Århus Retshjælp
1935 - 2010

Redigeret af
STEEN ELKJÆR JØRGENSEN
SØREN KJEMS
BETTINA LEMANN KRISTIANSEN
DORTE Æ. KRISTIANSEN
BIRTHE RISINGE
HEIDI TOFT SIMONSEN
JENS VEDSTED-HANSEN

ÅRHUS RETSHJÆLP 2010

ÅRHUS RETSHJÆLP
1935 – 2010
Udgivet i anledning af
retshjælpens 75-års jubilæum

Produktion:
Scandinavian Book, Århus
ISBN 978-87-994059-0-9
Bagsidefotografi: Fotograf Kim Døssing

Forord

Af Århus Retshjælps forhandlingsprotokol fra 1935 fremgår følgende:

”Aar 1935 den 5. September Kl. 4 Eftm. afholdtes paa Landretssagfører Kier's kontor i Aarhus Møde af følgende: Professor Christen Møller, der repræsenterede Studenterforeningens Retshjælpsfraktion, Overretssagfører Wilde, der mødte for Juridisk Forening i Aarhus og Landretssagfører Kier repræsenterende Aarhus Sagførerforening.

Anledningen til Mødet var, at man paatænkte her i Aarhus at lave en Retshjælp for ubemidlede. Til det Øjemed var der i Foraaret paa et bredere Grundlag afholdt et Møde, hvor der formuleredes en Skrivelse til Aarhus Byraad med Anmodning om at yde Hjælp og Støtte til det ovennævnte Øjemed.

Fra Byraadet forelaa nu en Skrivelse, indeholdende Tilsagn om at stille Lokaler til Raadighed paa Tinghuset, om Hjælp til et Bibliotek m.v., samt om et mindre Tilskud til Driften.”

75-års jubilæet bliver markeret med reception og en efterfølgende sammenkomst for nuværende og tidligere rådgivere. Som en markering af jubilæet besluttede retshjælpens styrelse desuden, at der skulle udgives et skrift. Dette jubilæumsskrift indeholder en række bidrag fra personer, der er eller har været tilknyttet retshjælpens virksomhed som rådgivere, ansatte eller bestyrelsesmedlemmer.

Skriftet falder i tre hoveddele. De første bidrag omhandler Århus Retshjælps organisatoriske og økonomiske udvikling gennem de forløbne årtier, fra den spæde start i lånte lokaler på Tinghuset over årene i Bødker Balles Gård til den nuværende rådgivningsaktivitet i huset på Vester Allé ved siden af Retten i Århus. Derefter følger nogle bidrag vedrørende selve retshjælpsarbejdet, hvor nuværende og tidligere rådgivere beretter om deres erfaringer og om den betydning, arbejdet med retshjælp har haft for dem selv og for retshjælpens brugere.

Til sidst er der nogle bidrag, der belyser udvalgte juridiske emner inden for retshjælpens område samt nogle af fremtidens udfordringer for retshjælpsarbejdet i Danmark – og dermed også for Århus Retshjælp.

Vi er glade for at kunne være med til at fejre retshjælpens 75-års jubilæum, og ikke mindst for at der er så mange der vil fejre det sammen med os. Tak til alle dem, der gennem tiden har bidraget til Århus Retshjælps virksomhed til gavn for mennesker, der kun på den måde har kunnet opnå de rettigheder, som lovgivningen tillagde dem.

Søren Kjems Birthe Risinge Jens Vedsted-Hansen

Indholdsfortegnelse

Fra advokaternes retshjælp til rådgivernes retshjælp
Redigeret interview af Søren Kjems med tidligere formand for bestyrelsen, professor Halfdan Krag Jespersen 7

Om reformen af Århus Retshjælp
af landsdommer Lis Sejr 10

Organisation og økonomi
af daglig leder Søren Kjems, Århus Retshjælp 19

Uden jurastuderende ingen retshjælp
af daglig leder Birthe Risinge, Århus Retshjælp 23

Rådgiver i Århus Retshjælp
af cand. jur. Steen Elkjær Jørgensen, rådgiver i Århus Retshjælp 29

En lille historie til jubilæumsskriftet
af Gitte Aaberg, teamleder, People & Development, DONG Energy A/S 37

Retsløshed for enhver
af advokat (H) Steffen Ebdrup 40

Portræt af Århus Retshjælp – og dens klienter
af lektor, ph.d. Bettina Lemann Kristiansen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet 43

Retfærdighed for de ikke privilegerede
af professor Gorm Toftegaard Nielsen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet 54

Forvaltningssager, retshjælp og menneskerettigheder
af professor Jens Vedsted-Hansen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet 72

Udlændingeret, EU og retshjælpen
af daglig leder Søren Kjems, Århus Retshjælp 92

Aktuelle udfordringer og udviklingsperspektiver for Århus Retshjælp
af daglige ledere Søren Kjems og Birthe Risinge og lektor Bettina Lemann Kristiansen 96

Vedtægter for Den Selvejende Institution Århus Retshjælp 109

Retshjælpens bestyrelsesformænd, bestyrelsesmedlemmer og daglige ledere 1935 - 2010 112

Fra advokaternes retshjælp til rådgivernes retshjælp

Redigeret interview af Søren Kjems med tidligere formand for bestyrelsen, professor Halfdan Krag Jespersen

Halfdan Krag Jespersen startede som student i 1959 i retshjælpen, hvor professor Stig Jørgensen var leder. Rådgivningen foregik dengang i Tinghuset i to af retssalene, hvor hver rådgivergruppe – normalt en advokat sammen med en fuldmægtig/juridisk studerende som sekretær – sad ved hver sit bord. Der blev om nødvendigt skrevet breve i sagerne, som blev underskrevet af rådgiveren (advokaten), eller af frk. Brandt, retshjælpens mangeårige sekretær (1935-1982).
Stig Jørgensen blev i 1961 afløst af landsretssagfører Hugo Schmidt, men lederens rolle dengang var mere tilbagetrukket, idet advokatrådgiveren i praksis havde det faglige ansvar.

Da Hugo Schmidt i 1963 blev partner med højesteretssagfører Storm Mortensen, blev Halfdan Krag Jespersen leder, hvorefter det faglige ansvar for brevene kom til at ligge hos den daglige leder. Halfdan fortæller, at livet i retshjælpen i perioden fra 1959-1973, hvor han forlod lederposten, var præget af et betydeligt socialt samvær efter lukketid torsdag aften, såvel i Tinghuset som på Restaurant Kellers Gård.
Halfdan mener, at det var forbundet med en vis prestige at arbejde frivilligt i retshjælpen.
Rådgiverne var hovedsagelig advokater i byen. Advokatfirmaernes indehavere havde dog ikke mulighed for at arbejde i retshjælpen.

Som nævnt fratrådte Halfdan som daglig leder i 1973, hvor han samtidig indtrådte i retshjælpens bestyrelse. Halfdan blev bestyrelsesformand i 1979 efter Hans Eiler Christensen, og fortsatte indtil 1995, hvor han fratrådte efter at have gennemført en ændring af retshjælpens vedtægter, der medførte at retshjælpens øverste ledelse, bestyrelsen, fremover skulle udpeges af de personer, som rent faktisk dannede basis for retshjælpens virksomhed, nemlig rådgiverne.
De tidligere vedtægter afspejlede den tidligere rådgiversammensætning af advokater og universitetslærere. Dette fandt Halfdan særdeles uhensigtsmæssigt – især i forholdet til

advokaternes repræsentation i styrelsen, da advokaterne havde oprettet en ”konkurrerende” advokatvagt i byen. Halfdan fandt det derfor essentielt at retshjælpen skulle være ”herre i eget hus”, hvilket blev gennemført via en vedtægtsændring i 1994.

Halfdan Krag Jespersen var tilknyttet retshjælpen i 36 år, kun overgået af landsretssagfører Knud Kier, der var medstifter af retshjælpen i 1935 og forblev i retshjælpens bestyrelse til sin død i 1973, dvs. i alt 38 år – hvor han i øvrigt blev afløst af Halfdan.

Ukendt fotograf

Om reformen af Århus Retshjælp

af landsdommer Lis Sejr

Retshjælpen i 70'erne

Formålet med denne artikel er at give et billede af de ændringer, der skete i Århus Retshjælp i slutningen af 70'erne, hvilke betød, at retshjælpen forlod sin hidtidige lidt beskedne tilværelse og fik en mere markant profil som institution i Århus.

Århus Retshjælp har siden etableringen i 1935 været den solide base for retshjælpsarbejde i Århus sideløbende med den retshjælp, der efter retsplejelovens § 135 har været ydet af advokatkontorer. Rammen og organiseringen for retshjælpen var i mange år den samme.

Retshjælpen holdt til på Tinghuset med en åbningstid på 1 time om ugen. Rådgivningen blev varetaget i hold på 2 personer, heraf en uddannet jurist og en jurastuderende. De uddannede jurister var fortrinsvis advokater, advokatfuldmægtige og universitetsansatte. Der var dog også eksempler på jurister i stillinger, der i dagligdagen havde meget lidt med juraen at gøre, men som vedligeholdt forbindelsen til faget gennem deltagelse i retshjælpsarbejde, eksempelvis en bibliotekar fra Statsbiblioteket, J. Tougaard Larsen, der gennem mange år troligt mødte op i retshjælpen en gang om ugen for at rådgive.

Daværende professor Jørgen Nørgaard fungerede dengang som daglig leder. Sekretariatsfunktionerne blev varetaget af blandt andre den navnkundige frk. Brandt, som var sekretær hos den daværende bestyrelsesformand, landsretssagfører Hans Eiler Christensen, og H. Unnerup, som alle jurastuderende kendte fra hans daglige arbejde på ekspeditionskontoret på jurastudiet.

Det økonomiske grundlag var tilskud fra Århus Kommune og justitsministeriet. Til illustration af niveauet kan det nævnes, at der i 1975 blev modtaget 34.500 kr. fra kommunen og 28.500 kr. fra ministeriet. Midlerne var sparsomme, og der var da også et

underskud på 1.971 kr. det pågældende år.

Ud over Studentersamfundets Retshjælp i København, der havde drevet retshjælpsvirksomhed siden 1885, og Århus Retshjælp var der gennem årene også i enkelte andre større byer blevet etableret retshjælpskontorer, og særligt i løbet af 60'erne blev der i flere og flere byer oprettet private retshjælpskontorer, der ofte var rettet mod bestemte kvarterer eller klienter på bestemte institutioner.

Udbredelsen af de retshjælpstilbud, der blev stillet til rådighed for den del af befolkningen, som på grund af økonomi eller andre omstændigheder ville have svært ved at få juridisk bistand, var dog sporadisk, ligesom også kendskabet til mulighederne var begrænset.

Forud for ændringerne i tilskudsordningen som følge af EF-momsdirektivet i 1978/79 udgjorde statens samlede udgifter til retshjælp ved advokat og tilskud til retshjælpsinstitutioner på årsbasis ca. 750.000 kr. En beregning baseret på statens udgifter samt opgørelser fra retshjælpskontorerne i København og Århus er nævnt i rapporten "Retshjælp i et lokalområde", 1977, side 46, hvor det anslås, at 10.000-12.000 personer pr. år benyttede sig af de eksisterende retshjælpstilbud.

Tingenes tilstand blev sat på ord af N.C. Bitsch i en artikel i Juristen 1976, side 420, hvor han karakteriserede det eksisterende retshjælpssystem som værende præget af mangel på sammenhæng og enkelthed, "et hullet kludetæppe af retssikkerhed".

Dette udtrykker den stigende erkendelse i 70'erne af, at statens tilbud om retshjælp til den mindrebemidlede del af befolkningen mere havde karakter af legitimering end et reelt tilbud. Netop på denne tid blomstrede der imidlertid både i Danmark og i andre lande en debat op om den formodede diskrepans mellem retshjælpstilbud og behovet for retshjælp. Endvidere blev der, særligt i Norge, lavet undersøgelser til afdækning af det formodede behov.

Stiftelsen af endnu et retshjælpstilbud i Århus

Inspireret af den voksende debat om retshjælp og i lyset af, at der samtidig var et stadigt stigende antal nyuddannede jurister, som var arbejdsløse, tog nogle universitetslærere på Aarhus Universitet, herunder undertegnede, i slutningen af 1974 initiativ til sammen med en gruppe af arbejdsløse jurister at oprette et retshjælpskontor, hvor arbejdsløse jurister under supervision af lærerne kunne fungere som rådgivere. Kontoret blev bevidst søgt placeret i et boligområde med en befolkningsgruppe, som af såvel økonomiske som andre grunde måtte antages at have en barriere over for at søge juridisk bistand ved advokat på traditionel vis. Med velvillig bistand fra Brabrand Boligforening fik gruppen adgang til lokaler i en lejlighed i Gellerupparken, der var et beboelsesområde med 1776 lejligheder med en vis koncentration af socialt belastede familier, herunder også en del – dog mindre end i dag – familier med anden etnisk baggrund. Kontoret fik naturligt nok navnet Gellerupparkens Retshjælp og blev – ved Jørgen Nørgaards mellemkomst – oprettet som en filial af Århus Retshjælp, der indtil 1. april 1977 finansierede driften. Herefter blev retshjælpskontoret udskilt som en selvstændig institution.

Til kontoret blev knyttet et forskningsprojekt med bevilling fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Formålet hermed var at følge retshjælpskontorets arbejde gennem registrering af sagerne med henblik på at få et indtryk af, hvilket behov for retshjælp der kunne opfanges gennem et lokalt placeret retshjælpskontor. Projektet blev siden udvidet med en opsøgende undersøgelse omfattende 100 husstande i området. Resultaterne af undersøgelserne er gengivet i den allerede nævnte rapport ”Retshjælp i et lokalområde”.

Optakten til reformen af Århus Retshjælp

Interessen for retshjælpsarbejde havde efterhånden også sat sine spor i det politiske liv, og i 1978/79 øgedes bevillingerne til retshjælp som en udløber af EF-momsdirektivet, der medførte, at advokatarbejde herefter skulle pålægges moms. Når man ser på tallene, var det

dog nærmest et ”plaster på såret” og ikke et markant løft. I 1978 blev der på retshjælp og fri proces i alt anvendt ca. 21 mio. kr., hvoraf ca. 750.000 kr. som nævnt vedrørte retshjælp, mens resten angik fri proces. Af det forventede provenu fra advokatmoms på 100 mio. kr. blev der afsat i alt 25 mio. kr. til fri proces og retshjælp, jf. Folketingstidende 1977/78, tillæg B, sp. 838 f. En væsentlig del af de afsatte midler til retshjælp var møntet på forbedringer af retshjælp ved advokat, idet standardvederlaget herfor samtidig forhøjedes til 200 kr. (mod hidtil 80 kr. for rådgivning og 160 kr. ved udfærdigelse af ansøgning, klage, stævning mv.). Det var dog også forudsat, at der skulle ske en forøgelse af tilskuddene til retshjælpsinstitutioner.

Forud herfor var undertegnede blevet spurgt, om jeg ville overtage funktionen som daglig leder for Århus Retshjælp efter Jørgen Nørgaard. At udfylde funktionen efter en sådan faglig kapacitet syntes jeg var så overvældende, at det måtte kræve mindst to personer. Resultatet blev derfor, at daværende lektor ved Aarhus Universitet Anders Damm og jeg overtog hvervet i fællesskab den 1. april 1978. Den 1. august 1979 blev Anders Damm afløst af daværende lektor Jørgen Graversen.

Da vi fik nys om muligheden for en forøgelse af bevillingerne, øjnede vi en chance for at skabe en bedre og mere tidssvarende platform for retshjælpsarbejdet i Århus. Vi havde erfaringer fra Gellerupparken, hvor retshjælpskontoret både i kraft af placeringen i et lokalområde og med åbningstider på i alt 13 ½ time om ugen havde været mere tilgængeligt. Endvidere havde kendskabet til eksistensen af tilbuddet været udbredt i lokalområdet, hvilket som påvist i undersøgelsen opfangede et betydeligt retshjælpsbehov, som måtte formodes i vidt omfang ikke at ville være blevet dækket af de eksisterende ordninger. Det fremgår således af undersøgelsen, at ca. 10 % af områdets husstande på årsbasis henvendte sig til kontoret.

De tanker, vi gjorde os, var dels at udvide åbningstiden væsentligt i forhold til den hidtidige ene time om ugen, dels at få oprettet filialer i forskellige beboelsesområder i Århus. Den daværende bestyrelse med Hans Eiler Christensen som formand var noget tøvende over for disse – i lyset af retshjælpens mangeårige stabile fundament med 1 time om ugen på Tinghuset – revolutionerende tanker, men vi fik dog grønt lys til at prøve at finde ud af, hvad man forestillede sig i justitsministeriet med hensyn til en forøgelse af bevillingen, der i året 1978 var på 25.000 kr. fra ministeriet.

Spørgsmålet var, hvor højt vi turde sigte, når der skulle søges om ny bevilling. Vi ville jo på den ene side nødig fremstå som urealistiske og useriøse projektmagere gennem en overdimensioneret ansøgning, men på den anden side jo heller ikke risikere at gå glip af nogle muligheder. Jørgen Graversen og jeg blev enige om, at vi skulle prøve at stikke en finger i jorden gennem en samtale med justitsministeriet, og jeg blev udset til at foretage en opringning til daværende kontorchef Ebbe Nielsen, der stod for retshjælpsbevillingerne.

Ebbe Nielsen bekræftede under samtalen, at der var mulighed for at søge om en væsentlig forøgelse af bevillingerne, og jeg forklarede i løse træk vores tanker om et forøget aktivitetsniveau og udvidede åbningstider i et forsøg på – om muligt – at lokke et udsagn ud om, hvilket bevillingsniveau man kunne forestille sig i ministeriet. Den slags lykkes selvfølgelig ikke med en dreven embedsmand i den anden ende af røret, og jeg måtte selv gå til biddet. Det var lidt ”gæt på et tal”, for hvor meget kunne jeg tillade mig at foreslå i lyset af det hidtidige niveau. Jeg besluttede at tage munden fuld og løbe risikoen for en høj latter i den anden ende. Jeg spurgte, om man i ministeriet ”ville falde ned af stolene”, hvis vi søgte om en halv million kr. Og så var det mig, der var ved at falde ned af stolen, da jeg fik svaret, at det ville man ikke.

Da jeg i bestyrelsen refererede samtalen, troede man knap sine egne øren, og for en sikkerheds skyld blev et af bestyrelsesmedlemmerne, daværende retspræsident Grathe, sat til at foretage en kontrolopringning til Ebbe Nielsen. Man skulle jo nødig løbes over ende af

disse ”unge” frembrusende universitetslektorer med alle deres ideer. Grathe vendte dog tilbage med en fuld bekræftelse af indholdet af samtalen.

Som sagt, så gjort. Vi søgte om og fik en driftsbevilling på en halv million kr. for året 1979 samt et etableringstilskud på 75.000 kr. Dermed var vejen banet for virkeliggørelse af planerne om et langt mere omfattende retshjælpstilbud end det hidtidige. Der skulle dog handles meget hurtigt, da der inden for ganske kort tid skulle stables en udvidelse på benene, således at vi kunne påvise, at bevillingen havde resulteret i opfangelse af et hidtil udækket retshjælpsbehov.

Bevillingen blev først givet i slutningen af juni måned 1979. På et bestyrelsesmøde i begyndelsen af august blev det besluttet at søge at virkeliggøre tankerne. Planerne om den udvidede åbningstid medførte, at der måtte findes nye lokaler, idet den planlagte åbningstid ikke kunne rummes på Tinghuset. Det lykkedes med noget besvær at finde velegnede lokaler i Bødker Balles Gaard 15, hvilke dog krævede en del istandsættelse, som straks blev iværksat. Samtidig arbejdede vi ihærdigt på at virkeliggøre tankerne om at brede retshjælpstilbuddet ud geografisk med oprettelse af filialer rundt om i lokalområdet. Der blev trukket i mange tråde i et par hektiske måneder, men velviljen var stor fra alle sider og pr. 15. november 1979 blev projektet søsat.

Fra dette tidspunkt ydedes der retshjælp fra hovedkontoret i Bødker Balles Gaard med en ugentlig åbningstid på 10 timer om ugen (eftermiddage og aftener), og fra 5 filialer med en samlet ugentlig åbningstid på 8½ time. Der åbnedes en filial, Fremmedarbejderkontoret, der havde til huse i et af kommunen drevet fremmedarbejdercenter. Derudover var der filialer placeret i Odder (lånte lokaler i et lægehus), Skanderborg (på folkebiblioteket), Risskov (på kommunens områdekontor) og i Viby (på kommunens områdekontor).

Det var en stor omvæltning og springet fra den hidtidige ugentlige åbningstid på 1 time til det nye langt mere omfattende retshjælpstilbud krævede naturligvis også mange organisatoriske ændringer. Der skulle laves fordeling af rådgivergrupperne på de forskellige åbningstider og -steder, og der skulle sikres supervision uanset den geografiske spredning af grupperne. Det blev besluttet at yde en vis timeløn til både kandidatrådgivere og studenterrådgivere, og der blev fastansat en sekretær. Også journaliseringssystemet blev ændret fuldstændigt.

Som et kuriosum kan nævnes, at registreringer i retshjælpen hidtil var foregået i store sorte protokolbøger med frk. Brandts sirlige håndskrift. Dette skulle nu ændres til en mere tidssvarende registrering, og registreringerne fra protokollerne skulle overføres. Dette tog frk. Brandt sig af. Hun mødte på Tinghuset en eftermiddag efter normal arbejdstid og blev tilsyneladende så grebet af arbejdet, at hun glemte tid og sted. Da hun ud på aftenen ville afslutte arbejdet, måtte hun konstatere, at alle udgange var blevet låst, så de ikke kunne låses op indefra. Hun havde heller ikke adgang til en telefon. Det var jo før mobiltelefonernes tid, og i øvrigt ville det være utænkeligt, at den aldrende frk. Brandt skulle have været i besiddelse af en sådan genstand. Resultatet blev, at frk. Brandt måtte tilbringe hele natten på Tinghuset i en umagelig stol!

Forløbet efter udvidelsen

Reformen af retshjælpen gav også genlyd i visse advokatkredse. Mange advokater syntes utvivlsomt, at udvidelsen blot var en forbedring af et tilbud om juridisk bistand til befolkningsgrupper, som ellers ikke ville have fået hjælpen. Der var dog også nogle, som opfattede udvidelsen som angreb på deres erhvervsmuligheder. Jeg mindes en opringning fra en meget vred advokat, der gav udtryk for, at initiativet var en direkte konkurrence til advokaternes arbejde og ville medføre en nedgang i deres indtjeningsmuligheder. På tilsvarende vis havde jeg indtryk af, at bestyrelsesformanden Hans Eiler Christensen blev udsat for en del kritik fra advokatside. Om dette har været medvirkende til, at han valgte at

trække sig tilbage fra bestyrelsesarbejdet fra december 1979, kan man kun gisne om. Årsagen kunne også meget vel være, at han syntes, at de mange ændringer krævede nyt blod i bestyrelsen. Formandsposten blev herefter overtaget af professor Halfdan Krag Jespersen, der med stort engagement kastede sig ud i arbejdet med fornyelsen af retshjælpen.

Den ændrede struktur betød, at vi hurtigt måtte erkende, at der krævedes en ledelse af retshjælpen, som i højere grad kunne supervisere den daglige rådgivning. Den nødvendige supervision kunne ikke varetages med en ledelse, som ikke havde sin daglige gang i retshjælpen, men opererede som ”fjern-ledere”. Derfor blev det besluttet at oprette en egentlig lederstilling, som blev opslået i Juristen. Det viste sig dog i første omgang at være for vanskeligt at tiltrække ansøgere med tilstrækkelig erfaring til en sådan stilling. Det besluttedes derfor foreløbig at undlade at besætte stillingen og i stedet på deltid ansætte to faste juridiske rådgivere, som sideløbende skulle have en anden uddannelsesstilling som advokatfuldmægtig eller lignende. Stillingerne blev besat med Søren Kjems og Vibeke Kirkegaard, hvilket for begges vedkommende viste sig at være et usædvanlig godt valg. Det var blandt andet væsentligt, at tilknytningen til retshjælpen på lederside ikke blot skulle være en gennemgangslejr i en overgangsperiode til en karrieremæssigt bedre stilling. Ikke mindst Søren Kjems, der jo i dag fortsat er leder for retshjælpen (nu sammen med Birthe Risinge) må siges at have opfyldt dette kriterium, og det har betydet, at der har været stabilitet og kontinuitet i retshjælpen.

I september 1980 indtrådte Anders Damm atter som daglig leder, nu som ansat kontorchef på deltid, og Jørgen Graversen og undertegnede udtrådte. Anders Damm fortsatte som leder indtil ultimo 1981, hvor de to fastansatte rådgivere, Søren Kjems og Vibeke Kirkegaard, overtog lederstillingen i fællesskab.

Udvidelsen af retshjælpen blev også afspejlet i tilgangen af henvendelser. Allerede den forholdsvis korte periode fra 15. november 1979 til udgangen af året viste en væsentlig

forøget aktivitet, men først med opgørelsen fra 1980 kunne resultatet for alvor ses. Der blev i 1980 registreret 3796 personlige henvendelser mod 1882 i 1979. Der var således tale om en stigning på 102 %. Hertil kom et betydeligt antal telefoniske henvendelser, som dog ikke blev registreret, men som ofte også indeholdt decideret juridisk rådgivning. Adgang til at rette telefonisk henvendelse var også nyt i forhold til den hidtidige organisation, der udelukkende var baseret på personlig henvendelse. De personlige henvendelser førte til oprettelse af 2155 nye sager over for tallet for 1979, der var på 746 nye sager, altså en stigning på 189 %.

Tendensen fortsatte i 1981, hvor der blev registreret 4589 personlige henvendelser, hvortil kom 2370 telefoniske henvendelser, hvoraf der i 819 tilfælde blev givet egentlig juridisk rådgivning. Der blev oprettet 2522 nye sager i dette år.

Tallene viste således med tydelighed, at udvidelsen havde resulteret i opfangelse af et retshjælpsbehov, som måtte formodes hidtil at have været udækket.

Organisation og økonomi

af daglig leder Søren Kjems, Århus Retshjælp

Jeg blev sammen med Vibeke Kirkegaard ansat den 1. november 1979 som halvdags fast juridisk medarbejder. Organiseringen og økonomien for retshjælpens arbejde var allerede fastlagt af bestyrelsen og de daværende ledere Lis Sejr, Anders Damm og Jørgen Graversen, som det fremgår af ovenstående artikel af Lis Sejr.

Retshjælpens driftstilskud fra justitsministeriet i 1979 på 500.000 kr. var grundlaget for de væsentlige ændringer i retshjælpens organisering med nyt hovedkontor og fem filialer. Desværre holdt justitsministeriets bevillinger ikke trit med omkostningsudviklingen, hvorfor retshjælpen allerede i 1985 måtte lukke filialerne i Viby og Risskov og dernæst i Odder, Skanderborg og Fremmedarbejdercentret i 1987. Det var dog ikke alene økonomiske overvejelser, der medførte, at filialerne lukkede. Det handlede også om, at antallet af henvendelser var meget varierende, hvorfor det var ressourcespild at holde en filial med én eller to henvendelser åben, ligesom retshjælpens rekruttering af rådgivere ændrede sig i løbet af 1980'erne. Der blev flere studerende og væsentlig færre færdiguddannede rådgivere fra advokatbranchen og senere også fra universitetet. Dette øgede behovet for den faglige supervision, et behov der viste sig vanskeligt at opfylde over for de rådgivere, som alene rådgav på filialerne og dermed ikke havde deres gang på hovedkontoret. Dette var også grunden til, at filialerne ikke blev forsøgt genåbnet, da retshjælpsområdet efter et ihærdigt forarbejde over for retsudvalget og justitsminister i 1989 blev tilført 1,6 mio. kr. ekstra til i alt 6 mio. kr. – en stigning på 36,4 %. Som illustration hertil kan det nævnes, at bevillingen til retshjælp ved advokat samtidig blev forøget med 251 % fra 2.924,769 kr. til 10.268.438 kr. Århus Retshjælp fik sin part af forøgelsen, da vor bevilling blev øget med godt 30 %, der blev benyttet til at udvide og styrke åbningstiderne i kontoret i Bødker Balles Gård.

