

Retshjælpen i nød?

En analyse af udviklingen siden 2007 og dens konsekvenser | Juni 2012

Danske Advokater og
Advokatsamfundet



Retshjælpen i nød?

Forfattere:
Katrine Ellersgaard Nielsen
Frederik Harhoff
Claus Kastberg Nielsen
Thomas Westergaard-Kabelmann

Indholdsfortegnelse

Forord	4
1 Sammenfatning	5
2 Retshjælpssystemet og dets udvikling siden 2007 – et overblik	10
3 Retshjælpen i nød?	15
3.1 Hvem er berettiget til retshjælp og hvem bruger retshjælp?	15
3.2 Hvad er retshjælp og hvad nytte gør den?	18
3.3 Retshjælpen er faldet kraftigt siden 2007	26
3.4 Årsager til og konsekvenser af faldet i retshjælp	30
3.5 Retshjælpen i nød?	44
4 Adgangen til domstolene sværere for de svage	48
5 Det kan være dyrt at spare på retshjælpen	54
6 Epilog	58
Litteraturliste	60

Oversigt over figurer

Figur 1 Retshjælpssystemet består af retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring	10
Figur 2 Borgerens vej gennem retssystemet før og efter 2007	11
Figur 3 Socioøkonomisk profil for borgere berettiget til retshjælp, 2009	15
Figur 4 Aldersfordelingen for brugerne af retshjælpsinstitutioner, 2009	16
Figur 5 Sagstyper i Århus Retshjælp i 2009	24
Figur 6 Sagstyper i Københavns Retshjælp i 2010	24
Figur 7 Udgifter til retshjælp, 2006-2011 (mio. kr. pr. år)	26
Figur 8 Udviklingen i udgifter til advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner, 1980-2010	27
Figur 9 Trin 2 og 3 sager ved advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner (skøn)	28
Figur 10 Den socioøkonomiske profil i København og resten af landet	32
Figur 11 Udviklingen i civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr. og småsagsprocessen, 2001-2011	40
Figur 12 Andel advokater som yder rådgivning i retshjælpssystemet	42
Figur 13 Støttede advokatvagter, udgifter og antal siden ultimo2006	45
Figur 14 Socioøkonomisk profil for borgere berettiget til retshjælp, 2005 og 2009	46
Figur 15 Fri proces, hvor mindst én af parterne har haft fri proces, antal afsluttede sager og samlede udgifter, 2001-2011	49
Figur 16 Antal anmeldte retshjælpsforsikringssager og skøn over andel fri proces sager, 2000-2010	50
Figur 17 Fri proces hos Civilstyrelsen, sagsforløb, afgørelser, bevillinger og bevillingsprocenter, 2007-2011	51

Figur 18 Fri proces sager, samlet og fra Civilstyrelsen, 2007-2011

Forord

Retsplejelovens regler om offentlig advokatretshjælp blev ændret med virkning fra den 1. januar 2007. Formålet med lovændringerne var at modernisere og forenkle retsplejelovens regler om retshjælp, der skal opfylde behovet for en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp.

Siden lovændringen er udgifterne til advokatretshjælp imidlertid faldet med ca. 75 procent. Ganske vist betød lovændringen, at advokatretshjælp ikke længere gives i en række situationer. Det er således intentionen, at vejledning hos forvaltningsmyndigheder og private klage- og ankenævn skal erstatte retshjælp. Derudover er det forventningen, at retternes vejledning i forbindelse med småsagprocessen, der blev indført 1. januar 2008, har mindsket behovet for retshjælp. Så et fald i udgifterne er ikke nødvendigvis et problem.

Men udgiftsfaldets størrelse og den kendsgerning, at retshjælpsinstitutionerne, der yder samme form for retshjælp som advokater, har haft en stigning på knapt 60 procent i udgifterne, giver anledning til bekymring. Blandt andet fordi retshjælpsinstitutionerne oplever et behov for retshjælp netop i forbindelse småsagsprocessen, forvaltningssager og sager, der angår eller er under behandling af private klage- eller ankenævn. Altså de situationer, hvor der ikke længere gives retshjælp efter lovændringen i 2007.

