gjennomsnitt nærmere 0,3 saker av liten velferdsmessig betydning hver. Disse tallene er høyere enn funnene fra Haugen og Vigerust, de tilsvarende tallene var cirka 18 prosent av totalen og 0,1 saker per person.

4.2.4.3 Alminnelig velferdsmessig betydning

Sakene hvor intervjupersonen selv ga uttrykk for at det var viktig for ham/henne, men det ikke var en sak som omhandlet de primære behov, ble den registrert i denne kategorien. Med primære behov tenker vi for eksempel på: retten til bolig, stønad til livsopphold, arbeid og familiesaker der det er uenighet om barnefordelingen. En forskjell mellom kategoriene liten og alminnelig var typisk hvor nær i tid saken var. Omhandlet saken en aktuell situasjon eller konflikt ble den kategorisert i denne kategorien. Saker som omhandlet opprettelse av samboerkontrakt, andre kontrakter eller opprettelse av testament ble registrert her. Det ble i denne kategorien lagt vekt på hvilket rettsområde og intervjupersonens eget utsagn i forhold til velferdsmessig betydning. Det var flest saker av alminnelig velferdsmessig betydning, der det ble tilført rettshjelp i Sentrum Øst, deretter kom Bydel Sør, så Nord og Sentrum Vest.

Nærmere 50 prosent av sakene med et udekket rettshjelpsbehov havnet i kategorien alminnelig velferdsmessig betydning. De personene som ble intervjuet hadde i gjennomsnitt 0,4 saker der de ønsket rettshjelp i denne kategorien. Tallene fra Haugen og Vigerust var høyere, henholdsvis 65 prosent og en frekvens på 0,5.

4.2.4.4 Stor velferdsmessig betydning

I denne kategorien er de sakene som intervjupersonen selv ga uttrykk for var viktige, og som samtidig omhandlet de primære behov, se ovenfor. De sakene som ble registrerte i denne kategorien var saker om oppsigelse i arbeidsforhold, gjeldssaker med forhandling om gjeldsordning og familiegjensforeningssaker som involverte den nærmeste familie. Også saker om barnefordeling er et eksempel på saker med stor velferdsmessig betydning. Det var klart flest saker fra denne kategorien i Sentrum Øst, mens det fra Bydel Sør ikke var noen saker med et udekket rettshjelpsbehov i denne kategorien.

Generell 2001 registrerte 103 saker med et udekket rettshjelpsbehov. 8 prosent av disse sakene ble definert inn i gruppen med et stort velferdsmessig behov. I alt fant Generell 2001 i gjennomsnitt cirka 0,1 saker i denne kategorien hos hver intervjuperson¹¹⁸. Det er her forskjeller

¹¹⁸ Vi har her valgt å bruke en desimal, og rundet 0,08 til 0,1.

mellom undersøkelsene i forhold til hvor stor andel av sakene som ble kategorisert som saker av stor velferdsmessig betydning. Haugen og Vigerust fant at rundt 18 prosent av sakene de fikk inn var av alvorlig velferdsmessig betydning, mens frekvensen var på 0,15¹¹⁹.

4.2.4.5 Oppsummering

Som vi har sett er det forskjeller mellom de to omtalte undersøkelsene innen de forskjellige kategoriene. Noe av disse til dels store forskjellen kan bero på registreringspraksisen. Grensedragningen mellom kategoriene er gjort skjønnsmessig, det samme gjelder den velferdsmessige betydningen i forhold til hver enkelt sak. Samtidig er det en trend som går igjen. Generell 2001 hadde flere saker i kategorien liten velferdsmessig betydning og færre i de to andre kategoriene sammenlignet med Haugen og Vigerust. Det kan tyde på at belastningsnivået er sunket på de siste 10 årene. Det kan ha sammenheng med forandringer i samfunnet den senere tid. Det var flere arbeidsledige på begynnelsen av 90-tallet¹²⁰, den enkeltes økonomi var dårligere og flere mottok sosialstønad¹²¹. Det er følgelig en mulighet for at flere hadde problemer i forhold til de primære behov.

4.2.5 Problembevissthet

4.2.5.1 Generelt

Det var viktig å få fram alle juridiske problemer i Generell 2001, for å kunne avdekke mest mulig av det udekkede rettshjelpsbehovet. Dette innebærer alt som intervjupersonen definerte som et juridisk problem, og det vi definerte som et juridisk problem ut fra hvilke situasjoner som hun/han synes er problematiske¹²². Det kan være mange problemer som intervjupersonen ikke anså som et juridisk problem, men som en jurist ville vurdere til å være det, og som var det etter vår definisjon. Hensikten med undersøkelsen var å avdekke det udekkede rettshjelpsbehovet. Det være seg både juridiske problemer som folk var seg bevisst og de situasjonene i en persons liv som er problematiske og kan avhjelpest med juridisk innsikt, også uten at intervjupersonen visste dette selv. Dette førte til at vi delte problemene i to grupper: erkjente og ikke erkjente problemer.

Intervjuguiden var lagt opp slik at vi først spurte intervjupersonen om hun/han hadde noe hun/han ønsket å ta opp med oss. Så la vi opp en samtale rundt en del temaer, som vi antok at skulle fange opp problemer i forhold til de forskjellige situasjoner i folks liv¹²³. Problemene som intervjupersonen tok opp på selvstendig initiativ fra intervjupersonen da vi spurte om det var noe hun/han ønsket å ta opp har vi kalt "erkjente problemer". De problemene som kom opp under samtalen der vi fisket på forskjellige områder har vi kalt "ikke erkjente". Vi snakker her ikke om subjektive og objektive problemer. De objektive problemene har vi, som nevnt i kap 2.2, sett bort fra. Forskjellen mellom disse kategoriene er hvorvidt intervjupersonen kom opp med problemene uoppfordret, eller om intervjueren måtte innta en mer aktiv rolle før problemene ble presentert.

¹¹⁹ Se Haugen og Vigerust s. 61 for stor velferdsmessig betydning.

¹²⁰ Se vedlegg 7, tabell 16 for arbeidsledige i utvalgte år.

¹²¹ Se vedlegg 7, tabell 17 for mottakere av sosialstønad de siste 10 år.

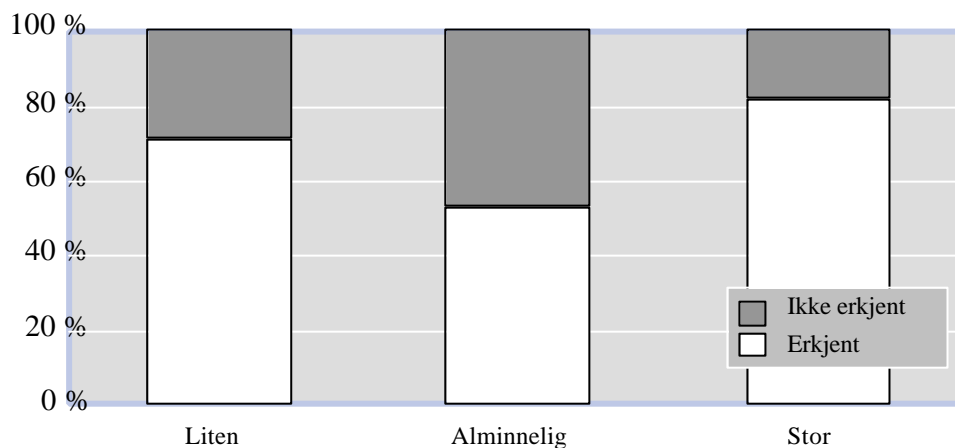
¹²² Se punkt 2.2 for definisjon av juridisk problem.

¹²³ Se punkt 3.3.4 for hvordan intervjuguiden var bygget opp.

Et erkjent problem ligger "lenger framme" i folks bevissthet enn et problem som ikke er erkjent. Dette kan tolkes dit hen at det har større velferdsmessig betydning for folk å få løst de problemene de faktisk er bevisst på, enn problemene som de ikke kom på da Juss-Buss spurte dem om de hadde et problem som de ville ta opp¹²⁴. Dette kunne ha ført til at Generell 2001 bare registrerte de "viktige" problemene, noe som kunne gi en skjevhet i utvalget. Men det motsatte kunne også ha blitt tilfellet. Det er lettere å ta opp enkle saker, som vilkårene for å få en ytelse eller reglene om arvegangen, enn å ta opp saker som er vanskelig, som for eksempel en sak om barnefordeling. Dette siste kunne ha ført til at Generell 2001 registrerte et lavere antall vanskelige problemer enn enkle problemer. For å unngå disse skjevhetene var det viktig å komme i dialog med intervjupersonen også i forhold til problemer som var vanskelige, og problemer som lå "lenger bak" i bevisstheten. Dette ble forsøkt gjort gjennom intervjuguiden, se ovenfor.

4.2.5.2 Erkjennelse og velferdsmessig betydning

DIAGRAM 4: ERKJENT/IKKE ERKJENT - VELFERDSMESSIG BETYDNING



Totalt var 63 prosent¹²⁵ av sakene erkjente og 37 prosent var ikke erkjente saker. Det var forskjeller i forhold til hvilken velferdsmessig betydning saken hadde. Undersøkelsen viser at det var høyest andel av sakene med stor velferdsmessig betydning som var erkjente, det gjaldt hele 82 prosent. Dette kan tyde på at intervjupersonene var bevisste på å ta opp slike problemer med oss¹²⁶, og at sakene var betydningsfulle. 71 prosent av sakene av bagatellmessig velferdsmessig betydning var erkjente. Dette er også over gjennomsnittet for alle sakene. Dette kan være, som nevnt over, at det var lettere å ta opp slike problemer. Disse var for det meste informasjonsspørsmål. Omtrent halvparten av sakene som var av alminnelig velferdsmessig betydning var erkjente, 53 prosent. Det er altså en større andel av denne typen saker som ikke var erkjente. Sakene i denne gruppen er svært varierte, og det er vanskelig å si noe generelt om hva det vil si at noen er erkjente, og noen ikke er erkjente. Det er da lettere å se på problemene i de to andre gruppene. Som vi har sett er det mer sannsynlig at folk er bevisste på at problemet er juridisk og at de kan finne en løsning på problemet med hjelp fra en rettshjelper, der

¹²⁴ Om den velferdsmessige betydningen, se punkt 4.2.4.

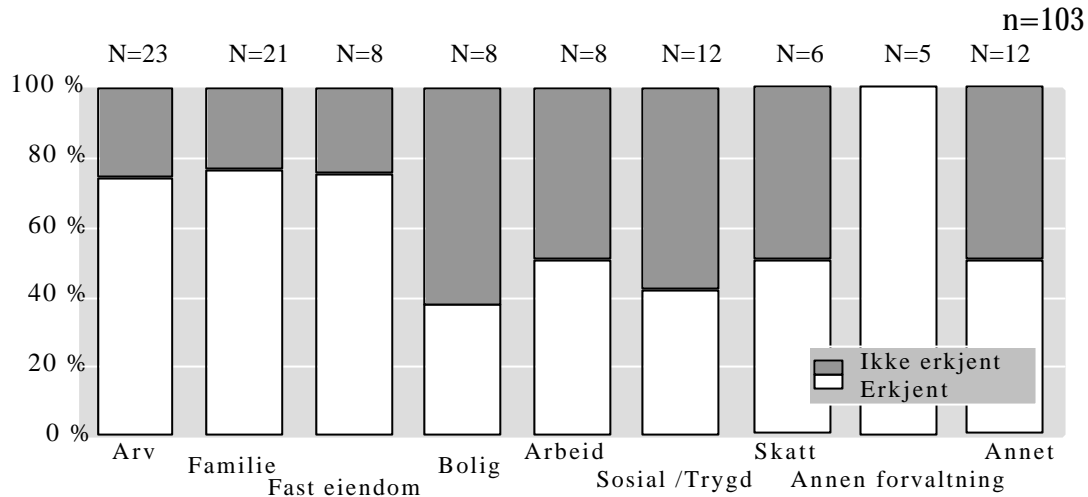
¹²⁵ Se vedlegg 7, tabell 18: SAKENS VELFERDSMESSIGE BETYDNING – ERKJENT/ IKKE ERKJENTE PROBLEMER

¹²⁶ Se også punkt 4.2.4: Problemenes velferdsmessig betydning.

problemet enten er av stor velferdsmessig betydning eller hvis det er av typen informasjonsspørsmål.

4.2.5.3 Erkjennelse og saksområde

DIAGRAM 5: ERKJENT/IKKE ERKJENT – RETTSOMRÅDE



De fleste sakene var erkjente, men som diagrammet over viser er ikke dette tilfellet innen enkelte rettsområder. Noe overraskende er at boligrett og sosial-/trygderett er områder der det klart er flest saker som ikke er erkjente. Dette er rettsområder som omfatter primærbehovene i befolkningen, et sted å bo og rett til sosiale ytelser fra det offentlige. Vi ser videre at også arbeidsrett har et høyere antall ikke erkjente saker enn totalen. Derimot har rettsområder som arve- og familierett samt fast eiendoms rettsforhold en høyere andel av erkjente saker enn gjennomsnittet. Dette gjelder også for annen forvaltningsrett, som hovedsakelig er utlendingsrett. Disse funnene kan tyde på at de sakene som er av aller størst velferdsmessig betydning kommer raskt frem under et intervju. På den annen side var det altså en stor andel ikke erkjente saker på boligrettens og sosial- og trygderettens område. Dette peker i en helt annen retning, det kan se ut som om det tar tid før de viktigste spørsmålene kommer opp, at intervjupersonene har nølt med å ta opp disse sakene. Også saker av alminnelig velferdsmessig betydning ser ikke ut til å ha komme opp før de ble tatt opp spesielt. Det er ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner utfra de tallene som kom fram i undersøkelsen¹²⁷.

4.2.6 Motparter og holdbarheten i de enkelte sakene

4.2.6.1 Motpart¹²⁸

Hvem som er motpart i en aktuell eller fremtidig interessekonflikt, har betydning for hvilke mekanismer som kan eller bør gjøres tilgjengelige for å løse konflikten. De sakene der det ble tilført retts hjelp ble delt i tre hovedkategorier i forhold til motparten i saken. Med motpart mener vi den/de som intervjupersonen kunne rette et krav mot, henvende seg til, eller gå i dialog med, for å

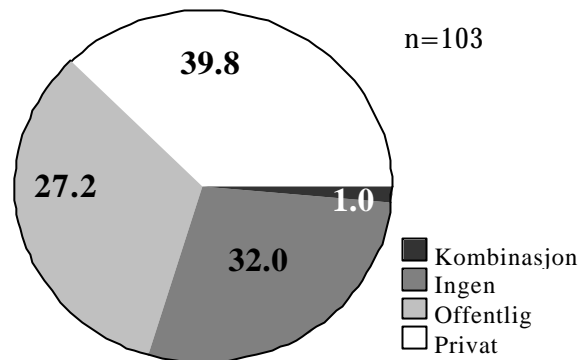
¹²⁷ Se vedlegg 7, tabell 19: ERKJENT/ IKKE ERKJENT - RETTSOMRÅDE

¹²⁸ Se vedlegg 7, tabell 20: MOTPART

utnytte, avklare, avverge eller oppnå en juridisk posisjon¹²⁹. Motpart eksisterer der intervjupersonen er i en rettighets- eller pliktposisjon. Den rettigheten eller plikten retter seg mot er motpart. Dette gjelder typisk i forhold til det offentlige der en intervjupersonen lurer på om hun/han har rett til en trygdeytelse, eller der intervjupersonen plikter å oppfylle en avtale.

DIAGRAM 6: MOTPART¹³⁰

Det var en jevn fordeling mellom hovedkategoriene, men det var flest saker med privat motpart. Videre var mange av sakene uten motpart, 32 prosent av sakene som ble tatt inn var i kategorien "ingen motpart". Dette er for eksempel saker der intervjupersonen ønsket informasjon om å sette opp en samboerkontrakt.



Andre eksempler kan være et ønske om informasjon om rettsregler, som for eksempel formregler knyttet til et testament. Generell 2001 har konsekvent registrert alle sakene der det var et ønske om informasjon, og det i fremtiden ikke kunne oppstå en interessekonflikt i forbindelse med denne informasjonen, i kategorien ingen motpart.

39,8 prosent av sakene registrert i kategorien "privat motpart". Dette kunne være tvister i forhold til naboen, eller saker om barnefordeling. Her var det enten en aktuell konflikt, eller det viste seg at det var grunnlag for å fremme krav mot en privatperson, uten at dette var gjort. Hadde en annen privatperson et krav mot intervjupersonen, som var aktuell nå eller i fremtiden, ville også de sakene bli kategorisert i kategorien privat.

I 27,2 prosent av sakene var det offentlige motpart. Dette er et høyt tall, det har sammenheng med at staten er deltager på svært mange forskjellige samfunnsområder. I tillegg kommer også Statens oppgave som tjenesteyter, det vil si at staten i mange sammenhenger har veiledningsplikt. Dette vil gjelde for en del av sakene som er i kategorien "uten motpart".

Det vil stort sett være slik at en rettighet eller plikt av et slag har en part og motpart. Det vil alltid være forskjeller i de økonomiske og menneskelige ressurser mellom to privatpersoner som har en interessekonflikt. Det være seg om det er en konflikt i forhold til et tre på nabotomt eller en konflikt i forbindelse med et samlivsbrudd. Noen av disse skjevhetene er forsøkt utjevnet, for eksempel gjennom lov om fri rettshjelp. Det har vært uttalt, i denne forbindelse, at svak økonomi ikke skal være et hinder for å få sin rett¹³¹.

I de sakene der det offentlige var motpart er det ikke tvil om at det er store skjevheter i forholdt til alle type ressurser. Det blir den lille manns kamp mot staten i mange sammenhenger. Det blir

¹²⁹ Se punkt 2.2 for definisjoner.

¹³⁰ I noen få saker var det både offentlig og privat motpart i en og samme sak, derfor har Rettshjelp 2001 også en siste kategori, kombinasjon. I Haugen og Vigerust stod denne type saker oppført som ikke oppgitt. Denne forskjellen er, som vi ser, av liten betydning, se diagram 6.

¹³¹ Dette er noe vi kommer tilbake til i punkt 4.4.1 om loven og dens formål.

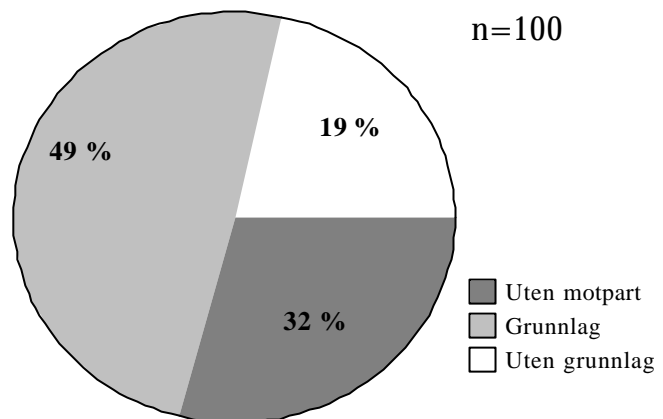
følgelig desto viktigere med en form for utjevning. Mange vil føle seg maktesløse, og ute av stand til å stå på krava, hvis de føler seg urettferdig behandlet i forhold til en rettighet eller en plikt, når staten er motpart. Det offentlige er i utstrakt grad gitt en plikt til å veilede borgerne i den til dels store jungelen av lover og regler vi har. Det må i denne sammenheng være betenkelig at så mange av sakene hadde det offentlige som motpart. I mange tilfeller vil samme organ behandle en søknad, og ha en plikt til å veilede en borger i hvordan søkeren bør innrette seg etter et vedtak. Noen ganger er denne dobbeltheten mer betenkelig enn andre ganger. Vi tenker spesielt på saker i forhold til sosiale tjenester og mottagere av slike tjenester¹³².

4.2.6.2 Holdbarhet overfor motpart

Sakene ble ikke fulgt opp i samme grad som i Eskeland og Finne, dette fører til at resultatene under dette punktet blir langt mer usikre enn de kunne blitt. Denne prioriteringen skyldes for en stor del kapasitetsproblemer. Det ville dessuten i mange sammenhenger vært vanskelig å følge sakene helt til ut. Juss-Buss ferdigbehandlet ikke alle sakene som ble tatt inn. Dette fikk den konsekvensen at Generell 2001 ikke bare så de sakene der det var fremmet et krav som saker med grunnlag¹³³.

Denne registreringspraksisen gjør tallene så usikre at en sammenligning med tidligere undersøkelser mindre fruktbar.

DIAGRAM 7: HOLDBARHET



De sakene som i fremtiden innebar en viss mulighet for en konflikt, ble kategorisert i forhold til om det var grunnlag for kravene i saken eller ikke. Dette har sammenheng med hvordan vi definerte motpart, se ovenfor. De registrerte sakene ble delt i tre kategorier i forhold til holdbarhet. Den første og største kategorien var "grunnlag". Generell 2001 anså at det i 49 prosent av sakene som ble tatt inn var prosedable, det var altså noe å oppnå. Regnet om til saker per person, ser vi at hver person i gjennomsnitt hadde 0,36 saker i denne kategorien. Dette er et høyt tall sammenlignet med Haugen og Vigerust, der var det tilsvarende tallet 26 prosent og 0,20¹³⁴. Denne store forskjellen kan skyldes ulik registreringspraksis. Haugen og Vigerust stilte et krav om en "viss" mulighet for å nå fram. Generell 2001 hadde en lignende nedre grense, men dette er skjønnsmessige grenser og kan romme individuelle forskjeller. I tillegg stilte Generell 2001 små krav til sannsynlighet i forhold til tvister der kravet skulle avgjøres skjønnsmessig. Det var i de tilfellene svært vanskelig å avgjøre konkret hvilken vei skjønnet ville gå, eksempler her er sosiallovgivningen, hva man kan gjøre på sin egen eiendom uten å plage naboen for mye, og barnefordelingsaker. Denne type saker ble oftest registrert i kategorien grunnlag, med mindre kravet klart kunne avvises. Sammenholdt med resultatene fra Eskeland og Finne er tallene i

¹³² Dette blir behandlet mer utførlig i del 4.

¹³³ Haugen og Vigerust fulgte heller ikke opp sakene på samme måte som Eskeland og Finne gjorde, se Haugen og Vigerust s. 63.

¹³⁴ Se Haugen og Vigerust vedlegg s. 70 tabell 2.2.6 Haugen og Vigerust regner saker per husstand. Dette vil si at forskjellen egentlig er enda større enn det som kommer fram av disse tallene.

denne kategorien for Generell 2001 lave, i 77,5 prosent¹³⁵ av sakene i Eskeland og Finne ble antatt å være prosedable¹³⁶, det gir en frekvens på 1,93 prosedable saker per husstand.

Den andre kategorien var de sakene som hadde en definert motpart, enten offentlig eller privat, som det kunne fremmes et krav mot, men der kravet ikke var prosedabelt. Dette var saker der loven klart ga uttrykk for at det intervjupersonen ønsket ikke var tillatt, eller det var saker der intervjupersonen ønsket å fri seg fra et krav og det ikke var en mulighet for dette. Eksempel på det siste er saker der intervjupersonen ikke ønsket å betale arveavgift på arvede midler. Av sakene med et udekket rettshjelpsbehov var 19 prosent uten grunnlag. Dette er noe høyere enn de tilsvarende resultatene hos Haugen og Vigerust, der 11 prosent av sakene var uten grunnlag. I Generell 2001 har en større andel av sakene motpart, dette kan ha ført til en høyere andel saker både med og uten grunnlag. Dette kan dermed forklare noe av forskjellene. Videre kan en mulig forskjellig skjønnsvurdering, i forhold til mulighet for intervjupersonen å nå fram med sitt krav, ha spilt inn også her. Resultatene fra Eskeland og Finne er ikke ulike når man sammenligner prosentandelen, men frekvensen er mye høyere. Dette siste har sammenheng med det store antallet saker som ble registrert¹³⁷.

Den siste gruppen i forhold til holdbarhet var sakene uten motpart. Her var det ikke aktuelt å vurdere holdbarhet fordi det ikke var noe krav å snakke om. Dette var saker der det utelukkende ble gitt informasjon, se for øvrig kategoriseringen i de sakene som er uten motpart i punkt 6.1 ovenfor. Denne kategorien utgjorde 32 prosent av sakene, som gir en frekvens per intervjuperson på 0,23. Tilsvarende tall for Haugen og Vigerust var 54 prosent og 0,4 saker per husstand¹³⁸. Disse tallene har sammenheng med at Haugen og Vigerust tok inn flere saker der det kun ble gitt informasjon. Også for denne kategorien kan forskjellig registreringspraksis under punkt 6.1 ha spilt inn. Tallene i Eskeland og Finne er 6,6 prosent, som gir en frekvens på 0,16 for saker uten motpart, det vil si de sakene som det bare ble opplyst om rettsreglene¹³⁹. Som før nevnt er dette utvalget så spesielt at vi ikke går inn på en sammenlikning her. Forskjellene fra 1991 til 2001 er imidlertid markante og kan tyde på at det har blitt flere prosedable saker, og færre saker der det kun var behov for informasjon. Dette kan ha en sammenheng med lettere tilgang til informasjon, internett, og at befolkningen har generelt blitt mer bevisste i forhold til sine rettigheter i dag enn for 10 år siden. Vi ser videre at Generell 2001 har en høyere andel med høy utdanning enn hva Haugen og Vigerust hadde¹⁴⁰.

Vi kan ikke trekke noen sikre konklusjoner utfra ovennevnte tallmateriale på grunn av usikkerheten i registreringspraksis. Derfor kan vi ikke si noe sikkert om prosedabiliteten over tid, tallene blir mer en illustrasjon av holdbarhet i dag og for 10 år siden.

¹³⁵ Inn her kommer også de sakene som hadde et objektivt rettshjelpsbehov, men som ikke ville forfølge saken.

¹³⁶ Se Eskeland og Finne s. 166 for saker som ble anbefalt forfulgt, det er ikke oppgitt nærmere kriteriene for denne silingen.

¹³⁷ Se Eskeland og Finne s. 83 og s. 196 for råttall til utregning av prosenter og frekvens.

¹³⁸ Se vedlegg til Haugen og Vigerust, tabell 2.2.6 på s. 70.

¹³⁹ Se Eskeland og Finne s. 196.

¹⁴⁰ Se punkt 3.5.2.4 for utdanning, og Haugen og Vigerust s. 26.

4.3 Sosial fordeling av rettshjelpsbehovet

4.3.1 Innledning

Tidligere forskning viser at det udekkede rettshjelpsbehovet er forskjellig i ulike sosiale lag av befolkningen¹⁴¹. Vi vil nå se på hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet blir påvirket av intervjupersonenes sosiale bakgrunn.

Den sosiale bakgrunnen til en person er svært sammensatt. Det er mange variabler som spiller inn. Den er sammensatt av personens historie, nettverk, psyke og mer objektive variabler som økonomi, utdanning, kjønn og alder, i tillegg til andre variabler. Variablene vil også påvirke hverandre. En persons historie vil påvirke hva slags utdanning hun/han har. Dette vil igjen påvirke yrkesvalg, som igjen påvirker økonomien. Alder og kjønn vil også påvirke utdanning og økonomi. Det er større sjanse for at eldre kvinner ikke har høyere utdanning, og ikke har noen yrkeskarriere. Slik vil mange av disse variablene påvirke hverandre, de kan forsterke hverandre høy utdanning vil øke for eksempel sjansen for et yrke der en person tjener bra. Variablene kan også motvirke hverandre. Hvis intervjupersonen er kvinne minker det sjansen for at lønnen er høy osv.

Vi har valgt ut variablene kjønn/sivilstand, alder, utdanning, fødeland og økonomi for å gi et bilde av utvalgets sosiale bakgrunn. Dette er variabler som kan måles mer objektivt, og som vi derfor kan bruke i en slik undersøkelse. De gir ikke hele bildet av den sosiale fordelingen til utvalget vårt, men gir en del av et bilde, og dermed en pekepinn på hvordan den sosiale fordelingen er. De ovennevnte variablene har i tidligere undersøkelser vist seg å ha påvirket rettshjelpsbehovet. De undersøkelsene vi tenker på er de som er nevnt i punkt 1.3. Oppsummering av funnene fra tidligere rettshjelpsundersøkelser er hentet fra boken "Samisk Rettshjelp – En analyse av Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark"¹⁴²

Et av våre mål har vært å se på det udekkede rettshjelpsbehovet i de økonomisk mest ressursvake gruppene i samfunnet. Eskeland og Finne fant at det udekkede rettshjelpsbehovet var størst hos de mest ressursvake, og lavest hos de mest ressurssterke¹⁴³. Dette var lenge antatt, og ble bekreftet gjennom andre undersøkelser. Haugen og Vigerust fikk et noe annet resultat. De fant at de som tjente minst faktisk hadde det laveste rettshjelpsbehovet¹⁴⁴. Ut fra dette er det interessant å se hvordan dette har utviklet seg de siste 10 årene.

Vi tar her utgangspunkt i hele utvalget. Hver gruppe hadde blitt svært liten om vi hadde delt opp i bydeler i tillegg til å klassifisere intervjupersonene etter variablene. Dette hadde gjort feilmarginene for store.

¹⁴¹ Se Rettshjelp og Samfunnsstruktur, s 188.

¹⁴² Se Johnsen 1997.

¹⁴³ Se Eskeland og Finne s 212.

¹⁴⁴ Se Haugen og Vigerust s 74.

4.3.2 Det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget

4.3.2.1 Kjønn og sivilstatus

Tidligere undersøkelser har ikke funnet noen sammenheng mellom kjønn og det udekkede rettshjelpsbehovet. Derimot kan det virke som om det er en sammenheng mellom det udekkede behovet for rettshjelp og sivilstand. Både Eskeland og Finne og Haugen og Vigerust har funnet som tyder på at enslige kvinner har et større udekket rettshjelpsbehov enn andre grupper i utvalgene.

Kvinnene i utvalget har noen flere saker enn det mennene har¹⁴⁵. Det udekkede rettshjelpsbehovet blant kvinnene i utvalget er på 0,82 saker per person, og blant mennene på 0,67 saker per person. Av dem som har et udekket rettshjelpsbehov har kvinnene 1,65 saker hver i gjennomsnitt, og mennene 1,47 saker hver.

I forhold til rettsområder har kvinnene dobbelt så mange arvesaker og familiesaker, og del flere boligrettslige saker og arbeidsrettslige saker. Menn har dobbelt så mange forvaltningsrettslige saker som kvinner. Sosial- og trygderett er likt fordelt på kjønnene, men menn har mye flere utlendingsrettslige og skatterettslige saker. Menn har også 2/3 av sakene i gruppen "annet". Dette er mye erstatningsrett. Det svært lik fordeling mellom kjønnene på de andre rettsområdene, se diagrammet under.

Også i Haugen og Vigerust fant at menn hadde mange forvaltningsrettslige saker, og kvinner hadde flest familierettslige saker¹⁴⁶. En mulig forklaring på dette kan være det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret. Menn har tradisjonelt hatt ansvaret for familien utad, og kvinner har ansvaret for familien innad. Det kan derfor være at menn tar mer ansvar i forhold til saker overfor forvaltningen, og kvinner er mer opptatt av saker som angår familien internt. I tillegg får kvinner oftere enn menn den daglige omsorgen for barna ved et samlivsbrudd. Dette fører også med seg flere familierettslige saker. Som Haugen og Vigerust fant vi også av kvinner har flest arvesaker, boligsaker og arbeidsrettsaker¹⁴⁷.

At kvinner har flest arve- og boligrettssaker kan ha samme forklaring som over. Dette er saksområder som angår hjem og familie. Arbeidssaker er imidlertid en helt annen gruppe. Det er imidlertid flere kvinner enn menn som er lavere funksjonærer, og flest menn som er høyere funksjonærer¹⁴⁸. Lavere funksjonærer er ofte yrkesgrupper der arbeidsrettigheter ikke står så sterkt som i "høyere funksjonær"-yrker. Det er også flest i gruppen "lavere funksjonærer" som har et udekket rettshjelpsbehov¹⁴⁹. På den annen side er det mulig at de i høyere funksjonær gruppen er mer bevist sine rettigheter, og av den grunn oppveier denne forskjellen, se nærmer kap 3.2 punkt 6.6. Det er med andre ord vanskelig utfra våre data å slutte noe sikkert i forhold til yrke/kjønn og arbeidsrettssaker.

¹⁴⁵ Se vedlegg 7, tabell 21: KJØNN – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV

¹⁴⁶ Haugen og Vigerust fant flest kvinner med familierettslige problemer blant dem som bodde alene. I resten av utvalget ble hele husstanden intervjuet, dermed ble familierettslige problemer som regel registrert både for mannen og kvinnen.

¹⁴⁷ Se Haugen og Vigerust s. 67 "Rettshjelpsbehovet betinget av kjønn".

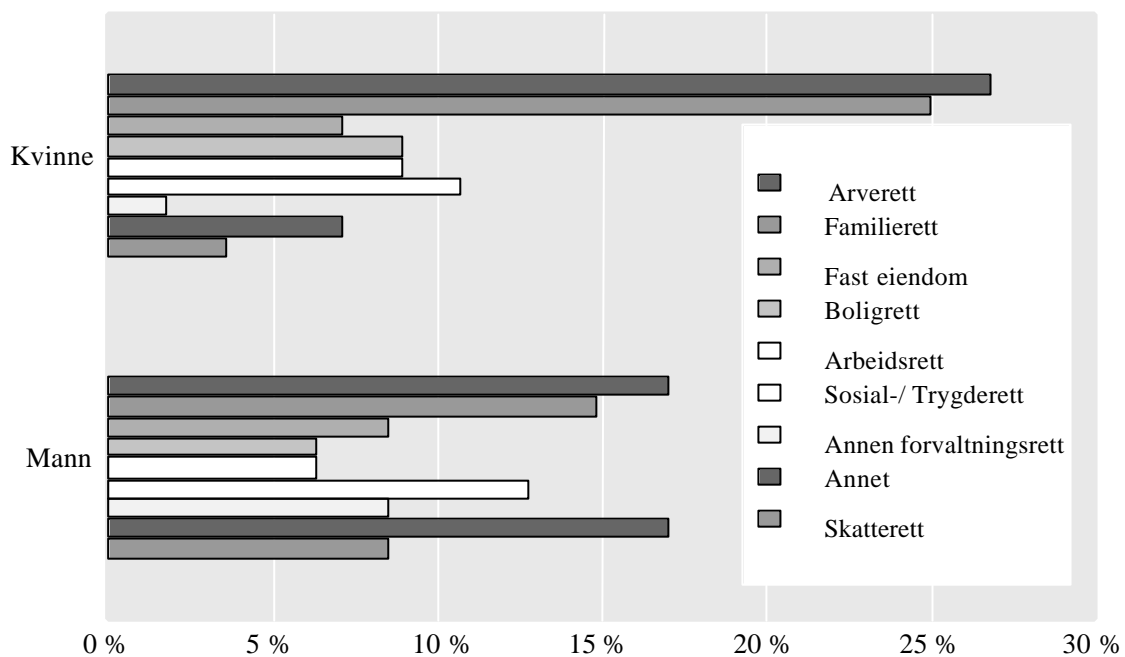
¹⁴⁸ Se vedlegg 7, tabell 22: KJØNN - YRKE

¹⁴⁹ Se vedlegg 7, tabell 23: UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV - YRKE

I forhold til utlendingsrett kommer moment til inn. Dette er et rettsområde som angår "utlendinger" i mye sterkere grad enn norske statsborgere, og i mange utenlandske kulturer har mannen tradisjonelt en annen rolle enn hva som er vanlig i Norge. Mannen representerer familien utad, noe som også forklar hvorfor menn har flere forvaltningsrettslige saker enn kvinner.

Vi ser altså noen forskjeller mellom Generell 2001 og tidligere undersøkelser. Vi mener å finne en sammenheng mellom kjønn og det udekkede rettshjelpsbehovet, i og med at kvinner har et større udekket rettshjelpsbehov enn menn.

DIAGRAM 8: KJØNN - RETTSOMRÅDE



Problembelastningen varierer med kjønnene. Kvinner har oftere middels problembelastning, og menn har enten liten eller stor problembelastning, av dem som har problemer. Dette vil si at menn har flest problemer av bagatellmessig betydning, dobbelt så mange som det kvinner har. Menn har også oftere flere problemer, og/eller tyngre problemer enn det kvinner har¹⁵⁰. Kvinner har oftest to problemer, noe som gir flere kvinner middels problembelastning.

Det er en sammenheng mellom sivilstand og udekket rettshjelpsbehov i forhold til familierett og arverett, og i forhold til omfanget. Enker og enkemenn har naturlig nok mange spørsmål angående arv. Ellers har samboere og skilte mange familierettslige saker. For samboeres del er det mange spørsmål om samboerkontrakter, da særlig opprettelse av en. Skilte mennesker har mange spørsmål i forhold til barnefordeling. Dette er ikke overraskende. Ellers er det ikke noe mønster for hvilke rettsområder personer med ulik sivilstatus har problemer på¹⁵¹.

¹⁵⁰ Se vedlegg 7, tabell 24: PROBLEMBELASTNING - KJØNN

¹⁵¹ Se vedlegg 7, tabell 25: SIVILSTAND - RETTSOMRÅDE

Enslige kvinner har størst udekket rettshjelpsbehov, dette gjelder både ugifte og skilte kvinner. I denne gruppen har $\frac{1}{4}$ av kvinnene et udekket rettshjelpsbehov, og $\frac{1}{5}$ av mennene¹⁵². Også Haugen og Vigerust fant at enslige kvinner har det største udekkede rettshjelpsbehovet¹⁵³. Menn har et større udekket rettshjelpsbehov enn kvinner når de er gift, og når de er separert. Det er mulig at disse tendensene til en viss grad kan forklares i et tradisjonelt kjønnsrollemønster, se over. Menn har et større ansvar utad i familien, og har dermed flere juridiske problemer i en familiesituasjon. Det er svært få separerte i utvalget, noe som gir et tynt grunnlag for å trekke generelle slutninger.

I forhold til sivilstand bekreftes funnene i tidligere undersøkelser. Det kan virke som om at enslige kvinner, også i 2001, har et større udekket rettshjelpsbehov en menn i samme gruppe. For menn tyder funnene fra Generell 2001 på at det er gifte menn som har det største udekkede rettshjelpsbehovet.

4.3.2.2 Utdanning

I forhold til utdanning har tidligere undersøkelser vist en sammenheng mellom utdanningsnivå og det udekkede rettshjelpsbehovet. Tromsundersøkelsen finner en klar sammenheng mellom lav utdanning og saksfrekvens, har fant man dobbelt så mange saker hos de med bare folkeskoleutdannelse som hos de andre i utvalget. Tendensen er ikke så markert i Haugen og Vigerust, men samsvarer med Tromsundersøkelsen.

Halvparten av utvalget på alle utdanningsnivåer har et udekket rettshjelpsbehov¹⁵⁴. Utdanning har altså ingenting å si for om en person har et udekket rettshjelpsbehov i vårt utvalg. Dette er noe overraskende. Vår utgangshypotese tilsier at de med lavest utdanning er mer ressursvake enn de med høy utdanning, og burde derfor ha et høyere rettshjelpsbehov.

Når vi ser på den delen av utvalget som har et udekket rettshjelpsbehov, er det bare 4 intervjupersoner som ikke har mer enn grunnskoleutdanning. Dette er for få til å kunne trekke noen sikre slutninger utfra, derfor vil vi ikke si noe om denne gruppen. Vi sammenligner dermed bare dem med utdanning fra videregående skole og dem med høyere utdanning.

De som har avsluttet utdanningen etter videregående skole har flest saker i forhold til forvaltningen¹⁵⁵. Dette gjelder både sosial- og trygderettssaker, skatterett og annen forvaltningsrett, som stort sett er utlendingsrett. Til sammen utgjør disse sakene cirka 35 prosent av deres udekkede rettshjelpsbehov. De har også flest saker som kategoriserer under "annet", dette er mest erstatningssaker. De som har høyere utdanning har flest familierettssaker, saker om fast eiendom, boligrett og arbeidsrett. Igjen ser vi at de mest ressursvake har flest saker i forhold til forvaltningen, og de mest ressurssterke har flest saker av privatrettslig art. Arbeidsrett er et unntak fra dette mønsteret, idet det er de som har høyere utdanning som har flest arbeidsrettslige problemer. Arverett har begge grupper like mye av.

¹⁵² Se vedlegg 7, tabell 26: UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV: KJØNN - SIVILSTAND

¹⁵³ Se Haugen og Vigerust s. 67.

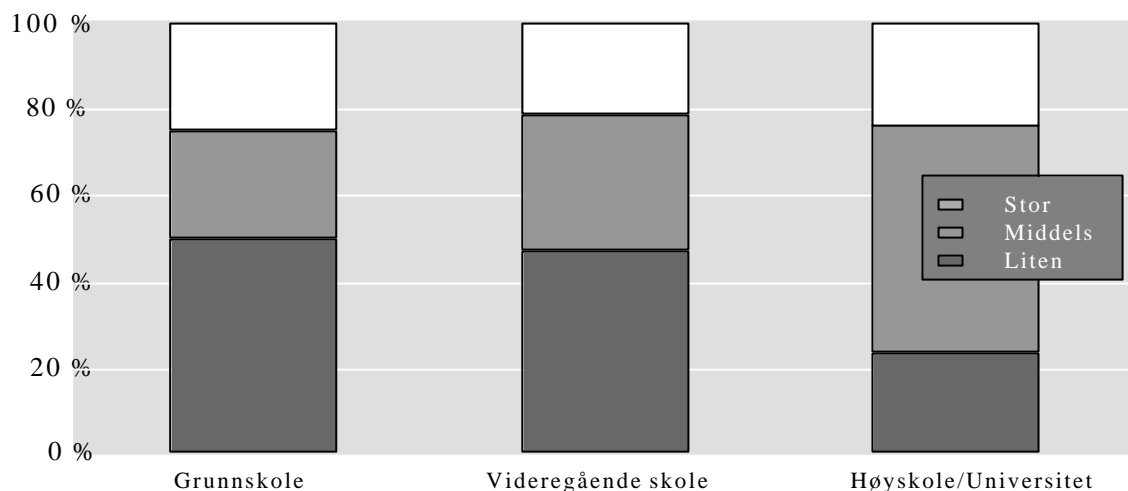
¹⁵⁴ Se vedlegg 7, tabell 27: UTDANNING - RETTSHJELPSBEHOV

¹⁵⁵ Se vedlegg 7, tabell 28: UTDANNING - RETTSOMRÅDE

Disse resultatene er relativt like dem Haugen og Vigerust fant i 1991, vi ser fortsatt bort fra de som har grunnskoleutdanning. Skatterett er et unntak fra dette. I 1991 hadde de med høy utdanning flest skatterettssaker, det vil si motsatt av vårt utvalg.

Nesten halvparten av de med videregående skoleutdanning har liten problembelastning. Dette innebærer at de bare har saker av liten velferdsmessig betydning. Det kan imidlertid være at de ønsker informasjon om noe som kan føre til en sak av større velferdsmessig betydning. Omtrent $\frac{1}{4}$ av dem med høyere utdanning har liten problembelastning. Litt over halvparten av disse har middels problembelastning. I overkant av 20 prosent i begge grupper har stor problembelastning¹⁵⁶.

DIAGRAM 9: PROBLEMBELASTNING – UTDANNING



Siden rettshjelpsbehovet har holdt seg omtrent på samme nivå siden 1991, viser det at det bare er en litt annen fordeling av behovet. Det har sunket blant dem med lav utdanning, og steget blant dem med høyere utdanning. Dette kan også være et resultat av at de med høyere utdanning vet mer om sine rettigheter, fordi de bedre kan orientere seg i dagens informasjonssamfunn. Dette vil føre til et større udekket rettshjelpsbehov. Det er også verdt å merke seg at utdanningsnivået har økt, det er i dag vanligere med høyere utdanning enn for ti år siden. Dette kan tyde på at et mer komplisert samfunn øker klasseforskjeller. Samfunnet i dag forutsetter at man følger godt med, og er bevisst på sine rettigheter. Hvis man ikke klarer det, risikerer man å bli stadig dårligere stilt fordi man sakker akterut i forhold til resten av befolkningen.

Vi ser ikke noen spesiell sammenheng mellom utdanning og antall saker. Vi ser en liten tendens til av de med høy utdanning har flere saker enn de som har lavere utdanning¹⁵⁷. Haugen og Vigerust fant liten sammenheng mellom problembelastning og utdanning, med de fant en sammenheng mellom utdanning og antall problemer. De med lavest utdanning hadde flest problemer¹⁵⁸. Tromsundersøkelsen i 1974 fant dette enda mer markert¹⁵⁹. Dette viser at utdanning stadig har fått mindre å si for det udekkede rettshjelpsbehovet.

¹⁵⁶ Se vedlegg 7, tabell 29: PROBLEMBELASTNING - UTDANNING

¹⁵⁷ Se vedlegg 7, tabell 30: ANTALL PROBLEMER - UTDANNING

¹⁵⁸ Se Haugen og Vigerust, side 73.

¹⁵⁹ Se Johnsen I-IV, delrapport II, side 65-66.

4.3.2.3 Alder

Variabelen alder viser ingen klare tendenser fra tidligere undersøkelser. Eskeland og Finne finner at det udekkede rettshjelpsbehovet øker med økende alder, Haugen og Vigerust har motsatte funn med størst udekket behov blant de yngste i utvalget¹⁶⁰. Tromsundersøkelsen og Århusundersøkelsen finner ingen sammenhenger mellom alder og det udekkede rettshjelpsbehovet.

De yngste i vårt utvalg har det laveste rettshjelpsbehovet. Av dem som er 35 år og yngre har omtrent 1/3 et udekket rettshjelpsbehov. Av dem som er eldre enn dette har omtrent halvparten et udekket rettshjelpsbehov. De som er eldre har imidlertid noe færre problemer enn de yngre. En relativt stor andel av dem under 40 har to eller flere problemer, mens de over 40-50 år oftere har et problem. Omtrent like mange i alle aldersgrupper har liten problembelastning. Blant de eldre, dvs. de over 50, er det svært få som har stor problembelastning, men de har oftere middels problembelastning enn de yngre. De som har et rettshjelpsbehov av de yngre har altså oftere stor problembelastning.

Arverett er det eneste rettsområdet der intervjupersoner i alle aldre hadde et udekket rettshjelpsbehov. Det er likevel størst andel over 70 år som har et udekket rettshjelpsbehov på dette området, over halvparten av det udekkede rettshjelpsbehovet i denne aldersgruppen er i forhold til arverett¹⁶¹. Over ¼ av problemene til de som er under 50 år gjelder familierett. Rundt 1/5 av problemene til dem over 50 år gjelder fast eiendom. Dette er naturlig ettersom de yngre er i en etableringsfase, familiemessig, og de som er eldre er etablert og har oftere fast eiendom. Det er litt overraskende at skillet går omtrent ved 50 år, og ikke i en yngre aldersgruppe.

I forhold til arbeidsrett er det et mindre udekket rettshjelpsbehov blant de eldre. I overkant av 1/8 av problemene til dem under 40 år er arbeidsrettslige. Vi ser også en tendens til at det er flest problemer i forhold til sosial- og trygderett blant dem under 60 år. Det er imidlertid noe vanskelig å trekke slutninger fra dette, siden det er så få saker i de høyeste aldersgruppene.

Haugen og Vigerust fant også at de yngre hadde mange familierettslige problemer. Dette er forskjellig fra tidligere undersøkelser. I dag, som i 1991, er det vanlig å skille seg, og det er vanlig at man er samboere. Mange av de familierettslige sakene er i forhold til samlivsbrudd og etablering av samboerskap, som oftere skje tidligere i livet. Det er derfor naturlig at det har vært mange slike saker både i 1991 og 2001. I 1991 var det flest eldre med boligproblemer. Hos oss var det flest boligproblemer i aldersgruppen 40 til 60 år, og flest blant de eldre. Det er overraskende at det ikke er flere yngre med boligproblemer, ettersom vi antok at disse typisk er leietakere. Ellers er sammenhengen mellom sakstype og alder ganske lik i dag som den var i 1991. På de andre saksområdene er det vanskelig å slutte noe ut fra variabelen alder, da det ikke er spesielle aldersgrupper som skiller seg ut i forhold til spesielle rettsområder.

Vi har ikke en så markant sammenheng mellom alder og problemantall, men ser en tendens til at de i mellomsjiktet har det største udekkede behovet. Mye tyder altså på at det ikke er noen sammenheng mellom alder og udekkede rettshjelpsbehovet, dette stemmer også med tidligere funn.

¹⁶⁰ Se Eskeland og Finne, s. 83-84 og Haugen og Vigerust, s. 69.

¹⁶¹ Se vedlegg 7, tabell 31: ALDER - RETTSOMRÅDE

4.3.2.4 Fødeland¹⁶²

Denne variabelen har ikke tidligere undersøkelser sett på, så det blir ikke mulig med en sammenligning her.

Antallet i utvalget som ikke har Norge som fødeland er ikke stort, og det medfører derfor en relativt stor usikkerhet for denne gruppen. Det er 10 personer med et ikke-vestlig fødeland, og 13 personer med et vestlig fødeland. Der resultatene er like for begge gruppene vil de være relativt sikre. Der resultatene er forskjellige er usikkerheten stor, men vi mener likevel det er interessant å legge dem fram. De vil vise tendenser i gruppene.

Intervjupersonenes rettshjelpsbehov forandrer seg etter hvilket fødeland de har. De som ikke har Norge som fødeland har flere offentligrettslige saker. Dette ser vi særlig for de som har et ikke-vestlig fødeland. Også de med et vestlig fødeland har imidlertid tre ganger så mange offentligrettslige saker som dem med Norge som fødeland. Det er færre saker angående arv i gruppene med et annet fødeland enn Norge. I gruppen med et ikke-vestlig fødeland er det ingen slike saker, men det er også vesentlig færre arvesaker i gruppen som har et vestlig fødeland. Dette kan ha sammenheng med at det nok er mange i disse gruppene som har familien i et annet land, og arvekonflikter er fjernere enn for alle som har familien i Norge.

De med et ikke-vestlig fødeland har også mindre enn halvparten så mange familiesaker som de andre gruppene. Dette kan være et resultat av kulturelle forskjeller i forhold til hvordan man løser familieproblemer, de blir heller løst intern enn ved hjelp av eksterne aktører. De andre rettsområdene er det vanskelig å si noe bestemt om fordi forskjellene ikke er så markerte.

Fødeland virker ikke inn på om intervjupersonene har problemer eller ikke. Det synes imidlertid å virke inn på hvor stor problembelastning intervjupersonen har. Halvparten av dem med et ikke-vestlig fødeland har stor problembelastning. De tilsvarende tallene for dem med et vestlig fødeland og de som er født i Norge er henholdsvis cirka 1/5 og 1/8. Hvis vi ser på andelen som har liten problembelastning i de forskjellige gruppene snur skalaen seg, selv om forskjellene ikke er like store. Det er altså størst andel av dem som har Norge som fødeland, som har problemer av liten velferdsmessig betydning. Dette viser at det udekkede rettshjelpsbehovet blant dem med et ikke-vestlig fødeland utgjør det største velferdsproblemet. Det er imidlertid like stor andel som har et udekket rettshjelpsbehov i alle gruppene.

4.3.2.5 Økonomisk situasjon

Alle tidligere undersøkelser viser en sammenheng mellom inntekt og det udekkede rettshjelpsbehovet, det er de med høy inntekt som har det laveste udekkede rettshjelpsbehovet. Eskeland og Finne fant at de med lavest inntekt absolutt har flest saker. Denne tendensen finner man ikke så markert i Tromsundersøkelsen og Århusundersøkelsen, her er det større likhet mellom lavinntektsgruppene og mellom inntektsgruppene. Haugen og Vigerust har funn som går en annen vei. Riktignok har høyinntektsgruppen et lavt udekket rettshjelpsbehov, men aller lavest behov finner de i den gruppen som tjener minst, se mer om dette i punkt. 4.3.4 nedenfor. Både Haugen og Vigerust og Generell 2001 har små utvalg i lavinntektsgruppen. Dette fører til

¹⁶² Se vedlegg 7, tabell 32 og 33 for SAKSOMRÅDE OG PROBLEMBELASTNING betinget av FØDELAND

noe usikre resultater, men vi mener likevel det er viktig å beskrive det udekkede rettshjelpsbehovet også i denne gruppen. Vi kan vise trender for hvordan dette rettshjelpsbehovet ser ut, selv om vi ikke kan generalisere resultatene med sikkerhet til Oslos befolkning.

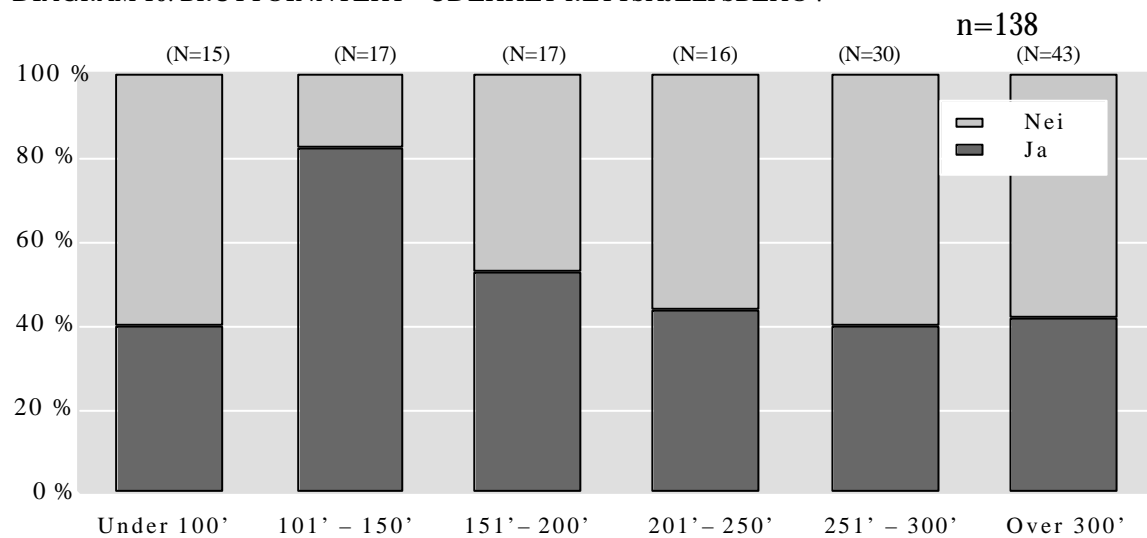
Vi ser på intervjupersonenes økonomiske situasjon ved å se på deres inntekt før skatt (bruttoinntekt), og deres nettoformue, altså formue fratrukket gjeld. Inntekten er det som sier mest om en persons daglige økonomi. Hvis man eier en leilighet i Oslo og har et stort lån, kan man være i en vanskelig økonomisk situasjon selv om formuen kan tilsi noe annet. Noen av resultatene her kan være usikre, fordi gruppene av intervjupersoner kan bli svært små. Dette gjelder særlig de intervjupersonene som økonomisk sett er mest ressursvake. I den laveste inntektsgruppen, de som tjener mindre enn 100.000 kroner, er det for eksempel bare seks personer. Resultatene viser likevel trender i det udekkede rettshjelpsbehovet. Vi kommer også tilbake til de mest ressursvake av intervjupersonene i kapittel 4.3.4.

Inntekt før skatt¹⁶³

Det udekkede rettshjelpsbehovet øker når bruttoinntekten synker. 40 prosent av de som tjener over 250.000 kroner har et udekket rettshjelpsbehov. Det tilsvarende tallet for de som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner er 80 prosent.

Det er imidlertid et unntak fra denne sammenhengen mellom udekket rettshjelpsbehov og inntekt. Blant de som tjener under 100.000 kroner er det bare 40 prosent av utvalget som har et udekket rettshjelpsbehov. Dette bekrefter til dels resultatene til Haugen og Vigerust fra 1991¹⁶⁴. De fant imidlertid at de fattigste hadde det laveste rettshjelpsbehovet av alle inntektsgruppene. Hos oss har de fattigste og de som tjener mest et like stort rettshjelpsbehov, se kap. 4.3.4 for mulige forklaringer på dette. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at den laveste inntektsgruppen der svært liten, seks personer. Derfor er hovedmønsteret i Generell 2001 at rettshjelpsbehovet synker med økende inntekt.

DIAGRAM 10: BRUTTOINNTÉKT - UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV



¹⁶³ Se vedlegg 7, tabeller 34: BRUTTOINNTÉKT – RETTSHJELPSBEHOV til 38: BRUTTOINNTÉKT – INNTÉKTSKILDE

¹⁶⁴ Se Haugen og Vigerust s 74.

Vi ser noe av den samme tendensen i forhold hvordan bruttoinntekt påvirker problembelastningen og antall saker per person. Problembelastningen er størst i inntektsgruppen 101.-150 000 kr. Den minker gradvis, men ikke helt jevnt, til å være minst i gruppen som tjener over 300 000 kr. Igjen er unntaket gruppen som tjener under 100 000 kr, problembelastningen her er markert lavere enn i inntektsgruppen over. Antallet problemer intervjupersonene har er relativt likt i alle inntektsgrupper. Det er likevel flest i gruppen som tjener under 100.000 kroner som kun har én sak, blant de som har et rettshjelpsbehov.

Vi ser en tendens til at de som tjener minst, under 200.000 kroner, har flest offentligrettslige saker, og de som tjener mest har flest privatrettslige saker. Unntakene fra dette mønsteret er, som ved de andre variablene, arverett og skatterett. Skatterett er ganske jevnt fordelt på alle inntektsgrupper. Det er mye arverett i alle grupper, det varierer mellom 15 og 30 prosent. Det er mest blant dem med lavest inntekt. Dette er overraskende, ettersom vi hadde en hypotese om at arvesaker var forbeholdt de rikere i samfunnet. Det kan tyde på at i Oslo er det svært mange som arver, det vil si at de fleste familier har verdier som går i arv. Det er ikke lenger bare de rike familier som har en formue som går i arv, de fleste har noe av verdi som går i arv. Denne verdien kan være enda viktigere for en persons økonomi der den i utgangspunktet er dårlig. Dette kan ha ført til at flere med dårlig råd tok opp arvesaker, uten at vi kan si noe sikkert om dette.

De som tjener mer en 200.000 kroner har en mye større andel familierettslige saker enn de som tjener mindre enn 200.000 kroner. Igjen kan det se ut som om det er de økonomisk mest ressurssterke som har familierettslige problemer. Det er flest med et udekket rettshjelpsbehov i forhold til fast eiendom som tjener mellom 200.000 og 300.000 kroner. Det er litt overraskende at dette ikke også gjelder de som tjener mer enn dette, dette kan igjen ha sammenheng med at de som tjener mest selv klarer å dekke sitt behov for rettshjelp gjennom advokat eller ander rettshjelpere.

Det er stor overvekt av de som tjener under 100.000 kroner i sosial- og trygdesaker. Når vi bare ser på det udekkede rettshjelpsbehovet i denne gruppa, blir utvalget svært lite. Det er bare syv saker i denne gruppa, men tre av disse dreier seg om sosial- eller trygdesaker. Det er imidlertid størst andel sosial- eller trygdemottakere i inntektsgruppa 101-150.000 kroner. Dette tyder på at det er mange blant dem med lavest inntekt som lurte på om de har noen sosial- eller trygderettigheter, og grunnen er sannsynligvis at de har en svært lav inntekt, se kapittel 3.3.4. En relativt stor andel av sosial- og trygdesakene er i gruppen med en bruttoinntekt på 251-300.000 kroner. Alle disse er over 80 år, og er dermed pensjonister. Dette kan nok forklare mange av disse sakene.

Over 15 prosent av sakene i lønnsgruppen 151- 200.000 kroner er arbeidsrettssaker. Tallene er betraktelig lavere i alle de andre lønnsgruppene. En forklaring kan være at disse har lavtlønnsyrker som ansatte i restaurantbransjen, omsorgsarbeidere/pleiere og annet helsepersonell og ellers deltidsarbeidere. Særlig ansatte i restaurantbransjen og deltidsarbeidere er grupper som er antatt å ha mye problemer i forhold til sine arbeidsgivere.

De laveste inntektsgruppene har en større andel annen forvaltningsrett enn det de andre inntektsgruppene har. Annen forvaltningsrett er som tidligere nevnt mye utlendingsrett. Alle intervjupersoner som har et udekket rettshjelpsbehov og et ikke-vestlig fødeland har en

bruttoinntekt på mellom 101 og 150 000 kr. Det er mer sannsynlig at disse har utlendingsrettslige saker, og det forklarer den høye andelen ”annen forvaltningsrett” i denne gruppen.

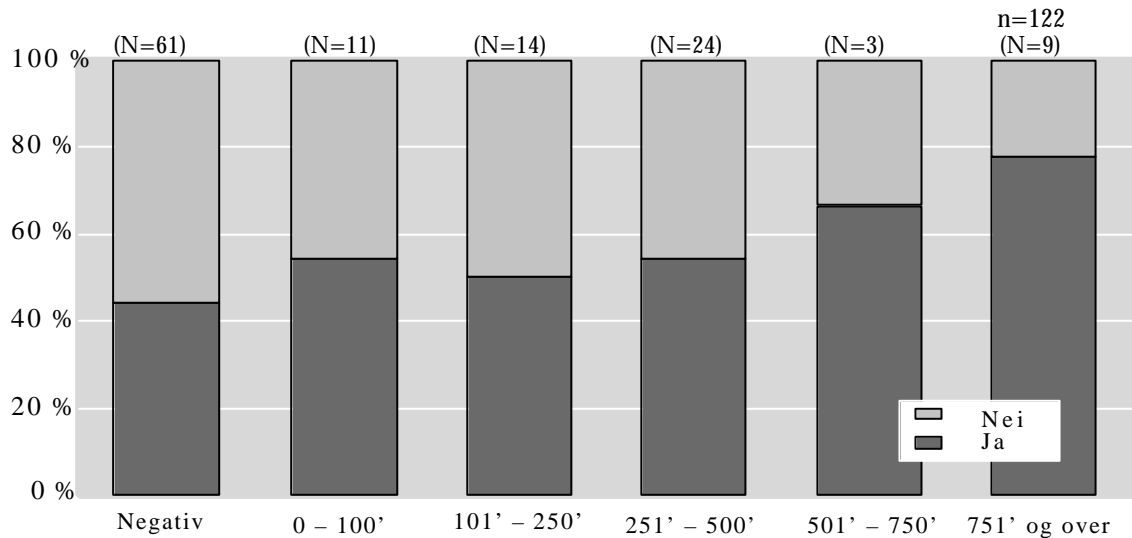
Generell 2001 bekrefter altså langt på vei funnene fra tidligere undersøkelser. De som tjener mest har det laveste udekkede rettshjelpsbehovet, mens det øker nedover på inntektsstigen. Det som imidlertid skiller våre funn noe fra de tidligste undersøkelsene, og da spesielt fra Eskeland og Finne, er at de som tjener minst ikke har det største udekkede rettshjelpsbehovet. Dette er et funn vi ser nærmere på i punkt 4.3.4 nedenfor.

Nettoformue¹⁶⁵

Nettoformue og udekket rettshjelpsbehov er ikke en sammenheng det er sett spesielt på i tidligere undersøkelser, så det er ikke mulig med en sammenligning her.

Det udekkede rettshjelpsbehovet øker med formuen. Dette stemmer ikke med hypotesen om at rettshjelpsbehovet øker nedover i samfunnslagene. Det kan tyde på at der folk eier ting, følger det også med juridiske problemer. Det er imidlertid et helt annet mønster hvis vi ser på intervjupersonenes problembelastning. Hele 40 prosent av dem med negativ bruttoformue har stor problembelastning. Av hele utvalget har 24 prosent stor problembelastning. Ingen med formue på over 500.000 kroner har stor problembelastning. Det er bare 2 personer med en formue på mellom 500.000 og 750.000 kroner som har et udekket rettshjelpsbehov. Resultatene for denne gruppen er dermed noe usikre. Vi ser likevel et klart mønster av at problembelastningen synker når formuen øker. Forskjellen ligger i om intervjupersonen har middels eller stor problembelastning, det er omtrent like stor andel med liten problembelastning for alle formuesgruppene¹⁶⁶.

DIAGRAM 11: HUSSTANDENS NETTOFORMUE - UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV



¹⁶⁵ Se vedlegg 7, tabeller 39: HUSSTANDENS NETTOFORMUE – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV til 41: HUSSTANDENS NETTOFORMUE - RETTSOMRÅDE

¹⁶⁶ Vi ser her bort fra noen grupper der det er svært få personer, og der resultatene dermed er usikre.

Når vi ser på hvilke rettsområder det udekkede rettshjelpsbehovet til de forskjellige formuesgruppene er fordelt på er det vanskelig å se noe klart mønster. Det er få arverettsproblemer i gruppen som har en formue på mellom 0 og 100.000 kroner. I gruppen med en formue på mellom 100.000 og 250.000 kroner er det svært mye arv og mye sosial- og trygdesaker.

4.3.3 Oppsummering

Hva er det etter dette som sosialt sett karakteriserer den gruppen som har det største rettshjelpsbehovet, og hva slags problemer har disse?

Kvinner har et noe større udekket rettshjelpsbehov enn menn, og eldre har et større rettshjelpsbehov enn yngre. Problembelastningen er imidlertid størst hos menn, og hos de som er yngre. I forhold til alder er det vanskelig å si noe bestemt, men vi ser en tendens til at de mellom 35 og 60 som har det største udekkede rettshjelpsbehovet. Videre ser vi at fødeland ikke påvirker det udekkede rettshjelpsbehovets omfang. Imidlertid har de som er født i et ikke-vestlig land gjennomsnittlig større problembelastning. Det største udekkede rettshjelpsbehovet finner vi hos dem som tjener mellom 100 og 150 000 kr, altså typisk deltidsarbeidere eller trygdede, ikke hos dem med aller lavest inntekt. Det er imidlertid bare 6 intervjupersoner som tjener under 100.000 kroner i utvalget, så resultatene er usikre. Også problembelastningen er størst blant dem som tjener mellom 100. og 150.000 kroner. Det udekkede rettshjelpsbehovet øker med formuen, men problembelastningen øker når formuen synker, og er absolutt størst blant de som har en negativ formue.

Omfanget av det udekkede rettshjelpsbehovet endrer seg ikke mye med utdanningsnivå. Det gjør derimot problembelastningen. De med høy utdanning har oftest middels problembelastning, og sjeldnere liten problembelastning. Dette er den variabelen som stemmer dårligst med vår utgangshypotese om at de mest ressursvake har det største udekkede rettshjelpsbehovet. Vi ser at fødeland har betydning for problembelastningen. De med ikke-vestlig fødeland har større andel saker med stor problembelastning enn de andre gruppene.

I forhold til rettsområder ser det ut til at de mest ressursvake har flest saker i forhold til den offentlige forvaltningen, og de mest ressurssterke har flest familieproblemer. De ressurssterke har også saker i forhold til fast eiendom, boligrett og arbeidsrett. Dette er alle områder som har utgangspunkt i at en person eier noe, eller har noe. Forutsetningen for denne type saker er at man eier en bolig, man leier, eller man har et arbeid. Det virker som fødeland virker inn på rettsområde, dette ser vi spesielt for saker i forhold til det offentlige. Andelen med ikke-vestlig fødeland med saker mot det offentlige er stor sammenlignet med norsk fødte og mennesker født i "vesten".

Dette er hovedtrender, og ikke alt passer inn i mønsteret. Familierett er et spesielt område som dermed har litt forskjellig utslag i forhold til forskjellige variabler. Kvinner har flest familierettslige saker, og menn har flest saker i forhold til forvaltningen. Dette kan forklares med et tradisjonelt kjønnsrollemønster mer enn at det ene kjønn er mer eller mindre ressurssterkt enn det andre. Også de unge har mange familierettslige problemer. Dette er naturlig fordi de er i en etableringsfase, som de eldre er ferdig med.

De fleste funn fra de tidligere undersøkelsene bekreftes, da med unntak av variabelen kjønn og udekket rettshjelpsbehov. Her finner vi en sammenheng som tidligere undersøkelser ikke finner. Når det gjelder inntekt og det udekkede rettshjelpsbehovet vil funnet i forhold til de med lavest inntekt bli kommentert spesielt i punktet under.

4.3.4 Rettshjelpsbehovet hos de mest ressursvake

4.3.4.1 Innledning

Et av målene med Generell 2001 er å se på det udekkede rettshjelpsbehovet blant de mest ressursvake i samfunnet. Haugen og Vigerust fant i 1991 at rettshjelpsbehovet økte når inntekten i utvalget sank, med unntak av hos dem med aller lavest inntekt. Hos dem var rettshjelpsbehovet mye lavere enn i de andre inntektsgruppene¹⁶⁷. Generell 2001 viser en tendens til å ha de samme resultatene, men ved å se nærmere på de laveste inntektsgruppene mener vi at resultatene har en annen forklaring enn at de mest ressursvake har det laveste rettshjelpsbehovet.

I utvalget til Generell 2001 er det bare seks intervjupersoner i lavinntektsgruppen, det vil si dem som tjener under 100.000 kroner. Vi kan dermed ikke generalisere resultatene for denne gruppa til hele Oslos befolkning. Som tidligere nevnt mener vi likevel at det er interessant å ta med disse resultatene, da de kan vise tendenser for hvordan rettshjelpsbehovet i denne gruppen ser ut. Også Haugen og Vigerust hadde et relativt lite utvalg i denne gruppen, og har dermed det samme problemet.

Haugen og Vigerust gikk i 1991 ut fra at de husstandene som tjente minst var de mest ressursvake, eller fattigste, i utvalget. Dette vil vi se nærmere på. En student og en alenefar er ikke i samme økonomiske situasjon selv om de har den samme inntekten. En student er ikke innstilt på å ha en god økonomi, de stiller ofte lavere materielle krav enn mange andre gjør. Det er derfor for enkelt bare å se på inntekt, for så å beskrive en person som ressursvak. Ressurssvakhet er heller en betegnelse på personer som ikke klarer å forholde seg til dagliglivet, med dets tidsfrister i forhold til for eksempel husleie og andre regninger. Mennesker som ikke åpner posten sin og ikke svarer på telefonen risikerer å miste både bolig og arbeid. Årsakene til at noen havner i en slik situasjon kan være mange. Det kan være psykiske problemer, diskriminering som fører til at man ikke får arbeid, skilsmisse, og mange andre forklaringer. Vi har imidlertid måttet velge ut noen målbare faktorer for å se på utvalgets ressursmessige situasjon. Vi har tatt utgangspunkt i inntekt. Inntekt har selvfølgelig svært mye å si for en persons økonomi, for de fleste er det inntekten som avgjør den daglige økonomien. Vi vil også sammenligne oss med undersøkelsen i 1991, der de bare så på rettshjelpsbehovet betinget av inntekt. Ut fra de forskjellige inntektsgrupper ser vi så på utdanning, formue og type saker som de forskjellige gruppene har.

Det er vanskelig å finne en riktig betegnelse på den gruppen vi her prøver å beskrive. "Fattige" er et upresist uttrykk, som også kan lede tanken inn på en snevrere gruppe av befolkningen enn det vi vil fram til her. Vi har valgt å kalle gruppen "ressursvake". Vi mener hovedsakelig økonomisk ressursvake, da denne variabelen er mest relevant i forhold til rettshjelpsloven. Folk har selvfølgelig ressurser mange forskjellige områder.

¹⁶⁷ Se Haugen og Vigerust side 74: Rettshjelpsbehovet betinget av inntekt.

4.3.4.2 Den svakeste inntektsgruppen (under 100 000 kr)

I forrige kapittel så vi at rettshjelpsbehovet øker nedover i inntektsgruppene, med unntak av den aller laveste, der rettshjelpsbehovet er like lavt som i de høyeste inntektsgruppene¹⁶⁸. Vi skal nå se litt mer på hva som kjennetegner denne gruppen. Antallet med en inntekt på under 100.000 kroner er svært lite, bare 6 stykker. Dette gjør tallene usikre. Vi kan likevel vise tendenser for hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet arter seg i denne gruppen.

Vi har altså sett at det udekkede rettshjelpsbehovet relativt sett er svært lavt i denne gruppen. Den samme tendensen finner vi når vi ser på problembelastningen¹⁶⁹. I inntektsgruppen over, de som tjener 101- 150.000 kroner, har halvparten av utvalget stor problembelastning. I den svakeste inntektsgruppen er det tilsvarende tallet 17 prosent. Dette er den gruppen som virkelig skiller seg ut som den gruppen med stor problembelastning i forhold til de andre. Vi kommer tilbake til denne gruppen i neste avsnitt. Ellers er tallene noe sprikende for problembelastning i de forskjellige inntektsgruppene.