De følgende år steg bevillingerne kun svagt, hvorfor retshjælpen måtte ændre ledelsesstruktur for at tilpasse udgifterne til et realistisk tilskudsniveau. Dette betød, at Vibeke Kirkegaard fratrådte som leder ved udgangen af 1992. I 1994 ændredes vedtægterne,

således at de afspejlede rådgivergruppens sammensætning. Det blev nu rådgivere, der på et årligt Fællesmøde valgte styrelsen mod de tidligere interessenter i retshjælpen: Advokatforeningen i Århus, Det juridiske fagråd, Århus Universitet og Den Juridiske Forening i Århus, som før udpegede flertallet i styrelsen. Den ændrede ledelsesstruktur gjorde det økonomisk muligt for retshjælpen at fortsætte sit aktivitetsniveau indtil 1996, hvor tilskuddet direkte faldt til under tilskudsniveauet i1992. Begrundelsen herfor var bl.a., at der på Færøerne i 1996 blev åbnet en retshjælpsinstitution, uden at ministeriet havde sørget for, at finansbevillingen var blevet øget i den anledning. Jeg har selv rådgivet initiativgruppen på Færøerne i 1995 og været på besøg på Færøerne i forbindelse med opstarten af retshjælpen i 1996, hvorfor det var med beklagelse, at jeg måtte konstatere, at justitsministeriet havde ladet de bestående retshjælpsinstitutioner bære omkostningerne ved den i øvrigt prisværdige etablering af retshjælpen på Færøerne, der på det tidspunkt var i en dyb økonomisk krise.

Der blev derfor igen taget kontakt til folketingspolitikere og justitsminister, hvilket bevirkede, at bevillingerne til de private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter i 1998 blev forøget med 0,9 mio. kr., svarende til 12,7 % til 8 mio. kr. Justitsministeriets tilskud til retshjælpsinstitutionerne var herefter i den 10-årige periode 1989-1998 steget fra 6 mio. kr. til 8 mio.kr., i alt 33 1/3 %, mod retshjælp ved advokat i samme periode steg fra 10.268.438 kr. til 25.586.827 kr. – en stigning på 149,2 %. Sagsantallet for advokat ved retshjælp og retshjælpsinstitutionerne er senest opgjort for 1994 af småsagsudvalget (betænkning 1341/ 1997 p. 451-52). Sagsantallet for advokatretshjælp og de private retshjælpsinstitutioner var stort set ens med 21.800 og 21.457 sager, men udgifterne var 23.338.980 kr. for advokatretshjælp og 6.6 mio. kr. for retshjælpsinstitutionerne. Beløbet til retshjælpsinstitutionerne indeholder tilskud til advokatvagterne, som i 1994 har opgivet sagsantallet til 25.430.

Dette betyder, at advokatretshjælp kostede 1.071 kr. pr. sag, medens de private retshjælpsinstitutioner kostede mindre end 307 kr. pr. sag.

I 2005 flyttede retshjælpen efter 25 år i Bødker Balles Gård til Vester Allé 8 i den tidligere inspektørbolig for Christiansgades Skole. Retshjælpen er nu nabo til Tinghuset i Vester Allé 10, hvor vi startede i 1935. Desværre fandt justitsministeriet ikke anledning til at øge tilskuddet til retshjælpen, hvis udgifter til husleje var steget væsentligt i det nye lejemål. Retshjælpen måtte derfor igen omstrukturere, dvs. at rådgiverne fik lønreduktion, men samtidig omlagde man åbningstiderne, så de blev fordelt på alle dage, hvilket utvivlsomt var en forbedring af borgernes adgang til retshjælpen.

Retshjælpen har deltaget i retsplejerådets reformarbejde af den civile retsplejeadgang til domstolene. Arbejdet afsluttedes i 2004 med afgivelse af betænkning 1436, der indeholdt en beskrivelse af forslag til omorganisering af bl.a. advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsinstitutioner. Forslaget blev omsat til lov nr. 554 af 24. juni 2005, der trådte i kraft 1. januar 2007. Det fastsættes her, at enhver har ret til vederlagsfri retshjælp i form af helt grundlæggende mundtlig rådgivning. Denne retshjælp kan ydes af advokatvagter og retshjælpskontorer. Denne vederlagsfri retshjælp, som har hjemmel i retsplejeloven § 323 og 324, forudsætter, at hjælpen gives af retshjælpskontorer – private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter – der i det væsentlige er baseret på frivillig arbejdskraft. Denne værnepligtsaglige tilstand for private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter er udmøntet i bekendtgørelse af 1296 af 8. december 2006. Det skal bemærkes, at finanslovsbevillingerne for 2007 for retshjælpsinstitutioner ikke blev forhøjet som konsekvens af reformen.

Civilstyrelsen, som ved reformen havde overtaget området for justitsministeriet, havde en uheldig hånd i realiseringen af reformen. De ændringer mellem institutionernes tilskud, som kunne blive en konsekvens af de ændrede tilskudsvilkår, blev først åbenbaret ved modtagelse af bevillingerne ultimo april 2007, selvom Civilstyrelsen tidligere havde oplyst, at der ikke ville ske væsentlige ændringer i tilskudsstørrelsen. Reduktionen for Århus Retshjælp var af en sådan størrelse, at retshjælpen varslede lukning ved udgangen af oktober 2007, selvom retshjælpens fastansatte personale straks gik ned i løn, at rådgiverne helt ophørte med at modtage løn, ligesom åbningstiderne blev reducerede. Andre retshjælpsinstitutioner og advokatvagter var ligeledes lukningstruede, hvorfor justits-

ministeriet fandt det nødvendigt, at der blev tilført området en ekstra bevilling på 1,4 mio. kr., hvilket medførte, at de berørte institutioner modtog samme beløb som året før, og at vores varslede ophør blev afblæst.

Retshjælpen har i 2010 modtaget et yderligere tilskudsbeløb til at udvide åbningstiderne, således at vi nu har åbent én formiddag, fire eftermiddage og to aftener om ugen med i alt 40 frivillige rådgivere. En af de nye åbningstider bliver en faglig specifik retshjælp, da den alene vil omhandle opholds- og arbejdstilladelse samt statsborgerskab. De tilknyttede rådgivere vil samtidig følge kursusfag i udlændingeret på Århus Universitet, således at der skabes en sammenhæng mellem teori og praksis.

Retshjælpen er usikker på de fremtidige tilskudsbeløb, da den samlede bevilling til området følger den almindelige udvikling i finanslovsfremskrivninger, medens retshjælps-institutionerne uanset antallet må dele det afsatte beløb. Dette betyder formentlig, at retshjælpsområdet, og hermed også Århus Retshjælp, om nogle år igen har alvorlige økonomiske problemer ligesom i 1989, 1998 og 2007. Men vi har overlevet i 75 år og forventer med den øgede generelle levetid i hvert fald at blive 100 år.

Uden jurastuderende ingen retshjælp

af daglig leder Birthe Risinge, Århus Retshjælp

Rådgivernes rekruttering fra 60'erne til i dag

Ændringen af retshjælpens organisatoriske struktur fra at være en advokatretshjælp til at blive universitetsorienteret blev så småt igangsat i forbindelse med lederskiftet i 1964, hvor lektor, cand. jur. Halfdan Krag Jespersen overtog roret som daglig leder efter landsretssagfører Hugo Schmidt.

I de følgende år bliver flere og flere rådgiverjob besat af ansatte lærere fra Juridisk Institut, Aarhus Universitet, og fra 1970 indgår som noget nyt et mindre antal jurastuderende i rådgiverteamet. Op gennem 70'erne øges antallet af studerende og justitsministeriets betydelige forhøjelse af tilskuddet til retshjælpen i 1979 fra kr. 25.000 til kr. 500.000 plus et tilsagn om senere etableringshjælp på kr. 75.000 i samme år, betyder, at aktiviteterne udvides, samt at retshjælpen flytter fra Tinghuset og får egne lokaler i Bødker Balles Gård, ligesom der bliver etableret 5 filialkontorer i henholdsvis Viby, Risskov, fremmedarbejder-kontoret, Århus C, Skanderborg og Odder. Rådgiverteamet består nu af 40 rådgivere.

Indtil 1986 er arbejdskraften primært baseret på de færdiguddannede jurister, men antallet af studerende stiger fortsat, og strukturen er nogle år den, at rådgivningsarbejdet udføres af grupper bestående af én juridisk kandidat og én student, hvilket formentlig betød et noget mindre behov for supervision i forbindelse med rådgivning end i dag, hvor vi stort set ikke har kandidater ansat.

Fra 1989 sondres der ikke længere formelt mellem kandidater og studenter, og i løbet af de næste 10 år forsvinder kandidaterne stort set som rådgivere – i første omgang fuldmægtigene, men også de universitetsansatte. Begrundelsen herfor er ikke manglende lyst til at fortsætte, men den generelle udvikling på arbejdsmarkedet. Opgangstiderne, digitaliseringen af arbejdsmarkedet samt øget tempo betyder større travlhed i arbejdsugen for den enkelte med den konsekvens, at kandidaternes rum til frivilligt arbejde begrænses.

Enkelte kandidater beholder dog en vagt indtil midten af 90'erne, men herefter består rådgiverteamet på de ca. 30 rådgivere næsten udelukkende af studerende.

På grund af denne indskrænkning i rekrutteringsgrundlaget ændres organiseringen af grupperne til at bestå af en erfaren studerende, der kender til retshjælpens rutiner samt en nyansat, der bliver lært op. Denne struktur er fortsat gældende i dag, dog med den undtagelse at retshjælpen i krisetider med arbejdsløshed har kandidater ansat, indtil disse får arbejde, ligesom vi i 2009 har haft arbejdsløse kandidater i praktik, og i 2010 har vi en enkelt ansat med løntilskud.

Retshjælpens krav til rådgivernes kvalifikationer

Med den nuværende studieordning er det et krav, at retshjælpens rådgivere som minimum har bestået 5. semester. På dette tidspunkt er de bekendt med størstedelen af den almindelige obligationsret, og retshjælpen kan stadig håbe på at beholde dem i 2 år.

Retshjælpen modtager ansøgninger på baggrund af stillingsopslag publiceret på studievejledningens hjemmeside. Selvom vi i forbindelse med ansøgningerne stiller krav om medsendelse af karakterudskrift, er det ikke karaktererne vi vægter mest i forhold til at være kvalificeret som rådgiver. Det er i højere grad afgørende, at ansøgeren viser, at han/hun ser det som en spændende udfordring at være med til at yde en særlig indsats og gøre en forskel i forhold til de dårligst stillede i samfundet. Tidligere fik vi langt flere ansøgninger, end vi havde brug for, og vi havde venteliste for dem, der søgte forgæves. I dag konkurrerer vi i stigende omfang med stillingsopslag, dels fra det offentlige og dels fra advokatkontorerne i byen, og konkurrencen er ulige, da retshjælpen som et produkt af den ændrede tilskudsordning pr. 1. januar 2007 ikke længere udbetaler timehonorar til rådgiverne. Vi modtager fortsat et tilstrækkeligt antal ansøgninger, men hvis ovennævnte udvikling fortsætter, kan det ikke udelukkes, at vi må arbejde på at genindføre timehonoreringen. I de seneste år har vi også mærket, at flere af vore rådgivere fratræder et års tid før de bliver kandidater, idet flere og flere advokatkontorer gør brug af studentermedhjælpere, hvor disse typisk arbejder i større omfang, end vi kan tilbyde med vores struktur. Denne tendens betyder hos os

tidligere udskiftninger af de ”udlærte”, hvilket øger rådgivningsgruppernes behov for supervision.

Samtalerne med ansøgerne foregår oftest med 5-8 nye rådgivere ad gangen. Som mangeårig souschef på retshjælpen er det mig, der har haft ansættelsessamtalerne de sidste 10 år. Under disse samtaler gør jeg meget ud af at fortælle om arbejdet på retshjælpen, idet jeg finder det vigtigt, at ansøgerne får en klar fornemmelse af, hvad det er for et job, de går ind til, herunder at de gør sig klart, at de skal være med til at udfylde en samfundsmæssigt meningsfuld funktion, nemlig at sikre borgerne reel adgang til en uafhængig og kvalificeret rådgivning. Jeg gør også meget ud af at betone, at et af de betydningsfulde nøgleord for retshjælpens arbejde er tilgængelighed, jf. nedenfor, og hvad vi gør for hele tiden at sikre, at vi lever op hertil og om muligt forbedrer vores tilgængelighed for borgerne og vores klienter.

Supervision med kvalitetssikring

Supervisionen, der forestås af retshjælpens 2 ledere, er naturligvis et vigtigt omdrejningspunkt i rådgivernes almindelige arbejdsrutine. Det er rådgivernes ansvar, at de kommer til supervisor, når de har tvivlsspørgsmål, men det er Sørens og mit overordnede ansvar, at vi står reelt til rådighed for sparring og supervision når rådgiverne har brug for os, hvad enten det er i åbningstiden, før åbningstiden eller i forlængelse heraf.

Under samtalerne og løbende erindrer jeg rådgiverne om, at der ikke findes dumme spørgsmål, og hvis der alligevel gør, at vi er fælles om, at have dem, idet det jo ofte er rådgivningssituationen, der har forårsaget, at man af en eller anden grund får bragt uorden i sin juridiske tankegang. En forudsætning for at supervisor bliver brugt i det nødvendige omfang, er naturligvis, at arbejdsklimaet er godt, og at rådgiverne er fuldstændig trygge ved at komme med deres spørgsmål. Det er individuelt, hvor meget de enkelte grupper har behov for sparring og supervision, men generelt er det afgørende, at de hellere kommer én gang for meget end én for lidt!

Supervisionen kan bestå i at besvare enkeltstående spørgsmål, som gør det muligt for rådgiverne at komme videre i den konkrete rådgivning, men der kan også være tale om, at supervisor går med ind i rådgivningskontoret for at være sikker på, at problemstillingen vendes i tilstrækkeligt omfang, og at de nødvendige oplysninger bliver fremlagt med henblik på retshjælpens vurdering af klientens retsstilling og videre behov for hjælp.

I den skriftlige sagsbehandling godkender supervisor alle breve, der går ud af huset, for dermed at sikre at brevene fremstår professionelle. Hvis supervisor har tvivlsspørgsmål i forhold til brevets indhold, drøftes problemet med gruppen, der har skrevet det, og af og til hjælper vi med at disponere et brev, før rådgiverne går i gang med skrivningen. På den måde opnår rådgiverne også stor færdighed i brevskrivning.

Ud over den løbende sagsorienterede supervision afholder retshjælpen faglige kurser for de ansatte rådgivere. Der afholdes kursus for de nyansatte, hvor jeg gennemgår retshjælpens faste rutiner i relation til spørgsmål som samspillet mellem fri proces og retshjælps-forsikring, småsagsproces, gældssanering m.m. samt de mange faste rutiner, der indgår i rådgivningen og sagsbehandlingen. Endvidere afholdes kurser typisk om faglige emner, der er relevante for vores rådgivere i forhold til arbejdet her. Vi har god erfaring med at få udefrakommende specialister til at holde oplæg, selvom vi ikke er i stand til at honorere dem.

Retshjælpens tilgængelighed sikrer klientens retshjælpsbehov

Man kan sige, at en institution som vores leverer to vigtige ydelser, nemlig selve den juridiske vurdering af klientens retsstilling som den ene og tilgængelighed i bred forstand som den anden. Disse ydelser hænger imidlertid nøje sammen, da det jo ikke er nogen succesfuld rådgivning for hverken klient eller rådgiver, hvis klienten ikke har forstået, hvad rådgiverne har sagt. Det er naturligvis af største betydning, at klienten går fra os med en klar fornemmelse af, at hun/han er blevet forstået og lyttet til i tilstrækkeligt omfang. Ikke mindst er det vigtigt for den klient, vi har givet en vurdering, som hun/han ikke ønsker at høre eller se i øjnene, men for hvem det forhåbentlig betyder, at hun/han vil blive i stand til

at vinke farvel til sin sag og dermed få mere ro i sjælen.

Personkredsen der retter henvendelse til retshjælpen er utrolig bred, hvorfor der i tilgængeligheden ligger, at vi er i stand til at tilpasse vore ydelser til den enkelte klients behov, samtidig med at vi overordnet holder os for øje, at vi økonomiserer vores tid. På den måde, yder vi mest til vores primære målgruppe, nemlig de ressourcesvage borgere, der af økonomiske og/eller sociale grunde ikke selv er i stand til at få hjælp andre steder i forbindelse med deres ellers berettigede og ofte socialt orienterede problem. For denne gruppe klienter kan der også være tale om, at deres henvendelse lige så meget er begrundet i, at de ganske enkelt ikke magter at agere i forhold til deres tvist typisk med det offentlige.

Af ovennævnte grunde omfatter supervisionen ikke mindst den praktiske håndtering af klientens situation og behov. Det er altafgørende for en god rådgivning, at vores hjælp tilpasses klientens behov.

Hvem hjælper hvem?

Det er selvfølgelig hævet over enhver tvivl, at det er retshjælpen, der servicerer borgerne.
Når jeg alligevel stiller spørgsmålstegn ved, hvem der hjælper hvem, er det, fordi det er vores klienter, der gennem den direkte kontakt med rådgiverne giver dem det brede erfaringsgrundlag, der netop gør, at rådgiverjobbet på retshjælpen adskiller sig væsentligt fra mange andre studentermedhjælperjob, hvor der jo typisk ikke er klientkontakt i det omfang.

Der er på den baggrund tale om en win-win-situation, hvilket må siges at være et optimalt udgangspunkt for en god rådgivning.

I øvrigt kan spørgsmålet om, hvem der hjælper hvem, også sætte samspillet mellem retshjælpens ledelse og rådgiverne i perspektiv. Med en ledelse, der har styr på de praktiske rutiner og med engagerede og ansvarsbevidste rådgivere, der er up to date med de nyeste juridiske teorier, og er tæt på universitetet, som vi jo har nær tilknytning til, har vi på

retshjælpen grobund for en særdeles frugtbar sparring, hvilket betyder et optimalt arbejdsklima, som vi alle nyder og bliver inspireret af og som selvfølgelig også kommer vores klienter til gode.

Rådgiver i Århus Retshjælp

af cand. jur. Steen Elkjær Jørgensen, rådgiver i Århus Retshjælp

Retshjælpens struktur

Retshjælpen er organiseret således, at der er to ledere, omkring 40 rådgivere og to sekretærer. Ledernes primære funktion er ligesom de almindelige rådgivere at rådgive og sagsbehandle. Herudover fungerer lederne som supervisorer for rådgiverne, hvis de har behov for sparring om en rådgivning eller ved udfærdigelse af et brev, en klageskrivelse mv. Lederne har delt dagene mellem sig i forhold til opgaven som supervisor for rådgiverne, således at der kun er en leder pr. dag. Lederne er kontorchef Søren Kjems og souschef Birthe Risinge, og de har henholdsvis godt 30 og godt 20 års erfaring som ledere af retshjælpen. Denne erfaring har været meget værdsat af rådgiverne, og jeg husker aldrig at være gået forgæves med et spørgsmål til drøftelse. Selve organiseringen af retshjælpen med en erfaren leder, som altid står til rådighed for de mange relativt uerfarne rådgivere, som typisk er kandidatstuderende eller nyligt udsprungne kandidater, er både god og nødvendig. Da der også inden for juraens verden er langt fra teori til praksis, vil det være uheldigt grænsende til det uansvarlige at lade jurastuderende og nyuddannede kandidater give rådgivning på egen hånd.

Rådgiverne er inddelt i grupper af to, og det forsøges i videst muligt omfang at parre en erfaren rådgiver med en mindre erfaren rådgiver. Dette giver også den fordel, at når en af rådgiverne er ophørt i retshjælpen, kan den anden rådgiver fortsætte behandlingen af de sager, som gruppen har sagsbehandlet med dertil hørende korrespondance mv. I hver af retshjælpens åbningstider er der tre til fire grupper af rådgivere og en leder. Hver rådgiver har pr. uge tre faste timer med klientkontakt samt nødvendigt ekstra tidsforbrug – omtrent en time pr. mødegang – til undersøgelse af sagerne, brevskrivning mv.

Rådgivning i retshjælpen

Klientens første henvendelse til retshjælpen foregår enten personligt eller pr. telefon. Retshjælpen yder telefonisk rådgivning fire dage om ugen i en time. Denne rådgivning

forestås alene af lederne. Tilbuddet om telefonisk rådgivning gavner retshjælpens tilgængelighed på flere måder. Dels bliver relativt ressourcestærke klienter, der er i stand til at stille veldefinerede spørgsmål, fri for at give møde personligt. Dels er det for de mere ressourcesvage klienter et godt sted at begynde, da de bliver klædt på til at give møde. Telefonsamtalen med den sidstnævnte gruppe klienter munder typisk ud i en opfordring til at give møde i retshjælpen.

Ved personlig henvendelse til retshjælpen skal klienten henvende sig til sekretæren for at få et nummer og herefter tage plads i venteværelset. Sekretæren udbeder sig en overskrift for rådgivningen, som eksempelvis ”fraflytningsopgør” eller ”færdselsuheld”. Politikken i retshjælpen er, at rådgiverne som udgangspunkt skal rådgive inden for alle juridiske områder, men overskriften for rådgivningen tillader dog en vis grad af prioritering af de sagstyper, rådgiverne ikke er kompetente til at rådgive inden for. Et særligt område er sager om opholdstilladelse og indfødsret, der bliver behandlet på den måde, at det alene er rådgivere med særlige kompetencer, som varetager retsområdet på grund af områdets kompleksitet og hyppige lovændringer. I venteværelset bliver klienterne råbt op efter tur, medmindre rådgiverne har lavet en nødvendig prioritering på grund af sagsområdet. Det er i øvrigt muligt at lave en tidsbestilling, som giver klienterne prioritet. Rådgivningen foregår i et af retshjælpens fem kontorer, lederne har hvert et fast kontor, og de tre øvrige kontorer benyttes på skift af rådgiverne.

Når rådgivningen indledes er det påfaldende, at man som rådgiver ofte ikke har behov for at spørge ind til temaet for rådgivningen. Inden man får spurgt, hvad der bringer klienten til retshjælpen, buldrer klienten løs med sin historie. Klienterne kommer typisk med problemer, som fylder meget i deres hverdag, og oftest har de brugt megen tid på selv at løse problemet. Dette gælder navnlig, hvis de er i en tvist, hvor begge parter står stejlt over for hinanden, og alle løsningsforsøg er endt blindt. Det er også meget udtalt, hvis klienten har en sag mod det offentlige. I disse sager er der mange, som har en fornemmelse af at slå i en dyne, og det er meget opslidende og frustrerende. Under første rådgivningsmøde er det største fokus rettet mod at få klarlagt (rets)faktum, og i fald der er behov for yderligere

oplysning af sagen, kan der naturligvis ikke gives en endelig vurdering af sagen. Når faktum er klarlagt, er rådgiverne nogle gange i stand til at give en vurdering af sagen. Andre gange er der behov for, at rådgiverne trækker sig tilbage til biblioteket, hvor retshjælpen har et rimeligt udvalg af bøger samt internetadgang og dermed adgang til retsinformation.dk mv.

Hvis rådgiverne ikke er i stand til selv at give en vurdering efter en drøftelse med hinanden samt en gennemgang af diverse retskilder, beder de om at få en drøftelse af problemet med den leder, som har vagten den pågældende dag. Selvom lederne selv rådgiver, er de altid umiddelbart tilgængelige, idet de midlertidigt afbryder deres møde for at drøfte spørgsmålet med rådgiverne. Begge ledere har som antydet ovenfor stor juridisk erfaring, og de fungerer glimrende som supervisorer for de menige rådgivere. For et par år tilbage havde vi en rådgivning med en klient, som var involveret i en sag som juridisk rådgiver i en anden retshjælp. Vi blev en smule overraskede over, at han søgte rådgivning hos os, men det viste sig, at han ikke havde mulighed for at spørge en supervisor til råds. Klienten var selv stud. jur., og selvom han havde godt styr på sin sag, understreger det vigtigheden af, at jurastuderende uden meget praktisk erfaring har muligheden for at sparre med en erfaren kollega.

Sagens videre forløb

Når der foreligger en vurdering af klientens spørgsmål, er der flere muligheder for sagens videre færd. En af mulighederne er, at rådgiverne anbefaler klienten at afslutte sagen nu og her, eventuelt fordi klienten ikke har et krav eller på grund af bevisets stilling. En anden mulighed er at henvise klienten til at ansøge en myndighed, f.eks. om en social ydelse eller til at indgive en klage til et nævn, eksempelvis et af de af Forbrugerstyrelsen godkendte klagenævn. Nogle gange henviser retshjælpen klienten til advokat, hvis sagen vedrører et område, som retshjælpen ikke varetager, i hvert fald ikke ud over kort førstegangs rådgivning. Tre klassiske områder, hvor der sker henvisning til advokat, er sager om oprettelse af dokumenter, som eksempelvis testamenter, sager af erhvervsretlig karakter og retssager, sidstnævnte under alle omstændigheder for sager til en værdi over 50.000 kr., da advokater fortsat har møderetsmonopol i disse sager. I sager til en værdi under 50.000 kr. er

retshjælpen berettiget til at møde, og det er blevet besluttet, at retshjælpen vil give møde i disse sager for ressourcesvage klienter. Retshjælpen har dog fortsat sit første møde under en hovedforhandling til gode i en sådan sag.

De sager, som retshjælpen sagsbehandler, og dermed som repræsentant for klienten varetager skriftlig korrespondance i, har to forudsætninger. Den ene er, at klienten opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. I 2010 er den årlige indkomstgrænse for enlige 275.000 kr., for samlevende 350.000 kr., i begge tilfælde med tillæg på 48.000 kr. pr. hjemmeboende barn under 18. Den anden forudsætning er, at sagen rimeligvis skal føres. Typisk bliver dette omformuleret til, at klienten skal have gode udsigter til at vinde sagen, men dette er ikke et entydigt kriterium. Nogle sager er afhængige af en afgørelse fra en uvildig tredje person, f.eks. fordi resultatet vanskeligt kan forudses, da begge parter har gode argumenter for sig. Andre gange har sagen stor social betydning, hvorfor sagen af denne grund bør føres til afgørelse. Som hovedregel repræsenterer retshjælpen ikke klienten og foretager egentlig sagsbehandling, hvis klienten ikke opfylder de økonomiske betingelser for fri proces. Dette sker dog, hvis klientens indtægtsforhold ligger tæt på den økonomiske grænse for fri proces, klientens sag med rimelighed skal føres, og retshjælpen er af den opfattelse, at klienten lider retstab, såfremt retshjælpen ikke påtager sig sagen. Ansvaret for sagerne er ledernes, og de underskriver al udgående post.

Bevillingen på finansloven, som for tiden er omkring 2 millioner kr. pr. år, den ovenstående organisering af Århus Retshjælp samt den frivillige indsats er forudsætningen for, at retshjælpen kan give god, forsvarlig – og gratis rådgivning til de ca. 6.000 klienter, som retshjælpen rådgiver hvert år. Århus Retshjælp er en vigtig institution for Århus og opland, og forhåbentlig vil jurastuderende og jurister fremover gennem deres frivillige indsats være med til at sikre, at Århus Retshjælp bevarer sin funktion.

Hvorfor være rådgiver i retshjælpen?

Når man begynder som rådgiver i retshjælpen, er den umiddelbare årsag hertil for de flestes vedkommende ofte af mere navlebeskuende karakter. Da jeg begyndte i retshjælpen i 2001,

var der en pekuniær grund hertil, idet rådgiverne fik en beskeden betaling.