Dertil kommer, at advokater siden lovændringen i stigende omfang ikke ønsker at yde advokatretshjælp. Mindre end hver femte advokat ønsker at yde advokatretshjælp. Der er derfor forhold, som taler for, at retshjælp måske ikke i tilstrækkelig grad er til rådighed i de situationer, hvor der behov for den og i det omfang, der behov for den. Der er med andre ord forhold, som vækker bekymring om et udækket behov for retshjælp.

På denne baggrund har Danske Advokater og Advokatsamfundet bedt Copenhagen Economics om at foretage en analyse af retshjælpens udvikling siden 2007 og dens konsekvenser.

Kapitel 1

Sammenfatning

Der er i Danmark en lang tradition for, at det offentlige hjælper borgere med begrænsede økonomiske midler, hvis de bliver part i en tvist, der kræver juridisk assistance. Det er den offentlige retshjælp og fri proces¹, der varetager denne hjælp. Retshjælpen hjælper især borgere med at løse deres tvister, før de kommer i en retssal, mens fri proces hjælper borgere, når tvisten når en retssal. Retshjælpen formidles af advokatvagter og privatpraktiserende advokater over det meste af landet og – i de større byer – også af retshjælpskontorer².

Formålet er at skabe lighed for loven uanset borgernes økonomiske muligheder, og dermed undgå en situation, hvor retssikkerheden er forbeholdt den økonomisk privilegerede del af befolkningen. Retsplejerådet skriver således, at den offentlige retshjælp skal ”... sikre lavindkomstgrupper en gratis eller billig adgang til grundlæggende rådgivning og bistand med hensyn til juridiske spørgsmål...”³, ”... således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes.”⁴.

Imidlertid har omfanget af retshjælp og fri proces nået et historisk lavt niveau. Udgifterne til retshjælp er faldet med mere end 40 procent siden 2007 og nåede i 2011 ned på blot ca. 18 millioner kroner. I samme periode er antallet af afsluttede sager med fri proces faldet med mere end 60 procent⁵.

Faldet i retshjælp har endvidere medført en væsentlig forskydning mellem de forskellige former for retshjælp. Retshjælp ved advokater er faldet med over 75 procent, mens retshjælpsinstitutionernes tilsvarende rådgivning er steget med over 30 procent. Forskydningen skal ses i lyset af, at de forskellige former for retshjælp supplerer hinanden, og at alle former derfor er nødvendige for, at der kan gives en fuld og dækkende retshjælp⁶.

De markante ændringer falder sammen med nogle ændringer i retsplejeloven pr. 1. januar 2007⁷ og indførelsen af den advokatløse småsagsproces fra den 1. januar 2008⁸.

Det åbenlyse spørgsmål er, om faldet i udgifter til den offentlige retshjælp og i antallet af sager med fri proces er et udtryk for en mere hensigtsmæssig og effektiv sikring af retssikkerheden for borgere med begrænsede økonomiske midler, eller om der er tale om en

¹ Formålet med fri proces er også at sikre borgere en ret til at kunne gennemføre principielle sager uden, at det økonomisk skal komme dem til skade. Det er ikke klart, hvor stor en del af sagerne, der opfylder dette formål.

² Advokatvagter og retshjælpskontorer kaldes under ét for retshjælpsinstitutioner.

³ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, afsnit 2.2.3, s. 330 midt.

⁴ Id., s. 331 nederst.

⁵ Samtidig er omkostningerne til fri proces dog steget med mere end 25 procent.

⁶ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 327-328.

⁷ Lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces): <https://www.retsinformation.dk/forms/ro710.aspx?id=2120>.

⁸ Lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform), herunder indførelse af en særlig proces for behandlingen af civile sager om mindre krav ("småsagsprocessen"): <https://www.retsinformation.dk/forms/ro710.aspx?id=2367>.

reduktion af retssikkerheden for de samme borgere og dermed om en reel underminering af lighed for loven? Derfor: Er retshjælpen i nød, eller er den mere vital og effektiv end nogen sinde?