Kjennetegn

Tre av de seks lavinntektsgruppen oppgir at de har arbeid som inntektskilde. Fra tabell 38 i vedleggene ser vi at to av personene i utvalget i denne inntektsgruppen er studenter, som da sannsynligvis har deltidsarbeid. Resten av utvalget er lavere funksjonærer, arbeidsledige og trygdede.

Utdanningsnivået i lavinntektsgruppen er svært lavt sett i forhold til de andre¹⁷⁰. Den overveiende delen (fire stykker) har utdanning fra videregående skole, mens bare en har utdanning over dette. Ellers i utvalget i Generell 2001 er utdanningsnivået svært høyt¹⁷¹. Det lave utdanningsnivået er delvis på grunn av at to i lavinntektsgruppen er studenter. Under intervjuet ble det, som nevnt, spurt om høyeste fullførte utdanning.

Lavinntektsgruppen skiller seg ut ved at de har en mye høyere andel som har negativ formue enn i de andre gruppene, fire av de fem som har oppgitt formue har negativ formue. Tre av seks leier boligen sin¹⁷². De to studentene befinner seg i både gruppen med negativ formue, og som leier bolig¹⁷³. Dette er svært vanlig for studenter på grunn av studielån, og at studenter befinner seg i en livssituasjon der de som regel leier bolig.

Formuesvariabelen tyder på at denne inntektsgruppen er relativt økonomisk ressurs svak. Imidlertid har vi sett at flere i gruppen med negativ formue er studenter. Studenter er ikke spesielt økonomisk ressurs svake selv om de har negativ formue. Det kan være at nettopp på grunn av studentene er rettshjelpsbehovet samlet sett lavest hos de som har en bruttoinntekt på under 100.000 kroner. Dermed er ikke nødvendigvis lavinntektsgruppen den mest ressurs svake gruppen, den finner vi i inntektsgruppen over. To av de seks som tjener under 100.000 kroner bor sammen med noen i husstanden, og begge husstander tjener over 250.000 kroner til

¹⁶⁸ Se vedlegg 7, tabell 34: RETTSHJELPSBEHOV - BRUTTOINNTEKT

¹⁶⁹ Se vedlegg 7, tabell 35: PROBLEMBELASTNING - BRUTTOINNTEKT

¹⁷⁰ Se vedlegg 7, tabell 42: UTDANNING - BRUTTOINNTEKT

¹⁷¹ Se punkt 3.3.2.4 for utdanningsnivå.

¹⁷² Se tabellene 43 og 44 for henholdsvis bolig og formue.

¹⁷³ Se vedlegg 6: Kasuistikk – Generell 2001, intervju person 49 og 80.

sammen, men under 500.000 kroner samlet sett. De er derfor ikke svært økonomisk sterke, men kan heller ikke sies å være blant de svakeste.

Hva slags problemer har utvalget?

Lavinntektsgruppen har til sammen syv problemer. Tre av disse problemene, altså over 40 prosent dreier seg om sosial- eller trygderett. Dette er fire ganger så mange som det er i hele utvalget, det er langt flere enn det er i de andre inntektsgruppene. To i denne gruppa lever av trygd, og en er arbeidsledig. Dette viser av det er en økonomisk ressurs svak gruppe. To av sakene i dette utvalget er på arverettens område, det er nesten 30 prosent¹⁷⁴. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for alle. Det er ingen saker med stor velferdsmessig betydning i den laveste inntektsgruppen¹⁷⁵. Det er noe flere saker av alminnelig velferdsmessig betydning enn det er i hele utvalget sett under ett. At det ikke er noen saker av stor velferdsmessig betydning i dette utvalget viser at det ikke har et like stort udekket rettshjelpsbehov som hele utvalget til sammen.

Sakenes karakter kan også tyde på en todeling av den laveste inntektsgruppen. To stykker i gruppa er studenter, og slår dermed svakt ut på de økonomiske variablene, uten at de nødvendigvis er økonomisk ressursvake. To stykker i gruppa har trygd som hovedinntekt. Disse slår også svakt ut på de økonomiske variablene, og for denne gruppen er tallene mer talende. Disse to er avhengige av trygdeytelser i hverdagen. Likevel er det flere enn to som har sosial- eller trygderettslige saker. Av andre saksområder er arvesaker litt overrepresentert, og saker av stor velferdsmessig betydning er underrepresentert. Dette tyder på at gruppen heller er ressurssterk enn ressurs svak. Det er likevel vanskelig å komme med en slik konklusjon siden gruppa er så liten. Se likevel under, punkt 4.3.4.4.

4.3.4.3 Inntektsgruppen 100 - 150 000 kr¹⁷⁶

I inntektsgruppen som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner er bildet annerledes enn i den gruppen som har lavest inntekt. Også her er utvalget lite, bare 14 personer. Vi vil understreke at også her er resultatene mest interessante for å vise trender, og ikke for å komme med noen sikre konklusjoner.

I denne gruppen er det udekkede rettshjelpsbehovet svært høyt, over 80 prosent. Halvparten av disse intervjupersonene har stor problembelastning. 30 prosent av problemene i denne gruppen er av stor velferdsmessig betydning, altså langt flere enn i de andre gruppene. Dette er altså en gruppe med et stort udekket rettshjelpsbehov og med stor problembelastning.

Kjennetegn

Noe over 40 prosent i denne gruppen er trygdede eller pensjonister og 20 prosent er lavere funksjonærer. Dette er en indikasjon på at gruppen er relativt ressurs svak. Det er imidlertid svært mange i denne gruppen med høyere utdanning, over 70 prosent. Dette kan tyde på at denne gruppen er noe annerledes enn den laveste inntektsgruppen. Der har intervjupersonene lav utdanning, og derfor et lavtlønnsyrke, eller de er fortsatt studenter. Gruppen vi ser på nå er dominert av trygdede.

¹⁷⁴ Se vedlegg 7, tabell 37: BRUTTOINNTÉKT - RETTSOMRÅDE

¹⁷⁵ Se vedlegg 7, tabell 46: BRUTTOINNTÉKT – PROBLEMETS VELFERDSMESSIGE BETYDNING

¹⁷⁶ Se vedlegg 7, tabellene 37, 38 og 42 – 46 .

Svært mange, over 1/3, i denne gruppen synes selv at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. Bare 20 prosent synes at deres økonomiske situasjon er bra. Over 70 prosent av husstandene til disse intervjupersonene har en inntekt til sammen på under 250.000 kroner, og ingen av disse husstandene har inntekt på over 500.000 kroner til sammen.

Også i denne gruppen er det er relativt stor andel som har en negativ formue, selv om de ikke skiller seg like tydelig fra resten av utvalget som det de som tjener under 100.000 kroner gjør. I inntektsgruppen 100 – 150.000 kroner har 50 prosent negativ formue. I likhet med den laveste inntektsgruppen leier 50 prosent av dette utvalget boligen sin. Vi finner også en viss andel eneboliger i dette utvalget, 20 prosent oppgir å bo i eneboliger. Alle disse bor i Bydel Nord og Bydel Sør, altså i utkantsbydelene.

Alle med et ikke-vestlig fødeland og et udekket rettshjelpsbehov, det vil si fem personer, befinner seg i denne inntektsgruppen. To av disse har en utlendingsrettslig sak¹⁷⁷. De utlendingsrettslige sakene er som tidligere nevnt ofte av stor velferdsmessig betydning. Gruppen med et ikke-vestlig fødeland vil derfor føre til at det er en større andel saker med stor velferdsmessig betydning i denne gruppen.

Type saker

Av alle inntektsgruppene har denne flest saker med stor velferdsmessig betydning. Sakene fordeler seg på rettsområder omtrent som gjennomsnittet for det udekkede rettshjelpsbehovet. Det er likevel få familierettslige saker i denne gruppen, og det er mange saker i kategorien "annen forvaltning". Dette er som tidligere nevnt stort sett utlendingsrettslige saker. Mange av disse sakene er av stor velferdsmessig betydning. Det er også mange saker i kategorien "annet" i denne delen av utvalget. Dette er stort sett gjeldsrett og erstatningsrettslige saker.

4.3.4.4 Konklusjoner

De som er alene og tjener mindre enn 150.000 kroner, og de som bor flere i en husstand og tjener mindre enn 250.000 kroner til sammen regner vi som mest økonomisk svakest. Dette gjelder cirka 25 prosent av dem som har et udekket rettshjelpsbehov. Cirka 60 prosent i gruppen som tjener under 100.000 kroner befinner seg i denne gruppen, de bor altså alene. Cirka 40 prosent i gruppen som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner er i denne gruppen, de bor sammen med noen, og tjener under 250.000 kroner¹⁷⁸. En relativt stor andel er altså økonomisk ressursvake i disse inntektsgruppene. Det kan likevel være flere forklaringer på disse tallene.

De som tjener under 100.000 kroner har lav utdanning, og få har heltidsarbeid. Fire av de seks synes selv at de har middels økonomi i denne gruppen, resten synes at økonomien er vanskelig. Mye av dette kan forklares med at to av seks i denne gruppen er studenter, se nedenfor. I inntektsgruppen 100.000 – 150.000 kroner synes i overkant av 35 prosent at de er i en vanskelig økonomisk situasjon¹⁷⁹. Det er altså relativt mange i begge grupper som synes at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det er likevel overraskende at det er flest i den høyeste av inntektsgruppene som er av denne oppfatningen. En stor del av utvalget i begge grupper har

¹⁷⁷ Se vedlegg 7, tabell 47: FØDELAND – FORVALTNINGSRETTLIG SAK

¹⁷⁸ Se vedlegg 7, 48 og 49, SIVILSTAND – INNTEKT, INTERVJUPERSON OG HUSSTAND, skraverter felter.

¹⁷⁹ Se vedlegg 7, tabell 50: BRUTTOINNTEKT – SUBJEKTIV ØKONOMISK SITUASJON

negativ formue, og mange leier boligen sin. Vi ser at det er en del økonomiske likheter mellom intervjupersonene i de to laveste inntektsgruppene, men det er mulig at det er forskjellige forklaringer på deres situasjon.

De som tilhører den laveste inntektsgruppen har et mindre udekket rettshjelpsbehov enn den delen av utvalget som tjener litt mer. De har også mindre problembelastning, og de problemene de har er av mindre velferdsmessig betydning. Dette kan forklares på to måter. Den ene forklaringen kan være at denne gruppen ikke er så bevisste på sine rettigheter som andre grupper. Den lave utdanningen kan være årsak til dette. Det er også mulig at de ikke er så gode til å formulere problemene sine, og at problemene dermed ikke har blitt plukket opp av intervjueren. Videre kan sakene feilaktig ha blitt registrert som et problem av bagatellmessig velferdsmessig betydning, selv om det egentlig har vært av større velferdsmessig betydning. En annen forklaring kan rett og slett være at det er flere studenter i gruppen. Disse setter ofte ikke like høye materielle krav, og lar oftere problemer passere enn mange andre grupper i samfunnet, de ser ofte litt stort på ting. Det vil derfor være naturlig at de ikke har like mange juridiske problemer som andre grupper.

Ressurssvake?

Det er mulig at vi egentlig ikke finner de mest ressursvake i den laveste inntektsgruppen. Man har antatt at de som har lavest inntekt også er de med færrest økonomiske ressurser. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle.

I lavinntektsgruppen er tre av seks mellom 20 og 24 år¹⁸⁰, og to av seks oppgir å være studenter. Studielån regnes ikke som inntekt, men gir studenter negativ formue. Derfor er ikke disse nødvendigvis en svak økonomisk gruppe selv om de slår dårlig ut på de økonomiske variablene. De har tilgang på økonomiske ressurser selv om bruttoinntekten er lav. Dette kan også være grunnen til at overraskende få i denne gruppen selv sier at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. Fire av seks intervjupersoner i den laveste inntektsgruppen bor i husstander som til sammen tjener mindre enn 250 000 kr, se over. For studenter er dette en grei inntekt, både fordi den ofte suppleres med studielån, og fordi de ikke har så store krav til levestandarden. For andre som bor i husstander med en så lav inntekt kan dette være et tegn på at de er relativt økonomisk svake. Likevel har vi sett over at i husstandene der det bor flere mennesker, er inntekten høyere.

I vårt utvalg finner vi resultater som peker i to retninger. På noen variabler ser det ut som om utvalget med en svært lav inntekt er ressursvake. På andre variabler ser det tvert i mot ut som om utvalget i denne gruppen er mer ressurssterke særlig enn de som er i inntektsgruppen over. Svaret kan være nettopp at gruppen er delt i to. To av seks er studenter. Disse er ikke nødvendigvis økonomisk ressursvake, selv om variabler som inntekt, utdanning og formue kan peke i den retningen. Studenter bor billig i forhold til mange andre, de stiller lavere krav til komfort. De har relativt lav utdanning før de har avsluttet noe, og de leier ofte leilighet. I tillegg har studenter gjerne negativ formue på grunn av studielån.

Tre andre i lavinntektsgruppen ser ut til å være mer ressursvake. Denne gruppen består av en som er arbeidsledig og to som er trygdet. De har mange av de samme kjennetegnene som studentene, men de er i en annen livssituasjon. Vi finner mange personer med de samme kjennetegnene blant de som tjener mellom 100 og 150.000 kr. Vi vet at det er mange trygdede i

¹⁸⁰ Se vedlegg 7, tabell 51: BRUTTOINNTÉKT – ALDER

den gruppen. Vi mener altså at vi finner de mest ressursvake for en del i inntektsgruppen under 100.000 kroner, men flest i inntektsgruppen 100 til 150.000 kr. Dette stemmer med teorien om at de økonomisk mest ressursvake har det største og velferdsmessig tyngste rettshjelpsbehovet.

4.3.4.5 Forholdet til andre undersøkelser

I 1971 fant Eskeland og Finne at rettshjelpsbehovet økte nedover i de sosiale lagene i befolkningen¹⁸¹. Haugen og Vigerust fant imidlertid at det udekkede rettshjelpsbehovet var minst blant det de kaller "de fattige"¹⁸². I de andre inntektsgruppene er det udekkede rettshjelpsbehovet ganske likt. De fant at de fattige hadde størst andel saker av stor velferdsmessig betydning.

Våre resultater er noe annerledes enn for de tidligere undersøkelsene. Vi ser noen av de samme tendensene som vi finner både i 1971-undersøkelsen og i 1991-undersøkelsen. Som i 1971 har vi sett et hovedmønster i at det udekkede rettshjelpsbehovet synker oppover i inntektsklassene. Vi har også, som 1991, funnet et unntak i at de som har aller lavest inntekt har et mindre rettshjelpsbehov enn man skulle anta. Vi har funnet at dette er like stort som rettshjelpsbehovet til de som tjener mest, mens i 1991 fant de at det udekkede rettshjelpsbehovet hos de fattige var lavere enn hos alle de andre inntektsgruppene. Vi forklarer imidlertid ikke våre funn med at det udekkede rettshjelpsbehovet er lavest blant de mest ressursvake, slik som antatt i 1991. Vi mener at de mest ressursvake for en stor del ikke er å finne i den laveste inntektsgruppen, men i den gruppen som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner.

Det er vanskelig å komme med noen sikker konklusjon for det udekkede rettshjelpsbehovet blant de økonomisk mest ressursvake på grunn av de små utvalgene vi har her. Vi kan derfor ikke forkaste hypotesen til Haugen og Vigerust om at det udekkede rettshjelpsbehovet er minst blant de mest ressursvake. Vi kan likevel heller ikke avkrefte hypotesen som Eskeland og Finne kom med i 1971 om at det udekkede rettshjelpsbehovet er størst blant de mest ressursvake. Vi har sett at det er vanskelig definere hvem som er mest ressursvake utfra en undersøkelse som har som formål å se på normalbefolkningens rettshjelpsbehov. Dette må det mer spesialisert forskning til.

4.4 Rettshjelpsloven

4.4.1 Innledning

Lov om fri rettshjelp er en sentral del av tilbudet om rettshjelp i Norge. Ordningen etter loven går ut på at det offentlige i et visst omfang finansierer privatpersoners utgifter til advokat. Loven trådte i kraft i 1981 og var den gang et relativt vidt velferdsgode som favnet over nokså mange mennesker og juridiske problemer¹⁸³. Etter den tid har det imidlertid skjedd en utvikling i retning av innskrenkninger i rettigheter og goder etter loven.

¹⁸¹ Se Eskeland og Finne s. 200.

¹⁸² De tar utgangspunkt i inntekten, se Haugen og Vigerust s. 74, og s. 29 for "fattig".

¹⁸³ Se Stortingsmelding nr. 25 s. 12.

Lov om fri rettshjelp har ingen formålsbestemmelse. Justisdepartementet har imidlertid uttalt offentlig rettshjelp først og fremst bør ytes der behovet er størst, dvs saker av stor personlig og velferdsmessig betydning for søkeren, der vedkommende selv ikke har økonomisk evne til å betale for bistanden¹⁸⁴. Også rundskriv G-73/96 om fri rettshjelp sies det at fri rettshjelp skal være et sosialt hjelpetiltak, og at rettshjelp skal ytes til de som ikke klarer å betale for advokatbistand selv. Til tross for det rettshjelpstilbudet loven er ment å være, tyder de resultater vi har avdekket på et omfattende udekket behov for rettshjelp i utvalget.

I det følgende vil vi se nærmere på i hvilken grad rettshjelpsloven fanger opp de juridiske problemene og det udekkede behovet for rettshjelp som utvalget har. Først vil vi gi en kort oversikt over gjeldende rett, altså rettshjelpslovens tilbud i dag. Dette innebærer en oversikt over de bestemmelsene som er mest aktuelle i forhold til resultatene fra undersøkelsene. Videre tar vi for oss i hvilken grad rettshjelpsloven treffer de juridiske problemer utvalget hadde. Vi vil vurdere resultatene fra undersøkelsen både i forhold til de økonomiske og de materielle vilkårene som loven stiller opp. Vi ønsker også å se hvordan dekningsprosenten er i de forskjellige bydelene.

4.4.2 Kort fremstilling av rettshjelpsloven

4.4.2.1 Innledning

Rettshjelpstilbudet i rettshjelpsloven er tredelt. Etter loven kan man få dekning for utgifter til *fri sakførsel* og *fritt rettsråd*, og man kan få *fritak for rettsgebyrer*. Kort sagt gir fri sakførsel dekning til rettshjelp i sak for domstolene, mens man får fritt rettsråd til sak utenfor rettergang.

Å avgjøre hvilke saker som tilhører de ulike kategoriene i loven, byr stort sett ikke på problemer, men grensen mellom disse kan i noen tilfeller være uklar. Hva som er saker utenfor rettergang fremgår av rettshjelpsloven § 12. Her omfattes blant annet behandling for forlikrådet. Videre omfattes også i noen tilfeller offentlig skiftebehandling, skjønn som styres av lensmann, voldgiftssaker og saker om tvangsfullbyrdelse. Ytelsen fritt rettsråd innebærer veiledning og hjelp i juridiske spørsmål utenfor rettergang, for eksempel utferdigelse av søknader og klager og korrespondanse med motpart. Rettsråd omfatter også ren rådgivning fra advokat. Fri sakførsel omfatter fri rettshjelp i saker for de alminnelige domstolene, særdomstolene og for visse forvaltningsorganer. Ytelsen skal dekke salæret til prosessfullmektig, gebyrer og sideutgifter¹⁸⁵. Alle praktiserende advokater kan yte fri rettshjelp. Justisdepartementet kan for øvrig samtykke i at fri rettshjelp gis av andre enn advokater.

4.4.2.2 Økonomiske begrensninger

Som nevnt over er rettshjelpsloven ment å være et tilbud til de som ikke selv kan finansiere advokatutgifter. Som hovedregel er det derfor satt visse økonomiske begrensninger på hvem som kan innvilges fri rettshjelp. I praksis vil det si at man ikke kan tjene over en visst beløp eller ha formue utover en fastsatt sum for å bli omfattet av ordningen om fri rettshjelp. Fra hovedregelen kan det gjøres unntak, disse vil bli behandlet fortløpende. Det gjelder de samme økonomiske vilkår for fritt rettsråd som for fri sakførsel.

¹⁸⁴ Se Stortingsmelding nr. 25 s. 21.

¹⁸⁵ Rundskriv G-73/96 kapittel 8.

Det stilles imidlertid ikke økonomiske vilkår i alle sakstyper, her går det et viktig skille mellom de behovsprøvede og de ikke-behovsprøvede sakene. Det er kun i de behovsprøvede sakene det ses hen til søkers inntekt og formue. Hvilke sakstyper som det stilles økonomiske vilkår til og hvilke som er ikke-behovsprøvede kommer vi tilbake til nedenfor.

Økonomiske grenser, identifisering og egenandel

For det første må man falle inn under de fastsatte inntektsgrensene for å kunne motta ytelser etter den omtalte lov. Det betyr at den rettshjelpssøkende sin bruttoinntekt per år ikke må være på mer enn 200.000 kroner, og ikke mer enn 210.000 kroner dersom man har forsørgerbyrde¹⁸⁶. Med bruttoinntekt forstås summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold, før fradrag¹⁸⁷. Fra dette utgangspunktet kan det gjøres unntak, jf lovens § 10. Det er likevel slik at det sjeldent gjøres unntak for de som tjene særlig utover 15 – 20.000 kroner over grensene¹⁸⁸. Inntektsgrensene ble oppjustert 1. juli 2001 i forbindelse med at advokattjenester ble momsbelagt. Hevingen av inntektsgrensene hadde ikke bakgrunn i en lenge etterspurt indeksregulering. I dette kapitlet forholder vi oss til inntektsgrensene etter hevingen 1. juli 2001, selv om undersøkelsen ble gjennomført før denne datoen.

Videre kan den som søker om fri rettshjelp heller ikke ha en nettoformue som overstiger 100.000 kr¹⁸⁹. Med nettoformue menes vedkommendes bruttoformue fratrukket eventuell gjeld. Dersom formue er plassert i bolig, følger departementet en praksis at husets verdi ikke regnes med i forhold til formuesvilkåret i loven. Dette er begrunnet i at det ikke er ønskelig at folk skal måtte selge boligen sin for å ha råd til advokat.

Det er fastsatt i loven at det skal gjelde økonomisk identifikasjon mellom ektefeller, samboere og andre¹⁹⁰ som lever sammen og har felles økonomi¹⁹¹. Dette betyr at inntekten og formuen til de som bor sammen blir lagt sammen når det vurderes om de økonomiske vilkårene er oppfylt. Regelen er begrunnet i at personer som deler hushold, og har felles økonomi, også oftest har felles interesser i juridiske problemer og rettshjelpen, og at de har bedre økonomi til selv å bære utgiftene til rettshjelpen. Når det er mindreårige i husstanden som har et juridisk problem, vil disse bli identifisert med foreldrene sine etter den samme vurderingen som over. I noen tilfeller kan imidlertid regelen om identifikasjon fravikes, dersom det er rimelig. Dette kan for det første være i saker der partene har motstridende interesser, som i saker om oppløsning av ekteskap og saker om barnefordeling. Også i saker som angår særlige personlige forhold kan det være rimelig å ikke identifisere partene, for eksempel saker om menerstatning ved personskade eller erstatning for seksuelle overgrep.

Uttrykket "fri rettshjelp" er nokså misvisende. Som hovedregel må man betale en viss egenandel av utgiftene til rettshjelpen. Egenandelen består for det første av en grunnandel på et bestemt beløp, per 1.1.2002 på 300 kroner¹⁹². På de tjenestene som mottas etter rettshjelpsloven i

¹⁸⁶ Se forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-1.

¹⁸⁷ Se forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-2, og rundskriv G-73/96 kapittel 3 punkt 1.2.

¹⁸⁸ Se Stortingsmelding nr. 25 s. 34.

¹⁸⁹ Se forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-1.

¹⁹⁰ Det er uklarthet i forhold til husstandsfellesskap og økonomisk identifisering. Det blir foretatt en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

¹⁹¹ Rettshjelpsloven § 8 annet ledd.

¹⁹² Se forskrift til lov om fri rettshjelp § 2-2.

behovsprøvede saker, rettsråd og sakførsel, skal grunnandelen alltid betales. Videre består den av en tilleggsandel på 25 prosent av de totale rettshjelpskostnadene, når momsen er fratrukket. Grunnlaget for beregning av tilleggsandelen kan være blant annet advokatens salær, rettsgebyr, sideutgifter, utgifter til sakkyndige, andre egne utgifter, og ilagte saksomkostninger for motparten dersom denne vinner saken¹⁹³. Følgelig kan tilleggsandelen i mange tilfeller beløpe seg til en stor sum penger.

Om man skal betale tilleggsandelen er avhengig av økonomi og forsørgerbyrde. Dersom rettshjelpsmottakerens husstand har en samlet bruttoinntekt under 70-, 80- eller 90.000 kroner er vedkommende fritatt for tilleggsandelen. De med inntekt over den aktuelle inntektsgrensen kan søke fylkesmannen om frafall av tilleggsandelen¹⁹⁴. Hvor mange det gjøres unntak for registeres ikke hos fylkesmennene.

I juni 2002 vedtok et flertall på Stortinget å oppheve ordningen med egenandeler på fri rettshjelp. Dette har virkning fra 1. januar 2003.

4.4.2.3 Hvilke rettsområder loven dekker

Vi har sett på de økonomiske vilkårene for å få subsidiert rettshjelp. Det gjelder imidlertid også materielle skranker for å få rettshjelp etter loven. Ikke alle typer saker kan kvalifisere til rettshjelp etter loven. Rettshjelpsloven ramser opp i hvilke saker man kan få innvilget fri rettshjelp i § 13, 1. og 2. ledd, §§ 18-20 og § 22. I tillegg kan det etter en skjønnsmessig vurdering gis rettshjelp i andre saker, jf rettshjelpslovens § 13, 3. ledd og § 17.

Prioriterte og ikke-prioriterte saker

Rettshjelpsloven opererer med et skille mellom prioriterte og ikke-prioriterte saker. De rettsområdene som eksplisitt er nevnt i loven er såkalt prioriterte, andre saksområder er ikke-prioriterte. Utgangspunktet er at det er kun de prioriterte sakene som kan kvalifisere til fri rettshjelp.

Videre er de prioriterte sakene inndelt i to undergrupper, behovsprøvede og ikke-behovsprøvede saker. I de ikke-behovsprøvede sakene kan man få fri rettshjelp uavhengig av inntekt og formue. Dette gjelder for eksempel saker om asyl, barnevern, kvinnemishandling, og i saker der et voldsoffer går til erstatningssøksmål mot gjerningsmannen. I de behovsprøvede sakene må vedkommende søker falle inn under de økonomiske vilkårene. Disse sakstypene er blant annet ekteskaps- og familiesaker, herunder saker om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast, samværsrett og felleseieskifte etter separasjon/skilsmisse. Videre omfattes visse personskadesaker, saker vedrørende oppsigelse av bolig som leietaker bebor, oppsigelse av arbeidstaker samt trygde- og pensjonssaker. I de prioriterte sakene er det i tillegg til at de økonomiske vilkår som hovedregel må være oppfylt, en betingelse for fri rettshjelp at det må anses nødvendig med advokatbistand og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp i saken.

For de sakstyper som ikke er prioritert i rettshjelpsloven, er hovedregelen at fri rettshjelp ikke skal innvilges. Dette innebærer at det som hovedregel ikke ytes fri rettshjelp i tilknytning til

¹⁹³ Se rundskriv G-73/96 punkt IV: Egenandel.

¹⁹⁴ Jf. rettshjelpsloven § 9 annet ledd.

rettslige problemer som springer ut av for eksempel forretningsforhold, yrkesutøvelse, fast eiendoms rettsforhold, tingskader, kjøp og salg, gjeldsforhold og pengekrav. I slike saker kan imidlertid fri rettshjelp gis i de tilfelle hvor det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for søker at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Dette vil for eksempel ofte være tilfellet hvor det søkes om fritt rettsråd i andre barnevernssaker enn de som er prioritert¹⁹⁵.

Vi tar utgangspunkt i de prioriterte sakene når vi ser på vårt utvalg under punkt 4.4.3. Innvilgelse av fri rettshjelp er en skjønnsmessig avgjørelse i alle tilfeller, men skal som hovedregel ikke innvilges i de ikke-prioriterte sakene. Det er derfor for oss naturlig å se på de sakene som er prioriterte i loven. Vi vil likevel vise til praksis i forhold til innvilgelse av saker som ikke er prioriterte på bakgrunn av statistisk materiale fra Statens Innkrevningssentral og Justisdepartementet.

Fri sakførsel

En person kan innvilges fri sakførsel etter lovens §§ 18, 19, 20 og 22. Det er her listet opp akkurat hvilke saker som er prioritert etter loven. Saker etter lovens §§ 18 og 22 er behovsprøvede, det er ikke saker etter §§ 19 og 20. Man har også rett til fri sakførsel etter lovens § 22, i saker overfor visse saker for forvaltningsorganer som Trygderetten, fylkestyngdekantoret, noen saker for fylkesnemnda m.m.

Sakene som ikke er behovsprøvede omfatter saker av særlig inngripende karakter. Bevilgende instans skal gi fri rettshjelp av eget tiltak i slike saker, jf lovens § 19. I saker der det offentlige vil bruke tvang mot en borger etter lov om sosiale tjenester, lov om barnevernstjenester, lov om psykisk helsevern og lov om vern mot smittsomme sykdommer har vedkommende således krav på fri sakførsel. Tilsvarende gjelder i militærnektersaker, i visse saker om opphold i riket etter utlendingsloven og etter § 20 i saker om umyndiggjøring. Man har også krav på fri sakførsel uten behovsprøving dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet, jf. § 19.

Fritt rettsråd

Etter rettshjelpslovens § 13 ytes det fri rettshjelp i form av rettsråd i saker etter lovens § 18. Fritt rettsråd kan også fåes etter samme bestemmelse i noen spesielle utvisningssaker, og i trygde- og pensjonssaker. I saker hvor det kan være aktuelt med fritt rettsråd skal det alltid foretas en skjønnsmessig vurdering. Etter rettshjelpsloven § 15 første ledd skal det vurderes hvorvidt det er *nødvendig* at det offentlige yter rettshjelp i det konkrete tilfellet. Det skal vurderes om søkeren kan få tilfredsstillende hjelp på andre måter, for eksempel gjennom det offentliges veiledningsplikt. Det er ikke et vilkår at søkeren har et krav som mest sannsynlig vil vinne fram, også behov for ren informasjon fra en rettshjelper om at man ikke har krav på noe kan kvalifisere til fritt rettsråd.

I denne skjønnsmessige vurderingen inngår også om det er *rimelig* at det offentlige yter fritt rettsråd i den konkrete sak. Dette framgår av lovens § 13 annet ledd. Dette er den såkalte "kverulant-bestemmelsen", og gjør det mulig å avvise søknader om bistand fra søkere som har "(...) en tendens til å føle seg forurettet og klage over alt og alle"¹⁹⁶. Også i bagatellmessige saker kan det anses som lite rimelig at det offentlige dekker bistanden. Også slike saker kan avvises

¹⁹⁵ Se Stortingsmelding nr 25 s. 35.

¹⁹⁶ Jf. rundskriv G-73/96 kap. 7 punkt 2.

etter denne bestemmelsen. Videre kan et avslag hjemles her i de tilfeller der det allerede er innvilget fritt rettsråd i et visst antall timer og det søkes om mer. Når det gjelder trygdesakene går det fram av rundskriv G-73/96, punkt 8.2 at "(det må) foreligge særlige forhold omkring trygdesøknaden før det kan anses rimelig at det offentlige betaler for advokatbestanden". Det er altså en streng praktisering av skjønnet i slike saker.

Når det gjelder de prioriterte sakene med behovsprøving etter lovens § 13 annet ledd, har departementet bemerket at det skal føres en liberal praksis, og er de økonomiske vilkårene oppfylt skal det som hovedregel innvilges fritt rettsråd¹⁹⁷. Det kan bemerkes at nødvendighets- og rimelighetsvurderingen ikke gjøres i forhold til de ikke-behovsprøvede sakene. Eksempelvis i asylsaker vurderes det altså ikke om det er nødvendig og rimelig at det offentlige dekker utgiftene til rettsrådet.

4.4.2.4 Ikke-prioriterte saker

Utgangspunktet for de ikke-prioriterte sakene er at de ikke skal få offentlig subsidiert rettshjelp. Etter en skjønnsmessig vurdering kan fri rettshjelp likevel innvilges. Det skal da vurderes om sakene er av "stor personlig og velferdsmessig betydning at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp", jf rettshjelpsloven § 13, tredje ledd for fritt rettsråd og § 17, andre ledd for fri sakførsel. Det går fram av rundskrivet at disse momentene er veiledende, og ikke uttømmende¹⁹⁸. For at fri rettshjelp skal innvilges etter disse bestemmelsene må søkeren falle inn under de økonomiske grensene i lovens § 8.

Når det gjelder fri sakførsel går det fram av rundskrivet at det føres en meget restriktiv praksis i forhold til innvilgelse av fri rettshjelp i ikke-prioriterte saker. Det innvilges likevel oftere i noen typer saker. Dette gjelder i saker om oppløsning av ekteskapsliknende samboerforhold, og særlig der det er barn involvert. Det gjelder også i navnesaker der noen står i fare for å miste sitt navn. Generelt vil det veie for å få innvilget fri rettshjelp i saker med en sterk motpart, eller i saker hvor det offentlige ønsker å avklare et spesielt spørsmål. Også i prinsipielle saker, og særlig saker som er henvist til behandling i Høyesterett, vil det være mye som taler for å innvilge offentlig subsidiert rettshjelp.

Vi vil ikke gå inn på en vurdering av om sakene i utvalget som ikke er prioritert i loven kunne få fri sakførsel. Vi kan imidlertid se på hvor ofte det faktisk innvilges fri sakførsel i saker som ikke er prioriterte. I følge tall fra Justisdepartementet var rundt 13 prosent av alle de innvilgede fri sakførselssakene i Norge i år 2000 på områder som ikke er prioritert i loven¹⁹⁹. Sakene var fordelt på mange ulike rettsområder. Omtrent halvparten var trygde- og pensjonssaker. Ellers kunne sakene være på alle områder som ikke er prioritert i rettshjelpsloven. Eksempler er andre arbeids- og boligrettssaker enn de som er nevnt i loven, arvesaker, forbrukersaker, andre saker mot forvaltningen, forsikringsaker eller saker tilknyttet samer og reindrift. Mange av sakene ble innvilget på grunn av søkers situasjon, mer enn på grunn av sakstypen. Det ble altså ansett som rimelig at det offentlige ytet rettshjelp i den konkrete saken på grunn av søkerens behov for hjelp.

¹⁹⁷ Se rundskriv G-73/96 kap.7 punkt 2.

¹⁹⁸ Rundskriv G – 73/96, kap. 8.2.

¹⁹⁹ Se vedlegg 8: Statistikk fra Justisdepartementet.

Når det gjelder fritt rettsråd etter rettshjelpslovens § 13 tredje ledd er vurderingen mye av den samme som den etter § 17 annet ledd om fri sakførsel. Det er imidlertid ifølge rundskrivet en "meget restriktiv praksis i saker som behandles etter rettshjelpsloven § 13, 3. ledd"²⁰⁰, og det føres en særlig restriktiv praksis i forhold til saker der det offentlige har veilednings- og/eller undersøkelsesplikt. Generelt legges det vekt på søkers egne ressurser i vurderingen av om det er nødvendig med advokatbistand i saken. Den rettshjelpen som eventuelt innvilges bør stå i forhold til det omtvistede gode. Det presiseres i rundskrivet at det ikke anses som rimelig at det offentlige bidrar økonomisk til at saker der godtgjørelsen til advokat overstiger tvistegenstandens verdi.

Omtrent 11 prosent av sakene som det ble innvilget fritt rettsråd til i år 2000 var ikke-prioriterte. Det var altså noe færre enn for fri sakførselssakene. Av statistikken for 2000 ser vi at en av 11 av rettsrådsakene var gjeldssaker. Av de andre sakene gjelder det samme som for sakførselssakene. Det innvilges på mange forskjellige områder og personens ressurser og behov for hjelp tillegges stor vekt.

Lovens § 6, andre ledd gir Justisdepartementet mulighet til å innvilge fri rettshjelp uten behovsprøving og utenfor de prioriterte saksområdene til visse grupper. Det går fram av rundskrivet til rettshjelpsloven at dette gjelder mishandlede kvinner, voldsofre og vernepliktige i førstegangstjeneste²⁰¹. Disse får altså rettshjelp uten behovsprøving, og på områder som ikke ellers dekkes av loven. Denne bestemmelsen tar utgangspunkt i personenes situasjon, og ikke sakstypen. I vårt utvalg er det ingen som får rettshjelp etter denne bestemmelsen.

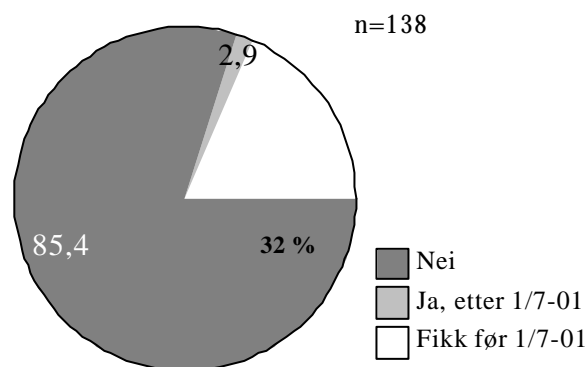
4.4.3 Rettshjelpsloven i forhold til utvalget

4.4.3.1 Det økonomiske nåløyet

I diagrammene nedenfor vises hvor mange som oppfyller de økonomiske vilkårene for å få ytelser etter loven i vårt utvalg. Diagram 12 viser tallene ved økonomisk identifisering, se nedenfor. Diagram 13 ser bort fra økonomisk identifisering i de tilfeller intervjupersonen hadde samboer, ektefelle eller partner.

Sett ut fra hele Generell 2001 sitt utvalg, det vil si 138 personer, ser vi at 85,4 prosent av utvalget falt utenfor den gruppen som kunne få ytelser etter lov om fri rettshjelp, forutsatt at saken var behovsprøvet. Dette var enten fordi de hadde for høy inntekt eller for stor formue. De resterende 14,6 prosent i utvalget ville således være i den gruppen som omfattes av loven, sett i forhold til de

DIAGRAM 12: DEKKET AV RETTSHJELPSLOVEN



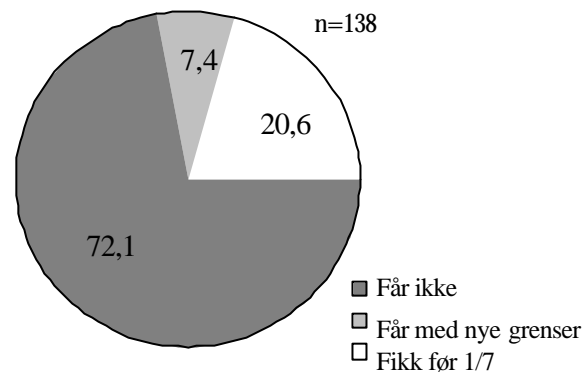
²⁰⁰ Se Rundskriv G – 73/96, kap. 7.2.

²⁰¹ Se Rundskriv G -73/96, punkt 9.5 og 9.7.

økonomiske vilkårene. Det er interessant å se at det kun var 2.9 prosent flere i utvalget som kom innenfor etter at inntektsgrensene ble øket fra 1/7-01. Denne beskjedne økningen har trolig en viss sammenheng med det høye gjennomsnittlige inntektsnivået i Oslo. Inntektsnivået er høyere i sentrale strøk enn i distriktene, og Generell 2001 sitt utvalg er fra et område i Norge der lønningene er høyere. Likevel er 14,6 i dekningsprosent et lavt tall i forhold til det tallet som er gjengitt i stortingsmeldingen²⁰². Dekningsgraden var ifølge Stortingsmelding nr. 25 1999-2000 på 26,9 prosent i 1997. Noe av den store forskjellen i disse tallene kan ha sammenheng med at utvalget i Generell 2001 har forholdsvis mange med høyere utdanning, samt det høye inntektsnivået i Oslo²⁰³. De er likevel betenkelig at en så liten andel av utvalget kommer inn under loven. Det er videre betenkelig i forhold til formålet med loven "at det totale rettshjelpstilbudet i samfunnet i størst mulig utstrekning bidrar til å oppfylle kravet om likhet for loven" (St. meld. nr 25, 1999-2000 s. 20). Det er dyrere å bo i sentrale strøk og derfor er lønningene høyere. Høye levekostnader kompenseres med høyere lønn. Dette er et forhold som vil bli sett nærmere på i punkt 7.1.4, med tanke på beregning av inntekt.

DIAGRAM 13: UTEN ØKONOMISK IDENTIFIKASJON²⁰⁴

Tallene fra utvalget i Generell 2001 understreker at ikke mange i Oslo ville fått ytelser etter loven, se diagram 13. Selv om det ses bort fra ektefelle/samboer/partner ved en vurdering av de økonomiske vilkårene faller fortsatt 72 prosent utenfor, se diagram 14. Videre fikk 7,5 prosent flere rettshjelp etter heving av inntektsgrensene 1/7-01. Det gir en total dekning på cirka 28 prosent av utvalget. Økningen i dekningsgrad fra diagram 13 til diagram 14 er betydelig, til sammen 14 prosent. Det er likevel slik at vi i Norge har lav dekningsgrad i forhold til naboland det er naturlig å sammenligne oss med²⁰⁵. Dekningsgraden uten identifikasjon er dessuten lavere i vårt utvalg enn de tallene departementet oppgir i forhold til dekningsgraden for husstander. Det systemet som loven opererer med i dag, med lave inntektsgrenser og en hovedregel om økonomisk identifikasjon, gjør den uegnet som instrument til å hjelpe de som etter en objektiv vurdering kunne trengt ytelser etter loven. Vi tenker spesielt på mennesker med høye boutgifter og mye gjeld.



²⁰² Stortingsmelding nr. 25 s 59.

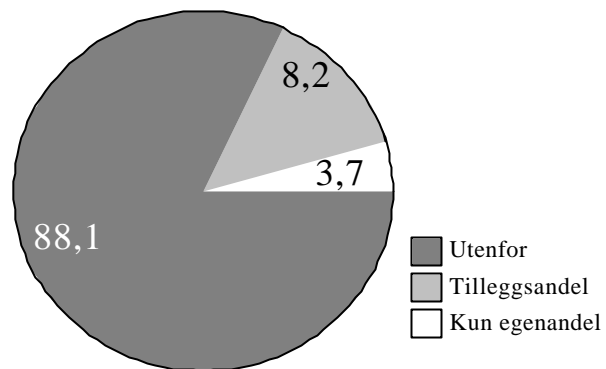
²⁰³ Se vedlegg 7, tabell 52: UTDANNING - BYDEL.

²⁰⁴ Se vedlegg 7, tabell 53: FÅR INTERVJUPERSONEN FRI RETTSHJELP UAVHENGIG AV EKTEFELLE/ SAMBOER.

²⁰⁵ Se Stortingsmelding nr. 25, s. 22 flg.

DIAGRAM 14: EGENANDEL²⁰⁶
n=138

Det fremgår av diagram 14 at langt de langt fleste som mottar rettshjelp etter lov om fri rettshjelp også må påregne å betale tilleggsandel. 2/3 av de i utvalget som kom inn under loven må betale tilleggsandel på 25 prosent av omkostningene. Dette kommer på toppen av at de allerede har måttet bevise lav inntekt, for i det hele tatt å komme inn under ordningen. De tilnærmet 4 prosent som bare betaler egenandel er i all hovedsak studenter, fordi utdanningsstøtte til studier ikke regnes med i inntektsgrunnlaget²⁰⁷.



4.4.3.2 Økonomiske vilkår for bydelene

Det er interessant å se hvordan dekningsprosenten er i de forskjellige bydelene som ble undersøkt. Teksttabell 10 illustrerer den økonomiske dekningsprosenten i de ulike bydelene dersom økonomisk identifisering er hovedregel, mens teksttabell 3.7 viser dekningsprosenten uten økonomisk identifisering.

Teksttabell 10 DEKNINGSPROSENT I BYDELENE

	Fikk før 1/7	Får med nye grenser	Får ikke	Får totalt	N=
Sentrum Øst	24.3	5.4	70.3	29.7	37
Bydel Sør	12.1	0.0	87.9	12.1	33
Bydel Nord	0.0	2.9	97.1	2.9	34
Sentrum Vest	9.1	3.0	87.9	12.1	33

Den totale dekningsprosenten er svært ulik i de forskjellige bydelene. Etter hevingen av inntektsgrensene dekkes nærmere 30 prosent av de som bor i Sentrum Øst, mens bare 2,9 prosent i Bydel Nord er dekket. Dette er interessant i forhold til hvordan man skal gå frem for å få dekket rettshjelpsbehovet i ulike lag av befolkningen. Når cirka 30 prosent oppfyller de økonomiske vilkårene i en undersøkelsesenheter, er det andre hindringer enn de økonomiske som er årsak til at rettshjelpsbehovet ikke dekkes. Mens når bare 2,9 prosent i en undersøkelsesenheter oppfyller de økonomiske vilkårene kan dette tyde på altfor strenge vilkår. I forhold til hvilke verdier de forskjellige bydelene har på de økonomiske variablene stemmer bildet fra bydelsnivået godt.

²⁰⁶ De som faller utenfor loven er flere enn de som ikke mottar rettshjelp fordi 4 pax ikke er opplyste i forhold til egenandel.

²⁰⁷ Se vedlegg 7, tabell 54: EGENANDEL – YRKE

Teksttabell 11: DEKNINGSPROSENTEN I BYDELENE, uten økonomisk identifisering

	Fikk før 1/7	Får med nye grenser	Får ikke	Totalt	N=
Sentrum Øst	29.7	8.1	62.2	37.8	37
Bydel Sør	21.2	9.1	69.7	30.3	33
Bydel Nord	11.8	2.9	85.3	14.7	34
Sentrum Vest	18.2	12.1	69.7	30.3	33

Uten økonomisk identifisering øker dekningsgraden. Det som også er spennende er at ulikhetene blir noe utjevnet. Dekningsprosenten øker i alle bydelene. Det er riktignok overraskende at den øker så mye i Sentrum Vest, som er den bydelen som har de høyeste verdiene på de økonomiske variablene. Akkurat i forhold til de økonomiske vilkårene er det ikke så viktig hvilken bydel man bor i, fordi de økonomiske vilkårene er like for alle. Det kan derimot gi en pekepinn på hvordan rettspolitikken bør drives i de forskjellige bydelene. Vi vil komme tilbake til hvordan disse tallene kan tolkes og brukes i kapittel 4.

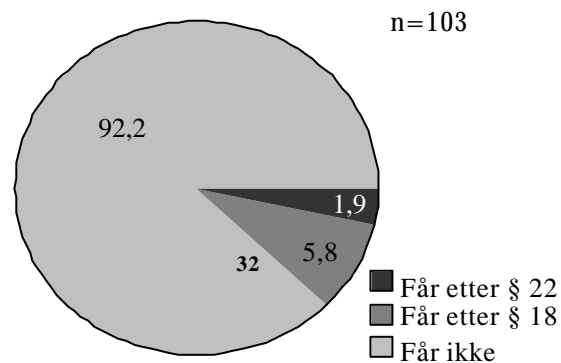
4.4.3.3 Det materielle nåløyet

Det går fram av forarbeidene til lov om fri rettshjelp at hovedmålet er at "ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne"²⁰⁸. I denne sammenheng er det ikke bare de økonomiske vilkårene som setter begrensninger i forhold til denne målsetningen. Også de materielle begrensningene i loven setter skranke for dem som ikke har økonomi til selv å finansiere rettshjelper. De materielle begrensningene i rettshjelpsloven utelukker offentlig subsidiert rettshjelp i svært mange av sakene vi fant i Generell 2001. Dette kan være et tegn på at rettshjelpsloven ikke er i takt med de materielle sidene av det udekkede rettshjelpsbehovet i Oslo i dag, og at rettshjelpsloven bør omfatte flere rettsområder.

Fri sakførsel

Av sakene i utvalget i Generell 2001 falt 7,8 prosent inn under lovens dekningsområde, det vil si 8 saker. Fem av disse sakene var familiesaker²⁰⁹, to saker var klagesaker til fylkestyngdekontoret eller Rikstrygdeverket. Den siste saken gjaldt personskadeerstatning. Alle sakene som ble omfattet av loven var behovsprøvede.

DIAGRAM 15: FRI SAKFØRSEL

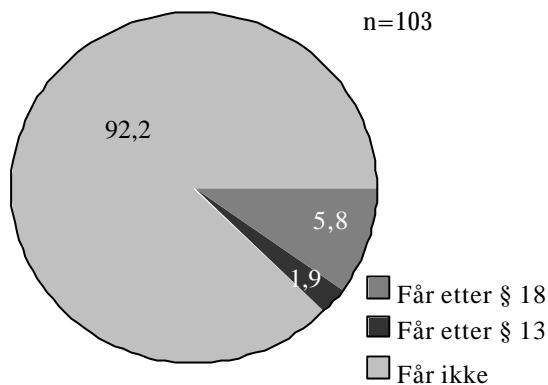


²⁰⁸ Ot.prp nr 2 for 1994-95 om endringer i fri rettshjelpsloven.

²⁰⁹ Se vedlegg 7, tabell 55: RETTSHJELPSLOVEN MATERIELT – RETTSOMRÅDE

Fritt rettsråd

DIAGRAM 16: FRITT RETTSRÅD



Alle sakene som kan få fri sakførsel etter § 18 i rettshjelpsloven har også mulighet til å få fritt rettsråd. Disse sakene utgjør 5,8 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget. I tillegg kan 1,9 prosent av utvalget (to saker) få offentlig subsidiert rettsråd i trygdesaker. På grunn av den strenge rimelighetsvurderingen av slike saker er det tvilsomt om disse faktisk hadde fått innvilget fri rettshjelp. De faller likevel inn under de saklige dekningsområdene i loven.

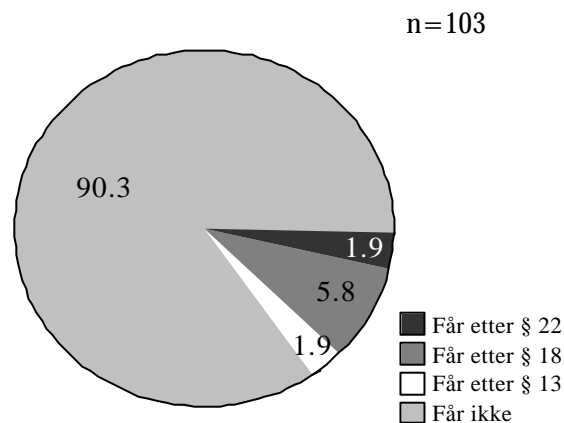
Prioriterte saker totalt

Av hele det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget kan 9,6 prosent få en eller annen form for offentlig subsidiert rettshjelp.

Det er også interessant å se på om noen av de juridiske problemene utover det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget omfattes av lov om fri rettshjelp. Vi har da sett på sakene der intervjupersonen har advokat på saken, eller der hun/han får hjelp fra Kontoret for fri

rettshjelp i Oslo. I resten av sakene har enten intervjupersonen ikke noe ønske om rettshjelp, eller benytter seg av andre rettshjelpere, som ikke er den del av det offentlige rettshjelpssystemet. To av sakene som hadde advokat omfattes materielt av rettshjelpsloven²¹⁰, men de faller utenfor på grunn av de økonomiske kriteriene. I noen saker oppga intervjupersonen av hun/han fikk hjelp på Kontoret for fri rettshjelp i Oslo. Disse sakene falt ikke inn under ordningen med fri rettshjelp på grunn av deres karakter. Det var altså ingen flere saker enn de som er nevnt over som falt inn under den offentlige ordningen med fri rettshjelp.

DIAGRAM 17: FRI RETTSHJELP - MATERIELT



²¹⁰ Saker 22(1) og 142 (1), begge usaklig oppsigelse av arbeidstaker. I tillegg var det en straffesak som hadde advokat betalt av det offentlige, dette har imidlertid ingenting å gjøre med lov om fri rettshjelp.

4.4.3.4 Materielle vilkår for bydelene

Vi har sett hvor stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet som materielt sett er dekket av rettshjelpsloven. Det er interessant å se hvordan rettshjelpslovens materielle vilkår treffer i de forskjellige bydelene.

Teksttabell 12: DEKNINGSPROSENT I BYDELENE, i prosent

	Får behovsprøvd	Får rettsråd	Får ikke	Totalt	N=
Sentrum Øst	5.4	2.7	91.9	8.1	37
Bydel Sør	15.8	5.3	78.9	21.1	19
Bydel Nord	7.4	0.0	92.6	7.4	27
Sentrum Vest	5.0	5.0	90.0	10.0	20

Vi ser i teksttabell 12 at den materielle dekningsprosenten er nokså lik i alle bydelene, men med et stort unntak i Bydel Sør. Denne bydelen har færrest saker, men flest saker som materielt sett er dekket av rettshjelpsloven. Dette har sammenheng med det høye antallet familierettslige saker i bydelen. Befolkningen i Bydel Sør har altså de "riktige" sakene, men tjener rett i overkant inntektsgrensene, se over punkt. 2.

4.4.3.5 En sammenfatning av de materielle og de økonomiske vilkårene

Vi valgte å behandle de økonomiske og de materielle vilkårene hver for seg. Dette ble gjort for å kunne illustrere rettshjelpsbehovet tydeligere i forhold til lov om fri rettshjelp. Det er likevel slik at for å kunne få ytelser etter loven må samtlige av de aktuelle vilkårene være oppfylte. Nedenfor følger en samlet vurdering av sakene med et udekket rettshjelpsbehov, i forhold til lov om fri rettshjelp.

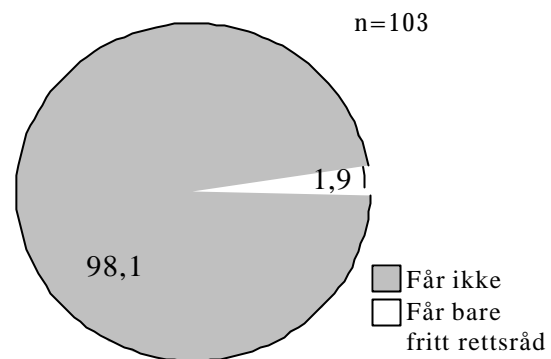
Det ble avdekket et rettshjelpsbehov i 103 saker, alle disse sakene ble vurdert opp mot de materielle vilkårene loven oppstiller. Deretter så vi på de personene som hadde en inntekt og formue under de grensene som loven stilte opp. En sammenstilling av de ovennevnte resultatene kan ses i diagram 18.

Det fremgår av diagram 18 at de aller fleste sakene vil ikke komme inn under loven. Drøyt 98 prosent av sakene vil bli avvist enten fordi personen som hadde saken hadde for høy inntekt/formue og/eller fordi saken ikke kom inn under de materielle vilkårene. De to resterende prosentene fikk rettshjelp, men kun rettsråd etter lovens § 13 annet ledd. De to sakene som kvalifiserte for fritt rettsråd var trygderettsaker. Det er ikke klart at disse sakene ville fått fritt rettsråd, jf den strenge vurderingen for denne type saker²¹¹.

²¹¹ Se nærmere punkt. 4.4.2.3 om rettshjelpslovens § 13 annet ledd.

DIAGRAM 18: DEKNINGSGRAD

Disse tallene viser at lov om fri rettshjelp *ikke* treffer slik det er tenkt at den skal gjøre i forhold til Generell 2001 sitt utvalg. Dette utvalget er et representativt utsnitt av befolkningen i Oslo²¹². Det blir følgelig svært betenkelig at rettshjelpsloven treffer så dårlig som den gjør. Av Norges 4,5 millioner innbygger bor over 10 prosent i Oslo, det kan derfor ikke være godt nok at en så liten andel av sakene oppfyller vilkårene i loven. Et forhold bidrar til at bildet blir så lite oppløftende. Befolkningen i Oslo har høyere bruttoinntekt en landsgjennomsnittet, og flere faller derfor utenfor inntektsgrensene. Dette illustrerer ikke at lov om fri rettshjelp fungerer som den skal, slik at bare de ressursvake motar ytelser. Det illustrerer snarere at loven ikke tar høyde for forskjellige leve og bo kostnadene i landet.



De materielle skrankene loven oppstiller er skjønnsmessige og utilgjengelige. Det er vanskelig å finne ut om en konkret sak faller innenfor loven, særlig på de ikke-prioriterte rettsområdene. Dette gir en lite forutsigbar lov. Siden det er så få rettsområder som er prioriterte er et utilgjengelig lovverk oftere et problem. Sammenholdt med at det innvilges rettshjelp på for få ikke-prioriterte rettsområder blir loven i virkeligheten full av materielle skranker. Utfallet blir slik at de ressursvake har "riktig" økonomi men "feil" juridiske saker som de sliter med, mens for de som er noe mer ressurssterke er problemet omvendt. Dette ser vi illustrert i teksttabell 13, som viser hvor mange av sakene som faktisk oppfyller både økonomiske og materielle vilkår for å få fri rettshjelp.

Teksttabell 13: DEKNINGSGRAD TOTALT FORDELT PÅ BYDELER, udekket rettshjelpsbehov

	Får rettshjelp	Får ikke rettshjelp	N=
Sentrum Øst	1	36	37
Bydel Sør	1	18	19
Bydel Nord	0	27	27
Sentrum Vest	0	20	20
Totalt	2	101	103

Vi ser i tabellen over at det er svært få av sakene som kvalifiserer for ytelser etter rettshjelpsloven. Sakene det kan ytes rettshjelp i er fordelt med en i Sentrum Øst og en i Bydel Sør. Totalt sette blir dekningsprosenten høyere i Bydel Sør enn i Sentrum Øst fordi det er et lavere udekket rettshjelpsbehov i førstnevnte bydel.

Dekningsgraden i utvalget er lav, mye lavere enn de anslagene det opereres med for befolkningen som helhet. Det som blir følgelig et tema i den videre fremstillingen, er hvilke tiltak som vil føre til at flere blir omfattet av et offentlig rettshjelpstilbud. Det være seg en lov

²¹² Se punkt 3.5.2 for generalisering.

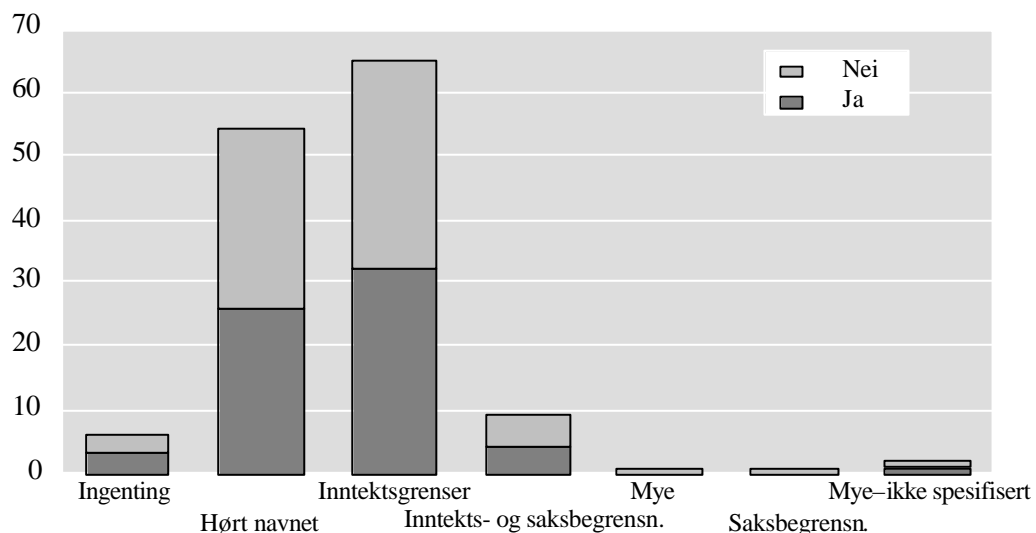
om subsidiert rettshjelp, eller andre former for rettshjelp der det offentlige dekker utgiftene. Herunder vil vi også følge opp bydelsperspektivet, med forslag til rettspolitisk (ny)tenkning i forhold til om dekking av rettshjelpsbehovet i de forskjellige bydelene.

4.4.4 Kunnskap om rettshjelpsloven

Utover de begrensningene som ligger i de økonomiske og materielle vilkårene, begrenses også bruken gjennom mangel på kunnskap om loven. Justisdepartementet har i løpet av 2001 gitt ut en brosjyre om fri rettshjelpsordningen, og har forbedret sidene om fri rettshjelp på internett. Brosjyren om fri rettshjelp er ikke veldig informativ om ordningen, men egner seg til å spre kunnskap om at det i det hele tatt finnes en ordning. Internettsidene til Justisdepartementet er informative, men noe mindre tilgjengelige. Å bruke dem på en fornuftig måte krever en viss kjennskap til internett, og relativt moderne datautstyr.

Vi ser av diagram 20 at det er relativt mange som sier at de har hørt om ordningen med fri rettshjelp (nesten 40 prosent) og enda flere som hadde hørt om ordningen og at det var begrensninger i forhold til inntekt (47 prosent)²¹³. Svært få kan gjøre noe mer greie for ordningen enn at de har hørt om inntektsgrensene. En del av de som sa at de hadde hørt om ordningen viste seg å bare ha hørt begrepet "fri rettshjelp". Noen av disse hadde hørt om Rettshjelpskontoret i Oslo, noen hadde hørt om det i forbindelse med straffesaker. I underkant av halvparten hadde hørt om at det var økonomiske grenser for å få fri rettshjelp. Det var en vanlig oppfatning at det var noe for "de fattige". I utvalget visste 7 prosent om både inntektsgrenser og saksområder, eller viste at de kan gjøre rede for ordningen. Disse tallene er relativt like dem i 1991²¹⁴. Dette viser altså at kunnskapsnivået ikke har endret seg noe særlig over de sist 10 årene, til tross for at dette ser ut til å ha være et mål for myndighetene²¹⁵.

DIAGRAM 19: HVA VET DU OM FRI RETTSHJELP? – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV, PROSENT²¹⁶



²¹³ Se også vedlegg 7, tabell 56: KUNNSKAP OM RETTSHJELPSLOVEN – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV

²¹⁴ Se Haugen og Vigerust s. 101.

²¹⁵ Se Stortingsmelding nr. 25, punkt. 12.8.1: Informasjon om fri rettshjelp.

²¹⁶ "Mye – ikke spesifisert" betyr at intervjupersonen oppga å vite mye om ordningen uten å si hva dette var.

4.4.5 Rettshjelpsforsikringer og andre private ordninger

4.4.5.1 Forholdet til rettshjelpsloven

Offentlig rettshjelp skal være subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer, jf rettshjelpslovens § 4, 2. ledd. Det er et vilkår at det faktisk er tegnet en forsikring som dekker det aktuelle saksområdet. Der søker ”opplagt burde ha gjort dette, kan offentlig rettshjelp i det enkelte tilfelle likevel avslås etter en konkret rimelighetsvurdering”²¹⁷. Der rettshjelpsforsikringen gir en person dårligere dekning av advokatutgifter enn loven ville ha gjort, kan det i ”helt særlige tilfeller” innvilges fri rettshjelp for differansen, jf rundskrivet. Dette gjelder også hvis personen får dekket mindre av beløpet pga. høye egenandeler enn hva det offentlige ville ha gjort etter loven. Da fastslår rundskrivet at dette er en ”unntaksregel som skal fange opp saker der det vil være særlig urimelig å avskjære forsikringstaker fra denne muligheten”. Om fri rettshjelp skal innvilges for differansen i disse tilfellene skal vurderes etter de vanlige reglene for offentlig rettshjelp.

Det overveiende flertallet av innbyggerene i Oslo i dag har en innboforsikring. Få er imidlertid klar over at dette også innebærer en rettshjelpsforsikring. Det er flere forsikringstyper som inkluderer en rettshjelpsforsikring. I tillegg til innboforsikring gjelder det også bil- og båtforsikring. Vi har valgt å se på rettshjelpsforsikringer gjennom innboforsikring. Mange har også bil, men dette er ikke like nødvendig som bolig. Innboforsikring er mest utbredt, og har det største dekningsområdet av rettshjelpsforsikringene. Videre er rettshjelpstilbud gjennom for eksempel fagforeninger og forbrukerkontorer mer kjent blant de fleste enn rettshjelpsforsikring. Vi kommer derfor også kort innom rettshjelp gjennom fagforeninger, ettersom også rett til arbeid er nedfelt i Grunnloven som velferdsgode, og derfor noe de fleste har.

4.4.5.2 Innboforsikringer

I Generell 2001 ble intervjupersonene spurt om de hadde rettshjelpsforsikring, om de hadde innboforsikring, og i så fall i hvilket selskap. Alle selskapene som var nevnt har omtrent like ordninger for sine rettshjelpsforsikringer²¹⁸.

Alle forsikringselskapene har, pr. 2001, en egenandel på mellom 2000 og 3000 kroner i grunnbeløp, og et tillegg på 20 prosent av det overskytende. Den samlede erstatning er begrenset til 80.000 kroner. Denne grensen har forblitt på samme nivå også etter at det ble momsplikt på advokattjenester 1.7.01. Personene som omfattes av forsikringen er personen som er sikret, ektefelle, samboer og andre medlemmer av den faste husstand som har felles folkeregistrert adresse som hovedpersonen. De nevnte personene må være part i en tvist for i det hele tatt å få rettshjelp gjennom forsikringene. En tvist oppstår idet sikrede har rettet et krav mot en motpart, og motparten avviser dette kravet.

Dekningsområdene i forsikringene er relativt like. De er ment å skulle dekke utgifter i forbindelse med tvister relatert til huset/leiligheten som er forsikret. I vilkårene er det en negativ

²¹⁷ Fra rundskriv G-73/96, Kap. 3.2: Rettshjelpsforsikring. Rimelighetsvurderingen er som den etter lovens § 13, 2. og 3. ledd, § 17, 2. ledd og § 18, siste ledd. Se kap 3.4.

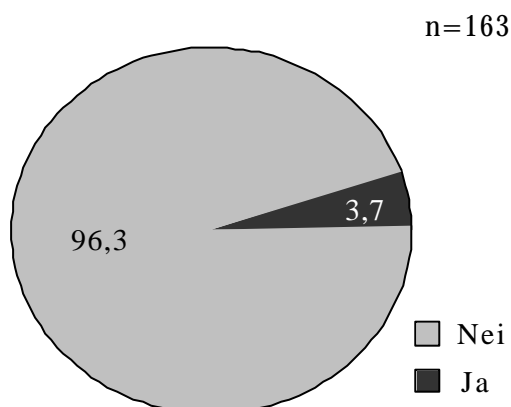
²¹⁸ Jernbanepersonalets Bank og Forsikring, Sparebank 1 Forsikring, If Skadeforsikring, Vesta Forsikring, Trygg-Hansa, Enter Forsikring og Vital Skade.

avgrensning av rettsområder som dekkes av forsikringen. Områder som ikke dekkes er i hovedtrekk tvist i sammenheng med yrke/erhverv, familierettslige saker, arvesaker, saker om tvangsfullbyrdelse (som hører inn under namsmyndighetene), saker om gjeld/inkasso, tvist om kjøretøyer (med unntak av kano, kajakk og seilbrett, men inkludert trav- eller galopphest og hangglider uten motor), straffesaker og tvist om offentlig forvaltningsvedtak før søksmål. Det er noe variasjon mellom forsikringsvilkårene hos de forskjellige forsikringselskapene.

Vi ser her at det er en begrensning av rettshjelp gjennom innboforsikringer i forhold til totale omkostninger og gjennom saksområder. Ifølge Stortingsmeldingen er omkostningene for en dag med rettsforhandlinger i byretten 25 000 kr²¹⁹. Det skal altså ikke lange rettsforhandlinger til før grensen er nådd for hva forsikringen dekker. En viktig begrensning er også vilkåret om at sikrede må være part i en tvist. Mange juridiske problemer gjelder ikke konflikter mellom parter.

Svært få av de juridiske problemene i utvalget dreide seg om tvister. Det var mange spørsmål om for eksempel arvegang, samboerkontrakter, og om rettigheter i forhold til det offentlige. Ingen av disse spørsmålene dekkes naturligvis av en innboforsikring.

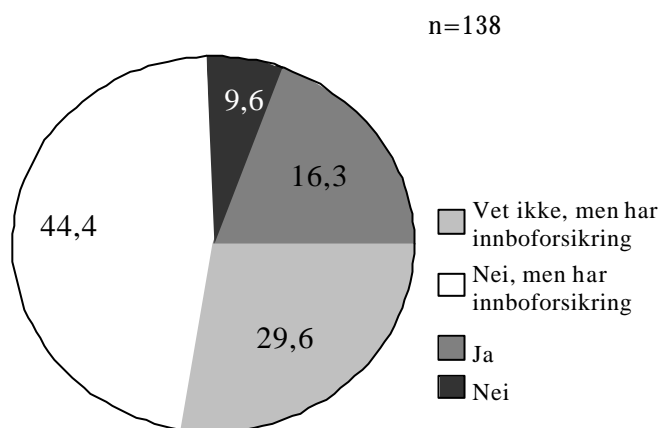
DIAGRAM 20: DEKKES PROBLEMET AV RETTSHJELPSFORSIKRINGEN?



Vi ser av diagram 20 at bare 3,7 prosent av alle de juridiske problemene i utvalget dekkes av rettshjelpsforsikringer. Det tilsvarende tallet for det udekkede rettshjelpsbehovet er 2,9 prosent²²⁰. Sakene som er dekket av rettshjelpsforsikringen er for det meste boligrett. I tillegg er det en nabotvist og en tvist om erstatning for skade på bil. Dette er altså alle saker knyttet til noe intervjupersonen eier, det vil si enten bolig eller bil.

De fleste i Oslo i dag har innboforsikring. De er imidlertid svært få som er klar over at dette også innebærer at de har en rettshjelpsforsikring, se diagram 22. I underkant av halvparten av utvalget svarte nei på spørsmål om de hadde rettshjelpsforsikring, men de hadde innboforsikring. Omtrent 30 prosent visste ikke om de hadde rettshjelpsforsikring, men de hadde innboforsikring. Bare cirka 10 prosent sa at de verken hadde rettshjelp- eller

DIAGRAM 21: HAR DU RETTSHJELPSFORSIKRING?



²¹⁹ Se Stortingsmeldingen s. 67, punkt. 12.4.8: Dekning av saksomkostninger.

²²⁰ Se vedlegg 7, tabell 57: ER PROBLEMET DEKKET AV RETTSHJELPSFORSIKRINGEN?

innboforsikring. Litt over 16 prosent visste at de hadde rettshjelpsforsikring.

4.4.5.3 Medlemskap i fagforening²²¹

Halvparten av utvalget er medlemmer i en fagforening. Fagforeninger yter først og fremst rettshjelp på områder som er knyttet til arbeidssituasjonen. Tilbudet gjelder da både rettsråd og sakførsel. Det foretas en vurdering av sjansene for å nå fram med kravet før domstolsbehandling er aktuelt. LO betaler i tillegg for en halv times rettshjelp hos advokat for sine medlemmer, uavhengig av rettsområde.

I hele utvalget har 13 prosent problemer i forhold til arbeidsrett, andelen er lik blant dem som er medlemmer av en fagforening og dem som ikke er medlem. Dette forandrer seg hvis vi bare ser på det udekkede rettshjelpsbehovet. Andelen som har arbeidsrettslige problemer blant de fagorganiserte synker med cirka 4 prosent til 9 prosent, mens den øker med cirka 2 prosent til 15 prosent blant de som ikke er fagorganiserte. Vi har ikke gått nærmere inn på rettshjelpstilbudet gjennom fagforeninger. Derfor vil vi her bare konstatere at vi gjennom Generell 2001 ser en tendens til at fagforeningene dekker en del av det behovet folk i Oslo har for rettshjelp på arbeidsrettens område, men ikke hele behovet. I tillegg kommer problematikken med at færre og færre organiserer seg, og spesielt da i "nye næringer" sånn som IT-næringen. Det er ikke alltid like populært å organisere seg, se også punkt 4.2.3.6.