Over de seneste 10 år har der været et markant skred i anvendelse af jurastuderende som studentermedhjælpere, både hos det offentlige og i den private sektor, navnlig i advokatfirmaerne. Yderligere er der flere muligheder for at være rådgiver i en retshjælp end tidligere. Da jeg søgte mit første job som (kvalificeret) studentermedhjælper, var retshjælpen et af de færre steder, hvor jeg kunne bruge mine juridiske kvalifikationer. På daværende tidspunkt rekrutterede retshjælpen alene kandidatstuderende for at være sikker på, at de nye rådgivere var kvalificeret til opgaven. Retshjælpen viste sig at være et særdeles attraktivt sted at træde sine juridiske barnesko, da man som ny rådgiver fra første dag sidder med i rådgivningssituationen og dermed kan anvende sin teoretiske viden. Der er næppe mange andre studentermedhjælperjob, hvor man har samme mulighed for fra første dag – ganske vist som den mindre erfarne rådgiver i rådgivergruppen – at bruge sin jura.

Lønnen som rådgiver i retshjælpen var af begrænset størrelse. I 2001 var lønnen ca. 100 kr. pr. time, en sats der oprindelig var fastsat på baggrund af en overenskomst mellem HK og Finansministeriet, der også indeholdt aftaler om løn til studentermedhjælpere. Dog lønnedes alene for konsultationstimer, de timer hvor man gav rådgivning til klienterne. Da der almindeligvis var åbent 3 timer af gangen, var lønnen 300 kr. om ugen eller 1200 kr. om måneden – ikke nogen herregård, men dog et mærkbart supplement til SU'en, især fordi lønnen udbetaltes kvartalsvist. Årsagen til, at der overhovedet blev givet løn i retshjælpen, skyldtes netop manglen på studentermedhjælperjob i Århus og omegn, som i modsætning til København havde sværere ved at give de studerende i byen lønnet praktisk erfaring under studiet. Derfor besluttede Århus Retshjælp at betale løn til rådgiverne, for at give dem mulighed for at have en lønnet studentermedhjælperstilling. Tiden er ikke gået umærket hen over retshjælpen, som i kølvandet på reformeringen af retsplejeloven med virkning fra 2007, se andet sted i nærværende festskrift, var tvunget til at foretage besparelser i 2007. Ved denne lejlighed blev lønnen inddraget for rådgiverne, som nu til dags modtager skattefri godtgørelse for frivillige, se Ligningslovens § 7M med tilhørende bekendtgørelse. I 2010 er beløbet 1.500 kr. pr. halvår, eller ca. 25 kr. i timen, når man alene medregner timer med

klientkontakt. Det er bemærkelsesværdigt, at afskaffelsen af lønnen ikke medførte opsigelser fra rådgiverne. Det må tages som et udtryk for, at rådgiverne er glade for at være i retshjælpen. En anden grund til at søge ind i retshjælpen er pleje af CV'et, før jobsamtalerne til det første rigtige juridiske job finder sted. I den forbindelse er det naturligvis et stort plus at kunne præsentere arbejdsgiveren for, at man har relevant erhvervserfaring i form af egentlig juridisk sagsbehandling.

Efter nogen tid i retshjælpen modnes ens indstilling til arbejdet, og grundene til at give rådgivning ændrer sig. Hvor de i begyndelsen har udgangspunkt i rådgiveren selv, udvikler de sig til at have karakter af, at det snarere er klienten og dennes sag samt ens funktion som rådgiver, der er den egentlige drivkraft bag arbejdet som rådgiver i retshjælpen. Sager af meget stor social betydning for klienterne kan illustrere dette, da klienterne har stort behov for juridisk rådgivning. I en konkret sag var klientens behov for rådgivning i særdeleshed begrundet i, at sagen havde altafgørende social betydning, idet den omhandlede klientens forsørgelsesgrundlag. Dertil kom, at sagens genstand var af en sådan størrelse, at den kunne betyde (og rent faktisk kom til) at betyde en grundliggende ændring af klientens hverdag. Klienten var imidlertid i en situation, hvor han ikke havde mulighed for at antage advokat, da dette ville have været for omkostningstungt for ham. Han kunne heller ikke få fri proces. I et sådant tilfælde er det tilfredsstillende som rådgiver at vide, at sagen bliver prøvet – i det mindste i det administrative system – således at klientens sag i et vist omfang fik en ordentlig prøvelse. Sagen havde dog med rimelighed kunnet prøves i det judicielle system på grund af visse bevistemaer i sagen, men dette var der desværre ikke mulighed for.

Vores demokratiske samfundsindretning er baseret på jura. For at demokratiet fungerer i praksis skal alle borgere have adgang til juraen, også mindrebemidlede borgere. I den forbindelse er det vigtigt, at så mange jurastuderende og jurister som muligt er med til at løfte den opgave, det er at give mindrebemidlede adgang til jura. Dette kan de gøre som rådgivere i retshjælpen, og med nogen ret kan man betegne arbejdet som rådgiver i retshjælpen som den juridiske værnepligt. For jurastuderende i retshjælpen er det nok ofte selviske motiver, som gør, at de begynder som rådgivere i retshjælpen. Som rådgiver i

retshjælpen og som ansat jurist sidenhen er det naturligvis vigtigt at gøre sig bevidst, hvilken funktion man har som rådgiver i retshjælpen og senere i hvilken som helst funktion som jurist i samfundsmæssigt perspektiv. Med tiden vil den ansatte jurist forhåbentlig opnå denne bevidsthed om sit arbejdes betydning for andre.

Hvad lærer man som rådgiver?

Erfaringerne som rådgiver i retshjælpen lærer én om nogle mere alment gyldige ting på en arbejdsplads, såsom at opføre sig på rette vis. I det følgende fokuseres dog specifikt på, hvad man lærer om klientkontakt, da det fylder en meget væsentlig del af arbejdet i retshjælpen. Som ansat i retshjælpen er det nok ingen overraskelse, at man hurtigt indser, at resultatet i sagen er af stor betydning for klienten. Det er nok mere overraskende, at forholdet mellem rådgiver og klient ofte er lige så vigtigt eller måske ligefrem mere vigtigt for klienten end udfaldet af sagen. Karakteren af det forhold er afhængigt af den personlige relation mellem rådgiver og klient.

Hvis en rådgivergruppe en dag giver rådgivning til en hårdt prøvet midaldrende mand fra et typisk mandefag, kan rådgiverne – i særdeleshed hvis de begge er 23 år og har langt lyst hår – have svært ved at skabe respekt om deres rådgivning, selvom deres rådgivning er juridisk korrekt. Som rådgiver er man nødt til at kunne opnå tillid fra klienten, så han føler, at hans sag bliver varetaget af en rådgiver, som er kompetent til opgaven. Det er sandsynligvis den vigtigste egenskab hos rådgiveren, at han formår at etablere et tillidsforhold mellem klienten og sig selv. Det skal navnlig ses i lyset af, at mange juridiske konflikter har stor betydning for klienten. Eksempelvis er sager vedrørende klientens boligforhold, indtægtsforhold og familiesager meget fundamentale, og tillid til rådgiveren bliver som følge deraf afgørende.

Når man møder et menneske første gang, har man en tendens til at være lidt mere positivt indstillet end ellers. Dette medfører nogle gange, at man begår den klassiske rådgiverfejl, nemlig at oplyse klienten, at hans sag er bedre, end tilfældet rent faktisk er. Når(hvis) klienten finder ud af dette, vil han oftest med rette mene, at rådgiveren har begået et tillidsbrud. Sagen bør aldrig gøres bedre, end den er. På den anden side skal man også have

tillid til klienten. Som rådgiver er der en vigtig opgave i at kunne vurdere sandhedsværdien i klientens udsagn og herved frasortere eventuelle forskønnelser, eller måske snarere usandheder. Da retshjælpen er åben for alle og ikke koster noget, hænder det, at der møder klienter, som fabulerer, uden at det er umiddelbart gennemskueligt. Det er vigtigt som rådgiver at kunne sortere i klienterne og hurtigt afslutte rådgivninger, i hvilke klienten ikke har et krav eller i øvrigt har brug for juridisk bistand. Generelt sagt, er der meget tidsspilde forbundet med at beskæftige sig med faktuelle fejl, hvorfor sådanne hurtigst muligt skal opklares og frasorteres.

Kommunikation mellem lægmand og fagmand kan være vanskelig. Juristens overdrevne brug af fagudtryk bliver let uforståelig snak for klienten. Som jurist har man altid en stor pædagogisk opgave i at formidle juraen til klienten, så den bliver forståelig. Modsat skal juristen ikke forvente at kunne gemme sig bag sin fagterminologi, da mange klienter er i stand til i et vist omfang at se igennem den. Det som klienten i hvert fald kan forholde sig til, er evnen hos rådgiveren til at stave rigtigt. Selvom rådgiveren har skrevet et brev, hvor juraen er behandlet rigtigt, vil klienten være tilbøjelig til at forholde sig til brevet ud fra egne forudsætninger, som umiddelbart er rådgiverens evne til at stave rigtigt, bruge tegnsætning mv. Rådgiveren skal tage højde for, at han af klienten bliver bedømt på andet end sine juridiske færdigheder.

Retshjælpen er et glimrende sted at træde sine juridiske barnesko, da man lærer meget gennem erfaring med at give rådgivning og ved sparring med sin gruppemakker og med lederen. Med arbejdet i retshjælpen som første funktion som juridisk rådgiver er de fleste jurastuderende kommet godt i gang med deres juridiske løbebane.

En lille historie til jubilæumsskriftet

af Gitte Aaberg, teamleder, People & Development, DONG Energy A/S

Efter 1 år på handelsskolen, 2 år i lære, løbende efteruddannelse og 15 år som ejendomsadministrator og kontorassistent startede jeg i 1994 på åben uddannelse med at læse jura.

Der var undervisning 1 aften om ugen og sammen med job og 3 børn var det en travl periode.

Det var svært at få greb om juraen på åben uddannelse, hvor en stor del af studiet er tilrettelagt som selvstudium. Derfor tog jeg efter at have læse på deltid i 3 år mod til mig, sagde mit job op og blev fuldtidsstuderende.

Som den praktiker jeg, gik der imidlertid ikke lang tid før jeg længtes efter at afprøve om de uendeligt mange timer bøjet over uendeligt tykke bøger kunne konverteres til noget fornuftigt og nyttigt "ude i samfundet".

Jobbet i retshjælpen var netop det bindeled mellem studie og praktik, jeg havde brug for. Jeg havde i flere perioder 2 vagter om ugen og elskede hvert minut. Studie og job gik hånd i hånd og min nyerhvervede boglige viden kunne tages i brug. Samtidig kunne jeg se en vis fornuft i at fortsætte studiet.

Familieretten var aktuel i rådgivning omkring skilsmisse, bodeling og forældremyndighed. Købsretten i sager, hvor borgere havde købt katten i sækken og forvaltningsretten i en sag der involverede skolegang for et handicappet barn. Blot få eksempler på spørgsmål og rådgivning der vekslede mellem jura og helt almindelig medmenneskelig lytten og drøftelse af hverdagens store og små problemer og udfordringer.

Under kyndig og altid velvillig vejledning fra Søren og Birthe, blev de to år i retshjælpen utrolig lærerige og det er to år, som jeg ofte tænker tilbage på med stor glæde.

Jeg startede med at søge job 3-4 måneder før jeg afsluttede mit studie og med den viden i rygsækken, at jeg kunne anvende juraen i praksis, gik jeg selvsikkert i gang med jobsøgningen.

Da jeg i foråret 2001 kunne kalde mig cand.jur. og blev ansat som juridisk rådgiver i en faglig organisation, var overgangen fra studie til job ikke stor. Mit første job som uddannet jurist var på mange måder en videreførelse af jobbet i retshjælpen. Den kontakt til medlemmer og den rådgivning jeg ydede svarede fint til den rådgivning, jeg havde ydet i retshjælpen. Jeg sad ofte overfor medlemmer i krise, det samme havde jeg gjort i retshjælpen.

Lad dette være min store tak til Søren og Birthe for et par uvurderlige år midt mellem studie og erhverv.

Afslutningsvis er jeg rigtig glad for at kunne fortælle, at jeg igen er blevet tilknyttet retshjælpen som juridisk rådgiver på frivillig basis. Den positive ånd, entusiasmen og den faglige nysgerrighed lever stadig, og jeg glæder mig allerede til næste vagt.

Fotograf: Kim Døssing

Retsløshed for enhver

af advokat (H) Steffen Ebdrup

I en fjern fortid skulle advokater ligesom banker ikke opkræve moms. Det blev der lavet om på med den udtrykkelige tilkendegivelse, at advokaternes momspenge skulle gå til en forbedring af mulighederne for at få retshjælp.

Sådan gik det ikke, ligesom det heller ikke gælder for alle de andre skatter og afgifter, som alligevel ikke kan fylde de bundløse offentlige kasser.

I dag får retshjælpsområdet, som det altid har fået, en stedmoderlig behandling. Retssikkerhed står ikke højt på den politiske agenda, selv om det sociale gen hos de fleste danskere bliver vakt, når den lille mand bliver trynet af systemet eller andre.

Hos advokater er der efterhånden ikke megen hjælp at hente. Tidligere var advokaterne en bastion mod de værste retsovergreb.

Mægtig modstander

Det er nødvendigt at sondre mellem straffesager og civile sager. På straffeområdet får selv den usleste forbryder lykkeligvis stadig beskikket en advokat, der typisk er en erfaren advokat, så på dette område gælder fortsat et minimum af retssikkerhed, selv om statsmagten repræsenteret af politi, anklagemyndighed og følgagtige domstole er en mægtig modstander.

På det civile område breder retsløsheden sig. Bortset fra de største virksomheder har ingen tid og penge til at få ret.

I et så lige samfund som det danske rammer retsløsheden bredt. Det er for eksempel bemærkelsesværdigt, at en tredjedel rådsøgende hos landets retshjælpsinstitutioner er

selvstændige erhvervsdrivende, så på den måde krakelerer billedet. Realiteten er, at vi alle uanset socialklasser, som i Danmark stort set er ens, er prisgivet de overvældende offentlige myndigheder, men også må give op over for hinanden og virksomhederne, selv om vi har ret.

Fulde fem

Retshjælpsmulighederne ved advokater er værdiløse. Statskassen yder et tilskud til advokatrådgivning, der er så beskedent, at ingen advokat ved sine fulde fem gider udfylde bureaukratiske blanketter for herudover også stadig at skulle opkræve penge hos den, der søger hjælp.

Det er dog stadig en mulighed for at få fri proces til at føre en retssag, hvis man næsten ikke tjener penge. Fri procesadgangen suppleres af forsikringsordninger, der giver en vis mulighed for – mod betaling af selvrisiko – at føre en sag.

Aktuelt er byretterne i øjeblikket så overbebyrdede, at alene tiden gør, at de fleste opgiver på forhånd.

Advokater påtog sig tidligere som en slags social forpligtelse retshjælp uden at beregne sig noget særligt honorar, og de fleste advokater havde også et vist antal mindre sager, men med koncentrationen i advokatbranchen, er dette blevet en saga blot.

Til grin

I de store firmaer måles og vejes man på omsætningen og indtjeningen fra ældste partner til yngste fuldmægtig. Det er blevet til grin at beskæftige sig med småsager, som af gode grunde ikke giver noget særligt dækningsbidrag.

Selv om det er enhver advokats adelsmærke at varetage den lille mands, som altså er os alle

sammen, sag over for overmagten, giver det altså ikke point i de store firmaers "balanced scorecard".

For den selvstændige erhvervsdrivende og den arbejdsløse er der kun retshjælpsinstitutionerne tilbage. Advokaternes totale mangel på at varetage sin samfundsmæssige legitimation illustreres af, at advokatretshjælpen i en så stor by som Århus er nedlagt. Det er dybt beskæmmende, at advokater i den grad misligholder advokatstandens interesser.

Bundløst hul

Tilbage er Århus Retshjælp og rundt omkring andre retshjælpsinstitutioner, som hutler sig igennem med beskedne bevillinger fra justitsministeriet, der direkte kanaliserer advokatmomsen i statskassens bundløse hul.

Alligevel lykkes det rådgivere og ledelse at udfylde noget af det tomrum, som stat og advokater efterlader.

Det er egentlig lidt sjovt at tænke på, hvilket ramaskrig der vil rejse sig, hvis man afskaffer muligheden for at få lægehjælp.

Bortset fra de få lyspunkter, som en 75-års dag trods alt er, er den danske befolkning i realiteten retsløse.

Det kan et samfund ikke være bekendt, så lad os århusianere håbe, at Århus Retshjælp får mange flere fødselsdage.

Portræt af Århus Retshjælp – og dens klienter

af lektor, ph.d. Bettina Lemann Kristiansen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet

Jeg er meget glad for at have fået invitationen til at bidrage til dette festskrift i anledning af Århus Retshjælp 75-års jubilæum. Århus Retshjælp er efter min mening en meget vigtig samfundsinstitution, som i sit lange virke har haft stor betydning for mange mennesker. Dette gælder selvfølgelig i første række de mange klienter, som gennem tiden har fået vejledning, råd og hjælp her. Men også de mange jurastuderende, der har fungeret som rådgivere, har herigennem fået gode erfaringer, som de uden tvivl har haft nytte af i deres senere virke. Det er i hvert fald tilfældet for mit eget vedkommende.

Min seneste kontakt til Århus Retshjælp har forbindelse til et forskningsprojekt om retshjælp i Danmark, som jeg arbejder på i øjeblikket. Århus Retshjælp var meget imødekommende og indvilligede i at deltage i forskningsprojektet, selvom man på dette tidspunkt var midt i en flytning af retshjælpen til nye lokaler. Deltagelse i projektet indebar, at *rådgiverne* i en periode på 6 måneder udfyldte et spørgeskema ved hver ny henvendelse. I skemaet indgår en række spørgsmål til kortlægning af, *hvem* der bruger retshjælpen, og *hvad* der spørges om samt *resultatet* af denne første henvendelse, herunder hvorvidt der indledes sagsbehandling i sagen.

Rådgiverskemaet blev suppleret af et spørgeskema til *klienten*, som belyser, hvorvidt den pågældendes retshjælpsbehov blev dækket, samt graden af tilfredshed med retshjælpstilbuddet.

Herudover er alle nye sager, der blev oprettet i undersøgelsesperioden, blevet fulgt fra start til slut. I disse sager har rådgiverne ført journal over, hvilke sagsbehandlingsskridt der er foretaget. Ved sagens afslutning redegjorde rådgiverne blandt andet for resultatet i sagen samt grundlaget for sagens afslutning. Der blev ved sagens afslutning udleveret/tilsendt klienten endnu et spørgeskema, som indeholdt en række spørgsmål vedrørende den modtagne retshjælp.

I undersøgelsesperioden var der **1286** nye personlige henvendelser og derudover **375** telefoniske henvendelser. Der blev oprettet sag i **262** tilfælde.

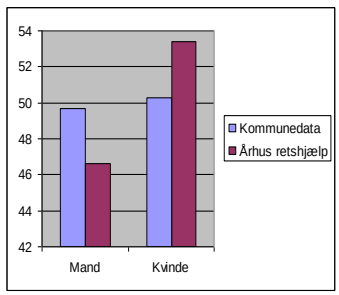
Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er sammenholdt med *generelle statistiske*

oplysninger, primært oplysninger fra Danmarks Statistik og Kommunedata. Herved bliver det muligt at se, om der er segmenter i befolkningen, som ikke figurerer, eller som er under- eller overrepræsenterede i undersøgelsens population.
Jeg vil i det følgende redegøre for nogle af resultaterne fra undersøgelsen i Århus Retshjælp for dermed at give et billede af, hvem der benytter Århus Retshjælp, og hvilken hjælp de faktisk får her.

Hvem er klienterne?

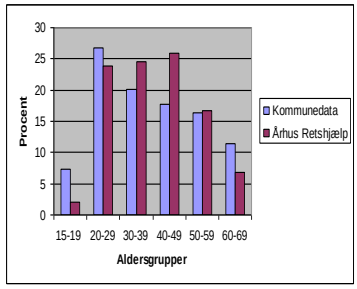
For så vidt angår de personlige henvendelser i Århus Retshjælp, har ca. 98 % af klienterne angivet, at de bor i et postnummer inden for Århus Kommune. Selvom retshjælpen i praksis er åben for alle, der henvender sig, er det altså helt overvejende mennesker, der bor inden for kommunegrænsen, som faktisk benytter retshjælpen.
Der er en nogenlunde lige kønsmæssig fordeling blandt klienterne – der er 46,7 % mænd og 53,3 % kvinder. Når man sammenligner med oplysninger om den kønsmæssige sammensætning af befolkningen i kommunen, ses en lille overrepræsentation af kvinder.

Fig.1. Klienternes køn



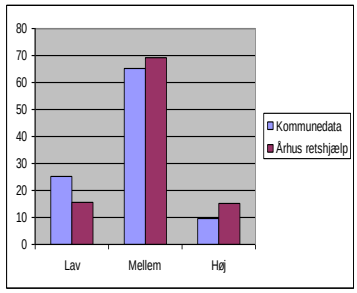
Aldersfordelingen blandt klienterne, opdelt i intervaller af ti-år og sammenholdt med kommunedata, viser en klar tendens til, at de unge aldersgrupper og de ældre aldersgrupper er underrepræsenterede i populationen af klienter. Aldersgruppen 40-49 er markant overrepræsenteret.

Fig. 2 Klienternes alder



Gruppen af mellemuddannede udgør langt den største andel af klienterne. De mellemuddannede er endvidere overrepræsenterede i forhold til befolkningsgrundlaget.

Fig. 3 Klienternes uddannelsesniveau

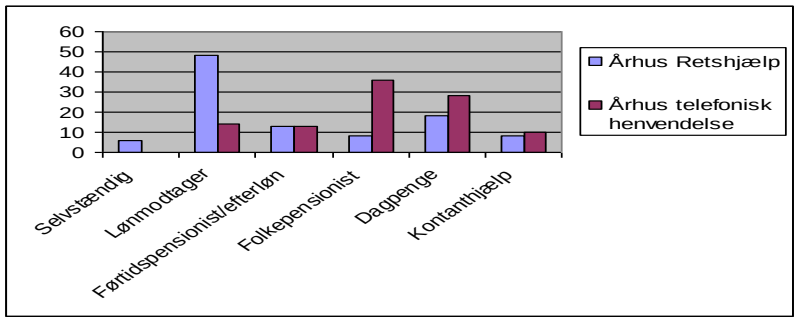


Selvom lønmodtagere udgør en meget stor andel af retshjælpens brugere, er de faktisk lidt underrepræsenterede i forhold til kommunens befolkningssammensætning. Det samme gælder folkepensionister, mens alle beskæftigelsesgrupper er overrepræsenterede, især gruppen af dagpengemodtagere.

En markant anderledes fordeling findes i den *telefoniske* retshjælp under Århus Retshjælp. Her er lønmodtagere klart underrepræsenterede – de udgør kun 14,3 % af klienterne i denne stikprøve, mens de udgør 61,2 % af kommunens befolkning. Ingen selvstændige erhvervsdrivende har anvendt den telefoniske rådgivning. Førtidspensionister og

kontanthjælpsmodtagere er lidt overrepræsenterede, mens folkepensionister og dagpengemodtagere er klart overrepræsenterede. Ved de telefoniske henvendelser er de mellemuddannede klart overrepræsenterede.

Fig. 4 Klienternes beskæftigelse. Sammenligning mellem personlige og telefoniske henvendelser



Omtrent 2/3 af klienterne i Århus Retshjælp har indkomster, der ligger under kommunegennemsnittet.

Sammenfattende må man sige, at klienterne i Århus Retshjælp udgør et bredt udsnit af befolkningsunderlaget. Den typiske klient er 40-49 år gammel, har en mellemlang uddannelse og er lønmodtager med en indtægt, der ligger lidt under gennemsnitsindkomsten i kommunen. Man kan af undersøgelsen se, at det er en lidt anden del af befolkningen, der benytter den telefoniske rådgivning.

Hvad spørger de om?

I spørgeskemaet har rådgiverne angivet den eller de sagstyper, der har givet anledning til klienters *henvendelse* til det pågældende retshjælpstilbud.

En fordeling på de hyppigst forekommende sagstyper viser:

Lejeret	25,9 %
Kontraktsret	18,6 %
Familieret	15,2 %
Arbejdsmarkedslovg/sociallovg	11,1 %

Der er særskilt spurgt til, hvorvidt rådgiverne har *afdækket* andre problemer eller spørgsmål i forbindelse med rådgivningen end det, som har givet klienterne anledning til at henvende sig i det pågældende retshjælpstilbud. Dette er sket i 686 tilfælde, og det svarer til, at næsten halvdelen af respondenterne har fået afdækket et yderligere problem. Det er altså temmelig ofte, at rådgiverne afdækker andre problemer end dem, der har givet anledning til klientens henvendelse. Problemer som muligvis ellers ikke ville være blevet afdækket.

Der er en tendens til, at kvinder samlet set henvender sig mere vedrørende lejeret og familieret, end mænd gør. De forskellige aldersgrupper henvender sig med meget forskellige sagstyper. For de helt unge drejer henvendelserne sig om lejeret og kontraktsret, mens familieretlige spørgsmål fylder temmelig meget hos de 30-60 årige. Det er især de ældre aldersgrupper, der har spørgsmål angående arv og skifte. Disse forskelle er ikke overraskende, men har en klar sammenhæng med klienternes generelle livssituation.

Klientens uddannelsesmæssige baggrund viser sig at være en vigtig faktor i mange sammenhænge og også for, hvilke sagstyper der danner grundlag for henvendelsen. Lavt uddannede klienter henvender sig oftest om arbejdsmarkeds- og sociallovgivning eller kontraktsforhold. Klienter med en mellemlang uddannelse henvender sig primært om familieret eller arv og skifte ved dødsfald. For de højtuddannede er det især lejeretlige spørgsmål, der danner grundlag for henvendelse.

Man kan således konkludere, at der er store forskelle mellem de forskellige befolkningsgruppers juridiske problemer. En del heraf er bestemt af den pågældendes livssituation, men også uddannelse er en væsentlig faktor.

Hvilken hjælp får de?

Det er en ganske betragtelig andel af henvendelserne, der afsluttes efter en enkelt mundtlig rådgivning, nemlig ca. 83 %.

I disse tilfælde har omtrent 70 % af klienterne modtaget en orientering om deres retsstilling. Knap halvdelen af henvendelserne resulterer i, at klienten modtager vejledning, idet det forventes, at klienten, med den modtagne hjælp, er i stand til selv at gøre det videre fornødne i sagen. Der er en tendens til, at jo højere uddannelse klienter har, jo oftere vejledes denne.

Der indledes sagsbehandling i omtrent en femtedel af sagerne. Modparten er typisk enten en ligeværdig modpart (ca. 40 %) eller en erhvervsdrivende (ca. 35 %). I ca. 25 % af tilfældene er modparten en forvaltningsmyndighed.

De to køn får indledt sagsbehandling i stort set samme omfang. Det samme gælder for aldersgrupperne. Igen i denne sammenhæng er klientens uddannelsesmæssige baggrund af betydning, idet det især er de lavtuddannede, der får indledt sagsbehandling (25,6 %). Førtidspensionister, efterlønsmodtagere og uddannelsessøgende får oftere end andre grupper retshjælp i form af sagsbehandling.

Sammenfattende er det således især lavt uddannede og de meget unge samt de ældre klienter, som har behov for hjælp i form af egentlig sagsbehandling. Den primære form for retshjælp i øvrigt er at orientere klienterne om deres retsstilling og vejlede dem i forhold til, hvordan de kan gribe sagen an – altså hjælp til selvhjælp.

Sagsbehandlingen i de oprettede sager

I dette afsnit redegøres for undersøgelsen af de oprettede sager. I undersøgelsesperioden indledte retshjælpen sagsbehandling i 262 sager.