Der er grund til at tro, at den offentlige retshjælp på nogle måder kan være blevet mere enkel at administrere i forhold til, hvornår der gives retshjælp og hvor meget retshjælp, der gives.

Men der er også grund til tro, at den har efterladt borgere med begrænsede økonomiske midler i en situation, hvor deres mulighed for at få juridisk assistance er blevet betydeligt mere begrænset. Det gælder især den del af befolkningen, der bor i de landområder og mindre byer, hvor privatpraktiserende advokater traditionelt har varetaget retshjælpen. Dele af den offentlige retshjælp er derfor klart i nød.

Retshjælpen i nød?

Men hvorfor er udgifterne til retshjælp faldet markant, og hvorfor er de privatpraktiserende advokaters rolle blevet marginal?

Indledningsvis kan det konstateres, at behovet for retshjælp ikke er blevet mindre, end det har været tidligere. Den befolkningsgruppe, der har adgang til retshjælp, er størrelses- og sammensætningsmæssigt den samme, og der er ingen umiddelbare tegn på, at det danske samfund er blevet mindre konfliktfyldt end tidligere. Tværtimod tyder 30 procent øget søgning til retshjælpsinstitutionerne siden lovændringerne på det modsatte. Men der kan være andre grunde til faldet i retshjælp.

For det første, at der efter lovændringerne i 2007 ikke længere ydes retshjælp til sager, som angår eller som er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. For mange borgere vil dette ikke nødvendigvis være et problem, da de kan få rådgivning af embedsmænd hos de samme myndigheder og i de samme nævns sekretariater, hvilket vil være tilstrækkeligt. Men for de svage borgere viser erfaringer fra retshjælpen, at uvildig juridisk bistand ved behandling af forvaltningssager og sager, der angår klage- eller ankenævn, er nødvendig. Når denne bistand ikke længere er til rådighed, falder udgifterne til retshjælp. Dette er en tilsigtet følge af lovændringen, men den giver ulighed for loven, idet svagere borgere uden denne bistand får et udækket behov for retshjælp, der kan resultere i et retstab.

For det andet, at der efter indførelse af den såkaldte småsagsproces pr. 1. januar 2008 ikke længere gives retshjælp til de mindre materielle tvister⁹. I dag henvises til småsagsprocessen, hvor borgerne uden involvering af advokater får vejledning fra dommere og dommerfuldmægtige til at løse deres tvist. Dette stiller krav til borgerne om først at undersøge, om der er en sag, dernæst at udfylde en stævning, samt møde op i retten og føre deres sag. Dette er for svagere borgere ofte en uoverstigelig kompetencemæssig og psykisk barriere. Uden rådgivning og bistand er småsagsprocessen derfor ikke en mulighed for svagere borgere, og småsagsprocessen bidrager derfor modsat intentionen til øget ulighed for

⁹ Hvor sagens genstand har en værdi under 50.000 kroner.

loven. Dette giver i lighed med forvaltningsmyndigheder og private klage- eller ankenævn et udækket behov for retshjælp, der kan resultere i et retstab.

For det tredje er der sket lovgivningsmæssige og administrative ændringer, der har gjort det mindre attraktivt og mere besværligt for privatpraktiserende advokater at tilbyde retshjælp. Dels finder advokaterne, at de økonomiske rammevilkår er utilstrækkelige og dels, at den administration, der er forbundet med ordningerne, er tung og i nogle tilfælde forbundet med tvister i forhold til de involverede myndigheder eller forsikringsselskaber¹⁰.

Retshjælpen er i underskud og ulige fordelt

På det foreliggende grundlag kan det konkluderes, at faldet i udgifterne til retshjælp kan forklares af tre faktorer. For det første de tilsigtede følger af lovændringen; nemlig at afskære retshjælp i sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. For det andet indførelsen af småsagsprocessen og for det tredje en utilsigtet følge af lovændringen; nemlig at advokaterne er blevet mere forbeholdne over for at yde retshjælp grundet manglende økonomisk rentabilitet og administrative byrder.