4.5 Oppsummering

4.5.1 Hvordan ser det udekkede rettshjelpsbehovet ut?

Generell 2001 intervjuet 138 personer. Totalt hadde disse 163 problemer. I en del av disse problemene ville intervjupersonen ikke ha hjelp fra oss. I en del tilfeller hadde intervjupersonen en advokat, eller en annen rettshjelper, på saken. Det var også mange som mente at de kunne ordne opp selv, som regel ved selv å ta kontakt med en motpart. I disse problemene lå det ikke et udekket rettshjelpsbehov. Intervjupersonen kan ha et rettshjelpsbehov, men personen kan selv dekke det. I 103 saker ønsket intervjupersonen hjelp fra Juss-Buss. Dette er sakene som utgjør forskningsmaterialet i Generell 2001. I gjennomsnitt hadde utvalget et udekket rettshjelpsbehov på 0,75 saker per person. Til sammenlikning fant Haugen og Vigerust et udekket rettshjelpsbehov på 0,8 saker per husstand. Hvis vi regner om det udekkede rettshjelpsbehovet til husstander i Generell 2001, fant vi 0,9 saker per husstand. Dermed er størrelsen på rettshjelpsbehovet omtrent det samme som det var i 1991, men innholdet i rettshjelpsbehovet er noe annerledes.

Det udekkede rettshjelpsbehovet var særlig konsentrert om tre saksområder. I overkant av hver 5. husstand hadde en offentligrettslig sak, den samme frekvensen fant vi for arverett. Litt mer enn hver 6. husstand hadde et familierettslig problem.

²²¹ Se vedlegg 7, tabell 58: FAGFORENINGSMEDLEM, 59: FAGFORENINGSMEDLEM – ARBEIDSRETTLIGE PROBLEMER, hele utvalget, og tabell 60: FAGFORENINGSMEDLEM – ARBEIDSRETTLIGE PROBLEMER, udekket rettshjelpsbehov.

Halvparten av de offentligrettslige sakene var i forhold til sosial- eller trygderett, mesteparten var i forhold til trygderett. Det var store forskjeller mellom bydelene i forhold til frekvens for offentligrettslige saker. I Sentrum Øst hadde hele 40 prosent av husstandene en offentligrettslig sak. I de andre bydelene var det tilsvarende tallet rundt 15 prosent. Sakene var svært varierte, fra konkrete spørsmål om stønad ved helsetjenester, eller at intervjupersonen ville ha hjelp til å søke om en trygdeytelse, og til generelle spørsmål om intervjupersonene fikk de ytelsene som de hadde rett til etter loven. Av arverettslige saker dominerte spørsmål i forbindelse med rett til arv, pliktdelsarv, spørsmål om testamenter og spørsmål om arveavgift. Typiske familierettslige saker var spørsmål om etablering av et samboerskap og saker i forhold til et samlivsbrudd, herunder barnefordelingssaker.

På alle disse tre områdene var andelen problemer der intervjupersonen ønsket rettshjelp fra Juss-Buss høy. Dette vil si at på disse områdene var det et relativt sett større rettshjelpsbehov sammenlignet med alle problemene totalt. Rettshjelpsloven når altså ikke ut til de menneskene som har disse problemene.

Boligrett og arbeidsrett utgjorde også en relativt stor andel av det udekkede rettshjelpsbehovet, hver cirka 10 prosent. Andelen problemer med et udekket rettshjelpsbehov i disse gruppene var imidlertid ikke like stor som i gruppene over, det lå noe under gjennomsnittet. Det vil si at folk lettere selv klarer få rettshjelp på disse områdene. Det var svært stor forskjell på sentrumsbydelene og de andre bydelene på boligrettens område. Utkantbydelene hadde et marginalt rettshjelpsbehov på området, mens i Sentrum Vest var det et av de områdene det var flest husstander som hadde problemer.

I omtrent halvparten av sakene var det et grunnlag for kravet som ble fremmet. I omtrent 20 prosent var det ingen motpart. 30 prosent av sakene var altså uten grunnlag, intervjupersonen ville etter vår vurdering ikke ha noen sjanse til å nå fram med kravet. Vi mener likevel at det har blitt ytet rettshjelp i disse sakene, ettersom at det er av betydning for intervjupersonen å få avklart situasjonen. Dette gjelder også når intervjupersonen får beskjed om at det ikke er noe å gjøre i saken.

I 40 prosent av sakene var det en privat motpart, i underkant av 30 prosent av sakene var i forhold til privat motpart, og resten av sakene var uten motpart, det vil si informasjonsspørsmål. Dette viser hvor mye det offentlige har å si i folks privatliv.

Omtrent 40 prosent av sakene var av liten velferdsmessig betydning. Dette er for en stor del informasjonsspørsmål, slik vi også ser av at 30 prosent av sakene ikke har motpart. Omtrent halvparten av sakene var av alminnelig velferdsmessig betydning. Dette var saker som omhandlet aktuelle situasjoner, for eksempel opprettelse av samboerkontrakter, aktuelle arvesaker, eller en nabokrangel. Rundt 10 prosent av sakene var av stor velferdsmessig betydning. Disse var av stor betydning for intervjupersonen, og angikk som regel de primære behov. Dette kan være søknader stønad til livsopphold, rett til bolig eller saker om barnefordeling.

Utfra hvor mange saker en person har og hvilken velferdsmessig betydning saken har, har vi vurdert en persons problembelastning. Vi så at flesteparten med et udekket rettshjelpsbehov hadde middels problembelastning. Videre fant vi at av de som hadde stor problembelastning

bodde langt de fleste i Sentrum Øst, det var ellers liten sammenheng mellom problembelastning og bydel

4.5.2 Hvem har et udekket rettshjelpsbehov?

Hva er det etter dette som sosialt sett karakteriserer den gruppen som har det største rettshjelpsbehovet, og hva slags problemer har disse?

Kvinner har et noe større udekket rettshjelpsbehov enn menn, og eldre har et større rettshjelpsbehov enn yngre. Problembelastningen er imidlertid størst hos menn, og hos dem som er yngre.

Vi har sett spesielt på de mest økonomisk ressursvake i utvalget. Gruppene vi ser på her er til dels svært små, det er bare 6 intervjupersoner med et udekket rettshjelpsbehov som tjener under 100.000 kroner. Det vil si at det ikke er sikre resultater vi presenterer, men det sier likevel noe om tendenser i forhold til rettshjelpsbehovet blant de økonomisk mest ressursvake.

De som er alene og tjener mindre enn 150.000 kroner, og de som bor flere i en husstand og tjener mindre enn 250.000 kroner til sammen regner vi som mest økonomisk svake. Dette gjelder cirka 25 prosent av dem som har et udekket rettshjelpsbehov. Omtrent 60 prosent i gruppen som tjener under 100.000 kroner betegnes da som ressursvake, og cirka 40 prosent i gruppen som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner. En relativt stor andel er altså økonomisk ressursvake i disse inntektsgruppene. Det kan likevel være flere forklaringer på disse tallene.

De som tjener under 100.000 kroner har lav utdanning, og få har heltidsarbeid. Fire av seks synes selv at de har middels økonomi i denne gruppen, resten synes at økonomien er vanskelig. Mye av dette kan forklares med at to intervjupersoner i denne gruppa er studenter, se nedenfor. I inntektsgruppen 100 – 150.000 kroner synes i overkant av 35 prosent at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det er altså relativt mange i begge grupper som synes at de er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det er likevel overraskende at det er flest i den høyeste av inntektsgruppene som er av denne oppfatningen. En stor del av utvalget i begge grupper har negativ formue, og mange leier boligen sin.

De som tilhører den laveste inntektsgruppen har et mindre udekket rettshjelpsbehov enn den delen av utvalget som tjener litt mer. De har også mindre problembelastning, og de problemene de har er av mindre velferdsmessig betydning. Dette kan forklares på to måter. Den ene forklaringen kan være at denne gruppen ikke er så bevisste på sine rettigheter som andre grupper. Den lave utdanningen kan være årsak til dette. Det er også mulig at de ikke er så gode til å formulere problemene sine, og at problemene dermed ikke har blitt plukket opp av intervjueren. Videre kan sakene feilaktig ha blitt registrert som et problem av bagatellmessig velferdsmessig betydning, selv om det egentlig har vært av større velferdsmessig betydning. En annen forklaring kan rett og slett være at det er flere studenter i gruppen. Disse vil se økonomisk ressursvake ut på de økonomiske variablene, men er egentlig bare i en livssituasjon som gjør at de har en slik økonomi. Studielån regnes heller ikke som inntekt. Studenter setter ofte ikke like høye materielle krav, og lar oftere problemer passere enn mange andre grupper i samfunnet. Det vil derfor være naturlig at de ikke har like mange juridiske problemer som andre grupper. Det er dermed vanskelig å bekrefte resultatene som Haugen og Vigerust fant i 1991, da de fant at de

mest ressurssvake har det laveste rettshjelpsbehovet. Vi kan imidlertid ikke helt avkrefte dette heller, på grunn av det lille utvalget i undersøkelsen som vi regner som ressursvake.

Det udekkede rettshjelpsbehovet øker overraskende med formuen, men problembelastningen øker når formuen synker, og er absolutt størst blant de som har en negativ formue. De med formue har altså flere juridiske problemer, men disse er av liten velferdsmessig betydning.

Alle de som har et ikke-vestlig fødeland i utvalget har en inntekt på mellom 100.000 og 150.000 kroner. Svært mange i denne gruppen har stor problembelastning i forhold til resten av utvalget. Denne gruppen har mange offentligrettslige saker. Dette kan tyde på at det er en gruppe som den offentlige rettshjelpen i liten grad når ut til, men som ville ha en stor velferdsmessig gevinst av rettshjelp.

Omfanget av det udekkede rettshjelpsbehovet endrer seg ikke særlig med utdanningsnivå. Det gjør derimot problembelastningen. De med høy utdanning har oftest middels problembelastning, og sjeldnere liten problembelastning. Dette er den variabelen som stemmer dårligst med vår utgangshypotese om at de mest ressursvake har det største udekkede rettshjelpsbehovet.

I forhold til rettsområder ser det ut til at de mest ressursvake har flest saker i forhold til den offentlige forvaltningen, og de mest ressurssterke har flest familieproblemer. De ressurssterke har også saker i forhold til fast eiendom, boligrett og arbeidsrett. Dette er alle områder som har utgangspunkt i at en person eier noe, eller har noe. Forutsetningen for denne type saker er at man eier en bolig, man leier, eller man har et arbeid. Familierett er et spesielt område som dermed har litt forskjellig utslag i forhold til forskjellige variabler. Kvinner har flest familierettslige saker, og menn har flest saker i forhold til forvaltningen. Dette kan forklares med et tradisjonelt kjønnsrollemønster mer enn at det ene kjønn er mer eller mindre ressurssterkt enn det andre. Også de unge har mange familierettslige problemer. Dette er naturlig fordi de er i en etableringsfase, som de eldre er ferdig med. Også i forhold til sakstyper er det viktig å understreke at vi viser trender i utvalget, at det er så små forhold at vi ikke kan komme med sikre konklusjoner.

4.5.3 Hvordan dekkes utvalget av rettshjelpsloven?

Vi har her først sett på hvor mange av *intervjupersonene* som faller inn under rettshjelpslovens økonomiske vilkår. Deretter har vi sett på hvilke av *sakene* som faller inn under de materielle vilkårene loven setter. Til slutt har vi sett på hvilke saker som faktisk kunne få rettshjelp etter lov om fri rettshjelp.

Av personene faller 14 prosent av utvalget inn under rettshjelpslovens økonomiske grenser. De fleste av disse, 2/3, må imidlertid betale egenandel på hjelpen. Denne kan bli ganske høy. Andelen som faller inn under loven er svært lav, fordi de økonomiske grensene regnes ut fra ektefellers og samboende sin felles økonomi, det vil si begges inntekt, og begges formue. Hvis vi ser bort fra denne økonomiske identifiseringen, faller 28 prosent av utvalget inn under lovens økonomiske grenser.

Av sakene faller nesten 10 prosent inn under de materielle skrankene i rettshjelpsloven. Omtrent halvparten av disse var familiesaker. Resten var hovedsakelig trygderett, men det var også noen

saker om personskadeerstatning. Noen av trygderettssakene kunne bare få fritt rettsråd etter loven, ikke fri sakførsel. I forhold til disse sakene er det imidlertid tilleggsvilkår om at det i det enkelte tilfelle skal være "rimelig og nødvendig" at det offentlige dekker utgiftene ved rettshjelpen. Dette er en streng vurdering, utfra at mange av sakene skal dekkes av den offentlige veiledningsplikten.

Til sammen, ved å slå sammen de økonomiske og saklige begrensningene i loven, finner vi at 1,9 prosent av sakene, det vil si to saker, kan få rettshjelp etter loven. Dette er imidlertid to trygderettslige saker, som kun får fritt rettsråd. Det er også usikkert om de i det hele tatt ville få rettshjelp etter en rimelig- og nødvendighetsvurdering.

4.6 Distrikt versus by

4.6.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet sammenligne de resultatene som kom fram i "Retts hjelp i landlige strøk"²²², her etter kalt Tromsø 1999, med resultatene fra Generell 2001. Ved en sammenligning av disse undersøkelsene kan vi få et bredere inntrykk av det udekkede rettshjelpsbehovet. I kap 2.7 punkt. 4 ser vi at det er metodisk sett store likheter mellom de to undersøkelsene, se likevel problemet i forhold til utvalgsenhet i kap 2.4 punkt 1.

4.6.2 Sakenes karakter – en sammenligning

Generell 2001 har delt sakene opp i færre rettsområder, enn Tromsø 1999. Vi vil se spesielt på de funnene som eventuelt avviker, og ellers kommentere de ulike kategoriene. For de rettsområdene som kun den ene undersøkelsen opererer med vil bli utelatt i sammenligningen.

De frekvensene som Tromsø 1999 bruker er basert på antallet registreringer ved flerregistrering, mens frekvensene i Generell 2001 er basert på at hver sak registreres en gang. Uten å ta stilling til hvilken registreringsmetode som er mest hensiktsmessig, har vi valgt å bruke den måten som tidligere er blitt brukt i denne undersøkelsen.

I arverettssakene ser vi at Generell 2001 har en noe høyere frekvens per husstand enn i Tromsø 1999. Vi har funnet en arvesak i hver 5. husstand mot hver 6. husstand i Tromsø 1999. Vi har ingen klare indikasjoner på hvorfor frekvensen er høyere i byen enn i distriktene, men det kan ha noe med det til dels høye inntektsnivået i byen. Denne forskjellen er noe overraskende da man skulle tro at arv var viktigere i distriktene, ettersom det her kan dreie seg om retten til næringsgrunnlaget.

I kategorien familierett har vi en sak per 6 husstand. De tilsvarende tallene for Tromsø 1999 er en sak per 10 husstand. Her ser vi en relativt stor forskjell mellom undersøkelsene. Forskjellen har trolig en sammenheng med de store forskjellene på antallet skilte og separerte i utvalgene, for i en oppbruddsfase skapes ofte familiesaker. I tillegg er det flere som er samboere i Generell 2001 sitt utvalg, dette kan også spille inn på saksfrekvensen²²³.

²²² Dette er en studentavhandling levert av Roy-Arne Johannessen ved Universitetet i Tromsø våren 2002, som baserer seg på data innsamlet av Jusshjelpe i Nord-Norge i 1999.

²²³ Se vedlegg 7: tabell 2, og Tromsø 1999 s. 8 for en sammenligning sivilstand.

Generell 2001 hadde en sak om fast eiendom i hver 17 husstand. De tilsvarende tall for Tromsø 1999 er en sak per 20 husstand. Det noe overraskende at det ikke er større forskjeller mellom de to undersøkelsene. Det ville vært naturlig med flere saker innen fast eiendom for distriktsundersøkelsen, ettersom det er vanligere å bo i enebolig der enn i byen. Det er heller ikke store forskjellene for boligrettssaker. Tallene her er henholdsvis hver 14 og hver 15 husstand i Generell 2001 og Tromsø 1999. I denne kategorien skulle man tro at det ville være høyest frekvens i utvalget til Generell 2001. En forklaring på disse noe overraskende resultatene kan skyldes forskjellig kategorisering. Noen av boligrettssakene til Johannessen 1999 ville ha blitt kategorisert som trygde- og sosialsaker i Rettshjelp 2001²²⁴

Det er betraktelig flere arbeidsrettssaker i Generell 2001 sitt utvalg, her hadde hver 14 husstand en sak i denne kategorien. Det tilsvarende tallet for Tromsø 1999 var en per 33 husstand. Denne forskjellen er betydelig. Den har sammenheng med det store antallet selvstendig næringsdrivende i distriktsundersøkelsen, denne gruppen har ikke arbeidsrettssaker (se Johannessen punkt 4.2.11).

I forhold til forvaltningsrettslige sakene så vi at Generell 2001 hadde en sak i hver fjerde husstand. Dette var når vi så på alle de forskjellige typene innen forvaltningsretten under ett. Ved å samle kategoriene Trygde- og sosialrett, Skatt og avgift samt annen forvaltningsrett i Tromsø 1999 blir resultatet omtrent likt. Sistnevnte har en frekvens som ligger litt høyere enn en sak i hver fjerde husstand. Dette kan tyde på at det jevnt over er et behov for rettshjelp i forhold til det offentlig forvaltning uansett hvor i landet man bor.

Det er også likheter mellom resultatene i de to undersøkelsene dersom man deler opp forvaltningsretten i kategoriene Sosial- og trygderett, skatterett og annen forvaltningsrett. For Sosial- og trygderett er tallene helt like, med en sak per 7 husstand. I de to andre kategoriene er det større ulikheter. Det er høyest frekvens på skattesaker i Tromsø 1999 med en i 13 husstand, mot en i 25 husstand for Generell 2001. Noe av forskjellen her kan forklares med ulik registreringspraksis. I Tromsø 1999 ble spørsmål om arveavgift registrert i denne kategorien, mens Generell 2001 registrerte lignende saker i kategorien arverett. Noe av forskjellen kan også bero på at det er vanligere å være selvstendig næringsdrivende i de landlige områdene enn i byen. Dette igjen medfører mer kompliserte skattebetalingsregler og derfor flere saker på dette området. I kategorien annen forvaltning ser vi at det var høyest frekvens i Generell 2001 med en sak per 17 husstand, mot en sak per 25 husstand i Tromsø 1999. Mange av sakene i denne kategorien i Generell 2001 var utlendingsrettslige saker. I Tromsø 1999 var det svært få eller ingen med utenlandsk opprinnelse som ble intervjuet, og følgelig blir det færre saker i denne kategorien. Dette kan være forklaringen på forskjellige frekvenser i denne kategorien.

Tromsø 1999 har i tillegg til de ovennevnte kategoriene 4 andre kategorier, se nærmere Johannesen s 25-37. Disse vil det ikke bli sammenlignet med ettersom saker av denne typen er samlet under annet i Generell 2001 og en sammenligning vil bli lite fruktbar.

²²⁴ Se for eksempel Johannessens sak 105/99 og 99/99 om støtte til utbedringer av boliger.

4.6.3 Sakenes velferdsmessige betydning

Vi vil her se hvordan de forskjellige sakene ble kategorisert i forhold til velferdsmessig betydning. For en nærmere beskrivelse av kategoriene henvises det til punkt 4.2.4. Det er forbundet med betydelige usikkerhet å sammenligne Generell 2001 med Tromsø 1999 på dette punktet, fordi kategoriene er så skjønnsmessige som de er. Konklusjonene blir derfor usikre. Det er likevel slik at definisjonene som ble brukt i de to undersøkelsene er tilnærmet like, noe som gjør en sammenligning interessant.

Det er store forskjeller i de to undersøkelsene i forhold til fordelingen av saker av ulik velferdsmessig betydning. I Tromsø 1999 var det bare to saker av bagatellmessig velferdsmessig betydning. I Generell fant vi en sak av bagatellmessig velferdsmessig betydning litt oftere enn i hver tredje husstand. Mens vi i Generell 2001 fant en sak av alminnelig velferdsmessig betydning i nesten hver annen husstand, fant Tromsø 1999 en slik sak i bare hver 14. husstand²²⁵. Tromsø 1999 fant langt flere saker av stor velferdsmessig betydning enn Generell 2001. I Tromsø var frekvensen en sak av stor velferdsmessig betydning i litt mer enn hver annen husstand, mens i Generell 2001 fant vi bare en slik sak i hver niende husstand. Det er lite i datamaterialet som kan forklare denne store forskjellen mellom undersøkelsene. Det kan tyde på at det er forskjellig registreringspraksis mellom undersøkelsene, eller så har mennesker i utkantstrøk færre små problemer og flere store problemer enn i byen. Vi antar at begge disse forklaringene spiller inn. Generell 2001 har en praksis på en ganske streng vurdering av den velferdsmessige betydningen av sakene. Det vil si at det er mange saker som vi har vurdert til å være av bagatellmessig velferdsmessig betydning, som i andre undersøkelser ville ha blitt definert som av alminnelig velferdsmessig betydning. Vi antar derfor at dette forklarer noe av forskjellen. Det er likevel sannsynlig at det er en reell forskjell på det udekkede rettshjelpsbehovet i distriktsområdene og i Oslo by.

²²⁵ Se Johannessen punkt 5.1 Sakenes velferdsmessige betydning.

Del 3 - KVINNE 2001

5 Metode og gjennomføring

5.1 Utvelgelse av intervjupersoner

Som redegjort for under punkt 1.1 har Juss-Buss tidligere forsøkt å nå ut til innvandrerkvinner, men uten et heldig resultat. For det første har de fleste av innvandrerne som har oppsøkt Juss-Buss vært menn. For det andre har ikke tidligere forsøk på å nå innvandrerkvinner gjennom en mer oppsøkende form for rettshjelp vært vellykket²²⁶. Av denne grunn måtte vi aktivt oppsøke kvinnene der de var, intervjupersonene i Kvinne 2001 er altså ikke et tilfeldig valgt utvalg. Vi prøvde å finne fram til steder hvor innvandrerkvinner lettere ville ta kontakt med oss. Det ble vurdert å ha saksmottak på helsestasjoner i Oslo, men vi gikk bort fra dette da ledelsen på de forskjellige helsestasjonene vi tok kontakt med ikke var villig til å ta imot oss.

Valget av sted for undersøkelsen falt til slutt på opplæringsinstitusjoner for innvandrere i Oslo. Ledelsen på de institusjonene vi kontaktet var svært positive til gjennomføringen av undersøkelsen. Grunnet hovedsakelig ressursmessige årsaker ble undersøkelsen valgt gjennomført på kun to steder i Oslo; et voksenopplæringscenter og et norskopplæringscenter.

Voksenopplæringscenteret tilbyr grunnskoleundervisning til minoritetsspråklige menn og kvinner, og for voksne med lærevansker. Centeret har to typer klasser, en til ungdom og en til voksne. Årsakene til at elevene trenger grunnskoleutdanning varierer. Noen av ungdommene har vært for kort tid i Norge til å ha fått en fullstendig grunnskoleutdanning. De voksne elevene har enten ufullstendig eller ingen grunnskoleutdanning fra hjemlandet. Den voksne elevmassen er sammensatt av mennesker som har vært hjemmeværende, som går på attføring, eller som har jobbet, men ønsker mulighet til videre utdanning. Elevene får undervisning i norsk, engelsk, samfunnsfag, matte og naturfag. Det er vanlig at elevene fullfører grunnskoleutdannelsen på to eller tre år, men det finnes også en klasse hvor utdanningen skjer over fire år. Det er i overkant av 100 plasser ved skolen, og den er organisert under skoleetaten i Oslo kommune.

Norskopplæringscenteret tilbyr hovedsakelig grunnopplæring i norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige kvinner og menn. Totalt elevtall er for tiden cirka 160 elever, hvorav åtte er dagklasser bare for kvinner, og seks kveldsklasser som er blandet. Klassene er delt inn i forskjellige nivåer, alt fra klasser for analfabeter til klasser for personer med høyere utdanning. For klassene på de laveste nivåene tilbys undervisning i norsk i forbindelse med forming, for å lette den muntlige innlæringen i norsk. Det blir også gitt matematikkundervisning for klassene på de laveste nivåene, og på alle nivåene blir det gitt en viss dataundervisning. Man kan fullføre utdannelsen ved centeret i et tidsrom på ett og et halvt år til seks år. Norskopplæringscenteret er også organisert under skoleetaten i Oslo kommune.

²²⁶ Se vedlegg 9: Rapport fra Juss-Buss' rettshjelpsprosjekt for innvandrerkvinner 2000.

5.2 Den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen

5.2.1 Forhåndsinformasjon til elevene

To medarbeidere på Juss-Buss holdt informasjonsmøter der brosjyrer med informasjon om Juss-Buss ble utdelt i tillegg til skriftlig informasjon om undersøkelsen. Det ble forklart at Juss-Buss om ønskelig kunne gi juridisk bistand til de som deltok på undersøkelsen. Alle innvandrerkvinnene ved lærestedene ble oppfordret til å delta i undersøkelsen. Lærerne gjorde også en stor innsats med å motivere kvinnene til å stille opp for å bli intervjuet. Det ble understreket at vi ønsket å intervju så mange kvinner som mulig, også de som mente at de ikke hadde noen problemer å ta opp. Dette fordi vi ønsket å få et størst og bredest mulig materiale å basere analysen vår på.

5.2.2 Intervjuguiden

Intervjuguiden vi brukte er den samme som den som ble brukt i Generell 2001. For å få et best mulig grunnlag for sammenligning ønsket vi å bruke den samme guiden for intervjuene. Vi ser imidlertid i ettertid at vi kan ha lagt litt for stor vekt på dette hensynet. Det kunne ha vært behov for å ha gjort noen endringer i intervjuguiden slik at den ble mer tilpasset det spesielle utvalget i Kvinne 2001. Vi har blant annet sett at det hadde vært av verdi å vite mer om kvinnenes oppholdsgrunnlag i Norge, mer om årsakene til at de deltar på voksenopplæringskurs m.m. For mer informasjon om utforming og innhold av intervjuguiden, se punkt 3.3.4.

5.2.3 Opplæring av intervjuerne

Alle intervjuerne var medarbeidere på Juss-Buss. De aller fleste av dem hadde erfaring med gjennomføring av intervjuer fra Generell 2001. Forut for denne undersøkelsen ble intervjuerne presentert for intervjuguiden, og det ble øvd på selve intervjusituasjonen ved at medarbeiderne intervjuet hverandre. Noen av intervjuene av innvandrerkvinnene ble imidlertid foretatt på et tidspunkt før Generell 2001 ble gjennomført, og før opplæringen ble gitt.

5.2.4 Intervjusituasjonen

Et par uker etter informasjonsmøtene dro vi tilbake til lærestedene for å gjennomføre selve undersøkelsen. Datainnsamlingen ble gjennomført i april og mai 2001. Elleve kvinnelige medarbeidere fra Juss-Buss foretok intervjuene. Valget av å bare bruke kvinnelige intervjuere var bevisst. Vi var av den oppfatning at mange av innvandrerkvinnene lettere ville få tillit til en kvinnelig intervjuer. Vi ville unngå at innvandrerkvinnene kunne vegre seg for å gå ut med personlige opplysninger til en mannlig intervjuer.

Generelt opplevde vi at språkproblemer vanskeliggjorde gjennomføringen av intervjuene. For å få samlet inn dataene på det ene voksenopplæringscenteret måtte vi leie inn tolker som bisto under intervjuene. Her var norskkunnskapene hos en del av elevene såpass lave at dette var nødvendig. Det viste seg å være umulig å få tak i kvinnelige tolker for alle språkene. Til en viss grad måtte vi derfor benytte oss av mannlige tolker²²⁷.

²²⁷ Se mer om mulige følger av bruk av mannlig tolk i punkt 5.5: Feilkilder.

5.3 En beskrivelse av utvalget

Vi vil under dette punktet gi en presentasjon av vårt utvalget i forhold til opprinnelsesland, botid i Norge og statsborgerskap, alder, utdanning, yrke, inntekt, formue og gjeld. En slik beskrivelse er av betydning for forståelsen av den videre fremstillingen. Til slutt vil vi foreta en kort sammenligning med utvalgene i henholdsvis Generell 2001 og Haugen og Vigerust.

5.3.1 Fødeland

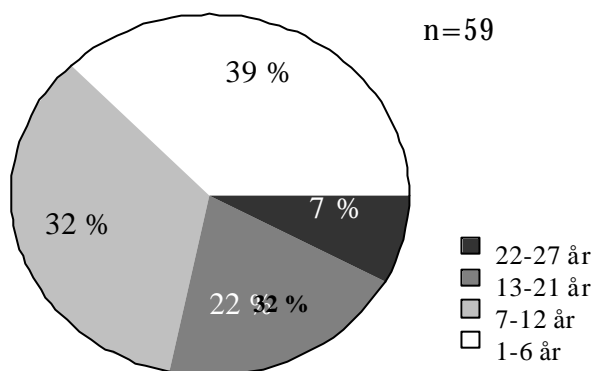
Utvalget består av 59 kvinner. 57 av disse var av asiatisk eller afrikansk opprinnelse. Rundt halvparten av de asiatiske kvinnene var født i Pakistan, og av de afrikanske kvinnene var rundt halvparten fra Somalia. Hva gjelder andre verdensdeler, var kun én kvinne fra Øst-Europa og én kvinne fra Sør-Amerika representert i utvalget²²⁸.

5.3.2 Botid i Norge og statsborgerskap

Kvinnene i utvalget hadde bodd i Norge fra 1 til 27 år. Over 70 prosent av utvalget hadde bodd i Norge i under 12 år. Den største gruppen hadde hatt botid mellom 1 til 6 år. Rundt 40 prosent av hele utvalget hadde norsk statsborgerskap. Etter riksborgerretslova²²⁹ er et av vilkårene 7 års botid i Norge for å få norsk statsborgerskap.

Uten å kunne vurdere eventuelle unntak i botidsbestemmelsen som kunne gitt kortere eller lengre botid, fant vi at over 60 prosent av kvinnene i utvalget oppfylte kravet om 7 års botid.

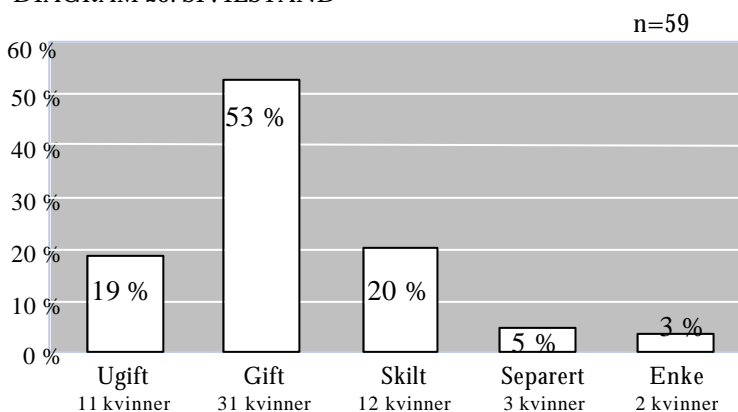
DIAGRAM 22: KVINNENES BOTID I NORGE



5.3.3 Sivilstand

Over halvparten av kvinnene i utvalget var gift. Den nest største gruppen var skilte kvinner. Nesten 20 prosent av kvinnene i utvalget var ugifte. De fleste av disse var unge kvinner som gikk i en ungdomsklasse på det ene opplæringscenteret.

DIAGRAM 23: SIVILSTAND



²²⁸ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 77: Fødeland .

²²⁹ Lov om norsk riksborgerrett av 8. desember 1950 nr. 3 § 6 første ledd nr. 2.

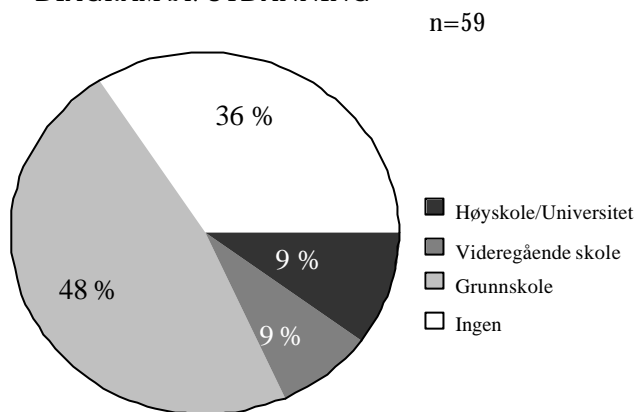
5.3.4 Alder

Aldersmessig var kvinnene i utvalget relativt jevnt fordelt i aldersgruppen 17 til 54 år. Gjennomsnittlig alder i utvalget var 34,6 år. Den største gruppen av kvinner var midt på aldersskalaen, det vil si mellom 25 og 44 år. Det var imidlertid noen færre i de yngre og de eldre aldersgruppene. Bare to av kvinnene var under myndighetsalder. En mulig årsak til denne aldersfordelingen kan være at yngre innvandrerkvinner i større grad kan benytte seg av det ordinære skolesystemet. Videre søker kanskje eldre førstegenerasjons innvandrere sjeldnere til norskopplæringscentre. Det er kortere tid igjen til deres yrkesaktive karrieremulighet er over, og de ser kanskje mindre behov og nytte ved å kunne snakke norsk.

5.3.5 Utdanning

Graden av utdanning i utvalget var generelt lav. Litt over en tredjedel av kvinnene hadde ingen utdanning. Cirka halvparten hadde kun grunnskoleutdanning. Fem av kvinnene hadde videregående skole som høyeste utdanning, mens de siste fem kvinnene i tillegg hadde utdanning fra høyskole- eller universitetsnivå.

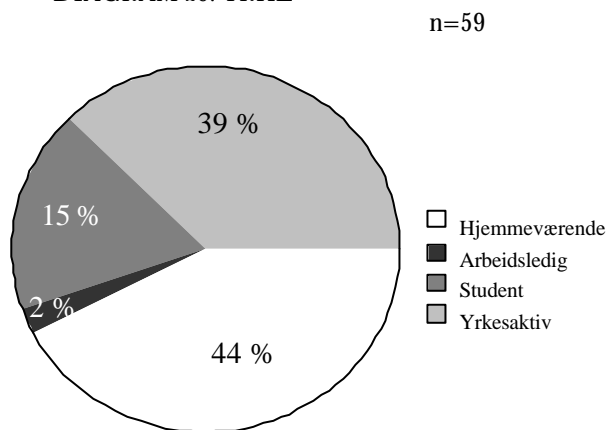
DIAGRAM 24: UTDANNING



5.3.6 Yrke

Nærmere 40 prosent av kvinnene i utvalget var yrkesaktive, enten på heltid eller på deltid i tillegg til husarbeid eller studier. Noe i overkant av 40 prosent av kvinnene oppga at de var hjemmeværende, mens bare én kvinne sa at hun var arbeidsledig. De kvinnene som oppga at de var studenter, viste antakeligvis til undervisningen på voksenopplæringssentret. I realiteten var alle kvinnene studenter i denne forstand. Noen kvinner oppga i stedet det de bedrev tiden med når de ikke var på undervisning. Det blir derfor vanskelig å si noe mer konkret om den reelle yrkessituasjonen til mange av kvinnene. Intervjuguiden la opp til at kvinnene selv skulle definere hvilket yrke de hadde. Utvalget fikk ikke alternativer lest opp. I 13 av intervjuguidene var ikke spørsmålet om yrke besvart.

DIAGRAM 25: YRKE



Vi bruker kategorien "arbeider" som en betegnelse for de dårligst betalte yrkene hvor det ikke blir stilt store krav til utdanning, typisk hjemmehjelp eller renholdsarbeider. Av de yrkesaktive kvinnene var det flest som kom inn under denne kategorien. Videre var det en del som falt inn under kategorien "lavere funksjonær". Dette er de yrkene hvor en form for lavere utdanning kan være påkrevet. Yrker med administrative oppgaver, støtteassistenter og barnehageassistenter faller inn under denne kategorien. De som er registrert som "høyere funksjonær" har yrker hvor høyere utdanning er en forutsetning. Kun to av kvinnene i utvalget kom inn under denne kategorien, og bare én var selvstendig næringsdrivende.

5.3.7 Inntekt

Med inntekt mener vi intervjupersonens egen inntekt i år 2000 før fradrag og skatt. Tallene er basert på opplysninger fra intervjupersonene. Det omfatter arbeidsinntekt, trygd/pensjon, inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet, renter og lignende. Sosialhjelp og studielån ble ikke regnet som inntekt.

Det kan tenkes at det hersket begrepsforvirring hos noen av kvinnene om forskjellene mellom trygd og sosialhjelp. Etter undersøkelsen svarte intervjuerne på en del spørsmål om sine erfaringer de hadde gjort seg i intervjusituasjonen. Mange av dem ga uttrykk for at ord og uttrykk ofte måtte forklares, og dette fører til usikkerhet i forhold til hvor presist svaret ble²³⁰. Det kan derfor hende at en del av de som svarte at de hadde trygd som inntektskilde, i realiteten var mottakere av sosialstønad.

Når vi ser isolert på kvinnes inntekt, hadde nesten halvparten av utvalget trygd/pensjon som inntektskilde, noen av disse hadde en kombinasjon av arbeidsinntekt og trygd/pensjon. Bare omlag 10 prosent oppga at de hadde arbeid som eneste inntektskilde. Utvalget hadde generelt svært lav inntekt. Over halvparten av kvinnene hadde mellom 0 og 60.000 kroner i brutto årsinntekt, hvorav om lag 24 prosent hadde ingen inntekt overhode. Den store andelen kvinner som ikke hadde noen inntekt kan til dels skyldes at mange av kvinnene var hjemmeværende, se diagram 26 foran. Bare noen få hadde årsinntekter over 180.000 kroner.

Hvilken levestandard intervjupersonen har råd til avhenger blant annet av hvor mange som skal forsørges. Generelt hadde mange av kvinnene i utvalget stor forsørgelsesbyrde. Over halvparten av kvinnene var medlem av en husstand der tre eller flere mindreårige skulle forsørges, de fleste av disse kvinnene var gift. Videre bodde fem av kvinnene i en husstand der mellom seks og åtte mindreårige skulle forsørges. Denne gruppen besto utelukkende av gifte kvinner²³¹.

Intervjupersonens inntektsbilde påvirkes også av hvorvidt vedkommende er gift/samboer eller ikke. Om lag halvparten av kvinnene var gift, ingen var samboer. En del av de gifte kvinnene var usikre på mannens inntektsforhold. Mange ga uttrykk for at dette var mannens område, han tok seg av de økonomiske forholdene. I de tilfellene der ektemannens inntektsforhold er kjent, hadde nærmere 60 prosent arbeidsinntekt. Noen av disse hadde en kombinasjon av arbeidsinntekt og trygd/pensjon. Nesten 40 prosent hadde trygd/pensjon som eneste inntektskilde. Kvinnes manglende oversikt over mannens økonomi vanskeliggjør blant annet

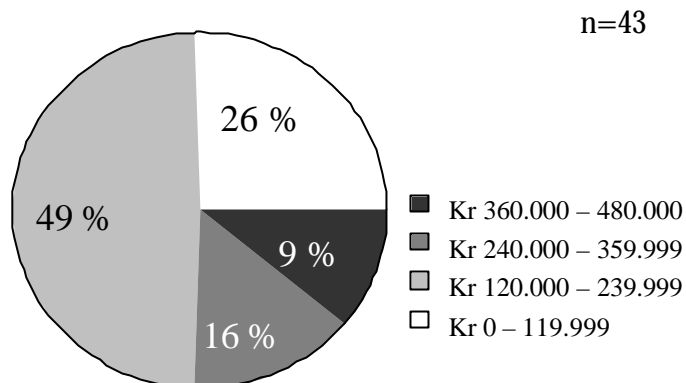
²³⁰ Se mer om dette i punkt 5.5: Feilkilder.

²³¹ Se vedlegg 11, tabell 78: Antall husstandsmedlemmer som forsørges.

vår vurdering av de økonomiske vilkår for fri rettshjelp i utvalget. Denne vurderingen tar utgangspunkt i en økonomisk identifikasjon av ektefeller i samme husstand²³².

DIAGRAM 26: HUSSTANDENS SAMLEDE BRUTTOINNTÉKT

Om lag halvparten av intervjupersonene tilhørte husstander som samlet sett hadde inntekter mellom 120.000 kroner og 240.000 kroner. Nokså mange hadde imidlertid inntekter under dette nivået, cirka 25 prosent hadde samlet bruttoinntekt under 120.000 kroner. Bare i underkant av 10 prosent av husstandene tjente over 360.000 kroner. For 16 av kvinnene har vi ikke opplysninger om deres husstands samlede bruttoinntekt.



Til sammenligning hadde svært mange av kvinnene i utvalget inntekter som lå under Namsmannen i Oslos minstesatser for livsopphold ved utleggstrekk. Minstesatsene viser til det beløp man har krav på å få beholde for å kunne dekke sine nødvendige utgifter til livsopphold, til tross for at man skylder penger til en kreditor. Utgifter til livsopphold skal omfatte alle normale løpende kostnader som boutgifter, mat og drikke, klær, sko og fritidsaktiviteter. Namsmannen i Oslo legger til grunn at en enslig person årlig trenger rundt 140.000 kroner å leve for, boutgifter inkludert. For enkelhets skyld har vi her regnet boutgifter etter Namsmannens satser for en toroms leilighet i Oslo. Sivilstand, hva en eventuell ektefelle tjener, eventuell forsørgerbyrde og størrelsen på denne, er imidlertid forhold som påvirker hvilken minstesats som kan legges til grunn. Vi har vurdert utvalgets inntekt opp mot Namsmannens minstesatser, tatt i betraktning de nevnte faktorer. Hele 60 prosent av husstandene i utvalget hadde inntekt under minstesatsene.

Også sammenlignet med økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven var det mange av kvinnene som hadde lavere inntekt enn det som ytes som stønad til livsopphold. Disse økonomiske ytelsene er skjønnsmessige, og praksisen varierer fra kommune til kommune. Som en oppfordring til en mer ensartet praksis på området utarbeidet Sosialdepartementet rundskriv I-13/2001 med veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Boutgifter er ikke tatt med i rundskrivet, her foretar kommunene en konkret vurdering i hvert tilfelle. Til illustrasjon vil en enslig person årlig kunne få utbetalt rundt 85.000 kroner i form av stønad til livsopphold og boutgifter fra sosialkontoret. Ektefelle med inntekt og antall barn i husstanden påvirker mulighetene for å motta stønad. Hvis vi legger Namsmannen i Oslos standardsatser for boutgifter i Oslo til grunn, og i tillegg ser på sivilstand, eventuell ektefelles inntekt og eventuell forsørgerbyrde, tilhørte også i dette henseende over halvparten av kvinnene i utvalget en husstand som samlet sett tjente mindre enn satsene for stønad til livsopphold.

²³² Rundskriv G-73/96 punkt 1.4: Økonomisk identifikasjon .

Husstandenes samlede formue vil også ha betydning for hva man kan beholde til livsopphold eller hva man kan få i stønad til livsopphold. I eksemplene over har vi imidlertid ikke tatt dette i betraktning, da opplysningene om formue og gjeld er svært mangelfulle. Veldig mange av kvinnene visste ikke nok om sin formuessituasjon til å kunne svare på de spørsmålene vi stilte. Vi mener likevel at disse to eksemplene tydeliggjør at mange av kvinnene i utvalget økonomisk sett var svært dårlig stilt. Mange av dem har inntekter på grensen av det som er av myndighetene ansett som nødvendig for å kunne overleve.

5.3.8 Formue og gjeld

I undersøkelsen har vi registrert husstandens bruttoformue. Bruttoformue er den reelle formuen til husstanden uten fratrukk for gjeld. Den kan være plassert i bolig, annen fast eiendom, bankinnskudd, verdipapirer eller lignende. Bare rundt 60 prosent av utvalget svarte på spørsmålet om hva husstandens brutto formue er.

Av de som hadde kunnskap om husstandens formue, hadde nærmere 70 prosent en brutto formue på under 325.000 kroner. Dette viser at formuesnivået i utvalget er relativt lavt. Nesten 20 prosent av de som svarte hadde formue på mellom 325.000 kroner og 650.000 kroner, mens det var enda færre som hadde formue over 650.000 kroner.²³³ Av de som svarte på spørsmålet om hvor husstandens formue var plassert, oppga rundt 75 prosent av kvinnene at deres samlede brutto formue var plassert i bolig²³⁴.

I underkant av 80 prosent av kvinnene hadde oversikt over sin egen gjeld. Over halvparten av disse hadde ingen gjeld overhodet. Dette kan ha sammenheng med at ganske mange av dem bodde i leid bolig. Videre er det sannsynlig at husstandens eventuelle gjeld i mange tilfeller sto på mannen. Selv blant de kvinnene som oppga at de hadde gjeld, var denne av relativt liten størrelse. Kun 2,2 prosent hadde gjeld som oversteg 375.000 kroner.

Når det gjelder ektefelles gjeld, var det kun 19 kvinner som visste noe om denne. Dette gjør det vanskelig å si noe sikkert om den samlede gjeldsbyrden i utvalget. Av det som ble oppgitt, gikk det fram at også ektefellene hadde en nokså lav gjeldsbyrde. I overkant av 50 prosent av disse hadde under 125.000 kroner i gjeld. Bare to menn hadde gjeld på over 375.000 kroner²³⁵.

²³³ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 79: Husstandens bruttoformue. På dette punkt er det vanskelig å sammenligne med tidligere undersøkelser. Både Generell 2001 og Haugen og Vigerust gir en oversikt over utvalgenes nettoformue. I Kvinne 2001 var opplysningene om gjeld i så stor grad fraværende at vi så oss nødt til å behandle formue og gjeld for seg.

²³⁴ Vi spurte om formuen var plassert i bolig for å kunne vurdere om kvinnene i utvalget oppfylte vilkårene for å få fri rettshjelp. Det er et krav etter rettshjelpsloven at man ikke skal ha netto formue som overstiger 100.000 kroner. Formue som er plassert i bolig er imidlertid etter praksis som hovedregel holdt utenfor vurderingen. Det er ikke ønskelig at folk skal måtte selge boligen sin for å få fri rettshjelp.

²³⁵ Opplysningene om formue var i så stor grad fraværende at det på dette punkt ikke er foretatt sammenligninger med tidligere undersøkelser.

5.3.9 Oppsummering – sammenligning med tidligere undersøkelser

Utvalget i Kvinne 2001 skiller seg ut fra utvalgene i de to andre undersøkelsene på flere punkter. Kvinnene i utvalget vårt hadde generelt lavere utdanning og de hadde også dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet enn utvalgene i de andre undersøkelsene²³⁶.

Også når det gjelder økonomi skiller utvalget vårt seg ut som mer ressursvake. Over halvparten av utvalget i Generell 2001 hadde inntekt på over 250.000 kroner. Videre ble så godt som halvparten av utvalget til Haugen og Vigerust registrert i inntektsgruppen 150.000 til 250.000 kroner²³⁷. Til sammenligning var det kun om lag en fjerdedel av kvinnene i utvalget vårt som hadde inntekt over 240.000 kroner, se diagram 24 over.

5.4 Representativitet og oppslutning om undersøkelsen

5.4.1 Representativitet

Vi har forsøkt å vurdere om resultatene fra undersøkelsen kunne ha overføringsverdi på andre innvandrerkvinner i noenlunde tilsvarende situasjon som de i utvalget. Dette har imidlertid vist seg å være svært vanskelig. Vi har sett på en analyse gjort av Statistisk sentralbyrå "Statistiske analyser, Innvandring og innvandrere 2000" ved Marte Kristine Bjertnæs. Til tross for at denne analysen er informativ hva gjelder statistikk om innvandreres forhold generelt, gir den ikke tilstrekkelig med spesifikke opplysninger om den gruppen innvandrerkvinnene vi vil rette søkelyset mot. Analysen opererer med en noe annerledes og mer generell definisjon av innvandrere, den inkluderer både første - og andregenerasjons innvandrere. Videre er den gjort på landsbasis, og det er i de enkelte tabellene blant annet ikke tatt stilling til personenes botid i Norge, alder og andre forhold som var viktige for våre vurderinger. Vi har derfor funnet det svært vanskelig å sammenligne vårt utvalg med opplysningene i denne analysen.

Følgelig er det vanskelig å foreta en undersøkelse med et representativt utvalg av første generasjons innvandrerkvinner i Oslo. Dette kunne da heller ikke stå i høysetet under gjennomføringen av undersøkelsen. Begrensningene knyttet til utvalgets manglende representativitet gjør at behandlingen av de tallmessige resultatene i undersøkelsen får mindre verdi. Vi kan ikke trekke klare konklusjoner fra det kvantitative materialet. Tallfestingen framstår derfor mer som hypoteser enn konklusjoner. Med andre ord får tallbehandlingen i undersøkelsen en mer hypotesedannende funksjon om hvordan det kan forholde seg i grupper noenlunde tilsvarende utvalget vårt.

Vi har av disse grunnene forsøkt å ikke legge overdreven vekt på de tallmessige resultatene i framstillingen, men også ha et mer kvalitativt perspektiv i fokus. Ulempene vedrørende manglende representativitet må imidlertid veies opp mot fordelene ved en mer kvalitativ

²³⁶ Se Haugen og Vigerust, tabell 1.1.5 og 1.1.8 i tabellsamling, Haugen og Vigerust tar utgangspunkt i den personen i husstanden som har høyest utdanning, begrunnet i at utdannelsen hos et av husstandsmedlemmene vil være til nytte for hele husstanden.

²³⁷ Se Haugen og Vigerust, tabell 1.1.6 i tabellsamling (vedlegg nr. 4). Her har vi ikke korrigert for endring i kroneverdi siden 1991.

tilnærming. Vi oppsøkte aktivt innvandrerkvinner der de var, og vi intervjuet kvinner som ville prate med oss. Vi tror ikke vi ville ha nådd ut til på langt nær så mange kvinner med et avventende tilbud²³⁸. Som nevnt hadde kvinnene fått informasjon om undersøkelsen av Juss-Buss tidligere, og de hadde blitt oppfordret av lærerne sine til å delta på intervjuene. Fordi vi allerede hadde noe kunnskap om språkferdighetene til kvinnene, gjorde denne tilnæringsmetoden at vi kunne forberede oss på å overvinne språkproblemer, blant annet ved å forhåndsbestille tolker til noen av intervjuene. Vi hadde dybdeintervju med alle kvinnene, noen med tolk. Intervjuerne tok seg god tid for å best mulig forstå hva kvinnene ville meddele, både i intervjuer med og uten tolk. Dette var nødvendig for å nå ut til denne gruppen på en måte som gjorde at de ville åpne seg for oss. Vi mener at denne tilnæringsmåten er bedre enn en ren kvantitativ undersøkelse i vårt utvalg, da en mer overfladisk tilnærming kan gå på bekostning av undersøkelsens kvalitet.

Vi har altså både en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming i oppgaven. De kvantitative dataene muliggjør en statistisk fremstilling av frekvenser, fordelinger og sammenligninger, samtidig som analysen kan utdypes og konkretiseres med hjelp av de kvalitative dataene.

Det ble som nevnt over gjort forsøk på å sette arenaen for undersøkelsen på helsestasjoner i bydelene i Oslo, men ledelsen på de ulike helsestasjonene var ikke spesielt villige til å ta imot oss²³⁹. Helsestasjonene er et sted de fleste kvinner som får barn oppsøker både under svangerskapet og etter fødselen. I utgangspunktet kunne dette vært en god fremgangsmåte for å nå ut til innvandrerkvinner. Helsestasjonene blir imidlertid hyppigst besøkt av småbarnsmødre, og ved å gjennomføre undersøkelsen der ville vi fått et snevert utvalg hva gjelder alder.

I utgangspunktet er det grunn til å tro at vi har truffet en relativt ressurssterk del av den kvinnelige innvandrerbefolkningen i Oslo. De vi har snakket med har faktisk tatt initiativ til å lære seg norsk, og de har også fått lov til dette hjemmefra. Bare dette gjør at de stiller noe sterkere enn andre mindre ressurssterke kvinner, som kanskje ikke vet om tilbudet, eller ikke får lov til å gå ut og lære seg norsk.

På den annen side kan det stilles spørsmål ved hvorvidt kvinnene i utvalget gikk på norskopplæring frivillig, eller om opplæringen var en betingelse for å kunne få ytelser etter lov om sosiale tjenester. Det ble dessverre ikke spurt om årsaken til at kvinnene gikk på opplæringstiltakene. Etter sosialtjenesteloven § 5-3 kan det settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Vilkårene må ha "nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakeren handle- eller valgfrihet". Dette har sammenheng med sosiallovgivningens overordnede målsetning om å gjøre sosialklienter selvhjulpne. Stønad til livsopphold skal være en subsidiær ytelse, en stønadsberettiget skal ikke kunne sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid²⁴⁰. I Rundskriv I-34/2001 til sosialtjenesteloven nevnes språkopplæring som et vilkår

²³⁸ Det omtalte ORKIS – prosjektet til Juss-Buss er et eksempel på at et avventende tilbud om rettshjelp ikke var en vellykket måte å nå ut til innvandrerkvinner på. Prosjektet startet opp i januar 2000 og ble avsluttet i desember samme år. Det ble holdt fem timers saksmottak to ganger i uka på Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS) og en rekke informasjonsmøter på ulike voksenopplæringssettene forut for prosjektet. Videre ble det også drevet informasjonsvirksomhet i form av plakater og løpesedler ved en rekke helsestasjoner, sosialkontor og biblioteker. I løpet av prosjektets periode ble det bare tatt inn 16 saker. Se mer om dette i rapporten fra prosjektet i vedlegg 9: Rapport fra Juss-Buss' rettshjelpsprosjekt for innvandrerkvinner 2000

²³⁹ Se mer i punkt 5.1: Utvelgelse av intervjupersoner.

²⁴⁰ Se Velferdsrett s. 109.

som kan settes, men det må alltid vurderes konkret i hver enkelt sak om vilkåret er urimelig tyngende. Det kan imidlertid være i strid med loven å sette språkopplæring som vilkår dersom søkeren for eksempel er alvorlig syk eller har en stor omsorgsbyrde. Da kan vilkåret oppfattes som "alvorlig tyngende".

Kun fire av kvinnene i utvalget oppga at deres inntekt stammet fra sosiale ytelser. Sosialhjelp faller imidlertid ikke innenfor det inntektsbegrepet vi la til grunn, og det kan derfor være at intervjuerne unnlot å registrere de tilfellene hvor intervjupersonene oppga at de mottok sosialhjelp. Etter samtale med ansatte på opplæringssentrene fikk vi opplyst at noen av elevene gikk på skolen fordi sosialkontoret hadde satt det som et vilkår for å få stønad, men de hadde visste ikke hvor mange dette gjaldt. På bakgrunn av dette er det nærliggende å anta at enkelte av kvinnene i utvalget gikk på norskopplæring for å kunne motta sosialhjelp, men det er ikke dermed sagt at de ikke ville ha benyttet seg av skoletilbudet om støtte ikke ble gitt i deres tilfelle.

Oppsummeringsvis har vi altså sett at det er en del forhold som påvirker undersøkelsens overføringsverdi. Til tross for en viss usikkerhet, mener vi likevel at resultatene fra undersøkelsen vil kunne danne grunnlag for hypoteser for hvordan det kan forholde seg i grupper i samfunnet som har likhetstrekk med vårt utvalg.

5.4.2 Oppslutning om undersøkelsen

Rettshjelpsundersøkelsen omfattet 59 innvandrerkvinner i Oslo. Alle var elever på de to opplæringssentrene vi oppsøkte. Forut for undersøkelsen ble det som nevnt avholdt informasjonsmøter der det ble understreket at vi ønsket å snakke med så mange kvinner som mulig. Vi vet ikke nøyaktig hvor mange kvinner som var på informasjonsmøtene. Vi vet imidlertid at antall kvinnelige elever i semesteret undersøkelsen ble gjennomført på senter nr. 1 var 58, og 76 på senter nr. 2. Til sammen har vi altså intervjuet 59 av 134 kvinner, dvs cirka 44 prosent av den kvinnelige elevmassen på begge sentrene til sammen. Atten av kvinnene (30, 5 prosent) ble intervjuet på voksenopplæringscenter nr. 1, og 41 (69,5 prosent) på voksenopplæringscenter nr. 2.

På senter nr. 2 måtte vi på forhånd gjøre avtale med de kvinnene som trengte tolk, og ønsket å bli intervjuet. Vi hadde et begrenset budsjett, og hadde ikke midler til å betale tolk og intervjuet alle som ønsket det. Restansen på senter nr. 2 var størst. Det var blitt gjort avtaler med mer enn ti kvinner som vi ikke hadde midler til å intervjuet. Vi hadde ønsket å intervjuet også disse for å få et noe større utvalg, men dette lot seg dessverre ikke gjennomføre.

På senter nr. 1 var det flere ungdomsklasser, det vil si klasser med elever under og akkurat over myndighetsalder. Etter å ha intervjuet noen fra disse klassene valgte vi å ikke intervjuet flere i denne gruppen. Dette var begrunnet i vårt inntrykk av at disse sjelden hadde jobb, ikke selvstendig økonomi, de var ikke leietaker i leieforhold og ikke låntaker overfor banken, og de forsørget ikke andre. Det var derfor av mindre interesse å inkludere mange mindreårige eller svært unge voksne i undersøkelsen. Det ville kunne gi et skjevt bilde av rettshjelpsbehovet. Av denne grunn er det en del færre kvinner som ble intervjuet på senter nr 1.

5.5 Feilkilder

Når man foretar empiriske undersøkelser gjennom dybdeintervjuer, er det alltid en viss risiko for at det bildet resultatene gir ikke er fullt i overensstemmelse med virkeligheten. Grunnet feilkilder kan både under- og overrapportering forekomme. I det følgende vil vi ta for oss antatte feilkilder som kan ha ført til at problemene og det udekkede rettshjelpsbehovet vi fant muligens ikke gir et fullstendig bilde av den faktiske situasjonen i utvalget.

5.5.1 Metode

En del av de juridiske problemene som ble tatt opp under intervjuene er ikke tatt inn av Juss-Buss, selv om det objektivt sett forelå et rettshjelpsbehov. Dette kan det ha vært flere årsaker til. Bruk av mange forskjellige intervjuere kan lett være problematisk. I ettertid ser vi at noe av grunnen til at ikke flere av sakene ble tatt inn av Juss-Buss nok skyldtes en noe mangelfull opplæring av intervjuerne. De ble ikke grundig nok informert om viktigheten av å ta inn saker som intervjupersonen ville ha hjelp til av Juss-Buss, og som Juss-Buss kunne hjelpe dem med. I etterfølgende samtaler med intervjuerne har noen gitt uttrykk for at en del av de avdekkede problemene ikke ble tatt inn til behandling hos Juss-Buss rett og slett fordi de glemte å registrere sakene på klientskjema på slutten av intervjuet. Dette vil si at intervjueren har glemt å spørre om intervjupersonen ville at Juss-Buss skal ta saken, eller at de har diskutert saken uten at det har vært noen konkret konklusjon på hvordan intervjupersonen skal forholde seg videre. At saken enten ble avhjulpet på stedet eller tatt inn av Juss-Buss, var en forutsetning for at vi registrerte at intervjupersonen hadde et udekket rettshjelpsbehov²⁴¹. Dette kan ha resultert i at vi har avdekket et noe lavere udekket rettshjelpsbehov enn det som faktisk er tilfelle.

Hva gjelder de ikke-rettslige problemene er det knyttet stor usikkerhet til disse resultatene. Det kan være tilfeldig hva som har kommet fram i de ulike intervjuene av ikke-rettslige problemer, da dette er et perspektiv vi har inkludert i analysen i ettertid, da vi så at utvalget hadde nokså mange ikke-rettslige problemer. Hva som har kommet fram av slike problemer henger også mye sammen med hvilken terskel kvinnene har hatt for å ta opp problemer og hvor sterkt de har følt situasjoner som problematisk, det dreier seg med andre ord om svært subjektive forhold som kan ha gitt noe unøyaktig resultater.

5.5.2 Språk og kultur

Omstendighetene under intervjuene, både kulturelle forskjeller og språkproblemer, kan ha vært av stor betydning for hvor mange problemer som ble avdekket. For noen av intervjupersonene kunne nok hele intervjusituasjonen fortone seg som fremmed.

Etablering av et tillitsforhold mellom intervjuer og intervjuperson er av avgjørende betydning for at intervjupersonene skal åpne seg og fortelle om seg selv og eventuelle problemer. Intervjuerne og intervjupersonene hadde i hovedsak forskjellig bakgrunn i forhold til utdanning og sosial tilhørighet. Dette kan ha svekket intervjupersonenes tillit til at intervjueren hadde forståelse for deres situasjon, og kan ha gjort det vanskeligere for noen av intervjupersonene å kommunisere med intervjuerne.

²⁴¹ Se mer om dette i kapittel 4.

Språkproblemer kompliserte gjennomføringen av intervjuene. Ord og termer som ble brukt under intervjuet kunne lett bli misforstått og derfor påvirke både innhenting av dataene og den senere analysen av resultatene. Ofte var det nødvendig å forklare en del om hvordan forskjellige forhold fungerer i Norge for at kvinnene skulle forstå hva vi mente med spørsmålene. De fleste av intervjuene ble gjennomført uten tilstedeværelse av tolk. Til tross for at intervjueren som hovedregel tok seg god tid under intervjuene med kvinnene for å stille spørsmålene på en forståelig måte, kan vi ikke være sikre på at alle kvinnene forsto fullt ut hva de svarte på. Mange av kvinnene gikk på norskkurs og fant det kanskje litt flaut at de til tider ikke forsto hva de ble spurt om. Dette kan til dels forklare den store andelen ”vet ikke”- svar i mange sammenhenger.

Også i intervjuene hvor det ble brukt tolk kan det ha vært kommunikasjonsproblemer. Generelt kan det ha vært vanskelig for tolkene å oversette korrekt enkelte norske juridiske termer. Enkelte tolker ga uttrykk for at de hadde litt dårlig tid, og kan derfor ha vært mindre flinke til å ta seg tid til å forklare ting for kvinnene og følgelig også å overbringe svar i overensstemmelse med spørsmålene. I underkant av 20 prosent av intervjuene ble det brukt mannlig tolk, da det var vanskelig å finne tilstrekkelig med kvinnelige tolker for de forskjellige morsmålene. Det kan hende at bruken av mannlig tolk medførte en viss vegring blant noen av kvinnene mot å ta opp problemer. Selve tilstedeværelsen av en mann i rommet kan ha gjort kvinnene mer tilbakeholdne med å gi informasjon om vanskelige situasjoner. Det kan også tenkes at kvinnene var redde for at øvrige familiemedlemmer skulle få vite at de hadde tatt opp problemer med utenforstående. Vi forsøkte å begrense denne feilkilden ved at vi på slutten av hvert intervju oppfordret kvinnene til å ta kontakt med oss dersom de ønsket å ta opp andre problemer. Det skal imidlertid mer til for å ta kontakt i ettertid, og vi har ikke informasjon om at noen av kvinnene har gjort det. På bakgrunn av det ovennevnte må vi likevel anta at det har vært en underrapportering av problemer i undersøkelsen. Vi fikk inntrykk av at en del kvinner tilhørte husstander der det ikke var vanlig å innlemme utenforstående i deres problemer. Blant annet trakk enkelte av kvinnene forespørslene sine om hjelp tilbake etter at deres kontakt med Juss-Buss ble kjent for familien²⁴². Mange innvandrerfamiljer i Oslo er små og kanskje litt ”gjennomsiktige”. Dette kan ha medført at kvinnene var redde for at ting skulle komme ut, og de kan ha hatt lite tillit til tolken, da vedkommende gjerne kom fra samme miljø. En av kvinnene uttrykte stor redsel for at familien skulle oppdage at hun hadde snakket med Juss-Buss²⁴³. Våre betraktninger på dette området er overensstemmende med erfaringer som JURK²⁴⁴, som yter rettshjelp til innvandrerkvinner til daglig, har gjort seg.

Generelt sett kan nok de mest ressursfattige kvinnene ha hatt de største vanskelighetene med å nå fram med sine problemer, på grunn av de nevnte kommunikasjonsbarrierene. Vi antar at mange av disse kvinnene har mindre innsikt i egen situasjon og samfunnet generelt, noe som gjør det vanskeligere å formulere krav, og problemet blir i større grad formulert som et generelt spørsmål. Følgelig kan en del saker som kanskje var ment som et krav gjerne bli oppfattet som informasjonsspørsmål. Av denne grunn kan også problembelastningen som ble registrert for disse kvinnene være lavere enn hva den faktisk var.

²⁴² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 8.

²⁴³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 38.

²⁴⁴ Se kapittel 8: Andre rettshjelpstilbud – en presentasjon, punkt 8.3.3: Juridisk Rådgivning for Kvinner.

Noen kvinner kan ha vært restriktive med å gå ut med problemer av frykt for at dette ville virke konfliktopptrappende. Man kan lett tenke seg at sterk lojalitet til familien kan ha gjort at de vegret seg for å ta opp familiesaker, noe som for øvrig også kan ha påvirket avdekkingen av problemer på andre rettsområder. Dette kan ha medført at de skilte kvinnene var mindre nølende med å ta opp problemer med oss.

6 Resultatene

6.1 Problemene

6.1.1 Problemene som ble kartlagt

Først vil vi se på alle de juridiske problemene som ble avdekket gjennom undersøkelsen. I punkt 6.2 vil vi gå nærmere inn på de av problemene som representerer et udekket rettshjelpsbehov. Vi vil først gi en kvantitativ vurdering av behovet i punkt 6.2.1, og deretter går vi inn på en mer kvalitativ beskrivelse av sakenes rettslige karakter i punkt 6.2.2. I punkt 6.3 behandler vi utvalgets behov for å få avhjulpet problemene, blant annet sakenes velferdsmessige betydning og eventuelle motparter i sakene.

For å få en mest mulig presis registrering av rettshjelpsbehovet til utvalget noterte intervjuerne alle problemene som kom fram under intervjuene, uavhengig av om de var av juridisk art eller ikke. Intervjuerne presiserte for intervjupersonene at vi var ute etter å få fram alle forhold som kvinnene subjektivt oppfattet som problemer. Først senere, da vi registrerte alle de innsamlede dataene, tok vi stilling til om problemene skulle regnes som et rettslig problem eller ikke²⁴⁵.

Totalt registrerte vi 131 problemer. Av disse falt 74 inn under definisjonen av et juridisk problem, mens 57 problemer ble registrert som ikke-rettslige problemer. I forhold til rettshjelpsbehovet til utvalget er det kun de juridiske problemene som er relevante. Alle problemene er beskrevet i kasuistikken²⁴⁶.

6.1.2 De juridiske problemene

Som nevnt registrerte vi 74 aktuelle juridiske problemer blant de 59 kvinnene vi intervjuet²⁴⁷. Dette er en frekvens på 1,3 problemer per kvinne. Når vi ser isolert på de kvinnene som hadde problemer, blir gjennomsnittet 2,1 problemer per kvinne²⁴⁸. Tallene skiller seg ikke svært mye fra resultatene i Generell 2001 og Haugen og Vigerust²⁴⁹.

²⁴⁵ Se mer om grensdragningen mellom rettslige og ikke rettslige problemer i punktene 2.2 til 2.5.

²⁴⁶ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001.

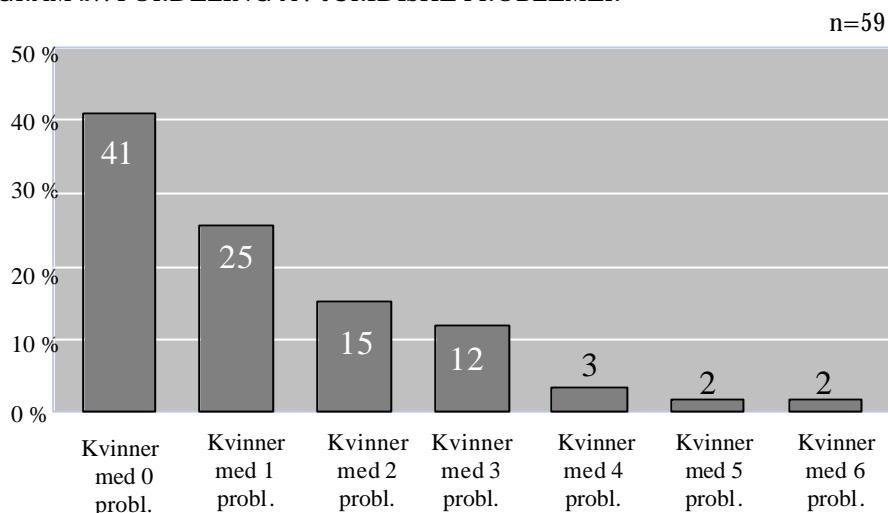
²⁴⁷ I statistikkprogrammet vi brukte valgte vi å registrere maksimum seks problemer per intervjuobjekt. Dette førte til at én av kvinnene, som hadde syv juridiske problemer, ble registrert som om hun bare hadde seks problemer. Et av problemene ble dermed ikke registrert. Denne avgrensningen har også blitt fulgt i Haugen og Vigerust (s. 45). Generell 2001 hadde ingen intervjupersoner med mer enn seks problemer.

²⁴⁸ Antall intervjupersoner som hadde juridiske problem(er): 35.

²⁴⁹ I Generell 2001 fant de en problemfrekvens på 1,2 per person, og ved å se bare på de personene som hadde problemer fant de en frekvens på 1,8 (se punkt 4.1.2.1: Generelt). De tilsvarende tallene for Haugen og Vigerust utgjorde en problemfrekvens på henholdsvis 1,2 og 2,1 per person (se punkt 9.2.1: Rettshjelpsbehovet i utvalget).

Drøye 60 prosent av kvinnene i utvalget vårt hadde juridiske problemer. Én person i utvalget hadde fem problemer, og én annen hadde seks problemer. Av de øvrige hadde over halvparten to eller flere problemer. Omtrent en slik fordeling så man også i Haugen og Vigerust²⁵⁰. I Generell 2001 havnet imidlertid under halvparten av intervjupersonene i denne gruppen²⁵¹. Opphopningen av problemer var altså noe større i vårt utvalg enn i Generell 2001. Med andre ord ser det altså ut som det i vårt utvalg var vanligere å ha flere problemer enn ett.

DIAGRAM 27: FORDELING AV JURIDISKE PROBLEMER



Antall problemer som har kommet fram under intervjuene er antakeligvis minimumstall. Av ulike grunner kan intervjupersonene ha unnlatt å ta opp problemer med oss²⁵². Her kan både manglende tillit til intervjuer og språklige og kulturelle kommunikasjonsproblemer ha spilt inn. Lite kjennskap til det norske velferdssamfunn og rettigheter for øvrig kunne, for enkelte av kvinnene, gjøre at toleransegrensen for problemene ble hevet fordi kvinnene hadde innfunnet seg med situasjonen som den var. På bakgrunn av det ovennevnte må vi anta at det har vært en underrapportering av problemer i undersøkelsen.

6.1.3 De ikke-rettslige problemer

Juridiske problemer har ofte sammenheng med andre problemer. Utvalget i undersøkelsen er en gruppe som gjennomgående har nokså svak økonomi, lav utdanning og lite norskkunnskaper²⁵³. Ofte vil dette kunne utløse mange ulike typer problemer. For probleminnehaveren vil ofte det juridiske aspektet i seg selv være av underordnet betydning, da det er selve problemsituasjonene som står i sentrum. Når man er i en mer eller mindre vanskelig situasjon, som også kanskje innebærer noen juridiske problemer, er ikke det å be om rettshjelp det første man tenker på. Å tilfredsstille basale behov, som å få mat i magen og tak over hodet, ligger aller lengst fremme i bevisstheten og overskygger kanskje andre problematiske forhold. Man vet ikke hvor man skal henvende seg for å få hjelp, og kan heller ikke hjelpe seg selv til å løse problemene. Sitatet fra en husløs herbergist, intervjuet om sitt rettshjelpsbehov i artikkelen "Retts hjelp til herbergister", er

²⁵⁰ Se Haugen og Vigerust, 1991, punkt 9.2.1: Juridiske problemer.

²⁵¹ Se punkt 4.1.2.3: Problemoppbygning og problembelastning.

²⁵² Se mer om dette i punkt 5.5: Feilkilder og 6.7: Manglende forbruk av rettshjelp – Avsilingsmekanismer.

²⁵³ Se mer om dette under punkt 5.3: En beskrivelse av utvalget.

svært talende i denne sammenheng: "Tanken på speilegg er det eneste som står i hodet på meg". Forfatterene sier det også tydelig "Nød går foran jus"²⁵⁴.

Da vi arbeidet med registrering av data fant vi at kvinnene i utvalget ikke bare hadde juridiske problemer. Resultatene viser at det kom fram en sterk sammenblanding av sosiale, økonomiske og juridiske problemer. I dette avsnittet vil vi kort kommentere de ikke-juridiske problemene²⁵⁵. Vi mener disse er viktige for å gi et mer sammensatt og nyansert bilde av utvalgets situasjon og problemer i et større perspektiv.