Klienterne har i langt de fleste tilfælde medbragt relevante dokumenter – det gælder for 80 % af de mandlige klienter og for næsten 90 % af kvinderne. I ca. en tredjedel af sagerne har klienterne selv lavet undersøgelser forud for henvendelsen til retshjælpen. Klienterne overholder stort set altid aftaler med retshjælpen om fremmøde.

På ét punkt er der en markant forskel mellem de to køn – nemlig hvad angår problemer med selv at skrive eller forstå breve o.l., hvor mænd har væsentlig større problemer end kvinder. 43 % af de mandlige klienter har sådanne problemer, og hver syvende mand har i høj grad problemer med at skrive eller forstå breve m.v.. Andelen af kvinder med sådanne problemer er 29 %, og kun 1 ud af hver 75 kvinder har i høj grad problemer. For ca. 20 % af de mandlige klienter oplyser rådgiverne, at der også er sproglige barrierer for rådgivningen. Igen er dette problem langt mindre udtalt for de kvindelige klienter (ca. 5 %).

Der ses et noget andet mønster med hensyn til modparten i disse sager end ved henvendelserne generelt, idet mere end halvdelen af modparterne i de oprettede sager er erhvervsdrivende, mens godt en femtedel er forvaltningsmyndigheder.

I mere end halvdelen af sagerne oplyses det, at kontakten mellem retshjælpen og modparten er meget god eller god, hvorimod kontakten vurderes som værende mindre god eller dårlig i knap en femtedel af sagerne. Den direkte kontakt parterne imellem er meget forskellig, men dog kun i få tilfælde umulig eller helt fraværende.

I de oprettede sager foretager retshjælpen i gennemsnit 3,5 sagsbehandlingsskridt. I lejesager foretages gennemsnitligt 4 sagsbehandlingsskridt og i familiesager 2,5. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 8-10 uger. Der er for alle sagstyper store udsving i sagsbehandlingstiden. Medianen er 6 uger. Familieretlige sager og sager angående arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen tager typisk et par måneder. Enkelte sager er meget langvarige – den længstvarende i undersøgelsesperioden varede 53 uger.

Det hyppigst forekommende sagsbehandlingsskridt er, at retshjælpen skal skrive brev eller ringe i sagen. Rådgiverne inddrager supervisor næsten lige så ofte, som de selv foretager undersøgelser. Dette viser, hvor betydningsfuld supervisionsmuligheden er.

Det fremgår meget tydeligt af undersøgelsen, at når der indledes sagsbehandling, sker det med god grund. I mere end halvdelen af sagerne får klienterne helt eller delvis medhold i sagen som følge af retshjælpens indsats. I ca. 25 % af sagerne har retshjælpen indgivet klage eller indbragt sagen på vegne af klienter. Omtrent hver fjerde sag videresendes til advokat. I den sammenhæng bemærkes, at det er meget sjældent, at klienter henvises til advokat allerede ved den første rådgivning, hvorimod det altså er ca. 25 % af de sager, hvor der er indledt sagsbehandling, der resulterer i en henvisning til advokat. Når der henvises til advokat, sker det således tilsyneladende på et oplyst grundlag, og en del af forarbejdet i sagen vil vel typisk været lavet. Godt 70 % af sagerne omhandler pengekrav.

Hver 8. sag opgives af klienterne – oftest på grund af den tid og det besvær, det vil medføre at fortsætte sagen. Kun i få tilfælde begrundes sagens opgivelse med økonomi.

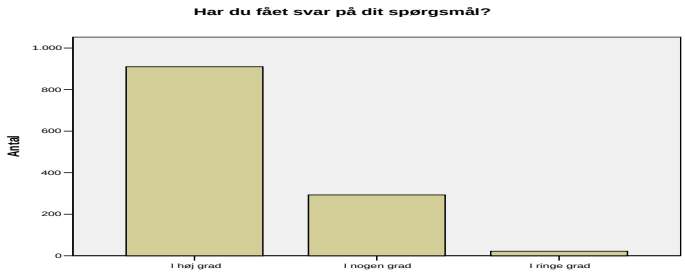
I de tilfælde, hvor klienter ikke har fået fuldt ud medhold, skyldes dette helt overvejende, at det ikke var muligt at fremme sagen af juridiske eller bevismæssige grunde.

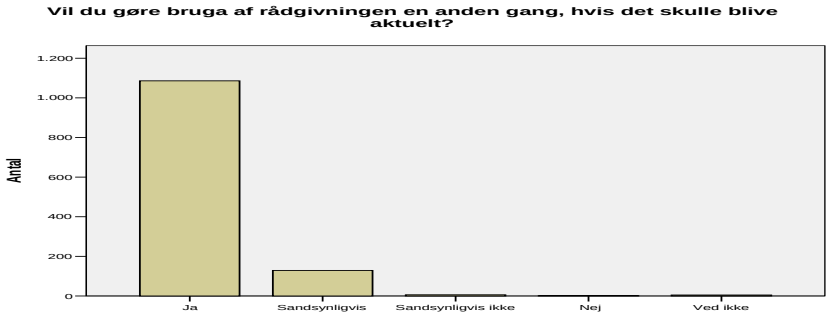
Klienternes tilfredshed

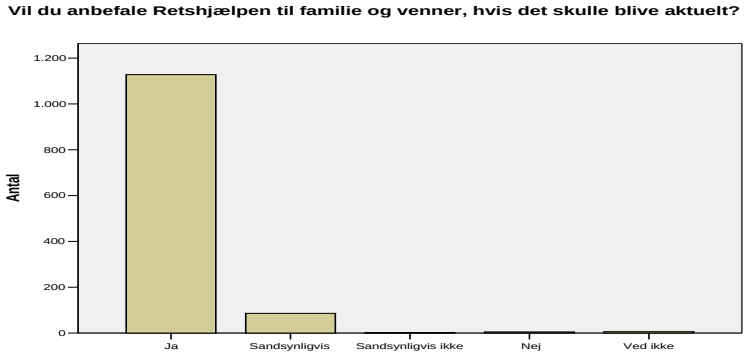
Ved alle nye henvendelser i undersøgelsesperioden er klienterne blevet bedt om at udfylde et spørgeskema. Besvarelserne viser, at klienterne er meget tilfredse med den hjælp, de har

fået i Århus Retshjælp.

Fig. 5-8 Klienternes tilfredshed – efter første henvendelse







I de tilfælde, hvor der indledtes sagsbehandling, er der ved sagens afslutning sendt endnu et spørgeskema ud til klienterne. Besvarelserne viser også her stor tilfredshed med den modtagne hjælp.

Når besvarelserne fra den første henvendelse sammenlignes med besvarelsen ved sagens afslutning, ses imidlertid, at tilfredsheden til en vis grad har sammenhæng med det udfald, sagen har fået. Andelen af klienter, som vil anvende retshjælpen en anden gang, hvis det skulle blive aktuelt, eller som vil anbefale retshjælpen til familie og venner, er i begge skemaer stor. De klienter, der har fået fuldt ud medhold i sagen, er dog nu endnu mere tilbøjelige til at ville bruge retshjælpen igen eller anbefale denne, hvorimod hver femte, der ikke fik medhold i sagen, enten ikke vil eller ikke ved, om de vil benytte retshjælpen igen, ligesom de sandsynligvis ikke vil anbefale retshjælpen til andre.

Samme mønster ses ved spørgsmålet om, i hvilken grad klienterne føler sig orienteret om sagens forløb og grundlaget for sagens afslutning. Blandt de klienter, som fik fuldt ud medhold i sagen, føler mere end 85 % sig i høj grad orienteret om sagens forløb, mens dette kun gælder 50 % af de klienter, der ikke fik medhold. Ca. 80 % af dem, der fik fuldt ud medhold, føler sig i høj grad orienteret om grundlaget for sagens afslutning, mens dette kun gælder knap hver tredje af de klienter, der ikke fik medhold. Det er dog kun ca. 17 % af disse, der oplyser, at de i ringe grad er orienteret.

Der er i øvrigt forskelle i opfattelserne hos henholdsvis rådgiver og klienter af, hvorvidt klienter har fået medhold i sagen.

Fig. 9 Opfattelse af ”medhold” i sagen hos hhv. klient og rådgiver

Medhold ifølge rådsøgende	22 45,8 %	2 4,2 %	7 14,6 %
Delvist medhold ifølge rådsøgende	4 16,7 %	2 8,3 %	7 29,2 %
Ikke medhold ifølge rådsøgende	0	3 16,7 %	12 66,7 %

Klienterne har altså oftere en mere positiv opfattelse af udfaldet end rådgiverne. Dette må antages at skyldes, at rådgiverne har fokus på, om klienter ud fra en juridisk forståelse har fået medhold, mens klienterne formentlig har lagt vægt på, om de har opnået det ønskede resultat, hvilket godt kan være noget andet end juridisk medhold.

Afslutning

Sammenfattende viser undersøgelsen af Århus Retshjælp således, at retshjælpen bliver brugt af et meget bredt udsnit af befolkningen i Århus Kommune. De forskellige grupper af klienter henvender sig dog med forskellige typer af problemer, ligesom deres behov for retshjælp tager sig forskelligt ud. Klienternes livssituation og deres uddannelsesmæssige baggrund er her vigtige faktorer. De hyppigst forekommende sagstyper har karakter af at være hverdagslivets retstvister og problemstillinger.

Der ydes i første række retshjælp i form af orientering om retsstilling og vejledning – altså hjælp til selvhjælp. De klienter der får indledt sagsbehandling er helt overvejende retshjælpens kernemålgruppe, dvs. lavtuddannede klienter, førtidspensionister, efterlønsmodtagere og studerende.

I de tilfælde, hvor der indledes egentlig sagsbehandling, er sagsbehandlingstiden meget varierende, og den kan i nogle tilfælde være ganske lang. Supervision af rådgiverne er også i disse tilfælde meget vigtig. Rådgiverne anfører således, at de meget ofte anmoder

supervisor om assistance. Sagsbehandlingen resulterer ofte i helt eller delvis medhold for klienten eller i, at sagen indbringes for et klageorgan eller lignende, ligesom der i ca. en fjerdedel af sagerne henvises til advokat.

Klienterne er meget tilfredse med den modtagne hjælp.

Referencer:

Bettina Lemann Kristiansen, *retshjælp i Danmark. Delrapport I: Beskrivelse af retshjælpstilbuddene.*

http://www.justitsministeriet.dk/forskning/rapporter-vedr-forskningspuljen/, 2009.

Retfærdighed for de ikke privilegerede

af professor Gorm Toftegaard Nielsen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet

Da vi i Danmark fik demokrati med 1849-grundloven var et af de væsentligste formelle fremskridt, at domstolene blev uafhængige af regeringen og administrationen, og at domstolene skulle beskytte den, der var mistænkt for en forbrydelse, mod uberettiget varetægtsfængsling og senere mod forkert domfældelse. Den borger, der i øvrigt følte sin ret krænket af administrationen, fik grundlovssikret ret til at få sin sag prøvet ved de uafhængige domstole. Den borger, der følte sin ret krænket af en anden borger, kunne også gå til domstolene for at få sin sag afgjort. Der er ingen tvivl om, at dette var landevindinger for befolkningens retssikkerhed og mulighed for at få deres lovlige ret.

Det er samme ideologiske tankegang, der ligger bag indledningen til art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950, som Danmark tilsluttede sig i 1953, og som vi siden har været forpligtet til at overholde: ”Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelser enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.”

Denne tankegang, at domstolene er borgerens garanti for retfærdighed, spiller naturligvis en stor rolle i juristers uddannelse og bevidsthed. Der er vel nogenlunde enighed om, at uddannelsen af jurister i meget høj grad bør lære studenterne at finde ud af, hvilket resultat domstolene – helst Højesteret – vil komme til i en given konflikt. Det er jo også fornuftigt, da det i meget høj grad er denne viden, som senere vil give mange af de studerende en – i forhold til de fleste andre samfundsgrupper – ganske høj indtægt; det gælder for dommere, anklagere og en del advokater.

Det er imidlertid karakteristisk, at konfliktløsningen i et moderne samfund som det danske i meget høj grad er opbygget på en anden måde. En række andre organer med en for borgerne meget billigere behandlingsmåde har gradvis overtaget en større og større del af

konfliktløsningen. Sagt meget firkantet kan man sige, at domstolene har bevaret monopolet på straffesager, bortset fra at langt de fleste sager her er bødesager, som kan afgøres ved, at politiet tilbyder borgeren at få afgjort sagen uden en dommers indblanding ved, at borgeren accepterer politiets forslag, et såkaldt bødeforlæg. Området for denne behandling er i dag udvidet til også at omfatte vedtagelse af frakendelse af kørekortet ved visse overtrædelser. På strafferetsområdet er en del bagatelsager dog flyttet uden for den almindelige straffeproces. Det er ikke sket ved en formel flytning af straffesagerne, men ved at det offentlige i betydelig grad har indført sanktionsafgifter i stedet for straf. Mest kendt er parkeringsafgifterne til det offentlige. Men i et vist omfang er offentlige parkeringspladser, f.eks. ved Skejby Sygehus, privatiseret, så kontrollen varetages af private parkeringsselskaber, der finansieres af disse afgifter. Lige så kendt er afgifterne for ikke at betale i bus og tog.

Ser man på borgernes grundlovssikrede ret til at gå til domstolene for at få prøvet, om administrationen har ret i sin afgørelse, har denne prøvelse indtil de seneste årtier været anvendt meget begrænset. Her afgøres langt flere sager ved klager til en højere administrativ myndighed eller et såkaldt uafhængigt klageorgan, f.eks. Ankestyrelsen, som bl.a. behandler klager fra personer, der af de sociale nævn er nægtet ydelser efter den sociale servicelovgivning, hvis ankestyrelsen finder, at sagen er af principiel eller generel betydning. For nogle af disse nævn er en dommer formand. Med 1953-grundloven oprettedes en Ombudsmandsinstitution, som officielt er Folketingets Ombudsmand, men som reelt er borgernes ombudsmand, når de er røget uklar med administrationen.

Også en meget stor del af konflikterne mellem borgerne, hvilket også omfatter konflikter mellem en forretning og en køber, finder i dag deres løsning uden for domstolene i offentlige eller privat klageorganer, f.eks. Forbrugerklagenævnet. Også i en del af disse organer sidder en dommer for bordenden.

Umiddelbart kan det se ud, som om samfundet er indrettet således, at de privilegerede kan få deres konflikter afgjort ved domstolene, mens de øvrige, som ikke har råd til denne form

for løsning, tilbydes en discount-sag med beskedne udgifter. Efter opfordring fra Advokatrådet og Den Danske Dommerforening bad justitsministeriet i 1998 Retsplejerådet om forslag til reform af domstolenes behandling af civile sager. Dommerforeningen havde bl.a. henvist til, at antallet af civile sager ved domstolene var faldet markant siden slutningen af 1980'erne. Endvidere blev nævnt, at der bl.a. med henblik på lettere, hurtigere og billigere konfliktløsning oprettes stadig flere nævn, og at brugerundersøgelser havde vist, at domstolene blandt brugerne opfattes som noget dyrt, langsomt, kompliceret og gammeldags. Retsplejerådet har siden arbejdet med at reformere domstolsbehandlingen. Som noget af det første drøftede man, om flere sager burde flyttes fra de omtalte nævn og over til domstolene. Ideen blev dog hurtigt skrinlagt, da en undersøgelse viste, at tilfredsheden var meget stor hos dem, der havde fået deres sag behandlet i nævnene. Det var altså ikke opfattelsen, at klagerne eller den, der blev klaget over, fik en dårligere behandling end ved domstolene. En del af forklaringen herpå er naturligvis, at de oprettede nævn har hver deres snævre faglige område, medens domstolene behandler alle mulige forskellige konflikter. Med et snævert område kan oparbejdes et sekretariat med betydelig ekspertise på området, hvilket medfører både hurtigere og billigere sagsbehandling, ligesom disse nævn i vidt omfang selv undersøger sagerne på skriftligt grundlag. Opgaven for en reform var således ikke at ændre sagsfordelingen mellem nævn og domstole, men at give borgerne et mere attraktivt tilbud ved domstolene end hidtil.

I det følgende skal redegøres for borgernes reelle eller økonomiske muligheder for at få en tilfredsstillende behandling af deres civile konflikt. Først behandles dog situationen i straffesager, da det næppe er ukendt, at flertallet af de mistænkte og de forurettede i disse sager ikke ligefrem tilhører den økonomiske overklasse.

Straffesager

I mange udviklingslande står den, der er mistænkt for at have begået en forbrydelse, uden reel mulighed for at få en forsvarer – i hvert fald en forsvarer med juridisk uddannelse. Vi ønsker at beskytte en sigtet mod uberettiget varetægtsfængsling og har derfor en grundlovsbestemmelse om, at kun en dommer kan beslutte fængslingen. Det er som nævnt

en væsentlig beskyttelse, men dennes værdi afhænger af, om den sigtede står alene over for anklageren, eller om sigtede har en forsvarer til at tale sin sag. Uden denne hjælp kan anklageren få for let spil. Grundloven nævner ikke noget om den sigtedes ret til forsvarerbistand. Retsplejeloven giver den sigtede fri ret til at vælge en advokat til at bistå sig. Værdien heraf forudsætter dog, at den sigtede har råd til at hyre en advokat, hvilket meget sjældent vil være tilfældet. Loven bestemmer derfor, at når en person skal i grundlovsforhør med henblik på eventuel varetægtsfængsling, skal han – hvis han ikke selv har valgt en forsvarer – have beskikket en forsvarer (§ 731, stk. 1, litra a). Den beskikkede er så hans forsvarer under sagens videre forløb. I andre tilfælde skal der beskikkes en forsvarer senere, f.eks. under sagens behandling i retten, hvis der skal medvirke nævninge eller domsmænd. I en række andre tilfælde beskikkes forsvarer, hvis den sigtede ønsker det. Lovens ordning er således klar: i visse tilfælde er sagen så alvorlig, at den sigtede eller tiltalte skal beskyttes ved, at han har en forsvarer. I mindre alvorlige tilfælde kan der beskikkes en forsvarer for ham. Den mistænkte eller tiltalte kan begære en bestemt forsvarer beskikket. I første omgang betaler staten forsvarerens salær. Bliver den tiltalte frifundet, betaler staten hans beskikkede forsvarer, men bliver han dømt, bliver han efter loven (§ 1008, stk. 1) typisk pålagt at betale sagens omkostninger til staten. Retten bestemmer forsvarerens salær – ofte på baggrund af en timeopgørelse – og salæret er godt 1500 kr. i timen. Det beløb, den dømte skal betale, vil i de fleste straffesager overstige hans betalingsevne. Den, der bliver idømt fængselsstraf, får en timeløn, som på ingen måde gør det muligt at tjene til beløbet, og ret få af de dømte har en bankbog med 20.000 kr.

Det er naturligvis fremragende, at staten siger, at i de alvorlige sager skal den tiltalte have en forsvarer, men er det moralsk forsvarligt at pålægge den dømte, der oftest har en langt lavere timeløn end 1500 kr., at betale dette beløb? Realiteten er naturligvis, at staten bogfører beløbet, men kun i meget ringe omfang kan inddrive det. Efter den ovenfor nævnte art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har den mistænkte eller tiltalte ikke pligt til at have en forsvarer, men efter stk. 3, litra c, har enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, ret til bl.a. ”at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt, og hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale juridisk bistand, at

modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse." Man kunne meget vel tro, at når staten siger, at det er nødvendigt, at tiltalte har en forsvarer, kræves dette i "retfærdighedens interesse", men to danskere, der har søgt at gøre dette synspunkt gældende over for konventionsorganerne i Strassburg, er begge blevet afvist med den begrundelse, at staten ikke havde forsøgt at inddrive beløbet, og at de ikke havde godtgjort, at de ikke kunne betale (EMRK-Kommentaren s. 347). Dette ændrer ikke ved, at danske domstole som følge af retsplejeloven i meget vidt omfang pålægger de dømte at betale beløb, som det ikke vil være lovligt at inddrive. Og i øvrigt er der den praksis, at dommen alene fastslår, at den dømte skal betale sagens omkostninger, men uden at oplyse ham om størrelsen af beløbet. Der findes mig bekendt ikke andre tilfælde, hvor domstolene afsiger dom om en betalingsforpligtelse uden at oplyse beløbet, og hvor det i dommen ikke nævnte beløb – bortset fra det ovenfor nævnte forbehold – kan tvangsinddrives, når politiet har udregnet beløbet.

Bistandsadvokater

Den forurettede eller ofret i en straffesag har siden straffesagerne gik over til at blive ført af staten haft en meget ringe – om nogen – rolle i straffesagerne. Man indførte dog med retsplejeloven i 1916 det system, at de kunne få deres erstatningskrav som følge af forbrydelsen behandlet gratis under straffesagen, men dommeren kunne dog udskyde kravet af sagen, hvis dets behandling under straffesagen ikke kunne ske uden "væsentlig ulempe". Ofret fik ikke som den tiltalte beskikket en forsvarer, men blev hjulpet af politiet og anklagemyndigheden. Der skete en afgørende forbedring af dette system, da Danmark i 1976 ved lov indførte erstatning fra staten til ofre i forbrydelser med personskade. Denne ordning bygger på vejledning fra politiet, der i et vist omfang hjælper ofret med at søge erstatningen. Ordningen var i sit udgangspunkt beregnet på at kunne fungere uden hjælp fra advokat. Ordningen indeholdt en betydelig forbedring af ofrenes mulighed for erstatning, da den også omfatter de sager, der slet ikke når i retten, fordi forbryderen ikke bliver fundet. Men ordningen indebærer også, at staten betaler erstatningen, hvilket er meget bedre end at få et krav mod en dømt, som ikke har midler til betaling. Baggrunden for ordningen var ikke primært en ide om retshjælp til ofrene for at forbedre deres retsstilling, men var i betydelig

grad motiveret af, at den muligvis ville ”bevirke en øget forståelse hos befolkningen for en moderne kriminalpolitik, derved at offentligheden snarere accepterer en human kriminalpolitik, herunder kortere frihedsstraffe og øget anvendelse af kriminalforsorg i frihed, når ofret i alle tilfælde er sikret erstatning.” (Betænkning 751/1975 s. 16).

I 1980 indførte Danmark imidlertid som det første land en ordning med bistandsadvokat til de forurettede i visse straffesager. Oprindeligt vedrørte ordningen kun voldtægt og lignende forhold, men området er senere udvidet og kan nu anvendes ved alle lovovertrædelser, ”når særlige omstændigheder taler for det.” Der er her tale om en for de forurettede gratis advokatbistand. Problemet er imidlertid, at bistandsadvokaten har meget begrænsede beføjelser til at blande sig i sagen, bortset fra opgørelsen af forurettedes erstatningskrav. Advokatsamfundet var nok tilhænger af en bistandsadvokatordning, der jo ville give standen en vis indtjening, men omvendt var forsvarsadvokaterne meget imod, at bistandsadvokaten fik en reel rolle i straffesagen, f.eks. retten til at stille spørgsmål til tiltalte eller andre vidner end den forurettede. Bistandsadvokaten kan derfor kun i begrænset omfang karakteriseres som en almindelig retshjælp forstået som en hjælp til at få sin ret. Der var i begyndelsen og vel også i dag tale om en ordning, der snarere kan karakteriseres som en statsbetalt socialrådgiverservice til advokattakst.

Politiets bistand over for ulovlig selvtægt

Retsvæsnet er som udgangspunkt sådan indrettet, at hvis en borger mener at have et krav mod en anden borger og ønsker, at staten skal medvirke til, at kravet opfyldes, må han anlægge sag ved domstolene og kan så, hvis han får medhold, få fogedrettens hjælp til fysisk at gennemtvinge kravet. I visse tilfælde kan han dog gå direkte til fogeden uden at have opnået dom. Det gælder bl.a. ved udlejers udsættelse af en lejer, der ikke har betalt sin husleje, jf. retsplejelovens § 596, stk. 1, jf. § 528. Men betingelsen er, at udlejer kan ”godtgøre eller sandsynliggøre sit krav”, altså at lejeren har fortabt sin ret til at fortsætte lejemålet. Man vedtog efter 2. Verdenskrig en boligreguleringslov til beskyttelse af lejerne. Med erkendelsen af, at bolignød var hverdagen for mange dårligt bemidlede, indførte man i et vist omfang straf for udlejerens illegale udnyttelse af lejerne, jf. boligreguleringslovens §

16 om straf for den udlejer, der kræver eller aftaler højere leje end lovligt. I særligt grove tilfælde prøver udlejeren at få lejeren fjernet uden fogedrettens mellemkomst. Det er ulovlig selvtægt efter straffelovens § 294. Synet på ulovlig selvtægt er meget mildt i Danmark, og sagerne er undergivet privat påtale, hvilket medfører, at sagerne ikke kan anmeldes til politiet. Jeg erindrer dog et par grove sager fra min tid som anklager (1979-1989), hvor politiet gik ind i sagerne. I den ene sag meddelte en lejer, at udlejer netop havde meddelt ham, at han ville komme dagen efter, der var onsdag før skærtorsdag, og fjerne hoveddøren til hans lejlighed, og så kunne han jo i påsken overveje, om han ville blive boende. Efter retsplejelovens § 728, stk. 2, kan disse sager påtales af det offentlige, hvis "almene hensyn kræver det." Vi skønnede efter aftale med statsadvokaten, at overtrædelsen, hvis den blev begået, var så grov en tilsidesættelse af reglerne, at vi ville påtale den. Vi informerede lejeren om at kontakte politiet, hvis udlejer mødte op for at fjerne døren. Det skete, men efter politiets involvering ude i ejendommen, blev døren straks sat i igen. Det andet tilfælde vedrørte en modernisering af en udlejningsejendom, som ikke var varslet efter reglerne. Under moderniseringen viste det sig, at en lejer ikke frivilligt ville fraflytte ejendommen, selv om hendes lejemål forhindrede moderniseringen. En dag ringede hun til politiet og fortalte, at hendes adgang til toilettet fysisk var blokeret af håndværkerne for at presse hende til at flytte. Her medførte en telefonisk henvendelse fra politiet til udlejer, at toilettet blev genåbnet. Problemet for lejerne i de to nævnte sager er, at fogedretten, som er domstolenes "rykke-ud-instans" ikke er brugbar, da fogedretten ikke rykker ud med så kort varsel, og ingen kan vel leve uden hoveddør eller toilet i en uge. Problemet er dog sandsynligvis, at politi- og anklagemyndighed er så lidt involveret i boligmarkedet, at det er vanskeligt at aktivere politiet i lignede særdeles grove sager. Fra tid til anden dukker dog sager op i pressen, hvor politiet har været indblandet. Det drejer sig typisk om, at udlejer har krævet penge under bordet for at leje lejligheden ud. Han har i alle sagerne fået pengene udbetalt kontant, og sagerne kan derfor være svære at bevise. I andre tilfælde, har han lejet den samme lejlighed ud til flere forskellige lejere, der allerede har betalt forskud. Disse sager er nok lettere bevismæssigt, men resulterer sjældent i, at lejerne får deres forskud tilbage. Generelt er politiet meget tilbageholdende med at behandle anmeldelser, som har deres udspring i civile sager, f.eks. at en køber føler sig bedraget ved, at varen ikke er så god

som lovet. En sådan tilbageholdenhed er givetvis nødvendig. Politiet er ikke en forbrugerombudsmandsinstitution, men når udlejerens udnyttelse af svage lejere her er trukket frem, er det, fordi lejerens beskyttelse er ret fundamental, hvilket jo også fremgår af straffebestemmelserne i boligreguleringsloven. Beskyttelsen på dette område ligger dog primært i, at lejeren kan indbringe spørgsmål om huslejens størrelse for Huslejenævnet og her få en fair afgørelse af spørgsmålet uden at skulle betale for advokatbistand.