Da erfaringer samtidig dokumenterer, at vejledning og rådgivning ved private klage- og ankenævn, forvaltningsmyndigheder og småsagsprocesser ikke kan erstatte behovet for retshjælp, medfører faldet i udgifterne et udækket behov for retshjælp. At der eksisterer et behov for retshjælp, mærker retshjælpsinstitutionerne. De har oplevet en kraftig stigning i antallet af henvendelser siden 2007, og har i videst mulige omfang forsøgt at imødekomme efterspørgslen. Også i de sager, hvor advokatretshjælp er blevet afskåret ved lovændringen.

At retshjælpsinstitutioner hjælper, hvor advokatretshjælp er skåret væk, bevirker, at det udækkede behov for retshjælp geografisk set er ulige fordelt. Der er et betydeligt større udækket behov for retshjælp, når det skal dækkes ved advokatretshjælp, end når det dækkes ved retshjælpsinstitutioner. Dette gælder både i udbuddet af retshjælp og i kvaliteten.

Adgangen til domstolene sværere for de svage

Samtidig med faldet i retshjælp er antallet af sager med fri proces faldet drastisk. Hvorfor det? Noget af det skyldes, at der er sket en række omlægninger, der har konsekvenser for antallet af sager med fri proces.

For det første er borgernes retshjælpsforsikring fra 2007 formelt trådt ind foran bevilling af fri proces. Materielt er det uden betydning, da praksis reelt ikke er ændret. Alligevel har det medført et fald i antallet af registrerede fri processager. Før var det nødvendigt at søge om fri proces, før man kunne anvende sin retshjælpsforsikring. I dag søger man først fri proces, når retshjælpsforsikringen viser sig ikke at kunne bruges. Det har givet et kunstigt fald i antallet af fri proces sager, der blot afspejler, at sagerne nu kun ligger som retshjælpsforsikringsager.

¹⁰ "Advokaters syn på Offentlig retshjælp ved advokat, Fri proces og Retshjælpsforsikring", SFI på vegne af Danske Advokater og Advokatsamfundet, 2011, s. 5.

For det andet har indførelse af den forenkede inkassoprocess i 2005 betydet en nedgang i antallet af civile sager, der rejses, og dermed også i den andel der kan føre til ansøgninger om fri proces.

Disse omlægninger kan dog kun delvist forklare faldet i fri proces. Resten af faldet i fri proces skal sandsynligvis henføres til, at myndighederne modtager færre ansøgninger end tidligere. Færre ansøgninger er en mulig forklaring, idet antallet af advokatvagter er reduceret med ca. 20 procent siden 2007 samtidig med, at det er under hver femte advokat, der ønsker at yde bistand til at ansøge om en fri proces.

Borgerne kan derfor være mere uoplyste om deres rettigheder i dag end i 2007. De ved ikke, at de kan søge om fri proces, og hvis de finder ud af det, er det svært at finde advokater, der yder assistance til at udfylde en ansøgning om fri proces. Dermed kan faldet i fri proces yderligere være med til at forstærke det udækkede behov hos de svage borgere.

Det kan være dyrt at spare på retshjælpen

Når retshjælp er i underskud kan borgere opleve et retstab. Men samfundet som helhed kan også opleve et tab. Først og fremmest et direkte tab i form af øgede udgifter, men der kan også være et afledt tab som følge af, at borgere mister tiltro til deres retssikkerhed og måske tillægger sig en u hensigtsmæssig og skadelig adfærd.

I forvaltningssager er vejledning fra forvaltningsmyndigheder ikke nødvendigvis den billigste løsning for samfundet. Erfaringer viser, at borgere ofte ikke har tillid til, at sagsbehandlere er uvildige. Dette kan medføre en adfærdændring, der både kan give et retstab for borgeren, men også besværlig, langvarig og dyr sagsbehandling for forvaltningsmyndigheden. Givet retshjælpens gavnlige virkning på forløbet af forvaltningssager kan der derfor sættes spørgsmålstejn ved det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige i at lade forvaltningsmyndigheder være de eneste, der rådgiver borgerne i forbindelse med behandling af forvaltningssager. Brug af retshjælp åbner muligheden for at reducere både et muligt retstab og det offentlige udgifter.