Vi registrerte i alt 57 ikke-rettslige problemer. Mange forhold kan tilsi at dette tallet ikke gir et helt riktig bilde av kvinnes ikke-rettslige problemer. Selv om vi understreket at vi gjerne ville snakke med kvinner uavhengig av om de hadde juridiske problemer, kan mange ha oppfattet at vi nettopp var ute etter bare de juridiske problemene og ikke andre problematiske forhold. Dette kan nok i mange tilfeller ha ført til at intervjupersonene unnlot å nevne ikke-rettslige problemer. Formålet med å inkludere disse ikke-rettslige problemene i analysen er da heller ikke å gi en korrekt og nøyaktig beskrivelse av alle de ikke-rettslige problemene som utvalget måtte ha, men snarere å gi en indikasjon på hvor sammensatt og kompleks kvinnes problemsituasjon kunne være. I den tidligere omtalte rettshjelpsundersøkelsen blant fattige kvinner i Chile, erfarte også Lund at kvinnene i hennes utvalg hadde en stor andel ikke-rettslige problemer. I løpet av det året som undersøkelsen dekker, mottok RIDEM cirka 800 henvendelser. Bare 25 prosent av disse sakene ble klassifisert som henvendelser hvor det hovedsakelig var behov for juridisk bistand²⁵⁶.

Den mest gjennomgående problemtypen var helseproblemer. Hele 40 prosent av de ikke-rettslige problemene dreide seg om ulike helseplager. Dette omfattet alt fra dårlig syn, migrene, vond rygg, astma etc, og knytter seg kun til fysiske lidelser. Vi vil tro at en del av disse plagene hang sammen med noen av kvinnes store omsorgsbyrde og ansvar for husholdet. Eksempelvis var en av kvinnene vi intervjuet enke og hadde alene ansvar for tre mindreårige barn. Hun hadde mye smerter i nakke- og skulderpartiet²⁵⁷. At helseproblemer er tatt opp i så stor grad kan ha sammenheng med at dette er hva vi kan kalle "aksepterte problemer". Med dette mener vi problemer som det antakeligvis er tillatt å ta opp med utenforstående uten å være illojal mot familien eller på annen måte såre familiens stolthet.

En annen kategori problemer har vi kalt sosiale problemer. Med dette mener vi problemer med å forholde seg til andre mennesker - eksempelvis naboer, eksmann, familie etc. Til illustrasjon kan nevnes et tilfelle der intervjupersonen mottok klager fra naboene fordi hennes fire mindreårige barn bråkte i gården. Hun følte det var vanskelig å håndtere denne konflikten, da hun snakket nokså dårlig norsk. Hun vurderte å flytte på grunn av dette²⁵⁸.

Videre hevdet flere av kvinnene at boligen deres var for liten i forhold til antall husstandsmedlemmer. En tilsvarende stor andel oppga at de generelt sett hadde dårlig råd, mens

²⁵⁴ Se Rettshjelp og samfunnsstruktur, artikkel nr. 6 av Steingrim Bull og Arild O. Eidesen.

²⁵⁵ Se definisjon av ikke-juridisk problem i punkt 2.3: Hva er et ikke-juridisk problem?

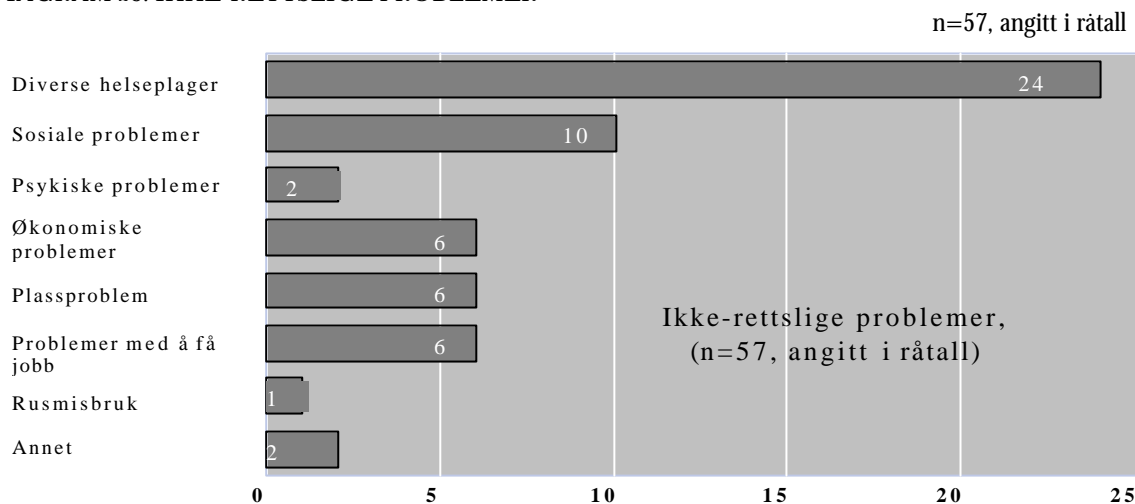
²⁵⁶ Se Lund, punkt 1.2.1: Statistisk materiale fra RIDEM.

²⁵⁷ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 44.

²⁵⁸ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr 41.

ytterligere andre hadde vanskelig for å skaffe seg jobb. Sistnevnte forhold ble ofte forklart med at kvinnene hadde forpliktelser i hjemmet, blant annet til barnepass, men språkproblemer var også relevant i denne sammenheng. Diagram 28 under gir skjematisk oversikt over fordelingen av de ikke-rettslige problemene.

DIAGRAM 28: IKKE-RETTLIGE PROBLEMER



Fordi vi først i ettertid så verdien av å vurdere også de problemene som var av ikke-rettslig art, har vi noe mangelfulle opplysninger om hvorvidt disse problemene representerer et dekket eller udekket behov for hjelp. Dette feltet er på siden av hovedtemaet for oppgaven, men likevel viktig. Med forbehold om eventuelle feilkilder som kan foreligge vedrørende disse problemene mener vi likevel at det faktisk at såpass mange ikke-rettslige problemer ble tatt opp av kvinnene gir en indikasjon på at det var tale om uløste problemer som de ikke hadde oppsøkt hjelp for å få løst²⁵⁹. Vi har foretatt en skjønnsmessig vurdering av hvilken velferdsmessig betydning av sosial, økonomisk, helsemessig, praktisk eller følelsesmessig art, disse sakene hadde for intervjupersonene. I denne vurderingen har vi lagt vekt på hva intervjupersonen selv har gitt uttrykk for, og samtidig sett på hvilken velferdsmessig betydning problemer av samme art normalt har. Resultatene viser at de fleste sakene var av en slik art at det ville være av alminnelig velferdsmessig betydning å få dem avhjulpet. Dette understreker betydningen av system som åpner for å avhjelpe ikke bare de rettslige sidene ved et problem. Vi kommer tilbake til dette under punkt 9.2.

Det kan se ut til at det er slik at små eller store problemer hopper seg sammen til en blanding av rettslige og ikke-rettslige problemer. Problemene kan ofte være nært relatert, eller flyte i hverandre på en måte som gjør det vanskelig for probleminnehaveren å skille ut enkelte problemaspekter som man kan søke bistand hos rettshjelper for. Rettshjelpstilbudet slik det er i dag er, etter vår oppfatning, ikke tilstrekkelig egnet til å fange opp og avhjelpe typiske problemkomplekser som gjerne forekommer hos ressursvake grupper. I del 4 av oppgaven vil vi gå inn på mulige forslag til løsninger som kan gi et bedre og mer helhetlig tilbud om hjelp til ressursvake grupper i samfunnet.

²⁵⁹ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 80: De ikke-rettslige problemenes velferdsmessige betydning

6.2 Det udekkede rettshjelpsbehovet

6.2.1 Antall saker

6.2.1.1 Innledning

Et hovedtema for denne oppgaven er å kartlegge og analysere innvandrerkvinnenes **udekkede rettshjelpsbehov**. Det udekkede rettshjelpsbehovet omfatter de sakene som Juss-Buss tok inn og behandlet, eller ga hjelp på stedet, da de falt inn under Juss-Buss kjerneområde og intervjueren hadde spesialkompetanse på området, eller kunne henvise kvinnen videre²⁶⁰.

6.2.1.2 Problemer som ikke representerer et udekket rettshjelpsbehov

Vi avdekket totalt 74 juridiske problemer. Problemer som intervjupersonene enten allerede fikk tilstrekkelig juridisk bistand til, eller ikke ønsket juridisk bistand til, er ikke en del av det udekkede rettshjelpsbehovet. Vi fant at 25 av problemene (33, 8 prosent) falt utenfor definisjonen, se diagram 4.1.

I over halvparten av disse sakene vet vi ikke med sikkerhet hva som var årsaken til at de ikke ble tatt inn av Juss-Buss. Det kan hende at kvinnene så selve intervjuet som hovedformålet med undersøkelsen, og at de ikke helt hadde forstått at de også kunne få hjelp til problemene sine. En annen mulig forklaring kan være at kvinnene hadde innfunnet seg med problemene, eller at de ikke ønsket å være til bry. Det kan også ha sammenheng med det faktum at nærmere 60 prosent av de kvinnene som hadde et udekket rettshjelpsbehov enten var gift eller bodde sammen med foreldre/søsken og ble for en stor del forsørget av disse, og at enkelte lot det være opp til ektemann eller foreldre å ta tak i og forsøke å løse problemer.

I etterpåklokskapens lys har vi sett at de manglende opplysningene til dels også kan skyldes en svakhet ved gjennomføringen av undersøkelsen. Det ble kanskje ikke i stor nok grad presisert for intervjuerne i intervjuguiden eller i opplæringen, viktigheten av å tilby hjelp der det kom fram problemer under intervjuet. Videre ble det kanskje heller ikke presisert godt nok at det var viktig, i de tilfellene der kvinnen ikke ville ha hjelp fra Juss-Buss, å finne årsaken til dette. Disse forholdene har sannsynligvis medført en viss grad av underrapportering av problemer som representerer et udekket rettshjelpsbehov, og det har ført til en viss grad av mangelfull informasjon om årsaker til at noen av kvinnene ikke hadde oppsøkt rettshjelper med problemene sine.

I en del av sakene har vi imidlertid opplysninger om hvorfor problemene faller utenfor definisjonen "udekket rettshjelpsbehov". Årsakene til dette er ulike. Enkelte av kvinnene ønsket å ordne opp selv. De ville heller bruke andre kontakter som venner og familie for å få råd og hjelp. Noen kunne ikke ta stilling til situasjonen selv, da de var avhengig av mannens vurdering²⁶¹. Dette gjaldt spesielt i tilfellene med økonomiske juridiske problemer. Én kvinne fikk ikke lov av sin far å følge opp de problemene hun først hadde bedt Juss-Buss hjelpe med, og sakene ble trukket²⁶². I et annet tilfelle oppga kvinnen at det ville være for opprivende å gå

²⁶⁰ For en bredere fremstilling av begrepet udekket rettshjelpsbehov se punkt 2.6: Det udekket rettshjelpsbehov.

²⁶¹ Til illustrasjon se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 40.

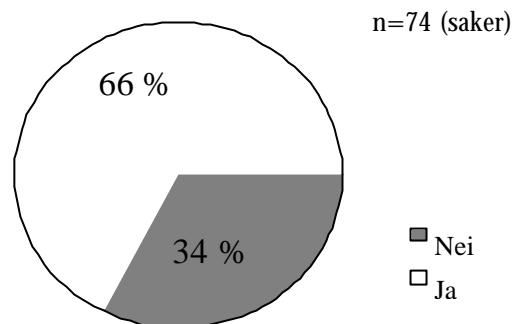
²⁶² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 8.

inn i en konflikt som hun følte var ”avsluttet”, selv om det var rettslig grunnlag for hennes krav. Hun hadde gjennomgått en skilsmisse og ikke fått med seg annet enn sine egne klær²⁶³. Resultatene fra Generell 2001 viser at det blant normalbefolkningen var langt flere som uttrykte at de ville ordne opp i ting selv, og det var også flere som allerede hadde kontaktet rettshjelper enn i vårt utvalg²⁶⁴. De tok lettere initiativ til å løse sine problemer enn kvinnene i vårt utvalg.

6.2.1.3 Omfanget av det udekkede rettshjelpsbehovet

Så godt som halvparten av kvinnene i utvalget hadde et udekket rettshjelpsbehov, det vil si 28 kvinner (48 prosent). Disse hadde til sammen 49 problemer som falt inn under definisjonen udekket rettshjelpsbehov (66 prosent av den samlede problemmassen)²⁶⁵. Fordelt på alle kvinnene i utvalget ga dette et gjennomsnitt på 0,8 problemer per kvinne. Sett i forhold til kun de kvinnene som hadde et udekket rettshjelpsbehov, blir snittet 1,8 problemer per kvinne.

DIAGRAM 29: RETTSHJELPSBEHOV



Disse tallene er ikke ulike resultatene i Generell 2001, der de fant i gjennomsnitt 0,8 problemer per person i utvalget²⁶⁶. Det tilsvarende tallet i Haugen og Vigerust var også 0,8 problemer per husstand²⁶⁷. I denne undersøkelsen var imidlertid intervjuenheten hele husstanden, ikke én intervjuperson, som kan indikere at det udekkede behovet for rettshjelp muligens var noe lavere i utvalget fra 1991.

I Kvinne 2001 tok Juss-Buss inn om lag 60 prosent av problemene til behandling, og drøye 5 prosent av problemene ble avhjulpet på stedet (totalt 66 prosent). I Generell 2001 tok Juss-Buss inn halvparten av problemene til behandling, mens det ble gitt hjelp på stedet i 15 prosent av sakene (totalt 65 prosent). I Haugen og Vigerust skiller det ikke mellom hjelp på stedet og saker som ble tatt inn av Juss-Buss. I denne undersøkelsen ble totalt 66 prosent av sakene behandlet gjennom skriftlig eller muntlige veiledning eller partsrepresentasjon.

Resultatene i de tre undersøkelsene er altså nokså like på dette punkt. Vi fant det noe overraskende at utvalget i Kvinne 2001 ikke skilte seg ut som den gruppen med kvantitativt størst udekket rettshjelpsbehov. I beskrivelsen av utvalget i punkt 2.3 trer det klart fram at utvalget vårt hadde lavere utdanning, svakere økonomi og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn normalbefolkningen. Av disse grunnene, og også med tanke på at alle

²⁶³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 7, rettslig problem nr. 5.

²⁶⁴ Se punkt 4.1.2.1: Generelt.

²⁶⁵ I forbindelse med ni av problemene, som utgjorde et udekket rettshjelpsbehov, hadde kvinnene allerede vært i kontakt med en rettshjelper. Felles for disse problemene var at de av ulike årsaker ikke ble avklart da kvinnene første gang oppsøkte rettshjelper, og kvinnene hadde fremdeles et ønske om ytterligere hjelp. Av denne grunn regner vi også disse ni problemene som en del av det udekkede rettshjelpsbehovet.

²⁶⁶ Se punkt 4.1.2.1: Generelt.

²⁶⁷ Se Haugen og Vigerust punkt 9.2.3: Det udekkede rettshjelpsbehovet.

kvinnene i utvalget var første generasjons innvandrere, antok vi at vi ville finne et større udekket rettshjelpsbehov blant innvandrerkvinnene enn hva vi gjorde.

Noe som kan forklare dette overraskende resultatene er en mulig overrapportering av det udekkede rettshjelpsbehovet i Generell 2001. I Kvinne 2001 ble det brukt mer pågående virkemidler for å få kvinnene til å stille opp på intervjuene enn i Generell 2001. For deltakerne i Kvinne 2001 ble det holdt informasjonsmøte av Juss-Buss forut for undersøkelsen. I tillegg ble innvandrerkvinnene sterkt oppfordret av lærerne på lærerstedene til å delta på intervjuene. Intervjupersonene i Generell 2001 ble imidlertid kun kontaktet per brev. Denne mer aktive tilnærmingen kan ha ført til at innvandrerkvinnene i større grad enn intervjupersonene i Generell 2001 har følt et press på seg til å delta. Det er vanskeligere å si nei til en slik forespørsel dersom den kommer fra personer man kjenner, enn ved en mer anonym henvendelse per post. Vi fikk til dels inntrykk av at innvandrerkvinnene i større grad stilte opp for å være til hjelp for oss. Dette kan ha ført til en større andel intervjupersoner uten problemer blant innvandrerkvinnene.

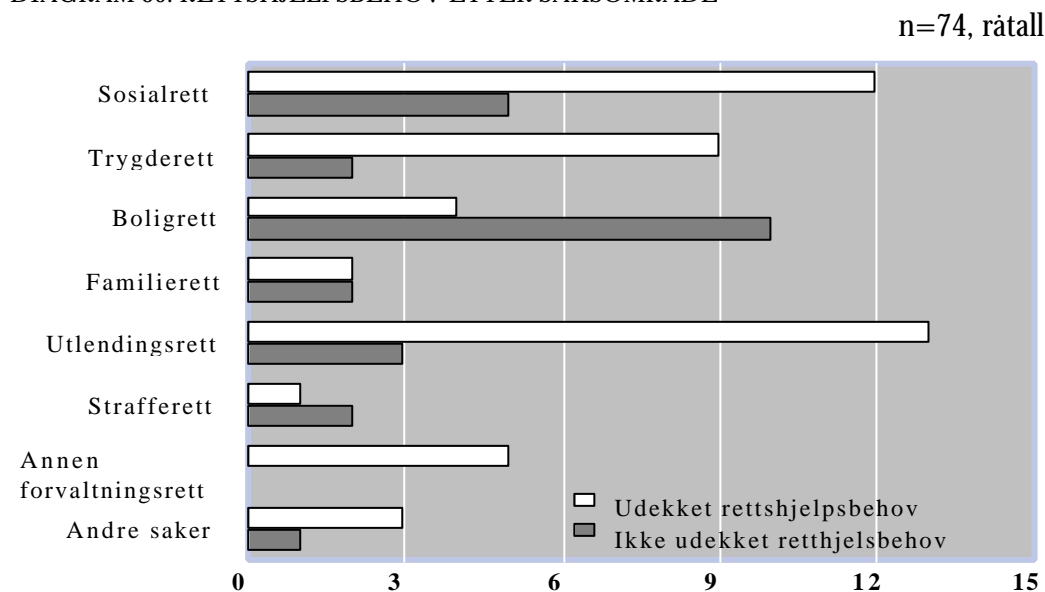
Selv om omfanget av det udekkede rettshjelpsbehovet er noenlunde likt i de ulike undersøkelsene, kan det likevel være store forskjeller i rettshjelpsbehovets rettslige karakter. Vi går nærmere inn på dette i punkt 6.2.2. I punkt 6.3.1 vurderer vi det udekkede rettshjelpsbehovets velferdsmessige betydning for intervjupersonene.

6.2.2 Sakenes karakter

6.2.2.1 Innledning

Antall saker alene sier ikke alt om det udekkede rettshjelpsbehovet. Behovet er svært sammensatt. For å kunne danne seg et mer fullstendig bilde av behovet er det derfor nødvendig å vurdere blant annet sakenes rettslige karakter. Med en saks rettslige karakter mener vi hvilket rettsområde problemet hører hjemme i. Diagram 30 under viser fordelingen av sakene på de ulike rettsområdene, og i hvilke saker det var et udekket behov for rettshjelp.

DIAGRAM 30: RETTSHJELPSBEHOV ETTER SAKSOMRÅDE



6.2.2.2 Sosialrett

Som det fremgår av diagrammet, er sosialrett det området det er avdekket flest problemer på. Hele 17 av de 74 sakene dreide seg om sosialrettslige forhold. Det udekkede behovet for rettshjelp var stort på dette område, nesten 3 av 4 saker ble behandlet av Juss-Buss. Det er flere ulike saker som kommer inn under denne kategorien, men de har det til felles at de springer ut fra en vanskelig økonomisk situasjon. Typiske saker var spørsmål om kommunal bolig. Mange av kvinnene oppfattet størrelsen, standarden og/eller leieprisen på sin bolig som et problem, og ønsket derfor informasjon om mulighet til å leie kommunal bolig.

Én av intervjupersonene var skilt og hadde et barn, hun bodde sammen med en annen mor og hennes tre barn. Intervjupersonen var hjemmeværende og mottok sosialstøtte. Hun ønsket seg et eget sted å bo for seg og barnet, og ønsket informasjon og hjelp til å søke om kommunal bolig²⁶⁸.

En annen av intervjupersonene var skilt og hadde ett barn. De bodde i en svært liten ett roms hybel som hun betalte 4.800 kroner for, eksklusiv strøm. Det var problematisk å bare ha ett rom når barnet hennes skulle gjøre lekser og hun skulle lage mat eller gjøre rent. Med hennes nokså lave inntekter fra deltidsjobb som syerske og renholder og ellers trygd, hadde hun vanskelig for å få pengene til å strekke til. På bakgrunn av dette ønsket hun hjelp til å søke om kommunal bolig²⁶⁹.

Saker om andre ulike økonomiske støtteordninger etter sosialtjenesteloven var det noen av, som stønad til livsopphold og støtte til oppussing av bolig. Videre fant vi en sak som gikk på lovligheten av et tilbakebetalingskrav fra sosialkontoret²⁷⁰. De aller fleste sakene gjaldt spørsmål om vilkår for å få sosialhjelp, det vil si en vurdering av om deres situasjon gjorde at de hadde rett til støtte, mens det var få saker der kvinnene var i en reell kravssituasjon.

Én av kvinnene lurte på muligheter for å få dekket utgifter til mat og klær til barna og eventuelt til oppussing av badet i leiligheten. Hun hadde åtte barn, var gift og mottok trygd. Hun synes hun hadde en vanskelig økonomisk situasjon, og hadde problemer med å få dekket disse utgiftene. Hun hadde søkt sosialkontoret om støtte til mat og klær til barna tidligere, men hun fikk da avslag på søknader²⁷¹.

I tidligere undersøkelser har sosialrettslige og trygderettslige saker blitt registrert i samme kategori²⁷². Etter en gjennomgang av kasuistikkene er det likevel helt tydelig, sammenlignet med både Haugen og Vigerust og Generell 2001, at vårt utvalg hadde svært mange flere sosialrettslige problemer. I disse tidligere undersøkelsene ble det avdekket henholdsvis bare to og én sosialsaker. Denne store forskjellen er ikke overraskende. Mange av kvinnene i vårt utvalg hadde svært lav økonomi, flere i utvalget hadde ingen inntekt²⁷³. Også generelt lavt utdanningsnivå påvirket dette bildet og kan forklare det store antall sosialsaker.

6.2.2.3 Trygderett

²⁶⁸ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 3, rettslig problem nr. 2.

²⁶⁹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 21.

²⁷⁰ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 2.

²⁷¹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 14.

²⁷² Se punkt 4.2.3.7: Forvaltningsrett og Haugen og Vigerust punkt 10.2.2.1: Sosialrett og trygd.

²⁷³ Se mer om dette i punkt 5.3: En beskrivelse av utvalget.

Av de 74 registrerte sakene var 11 trygdesaker. I så godt som alle disse sakene var det et udekket behov for rettshjelp. Bare to av sakene ble ikke tatt inn av Juss-Buss. Det helt typiske i trygdesakene var at intervjupersonene ønsket råd om vilkårene for å få støtte gjennom trygdesystemet. Noen var i en søknadsprosess, men de fleste hadde ikke søkt og de trengte informasjon om rettighetene.

Én av intervjupersonene var enke og hadde åtte barn, fem av dem bodde med henne i Norge og tre var igjen i hjemlandet. Hun var student og hadde en vanskelig økonomisk situasjon. Hun lurte på om hennes 17 år gamle sønn hadde rett på barnetrygd fram til han fylte 18 år²⁷⁴.

Det er en del ulike sakstyper som kommer fram på det trygderettslige området, men det var en overvekt av saker om støtte til ulike medisiner og hjelpemidler for bedret funksjonsevne²⁷⁵. I alle disse sakene var det behov for rettshjelp, med unntak av én.

En intervjuperson var svært svaksynt og hadde store utgifter til kontaktlinser. Hun var skilt og hadde fire barn. Hun hadde ingen utdanning og oppga at hun jobbet som vikar. Hun mente hun hadde en vanskelig økonomisk situasjon, og hun ønsket derfor å få utgiftene til kontaktlinser dekket. Hun hadde vært i kontakt med trygdekontoret, og der ble hun fortalt muntlig at hun ikke kunne få dekket dette. Hun følte ikke at hun hadde fått problemet tilstrekkelig avklart med dette, og ønsket derfor hjelp fra Juss-Buss.

Noen av sakene gikk på trygdens størrelse og manglende utbetalinger fra trygdekontoret. Vi fant også en sak om vilkår for attføring og en om uføretrygd. Det er litt overraskende at det ikke kom fram flere spørsmål om uføretrygd, da utvalget generelt sett hadde nokså lav økonomi, helseplager var gjennomgående, og nesten halvparten av utvalget hadde ingen inntekt eller var mottakere av sosialstønad. Vi vil anta at en slik gruppe mennesker med disse kjennetegn kunne være særlig aktuell i forhold til denne ytelsen. På den annen side var den gjennomsnittlige alderen i utvalget relativt lav, slik at de ovennevnte ytelsene ble noe mindre aktuelle²⁷⁶. Videre sa mange av kvinnene at det var ektemannen eller faren som tok seg av de økonomiske forholdene. Dette kan ha ført til en passivitet hos kvinnene i forhold til å søke om ytelser som de kunne ha krav på.

Naturlig nok hadde utvalget i Kvinne 2001 også en større andel trygdesaker (15 prosent) sammenholdt med det som er avdekket i de tidligere undersøkelsene²⁷⁷. I Haugen og Vigerust og i Generell 2001 var 10 prosent av sakene trygde- og sosialsaker, og fra kasuistikkene går det fram at de fleste av disse var trygderettslige. Under punkt 6.1.3 tok vi for oss de problemene som kom fram som ikke var av juridisk art. Det mest gjennomgående var helseproblemer. Hele 24 (40 prosent) av de ikke-rettslige problemene dreide seg om ulike helseplager. Når såpass mange av kvinnene har helseproblemer, er det også naturlig at trygderettslige saker er såpass fremtredende i utvalget. Det er da også ikke overraskende at det er et større behov for rettshjelp hva angår trygderettslige rettigheter sammenlignet med utvalgene i de to tidligere undersøkelsene.

²⁷⁴ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 42, rettslig problem nr. 4.

²⁷⁵ Til illustrasjon se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 23, rettslig problem nr. 2 og intervjuperson nr. 42, rettslig problem nr. 1.

²⁷⁶ Se punkt 5.3.4: Alder, og punkt 3.3.2.2: Alder.

²⁷⁷ Se punkt 4.2.3.7: Forvaltningsrett, og Haugen og Vigerust punkt 10.2.2.1: Sosialrett og trygd.

6.2.2.4 Utlendingsrett

Ikke overraskende avdekket vi nokså mange utlendingsrettslige problemer. Alle kvinnene i utvalget var første generasjons innvandrere, og naturlig nok skiller disse seg fra utvalgene i tidligere undersøkelser. Som første generasjons innvandrere må alle kvinnene nødvendigvis ha hatt kontakt med utlendingsmyndighetene i større eller mindre grad. Dette gjelder blant annet i saker vedrørende deres egen søknad om oppholdstillatelse, bosettingstillatelse, eventuelle familiegjenforeningssaker og saker om statsborgerskap etc. 16 av de 74 sakene dreide seg om utlendingsrettslige spørsmål. Dette var et noe lavere tall enn det vi hadde forventet når vi skulle intervjuer en gruppe første generasjons innvandrere. Flere av kvinnene hadde imidlertid vært i Norge i mange år, noen hadde også fått norsk statsborgerskap. Av denne grunn kan utlendingsrettslige spørsmål ha vært mindre aktuelt for dem på intervjutidspunktet. Av de 16 avdekkede problemene var det et udekket behov for rettshjelp i 13, se Diagram 30.

Saker angående familiegjenforening var vanligst blant de utlendingsrettslige sakene. Det var både saker der det var behov for hjelp i en konkret sak, og saker der intervjupersonen kun ønsket informasjon. Hele 10 av de 16 sakene dreide seg om familiegjenforening, og i 9 av disse var det et udekket rettshjelpsbehov. I de fleste av disse sakene tok intervjupersonen opp problemet på eget initiativ, se punkt 6.7.2.1: Erkjennelse av juridiske problemer. Dette kan tyde på at familiegjenforeningssakene generelt var av stor betydning for dem. Særlig gjaldt nok dette familiegjenforeningssaker med ektemann og barn.

Én av intervjupersonene var gift, men mannen hennes var i hjemlandet. Han hadde søkt om familiegjenforening med henne, men de hadde ikke fått noe vedtak i saker²⁷⁸. Hun opplevde ventetiden som et problem og hun ønsket hjelp fra Juss-Buss som skulle vurdere å skrive eventuelle tillegg til søknad og/eller klage på lang saksbehandlingstid.

Utover dette fant vi 6 saker som dreide seg om henholdsvis asyl, visum, statsborgerskap, fornyelse av oppholdstillatelse, midlertidig arbeidstillatelse og utlendingspass. I fire av disse sakene var det et udekket behov for rettshjelp.

Én annen av kvinnene hadde en søster i hjemlandet som hadde søkt om besøksvisum for å besøke intervjupersonen her i Norge. Søsteren hadde søkt om visum hele fire ganger, og fått avslag alle gangene. Avslagene var begrunnet i innvandringspolitiske hensyn, utlendingsmyndighetene mente at søsteren ikke hadde returforutsetninger, da hun var ung og ugift. Hun hadde ikke fått opplyst fra utenriksstasjonen at man har adgang til å klage på et slikt enkeltvedtak²⁷⁹.

Det oppstår visse sammenligningsproblemer også i denne kategorien. Utlendingssaker var ikke så fremtredende i de andre undersøkelsene, og ble derfor ikke registrert i en egen kategori, men i gruppen "annen forvaltningsrett"²⁸⁰. Dette er en samlegruppe, som inneholder både saker om skatt, avgifter, oppholdstillatelse og saksbehandlingsregler. Fra kasuistikken går det fram at antallet utlendingssaker var svært mye lavere i disse undersøkelsene.

²⁷⁸ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 26, rettslig problem nr. 2.

²⁷⁹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 33.

²⁸⁰ Se punkt 4.2.3.7: Forvaltningsrett og Haugen og Vigerust punkt 10.2.2.2: Annen forvaltningsrett.

6.2.2.5 Annen forvaltningsrett

Dette er en samlegruppe for de sakene som falt innenfor forvaltningens virkeområde. Spørsmål etter blant annet gravferdsloven og adopsjonsloven falt inn under denne kategorien. Fem av sakene (6,8 prosent) falt inn under denne kategorien, og i alle sakene ønsket intervjupersonene hjelp fra Juss-Buss.

6.2.2.6 Strafferett

I en av de tre strafferettslige sakene som ble avdekket var det et ønske om rettshjelp. Alle tre sakene dreide seg om diskriminering/rasisme etter straffeloven § 135a eller § 349a. Både diskriminering på arbeidsmarkedet og i nærmiljøet ble tatt opp. Ingen av kvinnene hadde kontaktet politiet og anmeldt forholdene. De opplevde imidlertid at problemet ga en stor følelsesmessig belastning, se mer om dette under punkt 6.3.1.4.

Én av kvinnene fra Asia var plaget med at folk ropte etter henne på gaten og dro henne i sjalet. Dette opplevde hun som en svært ubekvem og vanskelig situasjon. Hun lurte på om hun kunne gjøre noe med dette, og fikk informasjon om muligheten til å politianmelde forholdene²⁸¹.

Når så få som bare tre av kvinnene tok opp slike problemer, kan dette reflektere en positiv tendens. Det kan bety at innvandrerkvinner i samme situasjonen som utvalget relativt sjeldent blir utsatt for denne type behandling. På den annen side kan dette være problemer som er svært personlige og følelsesladede, og at intervjupersonen av den grunn vegret seg for å ta det opp med oss.

6.2.2.7 Boligrett

14 av sakene (rett under 20 prosent) gjaldt diverse boligrettslige problemstillinger. I svært få av disse sakene var det et udekket behov for rettshjelp, i kun fire av sakene ville kvinnene ha hjelp av Juss-Buss. Alle disse kvinnene var alle i et leieforhold, enten i form av husleie eller borettslagsleie. Sakene dreide seg hovedsakelig om vedlikehold av leieobjektet. Kvinnene lurte på hvem som hadde ansvaret for å utbedre diverse mangler, det være seg alt fra småting som reparasjon av en ringeklokke til utbedring av generell dårlig standard på leiligheten.

Én kvinne ville gjerne få rede på om generalforsamlingen i borettslaget hadde myndighet til å fatte vedtak om fjerning av en parabolantenne. Hun og mannen hadde plassert en parabolantenne på balkongen sin, og denne var viktig for mannens arbeid²⁸².

En annen av intervjupersonene hadde spørsmål om hvilke vaktmestertjenester som var inkludert i husleien. En gjenstand hadde blitt ødelagt i leiligheten hennes, og hun kontaktet vaktmesteren i gården. Han reparerte gjenstanden, og i ettertid krevde han betaling for jobben. Dette kom overraskende på intervjupersonen, hun trodde at slike vaktmestertjenester var inkludert i husleien. Hun trengte hjelp til tolkning av husleiekontrakten sin²⁸³.

²⁸¹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 38, rettslig problem nr. 2.

²⁸² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 34, rettslig problem nr. 1.

²⁸³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr.18, rettslig problem nr. 4.

Også sakene som ikke representerte et udekket rettshjelpsbehov dreide seg for en stor del om vedlikeholdsplikt i leieforhold. Noen var misfornøyd med at det var mye støy i området rundt leiligheten enten forårsaket av trafikk eller naboer. I et par tilfeller var det problemer forbundet med økning av husleie. Vi vet ikke med sikkerhet hvorfor en del av disse sakene ikke ble tatt inn av Juss-Buss²⁸⁴. I noen saker ville intervjupersoner ordne opp selv. I et par tilfeller der leieobjektet angivelig led av mangler og dårlig standard ville intervjupersonene heller finne seg andre steder å bo enn å forsøke å få manglene utbedret.

I Generell 2001 går det fram at i underkant av 10 prosent av alle problemene var boligrettssaker, og i noe over halvparten av disse problemene var det et udekket behov for rettshjelp²⁸⁵. Materielt sett går problemene ut på det samme som i Kvinne 2001, altså manglende vedlikehold og husleieøkning. Vi ville antatt at det udekkede rettshjelpsbehovet i de boligrettslige problemer skulle være større i Kvinne 2001 enn i Generell 2001, fordi det var en større andel leietakere i vårt utvalg. Opp mot 60 prosent av intervjupersonene i Kvinne 2001 var i leieforhold, mens dette bare gjaldt cirka 25 prosent av utvalget i Generell 2001. En mulig forklaring på at det udekkede rettshjelpsbehovet var lavere i Kvinne 2001 kan være at kvinnene ikke fant det naturlig å ordne opp i boligrettslige problemer på egen hånd. En av intervjupersonene var ugift og bodde hjemme med foreldrene, og hun tok opp et boligrettslig problem under intervjuet²⁸⁶. Det var tale om et eventuelt mangelskrav mot utleieren på grunn av dårlig ventilasjon og fukt. Det viste seg imidlertid at faren ikke tillot henne å oppsøke hjelp med dette problemet, og Juss-Buss tok derfor ikke inn saken.

6.2.2.8 Familierett

Fire av sakene dreide seg om familierettslige problemer. I to av disse var det et udekket behov for rettshjelp.

En av sakene handlet om samværsrett med barn etter skilsmisse. Intervjupersonen var aleneforsørger for tre barn. Hennes tidligere ektemann var ikke villig til å ha samvær med deres felles barn, noe som hun opplevde som problematisk. Hun trengte informasjon om bestemmelser om daglig omsorg og samværsrett og hjelp til meglings i samværsaken²⁸⁷.

I den andre saken ønsket intervjupersonen generell informasjon om rettsvirkningene av en skilsmisse på familierettens og utlendingsrettens område. Tematisk inneholder dette spørsmålet også utlendingsrettslige forhold. Vi registrerte det som et familierettslig problemkompleks, da alle eventuelle problemer hadde sitt utspring i en eventuell skilsmisse²⁸⁸.

I Generell 2001 var 18 prosent av de avdekkede problemene av familierettslig karakter. Dette er en mye større andel enn i Kvinne 2001 (5,4 prosent). Det er overraskende at vi avdekket så få familierettslige saker, da det er omtrent dobbelt så mange skilte eller separerte i vårt utvalg sammenlignet med normalbefolkningen i Generell 2001²⁸⁹. I Generell 2001 var cirka 13 prosent av intervjupersonene enten skilt eller separert, mens hele 25 prosent var i denne gruppen i

²⁸⁴ Se punkt. 6.2.1.2: Problemer som ikke representerer et udekket rettshjelpsbehov.

²⁸⁵ Se punkt 4.2.3.5: Boligrett.

²⁸⁶ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 28, rettslig problem nr. 2.

²⁸⁷ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 8, rettslig problem nr. 2.

²⁸⁸ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 37.

²⁸⁹ Se punkt 4.2.3.3: Familierett.

Kvinne 2001. Likevel er andelen familierettslige saker lav i vårt utvalg. Dette kan ha kulturelle årsaker, i kvinnes miljøer kan det være mindre tradisjon for at kvinnen fremsetter krav etter en skilsmisse. Familieproblemer kan av mange ses på som kun et privat anliggende, og man tar derfor ikke kontakt med utenforstående for å få hjelp. Dette kan medføre at mange kvinner lider rettstap, da familien kan komme til en løsning som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med kvinnens interesser og ønsker, og kanskje heller ikke i overensstemmelse med familierettslig lovgivning. Videre kan det lille antallet slike saker ha en mulig årsak i at dette generelt sett er forhold som det er vanskelig å ta opp og snakke om.

6.2.2.9 Andre saker

Andre saker er alle de sakene som vi registrerte som var så få at vi fant det hensiktsmessig å ikke registrere de i egne kategorier. Vi fant totalt fire saker som vi registrerte i denne gruppen, og i tre av disse var det et udekket behov for rettshjelp. En av sakene dreier seg om et arbeidsrettslig problem, om rett til ferie. Intervjupersonen ønsket ikke hjelp til dette problemet. Da det kun er 22 prosent av kvinnene i utvalget som hadde arbeid, var det ikke overraskende at vi ikke avdekket flere arbeidsrettslige problemer. To av sakene dreide seg om gjeldsspørsmål og pengekrav, og i en tredje sak ønsket intervjupersonen generell informasjon om innvandrerkvinnens rettigheter. I alle disse var det udekket rettshjelpsbehov.

6.2.2.10 Oppsummering

Det var en tydelig tendens i utvalget at kvinnene hadde mange flere offentligrettslige enn privatrettslige saker, se diagram 30 over. Over 80 prosent av alle sakene var av offentligrettslig karakter. Det så også ut som om det udekkede rettshjelpsbehovet var større på de offentligrettslige rettsområdene enn de privatrettslige. På privatrettens område er vanligvis ikke styrkeforholdet så skjevt som det ofte kan være mellom en vanlig borger og et forvaltningsorgan. Dessuten kan den lave andelen privatrettslige saker henge sammen med at utvalget generelt sett hadde færre formuesgoder å beskytte.

Resultatene fra Generell 2001 og Haugen og Vigerust viser at for deres utvalg lå den store hovedvekten av det udekkede rettshjelpsbehovet innen privatrettens område, da med arve- og boligrettslige saker som de største gruppene. I begge undersøkelsene var kun i overkant av 20 prosent av problemene av offentligrettslig karakter²⁹⁰. Disse ulikhetene kan til dels forklares med at om lag 65 prosent av kvinnene i vårt utvalg mottok trygd eller sosialstønad, videre var i underkant av 20 prosent uten noen inntekt. De var altså i større grad avhengig av ytelser fra det offentlige, og da var det også naturlig at det oppsto flere problemer i forhold til forvaltningen. Videre kan de offentligrettslige sakene, som i en del tilfeller dreide seg om basale behov, ha overskygget andre typer problemer.

I vårt utvalg fant vi ingen arverettslige problemer, noe som står i sterk kontrast til resultatene i Generell 2001 og Haugen og Vigerust der arverett var den største saksgruppen. Vi kan tenke oss at dette kan ha sammenheng med at utvalget sannsynligvis hadde færre formuerettslige goder, de færreste eide sin egen bolig, og dermed var hjelp til arverettslig planlegging mindre relevant for dem. Et annet moment er at kvinnene var første generasjons innvandrere, og i den grad deres foreldre var igjen i hjemlandet ville det være andre arverettslige regler enn de norske som vil

²⁹⁰ Se punkt 4.2.2: Klassifisering av sakene, og Haugen og Vigerust tabell 2.1.3 i tabellsamling (vedlegg nr. 4).

gjøre seg gjeldende. Videre kan det være mindre tradisjon for at kvinner er involvert i arverettslige tvister i de land og kulturer kvinnene i utvalget kom fra.

En undersøkelse foretatt av Innvandrergruppa på Juss-Buss fra 1988, om informasjonsbehov blant flyktninger og innvandrere, viser at sammensetning av problemer blant de innvandrerne som ble intervjuet var i stor grad likt resultatene i vår undersøkelse²⁹¹. I denne undersøkelsen intervjuet Juss-Buss 87 innvandrere og flyktninger i fem kommuner i Østfold og Vestfold²⁹². Det ble sendt ut informasjon om saksomtak til lokale innvandrereforeninger og flyktningkonsulenter. Videre ble det utarbeidet en informasjonsbrosjyre som ble oversatt til ni ulike språk, og det ble informert om undersøkelsen gjennom lokal-TV, radio og oppslag. Resultatene fra undersøkelsen viste at de intervjuede gjennomgående hadde spørsmål og problemer som hørte under offentlige instanser; politi, sosialkontor og andre offentlige kontorer. De største sakstypene var utlendingsrett, sosialrett og trygderett. Både denne og vår undersøkelse viser at oppsøkende virksomhet er bedre egnet til å nå fram til mer ressursvake grupper. Slike grupper blir mer synlige i rettshjelpsmarkedet dersom det drives god informasjonsvirksomhet om rettshjelpstilbudet. Dette var også en sentral observasjon i den første rettshjelpsundersøkelsen foretatt av Eskeland og Finne fra 1971.

6.3 Viktigheten av å få avhjulpet det udekkede rettshjelpsbehovet

6.3.1 Sakenes velferdsmessige betydning

6.3.1.1 Innledning

Med velferdsmessig betydning av sakene forstår vi enhver betydning for intervjupersonen av sosial, økonomisk, helsemessig, praktisk eller følelsesmessig art²⁹³. Det er intervjupersonens oppfatning av saken som er avgjørende, ikke om saken objektivt sett krevde komplisert og tidkrevende rettslig bistand. En vurdering av sakenes velferdsmessige betydning må nødvendigvis bli nokså skjønnsmessig.

Da vi vurderte sakenes velferdsmessige betydning tok vi for oss hvert enkelt problem og så på det isolert. Underveis sammenlignet vi sakene for å få en mest mulig konsekvent registrering av sakenes velferdsmessige betydning. Vi gjorde en konkret vurdering i hver enkelt sak over hvilken betydning den hadde for intervjupersonene. I en slik vurdering la vi vekt på hva intervjupersonen selv har gitt uttrykk for, og så samtidig på hvilken velferdsmessig betydning problemer av samme art normalt har. I en del tilfeller hadde vi lite informasjon om intervjupersonens oppfatning av problemet, og vi valgte da å kategorisere sakene ut fra en rent objektiv vurdering. Der vi var i tvil forsøkte vi å være moderate med å tillegge sakene for stor velferdsmessig betydning. Vi diskuterte disse grensetilfellene oss imellom og tok det også i noen tilfeller opp med forfatterne av Generell 2001.

²⁹¹ Rapport fra innvandrergruppa på Juss-Buss (1988).

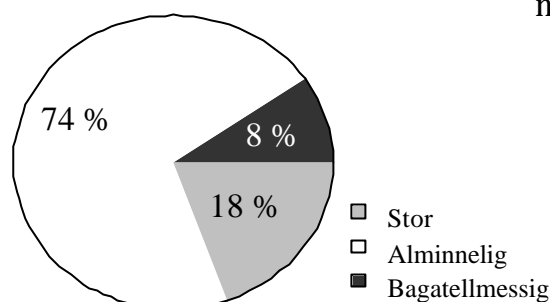
²⁹² Utvalget bestod av 87 personer hvorav 63 var menn og 24 kvinner, se rapporten s. 32

²⁹³ Vi har valgt å bruke den samme definisjonen som i Generell 2001, se punkt 4.2.4.1: Innledning, og Haugen og Vigerust punkt 10.3: Sakenes velferdsmessige betydning

Sakene har blitt fordelt i tre kategorier: bagatellmessig, alminnelig og stor velferdsmessig betydning. Nedenfor går vi inn på innholdene i og grensedragning mellom disse begrepene.

DIAGRAM 31: SAKENES VELFERDSMESSIGE BETYDNING

Diagram 30 viser den prosentvise fordelingen av sakenes velferdsmessige betydning. Kun de saker der det var et udekket behov for rettshjelp er tatt med, og i det er kun disse sakene vi vurderer i den videre framstillingen.



6.3.1.2 Bagatellmessig velferdsmessig betydning

Bagatellmessige problemer var av mindre betydning for intervjupersonen, men det var likevel greit for vedkommende å få det avklart. De var gjerne knyttet til en situasjon som ikke hadde oppstått, men som med en viss sannsynlighet ville oppstå. Imidlertid var ingen av problemene i denne kategorien av rent hypotetisk karakter. To eksempler:

Én intervjuperson kom fra Afrika, hun hadde bodd i Norge i to år. Hun lurte på om hun mistet sitt opprinnelige statsborgerskap dersom hun søkte om og fikk norsk statsborgerskap. Hun hadde ikke bodd her så lenge, slik at en søknad om norsk statsborgerskap kunne ikke være aktuell før om noen år. Problemet var altså ikke knyttet til en konkret og aktuell situasjon²⁹⁴.

En annen intervjuperson ønsket generell informasjon om rettigheter ved en skilsmisse i forhold til bolig, oppholdstillatelse og lignende. Ut fra den informasjonen intervjupersonen ga, kunne vi ikke se at spørsmålene var aktuelt akkurat på intervjutidspunktet²⁹⁵.

Vi fant svært få saker av bagatellmessig velferdsmessig betydning. Kun 4 av sakene (8 prosent) der det ble avdekket et udekket rettshjelpsbehov, kom i denne kategorien. Dette er et mye lavere tall sammenlignet med både Haugen og Vigerust og Generell 2001²⁹⁶. Her var henholdsvis 18 og 40 prosent av sakene av bagatellmessig velferdsmessig betydning. Dette store avviket kan skyldes det spesielle utvalget i Kvinne 2001. Det kan være at det eksisterte flere problemer av bagatellmessig betydning, men at disse kom i skyggen av de større og mer alvorlige problemene. Den lave andelen bagatellmessige problemer kan også skyldes at noen av kvinnene ikke fikk gjort noe med små problemer på et tidlig tidspunkt, noe som lett kan ha ført til at problemene hopet seg opp og ble større. Dette understreker viktigheten av bedre tilgang på informasjon og veiledning på et tidlig stadium, slik at problemer kan avhjelpest på et tidlig tidspunkt. Det kan også henge sammen med kommunikasjonen mellom intervjupersonen og intervjueren. Større problemer ble muligens forstått lettere av intervjueren, noe som kan ha ført til at bagatellmessige problemer har blitt utelatt.

²⁹⁴ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 39, rettslig problem nr. 2.

²⁹⁵ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 37.

²⁹⁶ Se punkt 4.2.4.2: Liten velferdsmessig betydning og Haugen og Vigerust punkt 10.3.2: Bagateller.

6.3.1.3 Alminnelig velferdsmessig betydning

I denne kategorien registrerte vi problemer som var av en viss betydning for intervjupersonen å få avklart. I grensedragningen mot de bagatellmessige problemene var det viktig hvor aktuell og nær i tid saken var. Dersom saken hadde nær sammenheng med en aktuell situasjon/konflikt som intervjupersonen ønsket avklart, ble den registrert som en sak av alminnelig velferdsmessig betydning. Spørsmål knyttet til mulighet for kommunal bolig ble oftest registrert i denne kategorien dersom intervjupersonen opplevde sin nåværende bosituasjon som vanskelig. Vedkommende hadde altså allerede en bolig, men var av ulike grunner ikke fornøyd med den²⁹⁷. Andre eksempler på saker som ble registrert i denne kategorien var søknad om å få dekket utgifter til medisiner av trygden, og diverse vedlikeholds krav fra leietaker mot utleier. To eksempler:

En intervjuperson hadde en del problemer med helsen: hun led av astma og allergi, hadde høyt blodtrykk, var deprimert og trengte antidepressiva. Datteren på 16 år hadde også astma og var avhengig av medisiner. Dette medførte store utgifter til medisiner, og hun lurte på om hun kunne få dekket noe av dette fra trygden. Hennes økonomiske situasjon gjorde det svært vanskelig for henne å dekke disse utgiftene selv. Hun hadde til sammen 60.000 kroner i inntekt per år og var enslig forsørger for to barn²⁹⁸.

En annen intervjuperson leide en kommunal leilighet, og kjøkkenet var i svært dårlig stand. Overskapene var svært gamle og var dårlig festet til veggen, hun var redd de skulle falle ned. Hun hadde forsøkt å snakke med kommunen om dette, men hadde ikke fått noe hjelp. Hun ønsket hjelp av Juss-Buss, som kunne vurdere hvilke rettigheter hun hadde overfor utleieren og eventuelt bistå med å framsette et krav²⁹⁹.

Også spørsmål om rett til ytelser fra det offentlige som det ikke var søkt om, ble i mange tilfeller registrert i denne kategorien. Spørsmålene var da knyttet til en situasjon som for intervjupersonen var vanskelig, og det gjaldt ytelser som var av stor økonomisk og praktisk viktighet for vedkommende. Et eksempel:

Intervjupersonen hadde 8 barn, og hun hadde ikke tilstrekkelig med midler til å få betalt diverse regninger, og hadde problemer med å få dekket utgiftene til det daglige husholdet. Hun lurte på om hun kunne få stønad fra sosialkontoret. Hun hadde ikke søkt, men opplevde situasjonen som vanskelig. Denne saken ligger kanskje i grenseland mellom alminnelig og stor velferdsmessig betydning. Vi la avgjørende vekt på at det ennå ikke var søkt om ytelsen³⁰⁰.

Hele 36 av de 49 sakene (74 prosent) med et udekket rettshjelpsbehov var av alminnelig velferdsmessig betydning. Dette er et høyere tall enn både i Generell 2001 og i Haugen og

²⁹⁷ Til illustrasjon se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 7, rettslig problem nr. 3 og intervjuperson nr. 18, rettslig problem nr. 3 og intervjuperson nr. 24, rettslig problem nr. 1.

²⁹⁸ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 6, rettslig problem nr. 2 og 3.

²⁹⁹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 23, rettslig problem nr.1.

³⁰⁰ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 14.

Vigerust, hvor det ble registrert henholdsvis 50 og 65 prosent i denne kategorien³⁰¹. Det er vanskelig å si hva dette store avviket skyldes, men vi har forsøkt å gi noen forklarende kommentarer under forrige punkt (om bagatellmessig velferdsmessig betydning).

6.3.1.4 Stor velferdsmessig betydning

Grensedragningen mot problemer av stor velferdsmessig betydning ligger i om det er tale om grunnleggende behov for intervjupersonen. Med dette mener vi rett til bolig dersom man er bostedsløs, rettigheter i en arbeidskonflikt etter oppsigelse eller avskjed, stønad til livsopphold dersom man ikke har andre muligheter til å dekke nødvendige utgifter, manglende utbetaling av trygdeytelser til livsopphold, familiejenforening med nære familiemedlemmer som barn og ektefelle etc. Også sakene om rasisme og diskriminering er registrert som saker av stor velferdsmessig betydning, da inntrykket vårt var at intervjupersonene i alle disse sakene opplevde problemet som en stor følelsesmessig belastning. To eksempler på saker av stor velferdsmessig betydning:

Én intervjuperson hadde et vanskelig forhold til svigerfamilien sin, de nektet henne å bevege seg fritt, hun fikk blant annet ikke lov av dem å reise til Tyskland for å besøke familien sin. Også på andre områder bestemte de over henne. Hun lurte på om hun hadde krav på oppholdstillatelse i Norge etter en eventuell skilsmisse. Hun hadde ennå ikke søkt om skilsmisse, da hun var veldig redd for mannens og svigerfamiliens reaksjon. Problemet var likevel knyttet til en aktuell situasjon som hun opplevde som svært vanskelig, og det ble derfor registrert som et problem av stor velferdsmessig betydning³⁰².

En annen intervjuperson hadde tre mindreårige barn, men et av dem var igjen i hjemlandet. Hun hadde søkt om familiejenforening med barnet, men det var ikke fattet noe vedtak i saken. Moren til intervjupersonen, som passet barnet i hjemlandet, var blitt syk og hadde vanskeligheter med å ta godt vare på barnet. Intervjupersonen trengte hjelp til å skrive eventuelle tillegg til søknaden og/eller klage på lang saksbehandlingstid.

I Kvinne 2001 ble i alt 9 av sakene (18 prosent) som representerte et udekket behov for rettshjelp registrert i kategorien "stor velferdsmessig betydning". Tallet var omtrent likt i Haugen og Vigerust. Antall saker i denne kategorien var relativt mye lavere i Generell 2001, kun 8 prosent³⁰³. Her pekes det på at belastningsnivået til normalbefolkningen har sunket de siste 10 årene. Dette kan henge sammen med visse forandringer i samfunnet, blant annet var det flere arbeidsledige på begynnelsen av 90-tallet, den personlige økonomien var dårligere og flere mottok sosialhjelp. På mange måter kan det sies at utvalget, på disse punktene, har sterkere likhetstrekk med beskrivelsen av normalbefolkningen for 10 år siden. Utvalget vårt hadde svak økonomi, mange mottok trygd eller sosialhjelp og få var i arbeid.

6.3.1.5 Oppsummering

Det er en nokså stor variasjon mellom de tre undersøkelsene hva gjelder fordelingen av sakenes velferdsmessige betydning. Kvinne 2001 skiller seg ut i den retning at det relativt sett er færre

³⁰¹ Se punkt 4.2.4.3: Alminnelig velferdsmessig betydning, og Haugen og Vigerust punkt 10.3.3: Alminnelig velferdsmessig betydning.

³⁰² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 38, rettslig problem nr. 1.

³⁰³ Se punkt 4.2.4.4: Stor velferdsmessig betydning og Haugen og Vigerust punkt 10.3.4: Alvorlig velferdsmessig betydning.

saker av bagatellmessig velferdsmessig betydning og flere i midtkategorien og de med størst belastning.

Forskjellene kan til en viss grad ha sammenheng med variasjoner i registreringspraksis. Den skjønnsmessige vurderingen kan ha blitt gjort på ulike måter. Likevel understreker disse resultatene den nokså markante forskjellen i belastningsnivå mellom normalbefolkningen og de førstegenerasjons innvandrerkvinnene vi intervjuet.

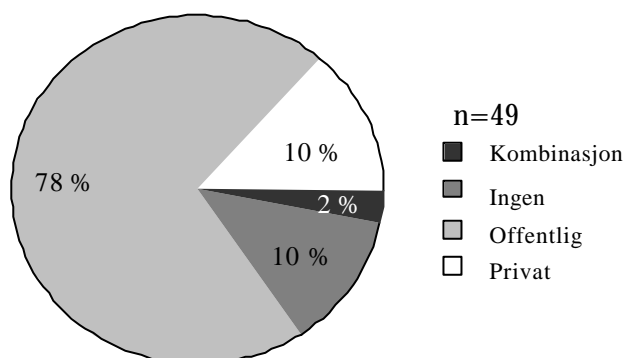
6.3.2 Motparter

Hvem som var motparter i de forskjellige sakene kan være med på å belyse noe av årsaken til hvorfor problemet oppsto. Dersom det viser seg at en type motpart opptrer hyppigere i konflikter enn andre, kan det være grunn til å se nærmere på om noe ved denne motpartens fremtreden kan virke som en problemopptrappende faktor. Videre kan en analyse av hvem som er motparter tydeliggjøre styrkeforholdet mellom partene. Dersom man har en motpart som er sterkere ressursmessig hva gjelder for eksempel økonomi, utdanning etc, er det mindre sjanse for at man vinner fram ovenfor motparten³⁰⁴.

Med motpart forstår vi den/de som intervjupersonen kunne rette et krav mot, henvende seg til eller gå i dialog med for å utnytte, avklare, avverge eller oppnå en juridisk posisjon. Kvinnene i vårt utvalg ble ikke bedt om å konkretisere hvem som ville være motpart i de enkelte sakene. Ikke alle var klar over at situasjonene de befant seg i var å regne som juridiske problemer. Det var intervjuerens oppgave å notere alle typer problemer slik at vi senere kunne foreta vurderingen av om det var et juridisk problem, og hvem som eventuelt var motpart i saken. Vi har benyttet samme metode ved registrering av motparter som i både Haugen og Vigerust og i Generell 2001³⁰⁵.

DIAGRAM 32: MOTPARTER

I problemene som vårt utvalg hadde var det private motparter i 5 av sakene (10 prosent). Disse dreide seg hovedsakelig om forhold mellom ektefeller, eller om mangelskrav i husleieforhold. Også et pengekravsrettslig problem hadde privat motpart. I hele 38 av sakene (78 prosent) var det offentlig motpart. Det gjaldt da søknader om forskjellige



ytelser eller innvilgelser, eller klage på vedtak vedrørende dette. De mest vanlige motpartene var sosialkontor, trygdekontor og Utlendingsdirektoratet. Samlet sett var det 40 offentligrettslige problemer i utvalget (rundt 80 prosent), som både inkluderer saker der det offentlige var motpart og der en offentlig instans kunne ha gitt ønsket informasjon. Dette viser at det

³⁰⁴ Se Rettshjelp og samfunnsstruktur, kapittel 1: Innledning: behov for og nytte av rettshjelp.

³⁰⁵ Punkt 4.2.6.1: Motpart, og Haugen og Vigerust punkt 10.4.1: Interessekonflikter.

offentlige, som motpart eller informasjonsgiver, spiller en større eller mindre rolle for de fleste av kvinnene i utvalget. Den store andelen av ubesvarte spørsmål kan tyde på at informasjon fra det offentlige oppfattes som lite tilgjengelig for mange av kvinnene. Dette er uheldig, da en bedret tilgang på informasjon på et tidlig tidspunkt kunne vært av stor betydning for å få avhjulpet problemene.

I fem av sakene (10 prosent) ble det ikke registrert noen motpart for problemet. Dette skyldtes at problemet foreløpig var mindre aktuelt for intervjupersonen. Et av problemene gjaldt spørsmålet om intervjupersonen mistet sitt opprinnelige statsborgerskap dersom hun fikk norsk statsborgerskap. Dette ville imidlertid ikke kunne være aktuelt nå, fordi intervjupersonen hadde nokså kort botid i Norge, og ville derfor ikke oppfylle kravet om tilstrekkelig botid før etter noen år³⁰⁶. Denne problemstillingen så vi på som så fjerntliggende at vi ikke kunne si at problemet hadde noen motpart. Et annet eksempel er en sak der intervjupersonen bare ville ha generell informasjon om innvandrerkvinnens rettigheter. Dette ble også registrert som et problem uten motpart da vi ikke kunne se at det var overveiende sannsynlig at intervjupersonen ville komme i en aktuell kravssituasjon³⁰⁷.

Totalt fant vi motparter i nærmere 90 prosent av problemene³⁰⁸. I Generell 2001 ble det registrert motparter for cirka 70 prosent av problemene, og i Haugen og Vigerust lå prosentantallet på 46 prosent. Også i Generell 2001 er det en stor andel offentlige motparter, men ikke på langt nær så mange som i vårt utvalg³⁰⁹. Mens andelen offentlige motparter i Generell 2001 var 27 prosent, er det tilsvarende tallet for Kvinne 2001 i underkant av 80 prosent. I Haugen og Vigerust var tendensen at de fleste motpartene var private personer eller organisasjoner. Her hadde bare cirka 15 prosent av problemene et kommunalt eller statlig organ som motpart. Årsakene til at vårt utvalg var i langt flere konflikter med offentlige motparter kan ligge i at utvalget i Kvinne 2001 besto av langt flere sosial- og trygdemottakere enn i de to øvrige undersøkelsene³¹⁰. Mange av intervjupersonene var altså konstant i en motpartssituasjon med en offentlig instans.

6.3.3 Sakenes holdbarhet

Behovet for å få rettslig bistand i saker kan være stort, uavhengig av om det er rettslig grunnlag for det eventuelle kravet eller ikke. Å få generell informasjon om at man ikke har krav på en ytelse kan være av stor verdi. På den annen side, dersom det er rettslig grunnlag for et krav, kan mangel på rettshjelp føre til at probleminnehaveren lider rettstap. Det er derfor viktig å vurdere en saks holdbarhet for å kunne vurdere risikoen for rettstap. Dersom den er høy, er viktigheten av å få avhjulpet det udekkede rettshjelpsbehovet desto større.

Grunnet kapasitetsproblemer har vi ikke kunnet følge opp sakene i ettertid. I mange av sakene mangler vi derfor informasjon om utfallet. Vi vet ikke om klienten satte frem et krav, og om de eventuelt nådde fram med dette. For å kunne si noe om risikoen for å lide rettstap har vi derfor i

³⁰⁶ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 39, rettslig problem nr. 2.

³⁰⁷ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 39, rettslig problem nr. 1.

³⁰⁸ En av sakene har blitt registrert med en kombinasjon av motparter. Vi refererer her til et boligrettslig problem hvor motparten delvis drev kommersielt som privat aktør, men var underlagt kommunale retningslinjer for sin drift, se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 23, rettslig problem nr. 1.

³⁰⁹ Se punkt 4.2.6.1: Motpart.

³¹⁰ Se punkt 6.2.2.2: Sosialrett og 6.2.2.3: Trygderett.

stedet vurdert sakenes holdbarhet, nærmere bestemt holdbarheten av klientens påstander og krav overfor motparter. Dette kan gi et bilde av hvorvidt det var noe å hente i sakene eller om det dreide seg om krav uten rettslig grunnlag.

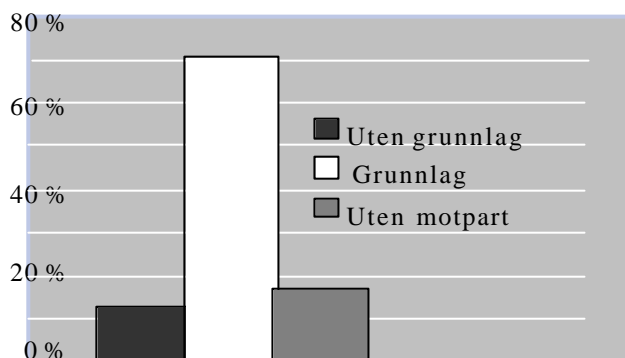
Vi har valgt å bruke samme kategorisering som i Haugen og Vigerust og i Generell 2001³¹¹. I saker der det enten ikke fantes rettslig grunnlag for kravet, eller det fantes grunnlag, men det var åpenbart at klienten ikke ville nå fram, ble saken registrert i kategorien "uten grunnlag". Dersom det fantes rettslig grunnlag for å løse problemet, og det var en viss mulighet for å nå fram med kravet, registrerte vi saken under kategorien "grunnlag". Vi krevde ikke en stor grad av sannsynlighet. Vi tok heller ikke hensyn til hvilken bistand som Juss-Buss eventuelt hadde gitt i saken. De sakene der intervjupersonen ikke var i en konkret situasjon med en motpart involvert, men hvor det var en viss sannsynlighet for at dette ville skje, ble også vurdert i forhold til sakens holdbarhet. Dette har sammenheng med det motpartsbegrepet vi legger til grunn, se punkt 6.3.2.

Etter våre vurderinger var det rettslig grunnlag for det aktuelle kravet i overkant av 70 prosent av problemene som representerte et udekket rettshjelpsbehov, se diagram 33 under³¹². I disse sakene var det en risiko for at intervjupersonen kunne lide rettstap ved at hun hadde juridiske rettigheter som det var fare for at hun ikke fikk utnyttet. Dette gjaldt både overfor private og offentlige motparter. De aller fleste av motpartene var imidlertid offentlige, se diagram 32 over.

DIAGRAM 33: SAKENES HOLDBARHET

n=47

Dette er et nokså mye høyere tall enn det som ble avdekket i Generell 2001. Her var det antatt fare for rettstap i langt færre saker, nærmere bestemt i 49 prosent av sakene. I Haugen og Vigerust ble en tredjedel av sakene registrert i denne kategorien. Disse store forskjellene kan blant annet ha sammenheng med ulike registreringspraksis. Det skulle foretas en skjønnsmessig vurdering av



hvorvidt det forelå en viss sannsynlighet for å nå fram med kravene. Denne vurderingen kan ha blitt gjort noe ulikt fra undersøkelse til undersøkelse. En del av sakene i vårt utvalg var problemer som forutsatte en skjønnsmessig vurdering. I mange tilfeller var det vanskelig å si om utfallet av skjønnnet ville gå i kvinnes favør. Selv med denne mulige feilkilden kan vi ikke utelukke at tallene faktisk reflekterer realiteter.

Mange av sakene gjaldt krav om ytelser fra det offentlige, og i mange tilfeller kunne utfallet av sakene være avhengig av kommunens økonomi. Dette gjelder for eksempel saker om kommunal bolig og stønad til livsopphold. Slike velferdsmessige ytelser må imidlertid holde en viss "minstestandard"³¹³. Det er derfor mulig at det foreligger en viss overrapportering av saker med

³¹¹ Se punkt 4.2.6.2: Holdbarhet overfor motpart og Haugen og Vigerust punkt 10.4.3: Grunnlag for å rette krav overfor motpart.

³¹² I to av sakene var det ikke mulig å vurdere kravets holdbarhet, pga. utilstrekkelig informasjon om saken.

³¹³ Se blant annet Fusadommen, Rettstidende 1990 s. 874. Saken gjaldt gyldigheten av et kommunalt forvaltningsvedtak der en sterkt funksjonshemmet kvinne fikk hjemmehjelpen og hjemmesykepleien vesentlig

fare for rettstap. Sammenlignet med de andre undersøkelsene er det imidlertid tydelig at utvalget er i en større risikosituasjon i forhold til å ikke få utnyttet sine juridiske posisjoner.

6.4 Fordeling av rettshjelpsbehovet etter sosial bakgrunn

6.4.1 Innledning

Intervjupersonene var et utvalg sammensatt av kvinner hvis livssituasjon varierte mye. Mange forhold kan ha spilt en rolle for hvilket udekket rettshjelpsbehov kvinnene hadde på intervjuetidspunktet. Deres sosiale bakgrunn varierte. Kulturell og religiøs bakgrunn fra deres opprinnelsesland vil kunne være av stor betydning for deres udekkede rettshjelpsbehov. Videre kan kvinnes oppvekst og personlige egenskaper også være viktig i denne sammenheng. Slikt er imidlertid vanskelig å måle og dokumentere, og vi har ikke inkludert et slikt perspektiv i analysen. En undersøkelse som omfattet også disse forhold ville kreve mer omfattende og dyperegående intervjuer med kvinnene. Mer objektive forhold, som opprinnelsesland, botid i Norge, alder, utdanning, inntekt og sivilstand har vi opplysninger om fra intervjuene med kvinnene, og vi kan dermed analysere og knytte kommentarer til disse faktorene. Under dette punktet vil vi undersøke hvilken betydning kvinnes sosiale bakgrunn kan ha hatt for det udekkede rettshjelpsbehovet til intervjupersonene.

Utvalget i denne sammenheng består av de 28 kvinnene som hadde et udekket rettshjelpsbehov. Dette medfører at de enkelte gruppene vi skal se på er nokså små, noe som kan gjøre tallene mindre pålitelige som grunnlag for hypoteser. Vi mener likevel at de i en viss grad gir uttrykk for tendenser. Noen av gruppene er imidlertid så små at vi i hovedsak ser bort fra dem i fremstillingen.

Under hvert punkt vil vi først ta for oss hvor mange kvinner som hadde et udekket rettshjelpsbehov og hvor mange som falt utenfor denne kategorien, og vi vil forsøke å se om den sosiale bakgrunnen til kvinnene kan ha hatt noe å si for denne fordelingen. Det er imidlertid ikke bare denne fordelingen som kan være beskrivende i denne sammenheng. Også hvilken belastning problemene medførte kan være beskrivende. Sentralt i denne vurderingen var hvilken velferdsmessig betydning problemene hadde, se mer om dette i punkt 6.3.1. For å kunne si noe om den problembelastning problemene utgjorde har vi brukt en utregningsmodell, der problemer av liten velferdsmessig betydning ga ett poeng, de av middels velferdsmessig betydning ga to poeng, og de av stor velferdsmessig betydning ga fem poeng³¹⁴.

Videre vil vi, der det er hensiktsmessig, vurdere problemfordelingen og sakenes rettslige karakter opp mot det udekkede rettshjelpsbehovet. Vi vil forsøke å se om det er noen tendenser i fordelingen av antall saker og sakstyper i forhold til hvilken verdensdel kvinnene kom fra, deres botid i Norge, sivilstand, alder, utdanning og økonomisk situasjon.

reduert på bakgrunn av innsparingshensyn i kommunen. Høyesterett uttalte at de aktuelle lovbestemmelsene i lov om sosial omsorg og kommunehelsesloven var rettighetsbestemmelser, men med et nokså ubestemt innhold. Kommunene hadde en stor grad av fritt skjønn når det gjaldt tilbudet etter de aktuelle bestemmelsene, men det kunne stilles krav til en viss minstestandard på disse kommunale ytelsene. Hvordan minstekravet til ytelsene skulle bestemmes, gikk retten ikke nærmere inn på.

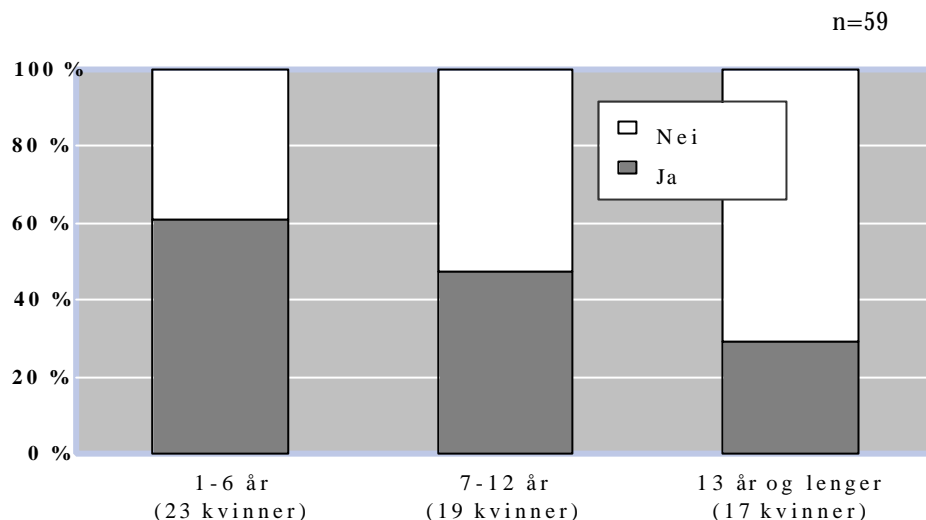
³¹⁴ Samme utregningsmodell brukes i Generell 2001. Se punkt 4.1.2.3: Problemopphopning og problembelastning, for forklaring og begrunnelse.

6.4.2 Fordeling etter sosial bakgrunn

6.4.2.1 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av botid i Norge?

Det var en helt tydelig tendens at rettshjelpsbehovet ble mindre jo lengre intervjupersonen hadde bodd i Norge, se diagram 34. Over 60 prosent av kvinnene som hadde bodd i Norge mellom 1 – 6 år hadde et udekket rettshjelpsbehov. Tilsvarende tall i gruppen med lengst botid var på bare 25 prosent.

DIAGRAM 34: RETTSHJELPSBEHOV ETTER BOTID I NORGE



Kvinnene med botid mellom 1 til 12 år var også sterkest representert i gruppen med middels og stor problembelastning³¹⁵. Av de 28 kvinnene som hadde et udekket rettshjelpsbehov var det kun 2 av de med botid på 13 år eller mer som hadde stor problembelastning. På den andre side hadde hele 12 av kvinnene med botid på mellom 1 til 12 år stor problembelastning.