Advokatbistand i civile sager

Den traditionelle civile sag starter med, at en person eller virksomhed stævner en modpart for at få sin ret over for denne. Rent faktisk skrives en stævning, hvor den pågældende gør sit krav gældende og begrunder dette. Den forkyndes for modparten, der så skal komme med et skriftligt svar inden en vis frist. Hermed er indledt det, der kaldes skriftvekslingen, som er parternes forberedelse af sagens endelige behandling i et retsmøde under det, der kaldes hovedforhandlingen. Der er ikke noget forbud imod, at borgerne selv udfærdiger disse skrivelser, men denne proces er både med hensyn til argumentationen for og imod kravet og med hensyn til formen for sagsbehandlingen så kompliceret, at den reelt forudsætter, at hver part er repræsenteret ved advokater. I enkelte tilfælde vælger ikke juridisk kyndige at føre deres egen sag – såkaldte selvmødere – men resultatet er sjældent en tilfredsstillende proces. Retten kan efter retsplejelovens § 259 pålægge en selvmøder at lade en advokat føre sagen for sig, hvis retten ikke finder, at sagen ellers kan behandles på forsvarlig måde. Omkostningerne ved at føre sager er for det første den retsafgift, der skal betales til domstolene. Afgiften er f.eks. for en sag om 100.000 kr. 2.700 kr., men omkostningerne ved at føre en traditionel civil sag er betydeligt højere, primært p.g.a. advokaternes salærer, der er mange gange større.

I mange civile sager er det nødvendigt at inddrage særligt sagkyndige, oftest i den form at en sagkyndig laver en erklæring om faktiske forhold inden for hans område. Disse erklæringer – syns- og skønserklæringer – belaster også omkostningerne betydeligt. Som eksempel kan nævnes en forholdsvis enkel sag: En husejer følte sig meget generet af naboens 25 m høje poppeltræ 1 m fra skel. Naboen ville ikke fjerne træet. Sagen blev

behandlet i byret og landsret, og naboen blev pålagt at styne træet. Han skulle betale retsafgiften på 2.000 kr., syns- og skønsmanden med 20.000 kr. og modpartens advokat med 40.000 kr. Desuden skulle han betale sin egen advokat. Parterne fik en særdeles grundig behandling af deres forholdsvis simple mellemværende, men omkostningerne for begge parter sammenlagt er nok 100.000 kr. Og omkostningerne for staten er givetvis langt højere end de 2.000 kr., som retsafgiften udgjorde. Sagen belyser to problemer: Omkostningerne for en part ved at føre traditionelle civile sager er så betydelige, at den største del af befolkningen ikke kan betale sig til en sådan sag. Samfundsmæssigt set er det ikke heldigt, at tvistløsningen er så dyr.

Der har i lovgivningen traditionelt været to løsninger på det første problem: fri proces eller retshjælpsforsikring. I flere tilfælde har fagforeninger ført sagerne for deres medlemmer, f.eks. ved uberettiget afskedigelse pga. graviditet. Løsningen på det andet problem har som ovenfor anført traditionelt været at finde billigere løsningsmodeller ved at lade andre organer end domstolene behandle sagerne og efter domstolsreformen, der trådte i kraft den 1.1. 2008, ved at oprette en billigere procesform for mindre sager, den såkaldte småsagsproces.

Meddeles en person fri proces, betyder det, at staten betaler hans advokat, og hvis han bliver pålagt at betale modpartens omkostninger, fordi han taber sagen, betaler staten også disse omkostninger. Hvis f.eks. et syn og skøn har været nødvendigt, betaler staten også dette beløb, ligesom den, der har fri proces, ikke skal betale retsafgift. Hvis den, der har fri proces, vinder sagen i byretten, og modparten anker afgørelsen, betaler staten også omkostningerne ved ankesagen. Hvis den, der har fri proces, har fået et betydeligt beløb ud af at føre sagen, kan han dog blive pålagt at betale en del af beløbet til statskassen, jfr. retsplejelovens § 332, stk. 2. Modstykket til statsbetalingen af ankesagerne er, at domstolene fastsætter salæret til advokaten med udgangspunkt i en takst på godt 1500 kr. i timen. For nogle – måske de fleste advokater – er denne takst for lav til, at de ønsker at påtage sig at føre sagen, og den, der har fri proces, må altså vælge blandt de advokater, der er villige til at føre sagen på de nævnte vilkår. Justitsministeriet har i hver retskreds antaget en række

advokater til at føre sager på disse vilkår, ofte kaldet de særligt beskikkede eller beneficerede advokater.

Betingelsen for at få fri proces er efter retsplejeloven er i dag for det første som udgangspunkt, at en enlig ansøger højst har en årlig indtægt på 275.000 kr.. For samlevende er grænsen 350.000 kr., og for hvert barn under 18 år forhøjes grænsen med 48.000 kr. Det siger sig selv, at mange borgere med en højere indtægt ikke vil turde indlade sig i en civil domstolssag ganske enkelt, fordi de ikke har reel mulighed for at betale omkostningerne, hvis de skulle tabe sagen. Men jo højere indtægtsgrænsen sættes, jo dyrere bliver ordningen for staten.

Den anden betingelse for at få fri proces er, at ansøgeren ”skønnes at have rimelig grund til at føre proces.” Ved afgørelsen af dette spørgsmål ses naturligvis på, hvor væsentlig sagen er for ansøgeren, udsigterne til, at ansøgeren vil vinde sagen, hvor dyr sagen vil være, og om ansøgeren har andre muligheder for at få prøvet sagen, f.eks. ved Forbrugerklagenævnet. Hvis ansøgeren allerede har fået medhold i Forbrugerklagenævnet, men modparten ikke vil rette sig efter afgørelsen, vil ansøgeren få fri proces, medmindre ”det er åbenbart, at ansøgeren ikke vil få medhold”, hvilket sjældent vil være tilfældet. Det samme gælder, hvis ansøgeren har fået medhold i Huslejenævnet, men udlejeren har indbragt afgørelsen for boligretten. I øvrigt anses den lejer, der er opsagt, eller hvis lejemål er ophævet, for at have rimelig grund til at føre proces, medmindre forholdene ”klart taler” imod. Samme adgang til fri proces har den ansatte, som er fyret, og den, der har lidt personskade. I ægteskabssager og sager om forældremyndighed gives fri proces til ansøgere, blot de opfylder de økonomiske betingelser.

Som nævnt har størstedelen af befolkningen en form for retshjælpsforsikring i forbindelse med indboforsikring, autoforsikring med kasko og bygningskaskoforsikring. Tidligere indeholdt disse forsikringer en klausul om, at personer med indkomst under grænsen for fri proces skulle søge om fri proces. Denne standardklausul er nu ophævet, så retshjælpsforsikringen er den primære retshjælp, jf. retsplejelovens § 325, stk. 1, hvorefter

kun den, der ikke har retshjælpsdækning til sagen, kan opnå fri proces. Begrundelsen for denne ændring er naturligvis til dels at spare det offentlige for udgifter, men også at undgå den skævhed, der var i forsikringsselskabernes behandling af deres kunder. Den ubemidlede og den velbemidlede betalte samme præmie, men selskabet slap for at betale for den ubemidledes retssag. Der er dog typisk i retshjælpsforsikringerne en vis selvrisiko og dermed en risiko for, at den ubemidlede, der har forsikringsretshjælp, skal betale en selvrisiko, som han ikke tidligere – hvor han fik fri proces – selv skulle betale. Forsikringsbetingelserne er nu sådan, at selskaberne ikke kræver selvrisikoen betalt, hvis forsikringstageren opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Samfundet undgår på denne måde den dobbeltbehandling, det ville medføre, hvis forsikringstageren skulle søge fri proces alene vedr. selvrisikoen. Ægteskabssager, som er en betydelig post i udgifterne til fri proces (i 2002 ca. 30 % af 260 mio. kr.), dækkes ikke af retshjælpsforsikringerne, der i 2002 udbetalte knapt 160 mio. kr. til retshjælp.

Småsagsprocessen

Den traditionelle domstolsbehandling, hvor parterne og deres advokater forbereder den endelige behandling i en hovedforhandling foran dommeren, under hvilken advokaterne afhører parterne og ofte vidner, er særdeles bekostelig. Selvom retsafgiften er sat ned, er advokatsalærer på 1500-2500 kr. i timen så høje, at denne procesform giver uforholdsmæssigt høje udgifter i forhold til de beløb, de mindre sager handler om. Der har derfor været gjort flere forsøg på at opbygge en betydelig billigere proces for sager under en vis værdi, og som er rimeligt ukomplicerede. Den 1. januar 2008 blev indført en sådan proces under navnet småsagsproces. Beløbsgrænsen er fastsat til 50.000 kr. Denne grænse er udtryk for, at udgifterne til en almindelig proces om mindre end 50.000 kr. er uforholdsmæssig høje. Dog kan parter i en sag om et større beløb aftale, at sagen skal behandles efter småsagsreglerne, ligesom parterne kan aftale, at deres sag, uanset den handler om mindre end 50.000 kr., skal behandles som almindelig sag. Småsagsprocessen er altså et tilbud, som parterne i fællesskab kan tage imod, og som den ene part – den økonomiske svage – kan fastholde ved krav under 50.000 kr. Dog kan dommeren henvise sagen til almindelig proces, hvis den er særlig kompliceret eller har særlig principiel

betydning for den ene part.

Ideen med behandlingen af småsager kan siges at svare til ideen med f.eks. Forbrugerklagenævnet, nemlig at det organ, der afgør sagen, også selv står for forberedelsen. Det er nødvendigt med en ordentlig forberedelse eller undersøgelse af sagen. Og når processen skal være indrettet sådan, at parterne kan få en fair behandling uden advokatbistand, må retten overtage ansvaret for forberedelsen. For retten er dette arbejde dog nok mere byrdefuldt end for de specialiserede klagenævn, netop fordi de sager, retten skal behandle, groft sagt er ”resten” – altså vidt forskellige sagstyper. Dette medfører naturligvis, at småsagsprocessen belaster domstolenes ressourcer forholdsvis meget i forhold til sager efter den traditionelle proces. Den samfundsmæssige økonomiske gevinst er betinget af, at sagens behandling bliver billigere. At retsvæsnets ekstra indsats er billigere end advokaternes tidligere forberedelse. Den ideelle gevinst er, at en stor del af befolkningen nu har en reel mulighed for at få deres sag afgjort af en dommer uden at skulle frygte, at deres økonomi bliver ødelagt, hvis sagen tabes. Omvendt har en række virksomheder et legitimt behov for at kunne antage en advokat til at inddrive deres krav f.eks. mod kunder, der ikke vil betale, ligesom man ikke kan komme uden om, at den, der viser sig forgæves at have gjort et berettiget krav gældende mod kunden, er påført en advokatudgift, fordi kunden ikke ville betale, selv om han ikke havde ret. Hvis kunden her skal betale modpartens advokat efter taksterne for de traditionelle retssager, vil mange ikke turde anfægte kravet. Loven har forsøgt at dele sol og vind lige i denne interessekonflikt ved at forudsætte, at når retten står for forberedelsen, behøver parterne ikke at antage advokat til at hjælpe med denne. Den tabende part skal altså ikke betale en vindende modpart for hans udgifter til advokat under sagsforberedelsen. Hvis den vindende part har haft advokat med til hovedforhandlingen, kan den tabende part pålægges at betale udgifterne til modpartens advokat – både til hans fremmøde i retten og til en vis forberedelse af dette fremmøde. De fleste sager forudsættes at kunne klares på 2 timer i retten og har et maksimum for den tabende parts pligt til at betale vinderens advokat på 1500 kr., hvis dagen har drejet sig om højst 5000 kr., 2500 kr. hvis sagen har drejet sig om højst 10.000 kr., og op til 4.600 kr., hvis sagen har drejet sig om krav mellem 10.000 kr. og 50.000 kr. Der er nok mange advokater,

der ikke ønsker at udføre arbejdet til denne pris. Hvis den vindende part har haft advokatassistance, kommer vedkommende altså let til selv at betale advokaten et ekstrabeløb af egen lomme, hvilket naturligvis kan føles urimeligt, da modparten jo ikke havde ret og altså uberettiget har påtvunget ”vinderen” denne udgift. Dette problem findes imidlertid også i de traditionelle sager, hvor den vindende parts udgifter til advokat er større end det beløb, retten pålægger den tabende at betale til den vindende part.

Som nævnt blev småsagsprocessen indført den 1.1. 2008. I det første år modtog domstolene 28.571 småsager mod 22.650 traditionelle sager i den kategori, hvor parternes forhandlinger er afgørende for sagens ramme og afgørelse, modsat ægteskabssager/forældremyndighedssager m.v. I 2009 var de tilsvarende tal 32.498 og 23.655. Småsagsprocessen tegner sig altså for over halvdelen af sagerne. Langt de fleste sager vedrører tilfælde, hvor der er sendt et krav til en formodet skyldner, og hvor denne i fogedretten har nægtet at være forpligtet til at betale. Skyldneren har med småsagsprocessen fået en økonomisk overkommelig mulighed for at få dommerens afgørelse af, om beløbet virkelig skyldes. Statistikken fra Domstolsstyrelsen viser, at i 2007 blev der afsagt godt 17.000 udeblivelsesdomme i disse sager, mens skyldneren erkendte gælden i 1300 sager. Kun i 1121 sager skulle retten afsige dom efter hovedforhandlingen, mens godt 3000 blev forligt inden og 317 efter hovedforhandlingen. Det er naturligvis ikke muligt at slutte alverden ud fra disse tal, men en stor del af borgerne har taget imod den mulighed småsagsprocessen giver dem for at få en dommer til at prøve deres retsstilling, ligesom det vel må betegnes som positivt at så mange sager, som tilfældet er, er blevet forligt under dommerens forberedelse af sagen. En af styrkerne ved småsagsprocessen er jo netop, at parterne får en vejledning af retten om, hvad der kræves af bevis for, at sagen kan vindes. Parterne har så rimelig baggrund for at overveje, om de vil gå videre med sagen. Omvendt er det klart, at det betydelige sagsantal ressourcemæssigt belaster domstolene, og man kan da også se, at domstolenes sagsbehandlingstid for de traditionelle sager er øget efter indførelsen af småsagsprocessen, ligesom sagsbehandlingstiden er øget for småsagerne fra 2008 til 2009.

Retshjælp

Ovenfor er forsøgt givet et billede af borgernes muligheder for at få afgjort en sag. Sagt lidt firkantet er der forskellige muligheder for, at borgerne kan få hjælp til at afgøre, om de overhovedet har en sag. Hjælpen til at få afklaret dette spørgsmål kaldes i det følgende advokatretshjælp. Denne findes i to forskellige former: enten ved, at den, der søger råd, henvender sig til en bestemt beneficeret advokat eller ved, at han henvender sig et sted, hvor der sidder flere advokater klar til at rådgive, kaldet advokatvagter. Men retshjælpen kan også søges i private retshjælpskontorer.

Udgifterne til de to former for retshjælp fastsættes forskelligt. Retshjælp ved henvendelse til en bestemt advokat er en ret for borgere med indkomst under indtægtsgrænsen for fri proces. Efter de gældende regler udgør udgiften til advokat i dag kr. 930 inkl. moms., hvoraf retshjælpssøgende selv skal betale de 310 kr., mens staten betaler resten. Ved ansøgning om fri proces betaler staten dog hele beløbet. Rådgivningen omfatter de juridiske spørgsmål og de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre med sagen og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser. Skal rådgivningen gå videre og bl.a. ydes med henblik på opnåelse af forlig, er udgiften til advokat 2130 kr., hvoraf retshjælpssøgende selv betaler 1065 kr.

Advokatvagterne er oprettet af advokater i forskellige byer, hvor advokater typisk en gang om ugen yder gratis retshjælp bestående af helt grundlæggende rådgivning. Justitsministeriet afholder udgifter til lokaler, annoncering, nødtørftigt udstyr – herunder litteratur. Ofte stilles lokaler dog gratis til rådighed af domstolene, bibliotekerne eller lignende.

Endvidere findes primært i de større byer en række private retshjælpsinstitutioner, som yder gratis rådgivning. De to største og ældste er Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp. I alt er der godt 90 godkendte private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter. Det er en væsentlig forskel i forhold til advokatvagterne, at de private retshjælpskontorer modtager støtte til et rimeligt honorar til lederen og eventuelt kontorpersonale. En anden væsentlig

forskel er, at de private retshjælpskontorer ikke blot yder en begrænset mundtlig vejledning, men hele den vejledning, som er omfattet af advokatretshjælpen, dvs. at de i vidt omfang udfærdiger skrivelser og kan medvirke til en forligsmæssig løsning af den konflikt, der er anledningen til retshjælpssøgendes henvendelse. Netop udfærdigelsen af skrivelser eller hjælpen hertil er væsentlig for en del retshjælpssøgende, der ikke selv har mod på at skrive disse lidt mere formelle skrivelser til advokater og offentlige myndigheder, ligesom institutionerne hjælper med at påklage sager i det administrative system og eventuelt med at indbringe sagen for Folketingets Ombudsmand.

Statens udgifter til advokatretshjælp er afhængige af antallet af retshjælpssøgende. Udgifterne til retshjælpskontorer, herunder advokatvagtkontorerne, betales derimod ud fra en årlig bevilling på finansloven. I 1985 var udgiften til advokatretshjælp 2,5 mio. kr. og til retshjælpskontorerne 3,9 mio. kr. I 2002 var udgifterne henholdsvis 26 mio. kr. og 8,5 mio. kr. Udgiften til advokatretshjælp var altså på de 17 år 10-doblet, mens udgifterne til retshjælpskontorerne blev godt og vel fordoblet.

Bevillingen til retshjælpsinstitutionerne fordeles nu af Civilstyrelsen. Beløbet var i 2010 12,5 mio. kr. Antallet af henvendelser til de private retshjælpskontorer var i 2009 37.639, jf. styrelsens årsberetning for 2010.

Fungerer systemet?

Selv om de forskellige muligheder for at også mindrebemidlede kan få prøvet deres rettigheder ovenfor er gennemgået alene i en ret summarisk form, er det åbenbart, at systemet er forholdsvis kompliceret. Det klassiske udgangspunkt var, at borgeren måtte gå til domstolene og på vejen hyre en advokat. Reelt var dette en løsning for en lille procentdel af befolkningen, da langt de fleste ganske enkelt ikke havde råd til at prøve denne vej. Man søgte at afhjælpe dette problem ved at give de ubemidlede mulighed for at få fri proces. Mange borgere med for høj indtægt til at få fri proces, havde imidlertid ikke råd til at føre traditionelle retssager.

Ved knopskydning er der oprettet en lang række private klagenævn med et begrænset sagsområde. Disse nævn har stort set selv foretaget undersøgelser af sagerne og ofte været finansieret af en brancheorganisation. Klageren har betalt et begrænset gebyr. Disse nævn har givet borgerne en tilfredsstillende behandling af deres klage. Tilsvarende er der ved klager over administrationen oprettet mange uafhængige nævn, som stort set har fungeret efter samme model. Også denne behandling har været modtaget positivt af borgerne. Fordelen ved disse nævn er ikke blot, at de ubemidlede får muligheden for at få deres sag prøvet. Nævnene bruges i vidt omfang af hele befolkningen. Samfundsmæssigt er nævnsbehandlingen billigere end domstolsbehandlingen, og der er ingen grund til at erstatte disse nævns behandling for i stedet af få sagerne afgjort ved domstolene. For så vidt angår klager over administrationen findes yderligere den mulighed at klage til Ombudsmanden, hvilket er gratis samtidig med, at sagsbehandlingen er særdeles grundig.

En meget stor del af sagerne kan imidlertid kun behandles ved domstolene, enten fordi der ikke findes et klagenævn vedr. den konkrete sag, eller fordi sagen er uegnet til afgørelse ved et nævn. For at øge domstolenes tilgængelighed er retsafgifterne sat ned og er i dag næppe det store problem. Den afgørende udgift ved domstolsbehandlingen har indtil 2008 været advokatsalærerne, som reelt medførte, at det både for parterne og for samfundet var uforholdsmæssigt dyrt at få behandlet sager med en værdi på under 50.000 kr. ved domstolene. Man indførte derfor en småsagsproces, hvor domstolene har overtaget ansvaret for forberedelsen af sagerne, således at borgerne selv kunne indbringe sagen for domstolene. Borgeren risikerer imidlertid at tabe sagen og blive pålagt at betale modpartens eventuelle omkostninger til advokat. Som nævnt er denne risiko begrænset ved nogle forholdsvis lave maksimumstakster, som omvendt kan medføre, at den vindende part kommer til at betale sin advokat et større beløb, end han får fra den tabende part. Hvis småsagsprocessen skal være så billig, at flertallet af borgerne kan bruge den uden væsentlig økonomisk risiko, skal sagen føres uden advokatbistand.

For at borgerne kan orientere sig i det nævnte system er der indført retshjælp. Borgerne kan enten henvende sig til advokatvagterne, hvor advokater arbejder vederlagsfrit, eller til

private retshjælpsinstitutioner, der er statsfinansieret. Begge steder kan borgeren gratis få en helt grundlæggende redegørelse for, om han har en sag.

De mindrebemidlede, som har en indtægt under grænsen for fri proces, kan få en udvidet retshjælp hos de beneficerede advokater, som efter loven får 800 kr. eller 1830 kr. for hjælpen, hvoraf borgeren selv betaler 25 % eller 50 %. De kan også, hvis de bor i nærheden af en privat retshjælpsinstitution, få denne bistand gratis.

Reglerne i deres nuværende udformning er indført i 2007 og 2008. Ændringerne har medført et markant fald i statens udgifter til advokatretshjælp. Udgifterne var i 2004-2006 21-23 mio. kr. årligt, og har siden været 8-10 mio. kr. Advokatsamfundet har i december 2009 henledt justitsministeriets opmærksomhed på dette forhold og anmodet om en undersøgelse af forholdene. Justitsministeriet har herefter forespurgt Domstolsstyrelsen, Forsikring & Pension, København og Århus Retshjælp om deres erfaringer med den nye retshjælpsordning.

At udgifterne er faldet er måske ikke i sig selv overraskende, da en del af reformen gik ud på, at retshjælpsforsikring også er primær i forhold til den retshjælp, der ydes mod et fastsat vederlag. Imidlertid har Forsikring & Pension oplyst, at forsikringsselskaberne modtager meget få ansøgninger om advokatretshjælp. Det tyder på, at forklaringen ikke skal søges i dette forhold. Ved reformen blev advokatretshjælpen også begrænset, så den ikke længere ydes til klager gennem de nævnte private klage- og ankeordninger. Der er ikke statistik, der viser betydningen af denne begrænsning. Domstolsstyrelsen har oplyst, at færre advokatkontorer end tidligere tilbyder offentlig retshjælp, og at dette vel kan skyldes, at det administrative besvær med at søge tilskuddet ikke står mål med det beløb, advokaten modtager. Retsplejerådet havde foreslået honoraret, der siden 1995 havde været 800 kr., forhøjet til 1500 kr. svarende til 1 time x den normale timesats for beneficerede advokater. Tilsvarende havde rådet foreslået honoraret for den udvidede retshjælp, der siden 1988 havde været 1830 kr., forhøjet til 3000 kr. Af hensyn til statens økonomiske ressourcer fastholdt lovgiver imidlertid de gamle takster, dog med tilføjelsen, at det var i 2005-niveau,

således at de fremover skulle følge prisudviklingen og i dag er 930 kr. og 2130 kr. Det er klart, at disse beløb gør det lidet attraktivt at yde advokatretshjælpen.

Den anden væsentlige faktor er småsagsprocessen. Før småsagsprocessen var der nok et rimeligt antal af rådgivningerne under advokatretshjælpen, som endte med, at advokaten søgte og for retshjælpssøgende fik fri proces, således at advokaten fik en sag ud af sin rådgivning. De fleste tilfælde vil i dag nok vedrøre sager, der kan føres efter småsagsprocessen, og det medfører, at retshjælpssøgende enten gennemfører sagen uden advokatassistance og altså alene med rettens vejledning, eller, at advokaten møder i småsagsprocessen til det fastsatte procedurehonorar, som næppe heller er attraktivt. I modsætning til faldet i statens udgifter til advokatretshjælp er antallet af henvendelser til København og Århus Retshjælp steget med ca. 20 %.

Fra et samfundsmæssigt synspunkt er det relevante næppe disse tal, men om borgerne med de omtalte ændringer har fået bedre adgang til domstolene. Formålet med småsagsprocessen var, at domstolene skulle give borgerne i de små sager en udvidet service, så advokatassistance ikke var nødvendig i disse sager. En del af den rådgivning, der tidligere alene blev givet ved advokater, leveres nu af domstolene. Har dette forbedret eller forringet de dårligst stilledes muligheder? Det er der i dag ingen, der ved. Justitsministeriet har i skrivelse af 24.3. 2010 bedt Retsplejerådet om at vurdere reformen og eventuelt fastslå, ”hvordan der … inden for de eksisterende økonomiske rammer kan ske en samlet set bedre udnyttelse af ressourcerne til offentlig retshjælp og fri proces.”

Litteratur:

Betænkning nr. 751/1975 Erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Betænkning nr. 1436/2004 Reform af den civile retspleje III. Adgang til domstolene.

Betænkning nr. 1485/2006 Forurettedes retsstilling i straffesager.

Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier, Nina Holst-Christensen og Jens Vedsted-Hansen: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2. udg., 2003.

Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen og Lasse Højlund Christensen: Den civile retspleje, 2009.
Kommenteret Retsplejelov, 8. udg., 2008.
Gorm Toftegaard Nielsen: Straffesagens gang, 4. udg., 2007.
Cecilie Maarbjerg Qvist & Louise Falkenberg: Nogle bemærkninger om behandlingen af fri proces sager i Juristen 2010, side 114.

Forvaltningssager, retshjælp og menneskerettigheder

af professor Jens Vedsted-Hansen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet

Dansk forvaltning – danske regler?

Skal danske forvaltningsmyndigheder beskæftige sig med internationale regler, når de træffer afgørelser, og skal de i så fald gøre det af egen drift? Kan det forventes eller ligefrem forlanges, at forvaltningen undersøger og anvender sådanne regler, især angående menneskerettigheder? Eller er det nødvendigt at søge retshjælp for at få internationale regler iagttaget i forvaltningssager?

Disse spørgsmål rummer en række problemstillinger af både principiel og praktisk karakter. Som det følgende vil illustrere, har det i høj grad betydning for menneskers daglige virkelighed, hvordan man stiller sig til de mere principielle spørgsmål på dette område. Det drejer sig altså ikke bare om internationale reglers teoretiske status i dansk ret i almindelighed og forvaltningsret i særdeleshed. Når den teoretiske problemstilling kan forekomme nogenlunde afklaret i dag, hænger det i en vis grad sammen med en sag fra sidst i 1990'erne, hvor Århus Retshjælp spillede en vigtig rolle ved at bringe argumenter på banen og senere indbringe sagen for Folketingets Ombudsmand. I denne sag havde vedkommende ministerium først truffet en indgribende afgørelse uden at anvende en relevant bestemmelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), derefter blankt afvist Retshjælpens argumenter for bestemmelsens betydning og til sidst fremført synspunkter til støtte for den ministerielle opfattelse, som gjorde det nødvendigt at søge spørgsmålet om iagttagelse af EMRK i forvaltningssager afklaret på det principielle plan.

Inden den konkrete sag omtales nærmere, skal der kort redegøres for nogle generelle forhold vedrørende anvendelsen af internationale regler i danske forvaltningssager. Umiddelbart er de menneskeretlige regler måske mest synlige i lovgivningen om forvaltningens sagsbehandling, men de spiller også en ganske betydelig rolle i forbindelse med de uskrevne principper for administrativ skønsudøvelse. Da den sag, som Retshjælpen behandlede i 1998-99, ikke er noget enkeltstående tilfælde, må den ses i bredere sammenhæng, og der kan være anledning til at rejse det spørgsmål, om der har været tilløb hos visse forvaltningsmyndigheder til manglende eller ikke-konsistent anvendelse af internationale regler. På den baggrund drøftes til sidst betydningen af, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1992 blev inkorporeret i dansk ret. Et vanskeligt spørgsmål er her, om inkorporeringen gør nogen reel forskel med hensyn til iagttagelse af de menneskeretlige forpligtelser, eller det på nogle områder snarere er blevet en slags formssag for forvaltningen at angive de fornødne henvisninger til sådanne regler. I den forbindelse kunne det se ud til, at retshjælpsinstitutioner stadig kan have en central opgave som led i gennemførelsen af internationale regler i det danske retssystem.