En av intervjupersonene hadde bodd i Norge i 6 år. Hun hadde tre juridiske problemer og stor problembelastning. Ett av dem var av alminnelig velferdsmessig betydning og dreide seg om vilkår for rett til kommunal bolig. Hun var skilt og hadde ingen inntekt og hadde problemer med å betale husleien. Problem nummer to var også av alminnelig velferdsmessig betydning, det dreide seg om et trygderettslig spørsmål. Hennes mindreårige datter led av en sykdom som medførte store utgifter til medisiner, noe hun hadde behov for å få dekket av trygden. Det siste problemet var av stor velferdsmessig betydning. Intervjupersonen trengte hjelp i saken med familiegjenforening med mannen og søsteren³¹⁶.

En annen av intervjupersonene hadde bodd i Norge i 2 år. Hun hadde ett juridisk problem som ga henne en stor problembelastning. Hun var asylsøker, og hadde fått midlertidig arbeidstillatelse. Hun var høyskoleutdannet fra hjemlandet, men fikk ikke arbeid, fordi hun ikke hadde noe personnummer. Hun lurte på hvordan hun skulle gå fram for å få dette³¹⁷.

³¹⁵ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 81: Problembelastning etter botid i Norge.

³¹⁶ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 24.

³¹⁷ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 48.

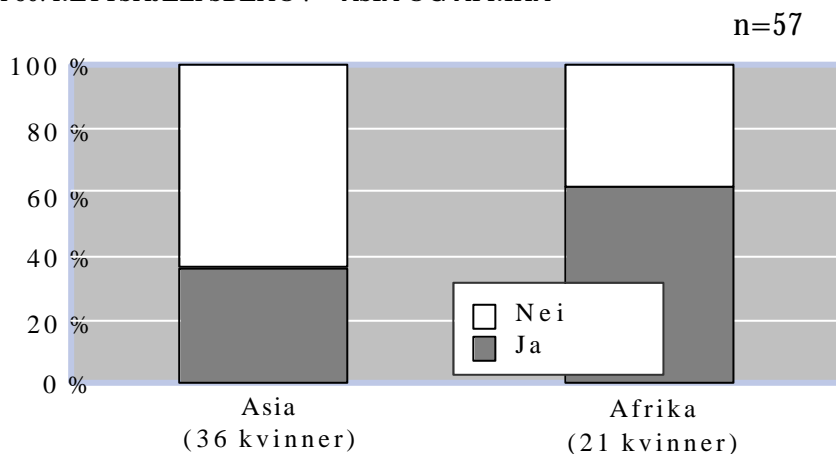
Det relativt store rettshjelpsbehovet og problembelastningen de første boårene er naturlig. I denne perioden hersker det gjerne store språklige problemer, noe som lett resulterer i informasjonssvikt. Norsk kan være et lite lettfattelig språk for mange utlendinger. Slik er det nok også for vårt utvalg, da det norske språket har svært liten likhet med deres morsmål. I voksen alder kan det ofte også være tungt å lære seg et fremmedspråk. Botidens lengde kan virke som den gir en indikasjon på graden av integrasjon i det norske samfunnet.

Sammenhengen mellom botid og rettshjelpsbehov er også i overensstemmelse med de erfaringer "Fremmedarbeidergruppa" på Juss-Buss gjorde seg på 70-tallet, etter et og et halvt års erfaring med denne gruppen. I en artikkel om denne erfaringen beskrives de barrierer eller hindringer som er til stede og som forhindrer at de juridiske problemene ikke avhjelpes³¹⁸. I denne artikkelen sies det blant annet at " (...) fremmedarbeiderne på avgjørende punkter står uintegret i norsk samfunnsstruktur, med meget mangelfulle kanaler for formidling av rettsinformasjon, formidling av sine egne rettslige problemer osv". De problemer som ble avdekket kunne da, på grunn av de eksisterende barrierene, være bare toppen av isfjellet. Når det gjelder første generasjons innvandrere fikk vi altså mye av det samme inntrykket i 2001 som i 1975.

6.4.2.2 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av opprinnelsesland?³¹⁹

Opprinnelig kom intervjupersonene fra fire forskjellige verdensdeler³²⁰. Bare to kvinner var fra henholdsvis Europa eller Sør-Amerika. Disse utgjorde en så liten del av utvalget i denne sammenheng at vi velger å se bort fra disse to kvinnene under dette punktet. Resten av utvalget som har et udekket rettshjelpsbehov var fra enten Afrika eller Asia. Blant de afrikanske kvinnene var det et flertall som hadde et udekket behov for rettshjelp, se diagram 35. I gruppen med asiatiske kvinner var det imidlertid omvendt, der var det flest uten behov for rettshjelp.

DIAGRAM 35: RETTSHJELPSBEHOV – ASIA OG AFRIKA



Antallet kvinner fra de to verdensdelene som har et udekket rettshjelpsbehov var likt. Når det gjelder fordelingen av antall problemer var det imidlertid noen forskjeller. Kvinnene fra Asia

³¹⁸ Rettshjelp og samfunnsstruktur, se artikkel: "Rettshjelp til fremmedarbeidere i Norge" av Edvardsen, Einung, Svennby, Aakvaag.

³¹⁹ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 82: Problemfordeling etter verdensdel, og tabell 83: Problembelastning etter verdensdel.

³²⁰ Se punkt 5.3.1: Fødeland.

hadde i snitt 1,6 problemer per kvinne, mens de afrikanske hadde i snitt to problemer hver. De afrikanske kvinnene hadde altså en noe høyere problemfrekvens enn de asiatiske.

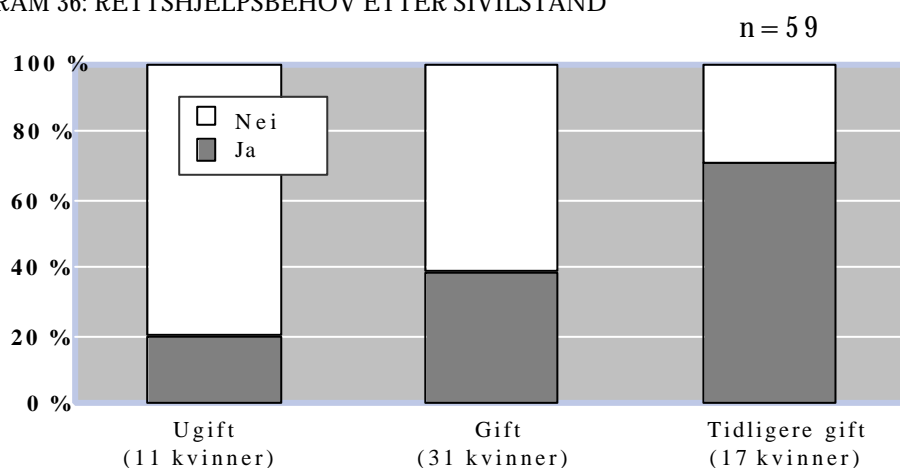
Både de afrikanske og de asiatiske kvinnene hadde en stor del problemer av middels eller stor problembelastning, men de afrikanske kvinnene fremsto likevel som den gruppen som var mest tynget av problemer. Blant de afrikanske kvinnene hadde i overkant av 45 prosent stor problembelastning, mens bare rundt 15 prosent av de asiatiske hadde stor problembelastning. Det kan virke som om omfanget av det udekkede rettshjelpsbehovet har sammenheng med botiden i Norge. I vårt utvalg hadde som nevnt kvinnene fra Afrika kortest botid i Norge. I snitt hadde de afrikanske kvinnene bodd i Norge i 6,5 år, mens de asiatiske kvinnene hadde en gjennomsnittlig botid på 9 år. Nærmere 60 prosent av de afrikanske kvinnene hadde kun vært i Norge mellom et og tre år. Bare cirka 40 prosent av de asiatiske kvinnene var i tilsvarende situasjon. Forskjellen i botid er med på å forklare hvorfor de afrikanske kvinnene gjennomgående hadde større udekket rettshjelpsbehov, problemfrekvens og problembelastning enn de asiatiske.

Videre kan denne forskjellen mellom de afrikanske og asiatiske kvinnene muligens forklares med deres utlendingsrettslige bakgrunn. Vi har ikke informasjon om kvinnes grunnlag for opphold i Norge. Vi vet imidlertid at de mange av de afrikanske kvinnene kom fra Somalia, et krigsherjet land som det kommer mange asylsøkere fra. Blant de asiatiske kvinnene derimot, var pakistanerne i flertall, og erfaringsvis vet vi at disse kommer til Norge på andre grunnlag, som familiegjenforening. Vi har altså grunn til å anta at de afrikanske kvinnene i større grad hadde flyktningbakgrunn, noe som kan være med på forklare at de har større problembelastning. Mange asylsøkere har opplevd store vanskeligheter i hjemlandet, og vil kanskje også oppleve større problemer med integrasjon og mulighet til å ivareta sine egne interesser når de kommer til Norge, som igjen påvirker deres udekkede behov for rettshjelp.

6.4.2.3 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av sivilstand?

Utvalget besto av både gifte, ugifte, og tidligere gifte kvinner. Gruppen med tidligere gifte kvinner besto av 12 skilte, tre separerte kvinner og to enker.

DIAGRAM 36: RETTSHJELPSBEHOV ETTER SIVILSTAND



Det går tydelig fram at det udekkede rettshjelpsbehovet var størst blant de tidligere gifte kvinnene, se diagram 36 over. I denne gruppen hadde hele 12 av 17 et udekket behov for rettshjelp. De tidligere gifte kvinnene hadde også både flere problemer og større problembelastning enn de øvrige gruppene i utvalget³²¹. Denne observasjonen er ikke overraskende. Det er veldig ofte tyngre økonomisk å være enslig, og utgifter til husholdningen blir større. Som enslig, og ofte alene med forsørgerbyrden, er disse kvinnene gjerne mer bevisst sine juridiske problemer, og forsøker å ta ansvar for sin egen situasjon. På den annen side vil en gift kvinne muligens ha vanskeligere for å ta opp eksempelvis økonomiske problemer med en rettshjelper, da det kan gå ut over familiens og ektemannens ære og stolthet.

De ugifte kvinnene hadde en relativt lav andel problemer³²². De aller fleste av disse var unge kvinner som ennå bodde hjemme hos sine foreldre og ble forsørget av dem. Gjennomgående for disse jentene var at de var misfornøyd med dårlig plass hjemme, misfornøyd med for mye barnepass eller ønsket å spe på med en ekstra jobb for å få en litt romsligere økonomi. Objektivt sett var det altså snakk om mindre alvorlige problemer.

Det er interessant å se at de tidligere gifte kvinnene hadde svært mange flere sosialrettslige og trygderettslige problemer enn de gifte kvinnene. Blant de gifte kvinnene fant vi kun to slike problemer, mens vi blant de tidligere gifte kvinnene avdekket hele 14 sosial- og trygderettslige problemer³²³. Dette kan ha sammenheng med at de tidligere gifte kvinnene i større grad enn de gifte hadde ønske om å ta opp økonomiske problemer. På den annen side kan det å være enslig kvinne, ofte med stor forsørgerbyrde, føre til en stor økonomisk belastning. Følgelig kan de i langt større grad bli avhengige av støtte fra sosial- eller trygdevesenet, mens de gifte kvinnene i mange tilfeller ble forsørget av sin mann og trengte ikke slik støtte.

En av de skilte intervjupersonene hadde syv juridiske problemer, hvorav to var trygderettslige og ett var sosialrettslig. Hun var uten utdanning og jobb og forsørget tre barn. For det første trengte hun hjelp til å søke om kommunal bolig, da hennes nåværende bolig var for liten for henne og de tre barna. Hun hadde fått tilbud om 250.000 kroner i boliglån fra kommunen, men dette var ikke tilstrekkelig for å kjøpe noe eget. For det andre ønsket hun hjelp med å få utbetalt trygden sin, som hadde uteblitt i to måneder. Hun var også plaget av en del helseproblemer som medførte nokså store utgifter til medisiner. I denne forbindelse lurte hun på om hun kunne få dekket disse utgiftene av trygden³²⁴.

Tre av de fire boligrettslige sakene ble tatt opp av kvinner som var skilt. Som skilt og ofte enslig forsørgende, med svak økonomi, er det vanskelig å ha råd til en leilighet som oppfyller deres forventninger til størrelse og standard. Dette kan utløse flere boligrettslige mangelskrav. Vi må her ta et stort forbehold om verdien av dette tallmaterialet da det er svært lite.

En annen av de skilte intervjupersonene hadde to juridiske problemer, hvorav det ene var boligrettslig. Hun bodde i en kommunal leilighet. Standarden på kjøkkenet var svært dårlig, skapene var gamle og

³²¹ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 84: Problemfordeling etter sivilstand, og tabell 85: Problembelastning etter sivilstand.

³²² Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 84: Problemfordeling etter sivilstand.

³²³ For fordeling i råttall se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 86: Sakenes rettslige karakter og intervjupersonens sivilstand.

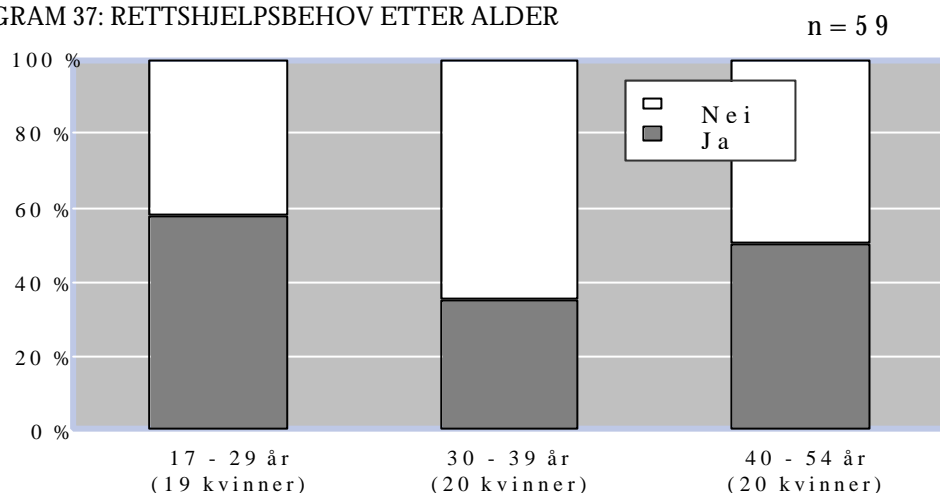
³²⁴ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 7.

*falt nesten ned. Hun hadde forsøkt å snakke med kommunen, men ikke fått noen hjelp. Hun trengte bistand til å vurdere grunnlaget for et eventuelt mangelskrav, og til å rette dette mot utleier*³²⁵.

6.4.2.4 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av alder?

Kvinnene i utvalget var i alderen 17 til 54 år. Inndelt i de ulike aldersgruppene er det nokså få kvinner i hver kategori, men vi ser likevel en tendens mot at de yngre aldersgruppene hadde noen flere kvinner med et udekket behov for rettshjelp enn de eldre. Ut over dette kan vi ikke se at noen av gruppene skilte seg særlig ut, bortsett fra kvinnene i aldersgruppen 30 til 39 år. Ut fra de opplysningene vi har kan vi vanskelig finne årsaker til hvorfor så få kvinner i denne aldersgruppen hadde et udekket rettshjelpsbehov.

DIAGRAM 37: RETTSHJELPSBEHOV ETTER ALDER



Ser vi på hvilken belastning problemene medførte for kvinnene, viser det seg at kun de yngste kvinnene hadde saker som ga liten problembelastning³²⁶. Dette kan kanskje forklares med at de yngre kvinnene i gjennomsnitt hadde færre problemer enn de eldre. Kvinnene over 40 år hadde i gjennomsnitt 2 problemer hver, og de under 40 hadde i gjennomsnitt 1,6 problemer. Opphopningen av problemer var størst i aldersgruppen 40 til 44 år, og disse kvinnene var de som hadde flest saker som medførte stor problembelastning³²⁷.

De utlendingsrettslige problemene var relativt jevnt fordelt i alle de ulike aldersgruppene. Sosialrettslige problemer var også nokså jevnt fordelt i forhold til alder. Trygderettslige problemer derimot var hyppigst forekommende blant de eldste av kvinnene i utvalget, det vil si de i alderen fra 40 til 54 år³²⁸. En del av disse sakene dreide seg om støtte til ulike medisiner og hjelpemidler for bedret funksjonsevne. Generelt rammer helseplager de eldre i større grad enn de yngre i samfunnet, og det er da heller ikke overraskende at det ble avdekket flest trygderettslige problemer blant de eldste i utvalget.

³²⁵ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 23.

³²⁶ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 87: Problembelastning etter alder. Med ”de yngste kvinnene” menes her kvinnene under 29 år.

³²⁷ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 88: Problemfordeling etter alder, og tabell 87: Problembelastning etter alder.

³²⁸ Se vedlegg 11: Tabellsamling, tabell 89: Sakenes rettslige karakter og intervjupersonens alder.

En av intervjupersonene var 43 år. Hun hadde tre trygderettslige problemer. For det første hadde hun en del ryggproblemer som gjorde at hun hadde behov for en spesialtilpasset stol, og hun lurte på om hun kunne få dekket dette av trygden. Videre trengte hun hjelp i forbindelse med søknad om uføretrygd. På grunn av problemer med ryggen, hodepine og nerveproblemer opplevde hun det som svært vanskelig å vende tilbake til arbeidslivet. Hun hadde også et spørsmål om rett til barnetrygd til ett av hennes fem barn som ennå ikke hadde fylt 18 år³²⁹.

6.4.2.5 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av utdanning?

Vi så en tendens til at det udekkede behovet for rettshjelp minket når utdanningsnivået økte, se diagram 38 under. Dette gjaldt imidlertid ikke for de i utvalget med høyest utdanning. Av søylen til høyre går det fram at halvparten av kvinnene med videregående skole, høyskole og/eller universitetsutdanning hadde et udekket rettshjelpsbehov. Denne gruppen besto av ti kvinner. Av disse var det flest i gruppen med høyskole og universitetsutdanning som trengte rettshjelp. Dette kan gi uttrykk for at høy utdanning ikke nødvendigvis er en garanti for å finne fram i det norske samfunnet. Det kan også være en indikasjon på at de med høyere utdanning var involvert i flere kompliserte livsforhold som kunne være konfliktskapende. Ved å se på hva slags saker de høyest utdannede kvinnene hadde fant vi at dette var saker som skilte seg ut som mer spesielle enn de øvrige i utvalget.

Én av intervjupersonene som var høyskoleutdannet hadde spørsmål om tillatelse til å beholde parabolantenne på balkongen på tross av borettslagets forbud. En annen av intervjupersonene, som også var høyskoleutdannet, hadde spørsmål om hun kunne få gravlegge sine foreldre i Norge, selv om de aldri hadde bodd her. Hun lurte også på om hennes ektemann kunne adoptere hennes datter fra et tidligere ekteskap³³⁰.

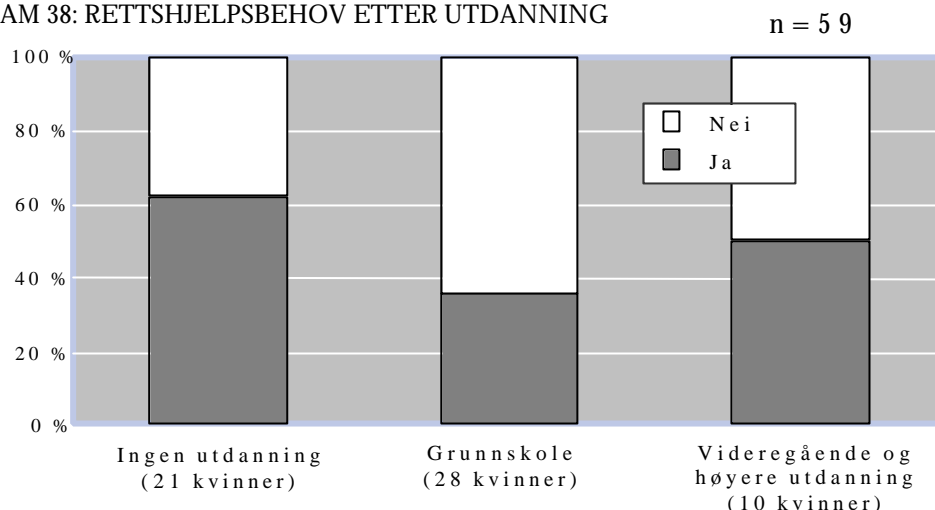
Kvinnene uten utdanning skilte seg ut som den gruppen med det største behovet for rettshjelp³³¹. Disse hadde også en høyere problemfrekvens. Gjennomsnittlig hadde kvinnene uten utdanning 2 problemer hver, mens de som bare hadde grunnskole, hadde 1,4 problemer. Blant de som hadde høyskole/universitetsutdanning var gjennomsnittet på 1,8 problemer per person, og i denne gruppen var det fire kvinner. Videre hadde kvinnene med lav eller ingen utdanning størst problembelastning.

³²⁹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 42.

³³⁰ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr 34, rettslig problem nr. 1 og intervjuperson nr. 45, rettslig problem nr. 2.

³³¹ Se vedlegg 11, tabell 90: Problemfordeling etter utdanning, og tabell 91: Problembelastning og utdanning.

DIAGRAM 38: RETTSHJELPSBEHOV ETTER UTDANNING



Ser vi på fordelingen når det gjelder sakstype, var sosial- og trygderettslige problemer kun å finne i gruppen med lav eller ingen utdanning³³². Med lav utdanning kommer man oftest dårligst ut når det gjelder lønn, og folk i denne gruppen kan derfor i større grad bli avhengig av ytelser fra det offentlige. Den samme tendensen så vi når det gjaldt de utlendingsrettslige problemene. De fleste av disse var å finne i gruppene med lav eller ingen utdanning. En mulig årsak til dette kan være at det er vanskeligere for de med lav utdanning å orientere seg i en uoversiktlig og ofte utilgjengelig utlendingsforvaltning. Med utdanning på et visst nivå har man kanskje noe engelskkunnskaper, og generelt sett bedre evne til å kommunisere og formidle det man ønsker.

En av intervjupersonene uten utdanning hadde to sosialrettslige problemer. Hun var skilt og var enslig forsørger for ett barn. Hun slet med dårlig økonomi, og trengte hjelp til å utrede muligheter for sosialstønning. Videre hadde hun spørsmål om mulighet til å få kommunal bolig som enslig forsørger. Hun hadde søkt tidligere, men da var hun gift. Hun trengte hjelp i søknadsprosessen³³³.

En annen intervjuperson, som heller ikke hadde noen utdanning, hadde alene den daglige omsorgen for sine to barn. Hun var skilt og hadde ingen familie i Norge. Hun ville vite om hun hadde muligheter til å få avlastning, for eksempel leksehjelp til barna eller hjelp til barnepass. Hun visste ikke hvor hun kunne henvende seg for å få hjelp, men ønsket å gjøre noe med situasjonen³³⁴.

6.4.2.6 Påvirkes det udekkede rettshjelpsbehovet av økonomisk situasjon?

Vi vil vurdere utvalgets udekkede rettshjelpsbehov opp mot deres økonomiske situasjon. I denne sammenheng ville nettoinntekten antakelig gi det mest riktige bildet av intervjupersonenes daglige økonomi. Vi innhentet imidlertid kun opplysninger om bruttoinntekt under intervjuene, da det er denne som er del av vurderingstemaet for om man oppfyller vilkårene for fri rettshjelp. Av relevans for intervjupersonenes økonomiske situasjon er også om de har positiv eller negativ formue. Eksempelvis kan nevnes at selv om man står som eier av sin egen bolig, vil nødvendigvis ikke en slik stor brutto formue medføre en god økonomi dersom man har høye

³³² Se vedlegg 11, tabell 89: Sakenes rettslige karakter og intervjupersonens utdanning.

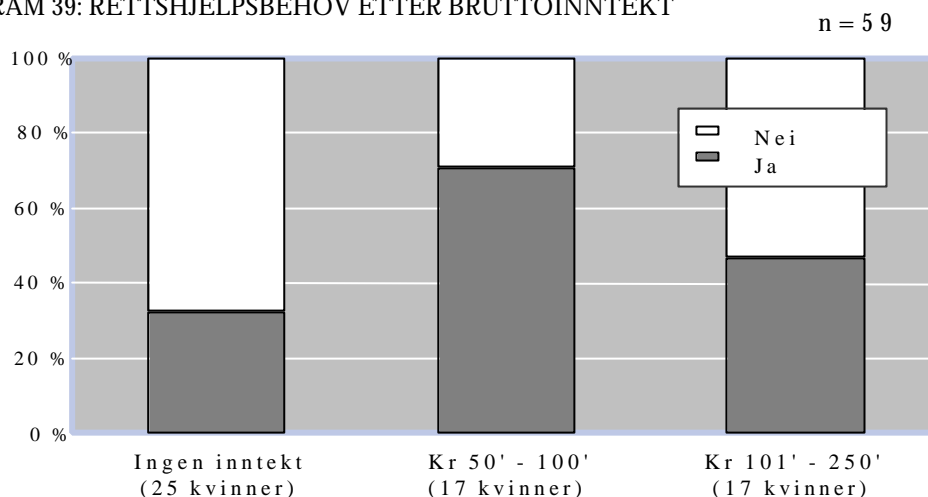
³³³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 18.

³³⁴ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 20.

låneutgifter. Det er imidlertid vanskelig å gi en fremstilling basert på nettoformue og nettoinntekt, da mange av kvinnene i utvalget hadde liten oversikt over inntekt, formue og gjeld. Vi velger derfor å konsentrere oss om intervjupersonenes bruttoinntekt i denne fremstillingen.

Resultatene fra undersøkelsen viser at det udekkede rettshjelpsbehovet var mindre i de høyeste inntektsgruppene, og økte når inntektsnivået sank. Drøye 70 prosent av kvinnene i inntektsgruppen 50.000 til 100.000 kroner hadde et udekket behov for rettshjelp, mens tilsvarende for inntektsgruppen 151.000 til 200.000 kroner var nede i 50 prosent. De to kvinnene med inntekt over 200.000 kroner hadde ikke et udekket rettshjelpsbehov.

DIAGRAM 39: RETTSHJELPSBEHOV ETTER BRUTTOINNTTEKT



Hele 25 av kvinnene hadde ingen inntekt overhodet. Denne gruppen skilte seg ut i forhold til de som er omtalt over. Her var rettshjelpsbehovet lavere enn i noen av de andre inntektsgruppene. Den samme tendensen har også blitt funnet i tidligere undersøkelser. I Haugen og Vigerust hadde gruppen som ble karakterisert som fattig bare halvparten så mange saker som de andre inntektsgruppene³³⁵. Også i Generell 2001 var det tydelig at rettshjelpsbehovet økte når inntekten i utvalget sank, med unntak av dem med aller lavest inntekt³³⁶. Hos dem var rettshjelpsbehovet lavere enn i de andre inntektsgruppene.

Vi vil først knytte noen kommentarer til de kvinnene uten inntekt som ikke hadde et udekket rettshjelpsbehov. Det at kvinnene selv ikke hadde noen inntekt betyr ikke nødvendigvis at de hadde en vanskelig økonomisk situasjon. Nokså mange av kvinnene i denne gruppen var forsørget enten av ektemann eller andre familiemedlemmer. Kvinnenes subjektive oppfatning av sin livssituasjon, herunder økonomi, kan også gi en mulig forklaring på hvorfor denne tilsynelatende økonomisk ressursvake gruppen ikke har et større udekket rettshjelpsbehov. Til tross for at mange av dem var i en husholdning som samlet sett hadde en inntekt som lå langt under gjennomsnittlig inntekt for befolkningen i Oslo³³⁷, oppfattet godt over halvparten av disse likevel sin økonomiske situasjon som bra eller middels bra³³⁸. Til illustrasjon oppfattet en kvinne

³³⁵ Se Haugen og Vigerust, punkt 11.5: Rettshjelpsbehovet betinget av inntekt, punkt 5.2.6: Inntekt, husstander med lavere inntekt enn 90.000 kroner ble ansett som fattige.

³³⁶ Se punkt 4.3.2.5: Økonomisk situasjon, og punkt 4.3.4: Rettshjelpsbehovet hos de mest ressursvake.

³³⁷ Statistisk årbok for Oslo punkt 11.8: Alminnelig inntekt per personlig skatteyter (1998) i Oslo var 211.647 kroner.

³³⁸ Se vedlegg 11, tabell 93: Intervjupersonenes oppfatning av sin økonomiske situasjon.

som var gift, hadde syv barn, og mannen tjente i underkant av 100.000 kroner, sin økonomiske situasjon som god³³⁹. Dette kan henge sammen med at det i innvandrer miljøer kanskje aksepteres et lavere velferdsnivå. Aksepten kan også skyldes uvitenhet om det norske velferdsapparat og eventuelle ytelser man kan ha krav på. På den annen side kan det ha vært vanskelig for noen av kvinnene å åpent innrømme at de hadde en vanskelig økonomi.

Ser vi på den inntektsgruppen som har et størst udekket rettshjelpsbehov, det vil si de som tjente mellom 50.000 og 100.000 kroner, var det mange som oppfattet økonomien sin som vanskelig. En av disse kvinnene hadde ingen barn, mannen hennes tjente 220.000 kroner og hun mente hun hadde en vanskelig økonomisk situasjon³⁴⁰. Videre var det også enkelte blant disse som objektivt sett hadde et udekket behov for rettshjelp, men som av ulike grunner ikke ønsket hjelp. Et eksempel er en kvinne som tok opp tre rettslige problemer, men ikke ønsket hjelp på intervju tidspunktet, da hun var avhengig av mannens vurdering og godkjennelse for at Juss-Buss kunne gå inn i sakene³⁴¹.

Alle de ovennevnte faktorene kan ha vært bestemmende for at få av kvinnene i denne gruppen hadde et udekket behov for rettshjelp. Vi har også sett på de kvinnene uten inntekt som hadde et udekket behov for rettshjelp. Resultatene viser at de juridiske problemene ikke var veldig belastende for dem. Av hele utvalget var det kun i denne gruppen det forekom problemer som ga liten problembelastning. Videre var det svært få av de uten inntekt som hadde stor problembelastning, se diagram 40 under. Det kan være ulike grunner til at disse kvinnene ikke har en større problembelastning. Gruppen av kvinner var nokså sammensatt. To av dem hadde ektefelle med nokså god økonomi, og hadde hans inntekt å støtte seg på. Videre var tre av kvinnene ugift og bodde hjemme hos foreldrene sine eller hos andre slektninger. To av disse bodde i husstander med svært mange som skulle forsørges av foreldrene. Alle oppfattet sin økonomiske situasjon som vanskelig, men det var ikke intervju personene som hadde ansvaret for familiens økonomi. Én kvinne bodde sammen med broren sin uten at de har felles økonomi. De to siste i gruppen var skilt og enslig forsørger.

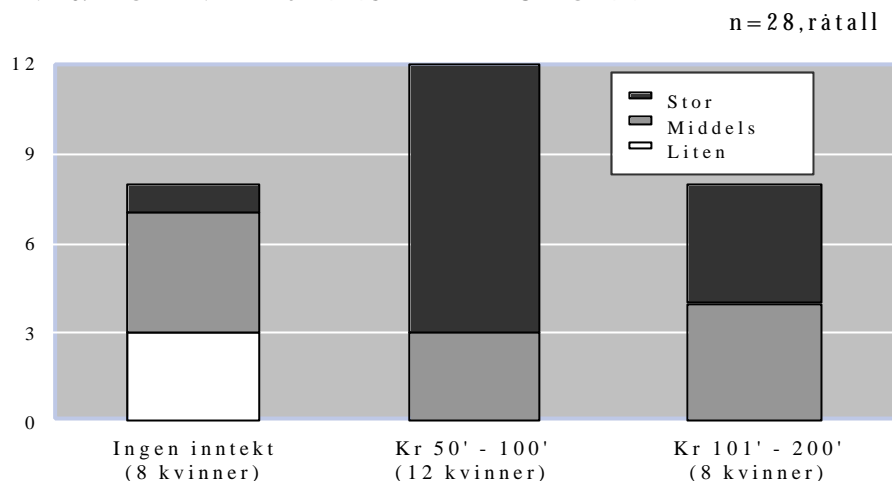
Kvinnene med inntekt mellom 50.000 og 100.000 kroner var sterkt representert i gruppen med stor problembelastning. Hele ni av de tolv kvinnene i denne inntektsgruppen hadde stor problembelastning. Alle disse kvinnene var tidligere gift og alle hadde forsørgerbyrde. I de høyeste inntektsgruppene var problembelastningen middels eller stor. Ingen av disse kvinnene var representert i gruppen med liten problembelastning. Det er overraskende at så mange som halvparten av de økonomisk mest ressurssterke kvinnene hadde stor problembelastning. En mulig forklaring kan være at det å ha flere økonomiske goder å forsvare kan øke problembelastningen.

³³⁹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervju person nr. 40.

³⁴⁰ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervju person nr. 34.

³⁴¹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervju person nr. 40.

DIAGRAM 40: PROBLEMBELASTNING ETTER BRUTTOINNTTEKT



Når det gjelder sakenes rettslige karakter fant vi ingen sosialrettslige eller trygderettslige problemer i gruppen kvinner med høyest inntekt. Disse problemene var det flest av i gruppen som hadde mellom 50.000 og 100.000 kroner i inntekt. Med så pass lave inntekter er det som sagt tidligere ikke tilfeldig at denne type saker avdekkes i disse inntektsgruppene, da de i mange tilfeller vil være avhengig av offentlige ytelser.

En av intervjupersonene var gift, og husstandens samlede bruttoinntekt var på 130.000 kroner. Hun hadde en vanskelig økonomisk situasjon, og hadde ikke nok penger til å betale regninger, blant annet til tannlegen. Hun ville vite om sine rettigheter i forhold til sosialstøtte³⁴².

De utlendingsrettslige sakene var også for det meste å finne i de laveste inntektsgruppene. Som nevnt over i avsnitt 6.4.2.5 kan dette skyldes at utlendingsforvaltningen er vanskelig å orientere seg i. Økonomisk ressursmangel kan også medføre en økning i behovet for rettshjelp, da dette svekker muligheten til å kunne rådspørre seg med advokat, eller utnytte andre muligheter for bistand.

En av kvinnene var trygdemottaker, og fikk cirka 120.000 kroner årlig. Hun hadde bodd i Norge i to år, og var separert fra sin mann. Hennes to brødre på 11 og 16 år bodde i hjemlandet, og hun ønsket at de skulle familiejenføres i Norge. Hun hadde kontaktet advokat for å få hjelp til dette, men ønsket likevel ikke å benytte seg av advokaten da hun fikk vite hvor mye det ville koste³⁴³.

6.4.2.7 Oppsummering

Etter å ha vurdert utvalgets udekkede rettshjelpsbehov opp mot de ulike sosiale faktorene var det noen forhold som utmerket seg. Vi så at botid var en sentral faktor som påvirket kvinnenes rettshjelpsbehov. Generelt så det ut til at desto kortere kvinnene hadde bodd i Norge, desto større behov for rettshjelp hadde de. Videre fant vi også at de med kortere botid hadde en større problembelastning enn de som hadde bodd i Norge lenger. Det var flere afrikanske kvinner enn asiatiske som hadde et udekket behov for rettshjelp. Så hadde da også de afrikanske kvinnene

³⁴² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 4.

³⁴³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 22.

gjennomsnittlig kortere botid enn de asiatiske. Sannsynligvis var det også flere asylsøkere blant de afrikanske kvinnene.

Også kvinnes sivilstand så ut til å påvirke rettshjelpsbehovet i nokså stor grad. Det gikk tydelig fram at det udekkede rettshjelpsbehovet var størst blant de tidligere gifte kvinnene i utvalget. Disse hadde også den største problembelastning. Typisk var at disse kvinnene hadde flere saker som gjaldt sosial-, trygde- og boligrettslige problemer. På den annen side hadde de gifte kvinnene flere utlendingsrettslige spørsmål.

Vi så en tendens til at det udekkede behovet for rettshjelp minket når utdanningsnivået økte. Dette gjaldt imidlertid ikke for kvinnene i utvalget med høyest utdanning. Videre viste resultatene at det udekkede rettshjelpsbehovet økte med synkende inntekt, med unntak av kvinnene som var uten inntekt. Her var rettshjelpsbehovet mindre enn i de andre inntektsgruppene. Dette var imidlertid en sammensatt gruppe, en del var blant annet forsørget av ektemannen sin.

6.5 Rettshjelpsloven i forhold til utvalget i Kvinne 2001

6.5.1 Innledning

Vi registrerte at i alt 28 av 59 kvinner hadde et udekket behov for rettshjelp. I det følgende vil vi kartlegge disse kvinnes faktiske mulighet til å få fri rettshjelp etter rettshjelpslovens økonomiske og materielle vilkår som beskrevet i punkt 4.4.2. Vi vil også se på lovens dekningsgrad på hele utvalget for undersøkelsen, 59 kvinner. I denne forbindelse vil vi kun se på de økonomiske vilkårene, da det er umulig å forutsi hvilke juridiske problemer intervjupersonene eventuelt vil få i fremtiden, og hvordan disse vil passe inn under de øvrige materielle vilkårene. Både stortingsmeldingen og Generell 2001 forholdt seg til hvordan loven traff hele befolkningen/befolkningen i Oslo, basert på økonomiske vurderinger, og uavhengig av saksområder. Haugen og Vigerust forholdt seg kun til den del av utvalget som hadde et udekket behov for rettshjelp da de vurderte vilkårene for å få rettshjelp. Vi vil foreta sammenligninger med de to undersøkelsene i den grad dette er mulig.

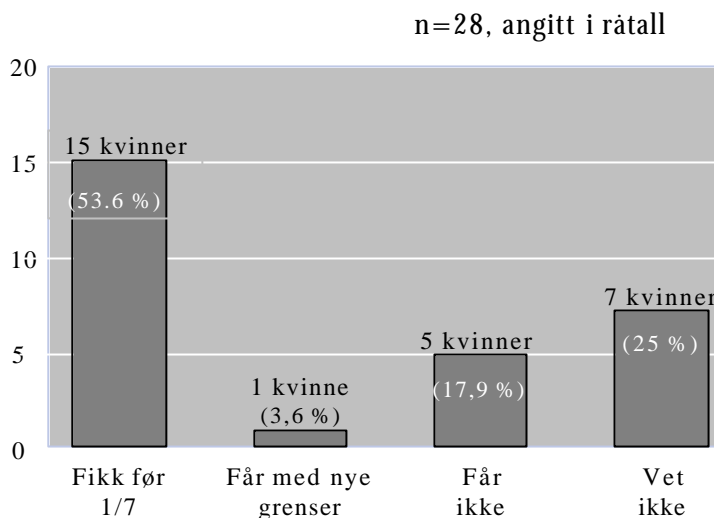
Først vil vi se på hvordan vårt utvalg står i forhold til de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp, og deretter vurderer vi de materielle vilkårene. Vi foretar slike isolerte vurderinger for å kunne illustrere tydeligere utvalgets rettshjelpsbehov i forhold til loven. Til slutt vil vi vurdere hvordan situasjonen stiller seg med alle vilkår tatt i betraktning. Intervjuene ble gjennomført rundt tre måneder før inntektsgrensene for å få fri rettshjelp ble oppjustert, med virkning fra 1. juli 2001³⁴⁴. Dersom intervjupersonene hadde søkt om fri rettshjelp for sine problemer på intervjuutidspunktet, ville de daværende lavere inntektsgrensene blitt lagt til grunn. Intervjuene ble gjennomført relativt nær opp til endringene. For at våre data skal kunne ha størst mulig overføringsverdi til det nåværende rettshjelpstilbudet og debatten rundt dette, finner vi det mest hensiktsmessig å forholde oss til de nye inntektsgrensene.

³⁴⁴ Inntektsgrensene før 1. juli 2001 var på 150.000, 160.000 eller 170.000 kroner avhengig av forsørgelsesbyrde.

6.5.2 Økonomiske vilkår

DIAGRAM 41: ØKONOMISKE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?

Diagram 41 til høyre viser at hele 16 av de 28 intervjupersonene i utvalget med et udekket behov for rettshjelp oppfylte de økonomiske vilkårene. Denne gruppen omfatter både de som falt under inntektsgrensene før og etter hevingen som ble foretatt 1. juli 2001³⁴⁵. Hevingen av inntektsgrensen medførte at bare ytterligere én av kvinnene oppfylte de økonomiske vilkårene.



Fem av de 28 kvinnene kvalifiserte ikke for fri rettshjelp sett i lys av de økonomiske vilkårene. For syv av kvinnene var det usikkert om de økonomiske vilkårene var oppfylt eller ikke. Dette skyldes at disse intervjupersonene ikke hadde oversikt over husstandens samlede inntekt eller formue. Ut fra intervjuene kan vi likevel trekke ut noen opplysninger som kan gi grunnlag for noen antagelser i forhold til om de oppfylte de økonomiske vilkårene eller ikke.

Tre av kvinnene oppga at mennene deres hadde inntekt på under 100.000 kroner, men ingen visste hvor stor brutto formue husstanden hadde. Når det gjelder hvor formuen var plassert, svarte alle at denne helt eller delvis var plassert i bolig. Etter Justisdepartementets praksis ser man, ved beregningen av bruttoformue, som hovedregel bort fra formue plassert i bolig i de tilfeller der dette er husstandens eneste formue³⁴⁶. Med unntak av to kvinner oppga alle at de hadde en vanskelig økonomisk situasjon, og vi kan anta at økonomien deres objektivt sett også var svak, selv om intervjupersonens eget syn på husstandens økonomi ikke en sikker objektiv målestokk. Med de ovennevnte forhold tatt i betraktning har vi derfor grunn til å tro at også en del av "vet ikke"-gruppen også kanskje ville kunne falle inn under lovens økonomiske grenser for fri rettshjelp. Dette betyr at den angitte dekningsgraden på 19 kvinner sannsynligvis er noe større i virkeligheten.

For så vidt gjelder lovens dekningsgrad på hele utvalget (59 kvinner) sett i forhold til de økonomiske vilkårene falt drøye 20 prosent utenfor rettshjelpslovens grenser. 44 prosent ble omfattet av loven (omfatter de som får med nye grenser og de som også fikk før hevingen av inntektsgrensene 1. juli 2001), mens for hele 35 prosent av utvalget visste ikke intervjupersonene nok om de økonomiske forholdene i husstanden til at vi kan si hvordan det stilte seg for dem.

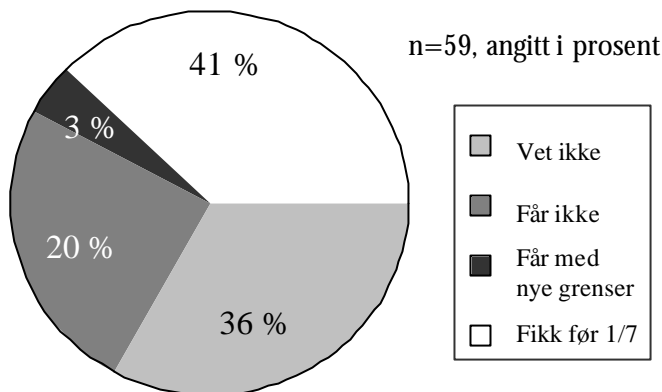
³⁴⁵ 53,6 prosent + 3,6 prosent = 57,2 prosent.

³⁴⁶ Se Stortingsmelding nr. 25, 12.2.2: Formue.

I stortingsmeldingen refereres det til tall fra Statistisk Sentralbyrå fra 1997 som viser at 26, 9 prosent av husholdningene i Norge kom inn under inntektsgrensene som gjaldt da³⁴⁷. Til sammenligning har altså loven en god dekningsgrad på vårt utvalg. Dette er heller ikke overraskende, da utvalget i stor grad består av økonomisk ressursvake kvinner, og vi forventet å finne at nokså mange oppfylte de økonomiske vilkårene.

DIAGRAM 42: ØKONOMISKE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?

Den høye andelen på hele 44 prosent som hadde inntekt under rettshjelpslovens økonomiske grenser i vår undersøkelse skiller seg klart fra tidligere undersøkelser. I Generell 2001 fant de at kun 14 prosent av hele utvalget for undersøkelsen oppfylte de økonomiske vilkårene³⁴⁸. Da Haugen og Vigerust foretok sin undersøkelse i 1991, ble det i loven operert med både netto- og bruttogrenser for husstandens inntekt. I forhold til grensene for nettoinntekten, som var avgjørende for rett til fri rettshjelp dersom brutto inntekten var innenfor en viss sum, traff loven kun syv prosent av utvalget³⁴⁹.



Det er altså store forskjeller mellom resultatene i undersøkelsene på dette punkt. Som nevnt over er dette ikke et overraskende resultat. Utvalget i Kvinne 2001 skilte seg vesentlig fra normalbefolkningen i Haugen og Vigerust og i Generell 2001 når det gjaldt økonomiske ressurser. Statskonsult foretok i 1998 på oppdrag fra Justisdepartementet en kartlegging av virkningene av endringene i rettshjelpsloven som trådte i kraft i september 1998³⁵⁰. Inntrykket etter evalueringen var at noen grupper i større grad enn før oppfylte de økonomiske vilkårene: enslige forsørgere, deltidsarbeidende og ektepar eller samboerpar hvor begge mottar trygd. Dette er grupper som vi også finner igjen i utvalget i Kvinne 2001

6.5.3 Øvrige materielle vilkår – saksområder og skjønnsmessige vurderinger

Da rettshjelpsloven trådte i kraft på begynnelsen av åttitallet var det mulig å få rettshjelp uavhengig av saksområde. Slik loven er i dag, må problemet som hovedregel være av en slik art at det faller innenfor lovens positivt opplistede saksområder. Lovens tilbud er altså betraktelig innskrenket siden loven ble vedtatt. Her vil vi se på de enkelte problemene som utgjorde et udekket rettshjelpsbehov for å se hvor mange av disse som materielt sett ligger innenfor rettshjelpslovens område i dag.

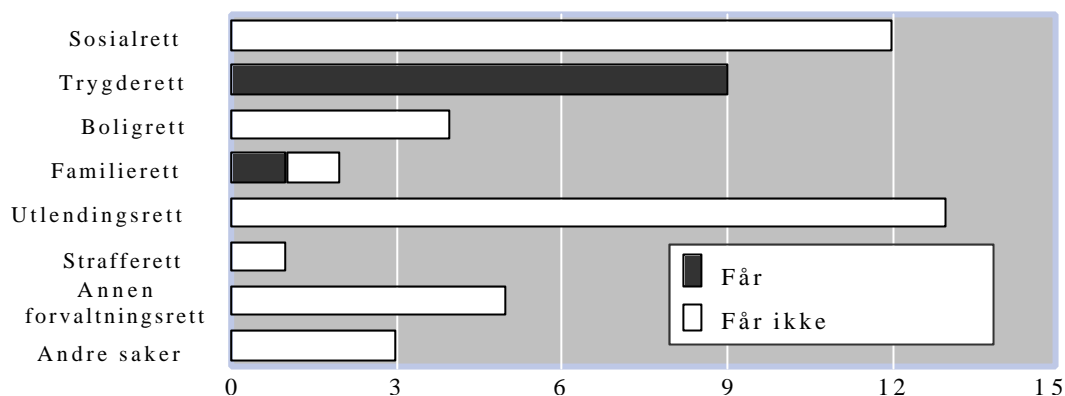
³⁴⁷ Stortingsmelding nr. 25, punkt 8.2: Fafos evaluering av ordningen med fri rettshjelp.

³⁴⁸ Se punkt 4.4.2.2: Økonomiske begrensninger.

³⁴⁹ Se Haugen og Vigerust tabell 4.1.1 i tabellsamling (vedlegg nr. 4).

³⁵⁰ Se mer om dette i Stortingsmelding nr. 25, punkt 8.1: Statskonsults evaluering.

DIAGRAM 43: SAKSOMRÅDER - HVOR MANGE SAKER DEKKES?
n = 49, angitt med råtall



Søylediagrammet over viser at bare rundt en femtedel av problemene i utvalget kvalifiserte til fri rettshjelp, sett i lys av de prioriterte saksområdene. Ett av disse problemene var familierettslig, og falt inn under rettshjelpsloven § 13 annet ledd om fritt rettsråd³⁵¹. De siste ni sakene var trygderettslige. Syv av disse falt inn under bestemmelsen i lovens § 13 annet ledd om fritt rettsråd³⁵², mens kun to var relevante i forhold til reglene om fri sakførelse³⁵³. Den aktuelle hjemmelen for de to sistnevnte sakene var rettshjelpsloven § 22 første ledd nr 2.

For å kunne kvalifisere til fritt rettsråd må som hovedregel også vilkåret i lovens § 13 nødvendighet og rimelighet være oppfylt. Denne vurderingen er meget skjønnsmessig og det er derfor vanskelig å si hva utfallet ville blitt i sakene nevnt over³⁵⁴. Men det er forutsatt at det som hovedregel skal innvilges fritt rettsråd i de prioriterte sakene, se punkt 4.4.2.3.

Hva gjelder de trygderettslige problemene som kunne kvalifisere til fritt rettsråd, går det fram av rundskrivet at "særlige forhold" ved trygdesøknaden må være til stede før det kan være rimelig at det offentlige skal betale for rettshjelpen³⁵⁵. At særlige forhold må foreligge, betyr at vanlig informasjon og redegjørelser om ytelse som regel ikke gir rett til fritt rettsråd. Ytelser etter loven er subsidiær i forhold til det offentliges veiledningsplikt. I saker der man har søkt om en trygdeytelse er det for det første avhengig av sakens art om det kan gis fritt rettsråd. De sakene der det knytter seg mer rettslig tvil om man har krav på en ytelse eller ikke kan i større grad kvalifisere til fritt rettsråd enn de enkle sakene. Også mer personlige forhold kan være "særlige forhold". Dette kan være der motsetningsforholdet mellom søker og trygdekontoret er svært skjævt, og at man har få egne muligheter til å hjelpe seg selv, for eksempel funksjonshemninger, lese- og skrivevansker etc.

³⁵¹ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 28, rettslig problem nr. 2.

³⁵² Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 6, rettslig problem nr. 2, intervjuperson nr. 23 rettslig problem nr. 2, intervjuperson nr. 24, rettslig problem nr. 2, intervjuperson nr. 28, rettslig problem nr. 1, intervjuperson nr. 42, rettslig problem nr. 1,2 og 4.

³⁵³ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervjuperson nr. 6, rettslig problem nr. 3 og intervjuperson nr. 7, rettslig problem nr. 4.

³⁵⁴ Se punkt 4.4.2.3: Hvilke rettsområder loven dekker.

³⁵⁵ Se rundskriv G-73/96 kapittel 7 punkt 2: Særlige vilkår for å få fritt rettsråd.

Vi vil forsøke å vurdere de trygdesakene som kunne være relevante i forhold til fritt rettsråd, i forhold til kravet om "særlige forhold". I nesten alle sakene ønsket intervjupersonene hjelp til å vurdere muligheten for støtte til ulike ytelser, men de hadde ikke søkt ennå. Dette kan nok være saker som ikke ville kvalifisert til fritt rettsråd, under henvisning til trygdekontorets veiledningsplikt. På den annen side kan kvinnene det er tale om lite norsk, og det kan dermed sies at styrkeforholdet mellom dem og trygdekontoret er svært skjevt, og at de har få egne muligheter til å hjelpe seg selv på grunn av sine språkproblemer slik at rettshjelp likevel kan bli innvilget. Det er altså relativt strenge vilkår som må oppfylles før rettshjelp kan innvilges, og det er vanskelig å si hva utfallet av myndighetenes vurdering ville blitt. Det er imidlertid en mulighet for at søylediagrammet kan vise en overrapportering i forhold til hvor mange trygderettslige problemer det faktisk ville kunne blitt gitt fri rettshjelp for.

Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har gått dypt inn på vurderingen av om utvalgets juridiske problemer kvalifiserte for fritt rettsråd etter unntaksbestemmelsen i rettshjelpslovens § 13, tredje ledd³⁵⁶. Etter denne bestemmelsen kan fritt rettsråd gis "dersom det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp". Rundskriv G – 73/96 legger opp til en nokså streng vurdering her, og det ville også være vanskelig å gå inn på en slik konkret vurdering og vurdert utfallet av denne i hver enkelt sak. Det er imidlertid opplyst fra Justisdepartementet at 25 prosent av fritt rettsrådsaker hvert år innvilges etter denne bestemmelsen. Det kan derfor være mulig at noen av problemene til vårt utvalg ville kvalifisere til fri rettshjelp etter denne bestemmelsen. De som kunne være mest aktuelle var de ni sakene i utvalget som var av stor velferdsmessig betydning for intervjupersonen³⁵⁷. Disse dreide seg imidlertid i stor grad om familiegjenforeningssaker, og i rundskrivet er det presisert at det skal føres en restriktiv praksis i forhold til å innvilge fritt rettsråd i slike saker³⁵⁸.

Også i de to trygderettslige sakene som var relevante i forhold til fri sakførsel etter lovens § 22 må vilkåret om nødvendighet og rimelighet være oppfylt. Vi har valgt å ikke gå nærmere inn på vurderingen, men det vil nok som hovedregel innvilges fri sakførsel i de prioriterte sakene. Det er ikke krav om at det foreligger "særlige forhold" ved saken for å få fri sakførsel i klagesak for fylkestyngdekontoret, Rikstrygdeverket eller Trygderetten.

Sammenlignet med de andre undersøkelsene skiller vårt utvalg seg ut som det som best ble dekket av rettshjelpsloven, også sett i forhold til saksområdene. Mens rundt 20 prosent av problemene som utgjorde et udekket rettshjelpsbehov i vårt utvalg falt inn under de prioriterte saksområdene, var tilfellet for Generell 2001 bare 10 prosent³⁵⁹. Haugen og Vigerust fant tilsvarende 13 prosent³⁶⁰.

³⁵⁶ Rettshjelpsloven § 13 tredje ledd: "I andre saker enn nevnt i første og annet ledd gis det som regel ikke fritt rettsråd. Når søkeren oppfylder de økonomiske vilkår i § 8, jf. § 10, kan fritt rettsråd likevel gis når det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp."

³⁵⁷ Se punkt 6.3.1.4: Stor velferdsmessig betydning.

³⁵⁸ Se rundskriv G-73/96 kapittel IX punkt 6: Utlendingssaker.

³⁵⁹ Se punkt 4.4.3.3: Prioriterte saker totalt.

³⁶⁰ Se Haugen og Vigerust tabell 4.1.1 i tabellsamling (vedlegg nr. 4).

6.5.4 Utvalgets mulighet til å få fri rettshjelp

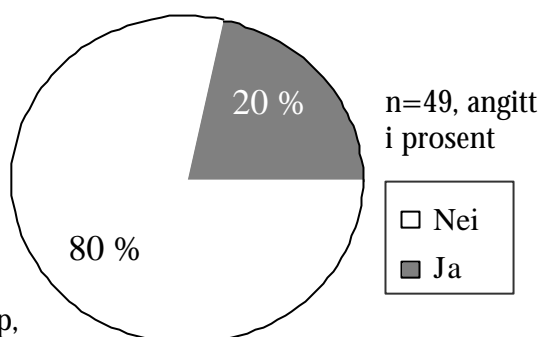
Etter en vurdering av de økonomiske vilkårene sammenholdt med alle de øvrige vilkårene, ser vi av diagram 7.4 under at 80 prosent av problemene (39 saker) der intervjupersonene hadde et udekket behov for rettshjelp falt utenfor rettshjelpslovens område, og ville blitt avvist.

20 prosent av sakene kvalifiserte til fri rettshjelp. Dette utgjorde ti problemer, og de var fordelt på seks intervjupersoner. Som nevnt over, er det sannsynlig at vi har registrert noen flere saker som omfattes av loven enn det faktisk vil kunne bli gitt fri rettshjelp for. Dette henger sammen med kravet om nødvendighet og rimelighet, som vi muligens kan ha tolket noe vidt i forhold til myndighetens tolkning og praktisering. Likevel er dette det klart beste resultatet hva gjelder rettshjelpslovens dekning av problemer i forhold til de tidligere undersøkelsene.

DIAGRAM 44: ALLE VILKÅR – HVOR MANGE DEKKES AV LOVEN?

Generell 2001 fant at kun 2 prosent av problemene til deres utvalg oppfylte alle vilkårene for fri rettshjelp, mens resultatet for Haugen og Vigerust var under 1 prosent.

Som tidligere nevnt må det i de aller fleste tilfeller betales egenandel dersom man får innvilget fri rettshjelp. Av de seks kvinnene som kvalifiserte til fri rettshjelp, var det kun to av dem som kunne få rettshjelp uten å måtte betale tilleggsandel på 25 prosent av rettshjelpskostnadene³⁶¹.



De fire andre kvinnene hadde måttet betale både grunnandel og tilleggsandel til tross for at de alle hadde lav inntekt, ingen av dem tjente over 170 000 kroner. De fire var aleneforsørgere, og forsørget i gjennomsnitt 3,25 barn hver. Det er åpenbart at å måtte betale egenandel, selv for kun noen få timer rettsråd, ville ha vært en tung økonomisk byrde for disse kvinnene. Hvis man får innvilget fritt rettsråd i en trygdesak i syv timer og salæret er på 715 kroner per time (mai 2002), må man betale en egenandel på til sammen 1.551 kroner³⁶². Dette er en utgift som vil være svært vanskelig å bære, da det for disse kvinnene knapt nok var midler nok til å dekke faste utgifter³⁶³. Når lov om fri rettshjelp som nevnt først og fremst skal være et tilbud til ressursvake grupper, er det et paradoks at grupper som vårt utvalg ikke er fritatt fra å betale tilleggsandel. Det er foreslått endringer i egenandelsordningen, dette vil vi kommentere nærmere under punkt 8.2.3.

Under, i punkt 6.6, vil vi gi en kort presentasjon av andre ulike rettshjelpstilbud, og i punkt 6.7 vil vi se nærmere på andre mulige årsaker til at kvinnene i utvalget i så liten grad benyttet seg av

³⁶¹ Se om egenandeler i punkt 4.4.2.2: Økonomiske begrensninger.

³⁶² Jf. stykkprisforskriften § 4 første ledd nr. 5.

³⁶³ Se mer om dette i punkt 5.3.7: Inntekt.

rettshjelpstilbudet. I del fire av rapporten vil vi bruke de resultatene vi har presentert i dette kapittelet som grunnlag for forslag til endringer av rettshjelpslovens system.

6.6 Andre rettshjelpstilbud – en presentasjon

6.6.1 Innledning

Da utvalget i Kvinne 2001 er relativt lite, ønsket vi å utvide erfaringsgrunnlaget vårt for bedre å kunne vurdere forbedringer av dagens rettshjelpstilbud, og eventuelle forslag til nye løsninger. Utover lov om fri rettshjelp eksisterer det både offentlige og private hjelpetilbud for innvandrerkvinner. De er svært ulike i sammensetning, form og innhold. Noen av tiltakene yter hjelp bare til kvinner, noen yter hjelp bare til innvandrere, noen kun til innvandrerkvinner, og noen er kun saklig avgrenset. Vi har tatt kontakt med noen av disse for å dra nytte av også deres erfaringer og generelle oppfatninger, blant annet om det eksisterende tilbudet og eventuelle tanker om forbedringer.

Vi hadde samtaler på én til to timer med ansatte på de forskjellige tiltakene. Gjennom disse møtene fikk vi blant annet informasjon om organisering av tilbudet, hvilke brukergrupper de hadde, hva slags hjelp som ble gitt etc. I dette kapittelet vil vi gi en kort presentasjon av tiltakene vi besøkte.

Tiltakene vi har vært i kontakt med er bare et utsnitt av det foreliggende rettshjelpstilbudet som innvandrerkvinnene kan benytte seg av. Årsaken til at vi har valgt ut nettopp disse er at de er spesielt aktuelle i forhold til den type problemer kvinnene i utvalget hadde. Utover disse tilbys det rettshjelp på mange ulike felter. Blant annet yter Forbrukerrådet bistand i saker mellom forbrukere og næringsdrivende. Videre gir Fylkesmannen blant annet hjelp i sosial- og familierettslige saker og saker om fri rettshjelp. Det finnes også tiltak som jobber spesielt med saker om rasisme og diskriminering. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) gir gratis rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge og nasjonal/etnisk opprinnelse. Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) jobber også med diskrimineringsaker. De tar imidlertid ikke enkeltsaker, men jobber ut fra et mer generelt og politisk perspektiv. Som nevnt gir dette kapitlet ikke en uttømmende oversikt over det eksisterende rettshjelpstilbudet, men er et utsnitt av det mangfoldet av hjelpetilbud som eksisterer i Oslo.

Også de ansatte på offentlige kontorer, som sosial- og trygdekontorer, UDI og A-etat, omfattes av vår definisjon av rettshjelper. Disse kan også anses som en del av rettshjelpstilbudet til kvinnene i utvalget. I denne forbindelse har vi i punkt 8.4 vurdert det offentliges veiledningsplikt og hvordan denne oppfylles i forhold til de offentligrettslige problemene som kvinnene i utvalget hadde.

6.6.2 Noen organisasjoners rettshjelpstilbud

6.6.2.1 MiRA - Ressurscenter for innvandrer- og flyktningkvinner

MiRA er et privat tiltak som jobber for innvandrer- og flyktningkvinner. Senteret er drevet med støtte hovedsakelig fra det offentlige. Det har eksistert siden 1979, den gang het det Foreign

Woman Group. I starten var det en ad hoc gruppe bestående av kvinner som møttes regelmessig hjemme i stuene hos hverandre. Først i 1989 fikk de egne kontorer og mer permanent drift. Nå har de et kontor i Oslo sentrum, men mottar henvendelser fra hele landet. Målgruppen til senteret er minoritetskvinner.

MiRA-Senteret driver en rekke aktiviteter og holder kontakt med et nettverk av minoritetskvinner, andre organisasjoner, offentlige institusjoner og media. De ønsker at senteret skal fungere som en brobygger mellom minoritetskvinner og samfunnet for øvrig, og gi kvinnene styrke til å delta i samfunnsdebatten. De arbeider for et likestilt og mangfoldig samfunn med mennesker av forskjellig hudfarge, bakgrunn og kultur.

Senteret gir råd og veiledning i både rettslige og ikke-rettslige spørsmål. De henviser også saker videre til andre instanser der det er behov for det. De gir bistand i blant annet familiegjenforeningssaker, saker der innvandrerkvinner mister sin oppholdstillatelse på grunn av skilsmisse, eller at ektemannen dør, asylsaker, saker om sosiale vanskeligheter, tvangsekteskap og volds- og mishandlingssaker. De sistnevnte utgjør den største saksgruppen på MiRA. I tillegg til bistand i de nevnte sakstypene har MiRA også en del sosiale tilbud, de arrangerer samtalegrupper og temaaftener. De arrangerer også kurs med ulike temaer, for eksempel kurs i selvforsvar for unge minoritetskvinner.

6.6.2.2 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger ble igangsatt i Oslo i 1986. Gruppen som tok initiativ til å starte kontoret besto av 11 personer, alle med innvandrers- og flyktningbakgrunn. Fra midten av 1990 tallet ble det startet opp kontorer også i fire andre byer i Norge. Selvhjelp har hele tiden blitt drevet og bemannet av personer med innvandrers- og flyktningbakgrunn. Driften av kontoret er finansiert hovedsakelig gjennom offentlige midler.

Kontoret har et kvinnepolitisk perspektiv, men hjelper alle innvandrere og flyktninger bosatt i kommunene, både nyankomne og de med flere års botid. Prioriterte områder er ivaretagelse av asylsøkere, flyktnings og innvandreres rettigheter. Kontoret har i utgangspunktet ikke noen begrensninger når det gjelder hvilke saker de hjelper til i, men de henviser saker videre til andre der det er behov for det.

Hovedmålet for virksomheten er hjelp til selvhjelp. Gjennom grundig informasjon, råd og veiledning hjelpes klientene til selv å finne en løsning på problemet. De legger vekt på aktivisering av langtidsledige innvandrere og flyktninger. I 2000 mottok de nærmere 5.000 henvendelser fra hele 82 nasjonaliteter. Halvparten av disse henvendelsene var fra kvinner.

6.6.2.3 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juridisk rådgivning for kvinner ble startet i 1974. Tiltaket regner seg som en del av kvinnebevegelsen som vokste fram i løpet av 70-årene. Saksbehandlerne rekrutteres blant kvinnelige juridiske studenter ved det juridiske fakultet i Oslo. JURK gir kun rettshjelp til kvinner, og er bemannet med kun kvinnelige saksbehandlere. Bakgrunnen for å starte JURK var en hypotese om at kvinner kan ha vanskelig for å søke råd hos advokat eller andre tradisjonelle rettshjelpsinstanser på grunn av svak økonomisk eller sosial stilling. Tiltakets hovedformål er å bekjempe kvinneundertrykking og å bedre kvinners rettsstilling.

JURKs virksomhet er tredelt. De yter gratis rettshjelp til kvinner i ulike rettslige konfliktsituasjoner, de driver rettspolitisk arbeid i et kvinneperspektiv og forebyggende rettshjelp, og rettsinformasjon under målsetningen "hjelp til selvhjelp".

I år 2000 tok JURK imot henvendelser fra godt over 2000 kvinner. Av disse var det i overkant av 3 prosent som var statsborgere av et asiatisk, afrikansk eller mellom- eller søramerikansk land. Den største saksgruppen var den som dreide seg om rettslige spørsmål knyttet til separasjon, skilsmisse og oppbrudd av samboerskap. Videre fikk de mange henvendelser om daglig omsorg for barn, samværsrett og foreldreansvar.

6.6.3 Noen offentlige rettshjelpstilbud

6.6.3.1 Helse- og sosialombudet i Oslo

Helse- og sosialombudet i Oslo ble etablert i 1987. Det skal fungere som både pasient- og sosialombud. Det er et offentlig kontor, men uavhengig i den forstand at ingen har instruksjonsmyndighet over dem. Ombudet server alle som oppholder seg i Oslo.

Ombudet har et bredt mandat. Det skal kontrollere at det offentlige ikke gjør urett mot privatpersoner på helse- og sosialtjenestens område. Videre skal de ha oppsyn med at de ansatte i kommunen utfører sitt arbeid på en forsvarlig måte. De yter bistand både i enkeltsaker og saker av mer prinsipiell karakter. De mottar henvendelser og klager fra pasienter og sosialklienter. De kan veilede, hjelpe til med å klage på vedtak, og de er også i noen tilfeller med brukerne i møte med motparten.

Det føres ikke statistikk over fødelandet til brukerne. De har derfor ikke oversikt over hvor mange av de hjelpesøkende som er innvandrere. De to medarbeiderne vi snakket med hadde imidlertid inntrykket av at hovedandelen av innvandrerne som oppsøker ombudet er menn.

6.6.3.2 Brukerkontoret på Grünerløkka – Sofienberg

Brukerkontoret ble startet i september 2000. Kontoret er et prøveprosjekt mellom bydelens A-etat, trygdekontor og helse- og sosialtjenester. Det er finansiert av Sosial- og helsedepartementet. Prosjektet har en fri og uavhengig stilling i forhold til hjelpeapparatet, noe som skaper tillit overfor brukerne.

Brukerkontoret hjelper brukerne til å finne fram i hjelpeapparatet. De gir bistand i saker som omhandler ytelser og tjenester fra den kommunale helse- og sosialtjenesten, A-etat og Trygdeetaten. Arbeidsoppgavene er varierende, men rådgivning og veiledning i enkeltsaker står sentralt. Kontoret server hele befolkningen i bydelen, og i utgangspunktet er kontorets bistand geografisk begrenset til beboere i bydel 5, Grünerløkka - Sofienberg. Får de henvendelser fra noen som hører til i andre bydeler i Oslo, hjelper de vedkommende med å finne fram til rette instans i sin bydel. Kontoret skiller seg fra mer spesialiserte tiltak, som for eksempel helse- og sosialombudet og barneombudet, da de gir veiledning i forhold til hele hjelpeapparatet.

Prosjektet skal avvikles 31. desember 2002. Det skal deretter evalueres.

6.6.3.3 Konfliktrådet i Oslo

Etter lov om megling i konfliktråd av 15. mars 1991 nr. 3 § 2 skal alle kommuner ha konfliktråd. I Oslo er det fire regionskontorer. Formålsparagrafen sier at ” Konfliktrådet har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse”. Mange har en oppfatning av at konfliktrådene bare tar saker som dreier seg om straffeovertrедelser gjort av mindreårige. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Konfliktrådet er åpen for også sivile tvister.

I 1999 mottok konfliktrådene i Oslo i overkant av 6500 saker, hvorav en noe høyere andel var sivile saker enn straffesaker. Eksempler på vanlige konfliktrådssaker er hærverk, tyverier, innbrudd, vold og mobbing. Andre typer konflikter, som for eksempel gjelder naboforhold, familieforhold, og økonomi kan også bringes inn for Konfliktrådet.

Alle og enhver kan kontakte Konfliktrådet. I de fleste sakene avholdes det et meklingsmøte. Det legges vekt på at det brukes meglere som kan ha forståelse for partenes situasjon, aldersmessig og kulturelt. Blant annet tas det hensyn til partenes alder, sosiale og etniske bakgrunn med tanke på hvem som kan passe som megler i konflikten. I noen saker bidrar de med råd og veiledning uten at det kommer til megling. Megling i konfliktråd forutsetter frivillighet fra begge parter. Ingen kan tvinges til å delta i megling. Eventuelle forlik etter megling er ikke rettskraftige, men partene har en moralsk forpliktelse til å følge opp innholdet i forliket.

3.3.1.1 Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

Senter mot etnisk diskriminering ble opprettet i 1998, og er et landsdekkende tilbud. De yter gratis rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge og nasjonal/etnisk opprinnelse. Videre jobber de med å dokumentere art og omfang av diskriminering og fremmer forslag til tiltak for å avhjelpe problemene. Forslaget til opprettelsen av SMED bygger på Stortingsmelding nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Her ble denne prøveordningen ansett som et av de viktigste tiltakene for å styrke vernet mot diskriminering i Norge. Senteret ble opprettet for en prøveperiode fram til 31. desember 2002. Stortinget har imidlertid fastsatt at senteret skal viderefører virksomheten i sin nåværende form inntil regjeringen legger fram forslag til lov om etnisk diskriminering, der den vil ta endelig stilling til hvordan senteret skal videreføres på permanent basis³⁶⁴.

Senteret ledes av et styre som består av medlemmer med bakgrunn og erfaring fra organisasjoner som arbeider i forhold til diskriminering og menneskerettigheter, advokatpraksis, næringslivet, politi eller påtalemyndighet eller andre områder som anses som relevante.

Av senterets mandat går det fram at de kan behandle saker om diskriminering fra hele landet. Dette gjelder uavhengig av om diskrimineringen utøves av private eller offentlige parter. Sakene må være fremmet av enkeltpersoner som oppholder seg i Norge. I enkeltsaker gir senteret råd og veiledning gjennom å kanalisere henvendelser videre til rette instanser eller bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger. Senteret kan ikke føre saker for domstolene. Videre fremgår det at senteret skal jobbe med dokumentasjon og ha en utadrettet virksomhet. Senteret

³⁶⁴ Innst.S nr.5 av 6. desember 2001.

dokumenterer og overvåker situasjonen med hensyn til art og omfang av diskriminering. De driver utadrettet virksomhet ved å registrere henvendelser og ser hvordan disse følges opp, og innhenter dokumentasjon om diskriminering. De utarbeider også årlige rapporter om art og omfang av diskriminering, og de har kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering. De drar også vekselse på sine erfaringer fra senteret og fremmer forslag til tiltak som forhindrer diskriminering i samfunnet.

6.6.4 Det offentlige veiledningsplikt – en presentasjon og evaluering

Som nevnt tidligere har vi avdekket klart flest problemer av offentligrettslig karakter i utvalget. I dette avsnittet vil vi se nærmere på forvaltningens veiledningsplikt i slike saker. Vi vil først gi en utredning om hva veiledningsplikten innebærer generelt, for så å se på i hvilken grad intervjupersonenes offentligrettslige problemer kunne blitt avhjulpet eller avklart gjennom bruk av forvaltningens veiledningsplikt.

Typiske forvaltningsorganer er kommuner, fylkeskontorer, direktorater og departementer. Forvaltningsorganene er pålagt både en spesiell og en alminnelig veiledningsplikt. Den spesielle veiledningsplikten innebærer blant annet at forvaltningsorganer har en plikt til å gi opplysninger av eget initiativ. I følge forvaltningsloven³⁶⁵ § 16 skal parter i saker om enkeltvedtak varsles om saken, samt at de skal få opplysninger av vesentlig betydning i saken, jf § 17 annet og tredje ledd. Forvaltningsloven § 27 er vesentlig da denne gir forvaltningen har en plikt til ikke bare å gi parten(e) beskjed om vedtak, men også en plikt til å gi opplysninger om blant annet klageadgang, klagefrist, klageinstans og ikke minst den videre fremgangsmåten for klagen. Forvaltningsorganene skal også, enten av eget tiltak, eller etter forespørsel gi begrunnelser for enkeltvedtak, jf § 24 følgende.

I tillegg har alle forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt, og flere lover har bestemmelser om dette. Uavhengig av om området for saken er underlagt disse reglene, tilsier god forvaltningsskikk at en viss form for veiledning alltid skal gis dersom klienten har et ønske om dette. Forvaltningslovens § 11 hjemler en alminnelig veiledningsplikt i forvaltningssaker. Plikten til å yte veiledning kan imidlertid ikke trekkes så langt som å si at forvaltningsorganene er pålagt å drive generell opplysningsvirksomhet, men de som på en eller annen måte kommer i kontakt med et forvaltningsorgan, har krav på veiledning. Det skal gis veiledning til parter i saker som er til behandling. I tillegg skal andre som har spørsmål angående en aktuell sak få veiledning. Spørsmålene kan for eksempel være vedrørende diverse rettigheter eller plikter, eller om det er mulighet for å søke om en ytelse og en eventuell fremgangsmåte for dette. Dersom det er grunn til å tro at en part ikke har kjennskap til en regel som ville være av betydning for han/henne, eller det er mangler ved en innsendt søknad, skal forvaltningen gi opplysninger av eget tiltak. Forvaltningsorganene skal også av eget initiativ vurdere hvor stort behov for veiledning den enkelte part har i saker med en eller flere private parter. Dersom partene etterspør det, eller ”når sakens art eller partens forhold gir grunn til det” skal det gis veiledning vedrørende ” gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde” og om ” regler for saksbehandlingen, særlig om partenes rettigheter og plikter etter forvaltningsloven”, jf forvaltningsloven § 11 annet ledd.

³⁶⁵ Forvaltningsloven.

Hvert forvaltningsorgan har kun veiledningsplikt innenfor sitt eget saksområde. Dette betyr at de i prinsippet ikke har veiledningsplikt ved forespørsler om saker som er underlagt et annet forvaltningsorgans myndighetsområde. Organet skal imidlertid opplyse om hvilket annet organ som er den riktige instansen, dersom dette er mulig.

Sosialtjenesten har ifølge sosialtjenesteloven³⁶⁶ § 4-1 en mer omfattende veiledningsplikt. Den er pliktig å gi ”opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det”. Bestemmelsen må tolkes dithen at sosialtjenesten har plikt til å yte veiledning både i sosialsaker og i andre forhold som kan være av betydning i forhold til målene som klienten ønsker å nå. Dette kan dreie seg om veiledning i forbindelse med søknader som arbeids- og husleieformidling, trygder eller andre støtteordninger, barnehager og skoler m.m.

Omfanget av veiledningen er avhengig av forvaltningsorganets ressursmessige forhold. Veiledningsplikten er imidlertid av en slik viktighet at den må prioriteres innenfor det enkelte forvaltningsorgans rammer.

DIAGRAM 45: PRIVATRETTLIGE ELLER OFFENTLIGRETTLIGE SAKER?
Råttall, n=49

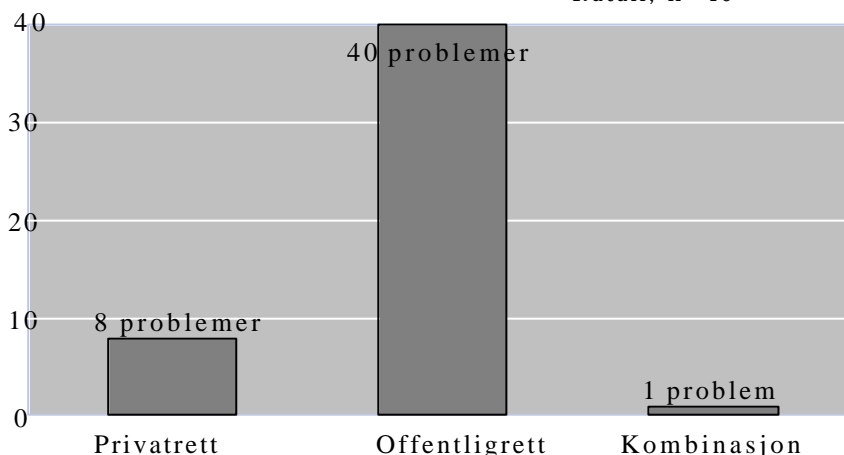


Diagram 45 viser at kun 8 av 49 av sakene lå klart utenfor forvaltningens veiledningsplikt, da disse var av privatrettslig karakter. Resten av problemene var av offentligrettslig karakter. I et flertall av disse hadde ikke intervjupersonen vært i kontakt med det offentlige. Her var det blant annet behov for kort informasjon om rettigheter og praktisk hjelp om hvordan man skulle gå fram i en søknadsprosess. Nokså mange av disse sakene dreide seg om sosialrettslige og trygderettslige problemer, hvor sosialtjenesten har en utvidet veiledningsplikt. Bistanden det var behov for i sakene ligger innenfor kjerneområdet av forvaltningens veiledningsplikt, og bistand fra de aktuelle forvaltningsorganene kunne sannsynligvis til en viss grad ha avklart problemene.

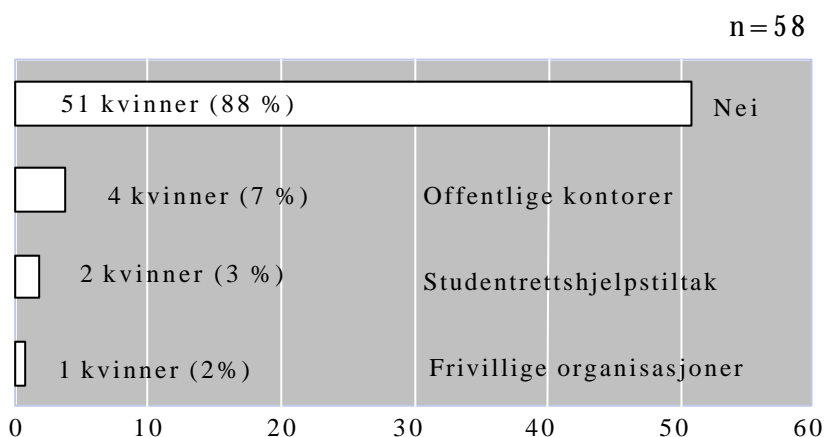
Videre hadde kvinnene i en del av sakene allerede vært i kontakt med det offentlige i form av at de enten ventet på svar på en søknad, eller de hadde søkt om en ytelse og fått avslag. Når en såpass stor andel av kvinnene som allerede hadde vært i kontakt med det offentlige ikke hadde fått problemet sitt tilstrekkelig avhjulpet, kan dette bety at de ikke var tilfreds med

³⁶⁶ Sosialtjenesteloven.

behandlingen ved de ulike offentlige organene. Dette kan igjen tyde på at de aktuelle forvaltningsorganene ikke hadde oppfylt sin veiledningsplikt. Det faktum at det offentlige i slike saker opptrer med to forskjellige hatter, først som veileder og informant, og så som beslutningstaker og motpart, kan også ha gjort at kvinnenes tillit til forvaltningen ble svekket. En del av kvinnene kan ha følt at de ikke kunne stole på at deres interesser ble tilstrekkelig ivare tatt, og følte derfor behov for veiledning fra andre. Videre kan det henge sammen med at kvinnene kanskje fikk råd og veiledning fra det offentlige om at de ikke hadde krav ulike ytelser, noe som kan ha ført til at de har vært misfornøyd med hjelpen, og ønsket ytterligere hjelp fra Juss-Buss.

Vi fant også at noen av kvinnene var dårlig informert om mulighetene til å påklage et vedtak. Konsekvensen av dette var at flere av kvinnene søkte om samme ytelse igjen og igjen i stedet for å klage. Dette er svært uheldig, både med tanke på merarbeid hos forvaltningen og at kvinnene ikke endelig får avklart sin situasjon. Et litt spesielt tilfelle var en kvinne hvis søster hadde fått avslag på søknad om besøksvisum fire ganger³⁶⁷. Man kan stille seg undrende til at søknadene i det hele tatt ble realitetsbehandlet gang etter gang uten at det ble gitt informasjon om rett til å klage. Kun én kvinne ga uttrykk for at hun hadde påklaget et vedtak, til tross for at en del av kvinnene hadde fått avslag på vedtak.

DIAGRAM 46: KUNNSKAP OM ANDRE RETTSHJELPER ENN ADVOKAT



Svært få av kvinnene i utvalget visste at de kunne få veiledning fra offentlige instanser i enkelte rettslige spørsmål. Kun fire av dem har vært klar over muligheten til å bruke det offentlige som rettshjelper, se diagram 46. Enkelte kvinner må da ha vært i kontakt med det offentlige uten å ha vært klar over deres funksjon som rettshjelper. Dårlig informasjon om muligheten til å få hjelp eller veiledning hos de offentlige kontorene ser ut til å være en svært viktig årsak til at særlig spørsmålene som var underlagt offentlig veiledningsplikt ikke var blitt avhjulpet.

Vi kan vanskelig si om veiledningsplikten var oppfylt eller ikke i de sakene der kvinnene hadde vært i kontakt med det offentlige. Som nevnt er forvaltningens mulighet til å gi veiledning til en viss grad bestemt av økonomiske ressurser. Hva vi kan si sikkert, er at det er svært uheldig at kvinnene har så lite kjennskap til veiledningstjenesten. Kvinnenes udekkede rettshjelpsbehov og kanskje også problembelastning, kunne sannsynligvis vært mindre dersom de hadde fått

³⁶⁷ Se vedlegg 10: Kasuistikk – Kvinne 2001, intervju person nr. 33.

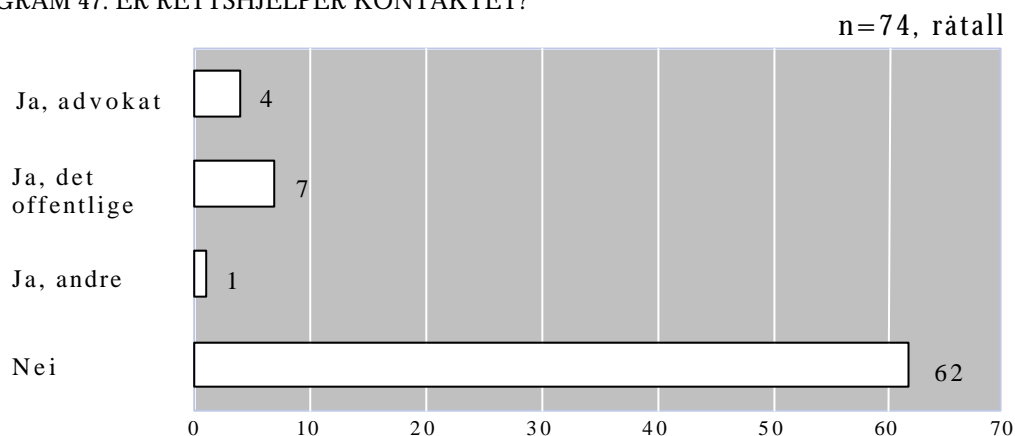
veiledning i forhold til sine rettigheter ved det konkrete problem, og i tillegg blitt informert om muligheten til å klage på vedtakene som ble fattet.

6.7 Manglende forbruk av rettshjelp – avsilingsmekanismer

6.7.1 Innledning

Erfaringer fra Juss-Buss viser at innvandrerkvinner er en gruppe som i liten grad benytter seg av det rettshjelpstilbudet tiltaket tilbyr³⁶⁸. I punkt 6.2 så vi at vårt utvalg hadde et utbredt udekket behov for rettshjelp, men resultatene viser også at kun få av kvinnene hadde oppsøkt rettshjelper i forhold til problemene sine. Vi avdekket totalt 74 juridiske problemer, og kun i tolv av disse var rettshjelper kontaktet³⁶⁹, se diagram 47. Advokat var bare kontaktet i fire av disse tolv sakene, mens det offentlige var kontaktet i syv saker. I ett tilfelle hadde intervjupersonen kontaktet et meglingskontor for familiesaker.

DIAGRAM 47: ER RETTSHJELPER KONTAKTET?



Hvorfor så få av kvinnene hadde oppsøkt rettshjelper med problemene sine kan ha sitt utspring i mange ulike faktorer. Rettshjelpstilbudet i Norge forutsetter at probleminnehaveren selv aktivt oppsøker rettshjelperen. For å utvise den aktivitet og det initiativ dette forutsetter, må visse barrierer overvinnes. Intervjupersonenes juridiske innsikt, økonomiske situasjon, selvtilitt, sosiale nettverk etc. er forskjellige, og gir seg utslag i ulikheter i deres evne til å overvinne barrierene.

Barrierene fungerer som mekanismer som begrenser etterspørselen etter rettshjelp. Vi omtaler disse barrierene som avsilingsmekanismer³⁷⁰. Disse kan deles inn i to undergrupper. For det første må probleminnehaveren ha innsikt i problemet sitt, har man ikke det er det naturlig nok ikke mulig å etterspørre rettshjelp. For det andre er det en forutsetning for å oppsøke rettshjelper at man har tro på, eller ønske om at problemet vil bli avhjulpet. Herunder må man anta at rettshjelpen vil være til nytte. Nyten må være større enn ulempene. Johnsen introduserte begrepet rettshjelpskalkyle til bruk i denne vurderingen av velferdsgevinster og velferdstap³⁷¹.

³⁶⁸ Se punkt 1.1: Bakgrunnen for undersøkelsen.

³⁶⁹ I disse sakene hadde ikke kvinnene fått tilstrekkelig hjelp, og ønsket derfor hjelp av Juss-Buss. Disse problemene er altså også en del av det udekkede rettshjelpsbehovet.

³⁷⁰ Se Johnsen, kapittel 7, del II: Avsilingsmekanismene.

³⁷¹ Se Johnsen, kapittel 7 punkt 2: Faktorer som påvirker etterspørselen etter rettshjelp.

Det er altså flere forhold som kan påvirke den enkeltes mulighet til å dekke sitt rettshjelpsbehov. Vi vil i det følgende forsøke å analysere de ulike avsilingsmekanismene, og se på årsaker til at problemene som utgjorde et udekket rettshjelpsbehov ikke resulterte i en tilsvarende etterspørsel av rettshjelp. Det er situasjonen før utvalget ble tilbudt hjelp fra Juss-Buss som er relevant i denne sammenheng, da det er denne situasjonen som ville vært reell hvis de av eget initiativ skulle ha oppsøkt rettshjelper. Vi konsentrerer oss kun om de sakene som innebar et udekket rettshjelpsbehov. I disse tilfellene ønsket intervjupersonene rettshjelp, men hadde av ulike grunner ikke søkt hjelp til problemet, eller hadde ikke fått tilstrekkelig bistand.

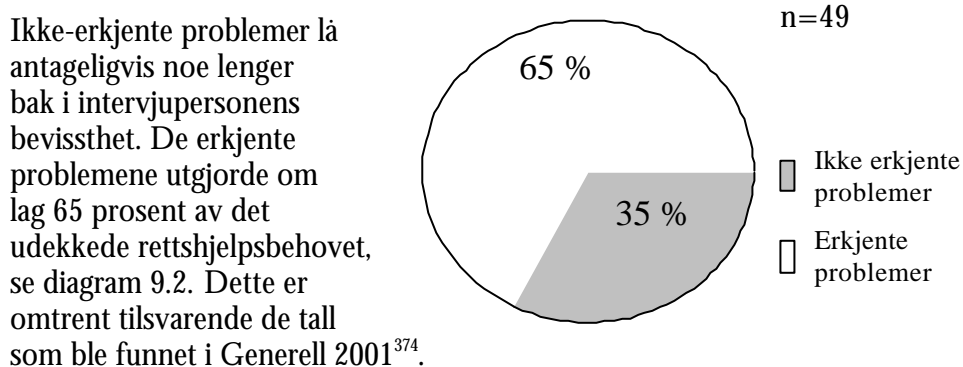
6.7.2 Manglende probleminnsikt

Manglende kunnskap og innsikt i sin problemsituasjon kan føre til at rettshjelper ikke blir kontaktet. Evnen til å erkjenne at man har et juridisk problem, og til å se at dette kan avklares eller avhjelpes med rettshjelp, og også å vite hvor man skal henvende seg med problemet, kaller vi probleminnsikt. Begrepet er altså todelt; for det første må man i større eller mindre grad kunne diagnostisere sine juridiske problemer, for det andre må man vite hvor man skal gå for å få hjelp.

6.7.2.1 Erkjennelse av juridiske problemer

Da vi registrerte problemene som kom fram under intervjuene, sondret vi mellom to ulike problemtyper – erkjente og ikke-erkjente problemer. Under intervjuet ble kvinnene spurt om de hadde noen problemer de ønsket å ta opp med intervjueren. Problemene som ble tatt opp på kvinnenens eget initiativ var de såkalte erkjente problemene³⁷². Senere i intervjuet spilte intervjueren en mer aktiv rolle hva gjaldt spørsmål om hvor fornøyde kvinnene var på ulike livsområder. Dette resulterte i at det ble avdekket flere problemer, og disse ble kalt ikke-erkjente problemer³⁷³.

DIAGRAM 48: PROBLEMINNSIKT FOR PROBLEMDIAGNOSE



³⁷² Johnsen kaller dette manifeste problemer, se Johnsen, kapittel 7 punkt 2.4: Modell for etterspørselsfaktorene, se figur 1.

³⁷³ Johnsen bruker begrepet latente problemer om denne typen problemer, se Johnsen, punkt 2.4: Modell for etterspørselsfaktorene, se figur 1.

³⁷⁴ Se punkt 4.2.5: Problembesvissthet.

Det har vært vanlig å legge til grunn at kun de erkjente problemene kan resultere i etterspørsel av rettshjelp, forutsatt at også øvrige barrierer overvinnes³⁷⁵. Det har da vært antatt at intervjupersonene kun i tilfeller av erkjente problemer har den nødvendige probleminnsikt til å kunne diagnostisere problemet som noe man trenger hjelp til. Vår erfaring er imidlertid at intervjusituasjonen kan ha gjort det noe tilfeldig om intervjupersonen uttrykte problemet sitt som erkjent eller ikke-erkjent. Etter vår mening kan det bli noe kunstig å skille skarpt mellom de erkjente eller ikke-erkjente problemene i forhold til hvilke saker som muligens kan resultere i etterspørsel etter rettshjelp. Det at et problem var erkjent og at intervjupersonen tok opp problemet av eget initiativ kan imidlertid tyde på at vedkommende hadde *større* probleminnsikt i forhold til dette problemet. Det kan dermed tenkes at det var *mer aktuelt* å etterspørre rettshjelp i disse sakene enn i de ikke-erkjente sakene. Men også i forhold til ikke-erkjente problemer kan intervjupersonen i noen tilfeller ha hatt en større eller mindre probleminnsikt, men forhold ved intervjuet kan ha vært til hinder for at intervjupersonen tok opp problemet av eget initiativ.

Metodisk ble det brukt noe pågående virkemidler for å få kvinnene til å stille opp på intervjuene. Dette var fordi erfaringer fra Juss-Buss har vist at det har vært vanskelig å komme i kontakt med innvandrerkvinner tidligere. Kvinnene hadde blitt sterkt oppfordret av lærerne på lærerstedene til å delta på intervjuene, noe som kan ha ført til at enkelte kvinner hadde lavere motivasjon til å la seg intervjuer enn hva som gjaldt for utvalget i Generell 2001. I sistnevnte undersøkelse ble intervjupersonene kontaktet per brev, og kunne velge å si nei til å være med på undersøkelsen uten at andre var innblandet i denne avgjørelsen. I tillegg kan omstendighetene under selve intervjuet ha vært av stor betydning, det være seg tillit til intervjupersonen og intervjuerens innsats i forhold til å avdekke også problemer som kvinnene ikke umiddelbart opplyste om på eget initiativ. I en del intervjuer ble det også benyttet mannlig tolk, noe som kan ha vanskeliggjort kvinnenens mulighet til å være åpne om problemene sine. Videre kan noen av intervjupersonene først tok opp erkjente problemer på et senere stadium av intervjuet, fordi det etter hvert ble skapt et bedre tillitsforhold mellom henne og intervjueren.

Uansett hvordan problemet kom fram under intervjuet er probleminnsikt avgjørende for at intervjupersonene skulle kunne etterspørre rettshjelp. Vi hadde en antagelse om at probleminnsikten var større i sakene av stor velferdsmessig betydning, og vi fant at syv av ni av disse var erkjente³⁷⁶. Når et problem er stort og tungt og hankses med kan det også være naturlig at man utvikler en større innsikt i problemets juridiske art, og at det eventuelt kan løses gjennom juridisk bistand. Videre fant vi at alle problemene av bagatellmessig velferdsmessig betydning var ikke-erkjente problemer, og dette kan tyde på at utvalgets bevissthet rundt disse problemene kan ha vært mindre. De store problemene kan ha overskygget de mindre.

Når det gjelder graden av erkjennelse på de ulike rettsområdene, var det vanskelig å se noen tydelige tendenser³⁷⁷. På utlendingsrettens område var imidlertid en stor del av problemene erkjente, noe som tyder på at probleminnsikten var høy. Dette er et område alle kvinnene i utvalget hadde hatt erfaring med og hadde kjennskap til. Alle kvinnene hadde tidligere hatt kontakt med utlendingsmyndighetene i forbindelse med sin egen søknad om opphold i Norge, og hadde kanskje gjennom dette utviklet en stor grad erkjennelse av utlendingsrettslige rettigheter. Også blant de sosialrettslige sakene ble mange registrert som erkjente. Dette var

³⁷⁵ Se Johnsen, kapittel 7, punkt 2.4: Modell for etterspørselsfaktorene, figur 1.

³⁷⁶ Se vedlegg 11, tabell 94: Erkjennelse og velferdsmessig betydning.

³⁷⁷ Se vedlegg 11, tabell 95: Erkjennelse og sakenes rettslige karakter.

saker som ofte dreide seg om basale behov, som stønad til livsopphold og rett til bolig, og det er dermed naturlig å anta at det eksisterte en høy grad av probleminnsikt på dette området.

Under intervjuet spurte vi kvinnene hvorfor de ikke hadde oppsøkt rettshjelper med de konkrete juridiske problemene sine. For en stor del av kvinnene var manglende kunnskaper årsaken til at de ikke tidligere hadde kontaktet rettshjelper, se diagram 9.8 nedenfor. To av kvinnene svarte at de trodde problemet ikke var juridisk. Andre sa at de ikke hadde vurdert eller ikke visste om muligheten til å oppsøke rettshjelper for å be om hjelp. Selv om kvinnene sannsynligvis hadde en nokså stor grad av probleminnsikt ved at de var bevisste på dem, var tilsynelatende stor mangel på kunnskap om det norske velferds- og rettssystem og hjelpeapparatet en viktig årsak til at de ikke hadde gått videre med problemet og etterspurt rettshjelp.

I den tidligere nevnte undersøkelsen av den chilenske rettshjelpsorganisasjonen RIDEM³⁷⁸ ble det funnet tilsvarende resultater. Av kvinnene som ble intervjuet i undersøkelsen, hadde over halvparten av dem tatt opp juridiske problemer først etter at de hadde deltatt i RIDEMs arbeid. Dette tyder på at kvinnene hadde problemer som de ikke visste at de kunne gjøre noe med, men gjennom det opplysningsarbeidet RIDEM gjorde, fikk kvinnene informasjon om sine rettigheter. Dermed klarte de å identifisere problemene sine som juridiske.

6.7.2.2 Utvalgets kjennskap til lov om fri rettshjelp

Det er ikke bare en viktig forutsetning for å etterspørre rettshjelp å kunne diagnostisere til en viss grad sine egne juridiske problemer. Også kunnskap om det tilbudet om rettshjelp som foreligger, og å vite hvor man skal henvende seg er en viktig forutsetning. Slik kunnskap er også en del av begrepet probleminnsikt.

DIAGRAM 49: KUNNSKAP OM LOVEN

Foran, i punkt 6.5, har vi sett at utvalget i Kvinne 2001 i langt større grad enn utvalgene i Generell 2001 og Haugen og Vigerust falt inn under de økonomiske grensene for fri rettshjelp i lov om fri rettshjelp³⁷⁹. Det er imidlertid ikke nok å ha rett etter loven, man må også få rett. Innvandrerkvinnene må også ha kunnskap om loven og de rettigheter den gir for faktisk å kunne nyttiggjøre seg den hjelpen som loven tilbyr.

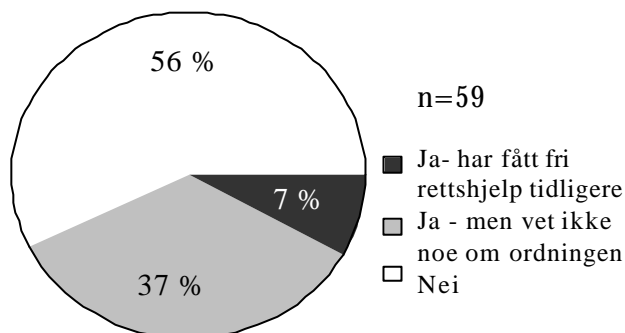


Diagram 50 viser at det hersker stor uvitenhet i utvalget om rettshjelpsordningen i Norge. Av hele utvalget var det om lag 55 prosent som aldri hadde hørt om tilbudet. I underkant av 40 prosent av kvinnene oppga at de hadde hørt om ordningen, men kunne ikke gjøre rede for innholdet i den, utover ytringer fra enkelte om at de forbandt ordningen med gratis advokat. 7 prosent av utvalget visste om ordningen, fordi de hadde fått fri rettshjelp tidligere. Ingen av

³⁷⁸ RIDEM: Red de informacion de los derechos de la mujer (Informasjonsnettverk for kvinners rettigheter).

³⁷⁹ Se punkt 6.5: Rettshjelpsloven i forhold til utvalget i Kvinne 2001.

kvinnene kunne gjøre rede for lovens innhold; at det gjelder begrensninger i saksområder og økonomi, og at det ofte er knyttet egenandeler til hjelpen.

Til sammenligning var det kun i underkant av 10 prosent av utvalget i Generell 2001 som ikke hadde noen kunnskap om rettshjelpsordningen³⁸⁰. De aller fleste kjente altså til den, i større eller mindre grad. Hele 40 prosent hadde hørt om ordningen. Ennå flere hadde hørt om ordningen og kjente samtidig til at det var begrensninger i forhold til inntekt (47 prosent). I forbindelse med Fafos evaluering av lov om fri rettshjelp i 1997, ble det gjort intervjuer blant et representativt utvalg av befolkningen, der 1000 personer svarte på spørsmål om deres kjennskap til rettshjelpsordningen³⁸¹. Resultatene den gang viste at hele 80 prosent av befolkningen hadde hørt om ordningen. Det var imidlertid færre som kunne gjøre rede for innholdet i ordningen, og det var påfallende at de mest aktuelle gruppene i forhold til loven hadde minst kjennskap til den. De som visste mest om ordningen var stort sett de med høy utdanning og høy inntekt. De gruppene der inntekten var lav og utdanningsnivået lavt kjente minst til ordningen.

Også tidligere undersøkelser rettet spesielt mot innvandrergupper har avdekket et lavt kunnskapsnivå om lov fri rettshjelp. Som nevnt foran, gjennomførte Juss-Buss i 1988 en undersøkelse om innvandreres og flyktingers informasjonsbehov i juridiske spørsmål³⁸². Etter å ha snakket med 87 personer, hvorav cirka 70 prosent var menn og cirka 30 prosent var kvinner ble det avdekket et svært lavt kunnskapsnivå om fri rettshjelpsordningen. Om lag 70 prosent av personene hadde ikke hørt om ordningen.

Andelen på 93 prosent av utvalget i Kvinne 2001, som enten aldri hadde hørt om, eller ikke kunne gjøre rede for innholdet i fri rettshjelpsordningen, er foruroligende høy³⁸³. Uvitenheten er trolig av stor betydning for innvandrerkvinnenes underforbruk av rettshjelpsordningen. I Fafos rapport, der rettshjelpsordningen evalueres, konkluderes det med at det er "særlig alvorlig at de gruppene man er mest bekymret for om får ivaretatt sine rettshjelpsbehov i minst grad kjenner til rettshjelpsordningen"³⁸⁴.

Sannsynligvis når lite informasjon om ordningen ut til denne gruppen. Justisdepartementet utformet i 2001 en ny informasjonsbrosjyre, men denne er kun trykket på norsk. Brosjyren er kun distribuert til fylkesmannens kontorer og advokatkontorene, og ikke på steder som man kan forvente at innvandrerkvinnene oppsøker, som trygdekontor, sosialkontor, arbeidskontor, voksenopplæringstiltak, helsestasjoner etc. Justisdepartementet har i tillegg lagt ut mye relevant informasjon om ordningen på sine nettsider. Denne informasjonen er imidlertid bare tilgjengelig på norsk og engelsk. Dessuten når man sannsynligvis ikke ut til mange første generasjons innvandrere gjennom Internett, da disse kanskje i mindre grad har tilgang til slike tjenester. Dette gjelder for så vidt alle økonomisk ressursvake grupper i samfunnet.

6.7.2.3 Utvalgets kjennskap til andre rettshjelpere

Som nevnt foran, i punkt 2.5, forholder vi oss til en nokså vid definisjon av begrepet rettshjelper, slik at det ikke bare omfatter advokat, men også studentrettshjelpstiltak, offentlige

³⁸⁰ Se punkt 4.4.4: Kunnskap om rettshjelpsloven.

³⁸¹ Se mer om dette i Stortingsmelding nr 25 punkt 8.2: Fafos evaluering av ordningen med fri rettshjelp.

³⁸² Se rapport fra innvandrergruppa på Juss-Buss (1988) punkt 3.1: Fellesstatistikk.

³⁸³ Se diagram 50 (55,9 prosent + 37,3 prosent ≈ 93 prosent).

³⁸⁴ Fafo-rapporten, kapittel 8: Befolkningens kjennskap til og vurdering av ordningen.

organer med veiledningsplikt, offentlige ombudsmenn, forbrukerråd etc. Hva gjelder utvalgets forståelse av begrepet rettshjelper, var det tydelig at de fleste forbandt det kun med advokat. Resultatene viser tydelig at behovet for informasjon om ulike tilbud om rettshjelp er svært viktig i forhold til denne gruppen. Manglende oversikt over hvor man skal henvende seg og kunne få hjelp er sannsynligvis en sentral barriere for utvalget vårt, som kan være med på å forklare hvorfor så få hadde oppsøkt rettshjelper med problemene sine.

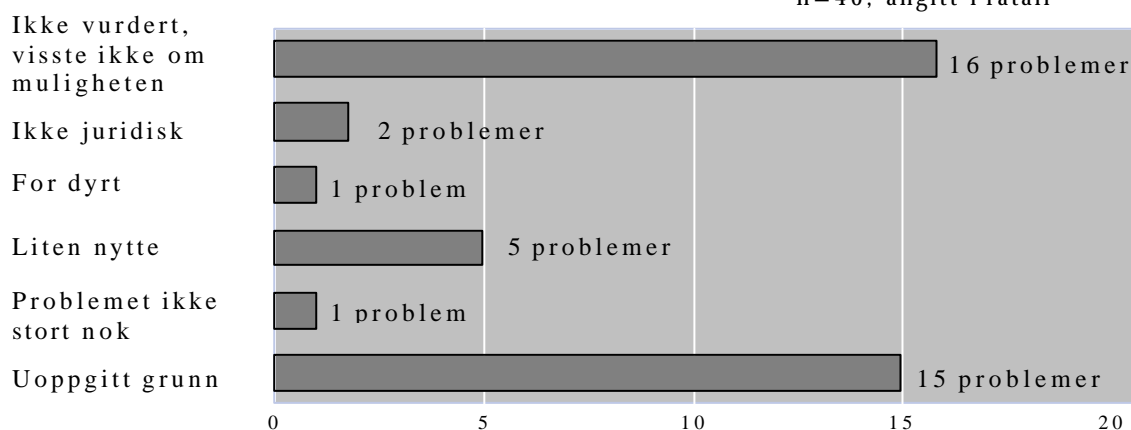
Utvalget hadde svært liten kunnskap til rettshjelpstilbudet utover lov om fri rettshjelp. Nærmere 90 prosent av utvalget kjente ikke til andre rettshjelpere enn advokat³⁸⁵. Det er overraskende at ikke flere enn 2 kvinner oppga at de visste om studentrettshjelpstiltak som rettshjelper. Juss-Buss hadde i forkant av undersøkelsen holdt informasjonsmøter om tiltaket og undersøkelsen, og det ble fortalt at Juss-Buss kunne hjelpe til med rettslige spørsmål og i konkrete saker.

6.7.3 Manglende tro på rettshjelpens nytteverdi

Selv om man har probleminnsikt om sine juridiske problemer, er det likevel flere forhold som kan hindre en i å oppsøke rettshjelper. I vårt utvalg hadde mange av kvinnene en viss grad av innsikt i sine juridiske problemer, men hadde likevel ikke gått til en rettshjelper med dette. I det følgende vil vi ta for oss de øvrige barrierene som kan ha hindret kvinnene i å oppsøke rettshjelper. I denne sammenheng er den såkalte rettshjelpskalkylen aktuell, se punkt 6.7.1. Dersom det skal være aktuelt å kontakte en rettshjelper med et problem, må man anta at rettshjelpen vil være til nytte. Nyten må være større enn ulempene.

Kun i forhold til ett av problemene ble det oppgitt økonomiske årsaker som hindring fra å kontakte rettshjelper. Det er overraskende at ikke flere av kvinnene hadde økonomiske barrierer i forhold til det å kontakte rettshjelper, tatt i betraktning mange av kvinnenes svake økonomi. I fem av problemene uttrykte kvinnene liten tro på at slik hjelp ville være til nytte, følelsen av avmakt overfor systemet og eventuelle rettshjelpere gjorde altså at de unnlot å gjøre noe med problemet. I et av problemene ga intervjupersonen uttrykk for at problemet hennes ikke var stort nok til å gå til rettshjelper. Det kan synes noe underlig at ikke noen av kvinnene oppga at de oppfattet språket som et problem, da en stor del av utvalget hadde relativt svake norskkunnskaper. Vi hadde ventet å finne språkproblemer som en sentral barriere.

DIAGRAM 50: HVORFOR ER IKKE RETTSHJELPER KONTAKTET? n = 40, angitt i råtall

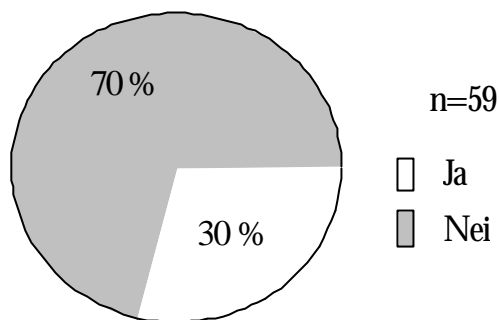


³⁸⁵ Se vedlegg 11, tabell 96: Kunnskap om andre rettshjelpere enn advokat.

I en stor andel av de avdekkede problemene ble det ikke oppgitt hvorfor rettshjelper ikke var kontaktet. Dette kan nok dessverre skyldes at intervjuguiden på dette punkt var utformet noe uheldig. Som nevnt tidligere presiserte den ikke sterkt nok viktigheten av at intervjuerne stilte spørsmålet om rettshjelper hadde blitt kontaktet i forbindelse med hvert enkelt problem kvinnene tok opp. Der det ikke ut fra øvrige opplysninger kom fram at kvinnene hadde vært i kontakt med rettshjelper, har vi antatt at dette ikke hadde skjedd. Disse ble registrert under kategorien "uoppgitt grunn".

DIAGRAM 51: UOPPFYLT ØNSKE OM Å GÅ TIL RETTSHJELPER

Vi har også sett på det totale utvalget og deres begrunnelse for å ikke gå til rettshjelper. Spørsmålet vi stilte i denne sammenheng var noe mer generelt, det dreide seg om kvinnene noen gang hadde hatt et ønske om å gå til rettshjelper for et juridisk problem, men likevel unnlatt å gjøre det. Som diagram 51 viser, hadde en meget stor andel aldri vært i en slik situasjon, i overkant av 70 prosent av alle kvinnene i utvalget svarte nei på spørsmålet.



6.8 Oppsummerende kommentarer

I dette kapittelet vil vi sammenfatte de resultater vi har funnet. Det vil dreie seg om en kort oppsummering hvor vi legger størst vekt på de mest sentrale resultatene og tendensene. Vi vil også samtidig sammenligne våre resultater med de som er avdekket i undersøkelsene av normalbefolkningens udekkede rettshjelpsbehov i Generell 2001 og i Haugen og Vigerust

6.8.1 Det udekkede rettshjelpsbehovets omfang og karakter

Vi intervjuet til sammen 59 første generasjons innvandrerkvinner og avdekket blant disse totalt 74 juridiske problemer. Dette innebar en problemfrekvens på 1,3 per person, og 2,1 dersom vi så isolert på de personene som hadde problemer. Tallene skiller seg ikke svært mye fra resultatene i Generell 2001 og i Haugen og Vigerust.

Resultatene fra undersøkelsen viser at kvinnene i utvalget hadde en sterk sammenblanding av sosiale, økonomiske og juridiske problemer. Vi valgte også å inkludere i rapporten de sakene som ikke falt innenfor definisjonen av et juridisk problem. Dette kan bidra til å gi et mer sammensatt og nyansert bilde av utvalgets situasjon og problemer, og videre gi et bedre grunnlag for å vurdere mulige løsninger tilpasset kvinnene i utvalget, og lignende grupper. Vi registrerte i alt 57 ikke-rettslige problemer, og dette ga en problemfrekvens på i underkant av ett problem per kvinne i utvalget. Den mest gjennomgående problemtypen var helseproblemer.

Det udekkede rettshjelpsbehovet omfatter de rettslige sakene som Juss-Buss tok inn og behandlet, eller ga hjelp på stedet. Av de 74 juridiske problemene vi avdekket i utvalget

representerte 2/3 et udekket behov for rettshjelp, det vil si 49 saker. Fordelt på alle kvinnene i utvalget ga dette et gjennomsnitt på 0,8 problemer per kvinne. Dette er ikke ulikt resultatene i Generell 2001 og i Haugen og Vigerust hvor de fant 0,8 problemer i snitt for sine utvalg. Vel halvparten av kvinnene i utvalget hadde et udekket rettshjelpsbehov. Vi hadde ventet å finne et noe høyere nivå på det udekkede rettshjelpsbehovet i vårt utvalg, da innvandrerkvinnene generelt sett var svakere stilt enn normalbefolkningen tatt i betraktning faktorer som blant annet inntekt og utdanning. Vi hadde derfor en antagelse om at kvinnene ville ha større behov for hjelp til å løse juridiske problemer enn normalbefolkningen. Det er imidlertid sannsynlig at ulike feilkilder kan ha virket inn på dette resultatet³⁸⁶.

Sakene var av forskjellig rettslig karakter. Vi fant flest utlendingsrettslige saker, og nesten like mange trygderettslige og sosialrettslige saker. Saker av offentligrettslig karakter var det klart flest av. I overkant av 80 prosent av alle sakene ble registrert i denne kategorien. De privatrettslige sakene var det langt færre av, og vi fant ingen arverettslige problemer. Dette står i sterk kontrast til resultatene i Generell 2001 og i Haugen og Vigerust, der arverett var den største saksgruppen.

Kvinnene i utvalget hadde flest saker av alminnelig velferdsmessig betydning. Også en nokså stor andel av problemene var av stor velferdsmessig betydning. Sammenlignet med Generell 2001 fant vi at utvalget vårt hadde færre bagatellmessige saker. Dette viser at belastningsnivået blant innvandrerkvinnene i vårt utvalg var større enn blant normalbefolkningen. I Haugen og Vigerust fant de imidlertid like mange saker av stor velferdsmessig betydning som i vårt utvalg. Dette kan henge sammen med visse forandringer i samfunnet, blant annet var det flere arbeidsledige på begynnelsen av 90-tallet, den personlige økonomien var dårligere og flere mottok sosialhjelp. Det generelle belastningsnivået ser ut til å sunket i normalbefolkningen, mens kvinnene vi intervjuet så ut til fortsatt ha et tungt belastningsnivå.

Vi avdekket en klar overvekt av saker med offentlige motparter. Vi registrerte det offentlige som motpart i 70 prosent av sakene. I Generell 2001 var det offentlige motpart i under 30 prosent, og i Haugen og Vigerust var prosentandelen halvert fra dette igjen. Videre fant vi at det var rettslig grunnlag for kravene i rundt 80 prosent av sakene. Denne andelen var vesentlig mye større enn hva som var tilfellet for både Generell 2001 og Haugen og Vigerust. Dette kan vise at utvalget i Kvinne 2001 har en større risiko for å lide rettstap ved ikke å hevde rett i kraft av sine juridiske posisjoner.

6.8.2 Sosial fordeling av rettshjelpsbehovet

Det var en tydelig tendens at rettshjelpsbehovet hang sammen med kvinnenens botid i Norge. Generelt sett ble behovet mindre jo lenger intervjupersonen hadde bodd i Norge. Videre gikk det også tydelig fram at det udekkede rettshjelpsbehovet var størst blant de skilte kvinnene, og at det minket når utdanningsnivået økte. Dette gjaldt imidlertid ikke for de i utvalget med høyest utdannelse. Videre viste resultatene fra undersøkelsen at det udekkede rettshjelpsbehovet var mindre i de høyeste inntektsgruppene, og økte når inntektsnivået sank.

Gruppen av kvinner uten inntekt skilte seg imidlertid ut med et lavere udekket behov for rettshjelp. Resultatene viser at denne gruppen hadde nokså mange juridiske problemer, men bare

³⁸⁶ Se mer om feilkilder i punkt 5.5.

i halvparten av disse var det et udekket behov for rettshjelp. Denne tendensen har også blitt avdekket i de tidligere undersøkelsene. Ved å se nærmere på denne gruppen fant vi at en del av kvinnene ble forsørget av ektemann eller foreldre, og dermed hadde mer økonomiske ressurser enn intervjupersonenes egen inntekt skulle tilsa. En annen mulig forklaring på at denne gruppen hadde et lavere behov for rettshjelp kan være at økonomisk ressursvake har mindre velferdsgoder å beskytte, og blir dermed sannsynligvis i mindre grad involvert i konflikter. Videre kan det henge sammen med stor grad av uvitenhet om det norske velferdssystem og eventuelle ytelser man kan ha krav på, eller en mulig avmakt overfor systemet.

6.8.3 Lov om fri rettshjelp

Andelen av kvinner med et udekket rettshjelpsbehov som falt inn under de økonomiske vilkår i lov om fri rettshjelp var på nærmere 60 prosent. Sett i forhold til hele utvalget i undersøkelsen var andelen noe lavere. Sammenlignet med Generell 2001 og Haugen og Vigerust, var det likevel slik at innvandrerkvinnene i vårt utvalg var den gruppen som klart best ble omfattet av lovens økonomiske vilkår.

Hva gjelder øvrige materielle vilkår for å få fri rettshjelp, saksområder og skjønnsmessige vurderinger, var lovens dekningsgrad for innvandrerkvinnenes problemer, cirka 20 prosent av sakene, rundt dobbelt så stor som for utvalgene i Generell 2001 og Haugen og Vigerust.

Alle vilkår tatt i betraktning kvalifiserte rundt 20 prosent av sakene i Kvinne 2001 til fri rettshjelp. Dette var til sammen 10 saker hvorav 8 kvalifiserte til fritt rettsråd, og 2 til fri sakførsel. Én av sakene var familierettslig, mens alle de andre var trygderettslige. Også etter en vurdering av alle vilkår er det utvalget i Kvinne 2001 som treffes best av loven. Andelen saker med grunnlag for fri rettshjelp i Generell 2001 var så lav som 1,9 prosent, og i Haugen og Vigerust var andelen ennå lavere. Til tross for at loven i større grad omfatter innvandrerkvinner enn normalbefolkningen, er dekningsgraden etter vår mening ikke god nok, da utvalget i Kvinne 2001 burde utgjøre en kjernegruppe i forhold til loven.

6.8.4 Avsilingsmekanismer

Resultatene fra undersøkelsen viser at svært få av kvinnene hadde oppsøkt rettshjelper for å få hjelp til problemene sine. Vi avdekket totalt 74 juridiske problemer, og kun i tolv av disse var rettshjelper kontaktet tidligere³⁸⁷. Det var altså mange såkalte avsilingsmekanismer som i større eller mindre grad "hindret" kvinnene i å oppsøke rettshjelper.

Et av forholdene som kan ha virket inn var kvinnenes manglende juridiske probleminnsikt. Om lag 35 prosent av problemene ble ikke tatt opp på intervjupersonenes eget initiativ, men kom fram etter en del "fising" fra intervjuerens side. Dette kan tyde på at intervjupersonene var mindre bevisste på disse problemene. Det var en sterkere erkjennelse av problemene som var av stor velferdsmessig betydning, enn de mer bagatellmessige sakene. Med andre ord hadde utvalget større probleminnsikt i evnen til å diagnostisere sine store og vanskelig juridiske problemer. I utgangspunktet er det positivt at graden av erkjennelse var høyest i forhold til problemene av størst velferdsmessig betydning, da en erkjennelse av disse kunne ha ført til

³⁸⁷ I de tolv tilfellene hadde ikke kvinnene fått tilstrekkelig hjelp, problemene var ennå ikke avhjulpet.

løsning av disse hvorpå kvinnene kunne fått en stor velferdsgevinst. Det var imidlertid andre barrierer som hindret kvinnene i å søke problemene løst.

Det er avgjørende for å kunne avhjelpe sitt udekkede behov for rettshjelp at man vet hvor man skal henvende seg med sitt juridiske problem. I utvalget var det generelt lav kunnskap om muligheter til å avhjelpe problemene. I en del av sakene opplyste kvinnene at de ikke hadde vurdert, eller ikke visste om muligheten til å få hjelp fra en rettshjelper til å løse problemet.

Også kunnskapsnivået om lov om fri rettshjelp var svært lavt. Av hele utvalget var det cirka 55 prosent som aldri hadde hørt om tilbudet. Om lag 40 prosent oppga at de hadde hørt om ordningen, men ingen av disse kunne gjøre nærmere rede for innholdet i den. Disse resultatene skiller seg markant fra de i tidligere undersøkelser. Til illustrasjon var det i Generell 2001 kun 10 prosent som ikke hadde hørt om ordningen. For øvrig hadde utvalget i Kvinne 2001 også svært liten kunnskap om rettshjelpstilbudet utover lov om fri rettshjelp. Nærmere 90 prosent av utvalget kjente ikke til andre rettshjelpere enn advokat. Uvitenheten er trolig av stor betydning for innvandrerkvinnernes underforbruk av det eksisterende rettshjelpstilbudet.

Vi fant at også andre barrierer var tilstede i utvalget. Overraskende nok var det kun én kvinne som mente det var for dyrt å oppsøke rettshjelper. En del av kvinnene mente at det å oppsøke rettshjelper ikke ville ha noen nytte.

Del 4 - ET BEDRE RETTSHJELPSSYSTEM

Utgangspunktet for disse to undersøkelsene var å kartlegge og analysere rettshjelpsbehovet til normalbefolkningen i Oslo, og til den utvalgte gruppen innvandrerkvinner. Det har vi gjort, og resultatene er beskrevet i de foregående delrapportene. Men vi ønsker ikke å stoppe der. I forarbeidene til loven presiserte justiskomiteen at det var svært viktig for et samfunn "at ingen lider rettstap på grunn av dårlige økonomiske evner eller mangelfulle opplysninger om sine rettigheter."³⁸⁸ Rettshjelpsloven har altså som en grunnleggende intensjon å hjelpe de som ikke har økonomiske ressurser til rettshjelp. Etter vår mening er det et stort potensiale for forbedringer i systemet. I denne siste delen av boka vil vi se på hva vi mener er gode løsninger på de problemene som absolutt er til stede i dagens rettshjelpssystem

Vi gjør rede for reformpolitiske betraktninger i et bredt perspektiv, men vil også ta for oss forslag til forbedringer slik at rettshjelpssystemet bedre kan fange opp spesielt innvandrerkvinnenes problemer. For øvrig mener vi at de sistnevnte forslagene ikke bare er relevante i forhold til utvalget i Kvinne 2001, men at de kan ha overføringsverdi på andre grupper i samfunnet med likhetstrekk med innvandrerkvinnene og deres udekkede behov for rettshjelp.

Vi har delt opp fremstillingen i tre kapiteler. Det første vil omhandle det økonomiske perspektivet i rettshjelpssystemet, den neste tar for seg det materielle perspektivet. I det siste kapitlet vil vi se på organiseringen av rettshjelpssystemet, og komme med forslag til endringer i forhold til dagens system, både for befolkningen generelt, og for vårt utvalg av innvandrerkvinner. De to første delene vil altså omhandle lov om fri rettshjelp, og hvordan vi ser for oss forbedringer av den. Den siste delen tar for seg rettshjelpssystemet i et større perspektiv. Vi vil her se på alternativer måter å organisere rettshjelpen på og hvordan systemet kan benytte forskjellige typer rettshjelpere til å avhjelpe det til dels store behovet for rettshjelp vi fant i utvalget. I denne vurderingen tar vi også for oss utvalgets holdning til alternative rettshjelpere.

7 Økonomi

7.1 Innledning

Det er, og bør fortsatt være, økonomiske vilkår for å få ytelse etter rettshjelpsloven. Det er derimot ikke gitt at de vilkårene som i dag skal hindre at loven blir misbrukt er de vilkårene som gir den mest rettfærdige rettshjelpsordningen totalt sett. Det må kunne stilles som krav til lovgivningen at den skal legge til rette for utjevning av rettshjelpsbehovet. Norge er et land med mye fokus på velferd og ytelse gjennom offentlige overføringer, det kan derfor spørres hvorfor rettshjelp ikke kommer inn som et tema i denne debatten. Det er ikke lenger kontroversielt å hevde at tap av rettigheter, fordi personen har få personlige og økonomiske ressurser, skyldes mangler ved et moderne samfunn. I det følgende skal vi forsøke å kommentere noen av lovens økonomiske hindringer, og vise hvordan disse slår ut i utvalgene.

³⁸⁸ Se Innst. O nr. 72.

Vi vil også prøve å se på alternative vilkår som er mer hensiktsmessige enn de det opereres med i dag. Der det er naturlig vil vi følge opp de konkrete forslagene som er nevnt i Stortingsmelding nr. 25 kapittel 12.

I utvalget i Generell 2001 har et mindretall av intervjupersonene inntekt under dagens inntektsgrenser, bare 34 prosent. Dersom vi i tillegg vurderer dette ut fra reglene om økonomisk identifisering er det enda færre, kun 19 prosent³⁸⁹. Vi har pekt på flere muligheter for hvorfor dekningsgraden er så lav i Generell 2001 sitt utvalg. Uavhengig av inntekten har vi sett at personene i utvalget har behov for rettshjelp, hver person hadde i gjennomsnitt 0,8 problemer. Det blir derfor et spørsmål om hvorfor det udekkede rettshjelpsbehovet er så stort til tross for de eksisterende mulighetene til å få rettshjelp. I dette punktet skal vi se på hvordan endringer i forhold til økonomisk identifisering og inntektsgrenser, herunder beregning av inntekt og indeksregulering, kan bidra til en mer inkluderende og mer rettferdig lov.

Av intervjupersonene i Kvinne 2001 var det bare om lag 20 prosent som ikke oppfylte de økonomiske vilkårene. Dette er et langt lavere tall enn det som ble avdekket i Generell 2001. Det er altså ikke på dette feltet det er sterkest behov for reformering for at lov om fri rettshjelp skal favne om flere av de økonomisk svakerestilte. Begrensinger i saksområder gjør imidlertid at også denne gruppen i stor grad faller utenfor ordningen med fri rettshjelp. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

7.2 Økonomisk identifisering

I noen sakstyper er det naturlig så se økonomien til hele husstanden i sammenheng, slik som i dag er lovens utgangspunkt. Men slik identifisering er ikke alltid like naturlig. I personlige sakstyper, som arbeidstvister eller erstatningssaker, er det ikke alltid naturlig at samboeren/ektefellen stiller som "økonomisk garantist". Dette vil spesielt være tilfellet for husstander som ikke har eksistert veldig lenge. Etter vår mening har lovgiver lagt overdreven vekt på den fordel ektefeller og samboere kan ha gjennom felles økonomi. Dette gjelder særlig når inntektsgrensene er så lave som de er i dag. Dagens system "innebærer at ektepar og barnefamilier stilles ugunstig i forhold til rettshjelpssøkere uten forsørgerbyrde"³⁹⁰. På mange måter fungerer reglene om økonomisk identifisering som en kamuflasje i forhold til lovens dekningsgrad. For to personer tilsammen å tjene under 210.000 kroner er lite i Norge, og særlig i Oslo med høye levekostnader og til dels høye lønninger jevnt over.

Ved å sammenligne tallene for enkeltpersoner og husstander ser vi at 15 prosent flere i utvalget i Generell 2001 ville ha kommet inn under de eksisterende inntektsgrensene hvis de som bor sammen, det være seg ektefeller, samboere eller partnere, ikke ble regnet for å være en økonomisk enhet³⁹¹. I Kvinne 2001 ville gruppen som ikke oppfylte de økonomiske vilkårene ha blitt redusert fra 20 til 5 prosent³⁹². Det er av nevnte grunner naturlig å tenke seg den motsatte reglen om at de som bor sammen ikke skal identifiseres, med mindre de har felles interesse av

³⁸⁹ Se vedlegg 7, tabell 61 for intervjupersonenes bruttoinntekt og tabell 62 for husstandenes samlede inntekt

³⁹⁰ Stortingsmelding nr. 16, kapittel 7: Reformen i fritt rettsråd og fri sakførsel.

³⁹¹ Se vedlegg 7, tabellene 48 og 49 for en sammenligning.

³⁹² Se vedlegg 11, tabell 97: Økonomisk identifisering, (sammenlign tabell A og B).

utfallet av saken³⁹³. Eksempler her er saker som angår felles bolig, eller saker mot felles motpart. Det betyr ikke at rettshjelpsloven aldri skal identifisere husstandsmedlemmene økonomisk, men som allerede foreslått kunne hovedregelen vært den motsatte av i dag. På denne måten ville regelverket fremstå som mer rettferdig for ektefeller og samboere og flere ville bli omfattet av loven. Videre ville systemet blitt enklere å sette seg inn i for brukerne av loven, både for søkerne og forvaltningen. En annen konsekvens er at tvil i forhold til økonomisk uavhengighet ville kommet en søker til gode. Økonomisk identifisering henger nært sammen med hvordan inntekt beregnes mer generelt, det vil si hvorvidt utgangspunktet for inntektsgrensene skal være netto- eller bruttolønn. Videre får økonomisk identifisering stor betydning når det ikke er forskjellige inntektsgrenser for familier og enslige. Det er ikke en selvfølge at inntektsgrensene skal være de samme for familier og enslige slik det er i Norge, se mer om dette i punktet nedenfor.

En annen mulighet er et trappetrinnsystem med en viss heving av inntektsgrensen dersom man er gift, samboende eller partner. Samtidig kan det tas hensyn til eventuell forsørgerbyrde, men ikke med en så streng identifisering som i dag. Loven tar til en viss grad høyde for at man har forsørgerbyrde, og at dette medfører en belastning på økonomien. Dette reflekteres i høyere inntektsgrenser for de som forsørger barn eller ektefelle. For denne gruppen er den gjeldende inntektsgrensen 10.000 kroner høyere enn for de uten forsørgerbyrde. Loven tar ikke hensyn til hvor stor forsørgerbyrde man har. I utvalget i Kvinne 2001 hadde mange av kvinnene flere barn, og dermed nokså tung forsørgerbyrde. Dette bør loven i større grad ta hensyn til. Også på dette område hadde et trappetrinnsystem fremstått som mer rettferdig og logisk. Vi ser for oss en gradvis heving av inntektsgrensene etter hvor mange som forsørges, der også stordriftsfordelene ved større husholdninger kan tas i betraktning.

7.3 Inntektsgrenser

Lov om fri rettshjelp er en lov for alle i Norge, men det er ikke tatt høyde for at det er forskjeller mellom de forskjellige regionene i landet, både når det gjelder det materielle og det økonomiske. Inntektsnivået, bokostnader og andre levekostnader varierer mye avhengig av hvor i landet man bor. I de sentrale strøk er lønnsnivået høyere, det samme gjelder boustiftene. Dette blir to faktorer som til en viss grad utlikner hverandre, i forhold til hva hver enkelt har å rutte med. Når det gjelder levekostnadene er utgiftspostene forskjellig i byen og i utkantstrøk. Rettshjelpsloven har bruttolønn som utgangspunkt, dette skaper et problem i forhold til de høyere inntektene i sentrale strøk. Slik inntekt beregnes i dag er det en fordel å bo i en kommune i Hedmark fremfor i Oslo, dersom man ønsker fri rettshjelp. Det burde ikke være slik. Det ble allerede i 1977 foreslått, da av formannskapet i Oslo kommune, at det burde være forskjeller i inntektsgrensene i Oslo og det øvrige landet. Forslaget den gang gikk ut på at inntektsgrenser i Oslo skulle være 20 prosent høyere enn i landet for øvrig³⁹⁴.

Dette er en måte å løse de nevnte skjevheter på. En annen mulighet er å knytte inntektsgrensene til nettoinntekt i stedet for bruttoinntekt. Tidligere opererte loven nettopp med et slikt system, men da både med en nettogrense og en maksimum bruttogrense. For å forenkle reglene og samtidig heve inntektsgrensene ble reglene endret, se Ot.prp nr. 2 (1994-95), og det ble kun sett

³⁹³ I dag er hovedregelen identifisering, og unntakene er presisert i et rundskriv, med vage formuleringer. Se rundskriv G-73/96 s. 24 – 26.

³⁹⁴ Se Johnsen I-IV, s 101-104 med henvisninger for utfyllende kommentarer.

hen til bruttoinntekten. Denne endringen har slått uheldig ut for de med høy inntekt, og samtidig høy gjeld. De aller fleste som eier egen bolig i Oslo og andre sentrale strøk vil ha høye gjeldsutgifter på boligen. Vi innhentet ikke nøyaktige ligningstall fra intervjupersonene, i forhold til renter og avdrag, men etter gjennomgang av inntekt og gjeldsbyrde tyder mye på at langt flere i utvalget i Generell 2001 ville fått rettshjelp hvis nettoinntekt hadde blitt lagt til grunn. Nettoinntekt er her ment som totalinntekt etter at utgifter til å betjene gjeld er trukket fra. Særlig gjelder det den gruppen av intervjupersoner som har en bruttolønn fra 200.000 til 300.000 kroner, og samtidig har middels og høy gjeldsbyrde. I Generell 2001 sitt utvalg utgjør denne gruppen cirka 14 prosent³⁹⁵. Dette er en gruppe som tjener rett i overkant av hva som i dag er tillatt for å motta ytelser etter loven. Denne måten å regne ut inntekt på er ikke ukjent i nordisk sammenheng. I Finland er utgangspunktet nettoinntekt. Her trekkes utgifter til bolig og utgifter i forbindelse med forsørgeransvar fra før inntekt beregnes³⁹⁶. Mye taler for et slikt system også i Norge.

Etter heving av inntektsgrensene kan en som ønsker å motta støtte etter loven maksimum tjene 210.000 kroner dersom han/hun/de forsørger ektefelle og/eller barn. For de som ikke forsørger noen er den tilsvarende grensen 200.000 kroner, dette betyr at man kan tjene 10.000 kroner ekstra hvis man forsørger en eller flere personer. Videre er det som nevnt slik at personer som bor sammen, som hovedregel, ses under ett i forhold til inntektsgrenser. Det blir ikke tatt hensyn til at det forbrukes mer når flere bor sammen, det være seg om det er et forsørgerforhold eller ikke. I denne sammenhengen er 10.000 kroner i året nærmest en symbolsk sum. I både Danmark og i Finland er systemet annerledes, her tas det i større grad hensyn til hvor stor familien er og hvor mange som forsørges på inntekten³⁹⁷. I Finland er forskjellen mellom en familie på fire og en enslig betydelig, maksimumsgrensene er henholdsvis 13.000 og 6.000 finske mark netto i måneden³⁹⁸. For dansker som bor sammen øker inntektsgrensene med over 50.000 kroner, fra 196.000 til 249.000 kroner. I tillegg kommer en økning på 34.000 kroner per barn som forsørges.

Norge har her en mellomting mellom de to tidligere nevnte ordningene som er svært uheldig, spesielt for barnefamilier med flere barn og to foreldre i sentrale strøk. I Norge er det de samme inntektsgrensene som anvendes for familier, samtidig som familiens totale inntekt regnes sammen uten at det tas hensyn til de reelle utgiftene. I Generell 2001 sitt utvalg hadde nærmere 40 prosent av intervjupersonene et forsørgeransvar, det vil si at 4 av 10 i utvalget forsørget en eller flere personer³⁹⁹. Av disse 40 prosentene som hadde en forsørgerbyrde er 39 prosent i den gruppen som tjener mellom 200.000 og 300.000 kroner⁴⁰⁰. Ved å se intervjupersonen sammen med eventuell samboer/partner/ektefelle er 20 prosent av de med forsørgerbyrde i den nevnte inntektsgruppen. Det er altså klare indikasjoner på at loven ville omfattet langt flere dersom man økte inntektsgrensene for dem med forsørgerbyrde, samtidig som loven blir mer rettferdig. Inntektsgrensene burde gjenspeile, på en riktigere måte, hva det reelt sett koster å forsørge noen i Norge.

³⁹⁵ Se vedlegg 7, tabell 66: INNTEKT – GJELDSBYRDE.

³⁹⁶ Stortingsmelding nr. 25, s. 24 om inntektsberegning i Finland.

³⁹⁷ For de nøyaktige tall i 1999 se St. meld. nr. 25 (1999 – 2000) s. 22-24.

³⁹⁸ I norske kroner blir 13.000 mark cirka 17.500 kroner, mens 6.000 mark blir cirka 8.100 kroner (tall fra 2001).

³⁹⁹ Se vedlegg 7, tabell 67: FORSØRGERBYRDE – ANTALL FORSØRGET

⁴⁰⁰ Se vedlegg 7, tabell 4.6 INTERVJUPERSONENES INNTEKT – FORSØRGERBYRDE

I våre naboland Danmark og Finland økes inntektsgrensene dersom husstanden består av flere personer, se ovenfor. En lignende ordning i Norge ville selvfølgelig gi en økning i dekningsprosenten i Rettshjelp 2001 sitt utvalg. Eksempelvis har nærmere 3 prosent av de samboende i Generell 2001 en samlet inntekt på mellom 200.000 og 250.000 kroner. Dekningsprosenten ville økt med cirka 3 prosent i dette utvalget dersom vi i Norge hadde hatt en lignende modell som i Danmark. Dette tallet er mye lavere enn det tilsvarende økningen i dekningsprosenten dersom man så helt bort fra økonomisk identifisering. Denne relativt beskjedne økningen har sammenheng med det tidligere nevnte høye inntektsnivået i Oslo, i forhold til resten av landet. Det er likevel en endring som vil gi en mer rettferdig rettshjelpsordning, og derfor noe som bør vurderes.

7.3.1 Indeksregulering

Uansett om loven skal fortsette å operere med bruttoinntektsgrenser, eller gå over til nettoinntektsgrenser, er det viktig at disse grensene ikke blir liggende fast i årevis, slik som har vært tilfellet i den senere tid. Rettshjelp er et gode til de som ikke kan betale selv, så grensene for å kunne nyte godt av denne subsidierte tjenesten bør reguleres i takt med den generelle prisstigningen. Når utgiftene til å leve øker får færre mennesker penger til overs, og dermed mister flere muligheten til å ivareta sine rettigheter på grunn av dårlig økonomi. Dette er et forhold som rettshjelpsloven er designet for å rette opp⁴⁰¹. Det er ikke foretatt en indeksregulering av inntektsgrensene siden loven sist ble endret i 1995, bortsett fra økningen i forbindelse med momsreformen i juli 2001. Selv om heving av inntektsgrensene som en følge av at advokattjenestene ble dyrere også førte til at flere ble inkludert bør ikke dette kamuflere behovet for en lenge etterspurt heving av inntektsgrensene. Subsidiert rettshjelp er en ytelse til de som ikke har penger til rettshjelp selv, på linje med sosialhjelp. En konsumprisjustering for de inntektsgrensene som ble vedtatt i 1995 ville gi følgende tall i juni 2001; inntektsgrense på 150.000 kroner ville blitt til 175.000 kroner, mens inntektsgrensene for dem med forsørgerbyrde ville økt fra 160.000 til 186.000 kroner⁴⁰². Med påplussingen som kom etter momsreformen ville dagens inntektsgrenser vært henholdsvis 215.000 og 226.000 kroner⁴⁰³.

I Generell 2001 sitt utvalg tjente 11,6 prosent mellom 200.000 og 250.000 kroner. Det er deler av denne gruppen som ville kommet innenfor lovens økonomiske vilkår med den omtalte indeksreguleringen⁴⁰⁴. Det er ikke mulig å gi et helt presist tall på den prosentvise økningen i utvalget, dette har sammenheng med hvordan opplysningene ble registrert⁴⁰⁵. Det man ikke kommer utenom er at flere vil få rettshjelp dersom inntektsgrensene indeksreguleres, og for

⁴⁰¹ Se Stortingsmelding nr. 25 s. 20 punkt. 4.3.

⁴⁰² Før 01.07.01 var det en tredeling i forhold til hvor mye man kunne tjene. De som forsørget to eller flere kunne tjene 170.000 kroner dette beløpet ville etter en indeksjustering økt til 198.000 kroner og til 238.000 kroner medregnet den omtalte momsreformen.

⁴⁰³ Se Ot.prp. nr. 37 (2001-2002). Stortinget har vedtatt å heve inntektsgrensene til 230.000 kroner fra 1. januar 2003. Denne grensen skal gjelde uavhengig av forsørgerbyrde.

⁴⁰⁴ Vi ser at tilnærmet halvparten av de som tjener mellom 200.000 og 250.000 kroner forsørger noen, se tabell 4.6. Vi antar videre at ¼ av disse igjen ville tjent under 226.000 kroner. Denne fjerdedelen tilsvarer cirka 3 prosent av intervjupersonene. I tillegg til disse 3 prosentene ville de som tjener mellom 200.000 og 215.000 og som ikke forsørger noen komme. Rundt regnet kan vi anta et dette vil gi en ytterligere økning på cirka 3 prosent. Disse svært usikre tallene antyder at cirka 6 prosent flere av intervjupersonene ville kommet inn under inntektsgrensene ved en indeksjustering. Tallene er kun brukt for å illustrere hva vi mener er viktig å ta med videre.

⁴⁰⁵ Intervjupersonenes inntekt ble ikke registrert i kroner, men ble kategorisert i bolker av 50.000.

befolkningen i Oslo ville dekningsprosenten økt med opptil 6 prosent. Tilsvarende dekningsprosent økning for husstander er cirka 4 prosent⁴⁰⁶. De nye tallene for intervjupersonene ville ligge rundt 35 prosent, mens for husstandene ville tallet vært cirka 23 prosent⁴⁰⁷. Uavhengig av hvor mye dekningsprosenten øker viser disse tallene at mange blir fratatt muligheten til subsidiert rettshjelp, fordi rettshjelpssystemet ikke tar høyde for at levekostnadene øker hvert år.

7.4 Egenandel⁴⁰⁸

7.4.1 Innledning

I dag betales det i all hovedsak en egenandel, bestående grunnandel og/eller tilleggsandel, på rettshjelp, dersom man mottar rettshjelp på de behovsprøvede rettsområdene. Unntak fra denne hovedregelen er dersom inntekten er veldig lav (70.000/80.000/90.000 kr) eller dersom man får innvilget fritak fra tilleggsandel ved søknad til fylkesmannen. Grunnandelen er fast for alle som mottar subsidiert rettshjelp i behovsprøvede saker, per 1.1.2002 - 300 kroner, denne kan det ikke gis fritak fra. Tilleggsandelen varierer fra sak til sak, fordi det betales 25 prosent av totalbeløpet etter at saken er avsluttet⁴⁰⁹. Egenandel ble innført for å finansiere deler av statens kostnader ved kjøp av advokattjenester i henhold til loven. Egenandel på rettshjelp blir ofte sammenlignet med andre ytelser der det er vanlig at mottager betaler noe selv, så som helsetjenester og forsikringsytelser. I tillegg var egenandelen ment å gi en preventiv effekt, slik at "kverulanter" ikke skulle få krangle på statens regning.

Det er ikke, utfra de dataene som ble innhentet i forbindelse med det udekkede rettshjelpsbehovet, mulig å si noe om hvor effektivt egenandelssystemet er som et hinder for at kverulanter misbruker ytelsen. Ei heller er det mulig å si noe om hvor mye høyere terskelen for å benytte seg av subsidiert rettshjelp blir når mottager også må betale 25 prosent selv. Generelt sett er det imidlertid grunn til å tro at egenandeler har en preventiv effekt, både på godt og vondt.

I et lovforslag forelagt Stortinget har Justisdepartementet foreslått å knytte grunnandelens størrelse til den timesatsen advokater godtgjøres etter når de yter offentlig rettshjelp, som er 715 kroner per time (mai 2002)⁴¹⁰. Dette vil i så fall innebære en nokså stor økning av grunnandelen. Til sammenligning er egenandel for vanlig konsultasjon hos allmennpraktiserende lege 110 kroner per gang og 168 kroner hos spesialist⁴¹¹. Helsetjenester kan for mange være noe de har behov for flere ganger i løpet av et år, mens behov for rettshjelp sannsynligvis oppstår sjeldnere. Dette kan rettferdiggjøre en noe høyere egenandel for fri rettshjelp. Det er imidlertid viktig å ha i mente at rettshjelp skal være et realistisk tilbud også til de økonomisk mest ressursvake. I disse gruppene kan nok mange problemer oppstå i møte med hjelpeapparatet, som utløser et behov for hjelp. Utvalget i Kvinne 2001 illustrerer dette tydelig. Det kan dermed hyppigere oppstå

⁴⁰⁶ Tallene for husstandene er mer presise fordi Generell 2001 her har fulgt en annen registreringspraksis.

⁴⁰⁷ Se henholdsvis teksttabell 14 og tabell 44: INTERVJUPERSONENS BRUTTOINTEKT –

HUSSTANDENS FORMUE

⁴⁰⁸ Egenandelsordningen er opphevet fra 1. januar 2003, se etterordet.

⁴⁰⁹ Se rettshjelpsforskriften §§ 2-1 og 2-2.

⁴¹⁰ Ot.prp. nr. 37, dette er i skrivende stund (mai 2002) oversendt justiskomiteen i Stortinget for behandling.

⁴¹¹ Opplysningene er hentet fra Helsedepartementet mai 2002.

behov for rettshjelp nettopp i de gruppene som kan ha problemer med å betale grunnandelen. Etter vår mening er det derfor viktig å holde grunnandelen på et nivå som ikke fratrar de mest ressursvake muligheten til å kunne benytte seg av fri rettshjelp. I alle sakene som kvalifiserte for fri rettshjelp i utvalget i Kvinne 2001 måtte intervjupersonen ha betalt egenandel.

Vi mener imidlertid at det er sterkest behov for endringer i ordningen med tilleggsandel. I det nevnte lovforslaget fra Justisdepartementet er det foreslått at egenandelen burde utgjøre et fast beløp i fri rettsrådssaker, slik at man bare betaler en grunnandel og ingen tilleggsandel i disse sakene. Dersom dette forslaget blir virkelighet innebærer det en svært positiv utvikling. Det gjør systemet mye mer forutberegnelig for den rettshjelpssøkende, man vet på forhånd hva det vil koste å søke rettshjelp. Videre vil et slikt system være enklere for det offentlige å administrere. Når man på forhånd vet egenandelens størrelse, kan innkreving starte tidlig i prosessen. Da kan også klienten være mer motivert til å betale enn hvis kravet skulle bli framsatt lang tid i etterkant av saken. På denne måten kan i tillegg det offentlige innkrevingskostnader begrenses.