Forvaltningens anvendelse af internationale regler

Den forvaltningsretlige lovgivning, der udspringer af EU-regler eller anden international ret, giver i og for sig ikke anledning til særlige forvaltningsretlige problemer, så længe denne lovgivning har gennemført de internationale regler korrekt. Hvis dansk lovgivning derimod er i modstrid med internationale regler, eller der blot ikke er foretaget noget – eller i hvert fald ikke tilstrækkeligt – til at gennemføre sådanne regler i dansk ret, kan der opstå spørgsmål om, hvordan danske forvaltnings- og andre myndigheder anvender de internationale regler uanset den manglende eller mangelfulde gennemførelse. I det følgende gives først eksempler på forvaltningsretlig lovgivning, der eksplicit udspringer af internationale regler, og derefter på de knapt så klare tilfælde, hvor forvaltningssager skal afgøres efter uskrevne regler og principper der er baseret på internationale regler.

Sagsbehandlingsregler med international baggrund

Selvom de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler traditionelt opfattes som et udpræget, hvis ikke rent, dansk anliggende, har disse regler i betydeligt omfang international baggrund. Den reform af forvaltningsprocessen, som blev gennemført med forvaltningsloven af 1985, var således ikke alene udtryk for kodificering af de standarder for god forvaltningsskik, som gennem årtier var blevet formuleret af Folketingets Ombudsmand. Forvaltningsloven var samtidig Danmarks gennemførelse af standarder for partsrettigheder med hensyn til partshøring, aktindsigt, repræsentation og bistand samt begrundelse og klagevejledning, som i 1977 med dansk tilslutning var blevet vedtaget af Europarådets Ministerkomité (Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, som der er henvist til i lovmotiverne, FT 1985-86, tillæg A sp. 82). Ifølge senere praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan delvist tilsvarende partsrettigheder i øvrigt på visse sagsområder indfortolkes i EMRK-bestemmelser som artikel 8 og 13.

Også nyere lovgivning på det forvaltningsprocessuelle område er baseret på internationale regler og standarder, navnlig EU-retlige (jf. Niels Fenger 2010, særligt kapitel 1 og 2). Persondataloven fra 2000 (lov nr. 429 af 31.5.2000) udgjorde således gennemførelsen i dansk ret af EU-direktivet fra 1995 om behandling af personoplysninger (direktiv 95/46). Dette direktiv har i sig selv til formål at bidrage til at sikre medlemsstaternes overholdelse af retten til privatlivets fred, som er beskyttet af EMRK artikel 8, og direktivet rummer desuden en præcisering og udvidelse af principperne i Europarådets konvention fra 1981 om beskyttelse i forbindelse med databehandling af personoplysninger (jf. betragtning 10 og 11 i direktivets præambel).

Loven om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (lov nr. 442 af 9.6.2004) blev ligeledes gennemført på baggrund af internationale forpligtelser, nemlig forbuddet mod selvinkriminering i EMRK artikel 6. Et af hovedformålene med denne lov er at forebygge overtrædelse af dette forbud i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har beføjelse til at foretage undersøgelser hos borgere, i

virksomheder o.l. eller kan tvinge disse til at udlevere oplysninger om egne forhold, samtidig med at myndigheden har iværksat en strafferetlig efterforskning af de forhold, som man søger oplysning om (jf. betænkning nr. 1428/2003, særligt kapitel 6, afsnit 6.2 og kapitel 7, afsnit 7.6.4).

Materiel lovgivning og menneskerettigheder

Ser man på de indholdsmæssige krav til forvaltningsafgørelser, bliver den internationale påvirkning fra menneskeretlige og andre materielle regler på sin vis mere tydelig. Samtidig er det stadig en ret udbredt opfattelse, at forvaltningsretten er en stort set rent dansk juridisk disciplin. Denne opfattelse er dog under forandring, om end det måske kan siges at ske gradvist og stykkevist, afhængigt af udviklingen på de enkelte specielle forvaltningsområder.

Store dele af den materielle forvaltningsretlige lovgivning har baggrund i international regulering af de pågældende samfunds- og erhvervsmæssige forhold. Dette er en naturlig og uundgåelig følge af dansk deltagelse i internationalt samarbejde, ikke mindst i EU-regi. Mens EU-direktiver i princippet kræver national gennemførelseslovgivning, er noget sådant ikke nødvendigt til gennemførelse af forordninger, der er umiddelbart anvendelige i national ret og derfor kan både forpligte og berettige privatpersoner. Alligevel forekommer det vistnok ikke helt sjældent, at der ligger EU-forordninger bag danske lovregler eller administrative forskrifter.

I tilfælde af modstrid mellem EU-regler og dansk lovgivning ligger løsningen nogenlunde fast, idet EU-retten næsten altid vil have forrang for national ret (se bl.a. Niels Fenger 2010, kapitel 7). Derimod er der knapt så klare principper for løsningen, når der er tale om – mere eller mindre åben – konflikt mellem dansk lovgivning og andre internationale regler. Dette gør sig navnlig gældende i forhold til konventionsbestemmelser, medmindre disse er inkorporeret i dansk ret. Selv hvis de er blevet inkorporeret, kan der opstå tvivl om forholdet mellem den internationale regel og anden dansk lovgivning, jf. nedenfor. Hvor der er tale om egentlig modstrid i den forstand, at en given forvaltningsafgørelse vil indebære

krænkelse af konventionen, vil der næppe være tvivl om den principielt rigtige løsning. Usikkerheden er større i de tilfælde, hvor der skal foretages en afvejning mellem forskellige kriterier, og et af disse kriterier udspringer af internationale regler og vil være egnet til at fremme realiseringen af sådanne regler på nationalt plan.

Hvad angår det generelle spørgsmål om menneskerettighedernes betydning i forvaltningsretten – dvs. på områder, hvor de ikke er blevet inkorporeret eller udtrykkeligt omsat til materiel dansk lovgivning – har udviklingen i de almindelige forvaltningsretlige principper bidraget til afklaring. Der er her sket en gradvis, men væsentlig udvikling fra den traditionelle opfattelse, hvorefter grund- eller menneskerettigheder normalt ville være et sagligt *relevant* kriterium – dvs. ét kriterium blandt en større eller mindre række af andre – i skønsmæssige afgørelser. Efter nyere opfattelse er beskyttelsen af sådanne rettigheder som udgangspunkt et ikke blot sagligt, men også *pligtmæssigt* og ofte endog *prioriteret* eller tungtvejende kriterium i forvaltningens afvejning af forskellige hensyn. Udgangspunktet kan selvsagt fraviges ud fra særlige forhold ved den enkelte sag og dens lovgrundlag, og grundrettighedernes relative vægt vil bero på de konkrete modhensyn. Om end der er divergerende positioner i teorien, er udviklingen utvivlsom (jf. Bent Christensen 1997, s. 159-62, Jens Garde og Michael Hansen Jensen 2004, samt Jens Garde 2009, s. 256-60). Den har formentlig været tydeligst og tidligst med hensyn til de grundrettigheder, der nyder beskyttelse efter den danske grundlov, men man har efterhånden i teori og praksis ligeledes tillagt internationale menneskerettigheder en prioriteret stilling i forbindelse med skønsmæssige afgørelser, i hvert fald for så vidt angår de rettigheder der fremgår af inkorporerede konventionsbestemmelser.

Betydningen af inkorporering

Diskussionen om inkorporering af internationale regler i dansk ret har først og fremmest været – og er fremdeles – aktuel for konventioner vedrørende menneskerettigheder. Som bekendt blev EMRK inkorporeret i 1992 (lov nr. 285 af 29.4.1992, nu lovbkg. nr. 750 af 19.10.1998), hvilket på den ene side blev opfattet som en *kodificering* af konventionens allerede opnåede status som retskilde i det danske retssystem. På den anden side har

inkorporeringen utvivlsomt bidraget til at afklare denne status og dermed til at forøge EMRK's praktiske anvendelighed og faktiske anvendelse i dansk ret, ligesom inkorporeringen herigennem har udvidet domstolenes rolle i relation til gennemførelse af konventionsrettighederne i Danmark (jf. Ida Elisabeth Koch og Jens Vedsted-Hansen 2004). Også i relation til forvaltningssager blev EMRK's status afklaret, men som det vil fremgå af det følgende, har inkorporering ikke løst alle problemer i den forbindelse.

Baggrunden for beslutningen om at inkorporere EMRK var først og fremmest den usikkerhed, der tidligere havde været om hvilken status denne og andre menneskerettighedskonventioner havde i dansk ret – og ikke mindst om dens *gennemslagskraft* over for modstående danske regler. Dette beroede dels på en vis uklarhed i den juridiske teori om internationale reglers retskildemæssige status, dels på at der undertiden forekom noget tvetydige udtalelser fra domstolene i sager, hvor internationale konventioner havde været påberåbt. Sådanne domstolsudtalelser havde f.eks. haft form af en ganske kortfattet bemærkning om, at anbringender støttet på en konvention "ikke ses at kunne føre til et andet resultat end det, der følger af en fortolkning af dansk ret". Under forberedelsen af EMRK-inkorporeringsloven blev det i den forbindelse anført, at domme, som uden nærmere argumentation blot fastslår, at et anbringende ikke er bæredygtigt, kunne lede til den opfattelse, at dette ikke blot gjaldt for den konkrete sag, men for argumenter af den pågældende karakter, altså muligvis for menneskerettighedskonventioner mere generelt. Det blev dog betonet, at domspraksis fra slutningen af 1980'erne afveg fra denne tendens ved at tage mere udførligt stilling til anbringender vedrørende EMRK (Betænkning nr. 1220/1991, s. 65).

Hvordan forvaltningen kunne komme uden om menneskerettighedsspørgsmål

Inkorporeringen af EMRK i 1992 bidrog til afklaring af den ovennævnte usikkerhed for denne konventions vedkommende, men der kan stadig opstå tvivl med hensyn til andre konventioner om menneskerettigheder – og vel tillige på andre områder. Inkorporerer man én konvention, kan det let give næring til forestillinger og eventuelle anbringender om, at man bør slutte modsætningsvist til en markant anderledes status for konventioner, der ikke er blevet inkorporeret. Tilsvarende kan man støde på den forestilling, at forvaltningsmyndigheder ikke behøver tage stilling til EMRK's betydning, idet dansk lovgivning generelt anses for at være i overensstemmelse med EMRK såvel som andre konventioner, og der følgelig i princippet ikke kan opstå menneskerettighedsproblemer i danske forvaltningssager. Det var det sidste argument, der blev fremført – og effektivt tilbagevist – i den sag fra Århus Retshjælp som omtales nedenfor.

Menneskerettigheder "findes ikke at kunne tillægges betydning ved fortolkningen …"

Et eksempel på den omtalte tidligere retspraksis, hvor det ikke altid var til at få rede på, om en domstolsudtalelse angik *indholdet* af en påberåbt international regel eller dens manglende *anvendelighed* i dansk ret, findes i højesteretsdommen i UfR 1970.498. I sagen var en afdelingsformand i et fagforbund tiltalt for at have undladt at tilbageholde skatterestancer ved udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Hjemmelsgrundlaget for de kommunale pålæg om tilbageholdelse var næppe alt for klart, hvad der viste sig ved frifindelse i byretten og en dissens for frifindelse i landsretten. For Højesteret henviste forsvareren yderligere til en konvention fra 1952 om minimumsnormer for social tryghed, idet han gjorde gældende, at man ved udformningen af den danske bestemmelse om tilbageholdelsesadgang måtte have taget forbehold om iagttagelse af konventionen, hvis arbejdsløshedsunderstøttelse skulle være omfattet heraf.

Uanset om henvisningen skulle forstås som et argument for forsvarerens fortolkning af den nationale hjemmelsbestemmelse eller som påstand om modstrid mellem konventionen og den udvidende lovfortolkning, anklagemyndigheden havde gjort gældende, bemærkede Højesteret i dommen blot, at "der ikke findes at kunne tillægges de påberåbte

konventionsbestemmelser betydning ved lovbestemmelsens fortolkning". I en kommentar til dommen antydede en af de voterende højesteretsdommere, hvad der lå bag denne lakoniske bemærkning: "En fra forsvaret under proceduren fremsat henvisning til konventionen af 1952 om minimumsnormer for social tryghed er der formentlig ikke anledning til at gå ind på." (P. Spleth, UfR 1970 B.231).

Selvom der givetvis er sket et kvalitetsløft i domstolenes begrundelsespraksis siden 1970'erne, findes der også i nyere praksis tilfælde af mere høflig, men stadig ikke ganske gennemskuelig afvisning af anbringender, der har forsøgt at støtte ret på ikke-inkorporerede internationale menneskerettighedskonventioner (f.eks. UfR 1995.249 VLK (Børnekonventionen), UfR 1997.1440 ØLD (Børnekonventionen), UfR 2001.83 HD (Racediskriminationskonventionen og andre konventioner). Enkelte gange har dette givet anledning til debat, ikke mindst i forbindelse med Højesterets dom i HT-sagen fra 1986, hvor det udtrykkeligt blev anført, at den påberåbte bestemmelse i EMRK artikel 11 ikke kunne anvendes direkte (UfR 1986.898 HD). Konventionens ikke-anvendelighed blev her måske lidt for generelt formuleret fra Højesterets side, idet afvisningen af at anvende EMRK-bestemmelsen må ses i lyset af, at sagen drejede sig om afskedigelse som følge af manglende fagforeningsmedlemskab – et nok så kontroversielt spørgsmål, som var blevet ganske nøje reguleret ved foreningsfrihedsloven fra 1982 på baggrund af en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (*British Rail*-dommen 13.8.1981).

Disse eksempler fra domstolspraksis angår ikke direkte forvaltningssager. Alligevel kan de være egnet til at illustrere dominerende opfattelser i det danske retssystem af, hvorvidt og hvordan internationale regler skulle iagttages eller ikke iagttages. Der er næppe grund til at tro, at opfattelsen af den slags ofte komplekse retskildespørgsmål hos forvaltningsmyndighederne har været mere gennemskuelig end hos domstolene.

Menneskerettighederne "er indarbejdet i den danske lovgivning og myndighedernes praksis …" – en retshjælpssag om hjemsendelse af A

Folketingets Ombudsmand afgav i 1999 en udtalelse (FOB 1999.350), som forholdt sig særdeles kritisk til den måde, hvorpå Socialministeriet havde behandlet og afgjort en sag om hjemsendelse af en udenlandsk mand A som følge af, at han var blevet anset for at have behov for vedvarende hjælp til offentlig forsørgelse. Denne vurdering var i sig selv ret ukontroversiel, idet A havde modtaget kontanthjælp – omend med afbrydelser – fra november 1995 til september 1997 og således var omfattet af den dagældende bistandslovs § 4 (svarende til lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4), hvorefter det kan besluttes at standse ydelsen af hjælp med henblik på, at den pågældende udlænding må tage tilbage til sit hjemland. Den socialretlige afgørelse om hjemsendelse indebærer ifølge udlændingelovens § 18, at udlændingens opholdstilladelse bortfalder, så der er tale om et ganske vidtgående indgreb, der uden videre bringer den pågældendes opholdsret i Danmark til ophør. Personlige omstændigheder, der eventuelt taler imod hjemsendelse, kan således kun tages i betragtning i forbindelse med den socialretlige afgørelse.

I og for sig var der altså lovhjemmel for Socialministeriets afgørelse. Imidlertid havde ministeriet ikke taget stilling til betydningen af, at A havde et barn her i landet med sin tidligere ægtefælle, som han i juni 1996 var blevet separeret fra med vilkår om fælles forældremyndighed over barnet. Netop den omstændighed var efter alt at dømme årsagen til, at Indenrigsministeriet i juni 1997 havde besluttet at forlænge A's opholdstilladelse, selvom det oprindelige grundlag herfor var bortfaldet i og med separationen.

Når Indenrigsministeriet herved ændrede Udlændingestyrelsens afslag på forlængelse, beroede det på en klage som Århus Retshjælp havde indgivet på A's vegne. Her havde Retshjælpen gjort gældende, at A ved nægtelse af fortsat opholdstilladelse ikke ville have mulighed for at udøve familieliv med sin søn i Danmark, hvorfor Retshjælpen fandt afslaget i strid med EMRK artikel 8. Indenrigsministeriet tog ikke udtrykkeligt stilling til betydningen af artikel 8, men må anses for implicit at have anerkendt argumentets relevans, idet man "efter en gennemgang af sagen" fandt, at A's opholdstilladelse burde forlænges med henvisning til udlændingelovens §§ 9, 19 og 26, stk. 1, nr. 2 – sidstnævnte bestemmelse omhandlede i den dagældende formulering (lovbkg. 51 af 22.1.1997) "udlændingens

personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere", altså tydeligvis en afspejling af EMRK artikel 8's beskyttelse af retten til familieliv.

På den baggrund kunne det forekomme temmelig overraskende, når Socialministeriet i sin afgørelse fra januar 1998 om hjemsendelse af A lakonisk meddelte, at han ikke fandtes at have "en sådan tilknytning til Danmark" at han kunne modtage vedvarende hjælp til forsørgelse her i landet, og at man derfor havde truffet beslutning om, at han skulle hjemsendes efter bistandslovens § 4. Derfor henvendte Århus Retshjælp sig på A's vegne til Socialministeriet og anmodede om sagens genoptagelse, igen med henvisning til EMRK artikel 8 samt til den afgørelse, Indenrigsministeriet havde truffet i sagen om forlængelse af A's opholdstilladelse. Retshjælpen anførte i den forbindelse, at Socialministeriet formentlig ikke havde gjort sig nogen overvejelser i relation til EMRK artikel 8, og at ministeriet måtte være forpligtet til at genoptage sagen med henblik på i det mindste at inddrage konventionsbestemmelsen i sine overvejelser.

Socialministeriets afgørelse viste sig at være truffet ud fra den fejlopfattelse, at A havde ret til samvær med sin søn, altså uden at man havde været klar over den fælles forældremyndighed. Det forkerte oplysningsgrundlag blev påpeget over for ministeriet, hvilket dog ikke gav anledning til genoptagelse af hjemsendelsessagen. Da Århus Retshjælp havde indbragt sagen for Folketingets Ombudsmand og anmodede Socialministeriet om at dette blev tillagt opsættende virkning, undlod ministeriet ligeledes at tage stilling til dette spørgsmål. Ministeriet argumenterede senere med, at på det pågældende tidspunkt havde A's opholdstilladelse – i kraft af samspillet mellem bistandsloven og udlændingeloven – været bortfaldet i over en måned, og at Socialministeriet ikke havde "kompetence til at meddele en ny opholdstilladelse". Efter Socialministeriets afgørelse om hjemsendelse efter bistandsloven var sagen overgået til behandling efter udlændingelovens § 18, hvorfor "opsættende virkning i sædvanlig forstand ikke kunne komme på tale".

Folketingets Ombudsmand udtalte skarp kritik af den ministerielle attitude med hensyn til

spørgsmålene om genoptagelse og opsættende virkning. Det første var ”meget kritisabelt”, ligesom det var ”meget beklageligt” at den mundtligt meddelte begrundelse for afslaget på genoptagelse – at sagen var afgjort i overensstemmelse med ministeriets praksis, mens der faktisk ikke forelå nogen praksis for tilfælde af fælles forældremyndighed – havde været ”direkte forkert”. Den manglende stillingtagen til anmodningen om opsættende virkning fandt Ombudsmanden ”beklagelig”, og henset til hjemsendelsesafgørelsens alvorlige konsekvens for A var det ”meget beklageligt” at ministeriet ikke straks havde besvaret denne anmodning fra Retshjælpen. Et spørgsmål, som ikke synes at være indgået i overvejelserne i den forbindelse, er om en sådan passivitet fra forvaltningens side – i lyset af den trufne afgørelses karakter og intensitet – i sig selv kunne udgøre et problem i relation til EMRK artikel 13. Denne bestemmelse stiller krav om effektive retsmidler i det nationale retssystem i tilfælde, hvor der kan foreligge potentiel krænkelse af en anden konventionsrettighed, her retten til respekt for familielivet efter artikel 8. Dette spørgsmål vender vi tilbage til i slutningen af dette kapitel.

Hvad angår det egentlige EMRK-problem, som Retshjælpen havde anmodet Socialministeriet om at tage stilling til, forholdt ministeriet sig ganske afvisende. Ministeriet argumenterede på lidt forskellige, men reelt sammenfaldende måder for, at hverken tiltrædelsen af EMRK eller den senere inkorporering kunne nødvendiggøre særskilt vurdering af, om en konkret afgørelse ville være forenelig med EMRK, idet dansk lovgivning og praksis generelt måtte anses for at være i overensstemmelse med konventionen:

> ”Man skal herved … oplyse, at EMRK er indarbejdet i den danske lovgivning og myndighedernes praksis i det omfang, denne ikke forud for Danmarks underskrivelse af denne konvention var i overensstemmelse hermed. Den danske lovgivning og myndighedernes praksis hviler på de principper, der er nedfældet i konventionen.” (brev af 6.4.1998)

> ”Som ministeriet tidligere har peget på, medførte lovfæstelsen af inkorporeringen i 1992 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke, at dansk ret – og dermed heller ikke Socialministeriets lovområde – måtte gennemgå en gennemgribende revision, idet love og praksis i forvejen var i overensstemmelse med det værdigrundlag, som Menneskerettighedskonventionen byggede på. At en konkret afgørelse i henhold til

bistandsloven ikke udtrykkeligt er begrundet med henvisning til det overordnede retsgrundlag – eksempelvis Grundloven eller diverse internationale konventioner – anfægter ikke afgørelsens gyldighed." (brev af 15.6.1998)

Socialministeriet synes altså at have forudsat, at når dansk ret én gang var blevet tilpasset EMRK's krav, kunne der simpelthen ikke opstå konkrete sager, der ville rumme problemer i så henseende. Denne nærmest konventionsnegligerende opfattelse blev modsagt af Retshjælpen med henvisning til almindelige forvaltningsretlige principper om indholdet af begrundelser og med betoning af, at når sagen helt åbenbart implicerer et EMRK artikel 8-problem, som havde været inddraget i Indenrigsministeriets sag om forlængelse af opholdstilladelsen, måtte der naturligvis også tages stilling hertil i hjemsendelsessagen efter bistandsloven. Folketingets Ombudsmand afviste da også Socialministeriets opfattelse i sin afsluttende udtalelse af 26.5.1999:

"Danmark har ved tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i dansk ret, forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger bl.a., at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser i skønsudøvelsen ved afgørelse af konkrete sager …

Efter min opfattelse er det meget beklageligt, at ministeriet har haft en fejlagtig opfattelse af konventionens anvendelse og betydning i relation til den skønsmæssige vurdering af konkrete sager.

… myndighederne (skal) ved afgørelsen af konkrete sager inddrage konventionens bestemmelser hvis det er relevant for sagen. Dette gælder uanset hvilken type materiel afgørelse der er tale om, dvs. uanset om den konkrete sag drejer sig om udvisning eller inddragelse/manglende forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingeloven, eller hjemsendelse efter bistandsloven. Det afgørende må være om afgørelsens resultat kan være i strid med statens forpligtelser (individets rettigheder) efter konventionen.

…

En afgørelse om hjemsendelse har … den konsekvens at den pågældende udlændings opholdstilladelse bortfalder, og at der herefter er pligt til at udrejse af landet. Da A har en herboende søn, ville en hjemsendelsesbeslutning medføre en adskillelse af far og søn, og en konkret vurdering af artikel 8's eventuelle betydning for sagen er derfor både indlysende og nødvendig.

Jeg mener på den baggrund at det er kritisabelt at ministeriet ikke har foretaget en konkret vurdering af artikel 8's betydning i A's sag om hjemsendelse."

Interessant nok viser Ombudsmandens udtalelse, hvordan forvaltningens negligering af en

relevant international *menneskeretlig regel* samtidig indebærer tilsidesættelse af nationale *forvaltningsretlige principper*, her i form af afskæring af væsentlige hensyn fra vurderingen af spørgsmålet om hjemsendelse af A samt manglende iagttagelse af den forudsatte sammenhæng mellem kriterierne i de afgørelser, der træffes efter henholdsvis udlændingeloven og bistandsloven:

> ”Det … anførte efterlader det indtryk at ministeriet alene har lagt vægt på den omstændighed at (A) er blevet forsørget af det offentlige, og at ministeriet derved har afskåret andre relevante og eventuelt mere tungtvejende kriterier – som f.eks. tilknytningen til Danmark – fra at blive taget i betragtning i det enkelte tilfælde. En sådan afskæring af relevante hensyn der skal indgå i en skønsmæssig afgørelse, vil efter min opfattelse være ulovlig.”

Socialministeriet havde i den forbindelse ikke blot undladt hensyntagen til omfanget af A’s faktiske samvær med barnet. Under klagesagen havde ministeriet tillige anført, at det ”formentlig næppe kan anses som værende af gavn for barnet, at (A) opholder sig her i landet uden evne til at forsørge sig selv, på trods af at han har sin fulde arbejdsevne i behold”. Også dette kan ses som udslag af – eller i hvert fald parallel til – ministeriets manglende stillingtagen til spørgsmålet om beskyttelse af retten til familieliv. Ombudsmanden anså dette for et ulovligt kriterium, og han fandt inddragelsen af dette kriterium ”stærkt kritisabel”, ligesom denne del af ministeriets argumentation blev betegnet som ”i sig selv stødende”.

Den 15.7.1999 meddelte Socialministeriet herefter, at man ”efter en samlet gennemgang af sagen” fandt, at A havde en sådan tilknytning til Danmark, at han ikke kunne hjemsendes. Ministeriet ophævede dermed sin hjemsendelsesafgørelse fra januar 1998.

Sagen om A er i øvrigt udførligt omtalt i betænkningen fra det udvalg, der i 1999 blev nedsat for at overveje inkorporering af andre menneskerettighedskonventioner end EMRK (Betænkning nr. 1407/2001, s. 64-69). Udvalget drøftede tillige de mere generelle spørgsmål, som sagen kan siges at illustrere, og gav i den forbindelse udtryk for, at forvaltningsmyndigheder vil kunne have pligt til af egen drift at inddrage konventioner – hvad enten de er inkorporeret eller ej – ved sagers behandling og afgørelse. En forpligtelse

til at henlede partens opmærksomhed på betydningen af sådanne konventionsbestemmelser kan desuden følge af vejledningsforpligtelsen efter forvaltningslovens § 7 (jf. betænkning nr. 1407/2001, s. 311).

Forvaltningen har "ingen forpligtelse til at medinddrage henvisninger til EMRK …" – en Århus-historie om børnebidrag

Selvom pligten til at inddrage internationale regler i forvaltningens afgørelsesvirksomhed således var blevet fastslået med al ønskelig tydelighed i den 50 sider lange udtalelse fra Folketingets Ombudsmand i A-sagen fra 1999, dukkede en lignende problemstilling op nogle år senere – i øvrigt igen i en sag fra Århus som blev indbragt for Ombudsmanden (FOB 2005.425), denne gang dog uden Retshjælpens involvering. Sagen drejede sig om fastsættelse af en betalingsordning i henhold til inddrivelsesloven for børnebidragsrestance, hvor Det Sociale Nævn for Århus Amt havde stadfæstet kommunens afgørelse om fastsættelse af en betalingsordning på 700 kr. månedligt. I den forbindelse bemærkede nævnet, at man herved alene havde taget stilling til inkassokontorets fastsættelse af afdragsordning, og at nævnet i den forbindelse ingen forpligtelse havde til at medinddrage klagerens henvisninger til EMRK, til Ombudsmandens udredning i FOB 1999 (man fristes til at tro, det har været ovennævnte FOB 1999.350) samt til diverse journalnumre ved Civilretsdirektoratet, Århus Byret og Vestre Landsret. Da Ombudsmanden bad nævnet om en redegørelse for forståelsen af og retsgrundlaget for dette afsnit af nævnsafgørelsen, svarede Det Sociale Nævn:

> "Når Folketinget vedtager en lov, her Lov om inddrivelse af underholdsbidrag, må Det Sociale Nævn som administrativt organ gå ud fra, at vedtagelsen er i overensstemmelse med gældende regler og love.
>
> Afsnittet skal forstås således, at det kun er i de tilfælde Nævnet finder retskilder relevante for en sag, at de indgår i Nævnets prøvelse af sagen. I den konkrete sag har Nævnet lagt til grund, at klagers diverse henvisninger vedrører klagers forudgående sager de forskellige steder … Nævnet (vurderer) i hver enkelt sag, hvilket retsgrundlag, der er relevant i forbindelse med efterprøvelsen af kommunens afgørelse."