7.4.2 Trappetrinnsystem

I rettshjelpsloven er det fastsatt inntektsgrenser for automatisk fritak av betaling av tilleggsandel. Dette innebærer at de som tjener under de fastsatte grensene er fritatt fra å betale tilleggsandel. I § 2-3 i forskrift til lov om fri rettshjelp framgår det at personer med årlig bruttoinntekt under 70, 80- eller 90.000 kroner, avhengig av forsørgerbyrde, ikke skal betale tilleggsandel. Etter at ordningen med obligatorisk egenandel ble innført i 1997 har ikke disse grensene blitt hevet. Under justiskomiteens behandling av Stortingsmelding nr. 25 tok de til orde for at "det fortsatt bør være en sikkerhetsventil i systemet slik at egenandel helt kan frafalles i spesielle tilfeller der det vil være umulig for søkerne å kunne betale en slik". Stortinget har altså gitt uttrykk for at det bør være regler for fritak. Justisdepartementet har nå fulgt opp dette med et forslag om heving av de eksisterende inntektsgrensene til 100- og 110.000 kroner avhengig av forsørgerbyrde⁴¹².

I punkt 4.4.3.1 er det vist hvordan reglene om egenandeler slo ut i utvalget til Generell 2001. Det som blir hovedtemaet i dette punktet er bruk av trappetrinn i ordningen med egenandeler. Vi mener i utgangspunktet at det ikke er nødvendig med egenandel på ytelser etter rettshjelpsloven, men om det skal være et system med egenandeler, bør det gjøres mer rettferdig. Det offentlige har anerkjent at de som tjener under en nærmere bestemt sum ikke har økonomi til selv å betale eventuelle utgifter til rettshjelp. Da er det betenkelig at det likevel blir krevet en egenandel på opptil 25 prosent av utgiftene. Det er videre ikke riktig å sammenligne egenandel på helsehjelp og medisiner med egenandel på en yelse som ligner mer på sosialhjelp. Dette er en yelse til de som har lite penger, mens helsehjelp er en yelse til alle da også de med god økonomi. Videre er det slik at den preventive effekten trolig vil slå ulikt ut i de forskjellige lag av befolkningen. Og det er de som allerede har lite ressurser som først vil gi opp, dette må være et paradoks for en lov som har et mer eller mindre uttalt formål om å hjelpe de ressursvake med å ivareta sine rettigheter.

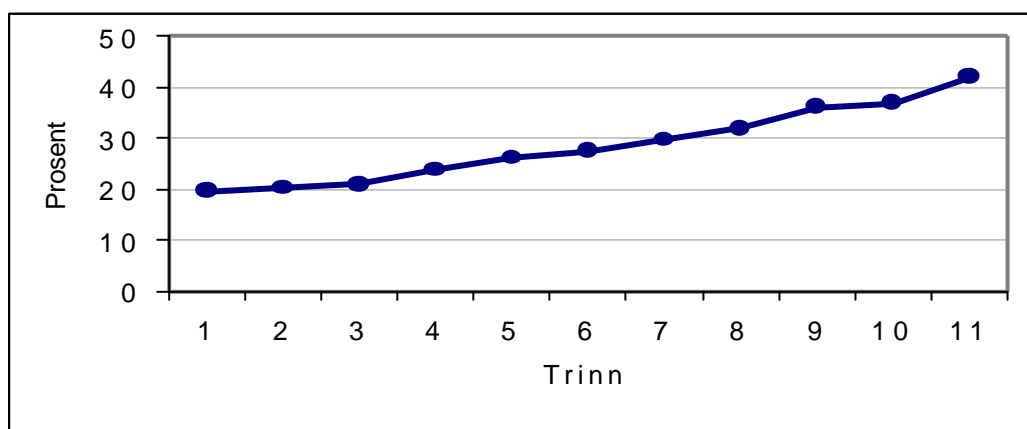
⁴¹² Se Ot.prp. nr. 37: "For å få eit samsvar med inntektsgrensene for å få innvilga fri rettshjelp, finn departementet det rimeleg å sette grensene for å betale tilleggsandel til 100.000 kroner og 110.000 kroner avhengig av forsørgingsbyrde" (Dette er i skrivende stund (mai 2002) oversendt justiskomiteen i Stortinget for behandling).

I dag betaler man ingen egenandel i de ikke behovsprøvede sakene, men grunnandel og som oftest 25 prosent i tilleggsandel i de behovsprøvede sakene. Det er ingen glidende overgang på de behovsprøvede områdene, enten tjener man under den summen som er fastsatt eller så tjener man for mye. Det finnes riktignok en unntaksregel i lovverket, Rettshjelpslovens § 10. Det fremgår av Stortingsmelding nr. 25 (1999 – 2000) s. 34 at dette er en unntaksregel som kun benyttes ved beskjedne overskridelser. Vi skal her se på en mer fleksibel ordning, slik at flere kan nyte godt av lovens ytelser men uten at det nødvendigvis vil medføre en voldsom utgiftsøkning. Dette er et system som brukes både i Finland og i Sverige. Det er et system som er verdt å se nærmere på, også for Norges del.

I begge våre naboland har man en mindre markant overgang mellom de som betaler egenandel, og de som ikke betaler egenandel. I Finland har man en trappetrinnsmodell for hvor mye egenandel hver enkelt betaler for rettshjelp. Opplysninger om inntekt, boutgifter og forsørgerbyrde blir matet inn i et dataprogram og søkeren får vite hvorvidt han kvalifiserer for rettshjelp, og hvor stor egenandelen blir. Dette har vist seg å være et effektivt system, men det har også vært stilt spørsmål ved om utgiftene til systemet kan forsvares med mer effektiv saksbehandling. Søkerne betaler 25, 50, 75 eller 90 prosent av utgiftene til rettshjelp i saker for domstolene. Denne til dels høye egenandelsprosenten må ses i sammenheng med hvordan inntekt beregnes og dermed de til dels høye inntektsgrensene. Dette gjenspeiles i den høye andelen av befolkningen som dekkes av rettshjelpsloven, 44 prosent var beregningen i 1999. Sverige har et lignende trappetrinnsystem ved at egenandelsbetalingen i saker for domstolene varierer fra 2 prosent og opptil 40 prosent avhengig av inntekt. I Sverige er egenandelsprosenten lavere, samtidig som den slår inn allerede ved meget lave inntekter. Samtidig er det viktig å se den meget høye dekningsandelen rettshjelpsloven har i Sverige. 90 prosent av befolkningen blir dekket av loven⁴¹³.

Etter at momsreformen kom 1. juli 2001 har et trappetrinnsystem blitt mer aktuelt og kanskje spesielt i storbyene. Skillet mellom det å få ytelser og det å ikke få ytelser økte dramatisk etter 1. juli 2001, fordi som faller utenfor nå må betale 24 prosent mer for advokattjenester.

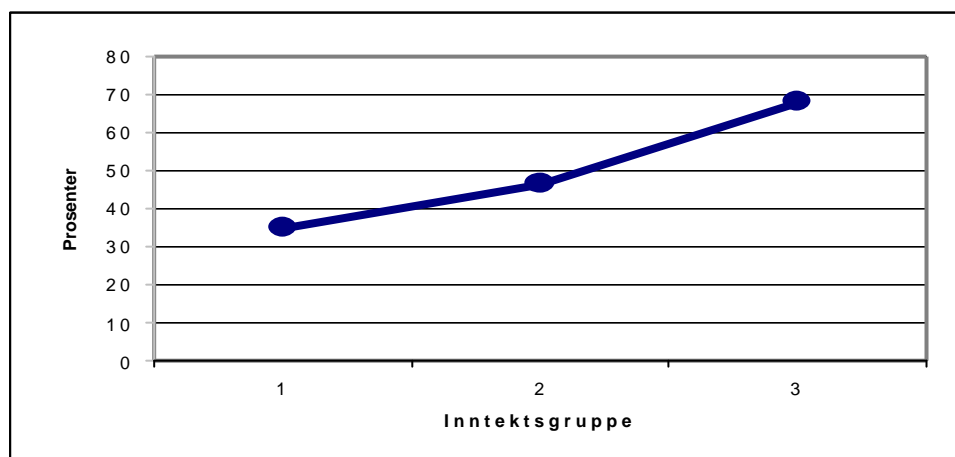
DIAGRAM 52: DEKNINGSGRAD VED EN TRINNVIS ØKNING AV EGENANDEL, HUSSTANDER



⁴¹³ Se St.meld. nr.25 (1999 – 2000) s.22-24 for en nærmere oversikt.

Diagram 52 illustrerer dekningsprosenten i Generell 2001 sitt utvalg dersom man legger inn trappetrinn for betaling av tilleggsandel i inntektsgruppene fra 200.000 til 300.000 kroner⁴¹⁴. I det illustrerte eksempelet er hvert trinn 10.000 kroner mer i inntekt for husstanden, enten den hadde en eller flere inntektskilder. Det tenkte eksempelet er at de som tjener under 200.000 kroner slipper tilleggsandelen helt, mens det neste trinnet betaler 10 prosent, men med et tak som begrenser maksimumsbeløpet. En slik grense er omtalt i stortingsmeldingen s. 69, og det er et mulig utgangspunkt⁴¹⁵. For det neste trinnet betaler man 10 prosent, så 20 prosent og videre en 10 prosent økning i betalingsprosenten av tilleggsandelen opp til de husstandene som tjener over 300.000 kroner. Selv med en slik trappetrinnsmodell blir ikke dekningsprosenten på mer enn 42 i utvalget, altså betraktelig lavere enn for eksempel Sverige som ikke har en slik trinnmodell i forhold til hvem som omfattes av loven. Tilsvarende presise tall for intervjupersonene er ikke samlet inn. Ser man bort fra økonomisk identifisering i utvalget til Generell 2001 tjente 34,1 prosent under 200.000 kroner. Tar man med de som tjener under 250.000 kroner øker tallet til 45.7 prosent. Tar man til sist med alle som tjener under 300.000 kroner er tallet 67.4 prosent, se for øvrig diagram 53 for en illustrasjon.

DIAGRAM 53: DEKNINGSGRAD VED EN TRINNVIS ØKNING AV EGENANDEL, INTERVJUPERSONER⁴¹⁶



I det foregående er det sett på noen måter å utvide antallet som kan få subsidiert rettshjelp, med vekt på å gjøre systemet mer rettferdig enn det er i dag. Et system med bruk av trappetrinn kan bidra til at flere får en form for subsidiert rettshjelp. Vi mener at en innføring av et trappetrinnsystem bør komme sammen med en heving av grensen for dem som skal betale tilleggsandelen. Hvis ikke det skjer, blir ordningen snarere verre enn bedre for de mest resurssvake i samfunnet. I forhold til innslagspunktet for betaling av egenandel er det i dette eksempelet skissert en mye høyere grense enn hva som tilfellet i dag. Flere momenter kan forsvare en slik kraftig økning. For det første har ikke grensen for fritak for egenandel blitt øket i takt med utgiftsnivået i samfunnet, videre var grensen lav sist den ble endret. Det har dessuten vist seg å være lite kostnadseffektivt å innkreve egenandelskravene, jf Stortingsmelding nr. 25

⁴¹⁴ Se også vedlegg 7, tabell 71 for mer nøyaktige tall. Dette er tall som er langt over hva det opereres med i dag og blir bare en illustrasjon på hvordan det kan tenkes alternativt, og konsekvensene av dette.

⁴¹⁵ Her er 5.000 kroner nevnt som tak på egenandelen.

⁴¹⁶ Inntektsgruppe 1 er de som tjener under 200.000 kroner, inntektsgruppe 2 er de som tjener under 250.000 kroner og inntektsgruppe 3 er de som tjener under 300.000 kroner.

s. 68-70. Dette har sammenheng med at mange i gruppen som mottar subsidiert rettshjelp ikke er søkegode. De har ikke nok penger, eller akkurat nok, til eget livsopphold og det kan derfor ikke tas utlegg i det de måtte ha av midler⁴¹⁷. Det er ikke tilfredsstillende at de satsene for fullt fritak som loven opererer med, 70.000 – 90.000 kroner, i de fleste tilfeller er lavere enn de satsene SIFO anbefaler som et rimelig forbruksnivå for en husholdning⁴¹⁸.

7.4.3 Egenandeler i forhold til Kvinne 2001

I forhold til utvalget i Kvinne 2001 ser vi et sterkt behov for en heving av inntektsgrensene for å få rettshjelp uten å betale tilleggsandel. Nå er systemet slik at svært få kan fritas for betaling av tilleggsandelen, og i mange henseender eksisterer det ikke en slik sikkerhetsventil som justiskomiteen mener det bør være i forhold til svakere grupper, se innledningen over. Grensene for fritak bør ligge på et nivå som verner de minst bemidlede fra å få et egenandelskrav rettet mot seg dersom de får behov for rettshjelp og vil forfølge sine rettigheter. Denne gruppen vil i de aller fleste tilfeller ikke ha midler til betaling av egenandel. Som beskrevet over, i punkt 5.3.7, hadde mange av kvinnene i utvalget vårt inntekter som lå under de minstesatser for livsopphold som Namsmannen i Oslo og sosialkontorer legger til grunn. Inntektsgrensene for fritak av tilleggsandel ligger nokså langt under disse minstesatsene. Dette illustrerer klart behovet for oppjustering av inntektsgrensene. På denne måten kan rettshjelpsordningen få et sterkere preg av velferd overfor svakere stilte grupper. For slike grupper vil egenandelsordningen ofte føre til et etterslep av økonomiske problemer. Meningen med fri rettshjelpsordningen må imidlertid være å hjelpe mennesker med deres juridiske problemer, ikke skape nye.

Også sett fra et kostnadsperspektiv vil det lønne seg å heve grensene for fritak av tilleggsandel. Mange av kvinnene i utvalget vårt tjente over de grensene som er satt, men det er tvilsomt om mange av dem ville ha hatt noe til utlegg dersom det kommer til inndriving av egenandelskravet. I Stortingsmelding nr. 25 s. 44 går det også fram at kostnadene ved inndriving har blitt mye høyere enn det som var forventet da egenandelsreformen ble innført i 1997. Over 60 prosent av statens inntekter av egenandeler i 1998 gikk bort til administrasjon og innkreving. Dette er et klart signal om at mange av personene som i dag må betale egenandel, ikke har evne til dette og det er ikke noe å hente på rettslig inndriving. Kostnadsmessig vil det være gunstig å heve inntektsgrensene for fritak av tilleggsandel. Myndighetene kan spare store utgifter hvis man hever grensene og konsentrerer seg om inndriving overfor dem som er søkegode.

7.4.4 Formue

Det er i dag en øvre grense for hvor mye nettoformue en som skal bli omfattet av rettshjelpsordningen kan ha, denne grensen har ligget mer eller mindre fast siden lovens ikrafttredelsen 1. januar 1981. Denne grensen er fastsatt til 100.000 kroner. Dette er ikke et spesielt høyt beløp i forhold til hvor mye det i dag koster å gå til retten med en sak, beregninger viser som nevnt at en dag i byretten med forberedelser i snitt koster 25.000 kroner⁴¹⁹. Det er likevel slik at 100.000 kroner kan betale for en god del timer med rettshjelp, for eksempel hos en advokat. Det er her viktig å presisere at verdien av egen bolig ikke regnes med når nettoformuen skal beregnes. Det uttales i stortingsmeldingen at ” det er en samfunnsmessig fordel at de som er

⁴¹⁷ Det henvises her til Namsmannens minimumssatser for livsopphold, ved utlegg.

⁴¹⁸ Se Statens institutt for forbruksforskningens hjemmesider, spesielt henvises det til siden om forbruker budsjett.

⁴¹⁹ Se Stortingsmelding nr. 25 (1999 – 2000) s. 67 punkt. 12.4.8 om dekning av saksomkostninger.

i det laveste økonomiske sjiktet, men likevel eier bolig, ikke blir tvunget til å realisere boligen for å kunne betale for rettshjelp”⁴²⁰. Det har tydeligvis lenge vært en fast praksis for å ikke regne med boligens ligningsverdi i forhold til nettoformue. Det er ikke nevnt noe, hverken i lov eller forskrift, om at bolig er unntatt i beregningen av nettoformuen. Hvis hovedregelen praktiseres slik som departementet gir uttrykk for bør dette fremgå av loven/forskriften slik at det blir letter tilgjengelig for brukerne av loven.

Siden rettshjelpsloven trådte i kraft har formuesgrensen ligget på 100.000 kroner, dette var i 1981. Siden den tid har kostnadene i samfunnet økt med 138 prosent⁴²¹, dette tilsvarer en nettoformuesgrense på cirka 240.000 kroner. Nedenfor følger en oversikt over hvordan utvalget i Generell 2001 blir påvirket av at det er en formuesgrense, og hvilken betydning en indeksregulering av formuesgrensen ville fått for vårt utvalg.

Først skal vi se på hvilken betydning formuesgrensen får for husstandene. Her har vi sett på økonomi alene, det vil si holdt inntektsgrensene opp mot formuesgrensene, se teksttabell 14. Vi finner på denne måten ut hvor mange av husstandene⁴²² i utvalget som hadde inntekt under inntektsgrensene, men som hadde for høy nettoformue.

Teksttabell 14: INNTEKT FOR HUSSTANDENE – NETTOFORMUE, i prosent

	←, 200 ⁴²³	200, →	Sum
Under 100 ⁴²⁴	14.9	63.4	78.4
Kunne fått ⁴²⁴	1.5	6.7	8.2
Formuende	3.0	10.4	13.4
Sum	19.4	80.6	100.0

N=134

De som har negativ eller en formue under grensen i loven ble registrert i gruppen under 100.000 kroner. I gruppen ”kunne fått”⁴²⁵ har vi registrert de som ville fått rettshjelp dersom formuesgrensene var blitt indeksregulert slik som skissert ovenfor. I den siste gruppen, formuende, registrerte vi de husstandene som hadde formue som oversteg 250.000 kroner.

Det fremgår av teksttabell 14 at cirka 19,5 prosent av husstandene tjente under inntektsgrensene, av disse ble 4,5 prosent hindret av at de hadde for høy nettoformue. Av disse 4,5 prosent var 1/3 i kategorien ”kunne fått”, det vil si at 1,5 prosent flere av husstandene ville fått rettshjelp med en indeksregulering av formuesgrensen. Mye tyder på at det ikke er nettoformuen som hindrer mange husstander å ikke få rettshjelp. På den annen side er en økning på 1,5 prosent i dekningsprosent en størrelse som det bør bli tatt hensyn til når man en dag skal se på de økonomiske skrankene i loven. 1,5 prosent tilsvarer rundt 3400 husstander i Oslo alene. Tallene

⁴²⁰ Se Stortingsmelding nr. 25 (1999 – 2000) s. 61 punkt. 12.2.2 om beregning av nettoformue.

⁴²¹ Dette i følge Statistisk sentralbyrå sin konsumprisindekskalkulator.

⁴²² Her er husstander definert som alle intervjupersonen deler bolig med.

⁴²³ Det var ingen av husstandene i utvalget som tjente mellom 200.000 kroner og 210.000 kroner og samtidig forsørget noen, derfor har vi satt skille mellom de som får og ikke får rettshjelp i forhold til inntekt ved 200.000 kroner.

⁴²⁴ Det vil si de som hadde formue mellom 100.000 og 240.000 kroner.

⁴²⁵ Noen av registreringene i denne gruppen er usikre, men de hadde med stor overvekt av sannsynlighet formue under 240.000 kroner og ville derfor kunne få rettshjelp med en indeksjustering av nettoformuesgrensen.

for intervjupersonene alene blir ikke veldig annerledes, dette har sammenheng med registreringspraksis. Nettoformuen for enkeltpersonene ble ikke registrert, kun husstandens nettoformue.

Utfra de tallene som kommer fram av resultatene i Generell 2001, se teksttabell 14, er det lite som tyder på at en vesentlig økning av nettoformuesgrensen vil ha stor effekt i forhold dekningsprosenten. Departementets synspunkter på dette området syntes rimelige⁴²⁶.

8 Materielt

8.1 Hva bør fri rettshjelpsloven dekke, materielt sett?

I en velferdsstat som den norske, ville det ideelt sett være ønskelig med et rettshjelpssystem som lå opp mot helsesystemet vårt: et system der alle fikk tilbud om gratis hjelp dersom de trengte og ønsket det. Dette er imidlertid ikke aktuelt utfra dagens tanker om hvordan den offentlige rettshjelpen skal fungere som et tilbud til de mest ressursvake, og bare i forhold til de sakene der man har vurdert at det er nødvendig og rimelig. Man må imidlertid diskutere hvorvidt man vil at offentlig rettshjelp skal være en del av velferdssystemet for alle, eller om det skal være en "sosialhjelp" for de mest ressursvake. Vi mener at det går an å kombinere disse modellene, slik at rettshjelpen når ut til flest mulig. I dette punktet vil vi likevel konsentrere oss om det materielle dekningsområdet. Sett i lys av de avdekkede problemene i de to utvalgene vil vi se på hva som synes som et minimum av områder det offentlige må gi støtte til rettshjelp på utover det som gis i dag.

Det udekkede rettshjelpsbehovet som det er viktigst å dekke må opplagt være det som gir størst velferdsmessig gevinst. De utslagsgivende faktorer for at rettshjelp skal gi stor velferdsmessig gevinst kan enten ligge i sakens karakter, eller personens ressursmessige utgangspunkt. Dette er det i en viss grad tatt høyde for i dagens lov om fri rettshjelp ved at en del sakstyper er gjort prioriterte, og det er åpnet for at noen spesielle grupper kan få fri rettshjelp uten behovsprøving⁴²⁷. Vi mener likevel at unntakene ikke i stor nok grad åpner for at spesielle grupper kan få fri rettshjelp. I dagens lovgivning er det ingen åpning for at grupper med spesielt utsatt økonomi kan få fri rettshjelp, for eksempel personer som er på tvangsinstitusjoner.

Vi vil her ta for oss hva det vil ha å si for det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget i Generell 2001 at loven angir konkrete saksområder som den offentlige rettshjelpen skal konsentrere seg om, og vi vil drøfte noen konkrete rettsområder.

8.2 Hva slags lov?

Departementet drøfter i Stortingsmelding nr. 25 hvordan rettshjelpsloven bør utformes med hensyn til avgrensningen av saksområder. Det tas opp om loven bør angi konkrete saksområder som det skal ytes fri rettshjelp på, om loven skal avgrenses negativt⁴²⁸ eller om det skal legges

⁴²⁶ Se Stortingsmelding nr. 25 s. 61 punkt. 12.2.2 om departementets syn på nettoformue.

⁴²⁷ Se punkt 4.4.2.3: Prioriterte saker.

⁴²⁸ Det vil si at den skal angi hvilke områder det ikke ytes rettshjelp på.

opp til en skjønnsmessig vurdering av om hver enkelt sak skal få fri rettshjelp. Per desember 2001 jobber departementet aktivt med å forbedre regelverket. Departementet arrangerte blant annet et idémøte for forskjellige rettshjelpsaktører i november 2001 der forskjellige spørsmål ble debattert. Departementet kom da med forslag om forenkling av regelverket i form av mindre skjønn og mer positivt avgrensede rettsområder. Dette møtte imidlertid allmen motstand blant deltakerene, som hovedsakelig bestod av advokater og dommere.

Fordelen med å ha konkret avgrensede rettsområder, positivt eller negativt avgrenset, er at loven blir forutsigbar. Søkerne vet når de kan få fri rettshjelp, og når de ikke får det. Ulempen er at det ikke nødvendigvis er de personene som trenger det mest som får hjelp etter loven. En skjønnsmessig vurdering vil i større grad ta hensyn til en persons livssituasjon.

Slik loven er i dag dekker den det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget i Generell 2001 svært dårlig. Dette til tross for at det er mange mennesker i utvalget som har stor problembelastning, og som selv mener at deres økonomi er dårlig⁴²⁹. Stor problembelastning er delvis et resultat av at personen har mange problemer, og delvis at problemene er tunge. Hvor stor velferdsmessig betydning et problem har er vurdert subjektivt av personen selv, i tillegg til objektivt vurdert av oss⁴³⁰. Denne gruppen vil sannsynligvis ikke ha råd til advokat, siden de mener at deres økonomi er dårlig. Ingen av dem blir hjulpet av rettshjelpsloven. Vi kan anta at man ville ha oppnådd størst velferdsmessig gevinst ved å hjelpe nettopp denne gruppen mennesker, det er dessuten denne gruppen rettshjelpsloven først og fremst er ment å skulle hjelpe. Utvalget vårt viser at det er mer enn hvilket rettsområde problemet er på som avgjør den velferdsmessige gevinsten man kan oppnå ved å få avhjulpet problemet. Personens ressursmessige utgangspunkt, og hvor mange problemer personen har, er to viktige faktorer som påvirker den velferdsmessige betydningen av å få avhjulpet rettshjelpsbehovet.

Også for utvalget i Kvinne 2001 har vi sett at loven ikke treffer slik den burde. Utvalget i Kvinne 2001 er en gruppe som burde være en kjernegruppe i forhold til loven, og som den burde favne om i ennå større grad. De tilhørte lavinntektsgrupper, de hadde generelt lavere utdanningsnivå enn normalbefolkningen, de hadde problemer med å kommunisere på norsk og de var alle første generasjons innvandrere med den ekstra belastning dette kan føre med seg. En del av sakene som falt utenfor loven var også av stor viktighet for intervjupersonene. Hele syv av de ni sakene som var av stor velferdsmessig betydning kvalifiserte ikke til fri rettshjelp⁴³¹. Videre falt kun åtte av de 36 sakene som var av alminnelig velferdsmessig betydning innenfor lovens prioriterte rettsområder. Dette taler sterkt for at rettshjelpsloven bør utvides slik at den bedre kan treffe de problemer som utvalget hadde. På denne måten kan loven i større grad kan oppfylle målsetningen om å være et velferdsmessig tilbud til de ressursvake i samfunnet generelt.

Disse resultatene kan være et signal om at loven ikke bør være mer "firkantet" enn det den er i dag. En del av disse personene kunne ha fått rettshjelp hvis loven hadde vært mer åpen for en konkret vurdering av hver enkelt person sine behov.

⁴²⁹ Se vedlegg 7, tabell 72 : SUBJEKTIV VURDERING AV ØKONOMISK SITUASJON – PROBLEMBELASTNING, og tabell 35: BRUTTOINNTÉKT – PROBLEMBELASTNING. Se også punkt 4.3.4 om de mest ressursvake i utvalget.

⁴³⁰ Se punkt 4.1.2.3 for problembelastning, og punkt 4.2.4 for velferdsmessig betydning.

⁴³¹ Se vedlegg 11, tabell 98: Sakenes velferdsmessige betydning og om de kvalifiserte til fri rettshjelp.

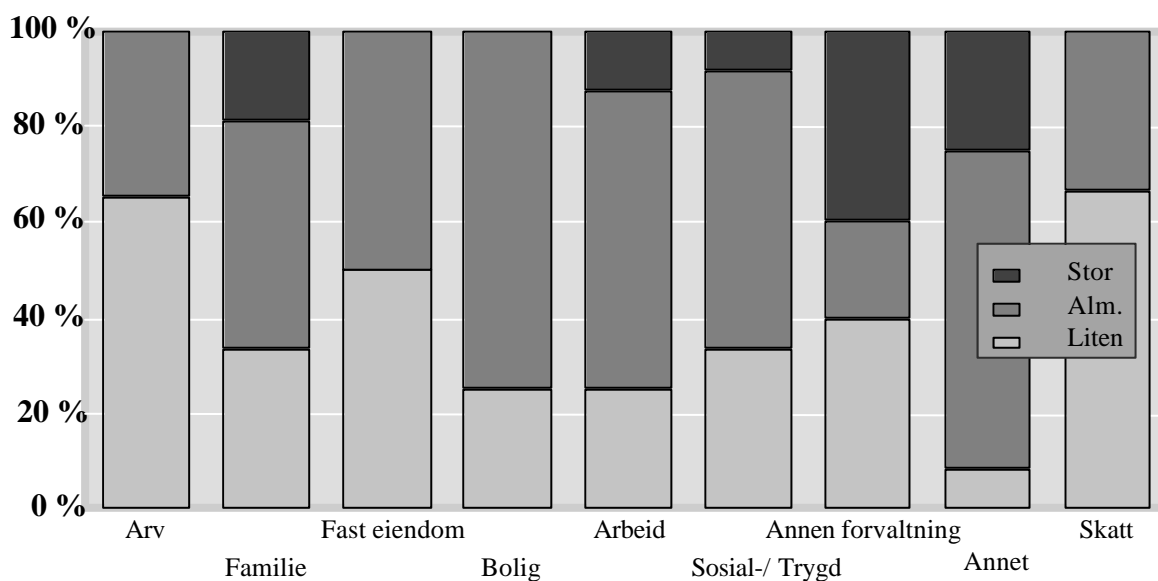
8.3 Noen rettsområder

Av det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalgene våre ser vi noen rettsområder der det fremstår som naturlig at offentlige yter rettshjelp på. Det er noen områder hvor det skal svært lite rettshjelp til for det udekkede rettshjelpsbehovet er dekket, på andre områder er den velferdsmessige gevinsten ved rettshjelp svært stor.

I Stortingsmelding nr. 25 kapittel 12.4 er noen rettsområder vurdert i forhold til om de skulle dekkes av rettshjelpssystemet. Mange av områdene er så spesielle at vi ikke har noe grunnlag for å si noe om dem utfra undersøkelsene, fordi ingen intervjupersoner hadde saker på disse områder. Av saker som også er drøftet i meldingen kommer vi til å nevne saker overfor forvaltningen, og saker i forbindelse med etablering, oppløsning av samboerskap og gjeldssaker.

Statskonsult ga i 1998 ut en evaluering av ordningen om fri rettshjelp. En spørreundersøkelse blant forskjellige rettshjelpsaktører avdekket at det var bred enighet om at prioriteringen av saksområder i rettshjelpsloven var for snever, og at en del rettsområder burde inkluderes i loven⁴³². Områder som også er interessante i forhold til vårt utvalg er saker i forhold til forvaltningen, arvesaker, gjeldssaker, og advokater og noen domstoler mente at det burde gjøres enklere å få prøvet forvaltningsvedtak for retten.

DIAGRAM 54: RETTSOMRÅDE – VELFERDSMESSIG BETYDNING



⁴³² Se mer om dette i Stortingsmelding nr. 25 punkt 8.1: Statskonsults evaluering.

8.3.1 Saker i forhold til forvaltningen

8.3.1.1 Kvinne 2001

De aller fleste av problemene avdekket i utvalget i Kvinne 2001 var saker knyttet til rettigheter i forhold til ytelser fra det offentlige. Mange av sakene var trygderettslige og sosialrettslige og dreide seg i mange tilfeller om basale behov⁴³³. Når de fleste av disse sakene ikke kvalifiserer til fri rettshjelp, er dette etter vår mening i strid med de intensjoner loven har. I Ot.prp nr. 35 går det tydelig fram at ordningen med fri rettshjelp skal være et velferdstiltak i forhold til rettferdig fordeling av de offentlige ytelsene. Det ble blant annet fremhevet at "formålet med en del av denne lovgivningen er i første rekke å fordele goder på en mest mulig rettferdig måte. På slike områder har det offentlige et spesielt ansvar for at den enkelte får hjelp til å få rede på sine rettigheter og hvordan han skal gå fram for å nå et bestemt mål. Særlig bør det offentlige hjelpe dem som har vanskelig for å hjelpe seg selv, f. eks på grunn av svak økonomi". Dette perspektivet er etter vår mening blitt stadig mindre fremtredende i rettshjelpsordningen med tiden. Når problemene avdekket for en stor del dreier seg om forholdet til det offentlige, og innehaverne av problemene er økonomisk svakerestilte, er det et sterkt behov for gjennomgang av rettshjelpstilbudet i forhold til disse problemstillingene.

Vi vil først knytte noen generelle kommentarer til saker på sosialrettens område. Allerede under revisjon av loven i Stortingsmelding nr. 16 ble dette tatt opp. Her ble det understreket at "velferdspolitikken har vunnet økende innpass i norsk offentlig politikk i dette århundre. Den har også satt sine tydelige spor i rettssystemet. Sosialrettens formål er å hjelpe de ressursvake i samfunnet. Etter dagens velferdskrav bør offentlig rettshjelp ha som en viktig oppgave å sikre befolkningens interesser her". Også i Stortingsmelding nr. 25 og i justiskomiteens behandling av denne⁴³⁴ ble sosialrett trukket fram som et rettsområde det hadde vist seg et behov for fri rettshjelp på, og som burde vurderes inntatt i loven.

Disse føringene bør tas på alvor. Resultatene fra undersøkelsen vår viser at rettshjelpsbehovet var stort på dette området og det var til dels tale om nokså tunge saker for probleminnehaverene, de aller fleste sakene var av alminnelig velferdsmessig betydning⁴³⁵. Videre var det også et stort underforbruk av rettshjelp for å avhjelpe de avdekkede problemene. Mange av kvinnene manglet tilstrekkelig innsikt i sine sosialrettslige posisjoner til å utnytte dem, og hadde heller ikke tilstrekkelig kunnskap om hvor de kunne henvende seg for å få hjelp. Når underforbruket av rettshjelp er så stort blant de grupper som trenger velferdslovgivningen mest, er det et viktig signal om å utvide lovens virkeområde til bedre å treffe denne gruppens problemer. Videre kan en slik utvidelse av rettshjelpsloven ha "viktige korrigerende funksjoner, spesielt for grupper med lav politisk deltagelse"⁴³⁶. Dette igjen kan bidra til større resultatlikhet mellom ulike grupper i samfunnet.

På denne bakgrunn mener vi at sosialrettslige saker på en eller annen måte burde omfattes av det offentlige rettshjelpstilbudet. En mulighet er da å innta sosialrett som et prioritert område i lov om fri rettshjelp. Argumentasjon mot en slik utvidelse kan hentes i det offentliges veiledningsplikt i saksaker. Det er imidlertid vår oppfatning at veiledningsplikten i mange

⁴³³ Se punkt 6.2.2.2: Sosialrett, og 6.2.2.3: Trygderett.

⁴³⁴ Innst.S.nr.181, punkt 12.4.1: Sammendrag.

⁴³⁵ Se punkt 6.3.1: Sakenes velferdsmessige betydning.

⁴³⁶ Johnsen, kapittel 8 del III punkt 4: Velferdsmodellen.

tilfeller nedprioriteres, blant annet på grunn av mangel på ressurser og kapasitetsproblemer på sosialkontorene. I samtale med to medarbeidere hos Helse- og sosialombudet i Oslo fikk vi vite at det også var deres inntrykk at det var til dels store mangler i veiledningen på sosialkontorene. Dessuten kan brukerne ha manglende tillit til forvaltningen som både beslutningstaker og rettshjelper. Mange mangler - kanskje med grunn - tillit til at forvaltningen kan gi nødvendig objektiv informasjon, og ser dem heller som en motpart.

Vi er imidlertid av den oppfatning at ikke alle sossalsaker vil egne seg i det tradisjonelle rettshjelpssystemet med offentlig subsidiert advokatbistand gjennom lov om fri rettshjelp. Departementet uttaler i Stortingsmelding nr. 25 at "det må ikke bli noen hovedregel at man skal ha rett til advokatbistand på det offentlige bekostning bare man skal søke eller klage til et forvaltningsorgan, men det later til å være et klart behov for å utvikle kriterier som gjør det mulig å gi fri rettshjelp særlig innenfor disse rettsområder i større utstrekning enn i dag." Det bør etter vår mening eksistere et annet tilbud ved siden av. Vi fant nokså mange saker som var nokså enkle, og som ikke krevde store ressurser å løse. Mange av kvinnene hadde spørsmål om vilkår for ulike støtteordninger, de var ennå ikke i en søknadsprosess, men de trengte informasjon. I slike tilfeller kunne det være mer hensiktsmessig, både for det offentlige og for det rettshjelpssøkende publikum, med et lavterskeltilbud der de enkle sakene ble tatt imot, og der sakene ble henviste videre til advokat dersom det viste seg å være nødvendig med dypere og mer komplisert juridisk bistand. I punkt 8.3 går vi nærmere inn på en slik modell for rettshjelp.

Vi avdekket også mange saker på utlendingsrettens område, og heller ikke disse sakene faller innenfor lovens system. Tidligere var det enklere å få fri rettshjelp i slike saker. I dag er det i praksis bare i asylsaker det blir gitt fri rettshjelp. Det er imidlertid åpnet for, innen lovens system, å innvilge fritt rettsråd i noen flere utlendingssaker, men det føres en svært restriktiv praksis⁴³⁷. Saker om familieegjenforening nevnes som et saksområde der det kan innvilges fritt rettsråd etter behovsprøving. Det er imidlertid underforstått at norske utenriksstasjoner eller Utlendingsdirektoratet skal kunne yte den veiledning og bistand som måtte være nødvendig.

Da vi avdekket nokså mange saker på utlendingsrettens område, kan det tyde på at det er svakheter også i utlendingsforvaltningen når det gjelder veiledning. Ressursmangel og kapasitetsproblemer har nok gjort den svært utilgjengelig for publikum. Videre oppleves sannsynligvis styrkeforholdet mellom en søker og forvaltningen som svært skjev. Mange kan nok føle seg maktesløse overfor et stort og til dels utilgjengelig forvaltningsapparat.

I vårt utvalg var de fleste utlendingsrettslige problemene familieegjenforeningssaker. Dersom det er tale om familieegjenforening med mann eller barn, burde man etter vår mening være mindre restriktive i å innvilge fritt rettsråd. Dette er svært viktige saker – det involverer retten til familieliv, som er en viktig menneskerettighet blant annet nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8. Å lide rettstap i en familieegjenforeningssak med ektemann eller barn er svært alvorlig. Kompleksiteten i noen av disse sakene, og utlendingsmyndighetenes manglende ressurser til å kunne veilede tilstrekkelig, taler sterkt for at slike saker til en viss grad bør omfattes av loven.

Men også på dette området mener vi det tradisjonelle rettshjelpssystemet med offentlig subsidiert advokatbistand ikke alltid vil være den beste løsningen. I punkt 9.2.3 tar vi for oss viktige sider

⁴³⁷ Se rundskriv G-73/96 kapittel IX punkt 6: Utlendingssaker.

ved et offentlig rettshjelpstilbud som vi mener ville være bedre tilpasset de enkle sakene om familiegjenforening og andre utlendingsrettslige saker.

8.3.3.2 Generell 2001

Også i Generell 2001 ble det avdekket mange offentligrettslige saker. Slik rettsområdene er gruppert i tabell 63 og diagram 3 over omfatter saker i forhold til forvaltningen sosial- og trygderett, skatterett, og annen forvaltning. 80 prosent av sakene i gruppen ”annen forvaltning” er utlendingsrettslige. Samlet sett utgjør saker overfor forvaltningen 22,5 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet.

Sosial- og trygderettssakene utgjør 11,5 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet. I underkant av 10 prosent av trygde- og sosialrettssakene er av stor velferdsmessig betydning. Det er imidlertid svært mange som ønsker informasjon rundt trygderettigheter, noe som også kan være av stor velferdsmessig betydning selv om personen ikke har søkt om en stønad enda. Dette er et rettshjelpsbehov som lett kan avhjelpest ved rettsråd, men som i dag ikke er dekket av rettshjelpsloven. Mye av dette behovet for rettshjelp skal avhjelpest gjennom den offentlige veiledningsplikten, uten at dette er tilfellet. Juss-Buss har i en undersøkelse fra 2000 sett på sosialkontorenes veiledningsplikt, særlig i forhold til klientenes økonomiplanlegging. Sosialkontorene har en relativt omfattende veiledningsplikt gjennom sosialtjenesteloven⁴³⁸. Dette omfatter blant annet økonomiplanlegging, og mange sosialkontor mener selv at de bør ha en økonomisk veileder for best å kunne hjelpe folk. Juss-Buss har imidlertid vist at forvaltningens veiledningsplikt ikke fungerer som den skal på dette området, og klientene får ikke den hjelpen de har krav på⁴³⁹. Dette viser at rettshjelp på sosialrettslige område må forbedres. Det er til en viss grad mulig å få fritt rettsråd i trygderettslige saker i dag⁴⁴⁰. Det er imidlertid en snever bestemmelse, som burde utvides i forhold til slik den er i dag.

De skatterettslige spørsmålene vi fant utgjør 6 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet. Disse er i stor grad informasjonsspørsmål angående likningen som enten er av liten eller alminnelig velferdsmessig betydning. Alle de skatterettslige sakene i undersøkelsen ser ut til å kunne avhjelpest ved et kort rettsråd/informasjon.

Av hele det udekkede rettshjelpsbehovet utgjør ”annen forvaltningsrett” 5 prosent. Som tidligere nevnt er hoveddelen av dette utlendingsrett, det vil si fire saker. De utlendingsrettslige sakene skiller seg ut blant de forvaltningsrettslige sakene ved at halvparten av disse er av stor velferdsmessig betydning. Disse sakene dreide seg om oppholdstillatelse, statsborgerskap og familiegjenforening. Sakene om statsborgerskap og familiegjenforening var av stor velferdsmessig betydning. Dette er saker som ofte kan kreve en del tid av en rettshjelper. På grunn av den store velferdsmessige betydningen i slike saker bør det offentlige ta et større ansvar på området.

⁴³⁸ Se sosialtjenesteloven § 4-1 og punkt 8.3.1: Saksområder.

⁴³⁹ Se Juss-Buss’ sosialkontorprosjekt 2001, særlig på gjeldssaker. Der påvises at mange sosialkontor anser det som viktig – og ressursbesparende – å ha en økonomisk rådgiver. Likevel er det ikke alle som har det. Flere er tilbakeholdne med å opplyse om at de faktisk har en økonomisk veileder for at ikke pågangen i forhold til tilbudet skal bli for stor.

⁴⁴⁰ Se punkt. 4.4.2.4: Fritt rettsråd i ikke prioriterte saker.

I denne sammenheng vil vi også kommentere den tvilsomme forestillingen som har vært en hovedgrunn til at man ikke får rettshjelp i mange forvaltningssaker, derunder sosialrettslige saker. Den alminnelige oppfatning har vært at det ikke vært nødvendig med fri rettshjelp i slike saker, da behovet for rettshjelp er ment tilstrekkelig avhjulpet gjennom forvaltningens veiledningsplikt. I de tilfeller der forvaltningen opptrer som motpart vil tilliten til deres veiledning naturlig nok svekkes. Det vil være behov for bistand fra en utenforstående, en som ikke er part i tvisten⁴⁴¹. Det har imidlertid vært rettet kritikk mot forvaltningens dobbeltrolle. I Stortingsmelding nr. 25 punkt 12.4.3 slår departementet fast at det er behov for rettshjelp utover forvaltningens veiledningsplikt, og de vil "komme med konkrete forslag om dette ved en fremtidig lovrevisjon", uten å tidfeste dette. Det er altså enighet om at noe må gjøres på dette området. Sammenfatningsvis viser det seg at forvaltningens veiledningsplikt ikke er tilstrekkelig i alle sakstyper. Det gjelder særlig i forhold til sosial- og trygderettslige saker og utlendingsrettslige saker.

8.3.2 Arbeidsrettssaker

Det ble avdekket en del arbeidsrettslige saker i Generell 2001. Vi ser av tabell 72 og diagram 3 at det er svært mange arbeidsrettslige saker som har stor eller alminnelig velferdsmessig betydning. Størsteparten av det udekkede rettshjelpsbehovet på arbeidsrettens område gjelder altså aktuelle konflikter av en viss velferdsmessig betydning for personen. Litt over 10 prosent av disse sakene gjaldt oppsigelse, og var dermed materielt sett dekket av loven. Resten av sakene hadde ikke krav på offentlig subsidiert rettshjelp. De sakene som peker seg ut som de velferdsmessig viktigste var krav på lønn, dvs. lønn som ikke var utbetalt i det hele tatt eller ikke til riktig tid. Dette gjaldt halvparten av arbeidsrettssakene. De fleste har lønn som sin absolutt aller viktigste inntektskilde, dette må dermed kunne sies å være et rettsområde der det er svært viktig at folk får den rettshjelpen de trenger. Av det udekkede rettshjelpsbehovet i utvalget utgjorde lønnsakene cirka 4 prosent.

Hovedsammenslutningene av fagforeninger har et godt rettshjelpstilbud på arbeidsrettens område. Halvparten av personene i vårt utvalg er medlem av en fagforening⁴⁴². Diskusjonen om den dårlige oppslutningen om fagforeninger hører ikke hjemme her. Vi mener prinsipielt at det offentlige bør yte rettshjelp på et rettsområde som er av så stor velferdsmessig betydning som lønsspørsmål. Dette området bør derfor omfattes av loven så lenge den har en materiell avgrensningen.

8.3.3 Familie- og arvesaker

En svært stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet i Generell 2001 var saker om familie og arv, hele 43 prosent av sakene⁴⁴³. Av disse sakene var cirka 10 prosent av stor velferdsmessig betydning, alle på familierettens område. De aller fleste av disse sakene dreier seg om barnefordeling eller samværsrett, områder som i dag er dekket av rettshjelpsloven.

Det er mange spørsmål i forbindelse med samboerskap, 43 prosent av de familierettslige sakene dreier seg om samboerskap, det vil si 9 prosent av alle sakene som utgjør det udekkede

⁴⁴¹ Se mer om dette i punkt 6.6.4: Det offentliges veiledningsplikt – en presentasjon og evaluering.

⁴⁴² Se punkt 4.4.5.3 om fagforeninger.

⁴⁴³ Se punkt. 4.2.3.3 for familie og arv.

rettshjelpsbehovet. I hele utvalget var 20 prosent samboende⁴⁴⁴. Mye kan altså tale for at saker angående oppløsning av ekteskap og samboerskap bør likestilles i loven. Dette er for en stor del gjennomført i praksis i dag, og ifølge stortingsmeldingen (s67-68) vil det ikke innebære store forandringer å inkludere husstandsfellesskap i loven.

Arv har vært et rettsområde som prinsipielt sett har vært utelukket fra ordningen med offentlig subsidiert rettshjelp. Vi har sett at svært mange har spørsmål i forbindelse med arv. Dette er etterhvert et rettsområde som angår svært mange i Oslo i dag. Arv kan ha stor velferdsmessig betydning der det dreier seg om arv av bolig. Vi har imidlertid ingen arvesaker av stor velferdsmessig betydning. Vi mener likevel at på grunn av det store antallet arvesaker bør disse prinsipielt sett ikke utelukkes fra å få offentlig subsidiert rettshjelp.

Svært mange av både arve- og familieproblemene kan avhjelpest ved kort juridisk rådgivning. Arvesakene er i stor utstrekning informasjonsspørsmål angående arvegangen, pliktdelelse eller testamente. Mange av familiesakene er om opprettelsen av samboerkontrakt, eller spørsmål rundt lovens regler om oppløsning av ekteskap og samboerskap, og ofte i forbindelse med barn. Mange av disse sakene kan med enkelhet løses uten at det blir noen konflikt. Se også kapittel 4.4 punkt 2 om førstelinjeprinsippet.

8.3.4 Andre saker

I Generell 2001 er de øvrige problemene registrert i gruppen "annet". 40 prosent av disse er gjeldssaker. Resten av sakene er hovedsakelig erstatningsrett og avtalerett⁴⁴⁵. Til sammen utgjør sakene i denne gruppen 13 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet.

I gruppen "andre saker" med stor velferdsmessig betydning er 2/3 gjeldssaker. Av alle gjeldssakene er 80 prosent angående offentlig eller privat gjeldsordning, det er altså mennesker som har gitt opp håpet om å klare å betale ned gjelden sin på vanlig måte. Halvparten av disse sakene gjelder privat gjeldsordning, noe som ikke gir rett til noen form for veiledning⁴⁴⁶. Gjeld som ikke er mulig å betjene får svært store konsekvenser for en person. Man mister kontrollen på egen økonomi, den blir styrt av ens kreditorer. Rettshjelp i disse sakene ville gitt stor velferdsmessig gevinst. Departementet foreslår i stortingsmeldingen at "det i større grad enn i dag bør åpnes for mulighet til å yte fri rettshjelp i saker om gjeld både på fritt rettsrådsstadiet og fri sakførselstadiet"⁴⁴⁷. Vi slutter oss til at fri rettshjelp i større grad bør ytes i gjeldssaker, men etterlyser et mer konkret forslag fra departementet for hva slags gjeldssaker som skal gi rett til offentlig rettshjelp. Se også punkt 4.4.3.1 for en netto vurdering av søkeres inntekt ved vurdering av om de økonomiske vilkår er oppfylt.

Den siste tredjedelen av saker med stor velferdsmessig betydning er erstatningssaker. Personskadesaker er i dag prioritert i loven om fri rettshjelp. Vi har imidlertid en sak om billighetserstatning som er av stor velferdsmessig betydning⁴⁴⁸, og som ikke er dekket av loven om fri rettshjelp. Saker om billighetserstatning er som regel av stor velferdsmessig betydning, og

⁴⁴⁴ Se vedlegg 7, tabell 2: SIVILSTAND - BYDEL

⁴⁴⁵ Se punkt. 4.2.3.8: Annet.

⁴⁴⁶ Gjeldsordningsloven gir rett til veiledning i forbindelse med namsrettens behandling av gjeldsordningssaker, se §§ 2-2 og 2-3.

⁴⁴⁷ Se Stortingsmelding nr. 25, side 64.

⁴⁴⁸ Se intervjuguide nr 29, problem 3.

avgjøres etter skjønnsregler, noe som øker behovet for fri rettshjelp. Det er svært vanskelig for en person selv å sette seg inn i reglene for å få billighetserstatning. Dette er derfor en gruppe saker som bør omfattes av loven.

De avtalerettslige sakene utgjør 25 prosent av gruppen "annet". Forbrukerkontorene kan imidlertid yte rettshjelp i mesteparten av disse sakene, så på dette området eksisterer det allerede et godt utbygget rettshjelpstilbud.

8.3.5 Spesielle grupper som bør få fri rettshjelp

Som tidligere nevnt må det offentlige yte rettshjelp der det gir størst velferdsmessig gevinst. De økonomiske begrensningene i loven skal gjøre at de som trenger loven mest får offentlig subsidiert rettshjelp⁴⁴⁹. Det er imidlertid mange begrensninger også etter at en person har sluppet igjennom det "økonomiske nåløyet" på grunn av begrensningen av saksområder.

Departementet har i Stortingsmeldingen drøftet om noen spesielle grupper bør få fri rettshjelp⁴⁵⁰. Vi har imidlertid ingen intervjupersoner i utvalget som tilhører disse gruppene, så vi tar ikke stilling til disse her.

Vi har sett i punkt 4.3.4 at de som tjener mellom 100.000 og 150.000 kroner peker seg ut ved å ha et særlig stort rettshjelpsbehov. Mange har stor problembelastning, og en stor andel av problemene er av stor velferdsmessig betydning. I forhold til andre ytre gruppekjennetegn er ingen grupper som skiller seg spesielt ut, med unntak av at det er en stor andel trygdede med stor problembelastning. På den annen side er ikke trygdede en ensartet gruppe mennesker, så det å si at alle trygdede bør få rettshjelp er for enkelt. Det at en del trygdede har stor problembelastning kan like gjerne ha sammenheng med dårlig økonomi som med at de er trygdede.

I vårt utvalg peker det seg ikke ut spesielle grupper som bør få fri rettshjelp. I vårt utvalg er det de økonomisk ressursvake som peker seg ut som den gruppen med størst velferdsmessig gevinst av å få fri rettshjelp.

⁴⁴⁹ Se punkt.7.4.2 over.

⁴⁵⁰ Se Stortingsmelding nr. 25, kapittel 9, side 47.

9 Organiseringsen av det offentlige rettshjelpstilbudet

9.1 Reformforslag – Generell 2001

Vi har i tidligere kapitler sett at rettshjelpsloven ikke fungerer etter sin hensikt, det er et stort udekket rettshjelpsbehov i Oslo. I punkt 4.4.3 så vi hvordan de materielle og økonomiske vilkårene er til hinder for å få offentlig subsidiert rettshjelp. Også manglende tillit til hjelpetilbudene kan føre til at man ikke oppsøker rettshjelp. Vi vil derfor kort beskrive noen alternative rettshjelpere og måter å organisere det offentlige rettshjelpssystemet på. Vi vil så se på utvalgets holdninger til ulike rettshjelpere, og hva slags rettshjelpere det synes fornuftig å bruke i det offentlige systemet ut fra dette.

Som nevnt i punkt 7.1.1, er det viktig å være bevisst på hva slags offentlig rettshjelpssystem vi vil ha. I dag er det utformet som et system for å støtte dem som har aller minst, og ikke som et bredt tilbud til alle. De som faller inn under ordningen får hjelp hele veien gjennom systemet. Det vi likevel savner er en beskrivelse av lovens formål, for å tydeliggjøre hva man vil med den. Dette er også tidligere etterlyst, se blant annet Statskonsultrapporten s. 40. En lovs formål er et svært nyttig verktøy for dem som forsøker å forbedre/endre en lov, de gis et utgangspunkt å arbeide utfra. Videre blir det ofte hevdet at advokatdekningen i Oslo er så god at det ikke er behov for noe spesielt tilbud for fri rettshjelp utover det som eksisterer gjennom advokater. En slik forutsetning ligger også til grunn for lov om fri rettshjelp. I Oslo finner vi i underkant av 50 prosent av alle advokater i Norge, og bare 11 prosent av befolkningen⁴⁵¹. Tidligere undersøkelser har vist at det likevel er et stort udekket rettshjelpsbehov også i Oslo - i tillegg til det rettshjelpsbehovet som advokatene dekker⁴⁵². Eksistensen av de studentdrevne rettshjelpstiltakene viser at det fortsatt er slik.

Før vi gjør rede for våre forslag til forbedringer vil vi for sammenhengens skyld gi en kortfattet oversikt over organiseringen av dagens system. Advokater er grunnpilaren i dagens ordning med offentlig rettshjelp. De har monopol på å yte rettshjelp også etter lov om fri rettshjelp, se lovens § 2. Det er advokatene som i utgangspunktet har plikt til å informere om ordningen, og klientenes mulighet til å søke om fri rettshjelp. I utgangspunktet er det fylkesmannen i hvert enkelt fylke som behandler søknader om fri rettshjelp, jf lovens §§ 14 og 17. Fritt rettsråd kan også innvilges direkte av advokaten gjennom stykkprisforskriften for et bestemt antall timer⁴⁵³. Advokaten får først og fremst dekket utgiftene til offentlig rettshjelp gjennom salær etter den offentlige salærsatsen.

I tillegg til ordningen gjennom lov om fri rettshjelp finnes det to offentlige rettshjelpskontorer; Kontoret for fri rettshjelp i Oslo og Rettshjelpskontoret indre Finnmark som ligger i Karasjøk og har avdelinger i Tana, Kautokeino og Nesseby. Kontorene er kommunale, men får støtte fra Justisdepartementet. Kontorene fører ikke saker for retten, men henviser klientene videre til privatpraktiserende advokater der det er behov for det⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Regnet ut på bakgrunn av tall fra Stortingsmelding nr. 25 s. 27, og Statistisk årbok for Oslo, tabell 60.

⁴⁵² Eskeland og Finne, Haugen og Vigerust.

⁴⁵³ Stykkprisforskriften.

⁴⁵⁴ Se Stortingsmelding nr 25, kapittel 7 for en grundigere redegjørelse for dagens rettshjelpstilbud.

9.1.1 Førstelinjeprinsippet

9.1.1.1 Organisering

En virkelig forbedring av den offentlige rettshjelpsordningen krever radikale endringer. Man må tenke helt nytt i forhold til hvem som kan yte rettshjelp, og hvordan et offentlig rettshjelpssystem kan organiseres. Advokater kan være en fortsatt grunnpilar i den offentlige ordningen med fri rettshjelp, men vi mener at det er mulig å få et mer effektivt system, og mer rettshjelp for de samme bevilgningene gjennom å bruke andre rettshjelpere i tillegg til advokat. Alternativene til bruk av advokater vil bli behandlet nærmere nedenfor. I dette punktet er det organiseringen som vil bli diskutert.

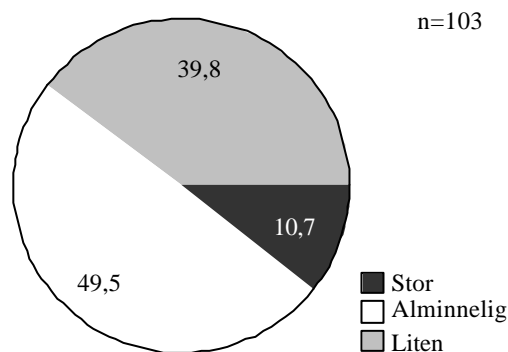
For å illustrere viktigheten av å tenke annerledes bruker vi følgende eksempel. Tallene i punkt 4.4.3 viste at to av sakene i vårt utvalg kunne fått fritt rettsråd etter lovens § 13 2.ledd. Dette er etter vårt syn lite og mye må gjøres for å øke dekningsgraden. Det er likevel slik at to saker er en betydelig mengde rettshjelp dersom man setter tallet i perspektiv. Vårt utvalg består av 138 personer, det vil si at hver person i vårt utvalg representerer cirka 3700 personer i Oslo. Dette betyr at dersom 138 personer har to saker, har hele Oslo 3700 x 2 saker som kan få ytelse etter rettshjelpsloven. Hvis vi sammenholder dette tallet med hvor mange saker på landsbasis som mottok støtte til fritt rettsråd, belyses et annet problem med dagens rettshjelpsordning - nemlig kapasitetsproblemer. Totalt i år 2000 ble det ytet fritt rettsråd i 10 353 saker, mens vi ser at i Oslo i 2001 skulle antallet vært 7400. Hva skjer så med kapasiteten dersom rettshjelpsordningen begynte å virke etter sin hensikt? Kapasiteten ville blitt sprengt ☹️.

I Stortingsmelding nr. 16 presenterer departementet "1. og 2. linje i rettshjelpen", se side 48-49. Meldingen ble trukket tilbake på grunn av et regjeringsskifte, og fikk dermed ikke annet en teoretiske følger for rettshjelpsordningen i Norge. Ordningen med rettshjelp i første og andre linje er ment å avhjelpe et stort antall mennesker gjennom rettsråd i første linje, og dermed redusere antall saker som krever bistand utover dette. Svært mange saker kan avhjelpes med et enkelt rettsråd. Det er unødvendig å ha et komplisert rettshjelpssystem for slike enkle saker, ettersom saksbehandlingen da vil kreve mer ressurser enn det rettshjelpen gjør. Noen av sakene vil kreve bistand utover rettsråd, og disse vil gå videre til den såkalte "2. linje" i rettshjelpen. Denne vil måtte ytes gjennom advokater, ettersom det hovedsakelig vil være saker som krever sakførsel for en domstol.

Av det udekkede rettshjelpsbehovet i Generell 2001 er cirka 40 prosent av liten velferdsmessig betydning. De fleste av disse sakene er informasjonsspørsmål, altså spørsmål som kan avhjelpes med et kort rettsråd, se også punkt 7.1.

De fleste av disse spørsmålene krever kort tid av en rettshjelper, og er for en stor del svært enkle å løse for en rettshjelper. For denne delen av det udekkede rettshjelpsbehovet er det derfor mulig å bruke andre rettshjelpere enn advokat, se punkt 7.3.3.4 og 7.3.3.5 under. Slike spørsmål bør kunne

DIAGRAM 55: VELFERDSMESSIG BETYDNING



avhjelpest på en enkel måte, uten at probleminnehaveren må igjennom en vanskelig søkeprosess for å få frirettshjelp. Vi mener at mer av pengene som bevilges til fri rettshjelp bør gå til nettopp rettshjelp og ikke administrasjon. Dette kan gjøres enkelt. Vi vil gi offentlig subsidierte rettsråd til alle som tjener under en gitt sum. Dette kan gjøres ved å utvide veiledningsplikten, samtidig som den organiseres på en ny måte. Det viktige blir å unngå at samme etat fatter vedtak og gir råd og veiledning i en klageomgang⁴⁵⁵. Brukerkontoret i bydel Grünerløkka-Sofienberg er et eksempel på alternativ organisering av en utvidet veiledningsplikt, se nedenfor punkt. 8.1.2.6. En annen måte å innføre tolinjesystemet på er å gi en time fritt rettsråd til alle med en inntekt under en viss grense.

I Stortingsmelding nr. 16 skriver departementet at et slikt tolinjesystem gjør det nødvendig å utvikle nye organisasjonsmodeller. De mener at det ikke lar seg gjøre å etablere et førstelinje rettshjelpstilbud bare ved kjøp av tjenester bare fra privatpraktiserende advokater. Det vil bli for omfattende å gå inn på en større analyse av kostnadskonsekvensene av å fortsatt bare bruke advokater i det skisserte førstelinjeprinsippet. Det syntes derimot klart at det vil bli økninger i utgiftene til ordningen om subsidiert rettshjelp dersom det ikke lengre skal være saklige begrensninger for å motta støtte. Det blir derfor viktig å se på hvilke andre mulige rettshjelpere staten kan nyttegjøre seg av. Vi vil se nærmere på alternative rettshjelpere i punkt 8.1.2.

9.1.1.2 Rettshjelp som et velferdsgode

Vi mener at, i stor kontrast til dagens system, alle rettsområder bør omfattes av en ordning der det offentlige subsidierer rettshjelp til den delen av befolkningen som vil kunne lide rettstap på grunn av svak økonomi. Et system som omfatter alle har tradisjoner i vårt sosialdemokrati. Den norske velferdsstaten bygger nettopp på et universalprinsipp, slik at alle kan ta del i de velferdsgodene staten tilbyr. Med ander ord, en slags "yte etter evne og få etter behov"-tankegang. Trygdesystemet med minstepensjonsordningen er et eksempel på dette.

Historisk sett har rettshjelp lange tradisjoner i Norge, helt tilbake til vikingtiden har vi eksempler på rettshjelpsytelser betalt av "staten". Det er likevel slik at rettshjelp ikke har blitt prioritert på lik linje med andre sosiale tiltak for økonomisk ressursvake⁴⁵⁶. Vår holdning er at universalprinsippet også bør benyttes innen velferdsgodet offentlig subsidiert rettshjelp. Ved bruk av en universalmodell unngår vi å klassifisere juridiske problemer i kategoriene verdig og ikke-verdig. Utfra samme tankegang mener vi at vurderingstemaet, om det er rimelig at det offentlige betaler, med fordel kan bortfalle. Det er et altfor skjønnsmessig, og derfor vanskelig å forholde seg til både for rettshjelpere og mottakere av rettshjelp. Vurderingen fører dessuten med seg en klassifisering av problemer som er svært uheldig og uverdige. Det bør ikke være slik, i Norge i dag, at enkelte lider rettstap fordi de ikke er verdige trengende. Dette er terminologi som tilhører fortiden.

Det bør selvfølgelig være slik at det kan gjøres unntak fra hovedregelen om at man kan få rettshjelp på alle rettsområder. Vi vil ikke her gå inn på en konkret vurdering av hvilke rettsområder som kunne tenkes unntatt. Det er likevel slik at en lov utformet på ovennevnte måte, i prinsippet, kan bli like snever som dagens ordning. Fordelen er likevel at lovgiver tvinges

⁴⁵⁵ Dette er en form for blanding av roller som har blitt kritisert i flere sammenhenger, se også punkt 6.6.4 og 7.3.3.4 for problemet med at samme instans veileder og fatter vedtak.

⁴⁵⁶ Se Johnsen s. 51 flg, for en nærmere gjennomgang av rettshjelpens historien.

til å ta stilling til hvert enkelt unntak fra hovedregelen. Videre har det den fordel at nye rettsområder raskt blir en del av rettshjelpsordningen, uten at det må lov-/forskriftsendringer til. Vi skal ikke lengre enn til Sverige for å finne denne form for negativ avgrensning av rettshjelpsloven⁴⁵⁷.

9.1.2 Alternative rettshjelpere

9.1.2.1 Innledning

Over beskrev vi førstelinjeprinsippet. Det kan organiseres på mange forskjellige måter, og er derfor et utgangspunkt for flere av alternativene som følger. Et system med 1. og 2. linje i rettshjelpen fører til en sterk økning av tilgjengeligheten for søkerene. Det sier imidlertid ingenting om hvem som skal yte rettshjelpen. Dagens offentlige rettshjelpssystem baserer seg på bruk av advokater. I vårt utvalg er det 9 prosent som *bare* kunne tenke seg å bli hjulpet av advokat. Det betyr at 9 av 10 i vårt utvalg er positive til å få hjelp fra andre enn advokat. Vi tar derfor for oss noen alternative rettshjelpere til advokat: jusstudenter og konfliktrådene. Til slutt ser vi på det offentlige som rettshjelper, først dagens ordning med veiledningsplikt, og deretter muligheten for offentlige rettshjelpskontorer, og noen erfaringer som er gjort med dette.

9.1.2.2 Bruk av jusstudenter

Det er til en hver tid cirka 6600 jusstudenter i tre byer i Norge (i tillegg til de som studerer jus gjennom friundervisningen). Dette er en gruppe mennesker med større eller mindre grad av juridisk innsikt. Her mener vi at det ligger et ubrukt potensiale, som bør utnyttes bedre. En ting er at studenter med fordel kan ha praksis som en del av studiet. En annen ting er at studenter er et billig, men selvfølgelig ikke et fullgodt alternativ til advokater. Vi tenker spesielt på studenter i forhold til det systemet vi beskriver ovenfor, med rettshjelp i 1. og 2. linje. Her kunne studenter blitt benyttet i en førstelinje. Bruk av juridiske studenter vil ikke komme i veien for advokater på den måten at advokater vil miste jobben. Det er i dag en utstrakt bruk av juridiske studenter, både i det offentlige og i det private. De brukes riktignok i svært liten grad til å yte rimeligere rettshjelp. Juridiske studenter jobber i forvaltningen, som sommervikarer eller lignende. I det private har man traineeordninger, der studentene får prøvet seg på praktisk juss. Fra dette er ikke spranget så langt til juridiske studenter som rettshjelpere i en mer uavhengig rolle. Studentrettshjelpstiltakene er eksempler på at det lar seg gjennomføre. Hvorfor kan ikke en jusstudent jobbe for et offentlig kontor som yter rettshjelp?

Praktisk vil et bredt rettshjelpstilbud med bruk av jusstudenter måtte organiseres gjennom universitetene. En mulighet er en praksisordning, eller turnusordning, slik det er for legestudenter i dag. I 1995 utga Juss-Buss ” Rettssenter ’95” i sin stensilerie. Her forsøker forfatterne på en enkel måte å skissere hvordan jusstudenter kan brukes som rettshjelpere på enkel og ikke minst billig måte⁴⁵⁸.

Bruk av jusstudenter er også behandlet både i Stortingsmelding nr. 25 og nr. 16 . Begge steder understrekes de positive erfaringene vi har med studentrettshjelpstiltakene fra 70-tallet og fram til i dag. I den nyeste meldingen vises det til studentrettshjelpstiltakene både er effektive som

⁴⁵⁷ Stortingsmelding nr. 25, s.22 for en oversikt over Sveriges rettshjelpsordning.

⁴⁵⁸ Se Juss-Buss stensilerie nr. 68 for mer informasjon om rettssenter 1995.

rettshjelpsorganisasjoner, og at de når fram til grupper som faller utenfor det offentlige rettshjelpstilbudet.

Mange kan være skeptiske til studenter som rettshjelpere fordi de ikke er ferdig utdannet. Vi har derfor undersøkt hvordan Oslos befolkning stiller seg til å bruke studenter som rettshjelpere. Under punkt 9.1.4 følger en oversikt over svarene vi fikk.

9.1.2.3 Konfliktrådene

Alle kommuner i Norge skal i utgangspunktet ha et konfliktråd. Det er likevel tillatt med en interkommunal løsning⁴⁵⁹. Ordningen med konfliktråd startet som en prøveordning i 1981, som et alternativ til straffesak for unge lovbrøyttere. Ordningen har senere blitt utvidet til å gjelde også ulike sivile saker. Konfliktrådene kan megle mellom to parter, uten at det foreligger en anmeldelse. Totalt behandlet de 36 konfliktrådene rundt om i landet 6500 saker i 2000, av disse var cirka 3/5 sivile saker og 2/5 straffesaker. I fremstillingen nedenfor vil vi ha hovedfokus på den sivile siden ved konfliktrådsmevling.

Konfliktrådsbehandling er gratis, det betales av det offentlige over Justisdepartementets budsjetter. Ordningen er ment å avlaste rettssystemet, samtidig som partene skal gis en mulighet til å komme til en minnelig løsning. Meglingen er frivillig for begge parter og målet er å komme frem til en avtale som begge kan leve med, men meglernes har ingen mulighet til å påtvinge sanksjoner ved brudd på en avtale man har kommet frem til⁴⁶⁰. Nedenfor skal vi se litt nærmere på konfliktrådet som en mulig rettshjelper i forbindelse med juridiske problemer.

Det er også andre lignende tvisteløsningsorganer. Vi har ikke gjort noe forsøk på å kartlegge alle disse, verken i Oslo eller landet for øvrig. Derimot kan svarene vi fikk i forhold til konfliktrådet gi en pekepinn på hvordan befolkningen i Oslo stiller seg til alternative løsningsmekanismer mer generelt.

9.1.2.4 Det offentlige

Veiledningsplikten, som er pålagt de aller fleste av de offentlige kontorer som har med mennesker å gjøre, er en nødvendighet i dagens til dels kompliserte samfunn. Det er lover og regler, rettigheter og plikter man som individ må innrette seg etter og sette seg inn i. Det er umulig for hver enkelt ha oversikt. Derfor er det nødvendig at noen kan hjelpe og veilede dem som måtte trenge det. I Norge er det offentlige pålagt en slik oppgave, men oftere og oftere ser vi at private organisasjoner kommer til og supplerer og konkurrerer med det offentlige i å veilede. Dette er noe som er viktig og riktig, men på en del områder er det offentlige fortsatt alene. Noen private organisasjonene yter rettshjelp kun til medlemmer. Et medlemskap kan for mange bli for dyrt.

Veiledningsplikten er en viktig service til befolkningen, men den er i mange sammenhenger svært problematisk. Det gjelder for eksempel veiledning i forbindelse med klager på, søknader om og spørsmål i forhold til offentlige tilskudd. Vi tenker da på tilskudd av blant annet

⁴⁵⁹ Konfliktrådsloven § 2.

⁴⁶⁰ Informasjon om hva som konkret skjer og mer detaljert om hvordan meglingen foregår henvises det til konfliktrådernes hjemmesider.

sosialhjelp og trygdeytelser av forskjellige slag. I disse tilfellene blir de offentlige kontorene både veiledende og avgjørende instans. Dette er i beste fall uheldig. Det er viktig at menneskene som skal bruke dette systemet har tiltro til det. I Norge er det slik at det henvises til veiledningsplikten i begrunnelsen for at det ikke har vært nødvendig med utvidet adgang til rettshjelp i saker mot det offentlige. Departementet gir uttrykk for forståelse for nevnte problematikk, og de vil komme tilbake til saken⁴⁶¹. Vi vil nedenfor se litt på vårt utvalgs tillit til det offentlige som rettshjelper, noe som kan gi en pekepinn på i hvilken grad veiledningsplikten kan erstatte behovet for rettshjelp i saker mot det offentlige. Det er i denne sammenheng viktig å huske at en stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet i undersøkelsen, både i Generell 2001 og Kvinne 200, var saker i forhold til det offentlige.

9.1.2.5 Offentlige rettshjelpskontorer

I Stortingsmelding nr 25, punkt 12.6, har departementet vurdert blant annet offentlige rettshjelpskontorer som en del av det offentlige rettshjelpstilbudet. Departementet konkluderer med at det er "lite hensiktsmessig og prinsipielt uheldig å etablere nye offentlige rettshjelpskontorer". Flertallet i Justiskomiteen er derimot mer åpne for andre løsninger enn bare å bruke privatpraktiserende advokater i sin innstilling til Stortingsmeldingen⁴⁶². De mener at rettshjelpskontorer er en mulighet i større byer, etter de gode erfaringene fra Oslo, og at offentlige servicekontorer er aktuelt i distriktene. De mener også at "det kan ligge et ubrukt potensiale" i å bruke ikke-jurister som rettshjelpere.

Det er mange måter å organisere offentlige rettshjelpskontorer på. Det kan bestå av advokater, slik det er i dag ved Kontoret for fri rettshjelp i Oslo. Dagens kontor i Oslo er et førstelinjetilbud, som henviser klientene til privatpraktiserende advokater der det er behov for hjelp utover dette. Et offentlig rettshjelpskontor kan tilby hjelp i både første og andre linje. Et førstelinjetilbud kan hovedsakelig basere seg på rettshjelp gjennom jusstudenter, slik det er nevnt over i punkt 7.3.3.2. Det kan også være et "servicekontor" i form av et samarbeid mellom flere offentlige etater som sammen oppretter et rettshjelpskontor som yter hjelp på forskjellige felter, men hovedsakelig mot det offentlige. Slik er Brukerkontoret for bydel Grünerløkka – Sofienberg i Oslo organisert.