Nævnets svar kan muligvis ses som et diskret udtryk for, at man anså klageren i denne sag for at være noget kværulantisk. Ombudsmanden havde da heller ingen bemærkninger til de udtalelser fra nævnet, der måtte forstås sådan at man ikke i denne sag havde anset det for relevant at foretage en nærmere vurdering i forhold til EMRK's bestemmelser, jf. den afsluttende passus i ovenstående citat. I den forbindelse tiltrådte Ombudsmanden, at EMRK ikke var relevant i den konkrete sag. Imidlertid benyttede Ombudsmanden anledningen til endnu engang at fastslå forvaltningsmyndigheders almindelige pligt til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser, staten har påtaget sig:

> "Danmark (har) ved tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager … Det sociale nævn skal ved afgørelsen af konkrete sager inddrage konventionens bestemmelser hvis det er relevant for sagen. Dette gælder uanset hvilken type af materiel afgørelse der er tale om. Det afgørende er om afgørelsens resultat kan være i strid med statens forpligtelser (individets rettigheder) efter konventionen."

Som det ses, er denne udtalelse næsten identisk med Ombudsmandens udtalelse i A-sagen, som er citeret ovenfor. Der er dog et par interessante nuanceforskelle, der muligvis markerer lidt udvidede forpligtelser for forvaltningen. Mens FOB 1999.350 betonede forvaltningens pligt til at inddrage menneskeretlige forpligtelser i *skønsudøvelsen*, omtales pligten i FOB 2005.425 som inddragelse af sådanne regler ved *retsanvendelsen*. Dette kan i og for sig have den naturlige forklaring, at der i sagen om A netop var tale om skønsudøvelse, men man kan næppe udelukke, at menneskeretlige forpligtelser i forbindelse med retsanvendelse kan få videregående betydning i forhold til dansk lovgivning end ved ren skønsudøvelse. Vigtigere er dog formentlig, at Ombudsmanden i FOB 2005.425 efter henvisningen til EMRK ikke som i A-sagen tilføjede "der er inkorporeret i dansk ret". Dette kan muligvis rumme et signal om, at forvaltningens pligt til iagttagelse af menneskeretlige forpligtelser ikke beror på, om disse er blevet inkorporeret i dansk ret, jf. dog nedenfor om særlige problemer der kan opstå i den henseende.

Kan menneskerettigheder alligevel ikke føre til andet resultat?

Efter de to udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, hvis retsopfattelse kan siges at være bekræftet af den mellemkommende betænkning om inkorporering af menneskerettighedskonventioner, kan der næppe være megen tvivl om det principielle spørgsmål vedrørende forvaltningens pligt til at anvende internationale regler om menneskerettigheder. Forvaltningsmyndigheder – statslige såvel som kommunale – har pligt til at medvirke til opfyldelsen af de menneskeretlige forpligtelser, Danmark som stat har påtaget sig. Dette indebærer en forpligtelse til at inddrage sådanne regler *ex officio* i de tilfælde, hvor de måtte have relevans for behandling og afgørelse af en forvaltningssag. Ud fra en menneskeretlig betragtning må det vel også nødvendigvis være sådan allerede af den grund, at de internationale regler på dette område er formuleret så generelt og upræcist, at det ville være umuligt at forestille sig, at man én gang for alle skulle kunne sikre deres opfyldelse i national ret gennem abstrakt kontrol af lovgivningens indhold.

Hvis der er tale om en *skønsmæssig* afgørelse, vil de grundrettighedshensyn som følger af en konventionsbestemmelse normalt have høj prioritet ved afvejningen over for andre hensyn i den konkrete sag. Er der tale om *retsanvendelse* i form af fortolkning af dansk lovgivning eller anvendelse af generelle forvaltningsretlige principper, må den menneskeretlige forpligtelse indgå som retskilde, typisk ligeledes med stor vægt i forhold til eventuelt modstående danske regler. På linie med den almindelige opfattelse i juridisk teori må dette gælde, uanset om der er tale om en inkorporeret menneskerettighedskonvention eller ej (jf. hertil Betænkning nr. 1407/2001, s. 25-28).

Hvis en konventionsbestemmelse indgår som fortolkningsmoment i retsanvendelsen, kan der dog opstå vanskelige spørgsmål i tilfælde af egentlig konflikt med dansk lovgivning. Det er således tvivlsomt, hvordan danske myndigheder skal afgøre sager, hvor en *ikke-inkorporeret konvention* tilsiger ét resultat, mens en *klar dansk lovbestemmelse* tilsiger et andet, eller hvor der savnes hjemmel i dansk lovgivning til at gennemføre en retsstilling, som en borger i henhold til en ikke-inkorporeret konvention ville have over for en anden privatperson. Når det stiller sig tvivlsomt, om domstolene vil tillægge internationale regler

forrang i sådanne tilfælde, er der næppe større sandsynlighed for, at forvaltningsmyndigheder skulle vise sig parat til at tilsidesætte dansk lovgivning på grundlag af en ikke-inkorporeret konvention.

Dette kan illustreres ved sagen UfR 2006.770, der angik en hævdet konflikt mellem en bestemmelse om aktiveringspligt i lov om aktiv socialpolitik og to ILO-konventioner. Her udtalte Højesteret, at disse konventioner ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering. Udtalelsen må ses i sammenhæng med landsrettens præmisser, som Højesteret henviste til. Østre Landsret havde herom bemærket, at konventionerne ikke er umiddelbart anvendelige i dansk ret i den forstand, at aktivlovens klare krav om deltagelse i aktivering som betingelse for kontanthjælp ville kunne tilsidesættes, såfremt det antoges at kravet var konventionsstridigt. Det er nærliggende at forstå højesteretsdommen på den måde, at det var den manglende inkorporering af ILO-konventionerne, der adskilte dem fra EMRK med hensyn til spørgsmålet om mulig forrang for klare bestemmelser i dansk lovgivning.

Ser vi bort fra sådanne principsager, hvor der opstår spørgsmål om tilsidesættelse af dansk lovgivning på grundlag af internationale regler, er der næppe i dag tvivl om forvaltningens generelle pligt til at inddrage menneskeretlige forpligtelser i sin retsanvendelse og skønsudøvelse. Hvad angår det sidste er der imidlertid stadig et – formodentlig ganske betragteligt – problem i praksis på en del forvaltningsområder, hvor man formelt inddrager menneskerettighedskonventioner, især EMRK, ved at henvise til relevante konventionsbestemmelser, men samtidig reelt undlader at tage mere indgående stilling til disses betydning for den konkrete sag.

Forvaltningens formulering er nok så ofte en standardmæssig angivelse af, at den pågældende bestemmelse – eller det forhold, som eventuelt har været baggrund for borgerens påberåbelse af konventionen – ”ikke kan føre til et andet resultat”. Der er tale om en begrundelsesmodel, der snarere må betegnes som *ikke-begrundelse*, idet den i sig selv normalt vil være ganske intetsigende. Det kan således næppe være tilstrækkeligt til at

opfylde kravene til begrundelsens indhold efter forvaltningslovens § 24, når modtageren af en afgørelse i realiteten er ude af stand til forstå, hvilke faktiske omstændigheder der har været afgørende for forvaltningens vurdering af, at den trufne afgørelse er i overensstemmelse med den pågældende konvention. Selvom der ikke længere er tvivl om, at i hvert fald EMRK finder anvendelse i forvaltningssager, kan denne begrundelsesmodel i øvrigt give visse mindelser om de ovenfor omtalte tvetydige domstolsudtalelser, som man søgte at komme til livs i forbindelse med inkorporeringen af EMRK.

Retshjælp som retsmiddel efter EMRK?

En retshjælpsinstitution kan godt indimellem tillade sig at være lidt stolt af at have bidraget til afklaring af retstilstanden på områder, der er af vital betydning for retshjælpens brugere. Ganske vist ville Folketingets Ombudsmand i sagen om A, som er gennemgået ovenfor, givetvis have kunnet formulere de gældende forpligtelser for forvaltningen uden Århus Retshjælps medvirken som repræsentant for A. Men det er langtfra givet, at sagen ville være kommet så vidt uden denne medvirken, der først bragte EMRK-argumentet ind i sagen hos Indenrigsministeriet, derefter gjorde det gældende over for det mindre lydhøre Socialministerium, og følgelig fandt det nødvendigt at få forpligtelsens omfang og indhold afklaret ved klage over sidstnævntes afgørelse og sagsbehandling til Ombudsmanden.

Den *ex officio*-forpligtelse for forvaltningen til at inddrage menneskerettigheds-bestemmelser, som Ombudsmanden fastslog, vil ofte tillige vise sig i form af en pligt for forvaltningen til at vejlede borgeren om den mulige betydning af sådanne internationale regler. Omfanget af forvaltningens vejledningspligt kan naturligvis tænkes modificeret i tilfælde, hvor borgeren har kvalificeret bistand fra advokat, retshjælpsinstitution e.l. Det er imidlertid ikke – og bør vel heller ikke være – nogen selvfølge, at borgerne har adgang til den slags juridisk bistand. Derfor har det været et vigtigt led i udviklingen af forvaltningsretten, at forvaltningsmyndighedernes forpligtelser i den henseende er blevet afklaret.

Efter at selve pligten til at inddrage og anvende relevante internationale regler i forvaltningssager er blevet fastslået, ligger der en ny udfordring i at sikre *kvaliteten* af denne anvendelse. Ligesom det især tidligere var tilfældet for domstolenes vedkommende, er der for forvaltningsmyndighederne stadig et udviklingspotentiale med hensyn til den måde, hvorpå man konkret fortolker og anvender de EMRK-bestemmelser, der kan have central betydning ikke mindst ved anvendelsen af vide skønsmæssige beføjelser over for svage borgergrupper. Endnu en udfordring kan ligge i anvendelse af de *ikke-inkorporerede* konventioner, blandt hvilke nu er tilkommet den nyligt ratificerede FN-konvention om handicappedes retsstilling.

Som antydet ovenfor i relation til sagen om A vil passivitet fra forvaltningens side med hensyn til iagttagelse af relevante menneskerettighedsforpligtelser – og i forbindelse hermed genoptagelse af afgørelser, der måtte være truffet uden inddragelse heraf – i lyset af den konkrete sags karakter og intensitet i sig selv kunne udgøre et problem i relation til EMRK artikel 13. Denne og tilsvarende bestemmelser i andre menneskerettighedskonventioner stiller krav om *effektive nationale retsmidler* i tilfælde, hvor der kan foreligge krænkelse af en anden konventionsrettighed, i A's sag altså retten til respekt for familielivet efter EMRK artikel 8. I lyset af de erfaringer, der her er blevet omtalt, kan retshjælpsinstitutioner forekomme at være et nyttigt og undertiden nødvendigt led i staternes opfyldelse af pligten til at tilvejebringe sådanne retsmidler på nationalt niveau.

Referencer:

Betænkning nr. 1220/1991: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret*, København 1991.

Betænkning nr. 1407/2001: *Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret*, København 2001.

Betænkning nr. 1428/2003: *Retssikkerhedskommissionens betænkning*, København 2003.

Bent Christensen: *Forvaltningsret – Opgaver. Hjemmel. Organisation*, 2. udgave, København 1997.

Niels Fenger: *EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret*, København 2010.

Jens Garde: Saglige krav, kapitel 4 i Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 5. udgave, København 2009.

Jens Garde og Michael Hansen Jensen: Menneskerettighedernes betydning for udstedelse af forvaltningsakter, i Gorm Toftegaard Nielsen m.fl. (red.): *Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard*, København 2004.

Ida Elisabeth Koch og Jens Vedsted-Hansen: Internationale menneskerettigheder som konfliktkilde i national ret, kapitel 2 i Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: *Menneskerettigheder og magtfordeling. Domstolskontrol med politiske prioriteringer*, Århus 2004.

P. Spleth: Kommentar til UfR 1970.498, *Ugeskrift for Retsvæsen* 1970 B.231.

Litteratur:

Betænkning nr. 751/1975 Erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Betænkning nr. 1436/2004 Reform af den civile retspleje III. Adgang til domstolene.

Betænkning nr. 1485/2006 Forurettedes retsstilling i straffesager.

Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier, Nina Holst-Christensen og Jens Vedsted-Hansen: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2. udg., 2003.

Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen og Lasse Højlund Christensen: Den civile retspleje, 2009.

Kommenteret Retsplejelov, 8. udg., 2008.

Gorm Toftegaard Nielsen: Straffesagens gang, 4. udg., 2007.

Cecilie Maarbjerg Qvist & Louise Falkenberg: Nogle bemærkninger om behandlingen af fri proces sager i Juristen 2010, side 114.

Udlændingeret, EU og retshjælpen

af daglig leder Søren Kjems, Århus Retshjælp

Samtidig med at jeg startede i retshjælpen d. 1. november 1979, blev sager om opholds- og arbejdstilladelse samt asylsager en del af retshjælpens arbejdsområde.
Det skete samtidig med at et udvalg afgav betænkning nr. 882, 1979, hvor udlændingemyndighedens praksis blev gennemgået, hvilket medførte at reglerne med nogle præciserede ændringer blev fastsat i bekendtgørelsesform.
Dette arbejde blev afløst af et udvalg, som foreslog en egentlig lovgivning på området, bet. nr. 968,1982.
Forslaget, herunder en væsentlig del af mindretallets forslag, blev vedtaget i lovform i 1983 af alle Folketingets partier med undtagelse af Fremskridtspartiet.
På trods af den overvældende tilslutning i Folketinget blev udlændingeområdet herefter en politisk slagmark i og uden for Folketinget.

I forbindelse hermed vil jeg præcisere de to overlevende myter, der stadig er grundlag for de politiske diskussioner den dag i dag.

Indvandrerstoppet i 1973 var en politisk aftale i tilknytning til oliekrisen, om at der ikke mere skulle gives opholdstilladelse på baggrund af, at man havde fået et arbejde i Danmark.
Denne aftale berørte altså hverken familiesammenføringsområdet eller asylområdet. Dette indvandrerstop vedr. arbejdsbetinget opholdstilladelse er først ophørt i perioden 2001-2010, hvor retshjælpens flertal ad flere gange har lempet på mulighederne for at få ophold pga. kvalificerede arbejdsforhold.
Udlændingeloven fra 1983 og senere ændringer i lovgivningen eller praksis frem til 2001, brød derfor ikke indvandrerstoppet i 1973.

Det andet forhold jeg vil nævne, handler om postulatet om den lempelige adgang til opholdstilladelse i Danmark under de tidligere regeringer. Min personlige opfattelse, båret af erfaringer med hundredevis af sager, er, at lovgivningen siden 1973 har været fortolket og

praktiseret benhårdt, og især op gennem 1990'erne blev lovgivningen strammet af den daværende SR-regering, – en opstramning der er fulgt op af den nuværende VK-regering siden 2001.

Dette fører frem til en beskrivelse af den lovgivning, som Folketinget og regeringen ikke har direkte magt over, nemlig de EU-retlige regler:
Som en grundregel i det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), indgik rettighederne for den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere m.fl. i lighed med de andre produktionsfaktorer, tjenesteydelser, varer og kapital.
Udviklingen i EØF/EU's regler om fri bevægelighed for personer, og den parallelle udvikling i domspraksis fra EU-domstolen, må forstås i dette perspektiv – at det er en af EØF/EU's kerneregler, hvorfor en udvidet fortolkning af fællesskabsretten til at løse opståede problemer er normen, modsat hvis problemløsningen skulle foregå på nationalt plan med nationale politiske hensyn.

Retshjælpen har siden 1980'erne haft en række principielle sager om forståelsen af EU-borgernes rettigheder:
En langtidsledig, som ikke kunne få forlænget sin EU-opholdstilladelse, med den begrundelse, at arbejdsforholdet var en social støtteforanstaltning og ikke et rigtigt arbejde. Dette blev ændret efter retshjælpens klage.
En tysk statsborger, der var optaget som gæstestuderende i 1985/86, ansøgte herefter om en forlængelse af opholdstilladelsen, da han var optaget på et studium på Århus Universitet. Direktoratet for udlændinge gav afslag herpå, da han ikke opfyldte de nationale betingelser for studieopholdstilladelse. Retshjælpen var den pågældende behjælpelig med klagen til justitsministeriet og anførte i den anledning at han iht. EF-reglerne var berettiget til opholdstilladelse i medfør af sine studier. Retshjælpen henviste til EF-domstolens sag Gravier 293/83, som omhandlede afkrævning af studieafgift, men som i præmis 25 udtaler "at vilkårene for adgang til faglig uddannelse henhører under traktatens anvendelsesområde."
Dette måtte efter retshjælpens opfattelse indebære, at den nødvendige forudsætning herfor,

nemlig en opholdstilladelse til studier, måtte høre under fælleskabsretten. Det er usikkert, om dette ikke helt stensikre argument blev godtaget af justitsministeriet, der imidlertid "efter omstændighederne" besluttede, at ansøger skulle have opholdstilladelse pga. sine studier. Dette skete dog først efter, at man havde tilbudt den pågældende en femårig opholdstilladelse, da pågældende var dansk gift. Han nægtede imidlertid at indgive ansøgning herom, hvorefter studieopholdstilladelse blev givet.

I 1990'erne rejste retshjælpen en række sager om opholdstilladelse i henhold til art. 6 i Associeringsrådets afgørelse forhandlet mellem EØF og Tyrkiet:

Afgørelsen (nr. 1/80) var i henhold til EF-domspraksis en integreret del af fællesskabsretten og gav mulighed for, at tyrkiske statsborgere efter et års arbejde hos samme arbejdsgiver kunne opnå opholdstilladelse i henhold til art. 6, dvs. at den tyrkiske statsborger ikke mere skulle opfylde de stramme betingelser for ophold efter de danske nationale regler.

Jeg må tilstå, at jeg blev overrasket over, at Associeringsrådets afgørelse 1/80 og de opholdsretlige konsekvenser heraf ikke indgik i udlændingemyndighedernes behandling af de sager, hvor afgørelse 1/80 kunne have relevans. Måske havde man ikke været bekendt med denne regel, før der blev rejst sager med eksplicit reference til afgørelse 1/80.

En anden og måske mere afgørende EU-retlig regel henlevede også i mørket hos Udlændingestyrelsen. Et amerikansk/dansk ægtepar vendte i år 2000 efter en række års ophold i England tilbage til Danmark, hvor den amerikanske statsborger fik udstedt opholdstilladelse grundet ægteskabet/samlivet med den danske ægtefælle. Samtidig ansøgte man om opholdstilladelse efter EF-reglerne, da den danske statsborger havde arbejdet i England og derfor kunne vende hjem til Danmark sammen med sin udenlandske ægtefælle og opnå opholdstilladelse efter disse regler i henhold til domspraksis EFD Singh C-270/90. Denne sag endte efter lang tids sagsbehandling med, at den amerikanske statsborger fik tidsubegrænset opholdstilladelse, samme status som han havde, da han rejste til England med den danske ægtefælle.

Herefter følger en perlerække af afgørelser omhandlende EU-statsborgeres familiesammenføring med tredjelandes statsborgere, herunder fra et EU-land hjemvendte danske statsborgere i sag Carpenter C-60/00, Akrich C-109/01 og Metock C-127/08.

Denne fortsatte udvikling i EU-domstolens praksis vil efter min opfattelse skabe et parallelt

opholdsgrundlag for familiesammenføringer for EU-statsborgere og for danske statsborgere, som erhverver EU-status efter ophold i et andet EU-land.

Dette må på længere sigt føre til, at de danske regler normaliseres med de regler for indvandring, som er implementeret i det øvrige EU.

Aktuelle udfordringer og udviklingsperspektiver for Århus Retshjælp

af daglige ledere Søren Kjems og Birthe Risinge og lektor Bettina Lemann Kristiansen

I de foranstående bidrag i dette festskrift er vigtige milepæle i Århus Retshjælps historie ridset op, ligesom retshjælpens nuværende struktur og funktionsmåde er beskrevet. Vi vil i dette bidrag inddrage dele heraf i bestræbelsen på at beskrive de udfordringer, retshjælpen står over for lige nu.

Man kan sammenfatte de aktuelle udfordringer, som retshjælpen står over for lige nu, i to hovedpunkter: udviklingen i rekruttering af rådgivere og kvalitetssikring af rådgivningen samt udviklingen i retshjælpsbehovene.

I det følgende afsnit behandles rekrutteringen af rådgivere og kvalitetssikringen af rådgivningen. I forlængelse heraf behandles samspillet med advokatbranchen. Dette samspil har undergået vigtige forandringer, ligesom vilkårene herfor er ændrede. Den generelle udvikling i advokatbranchen har ført til etablering af store specialiserede advokatselskaber, hvorved advokater har fjernet sig fra almindeligt forekommende dagligdags retstvister. Dette sammenholdt med at tilskudsmulighederne for offentlig retshjælp ved advokat har gjort det mindre attraktivt for advokater at udøve denne virksomhed, hvorved mulighederne for retshjælp for borgerne i henhold til denne ordning er reducerede. Retshjælpens struktur og rammerne for retshjælpen, herunder de økonomiske rammer, har ligeledes påvirket retshjælpens funktion. Endelig behandles spørgsmålet om ændringer i retshjælpsbehovet. Disse ændringer hænger sammen med indførelse af nye procesformer i retssystemet og med nye krav til forvaltningsmyndigheder og dermed også til klienterne.

Afslutningsvis vil vi fremsætte vores opfattelse af, hvordan retshjælpen bedst kan møde disse udfordringer.

Rekruttering af rådgivere og kvalitetssikring af rådgivningen

Som det fremgår af flere af de foranstående artikler, har Århus retshjælp udviklet sig fra at være en advokatretshjælp til en universitetsorienteret retshjælp med jurastuderende som

rådgivere. Dette stiller retshjælpen over for udfordringer med hensyn til at tilbyde de jurastuderende et spændende og udviklende arbejde – ellers er det umuligt at rekruttere dygtige studerende. Herudover fordrer denne udvikling et behov for, at den daglige ledelse har tæt kontakt til rådgiverne for at sikre kvaliteten i rådgivningen – ikke mindst ved supervision af rådgiverne.

I dag fungerer retshjælpens to ledere begge som supervisorer. Man kan sige, at retshjælpens struktur med de jurastuderende, der i gennemsnit kun er ansat hos os i ca. halvandet år, er temmelig tung. Dog smidiggøres rådgiverskiftene af, at vi så vidt muligt sætter en "ældre" rådgiver sammen med en ny, således at der sker en oplæring i selve gruppen, og således at der typisk er en ”ældre ny”, der kan tage over, når den ældre fratræder. Strukturen har dog åbenbare fordele, idet vi med et kendemærke som en uafhængig og let tilgængelig institution har mulighed for under kyndig supervision at give de jurastuderende en unik mulighed for at få omsat den teoretiske viden til at yde borgere praktisk hjælp i forhold til at komme videre i deres til tider fastlåste situation.

Netop fordi retshjælpen betjener så bred en personkreds, som vi gør, prøver vores rådgivere ikke alene kræfter i forhold til fagligheden, men i den grad også i forhold til selve socialiseringen i rådgivningssituationen. Da et af retshjælpens vigtige nøgleord er tilgængelighed i bred forstand, se anden artikel i bogen, indgår dette element som en vigtig del af supervisionen, og rådgiverne opnår derfor at få gode redskaber til at mestre den mere praktiske del af klientkontakten. Vi anser det for vigtigt, at de studerende gennem deres virke i retshjælpen får kendskab til og forståelse for såkaldt ”almindelige” menneskers ”almindelige” juridiske problemer – altså hverdagskonflikter m.v.

På denne måde sikres både rekrutteringen og kvaliteten i rådgivningen – og en vigtig samfundsmæssig socialisering af jurastuderende.

Samspillet mellem retshjælpen og advokatbranchen

At yde retshjælp, herunder førprocessuel retshjælp, er traditionelt et kerneområde for advokater. Advokater yder retshjælp dels i form af advokatretshjælp og dels gennem advokatvagterne.

Århus Retshjælps udvikling væk fra at være en advokatretshjælp, se andre artikler i bogen,

gik derfor ikke upåagtet hen, idet der i advokatkredse var nogle, der var af den opfattelse, at Århus Retshjælp nu ville være i direkte konkurrence til advokaterne i byen.

Til spørgsmålet om, hvorvidt retshjælpen i dag yder konkurrenceforvridende virksomhed i forhold til byens etablerede advokater, må svaret dog være et klart nej. *For det første* er en betydelig del af de borgere, der gør brug af os, personer der af økonomiske og sociale grunde ikke egenhændigt vil tage kontakt til en advokat. Undersøgelser har påvist, at de sagstyper, som er de mest gængse i retshjælpen, er nogle andre end de sagstyper, som typisk behandles af advokater (i hvert fald hvis man ser på statistikker over indtægtskilder for advokater). *For det andet* ligger der i retshjælpens almindelige henvisningsrutine, at vi på baggrund af vores scanning af borgerens problemstilling vejleder dem, for hvem det ligger inden for rækkevidde, om at henvende sig til en advokat med deres problem. Der henvises, hvis vi enten har vurderet, at de har en god sag, eller hvis vi har fundet, at sagen ligger uden for vores område, men at det er relevant at få en advokats vurdering. I forbindelse med en sådan vurdering vejleder vi også klienterne om, at de kan have en retshjælpsforsikring, der vil dække rimelige udgifter i forbindelse med tvisten, og dermed en stor del af deres advokatudgifter forbundet hermed. Endelig og *for det tredje* søger retshjælpen fri proces i sager, hvori advokater bliver beskikket.
På ovennævnte baggrund må retshjælpen snarere siges at bidrage med sager til advokaterne, idet borgerne via vores vejledning og indledende sagsbehandling bliver bedre klædt på til at gå til en advokat.

Retshjælpen har gennem de senere år mærket en tendens til, at advokaterne i byen fjernede sig mere og mere fra dagligdagens tvister. Det er klart, at den markante udvikling i retning af, at der i dag stort set ikke findes mindre advokatkontorer, der har specialiseret sig i privatlivets tvister, har bevirket, at den almindelige borger er blevet endnu mere fremmedgjort over for tanken om at kontakte en advokat. For 10 år siden kunne det relevante udgangspunkt for en henvisning være til en advokat, der har været familien behjælpelig i en hushandel. Dette udgangspunkt holder langt fra i dag, da udviklingen i retning af flere og større advokatsammenslutninger samtidig har øget specialiserings-tendensen. Sidste års lukning af mange advokatvagter – især i de større byer – er vel også

tegn på advokaternes utilgængelighed. Det kan alene blive gisninger, men man kan vel med rette tænke sig, at advokater fra de mange store advokatkontorer er deres erhvervsklienter behjælpelige med deres private tvister og derfor mener, at de udfylder deres forpligtelse til „at give et nap med i den mere sociale afdeling“.

Efter retshjælpsreformens ikrafttræden 1. januar 2007 er der sket et markant fald i anvendelsen af ordningen om offentlig retshjælp ved advokat i henhold til bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat. Advokaterne giver udtryk for, at dette skyldes, at det er økonomisk urentabelt at gøre brug af ordningen.

På ovennævnte baggrund oplever retshjælpen, at der i det samlede retshjælpsudbud er et utilsigtet hul, idet vi ikke længere i samme omfang som før reformen kan gøre brug af henvisningsmuligheden for ubemidlede borgere til advokater. Tidligere kunne vi i de tilfælde, hvor problemstillingen var advokatorienteret, henvise klienten til at søge offentlig retshjælp ved at give ham/hende en udskrift fra rettens hjemmeside med en liste over de advokater, der yder retshjælp og afhængig af tvistens karakter, evt. med kryds ved nogle navne på advokater, som er specialister på området. I dag er vores henvisningspraksis stort set begrænset til de situationer, hvor vi har sikret os en advokats accept. Retshjælpen mærker utilstrækkeligheden på den måde, at vi på grund af advokaternes manglende vilje til at benytte den offentlige retshjælpsordning ikke længere har den forudsatte henvisnings-mulighed, hvilket har den logiske konsekvens, at de ubemidlede borgeres adgang til access to justice er blevet forringet.

Tendensen til at advokater har distanceret sig fra hverdagslivets retstvister forstærkes i øvrigt også af andre elementer i civilprocesreformen, nemlig indførelsen af småsagsprocessen og retsmægling. Her er udgangspunktet, at borgeren selv må føre retssagen eller forhandlingerne under retsmæglingen – altså uden hjælp fra en advokat.

Retshjælpens økonomi

I dag er retshjælpen fortsat en privat retshjælpsinstitution, men med tilskud fra Civilstyrelsen. Retshjælpens overordnede virke er, i lighed med landets øvrige private retshjælpsinstitutioner, reguleret i bekendtgørelse nr. 1296 af 8. dec. 2006 om tilskud til

retshjælpskontorer og advokatvagter, der har hjemmel i retsplejelovens § 324. På den måde påvirkes retshjælpens arbejde og funktion i et vist omfang via retshjælpsreformer, hvilket sidst skete i forbindelse med den retshjælpsreform, der trådte i kraft pr. 1/1 2007. Det er vigtigt, at vi som aktører på landets retshjælpsinstitutioner har for øje, at vi i takt med den statslige regulering tillemper vores tilbud til borgerne.

Retshjælpens nuværende økonomiske situation er tilfredsstillende – inden for de snævre tilskudsrammer, der nu engang er givet i finansloven. Århus Retshjælp modtager i 2010 2.017.000 kr. ud af en bevilling på 12,5 mio. kr. Med denne bevilling behandler vi ca. 6.000 sager.

Inden for få år må retshjælpen dog imødese faldende bevilliger, idet tilskudssystemet er opbygget på en måde, som forudsætter en stadig udbygning af aktiviteterne med de deraf følgende udgifter. Disse udgifter vil herefter blive begrænset, da den samlede finanslovsbevilling ikke kan overskrides, hvorfor aktiviteterne igen må begrænses. Dette er et helt uantageligt bevillingssystem. Ud over dette påtrængende problem må vi forvente faldende bevillinger til de enkelte retshjælpsinstitutioner ved oprettelse af nye institutioner i ikke dækkede områder. Det er derfor meget svært for retshjælpsinstitutionerne, i hvert fald for Århus Retshjælp, at se et økonomisk grundlag for at betjene et stigende antal borgere på et juridisk kvalificeret grundlag, for slet ikke at tale om en eventuel udvidelse af arbejdsområderne til småsagsproces og varetagelse af klagesager mod det offentlige for de ressourcesvage borgere. Hertil kommer, at tilskuddene til retshjælpsinstitutionerne bevilges i henhold til retsplejelovens § 323 stk. 7 jf. § 324 af Civilstyrelsen ved en årlig bevilling ultimo april, dvs. 5 måneder inde i bevillingsåret, hvilket naturligvis vanskeliggør økonomisk styring.

Ændrede retshjælpsbehov

Retshjælpen har en vigtig samfundsmæssig funktion, idet retshjælpen skal medvirke til at sikre borgerne *acces to justice* – altså adgang til retfærdighed. Traditionelt har spørgsmålet om acces to justice især omhandlet *domstolenes* tilgængelighed. Retsudviklingen har dog ført til, at der anvendes nye regulerings- og retsformer, et nyt styringsparadigme og nye måder at løse konflikter på. Denne udvikling stiller nye fordringer, hvis der skal være acces

to justice – begrebet må nytænkes. Dette vil få afsmittende virkning på en række samfundsinstitutioner – men ikke mindst på retshjælpsinstitutionerne.

De nye regulerings- og retsformer stiller andre og øgede krav til medinddragelse af borgerne i beslutninger, der angår dem. Dette ses på en række områder, og berører en række samfundsinstitutioner. I det følgende vil vi fokusere på, hvordan de ændrede krav til borgerne, under såvel retssager som ved forvaltningens sagsbehandling, påvirker borgernes retshjælpsbehov – og dermed hvilke udfordringer dette stiller retshjælpen over for.

Småsagsprocessen

For *domstolenes* vedkommende er det særligt *småsagsprocessen* (en særlig forenklet procesform for sager med en sagsgenstand til en værdi under 50.000 kr. og sager uden økonomisk værdi), som bevirker øgede krav til borgerinddragelse, idet tanken er, at borgerne selv skal kunne føre disse retssager – altså uden professionel hjælp.

Som nævnt ovenfor er det vor opfattelse, at advokatbistanden i borgernes private retstvister er stærkt på retur. Dette er en udvikling, som den småsagsproces der blev indført pr. 1. januar 2008, accelererer. Vores erfaring er, at ikke alle velfungerende og ressourcestærke borgere er i stand til at gennemføre en småsagsproces med et gunstigt resultat. Småsagsprocessen virker alene rigtig godt, hvis borgernes stævninger er grundlag for en udeblivelsesdom.

De ressourcesvage borgere er imidlertid ofte ude af stand til at udfylde stævningsblanketten, og de kan ikke overskue det juridiske og processuelle grundlag for retssagen. Årsagen hertil er til dels en anden nyskabelse i domstolsbehandlingen, det telefoniske retsmøde, hvor dommeren og parterne skal drøfte sagens videre forberedelse og bevisførelse på det første telefonmøde. Dette bevirker, at den ikke retskyndige skal kunne overskue såvel sagens juridiske grundlag som spørgsmål om vidneindkaldelse og sagkyndige erklæringer under et telefonmøde. Dette urealistiske krav medfører efter retshjælpens opfattelse, at mange småsager ikke resulterer i en dom, men opgives eller afsluttes i et forlig, som borgerne ikke rigtig forstår grundlaget for.

Den manglende juridiske bistand i tilrettelæggelse af småsagen er udtryk for, at der kun er mulighed for at få et i øvrigt meget begrænset tilskud gennem advokatretshjælp til den afsluttende procedure i retssagen. Dette gælder ved såvel fri proces som ved forsikringsdækning. Borgeren står derfor uden juridisk hjælp ved tilrettelæggelse af sagen (ud over dommerens vejledningspligt).
Dette hul i bistanden har samtidig efter retshjælpens erfaring gjort det svært at få advokatstanden til at være behjælpelig med ansøgninger til fri proces og proceduren, idet ydelserne hertil efter normal advokattimesats i forvejen er beskedne.

Vi finder, at man på kort sigt kan løse dette problem ved i fri procesreglerne at give mulighed for at yde advokater eller retshjælpsinstitutioner en ydelse til dækning af rådgivning og procestilrettelæggelse under småsagen. Vi forudser, at denne ydelse vil være forholdsvis beskeden for at fastholde et lavt omkostningsniveau i småsager, hvorfor kun advokatfirmaer, der tilrettelægger en del af deres virksomhed som aktør i småsager vil være interesseret i at tilbyde bistand til borgerne. Vi finder det derfor naturligt, at retshjælpsinstitutioner får mulighed for at yde den samme hjælp, således at de sager, der startes i en retshjælpsinstitution, også kan afsluttes af denne, dvs. ved retshjælpens deltagelse i procestilrettelæggelse og procedure.

Advokaternes manglende brug af den offentlige retshjælpsordning begrænser reelt også især de mindrebemidlede borgeres mulighed for den adgang til access to justice, som har været ideen med småsagsprocessen. Således har vi i flere tilfælde erfaret, at det er svært at få en advokat til at medvirke i en sag, hvor vi har søgt fri proces – og fået den – fordi vi skønnede, at vores klient var bedre tjent med at have en advokat til at repræsentere sig end os.

Ændrede krav til borgerne i relation til forvaltningen

Udviklingen har ført til en betydelig udbygning af den offentlige forvaltning med langt flere sager mellem borgere og myndigheder til følge, ligesom en betydelig – og stadig stigende – andel af de retstvister, der behandles af domstolene, er forvaltningssager.

De velfærdsretlige retsformer har gjort det vanskeligere for den enkelte borger at *kende sin retsstilling*, idet der er uklarhed eller usikkerhed med hensyn til, hvad der er gældende ret. Den generelle vejledningspligt, som efter forvaltningsloven påhviler forvaltnings-myndigheder, er ofte utilstrækkelig, selvom det forudsættes, at denne betyder, at det hverken er nødvendigt eller ønskeligt med (advokat)retshjælp. Retshjælpens erfaring er dog, at der ofte er behov for retshjælp i denne sammenhæng. Ud over rådgivning om klienternes rettigheder og pligter ifølge lovgivningen er der et ganske betydeligt retshjælpsbehov i relation til at afdække faktum i sagerne. Det er således meget ofte sagsoplysningen og varetagelse af partsrettigheder under sagens behandling, fx i forbindelse med partshøring, der aktualiserer retshjælpsbehov.

For nogle borgere udgør den øgede anvendelse af elektronisk kommunikation endvidere en barriere. Det forudsættes således i en række sammenhænge, at borgere selv er i stand til at finde frem til relevante informationer, blanketter til udfyldning m.v. via elektroniske systemer, hvilket ikke alle borgere kan. Den øgede digitalisering vil klart være en fordel for mange ressourcestærke borgere, men den har social slagside, idet de knapt så ressourcestærke – eller computervante – borgere er relativt svækkede. Digitaliseringen kan dermed udgøre en ekstra, uoverskuelig barriere for borgeren i relation til at være selvhjulpen. Dette gælder således ikke mindst retshjælpens kernebrugerne.

Hertil kommer, at der også er tale om et ændret retshjælpsbehov i forbindelse med borgerens mulighed for at *gennemføre sit krav*. I både den statslige og den kommunale forvaltning forventes borgerne selv at medvirke ved sagernes behandling og i en vis udstrækning også ved beslutningerne. Som eksempler kan nævnes den generelle sagsbehandlingsregel for alle sociale sager i Lov om Retssikkerhed og administration § 4, hvoraf fremgår, at sagerne skal tilrettelægges, så borgeren har mulighed for at medvirke ved sagens behandling. I en række institutioner er empowermenttanken søgt implementeret, således at brugerne af fx værestеder og bo-tilbud skal medinddrages i beslutninger, der berører dem selv. Herudover forventes borgere at medvirke i en lang række andre sammenhænge som fx forældrebestyrelser i daginstitutioner og skoler og ved høringer, fx på miljøområdet. Der vil imidlertid være borgere, som ikke kan leve op til forventningerne om

medvirken. De kan af forskellige grunde været hindret heri.

Hvis borgeren er utilfreds med den afgørelse, forvaltningen har truffet, kan denne på forskellig vis efterprøves. Der er dog i de senere år indført begrænsninger i muligheden for at indbringe sager for de administrative klageinstanser, ligesom klageinstanser er nedlagt. Borgerne forventes under en eventuel klagesag selv at være i stand til at varetage deres interesser, eventuelt under vejledning fra klageinstansen. Det er således forudsat, at der alene er behov for helt grundlæggende retshjælp i sagens indledende faser. En forudsætning som efter retshjælpens erfaring ikke altid er korrekt.

Forvaltningens afgørelser kan (også) indbringes for domstolene til efterprøvelse. På trods af det stærkt øgede antal forvaltningssager, der indbringes for domstolene og de praktiske problemer, der er knyttet til disse, har dette ikke ført til særlige regler for disse sagers behandling. De nye processuelle tiltag i den nylige civilprocesreform står endvidere ikke åbne for forvaltningssagerne. En forvaltningssag vil således ikke kunne føres under småsagsprocessens former, men vil altid blive overgivet til almindelig behandling. Der vil heller ikke blive tilbudt retsmægling, fordi forvaltningen i sin virksomhed og beslutninger er forpligtet af legalitetsprincippet og kravet om lighed, hvilket giver begrænsninger i forhandlingsfriheden, hvorfor nogle grundlæggende forudsætninger for retsmægling ikke er opfyldt.

Forvaltningssagernes antal er også øget i retshjælpsregi. Det er endvidere retshjælpens erfaring, at forvaltningssagerne er meget ressourcekrævende. Retshjælpsbehovet i disse sager er øget, og de retssikkerhedsgarantier, der er opstillet for disse sager, er ikke tilstrækkelige.

Herudover burde der efter vores mening skabes bedre muligheder for at få efterprøvet principielle forvaltningssager. Der er behov for, at der udvikles retssikkerhedsgarantier, som modsvarer forvaltningens nye måder at behandle sagerne og træffe afgørelser på.

Fremtidsvisioner for retshjælpen

Vi har i det foranstående peget på ændringer i retshjælpsbehovet og i retshjælpens mulighed for at dække dette. Vi har også i enkelte sammenhænge fremsat konkrete løsningsforslag til at sikre en bedre retshjælp – og bedre eller mere lige adgang til acces to justice.

I dette afsnit vil vi fokusere på nogle mere overordnede problemstillinger og principielle overvejelser, som disse giver anledning til. Vi vil forsøge at pege på, hvilke hensyn der efter vores mening bør danne udgangspunkt for disse overvejelser. Endelig vil vi pege på mulige løsninger eller løsningsmodeller for nogle af problemerne.

Retshjælpen står lige nu over for en række meget vigtige spørgsmål, hvis besvarelse vil være afgørende for fremtidens retshjælp. Nogle af de centrale spørgsmål er: Skal retshjælpen yde hjælp til de borgere, der ikke kan leve op til kravene om medvirken ved forvaltningens sagsbehandling og beslutninger? I bekræftende fald: Hvordan? Hvordan skal retshjælpen ”klæde dem på” til at kunne gennemføre retssager på egen hånd eller ”forhandle” deres sag med kommunen? Skal retshjælpen påtage sig småsagerne – altså møde for borgere i disse sager? Skal retshjælpen hjælpe med sagens forberedelse – fx udforme processkrifter? Eller skal retshjælpen hjælpe ved vurdering af, om der overhovedet er en sag – og om en småsagsproces vil være en god ide? Hvordan sikres en fornuftig koordinering med domstolenes vejledningsforpligtelse?

Den øgede fokus på processuel regulering aktualiserer et behov for, at retshjælp ikke kun rettes mod *sagens substans* – altså vejledning og rådgivning om retsstilling, hvorvidt der er et krav eller ikke og muligheder for at føre sag, og eventuelt faktisk hjælp hertil. Der er allerede nu et stort behov for retshjælp til afdækning af faktum i sagerne med henblik på at sikre en forsvarlig sagsoplysning. Dette behov vil antageligvis blive øget. Der er i stigende omfang behov for, at retshjælpen også rettes mod *processuelle spørgsmål*, herunder teknisk bistand fx finde skemaer elektronisk og udfylde sådanne, vejlede om proces, udarbejde processkrifter og eventuelt klæde klienterne på til (selv) at deltage i processerne.

Efter vores opfattelse er det vigtigt, at man holder sig *den primære målgruppe* for retshjælp

for øje, når man overvejer fremtidens retshjælp. Retshjælp bør fortsat være rettet mod såkaldt ressourcesvage grupper, hvormed menes klienter som ikke har de fornødne kompetencer til selv at tage vare på deres sag, og de som af økonomiske eller andre grunde er afskåret fra at benytte sig af advokathjælp hertil. Retshjælpen skal også i fremtiden bestræbe sig på at yde retshjælp i form af hjælp til selvhjælp. Men der skal også være mulighed for at påtage sig en mere aktiv rolle og føre sagen for de klienter, som af den ene eller anden grund ikke selv er i stand til at gøre dette. Der stilles som nævnt ovenfor stadigt større krav til borgernes deltagelse ved sagsbehandling og beslutninger, krav som ikke alle kan leve op til. Hertil kommer, at mulighederne for at få advokatbistand til at føre sag om hverdagslivets forhold er stærkt begrænsede

Det er endvidere et kardinalpunkt, at man sikrer *uafhængig* retshjælp. Retshjælp, der er for tæt knyttet til enten domstolene eller forvaltningen, er utilstrækkelig, idet systemhensyn uvægerligt vil øve indflydelse på den ydede vejledning. Det er vigtigt, at retshjælp opfattes som uvildig og ydet med varetagelse af klientens interesser for øje. Hvis man ønsker en uafhængig retshjælp, og måske endog at en sådan ordning skal være landsdækkende, er det efter vores opfattelse uomgængeligt nødvendigt, at advokaterne tænkes med ind i løsningerne.

Vi vil i det følgende anføre nogle mere konkrete overvejelser og forslag til forbedring af retshjælpsdækningen.

Det er vigtigt at fastholde advokatstanden som en central aktør som repræsentant for den almindelige borgers, og især den ressourcesvage borgers, rettigheder over for såvel andre og stærkere aktører, som over for offentlige instanser. Advokatstanden har som sit særkende, at den er uafhængig af statsmagten, hvorfor det er nødvendigt, at advokaterne stadig påtager sig ansvaret for acces to justice. Dette forudsætter imidlertid en anden arbejdstilrette-læggelse i disse sager og sandsynligvis en reduceret bruttoindtjening.

De private retshjælpsinstitutioner bør stadig være en del af retshjælpsarbejdet, ligesom de så vidt muligt bør udbygges til at dække alle de retskredse, hvor den nødvendige frivillige

arbejdskraft er til stede. Dette betyder, at de retskredse, hvor de juridiske uddannelser udbydes (og måske også de steder hvor der findes en socialrådgiveruddannelse), har mulighed for at oprette private retshjælpsinstitutioner. De private retshjælpsinstitutioner kan på denne måde agere som ”forkontor” til de advokatkontorer, som føler et ansvar over for acces to justice. Det kan formentlig udstrækkes til, at de frivillige rådgivere, som har haft den konkrete sag i en retshjælp, fortsat kan forberede sagen for advokaten, der til gengæld skal modtage et honorar, der er afstemt herefter, evt. kan retshjælpsinstitutionen indgå en honoraraftale med advokaten. Retshjælpsinstitutioners inddragelse i sagen betyder, at den gennemgang af sagen, der sker sammen med den retshjælpssøgende, ofte vil bevirke, at sagen afsluttes allerede i retshjælpens regi i overensstemmelse med borgerens opfattelse af sine retlige muligheder i sagen. Dette er normalt tilfredsstillende for borgeren, der sparer tid og penge og undgår den ydmygelse, det giver at tabe en sag. Det er også ressource-besparende for det offentlige, der får reduceret antallet af sager ved ankenævn og domstole. I de retskredse hvor der ikke bliver oprettet retshjælpsinstitutioner, må man i stedet indgå aftale med interesserede advokater om at disse tilbyder retshjælp.

Det nuværende tilskudsniveau kan ikke finansiere ovennævnte ordning. Dette kræver en mere sammenhængende tilskudsordning for advokaterne, et øget tilskud til de private retshjælpsinstitutioner samt en ny tilskudsordning til retshjælp ved advokat i de retskredse, som ikke har mulighed for at oprette retshjælpsinstitutioner. Til gengæld opnår borgeren en rimelig adgang til at få vurderet og eventuelt prøvet sin ret.

Samtidig medfører ovennævnte samarbejde mellem retshjælpsinstitutionerne og advokaterne den fordel, at retshjælpsinstitutionernes frivillige medarbejdere, der i det væsentlige er juridiske studerende, ikke kun inddrages i retshjælpsinstitutionens arbejde, men også i samarbejdet med advokater, hvilket på sigt skaber en sammenhæng via retshjælpsinstitutionerne mellem de jurastuderende på universitetet og advokaterne. Dette kunne på længere sigt udvikle sig til en universitetspraktik som i jurauddannelsen.

Referencer:

Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III: Adgang til domstolene.

Dalberg-Larsen, Jørgen: *Lovene og livet. En retssociologisk grundbog*, 5. Udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Johnsen, Jon: *Retten til juridisk bistand. En rettspolitisk studie*, Tano 1987.

Kristiansen, Bettina Lemann: ”Domstolenes tilgængelighed”, i Per Andersen m.fl. (red.), *Om rettens tilgængelighed*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009, kapitel 5.

Vedtægter
for
Den Selvejende Institution
Århus Retshjælp

1.

Århus Retshjælp har til formål at yde juridisk rådgivning og sagsbehandling til private.

Retshjælpens virksomhed er baseret på ansatte rådgivere, der kan være såvel studerende som kandidater. Hertil kommer fastansat administrativt og juridisk personale.

2.

Retshjælpens drift finansieres gennem offentlige tilskud samt evt. private tilskudsgivere.

3.

Retshjælpens virksomhed udøves fra lokaler, der er beliggende i Århus Kommune, p.t. Bødker Balles Gaard 15,1., 8000 Århus C.

4.

Institutionens overordnede ledelse varetages af en styrelse på mindst 5 og højst 6 medlemmer, der, i henhold til § 6 , vælges på fællesmødet for 1 år af gangen.

Til styrelsen skal følgende vælges :
1 dommer fra byretten i Århus
1 advokat fra advokatkredsen i Århus
1 fastansat ved Juridisk Institut, Århus Universitet
1 juridisk kandidat, der er ansat på retshjælpen, samt en suppleant for denne
1 juridisk studerende, der er ansat på retshjælpen, samt en suppleant for denne.

Endelig kan der yderligere vælges ét styrelsesmedlem.

Styrelsen fastsætter selv sin forretningsorden og konstituerer sig selv med en formand.

Styrelsen er beslutningsdygtig, såfremt mindst 3 medlemmer af styrelsen deltager i mødet. Ved stemmelighed er styrelsesformandens stemme udslagsgivende.

5.

Styrelsen har ansvaret for institutionens økonomi, herunder kompetencen til godkendelse af regnskab og budgetter.

6.

Fællesmødet afholdes inden 1. juni med følgende dagsorden :
1. Valg af dirigent
2. Institutionens årsberetning
3. Institutionens regnskab
4. Valg af styrelsesmedlemmer
5. Valg af statsautoriseret revisor
6. Eventuelt

Styrelsens indkaldelse til Fællesmødet med angivelse af dagsorden sker ved opslag i retshjælpens lokaler senest 14 dage før mødets afholdelse.

Fællesmødets beslutninger træffes ved simpelt flertal, med undtagelse af vedtægtsændringer eller opløsning af institutionen, jfr. § 12.

Ret til deltagelse og valgret har ansatte på retshjælpen, såfremt ansættelsesforholdet har varet udover 1 måned, samt styrelsens medlemmer, uanset om de afgår eller ej.

Ekstraordinært Fællesmøde skal indkaldes indenfor én måned, såfremt mindst 10 af de ansatte eller ét styrelsesmedlem ønsker dette.

7.

Den daglige leder og dennes stedfortræder deltager i styrelsens møder uden stemmeret.

8.

Institutionens regnskabsår følger kalenderåret.

9.

Regnskabet skal revideres af en statsautoriseret revisor.

10.

Institutionen hæfter alene med sin formue for sine forpligtelser.

11.

Institutionen tegnes af styrelsens formand sammen med et styrelsesmedlem eller den daglige leder.
Der kan gives bank- og girofuldmagt til medarbejdere i institutionen.

12.

Til vedtægtsændringer eller institutionens opløsning, kræves at ¾ af de fremmødte på Fællesmødet stemmer herfor.

13.

Ved institutionens opløsning tilfalder den evt. formue beslægtede formål, som besluttet på Fællesmødet.

Retshjælpens bestyrelsesformænd, bestyrelsesmedlemmer og daglige ledere 1935 - 2010

Det skal bemærkes, at et særdeles stort antal af de personer, der er anført i nedenstående liste over bestyrelsesmedlemmer og daglige ledere, har været tilknyttet retshjælpen i en lang årrække. Personerne er anført med den hovedbeskæftigelse, de havde, da de startede i retshjælpen. Således findes der mange eksempler på, at vedkommende er startet som student eller fuldmægtig, men er blevet på retshjælpen i rigtig mange år sideløbende med varetagelsen af det primære virke. I den forbindelse skal nævnes professor Halfdan Krag Jespersen, som i forbindelse med retshjælpens 50-års jubilæum i 1986 af Århus Stiftstidende blev udnævnt som ”Mr. Retshjælp” Han blev ansat som rådgiver i 1959, og har, indtil han i 1995 gik af som formand, stort set varetaget alle faglige funktioner i institutionen, herunder også den daglige ledelse. Herudover skal en af initiativtagerne til stiftelsen af ”Århus Retshjælp for ubemidlede”, landsretssagfører Knud Kier, fremhæves, idet han var formand fra starten i 1935 indtil sin død i 1973. Endelig har retshjælpens nuværende ledere Søren Kjems og Birthe Risinge været en del af institutionen i henholdsvis ca. 30 og ca. 20 år.

Bestyrelsesmedlemmer:

Dommerfuldmægtig Fogh
Sagførerfuldmægtig Storm Mortensen
Overretssagfører Frank Wilde
Professor C. Møller
Professor, dr. jur. Carl Rasting
Landsretssagfører Tyndeskov Petersen
Sagførerfuldmægtig Hans Eiler Christensen
Politifuldmægtig, lektor Erik Christensen
Sagførerfuldmægtig J. Willumsen
Erhvervsvejleder Erik Christensen
Professor, dr. Jur. Stig Jørgensen
Advokat Sigurd Enevoldsen
Retspræsident Asbjørn Grathe
Professor H. Krag Jespersen
Stud. jur. Jens Vedsted-Hansen
Adjunkt, cand. jur. Peter Vesterdorf
Stud. jur. Poul Gorm Nielsen
Advokat Morten Henriksen
Stud. jur. Anders Sejer Pedersen
Stud. jur. Lene Nielsen
Stud. jur. Jonna Hjeds
Advokatfuldmægtig Steen Schaumburg-Müller
Sekretær, cand. jur. Lis Kahlen
Cand. jur. Jens Christian Brodersen
Byretspræsident Ebbe Nielsen
Kandidatstipendiat Astrid Lohmann Knudsen
Stud. jur. Margit Laurberg Jensen
Lektor Lis Frost
Stud. jur. Mette Lykkegaard Christensen
Cand. jur. Kirsten Falkum
Stud. jur. Mads B. Østergaard
Stud. jur. Pernille Fendinge Nielsen
Lektor, cand. jur. Bettina Lehmann Kristiansen
Advokat Steffen Ebdrup
Stud. jur. Inge Kjær
Dommer Otto Bisgaard

Bestyrelsesmedlemmer (fortsat):

Stud. jur. Bente Jensen
Stud. jur. Rasmus Blaabjerg
Stud. jur. Ulrik Lefevre
Stud. jur. Dave Fischer
Stud. jur. Bo E. Uhrenfeldt
Stud. jur. Agnete Skouv
Dommer Poul Holm
Stud. jur. Christian Mikaelsen
Cand. jur. Steen Elkjær Jørgensen
Stud. jur. Birgitte Weyhe Pallesen
Stud. jur. Lotte Lundin
Stud. jur. Bo Christensen

Formænd for bestyrelsen:

Landsretssagfører Knud Kier
Landsretssagfører Hans Eiler Christensen
Professor Halfdan Krag Jespersen
Professor lic. jur. Gorm Toftegård Nielsen
Professor Jens Vedsted-Hansen

Ledere:

Landsretssagfører Kragh
Professor Stig Jørgensen
Landsretssagfører Hugo Schmidt
Lektor, cand. jur. Halfdan Krag Jespersen
Lektor Jørgen Nørgaard
Lektor Anders Damm
Lektor Lis Sejr
Lektor Jørgen Graversen

Daglige ledere fra 1981:

Vibeke Kirkegaard
Søren Kjems
Birthe Risinge