9.1.2.6 Kostnader var ulike typer rettshjelpere

Vi vil her komme med en grov oversikt over hvor mye rettshjelp som kommer ut fra noen ulike rettshjelpstilbud. Vi ser på hvor mange saker de forskjellige tiltakene behandler hvert år, og hvor mye penger de bruker. Dette er en svært enkel og upresis måte å måle effektivitet på. Mange av tiltakene legger vekt på å jobbe rettspolitisk med saker, dette er et viktig arbeid som ikke kommer inn i en slik vurdering. Vi mener likevel at det kan gi en pekepinn om kostnadene ved bruk av forskjellige rettshjelpere, og forskjellige måter å organisere rettshjelpen på.

I dag er det, som tidligere nevnt, to offentlige rettshjelpskontorer i Norge. Begge er organisert slik at rettshjelpen ytes av advokater. Rettshjelpskontoret i Oslo har et budsjett på 8.785.000 kroner. De har 5.625 klienter i året. Hver sak koster i gjennomsnitt 1.562 kroner.

⁴⁶¹ Stortingsmelding nr. 25, s. 64 punkt. 12.4.3.

⁴⁶² Innst. S nr. 181.

Det er også fem studentrettshjelpstiltak i Norge. Juss-Buss og JURK⁴⁶³ ligger i Oslo. Rettshjelperne i disse tiltakene er alle jusstudenter. I Oslo behandlet Juss-Buss og JURK til sammen 6960 saker i 2000⁴⁶⁴. Til sammen brukte de to rettshjelpstiltakene i 2000 4,2 mill. kroner. Hver sak koster dermed i gjennomsnitt 603 kroner. Studentrettshjelpstiltakene er med andre ord en billig form for rettshjelp.

I Oslo, bydel Grünerløkka - Sofienberg, er det nå et prøveprosjekt med et "brukerkontor" som har eksistert siden august 2000. Prøveprosjektet varer i to år, med mulighet for inntil ett års forlengelse. Brukerkontoret skal øke tilgjengeligheten til, og samordne sosial og helsetjenester, arbeidsmarkedssetaten og trygdeetaten i bydelen. I tillegg hjelper kontoret klienter med å klage på enkeltvedtak fra de samme instansene. Brukerkontoret skal også samarbeide med kontoret for fri rettshjelp i Oslo, og henvise saker dit der det er aktuelt. Kontoret anslår at de har henvist omtrent 10 saker dit i løpet av det halvannet året de har eksistert. De skal også samarbeide med Helse- og Sosialombudet⁴⁶⁵. I den perioden de har eksistert har de behandlet i underkant av 500 saker, altså et gjennomsnitt på cirka 330 saker i året. I 2000 brukte kontoret 1,1 mill. kroner. Dette utgjør et gjennomsnitt på 3.300 kroner per sak. Det er to ansatte på Brukerkontoret. Kontoret mener selv at informasjonen om tilbudet har være relativt bra. De har informasjon hengende på bibliotekene i bydelen, og på de offentlige kontorene som behandler relevante saker. Kontoret antar at klientantallet hadde økt om ordningen hadde vært permanent, da stadig flere hadde fått informasjon om kontoret gjennom "jungeltelegrafene".

Fri sakførsel og fritt rettsråd administreres gjennom fylkesmennene. I 2000 ble det gitt 10.353 rettsråd og 2.653 saker. Regnskapet for disse postene var på henholdsvis 100,1 mill. kroner og 184,1 mill. kroner. Dette gir en gjennomsnittskostnad for rettsråd på 9.750 kroner og for fri sakførselssaker på 69.400 kroner.

Rettshjelpskontoret i Oslo og fri rettshjelp organisert gjennom fylkesmennene innebærer ikke noe rettspolitisk arbeid. Studentrettshjelpstiltakene og Brukerkontoret legger vekt på å jobbe mye rettspolitisk i tillegg til å drive saksbehandling.

Juss-Buss utarbeidet i 1995 et forslag til offentlige rettshjelpskontorer bestående av jusstudenter som skulle ledes av en jurist. De kalte prosjektet "Rettscenter-95", og skisserte en offentlig rettshjelpsordning der en praksisordning for jusstudenter var grunnstammen. De brukte det samme budsjettet som var satt av til den offentlige rettshjelpsordningen, og viste hvor mye rettshjelp man kunne få for dette ved å bruke studenter⁴⁶⁶. Deres beregninger viser at kostnaden per rettsråd halveres ved å bruke jusstudenter. Dette ville være rettshjelp i 1. linje, i tillegg ville fri sakførsel komme i 2. linje gjennom advokater.

Vi ser altså at den dyreste rettshjelpen ytes gjennom advokater, og den billigste gjennom jusstudenter. Vi mener selvfølgelig ikke at det er tilstrekkelig å bare bruke jusstudenter til å gi fritt rettsråd. Vi mener likevel at dette viser at det er fullt mulig å yte mer rettshjelp for det samme budsjettet som fri rettshjelp har i dag.

⁴⁶³ Juridisk Rådgivning for Kvinner.

⁴⁶⁴ Se årsmeldingene til Juss-Buss og JURK.

⁴⁶⁵ Se Brukerkontorets mandat på www.brukerkontoret.no

⁴⁶⁶ Se Juss-Buss' stensilsérie nr. 68: Rettscenter-95 – en alternativ rettshjelpsordning.

9.1.3 Alternativ bruk av advokater – ”Contracting”

Vi ser imidlertid også på en alternativ måte å bruke advokater i den offentlige rettshjelpen på, såkalt ”contracting”. Dette innebærer at det offentlige og advokatkontorer inngår kontrakter om kjøp av advokatenes tjenester i et visst omfang. På denne måten ønsker man at offentlige rettshjelps klienter blir en viktig del av advokatkontorets virksomhet. Dette vil ”fremme spesialisering og effektivisering” hos de enkelte advokatene. Målet med ordningen er at advokatenes kapasitet skal komme flest mulig klienter til gode innenfor de rammer forsvarlig saksbehandling trekker⁴⁶⁷.

Kontraktene kan legges opp på forskjellige måter, tilpasset lokale forhold. Advokatene kan binde seg til å ta et bestemt antall saker, et bestemt antall klienter, eller et bestemt antall timer rettshjelp. Særlig for advokater i etableringsfasen vil dette kunne være et ”trygt” alternativ for å skaffe seg et marked. Det vil også stimulere advokatene til å organisere sin virksomhet ut fra det faktiske rettshjelpsbehovet.

Det er viktig at det bygges opp kompetanse på de rettsområdene som er typiske for ”fattigmannsjussen”. Staten, som en stor kjøper av rettshjelp gjennom rettshjelpsloven, har en mulighet til å skape denne kompetansen. Gjennom kontrakter kan advokater oppfordres til å binde seg til å ta bestemte typer saker. Dette vil være effektiv rettshjelp både for klienten og advokaten. Slike kontrakter vil være aktuelt for saker som statistisk sett er viktige, for eksempel familierett, arverett, trygderett og andre saker mot det offentlige.

Advokaten kan ta på seg ansvar for et bestemt geografisk område, istedenfor et saklig område. Dette er aktuelt i mindre befolkede områder. De kan knyttes opp mot andre rettshjelpsinstitusjoner, for eksempel et krisesenter, eller en form for offentlig servicekontor.

Kontrakten inngås mellom departementet og et advokatkontor. Det kan settes ulike vilkår etter de ulike behov. Videreutdanning kan for eksempel være et krav på områder der det er et stort behov for kompetanseheving.

9.1.4 Utvalgets holdninger til ulike tilbud

Alle intervjupersonene ble, under intervjuet, spurt om hvilke holdninger de hadde til forskjellige typer rettshjelpere. Intervjuerne leste opp en liste med fire alternativer i tillegg ble intervjupersonene oppmuntret til å komme med egne forslag. Det ble opplyst om at det var mulig å oppgi flere av alternativene. Disse gruppene ble lest opp; Advokat, juridiske studenter som ble ledet av en jurist, konfliktrådene, det offentlige eller eventuelle andre som intervjupersonen selv kom opp med. Begrepet ”det offentlige” ble ikke definert helt presist på forhånd, med den konsekvens at forskjellige intervjuere og intervjupersoner kan ha oppfattet dette begrepet forskjellig. Det intervjuerne ble fortalt på forhånd var at det offentlige var typisk de servicekontorene som finnes i dag, som sosialkontoret, ligningskontoret eller trygdekontoret. Dette er også hva Generell 2001 i det følgende vil legge i begrepet.

I Generell 2001 sitt utvalg var det 7,2 prosent som svarte at valg av rettshjelper var avhengig av type sak eller problem. Det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha snakket med intervjuerne, er

⁴⁶⁷ Stortingsmelding nr 16, kapittel 9.4.

at denne gruppen ikke nødvendigvis var negative til noen av alternativene. Vi har likevel inntrykk av at mange av disse intervjupersonene mente at det i de store og tunge sakene ville være naturlig med advokat, mens det var mer aktuelt med andre i mindre kompliserte saker. Det ovennevnte gjorde det vanskelig å avgjøre om de var negative eller positive til de forskjellige alternativene, derfor har vi valgt å ikke kommentere denne gruppen mer spesifikt under behandlingen av de alternative rettshjelpere.

Teksttabell 15 : INTERVJUPERSONENS HOLDNINGER TIL ULIKE RETTSHJELPERE

	Studenter	Konfliktrådet	Det offentlige	Advokater
Ja	72 %	51 %	51 %	77 %
Nei	21 %	41 %	42 %	16 %

N = 138

I teksttabell 15 ser vi et sammendrag av det intervjupersonene svarte på spørsmålet om alternative rettshjelpere. Det var som sagt mulig å oppgi flere alternativer, og det ble følgelig mange forskjellige svar. Teksttabellen er følgelig forenklet. De som positivt ga uttrykt for et alternativ ble registrert i kategorien "ja", det vil si som kunne tenke seg hjelp av gruppen rettshjelper. De resterende intervjupersonene ble registrert i kategorien "nei".

Vi ser av teksttabell 15 at hele 72 prosent i utvalget stilte seg positive til å bli hjulpet av juridiske studenter, mens bare 21 prosent ikke ønsket rettshjelp av studenter dersom de fikk et juridisk problem. I forhold til et konfliktråd som rettshjelper var det 51 prosent som var positive, mens det var 41 prosent som mente at det ikke var aktuelt å bruke konfliktrådet ved et eventuelt juridisk problem. Tallene for bruk av det offentlige som rettshjelper er tilnærmet like dem for konfliktrådet. 51 prosent av utvalget var positive mens 42 prosent var negative til å få hjelp av det offentlige til å løse et juridisk problem. Til sist ser vi at hele 77 prosent positive til å bruke advokater som rettshjelper i forbindelse med et juridisk problem. På den annen side har 16 prosent unnlatt å nevne advokat som en potensiell rettshjelper ved et eventuelt juridisk problem. Som nevnt ble intervjupersonene oppfordret til å komme med egne forslag til rettshjelpere, det gjorde de i liten grad. Kun 2 prosent av de spurte nevnte andre rettshjelpere.

9.1.5 Konklusjonene

9.1.5.1 Rettshjelpere

Det er ikke så overraskende at de fleste tenker på advokat som rettshjelper i forbindelse med juridiske problemer. I punkt 2.5 definerte vi begrepet rettshjelper vidt, for å følge opp dette tok vi med kategorien andre, som et mulig alternativ. Rettshjelp 2001 sin definisjon av rettshjelper ble riktignok ikke kommunisert til intervjupersonene, så for mange var nok advokat det de først og fremst assosierte med begrepet rettshjelper. Vi må nok også ta høyde for at rettshjelper er et ukjent begrep for mange, og at noen av intervjupersonene derfor var usikre på hva de skulle svare på dette spørsmålet.

Det som derimot er overraskende er at så mange som 16 prosent ikke nevner advokat som en mulig rettshjelper. Dette kan selvsagt ha sammenheng med at intervjupersonene så det som selvsagt at man kunne gå til advokat. Dette siste var nok riktig i noen av tilfellene, men ikke i

alle. Noen intervjupersoner ga klart uttrykk for at en advokat nærmest var det siste de ville oppsøke i forbindelse med et juridisk problem. Det hadde blant annet sammenheng med kostnadsnivå, men også faren for konfliktopptrapping var en grunn til å ikke gå til advokat. Noen oppga også tidligere erfaringer med advokat som grunn til at de ikke ville bruke advokat som rettshjelper igjen.

Som nevnt ovenfor ble intervjupersonene bedt om å si sin mening om å bli hjulpet av juridiske studenter. Teksttabell 15 viser at hele 72 prosent av utvalget var positive til dette. Dette viser også at utvalget generelt ikke er redde for at jusstudenter ikke kan nok. Noen var mer positive til jusstudenter enn advokater, fordi det var mindre konfliktopptrappende å få hjelp av jusstudenter. Mange var også opptatt av det var billig å bli hjulpet av studenter. Dette viser at utvalget var meget positive til andre rettshjelpere enn advokater. Dette er positive signaler til de som tenker alternativt i forbindelse med rettshjelp⁴⁶⁸. Studentrettshjelpstiltakene er bevis på at studenter som rettshjelpere fungerer bra i et førstelinjetilbud, og er et billig alternativ, se over.

I forhold til konfliktrådene som rettshjelpere var drøyt 51 prosent av utvalget positive. I et konfliktløsningsperspektiv kan dette virke som en positiv trend i samfunnet. I dag er rettsvesenet overfylt av saker som skal behandles. Hvis flere er interessert i konfliktrådet som rettshjelper kan dette både avlaste rettssystemet, og virke konfliktnedtrappende. Likevel visste langt fra alle hva konfliktrådet var, bare 28 prosent viste hvilke arbeidsoppgaver konfliktrådet hadde. Mange hadde riktignok hørt om det, men da ofte i forbindelse med unge kriminelle⁴⁶⁹. Det er viktig å legge merke til at 42 prosent ikke ønsket konfliktrådene som rettshjelpere, dette henger trolig sammen med det som ble nevnt over om at få hadde kunnskaper om konfliktrådene. Videre kan noe forklares ved at et konfliktråd ikke er like universell som andre rettshjelpere til å avhjelpe juridisk problem. Informasjonsspørsmål innebærer sjelden en konflikt, og dermed vil ideen om konfliktrådene som rettshjelper virke fjern. Denne informasjonen kan, som tidligere nevnt, også gi en pekepinn på den generelle holdningen til ander tvisteløsningsmekanismer⁴⁷⁰.

Den siste gruppen som spesielt ble nevnt som en mulig rettshjelper, var det offentlige. I utvalget svarte 52 prosent at de kunne tenke seg å oppsøke det offentlige hvis de hadde et juridisk problem, mens 42 prosent ikke nevnte det offentlige som et alternativ. Dette er omtrent som ventet. Det er nok mange som tenkte snevert på "rettshjelper", og derfor utdefinerte det offentlige som rettshjelper. Mange bruker det offentlige ubevisst som rettshjelper, i det at de henvender seg til det offentlige for eksempel med informasjonsspørsmål. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at utvalget ble spurt om et tenkt juridisk problem, ikke et problem mot det offentlige. Det er ikke urimelig å tenke seg at de som ville fått en sak/problem i forholdet til det offentlige ville være enda mindre villig til å gå dit for å få rettshjelp.

Resultatene fra alle intervjuene er ikke helt entydige. Under et annet punkt i intervjuguiden ble intervjupersonene også spurt om deres forhold til rettshjelpere, men da var spørsmålet formulert litt annerledes. Ønsket var å undersøke hvordan utvalget tenkte i forhold til alternative rettshjelpere når de hadde et juridisk problem. Her nevnte vi bare advokat som det ene

⁴⁶⁸ Se punkt 9.1.2.2 over om Rettssenter-95.

⁴⁶⁹ Se vedlegg 7, tabell 64: VET DU HVA KONFLIKTRÅDET ER?

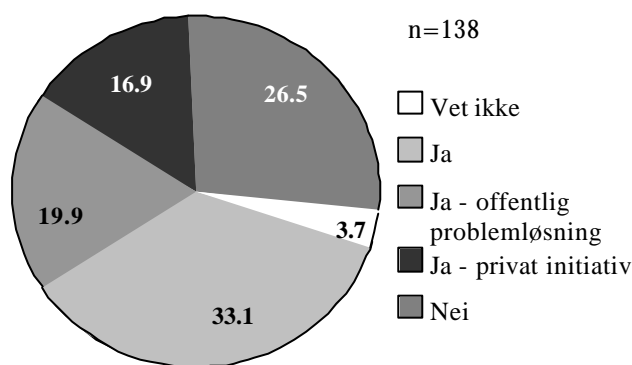
⁴⁷⁰ Utvalgets holdning til andre enn domstolene som konfliktløser.

alternativet⁴⁷¹. Svarene på dette spørsmålet avviker noe fra de resultatene vi kan lese ovenfor. Her uttrykte 23 prosent at advokat var det eneste alternativet, mens cirka 9 prosent oppga bare advokat når de fikk lest opp de ovennevnte alternativene i punkt 7.3.5⁴⁷². Vi tror dette kan ha sammenheng med at ikke alle viste om andre rettshjelpere, eller som tidligere nevnt at begrepet rettshjelper var litt vanskelig tilgjengelig for noen. Tabell 65 om utvalgets kunnskap om ulike rettshjelpere viser langt på vei at det førstnevnte var tilfelle for mange, hele 36 prosent svarte at de ikke viste om andre rettshjelpere enn advokat.

Oppsummeringsvis kan vi si at befolkningen i Oslo er åpne for en forandring når det gjelder å bruke alternative rettshjelpere. Vi ser hele veien at noen sverger til bruk av advokat, for disse menneskene vil fortsatt advokat være eneste mulighet. Det som derimot er mye mer interessant i denne sammenheng er den tilslutning alternativene til advokat fikk.

9.1.5.2 Tvisteløsning

DIAGRAM 56: KAN DU TENKE DEG ANDRE STEDER Å LØSE JURIDISKE PROBLEMER ENN DOMSTOLENE?



Vi ser av diagram 56 at nesten 2/3 av utvalget er positive til at andre enn domstolene kan løse juridiske tvister. Omtrent 1/4 av utvalget kan ikke tenke seg noe annet sted som løser slike tvister. Som for rettshjelper, se over, er det mulig at mange umiddelbart tenker at domstolene er det eneste stedet som kan løse juridiske tvister. De klarer ikke tenke seg at juridiske konflikter er noe annet enn det som løses i retten.

Likevel viser våre resultater at det er mange som tenker annerledes enn dette. Vi må understreke at det er en relativt stor feilmargin knyttet til den gruppen som bare svarte "ja"⁴⁷³. Ser vi helt bort fra denne gruppen vil likevel over halvparten svare at juridiske tvister også løses andre steder enn i domstolen.

Både i domstolene og blant advokater er alternative tvisteløsningsmekanismer, særlig i form av mekling, på vei inn. Dette er en trend som bør oppmuntres da det er konfliktdepende og løsningsorientert, i motsetning til domstolsbehandling. Det blir derfor en billig form for rettshjelp.

⁴⁷¹ Se punkt C (2) b i intervjuguiden, vil du bruke andre rettshjelpere enn advokat?

⁴⁷² Se vedlegg 7, tabell 65 for holdning til alternativer til advokat.

⁴⁷³ Dette på grunn av spørsmålsstillingen. I intervjuguiden var spørsmålet formulert: "Tror du juridiske problemer alltid løses i retten?". På grunn av fare for misforståelser ble intervjuerne enige om at dette spørsmålet skulle stilles slik: "Kan du tenke deg andre steder juridiske problemer løses enn i retten?" Det er likevel mulig at spørsmålet av og til ble stilt på den første måten, og da skulle et "ja" vært et "nei".

9.1.5.3 Tilgjengelighet – informasjon og terskelhøyde

Slik vi ser det, er det to viktige avsilingsmekanismer for rettshjelpsordningens tilgjengelighet: informasjon og terskelhøyde. Det er selvsagt en forutsetning at de som har et udekket rettshjelpsbehov må vite om en rettshjelpsordning for å kunne bruke den. I tillegg har mange høy terskel for å gå til advokat med sine problemer, som er det man må gjøre i dag for å komme inn under ordningen.

Som beskrevet i punkt 4.4.4, er det ikke mange i utvalget i Generell 2001 som har oversikt over rettshjelpsloven i særlig grad. Opp mot 90 prosent av utvalget har likevel hørt om fri rettshjelp. Over halvparten av disse vet at det har noe med økonomiske grenser å gjøre⁴⁷⁴. Mange ga uttrykk for at de mente at det var en ordning for dem som var ”fattige”. Det var få som sa noe mer om hva de la i dette. At så mange har hørt at det finnes noe som heter ”fri rettshjelp” indikerer at det skulle finnes et godt grunnlag for å øke befolkningens kunnskap om ordningen. Bare 7 prosent i utvalget kunne si noe mer om ordningen, enten gjøre greie for hele ordningen (under 1 prosent), eller visste at det både var økonomiske grenser og saklige begrensninger i loven.

I Statskonsult sin rapport fra 1998 går det fram at fylkesmennene bruker mye tid på å informere søkere, advokater og domstoler om fri rettshjelpsordningen. Fylkesmennene oppfatter generelt Justisdepartementet som litt ”fjernt”⁴⁷⁵. Dette viser at også de som forvalter ordningen opplever den som komplisert, og at det er for lite informasjon om den til de som skal bruke den.

Siden Statskonsult kom ut med sin rapport har Justisdepartementet lagt ut mye informasjon om rettshjelpsordningen på internett. Disse nettsidene gir forvalterne av fri rettshjelp relativt god og oversiktlig informasjon om ordningen, men som nevnt i punkt 4.4.4.4, er sidene noe vanskelig tilgjengelig for folk flest. Ingen i vårt utvalg opplyser at de har hørt om disse sidene, og vi antar at Oslobeboere er av dem som har best tilgang på internett i Norge.

Som vi har sett tidligere i dette kapitlet, vegrer mange seg for å gå til advokat med sine problemer. Det ser for oss ut som om det hadde avhjulpet en stor del av rettshjelpsbehovet på et tidlig tidspunkt, dersom folk hadde kunnet oppsøke et offentlig rettshjelpskontor som ytet rettshjelp i alle fall i første linje. Kontoret ville yte enkel rettshjelp – i form av rettsråd – og henvise til riktig instans der det var nødvendig. Et slikt system hadde forenklet prosessen for brukerne av ordningen ved at man kunne henvende seg til det samme kontoret uansett hva slags problem man hadde. Det ville ha vært en lavere terskel for å oppsøke kontoret enn det i dag er for å oppsøke advokater. Mange i utvalget mente at det var konfliktopptrappende å oppsøke advokat. Dette tyder på at mange mener at det må være kommet til en konflikt når man tyr til advokat. Et offentlig kontor er ikke skremmende på samme måte som en advokat, det kan være lettere å oppsøke et offentlig kontor for å få et råd.

⁴⁷⁴ Se vedlegg 7, tabell 56: HAR DU HØRT OM FRI RETTSHJELP – UDEKKET RETTSHJELPSBEHOV

⁴⁷⁵ Se rapporten fra Statskonsult, side 19.

9.1.6 Avhjelpe rettshjelpsbehovet i bydelen

9.1.6.1 Innledning

Vi har forsøkt å se på løsninger som vil gagne hele utvalget under ett, uten å skille de forskjellige bydelene fra hverandre. I dette kapittelet skal vi se litt nærmere på om det er noe vi synes er viktige momenter å være oppmerksom på dersom man ønsker å arbeide rettspolitisk i forhold til enkelte bydeler eller befolkningsgrupper i Generell 2001 sitt utvalg.

9.1.6.2 Endringer på bydelsnivå

Vi har hele tiden sett at det har vært forskjeller mellom de ulike bydelene. I punkt 3.4.3 så vi det bodde flere rike og formuende i Bydel Nord og Sentrum Vest enn i de to andre bydelene. I punkt 4.2.2 så vi hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet var forskjellig i de forskjellige bydelene. Til sist i punkt 4.4.3.2 så vi hvordan rettshjelpsloven traff i utvalget og på bydelsnivå.

De ovennevnte kapitlene gir ikke et entydig bilde på hva som er den beste løsning på bydelsnivå, men de tegner noen interessante skisser. Det er tre skisser som bør nevnes i denne sammenheng. Det første er dekningsprosenten i Sentrum Øst, den var god. Nærmere 30 prosent av intervjupersonene i denne bydelen hadde inntekt og formue under grensene. Det andre er at den materielle dekningsprosenten er såvidt mye høyere i Bydel Sør i forhold til de andre bydelene. Den siste interessante skissen som ble tegnet er den lave dekningsprosenten totalt sett, uansett hvilken bydel intervjupersonene bodde i.

De enkleste konklusjonene å trekke utfra det ovennevnte er at loven er utilstrekkelig slik den er i dag. "Fattigmansjussen" er ikke inkludert i rettshjelpsloven mens de "rike" faller utenfor fordi de har for høye inntekter. Rike er et relativt begrep, fordi inntektsgrensene er lave se nærmere kapittel 4.2 ovenfor. Det er videre slik at det er vanskelig å komme med konkrete forslag til endringer på bydelsnivå når utvalgene innenfor de enkelte bydelene er så små. Det er få rettsområder innen bydelene som skiller seg spesielt ut. Det blir derfor heller snakk om hva man ønsker at en lov om subsidiert rettshjelp bør omfatte.

Det ble for oss klart at løsningene for de enkelte bydelene ikke er så forskjellige fra de løsningene som ble skissert for hele utvalget. For de økonomisk resurssterke bydelene var både økonomi og til dels saksområdene en hindring, mens for den økonomisk sett mest ressursvake bydelen var det saksområdene som var den store hindringen. Det er med andre ord ikke ressurstilgangen alene som er avgjørende. Det er, som nevnt i punktene over, to veier å gå for å øke dekningsprosenten. Den ene er å øke inntektsgrensene, det vil føre til at flere i de økonomisk resurssterke bydelene fikk offentlig subsidiert rettshjelp. Staten bestemmer på denne måten hvilke problemer den ønsker å avhjelpe og ser mindre hen til mottagers faktisk udekkede rettshjelpsbehov. Den andre veien å gå er å gi rettshjelp på de fleste rettsområder for dem som tilhører de lavere inntektsgruppene. Ved å velge denne løsningen ville dekningsprosenten i alle bydelene økt, men spesielt ville denne type organisering ha hatt betydning for Sentrum Øst.

Vi er ikke i tvil om at det er viktigst med en utvidelse av saksområdene. Det viser seg både ved alle sakene mot det offentlige og ved det store antallet saker som materielt sett ikke dekkes av loven per i dag. Det er også et viktig moment, i forhold til hvilken utvidelse som er viktigst, at det er flest saker med stor velferdsmessig betydning i den mest ressursvake bydelen, se

teksttabell 5 punkt 4.1.3.3. Selv om det etter vårt syn vil gi den største velferdsmessige gevinsten å inkludere flere rettsområder bør det også gjøres noe med inntektsgrensene. De er for lave i forhold til det generelle lønnsnivået i Norge og spesielt for de som bor i Oslo. Dagens inntektsgrenser utelukker for mange fra rettshjelpssystemet som ikke har økonomi selv til å betale for den rettshjelpen de trenger.

I punkt. 7.3.5 så vi at utvalget generelt var positive til studenter og advokater som rettshjelpere. Vi så også at utvalget var litt mindre positive til det offentlige og konfliktrådene, se teksttabell 15. Det er interessant å se om det er forskjeller mellom bydelene.

Teksttabell: 16⁴⁷⁶: HOLDNING TIL RETTSHJELPERE – BYDEL, prosent

Rettsjelper	Holdning	Sentrum Øst	Bydel Sør	Bydel Nord	Sentrum Vest
Juridiske Studenter	Ja	75.7	69.7	71.4	69.7
	Nei	24.3	30.3	28.6	30.3
Konflikt-Rådene	Ja	48.6	51.5	54.3	51.5
	Nei	51.4	48.5	47.7	48.5
Det Offentlige	Ja	45.9	42.4	71.4	42.4
	Nei	54.1	57.6	28.6	57.6
Advokater	Ja	70.3	78.8	74.3	84.8
	Nei	29.7	21.2	25.7	15.2

N=138

Vi ser at det er til dels store forskjeller i holdningene til de forskjellige rettshjelperne mellom bydelene. Det er flest som er positive til juridiske studenter i Sentrum Øst, men forskjellene er ikke veldig stor. Vi mener likevel at dette er en viktig observasjon. Hvis ressursvake har tillit til lavterskeltilbud er det ikke noe i veien for å bruke dem i større utstrekning enn i dag. Vi ser videre at det er beboerne i Sentrum Øst som er mest skeptisk til bruk av advokater som rettshjelper. I den andre enden av skalaen har vi Sentrum Vest som er mest positive til advokater som rettshjelper, og mindre positive til bruk av juridiske studenter. Det som skiller seg mest ut er holdningen til bruk av det offentlige som rettshjelper. Her er skillet på nesten 30 prosentpoeng. De som bor i Bydel Nord er mye mer positive til å bruke det offentlige som rettshjelper enn de andre i utvalget. Vi har prøvd å se på mulige sammenhenger til hvorfor dette er så markant. Det kan ha noe å gjøre med at befolkningen i Bydel Nord er eldre enn resten av utvalget. Videre kan det ha sammenheng med at de fleste i Bydel Nord er født i Norge. Det er også mulig at det er et økonomisk perspektiv inne i bildet. Innbyggerne i Bydel Nord har et mindre avhengighetsforhold til det offentlige fordi de har høyere inntekt enn innbyggerne i Bydel Sør og Sentrum Øst, og dermed er mer positivt innstilt. Innbyggerne i Bydel Nord har på den andre siden mindre økonomiske ressurser enn de som bor i Sentrum Vest. Innbyggerne i Sentrum Vest kan dermed ønske seg å bruke advokater i stedet for det offentlige, og er dermed mer negativt innstilt til det offentlige som rettshjelper. Det er likevel slik at det er vanskelig å si noe klart om hvorfor forskjellene er så store.

De konklusjonene vi trekker av bydelenes noe ulike holdninger, er at det er viktig med et differensiert tilbud for å avhjelpe det udekkede rettshjelpsbehovet i bydelene. Vi vil også hevde at advokater ikke der eneste alternativ for å avhjelpe rettshjelpsbehovet, hverken for ressurssterke eller ressursvake innbyggere.

⁴⁷⁶ For nærmere om hva ja og nei i denne tabellen betyr se punkt 7.3.5.

9.1.7 Oppsummering

Inntektsgrensene er i dag for lave, mange mennesker som burde blitt omfattet av loven faller utenfor på grunn av de lave inntektsgrensene. Dette skjer ofte fordi det nær sagt alltid foretas en økonomisk identifisering mellom de som bor sammen, uansett saksområde. Dette mener vi er uheldig, det ville i mange sammenhenger vært like naturlig med det motsatte utgangspunktet, at det som hovedregel ikke skjedde en økonomisk identifisering. Det er også uheldig at det ikke er en realistisk økning av inntektsgrensene dersom man bor sammene eller hvis man forsørger noen. Det koster faktisk mer å bo to sammen enn dersom man bor alene, dette ble det ikke tatt høyde for når inntektsgrensene ble fastsatt. Videre har inntektsgrensene de senere årene ikke blitt indeksregulert, slik som er vanlig for andre sosiale ytelser som det offentlige yter. Vi tenker her spesielt på den årlige økningen som foretas av folketrygdens grunnbeløp.

Det aller beste i forholdt til egenandel ville vært at den falt helt bort, slik det våren 2002 ble foreslått av flere partier på Stortinget. Vi ser likevel på muligheten for et mer rettferdig system for betaling av egenandel på ytelser etter rettshjelpsloven enn slik det er i dag. Nå er det veldig viktig å tjene under de fastsatte inntektsgrensene. De som tjener rett i overkant av disse grensene får ikke ytelser etter loven. Vi foreslår en trappetrinnsmodell der egenandelen man betaler for den mottatte rettshjelpen øker med inntekten. Spennet vi foreslår går fra 200.000 til 300.000 kroner. I vårt utvalg er det mange i denne gruppen som ville mottatt støtte dersom denne type trappetrinnsbetaling ville blitt innført.

Vi mener at man vil oppnå den største velferdsmessige gevinsten gjennom den offentlige rettshjelpsordningen ved å inkludere alle saklige områder i loven, og bare ha økonomiske skranker for hvem som kan få rettshjelp. Hvis det skal være saklige begrensninger i loven, mener vi at det mest forutsigbare for søkerne er at loven er negativ avgrenset. Vi har likevel sett på noen områder som vi mener at det er viktigere at det offentlige yter rettshjelp på enn andre.

De offentligrettslige sakene skiller seg ut ved at det er relativt mange som er av stor velferdsmessig betydning i gruppen. Dette gjelder særlig utlendingsrett i utvalget. Det er også mange sosial- og trygderettssaker som vil kunne innebære en stor velferdsmessig gevinst. I Generell 2001 er det mange informasjonsspørsmål i denne gruppen. Det er mulig at andelen saker av stor velferdsmessig betydning er noe misvisende i denne gruppen. I mange av disse sakene er det av stor velferdsmessig betydning å få vite om sine rettigheter, selv om vi har registrert det som et informasjonsspørsmål og dermed av liten velferdsmessig betydning. I Stortingsmeldingen om fri rettshjelp av 1999-2000 er det også tatt til orde for at offentligrettslige saker i større grad bør omfattes av loven. Vi, med mange andre, mener at den offentlige veiledningen ikke fungerer som den skal. Det er også vanskelig å ha tillit til en instans som både skal veilede og fatte vedtak i en og samme sak.

Vi fant også mange familierettslige saker som var av stor velferdsmessig betydning. Mange av disse er i dag dekket av loven. Mange av sakene var imidlertid saker i forhold til samboerskap, og disse er i dag ikke dekket av loven. Vi mener at samboerskap i mye større grad bør likestilles med ekteskap når det gjelder prioritering i rettshjelpsloven.

I Generell 2001 var det en del gjeldssaker av stor velferdsmessig betydning. Departementet mener i Stortingsmeldingen om fri rettshjelp at gjeldssaker bør være dekket av loven, dette slutter vi oss til.

For å få en offentlig rettshjelpsordning som best mulig avhjelper rettshjelpsbehovet i Generell 2001 mener vi at organiseringen av tilbudet må forandres radikalt. Dette gjelder særlig i forhold til hvilke rettshjelpere som skal yte den offentlige rettshjelpen.

Vi fant at en stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet kan avhjelpes ved å yte forholdsvis enkel rettshjelp. Også den store andelen offentligrettslige saker vil kunne avhjelpes med relativt lite rettshjelp. Dette mener vi peker i retning av å ha en såkalt førstelinjeordning i rettshjelpen. Dette innebærer at folk kan oppsøke et offentlig rettshjelpskontor eller servicekontor, og få rettshjelp der hvis de tjener under en viss grense. Et slikt kontor kan i stor grad benytte seg av for eksempel jusstudenter som rettshjelpere. Jusstudenter vil innebære et lavterskeltilbud til klientene, og det er en svært billig form for rettshjelp. Utvalget i Generell 2001 stiller seg svært positive til å benytte seg av jusstudenter som rettshjelpere. Det er selvfølgelig også nødvendig med advokater som rettshjelpere. Dette gjelder både for mer kompliserte saker, spesielt de som får fri sakførsel, men også som veiledere og ledere for studentrettshjelperne.

9.2 Reformforslag – Kvinne 2001

9.2.1 Innledning

Formelt sett eksisterer det et rettshjelpstilbud, både gjennom lov om fri rettshjelp og andre offentlige og private hjelpetiltak, som alle borgere i prinsippet kan benytte seg av. Systemet er imidlertid ikke alltid egnet til å skape resultatlikhet. Som Eskeland uttrykte, er ”rettshjelp i tradisjonell forstand et middel til å opprettholde eksisterende lagdelinger”⁴⁷⁷. Han sa også at ”...advokater, samfunnets profesjonelle rettshjelpere, først og fremst kan brukes av dem som *på forhånd har noe*, i form av muligheter for å forhandle eller påberope rettsgrunnlag. Den som ”bare er fattig” vil ha liten glede av advokatenes ekspertise. Det er i et slikt perspektiv vi må se spørsmålet om ”lik” adgang til rettshjelp for alle borgere”⁴⁷⁸. Sitatene er fra 1970-tallet. Etter dette har det skjedd en utvikling på rettshjelpsområdet i Norge, og lov om fri rettshjelp er kommet til for å sikre også ressursvake personers muligheter til nødvendig advokatbistand. Denne målsetningen er langt fra oppfylt hva gjelder den faktiske situasjonen for de relativt ressursvake innvandrerkvinnene vi har intervjuet. Det er beklagelig at Eskelands utsagn fremdeles er betegnende for dagens situasjon.

Vi har gjort oss mange erfaringer gjennom arbeidet med undersøkelsen og i møtet med hjelpetiltakene vi besøkte⁴⁷⁹. Her vil vi bruke disse erfaringene til å trekke opp noen viktige linjer for et offentlig alternativt hjelpetilbud som bedre kunne imøtekommet innvandrerkvinnenes behov for hjelp.

⁴⁷⁷ Se Rettshjelp og samfunnsstruktur, s. 15.

⁴⁷⁸ Eskeland og Finne, kapittel 1, del 3, punkt 2.3: Oppsummering. Betydningen av rettshjelpsbegrepets avgrensning.

⁴⁷⁹ Se punkt 6.6.2: Noen organisasjoners rettshjelpstilbud, og punkt 6.6.3: Noen offentlige rettshjelpstilbud.

Som vi har sett, står ikke innvandrerkvinnene i Oslo uten tilbud om hjelp. Foruten det offentlige tilbudet finnes det flere private aktører som tilbyr hjelp på ulike områder. De frivillige organisasjonene fungerer som et nødvendig supplement til de forskjellige offentlige instanser, og erfaringer fra blant annet Selvhjelpskontoret for innvandrere og flyktninger (SEIF) viser at det offentlige ofte henviser til folk fra disse gruppene til SEIF. Til tross for at tiltakene sliter mer eller mindre med begrensede ressurser, gjør de en imponerende innsats, mye på frivillig basis, og er en svært viktig del av hjelpetilbudet til innvandrerkvinnene i Oslo. Myndighetene kan ikke bruke dette som en sovepute og la hjelpetilbudet til ressursvake grupper være overlatt til frivillige og ideelle organisasjoners arbeid og innsats.

Det er vanskelig å utforme et system som er tilpasset alle. Som vi nevnte i punkt 6.7, er det mange forskjellige barrierer som må overvinnes før hjelp blir søkt, disse er gjerne subjektive og varierer fra person til person. I forhold til dagens tilbud er det imidlertid, etter vår mening, likevel rom for forbedringer, og vi oppfordrer til nytenkning.

9.2.2 Forbedrede informasjonskanaler

Vi har sett at det er et gjennomgående problem at innvandrerkvinnene har lite kunnskaper både om sin rettsstilling, og om hvordan de kan gå fram hvis de skulle trenge hjelp. Viktigheten av å nå ut til kvinnene med informasjon på et tidlig tidspunkt ble presisert av flere av hjelpetiltakene vi besøkte. Informasjonsunderskuddet kan gjøres mindre ved at kvinnene blir opplyst om de ovennevnte forhold på et tidlig stadium etter å ha kommet til Norge. Dette vil være en viktig del av integreringsarbeidet.

En mulig måte å gjøre dette på er å legge inn en form for rettighetslære i undervisningen på norskopplæringssettene. Undervisningen bør legges opp på en slik måte at kvinnene både får generell informasjon om hva det norske velferdssystemet skal sikre, og samtidig bli mer bevisstgjort om at også de kan gjøre rett gjeldende etter dette. Det var JURKs inntrykk at enkelte innvandrerkvinner ikke følte at de norske lovene gjaldt for dem. Som eksempel nevnte de at enkelte kvinner følte at de ikke kunne protestere mot tvangsekteskap, selv om norske lover forbyr dette. Slike forhold kan, i hvert fall til en viss grad, avhjelpest ved mer informasjon. I tillegg burde kvinnene få informasjon om hvor de kan henvende seg for å få hjelp til problemer som dukker opp.

En strategi, som den ovennevnte, ville riktignok ikke være mye til hjelp for alle kvinnene som av forskjellige grunner ikke har anledning til å gå på norskopplæringskurs. På den annen side er det en mulighet for at kvinnene, som faktisk har anledning til å delta på skolene, kan bringe videre sine nye kunnskaper og erfaringer til andre kvinner i sine lokalmiljø som ikke selv kan gå på kurs. For øvrig gir tidligere rettssosiologiske undersøkelser uttrykk for at informasjon lettest tas opp dersom den blir gitt av nærstående. I den chilenske rettshjelpsundersøkelsen til Lund ble nettopp et slikt system praktisert med stort hell⁴⁸⁰. Kvinnene som deltok på forskjellige kurs hos RIDEM fikk tittelen "promotoras" (markedsførere for RIDEM) ved kursets slutt, og det var forventet av dem at de så skulle fungere som "barfot-jurister" på sine hjemsteder. Tituleringen førte ofte til at kvinnes selvtillit ble styrket, samtidig som andre kvinner fikk dra nytte av deres lærdom.

⁴⁸⁰ Se Lund punkt 4.4: Litt om hvordan RIDEM arbeider.

En annen mulig vei å gå for bedre å få fram informasjonen til kvinnene er å føre en politikk som, mer enn i dag, legger opp til at innvandrere må delta på norskkurs. Eksempelvis kunne det knyttes enkelte krav om norskkunnskaper for å kunne få enten bosettingstillatelse i Norge eller norsk statsborgerskap. Dette kunne vært et effektivt virkemiddel for å lette integreringen, spesielt for innvandrerkvinner. Gjennom slik undervisning kunne de også få mer informasjon om rettigheter i rettssystemet. Vi mener at dette ikke ville være en negativ formynderisk politikk ovenfor disse kvinnene, snarere ser vi dette som et viktig ledd for å hjelpe dem til i større grad å ta vare på seg selv i det norske samfunnet.

I Stortingsmelding nr. 17 ble det uttrykt en positiv holdning til obligatorisk deltagelse i norskopplæring for innvandrere og flyktninger⁴⁸¹. Stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen fremsatte våren 2002 et lovforslag om at innvandrere måtte avlegge samfunnskunnskapstest før norsk statsborgerskap kunne innvilges, for å sikre integrering av innvandrere i det norske samfunn⁴⁸². Forslaget var oppe til behandling i Stortinget i april 2002, men ble ikke bifalt. Flertallets begrunnelse for å avvise forslaget var at Kommunal- og regionaldepartementet nå holder på med å utrede forslag til ny statsborgerskapslov, der det utredes muligheter til å knytte vilkår om norskkunnskaper til norsk statsborgerskap. Flertallet fant det derfor mest fornuftig å avvende med å ta stilling til forslagene. Dette vil sannsynligvis skje i neste stortings sesjon (2002 – 2003). Videre har Regjeringen også nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap for innvandrere, og hvorvidt det skal innføres en plikt til å delta i opplæring⁴⁸³. Når dette nå skal utredes håper vi myndighetene vil se behovet for en form for obligatorisk opplæring i norsk, samfunnskunnskap og rettighetslære for innvandrere.

Helsestasjoner og legekontorer er steder som småbarnsmødre, også fra innvandrer miljøer, oppsøker. Også andre grupper i befolkningen har i større eller mindre grad kontakt med legekontorer. Det kunne vært hensiktsmessig om det fantes mye ulik informasjonsmateriell slike steder, og at det i tillegg oppfordres til at leger og helsesøstre oftere informerer pasienten om mulighet for bruk av rettshjelpstilbud dersom han/hun oppfatter at pasienten også har et juridisk problem. Et slikt samarbeid ble praktisert i forbindelse med RIDEMs arbeid, og Lund viser til at dette var en meget vellykket ordning⁴⁸⁴.

9.2.3 Offentlige informasjons/veiledningskontorer

Vi ser altså klart behov for et mer helhetlig, offentlig hjelpetilbud til innvandrerkvinnene. Tilbudet må være noe mer enn de regulære avventende offentlige rettshjelpstilbudene som allerede eksisterer, da erfaringer, blant annet fra undersøkelsen, har vist at disse i svært liten grad

⁴⁸¹ Se Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge, punkt 7.3.4: Nærmere vurdering av norskopplæring med samfunnskunnskap: "Omsynet til at norskkunnskapar er ein føresetnad for å ta del i arbeids- og samfunnsliv, er eit overordna omsyn etter Regjeringa si mening. Regjeringa vil derfor foreslå at det både blir innført ein individuell rett til norskopplæring og at deltaking i norskopplæringa blir obligatorisk. I samband med det må ein ta stilling til om ein vil nytte sanksjonar overfor dei som ikkje deltek i norskopplæring, eller ikkje dokumenterer norskkunnskapar, og kva for sanksjonar ein kan nytte. Høve til fritak må og vurderast".

⁴⁸² Innst. S. nr. 130, jf. Dokument nr. 8:58.

⁴⁸³ Arbeidsgruppen er ledet av Utdannings- og forskningsdepartementet og har deltakere fra Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeidsgruppen er forankret i en styringsgruppe med statssekretærer fra de samme departementene. Arbeidsgruppen skal levere sin innstilling 15. juni 2002.

⁴⁸⁴ Se Lund punkt 4.8: RIDEMS funksjon og rolle i det chilenske rettshjelps bildet.

blir oppsøkt av innvandrerkvinner. Tidligere erfaringer fra Juss-Buss, fra 1970- tallet og fram til i dag, viser at oppsøkende virksomhet er av avgjørende betydning for å nå fram til ressursvake, ofte lite utadvendte grupper. På denne måten kom Juss-Buss i kontakt med problemene til blant annet herbergister, sigøynere og innsatte i fengsler⁴⁸⁵. Slik oppsøkende virksomhet er imidlertid svært kostbart, og blir dermed nærmest illusorisk. Mer realistisk er det å prøve å utarbeide gode avventende tilbud som søker å fjerne avsilingsmekanismer som nå holder potensielle brukere borte fra hjelpeapparatet⁴⁸⁶. I det følgende vil vi gi en beskrivelse av hva vi mener bør være sentrale prinsipper i et alternativt offentlig hjelpetilbud.

Vi har understreket viktigheten av et mer **helhetlig tilbud** til kvinnene. I den grad vi har erfaringer med innvandrerkvinner fra Juss-Buss, ser vi at disse lett blir kasteballer i systemet på leting etter den rette instans som kan gi den nødvendige hjelpen. Flere av tiltakene vi snakket med møtte ofte innvandrerkvinner med store språkproblemer, videre måtte flere av kvinnene i utvalget vårt ha tolk for å kunne kommunisere med oss. Slike problemer med det norske språket kan gjøre at det er vanskelig og tidkrevende for dem å bli forstått. Det kan også føles svært ubehagelig å stadig måtte ta opp problemene sine nye mennesker. Å bli henvist videre kan derfor føre til at man heller lar problemene sine ligge enn å forsøke å finne fram til rette instans. Ideelt sett bør det organiseres ett sted som kvinnene kan oppsøke når problemer oppstår. Der bør det tilbys hjelp til forskjellige aspekter ved problemene. Dette vil gjøre det enkelt for kvinnene å orientere seg i systemet.

Vi har presisert at det ikke vil være tilstrekkelig med tilbud som kun søker å avhjelpe de juridiske aspektene i kvinnenens problemer. De ikke-juridiske problemene vil bli definert bort av rettshjelperen, og den hjelpen som ytes kan ofte bare avhjelpe en liten del av den vanskelige situasjonen. Rettshjelpssystemet baserer seg ikke på en helhetstenkning, men konsentrerer seg utelukkende om problemer definert innenfor en snever juridisk ramme. Etter vår mening trenger ressursvake grupper, som utvalget i Kvinne 2001, å bli møtt med et tilbud som er bredere enn den tradisjonelle rettshjelpen. Ordningen bør være slik at det blir brukernes egen vurdering av problemenes viktighet som er bestemmende for om de vil henvende seg der med problemene sine. Det er viktig at ordningen blir **vidtfavnende**, slik at en potensiell bruker ikke hindres fra å søke hjelp der fordi hun antar at problemet faller utenfor ordningens område. Gjennom denne undersøkelsen har vi sett at det ville være vanskelig for kvinnene å selv skille ut de juridiske bestanddelene av problemene, dersom ordningen kun var ment å avhjelpe disse aspektene⁴⁸⁷. Hvis ordningen fremstår som kun et juridisk rådgivningssted, vil dette sile ut mange som kunne ha dratt nytte den. Ordningen må fremstå som åpen for brukerne uavhengig av om de oppfatter problemet sitt som juridisk eller ikke. Hovedsaken må være at problemet oppfattes som viktig for brukeren. Det ville være naturlig at den omfattende bistand til de dagligdagse problemene som folk kan slite med, det være seg problemer knyttet til familie, bolig, arbeid, helse og økonomi. Dette er i tråd med de retningslinjer som settes for et førstelinjepsipp i Stortingsmelding nr. 16⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Se Rettshjelp og samfunnsstruktur og Ullersmoundersøkelsen.

⁴⁸⁶ Se punkt 6.7: Avsilingsmekanismer.

⁴⁸⁷ Se punkt 6.1.3: Andre ikke-rettslige problemer.

⁴⁸⁸ Stortingsmelding nr 16 punkt 6.2.2.2 : 1. og 2. linje i rettshjelpen.

Tidligere er det fremsatt forslag om organisering av hjelp via et **første- og andrelinjesystem**⁴⁸⁹. Hovedlinjene i dette systemet er at det fra førstelinjen kan gis informasjon og rådgivning i enkle saker, eller eventuelt henvisning til andrelinjen, der det er behov for ytterligere ekspertise. Innbefattet i andrelinjen vil være mer spesialisert fagpersonale som advokater, leger, psykologer, familierådgivere etc. En mulig løsning er å utforme en ordning som en førstelinje for problemløsningen. En slik modell vil etter vår mening være svært hensiktsmessig. Et førstelinjekontor må være et lavterskeltilbud, slik at flest mulig kan benytte seg av det. Nærhet til og tilgjengelighet er viktige stikkord i denne sammenheng. Brukerkontoret på Grünerløkka/Sofienberg lå på gateplan, og det var lett for folk å stikke inneom.

Vi ser det som svært viktig at veiledningen som blir gitt er utfyllende og vidtgående. Ofte vil en person som ønsker å søke om en ytelse ikke være klar over hvilke momenter i sakens fakta som er relevante å trekke fram i en søknad. Forvaltningsavgjørelser treffes på bakgrunn av opplysninger som er gitt i søknaden, og det kan derfor være av avgjørende betydning at søkeren har blitt informert om hvilke opplysninger som er av relevans for saken. Dette hensyn er også vektlagt i stortingsmeldingen⁴⁹⁰.

Vi har sett at det offentlig allerede har tatt initiativ til forenkling av offentlige tjenester og forvaltningen generelt. Blant annet har det blitt opprettet offentlige servicekontorer i mange kommuner. Disse gis det også statlig støtte til, og det oppfordres til etablering av flere slike kontorer. Tanken er disse skal være kontorer i tråd med førstelinjeprinsippet, og formålet er å bedre forholdet mellom forvaltningen på forskjellige plan og forvaltningens brukere. Kontoret skal kunne ta imot saker på mange felter på tvers av etatsgrenser og forvaltningsnivåer, og skal fungere som en port inn til forvaltningen for brukerne. Tjenestene gis på forskjellige nivåer: resepsjon, opplysningstjeneste, individuell informasjonstjeneste, forberedende saksbehandling, regelstyrt saksbehandling og skjønnsmessig myndighetsutøvelse. Saksbehandlerne skal være generalister som på et bredt saksområde gis myndighet til å både gi informasjon og behandle saker.

Vi imøteser denne utviklingen. Vi mener imidlertid at ordningen, slik den er foreslått, har en utpreget svakhet. De ansatte på slike servicekontorer skal fungere både som veiledere, og ha myndighet til å fatte avgjørelser. Dette betyr en videreføring av dagens situasjon hvor problemet med forvaltningens tohodete funksjon står sentralt. Vi mener at det fremdeles er et stort behov for en ordning der veilederne ikke har beslutningsmyndighet. I en arbeidsrapport om ordningen med offentlige servicekontorer blir flere forvaltningsjuridiske problemer påpekt, det være seg spørsmål rundt blant annet saksbehandlerens taushetsplikt og brukernes personvern når flere instanser slås sammen⁴⁹¹. Ved en ordning der det skilles mellom veiledningskompetanse og beslutningskompetanse tror vi også at de forvaltningsjuridiske problemene som det vises til over vil bli nedtonet.

Det bør skapes et system som fungerer på en slik måte at kvinnene ikke blir avhengige av andres hjelp hver gang et nytt problem oppstår, men etter hvert blir i stand til å klare seg bedre og

⁴⁸⁹ Se Johnsen, kapittel 9 del VII: Rettssentre – en ny rettshjelpmodell, og Stortingsmelding nr 16 punkt 6.2.2.2: 1. og 2. linje i rettshjelpen.

⁴⁹⁰ Se Stortingsmelding (1999 – 2000) punkt 6.1.2.

⁴⁹¹ Se Rapport fra arbeidsgruppe for Offentlige servicekontorer (OSK) – Ett sted, ett telefonnummer - (2000), kapittel 9: Juridiske problemstillinger.

bedre på egen hånd. **Hjelp til selvhjelp** må stå i sentrum. Dette var et svært viktig prinsipp i virksomheten til flere av de hjelpetiltakene vi snakket med.

Videre er det av vesentlig betydning at kvinnene får **tillit** til tilbudet. Resultatene fra Kvinne 2001 viser at det store flertall av sakene var av offentligrettslig karakter. Mange av sakene var underlagt offentlig veiledningsplikt ved de forskjellige offentlige kontorene. Ofte kan det være slik at klientene ikke stoler på at det offentlige er i stand til å ivareta deres rettigheter. I dag er det slik i den offentlige forvaltning at en og samme instans har som oppgave å veilede i en sak, for så å ha beslutningsmyndighet i saken. Også i en eventuell klagesak skal den samme instansen veilede. Det sier seg selv at en slik "tohodet funksjon" hos forvaltningen vanskeliggjør et godt tillitsforhold mellom brukerne og de ansatte, noe som er uheldig. Lund gir en treffende beskrivelse av dette siste problemet når hun uttrykker det som problematisk at "Statens rikdommer er et felleseie som forvaltes av enkeltmennesker. Forvalterne skal både verne om sine ressurser og sørge for at de som har krav på midler får disse. Vi snakker om forvaltningens splittede lojalitet"⁴⁹².

Vi ser derfor behov for et **offentlig, men uavhengig kontor**, i den grad dette lar seg gjøre. Vesentlig i denne sammenheng er således at virksomheten kun konsentreres rundt informasjon og veiledning, og at avgjørelsene i sakene treffes av andre instanser. Blant annet prøveprosjektet med Brukerkontoret i bydel 5 i Oslo, er organisert på denne måten. De ansatte på kontoret ga uttrykk for at denne organisasjonsformen var godt egnet for å skape et tillitsforhold mellom bruker og veileder.

For at et slikt tilbud skal kunne fungere etter sin hensikt er det videre av avgjørende betydning at vedkommende som møter innvandrerkvinnene har tid nok til å få klarhet i hva kvinnene egentlig ønsker hjelp til. Hverdagen på de offentlige kontorene kan være preget av tidspress og ressursmangel. Disse forhold gjør det vanskelig å yte den hjelp de skal gi. Det er viktig at kvinnene blir tatt imot på en slik måte at de føler at de **blir sett og hørt**. En medarbeider på et uavhengig kontor uten beslutningsmyndighet har kanskje en sterkere motivasjon til å ta seg tid til klienten og å tale klientes sak på en bedre måte.

Et problem som vanskeliggjør situasjonen er at kvinnene ofte har svake eller manglende norskkunnskaper. Det vil nok være noe kostbart å engasjere diverse tolker på heltid for å avhjelpe dette problemet. Erfaringer fra andre tiltak, derunder SEIF, viser imidlertid at mye kan gjøres for å avhjelpe språkproblemene dersom man tar tiden til hjelp og viser litt velvilje og forståelse. Ofte har også kvinnene venner eller bekjente som de kan ta med seg, hvis de vet at de vil kunne få hjelp på tiltaket. Ettersom kvinnene begynner å få taket på sin egen situasjon, kunne det være aktuelt å gjøre bruk av tidligere brukere som tolker. Dette er tilfellet for blant annet noen av de tidligere brukerne av SEIF.

Vi tar ikke konkret stilling til hvem som skulle ha bemannet et slikt kontor og gitt den nødvendige bistand. Vi vil imidlertid bemerke at det store flertallet av kvinnene i undersøkelsen var positive til å bli hjulpet av både jusstudenter under ledelse av advokat, det offentlige og konfliktrådet. MiRA var blant dem som presiserte viktigheten av å ansette også personer med minoritetsbakgrunn. Dette kan ha flere fordeler, blant annet kan det bidra til å øke tilliten til

⁴⁹² Se Lund punkt 3.2: Litt om rettshjelpsbehovet.

kontoret fordi brukere føler at de snakker med noen som kanskje bedre enn nordmenn kan forstå hva problemene dreier seg om.

Kvinnene i vårt utvalg hadde en økonomi som ikke gir rom for store utgifter til hjelp. En forutsetning for at innvandrerkvinnene skal kunne ta i bruk tilbudet er at det **ikke er kostbart** å benytte seg av.

I drøftelsen over har vi tatt utgangspunkt i innvandrerkvinnenes spesielle behov når vi har gjort rede for komponentene som vi mener bør inngå i et helhetlig hjelpetiltak. I Stortingsmelding nr. 25 gis det uttrykk for at det ikke er ønskelig med en utvikling som favoriserer enkelte ressursvake grupper⁴⁹³. Dette er begrunnet med at det kan føre til en urimelig forskjellsbehandling, da det er mange spesielle grupper som har særlige behov. Forståelig nok vil det være svært vanskelig, og prinsipielt betenkelig, å skille ut en eller flere grupper som viktigere enn andre. Vi mener imidlertid at det vi har sagt har en viss overføringsverdi til andre svakerestilte grupper som står overfor mye av de samme problemene som kvinnene i utvalget vårt. Et slikt tiltak vil være til stor hjelp for andre grupper som har problemer med å orientere seg i jungelen av offentlige kontorer og ordninger. Vi vet blant annet av erfaring fra klientmassen på Juss-Buss at de fleste av disse ville ha stor nytte av eksistensen av et tilsvarende sted å henvende seg til. Dette gjelder ikke bare for de minst ressurssterke, men også for det mer normale lag av befolkningen. Etter vår oppfatning, vil et tilbud basert på ovennevnte momenter i det lange løp være både ressursbesparende og ressursoppbyggende for samfunnet og brukerne.

Forbedringer av rettshjelpslovens system er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ha den virkning den er ment å ha på svakerestilte gruppers situasjon. Det tilbudet loven er i dag, og de mulige forbedringer som kan gjøres, vil være illusoriske dersom ikke befolkningen har kunnskap om rettighetene i loven. I kapittel 9 så vi at det i utvalget eksisterte et svært lavt kunnskapsnivå om loven. Også tidligere undersøkelser har vist at det har vært lite kjennskap til fri rettshjelp i innvandrer miljøer⁴⁹⁴.

De ansvarlige myndigheter har, etter vår mening, ikke gjort store praktiske forsøk på å gjennomføre lovens intensjoner og å kommunisere det aktuelle lovstoffet til de aktuelle gruppene i samfunnet. Vi mener det er behov for en kraftig innsats på dette område.

Det foreligger som nevnt en informasjonsbrosjyre med kort informasjon om rettshjelpssystemet. Denne er imidlertid bare trykket på norsk, og kun lagt ut hos fylkesmenn og advokater. Etter samtale med departementet har vi fått inntrykk av at det ikke er planer om å oversette brosjyren til flere språk. I tillegg foreligger det en del informasjon på Justisdepartementets nettsider, dette er imidlertid bare på norsk. Informasjon på internett er sannsynligvis ikke en god måte å nå ut til svakerestilte grupper på, da denne gruppen ofte ikke har tilgang til slike tjenester i stor nok grad.

Vi mener det er mange informasjonskanaler som kan benyttes for å spre kunnskap om loven. For det første bør informasjon foreligge på flere språk, i hvert fall på engelsk, og også andre store minoritetsgrupper sine språk. Videre bør brosjyrer, plakater, og eventuelt andre informasjonsskriv legges ut flere steder enn i dag. Vi er av den oppfatning at når man først har funnet fram til en advokat eller fylkesmannen vedrørende et spørsmål som kanskje kan gi

⁴⁹³ Se Stortingsmelding nr. 25 kapittel 9: Særskilte rettshjelpstilbud til enkeltgrupper.

⁴⁹⁴ Se rapport fra innvandrergruppa på Juss-Buss (1988) punkt 3.1: Fellesstatistikk.

grunnlag for fri rettshjelp, er det kanskje ikke lenger like viktig å bli informert om ordningen gjennom en enkel og kortfattet brosjyre. Informasjonen må ut på et tidligere tidspunkt, det må være et mål å nå ut til også de som ikke kjenner til at advokater og fylkesmenn er rette instans å henvende seg til for å spørre om hjelp. Informasjon om ordningen må ligge på steder der de svakerestilte grupper er å finne, som sosial- og trygdekontorer, A-etats lokaler, på voksenopplæringssentere, private rettshjelpsorganisasjoner, eventuell mer informasjon på tv og radio, oppslag og brosjyrer på offentlige biblioteker, informasjon på offentlige servicekontorer etc.

ETTERORD

Etter at rapporten var ferdigskrevet har det skjedd visse endringer i lov om fri rettshjelp. Justisdepartementet framla for Stortinget våren 2002 et forslag om enkelte endringer i ordningen med egenandeler⁴⁹⁵. Det ble blant annet foreslått at det i saker utenfor rettergang bare skal betales en fast egenandel, og ikke samtidig en tilleggsandel som i dag. Dette innebar at tilleggsandeler bare skulle betales i fri sakførselssaker, og at det skulle settes et tak på hvor stor andelen skulle være. Per 1. august 2002 er ordningen slik at tilleggsandelen er 25 prosent av de totale rettshjelpskostnadene, og det er dermed svært vanskelig å forutsi størrelsen på tilleggsandelen og den kan i mange tilfeller bli urimelig stor.

Da Stortinget behandlet lovforslaget, tok overraskende nok et flertall av representantene til orde for å fjerne hele egenandelsordningen⁴⁹⁶. Regjeringen ble bedt om å iverksette de nødvendige lovendringene innen 1. januar 2003. Etter vår mening er dette en positiv endring. Store og uforutsigbare egenandeler har for mange vært problematisk å betale, og det offentlige har brukt store ressurser på å inndrive egenandelskrav i mange tilfeller overfor folk uten stor betalingssevne. Det vil derfor i stor grad forenkle rettshjelpssystemet og gjøre det lettere å for de økonomisk ressursvake å motta rettshjelpstelsler fra det offentlige.

En fjerning av egenandelssystemet vil imidlertid ikke være det mest virksomme grepet for å avhjelpe det udekkede rettshjelpsbehovet. Gjennom arbeidet med rapporten har vi sett at begrensningene i saksområder er et mye større hinder for folks tilgang til rettshjelpstilbudet. Vi ser med betenkelighet på at det ikke er foreslått endringer på dette punktet. Vi er redd bortfallet av egenandeler ikke vil få den ønskede effekt reelt sett. Rettshjelp 2001 stiller seg ikke negative til en viss form for egenandel. Det er, som kjent, vanlig med egenandeler for de fleste velferdstjenester. Dersom en rettferdig egenandelsordning kan gjøre at det økonomisk sett blir rom for utvidelser også med hensyn til saksområder, vil dette være den heldigste løsningen. I punkt 7.1.5 har vi gjort rede for et trappetrinnsystem med egenandeler, som i korte trekk går ut på at størrelsen på egenandelen bestemmes av brukerens økonomi, og som øker gradvis inntekt og formue øker. Et slikt system vil ivareta hensynet til prevensjon og bidra til finansiering av tilbudet, men det vil samtidig i større grad ta hensyn til folks ulike økonomiske situasjon. Det er mer rettferdig overfor brukerne og vil sannsynligvis også føre til at de fleste evner å betale egenandelskravet.

Vi har også sett at Stortinget har vedtatt å heve inntektsgrensen til 230.000 kroner. Dette er også en endring vi imøteser med glede. Det er stort behov for indeksregulering av inntektsgrensene og hevingen nå er ett skritt på veien. Vi mener imidlertid at det ikke er en tilstrekkelig heving, se mer om dette i punkt 7.1.4 og 8.2.2.

Vi håper at undersøkelsene og denne rapporten kan bli et viktig bidrag i den pågående debatten om, og reformarbeidet med det offentliges rettshjelpstilbud og andre hjelpetilbud generelt, og også i forhold til minoritetsgrupper som innvandrerkvinner. Vi har gjort vårt beste for å følge Justiskomiteen sin oppfordring fra mars 2000 om nyere forskning om rettshjelpsbehovet i Norge, og vi håper at Stortinget og andre vil bruke rapporten aktivt i sitt videre arbeid med

⁴⁹⁵ Ot.prp. nr. 37 (2001-2002).

⁴⁹⁶ Besl. O.nr.68 (2001-2002).

rettshjelpsloven. Vi håper også at Justisministeren og Justidepartementet vil bruke rapporten i sitt videre arbeid med utforming av ordningen med fri rettshjelp.

LITTERATURLISTE

Utfyllende informasjon

Betegnelse i rapporten

Bøker og rapporter:

- | | |
|---|---|
| <p>Antonsen, Asbjørg H., Oddbjørg Bakli og Marianne Kvalvåg
I. <i>Evaluering av ordningen med fri rettshjelp</i>, Rapport 1998: 12 fra Statskonsult – direktoratet for forvaltningsutvikling. – Prosjektnr. 22 312</p> | <p>Statskonsultrapporten</p> |
| <p>Bakkehaug, Knut, Sissel Finstad, Hege Marie Hauge og Birger Sanden (1988). <i>Informasjonsbehov blant flyktninger og innvandrere: En undersøkelse i tilknytning til innføringen av den nye tilskuddsordningen for kommuner med flyktningmottak</i>. Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 48. – ISSN 0800-6822</p> | <p>Informasjonsbehov blant flyktninger og innvandrere</p> |
| <p>Bjertnæs, Marte Kristine (2000): <i>Innvandring og innvandrere 2000</i>. Statistisk sentralbyrå. – ISBN 82-537-4775-6</p> | <p>Innvandring og innvandrere</p> |
| <p>Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1992): <i>Forvaltningsrett</i> – 6. utg. – 391 s. flg. - Tano Aschehoug, 1997. – ISBN 82-518-3522-4</p> | <p>Forvaltningsrett</p> |
| <p>Eidesen, Arild, Ståle Eskeland, og Thomas Mathiesen (red.) (1975): <i>Retts hjelp og samfunnsstruktur</i>. Pax forlag AS. – ISBN 82-530-0688-8</p> | <p>Retts hjelp og samfunnsstruktur</p> |
| <p>Eskeland, Ståle og Just Finne (1973): <i>Retts hjelp</i>. Pax forlag AS. – ISBN 82-530-0529-6</p> | <p>Eskeland og Finne</p> |
| <p><i>Ett sted, ett telefonnummer: En plattform for etablering for offentlige servicekontorer</i>. Rapport fra arbeidsgruppe for Offentlige servicekontorer (2000) URL:
http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/rappporter/002001-220007/index-dok000-b-n-a.html</p> | <p>Ett sted, ett telefonnummer</p> |
| <p>Gautun, Heidi (1997): <i>Hjelp til rett?: En evaluering av ordningen med fri rettshjelp</i>. – Forskningsstiftelsen Fafo. – ISBN 82-7422-183-4</p> | <p>Fafo-rapporten</p> |
| <p>Grønn, Henriette og Rolf Thoresen og Marius Throndsen (1995): <i>Retts senter – 95 – En alternativ rettshjelpsordning</i>. Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 68. – ISSN 0803-6616</p> | <p>Retts senter '95</p> |
| <p>Haugen, Merethe S. og Elisabeth Vigerust (1992). <i>Det udekkede behov for rettshjelp – et uløst problem: Rapport fra en undersøkelse i Oslo og Akershus i 1991</i>: Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 59 og nr. 59 b. – ISSN 0803-6616</p> | <p>Haugen og Vigerust</p> |
| <p>Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) (1996). <i>Kvalitative metoder i samfunnsforskning</i>. – 2. utg, 2. oppl. - Oslo: Universitetsforlaget, 1998. – 73 s. flg.– ISBN - 82-00-22535-6</p> | <p>Kvalitative metoder i samfunnsforskning</p> |

- Johannessen, Roy-Arne (2001): *Retts hjelp i landlige strøk*. Det juridiske fakultet, UiT, Stensilserie nr. 53, 2002 Tromsø 1999
- Johnsen, Jon T. (1978 – 1981): *Retts hjelp i utkantstrøk*. Delrapport I - IV. Andre publikasjoner fra Juss-Buss. Stensil, Institutt for rettssosiologi Johnsen I-IV
- Johnsen, Jon T. (1987). *Retten til juridisk bistand: En rettspolitisk studie* – TANO AS – ISBN 82-518-2242-4 Johnsen
- Johnsen, Jon T. (1980): *Behovet for offentlige retts hjelpskontorer*. Delrapport V. Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 6 Johnsen V
- Jon T. Johnsen (1997): *Samisk retts hjelp. En analyse av Retts hjelpskontoret i Indre Finnmark* -Tano Aschehoug – ISBN 82-518-3638-7 Johnsen 1997
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2001): *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, Retts sikkerhet, Tvang*. – 2. utg. – Gyldendal Norsk Forlag AS. – ISBN 82-415-1147-6 Velferdsrett
- Lid, Børre (1981): *Fangers retts hjelps behov*. Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 15 Ullersmoundersøkelsen
- Lund, Gina (1989). *RIDEM – Et chilensk retts hjelps prosjekt*. Institutt for rettssosiologi. Upublisert materiale. Lund
- Mathiesen, Thomas (1984): *Retten i samfunnet*. – 3. utg. Pax forlag AS, 1997. – ISBN 82-530-1904-1 Mathiesen
- Roli, Bente Oftedal og Ingvild Mestad (1984): *Erfaringer med retts hjelp for innvandrere*. Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 24. Erfaring med retts hjelp for innvandrere
- Statistisk årbok for Oslo 2000*. Oslo kommune, byrådsavdeling for finans, statistisk kontor (2000) Statistisk årbok for Oslo
- Lover, forskrifter og rundskriv:**
- Lov om vergemål for umyndige av 22. april 1927 nr. 3 Vergemålsloven
- Lov om norsk riksborgarrett av 8. desember 1950 nr. 3 Statsborgerskapsloven
- Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 Forvaltningsloven
- Lov om fri retts hjelp av 13. juni 1980 nr. 35 Retts hjelpsloven
- Lov om megling i konfliktråd av 15. mars 1991 nr. 3 Lov om konfliktråd
- Lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81 Sosialtjenesteloven
- Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner av 17. juli 1992 nr 99 Gjeldsordningsloven

Forskrift til lov om fri rettshjelp av 22. oktober 1996 nr. 1001	Forskrift til lov om fri rettshjelp
Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19	Folketrygdloven
Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker av 18. september 2001 nr. 1088	Stykkprisforskriften
Det kongelige Justis- og politidepartement sitt rundskriv G-73/96 om fri rettshjelp	Rundskriv G-73/96
Det kongelige Sosial- og helsedepartement sitt rundskriv I-13/2001: Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 5-1 tredje ledd	Rundskriv I-13/2001
Det kongelige Sosial- og helsedepartement sitt rundskriv I-34/2001: Sosialtjenesteloven kapittel 5	Rundskriv I-34/2001

Offentlige dokumenter

Innstilling Odelsting nr 72 (1979-80)	Innst. O nr. 72
Stortingsmelding nr. 16 (1989-90) Om offentlig rettshjelp	Stortingsmelding nr. 16
Stortingsmelding nr. 25 (1999-2000) Om offentlig rettshjelp	Stortingsmelding nr 25
Innst.S.nr.181 (1999 - 2000) Innstilling fra justiskomiteen om fri rettshjelp	Innst. S nr. 181
Innst.S.nr.130 (2001/2002) Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen om krav til troskapsløfte og språk- og samfunnskunnskapstest før norsk statsborgerskap innvilges, for å sikre integrering av innvandrere i det norske samfunn	Innst.S nr. 130
Odelstingsproposisjon nr. 37 (2001- 2002) Om lov om endringer i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp	Ot.prp nr. 37
Dokument 8:58 (2001-2002): Forslag fra stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen	Dokument 8:58

VEDLEGG
RETTSHJELP 2001