Småsagsprocessen er ikke altid nem eller billig at anvende for almindelige borgere og virksomheder. For svage borgere er den oftest umulig. Årsagen skal i mange situationer henføres til, at vejledningspligten hos retterne ikke er tilstrækkelig. Retshjælp vil kunne screene sagerne, så der kommer færre henvendelser til retterne, og retshjælp kan bistå borgere med processen og det praktiske såsom udfyldelse af stævningsblanketten. Det vil give adgang til småsagsprocessen for flere borgere end i dag. Der kan derfor sættes spørgsmålstejn ved det samfundsøkonomisk set hensigtsmæssige i at lade dommere og dommerfuldmægtige have en vejledningspligt, der koster retterne mange ressourcer, når denne vejledning alligevel ikke er tilstrækkelig.

Generelt viser erfaringer fra retshjælpsinstitutioner og advokater, at retshjælp på trin 2 og 3 løser mange af borgernes problemer. Med faldet i retshjælp siden 2007, er disse muligheder blevet reduceret for borgere, der tjener under retshjælpens indtægtsgrænse. For borgere, som tjener over indtægtsgrænsen, er der imidlertid ingen bistand. At de tjener over indtægtsgrænsen, er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de har råd til at gå en til advokat, hvis der opstår et problem.

For disse borgere vil der kun være retshjælpsforsikringen, og den dækker kun ved retstviser. Så borgerne kan kun håbe, at problemet udvikler sig til en retstvist, så retshjælpsforsikringen kan træde i kraft. Da udgifterne til en gennemsnitlig retssag er ca. 6 gange højere end til maksimal retshjælp, er det ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv dog ikke hensigtsmæssigt, at der i dag er så få muligheder for borgere til at få løst deres problemer tidligt gennem enten juridisk rådgivning eller forligsmæssig bistand.

Forbedringer har ikke været til fordel de svage borgere

Småsagsprocessen og nemmere og udvidet adgang til de mange klage- og ankenævn må i mange henseender betegnes som klare forbedringer for mange borgere. Der er kommet bedre muligheder for at få tvister behandlet, blanketter er blevet mere overskuelige og lette at forstå og udfylde, ligesom borgere i højere grad har indflydelse i forvaltningssager.

Men for svagere borgere er det ikke nødvendigvis en forbedring, at de i højere grad end tidligere forventes at varetage egne interesser. I småsagsprocessen og ved de mange klage- og ankenævn er der øgede krav til borgerens færdigheder i forhold til at skaffe sig information, til selv at kunne downloade og udfylde blanketter/processkrifter, til selv at varetage skriftlig kommunikation og til selv at føre ordet under forhandlingerne.



Dette vil for svagere borgere besværliggøre og i mange tilfælde reelt umuliggøre adgangen til klage- og ankenævn og domstolene, ligesom disse borgere er stillet relativt ringere i forvaltningssagerne. Med afskaffelse af advokatretshjælp i disse situationer er der derfor kommet en ulighed i "access to justice" mellem ressourcestærke og svagere borgere.

Kapitel 2

Retshjælpssystemet og dets udvikling siden 2007 – et overblik

I Danmark består retshjælpssystemet af retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring. Retshjælp skal sikre juridisk rådgivning og bistand til lavindkomstgrupper, mens fri proces og retshjælpsforsikring skal sikre, at borgerne har lige muligheder for at føre en retssag, jf. Figur 1 nedenfor.

Figur 1 Retshjælpssystemet består af retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring

Retshjælp	Fri proces og retshjælpsforsikring
	
<p>Formål: Juridisk rådgivning og bistand til indgåelse af forlig</p> <p>Henvendelse: Advokatvagter, advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner</p> <p>Finansiering: Staten og borgeren</p>	<p>Formål: Bistand til løsning af retstvister</p> <p>Henvendelse: Advokatretshjælp, retshjælpsinstitutioner, Civilstyrelsen og forsikringsselskaber</p> <p>Finansiering: Staten og forsikringsselskaber</p>

Kilde: Copenhagen Economics

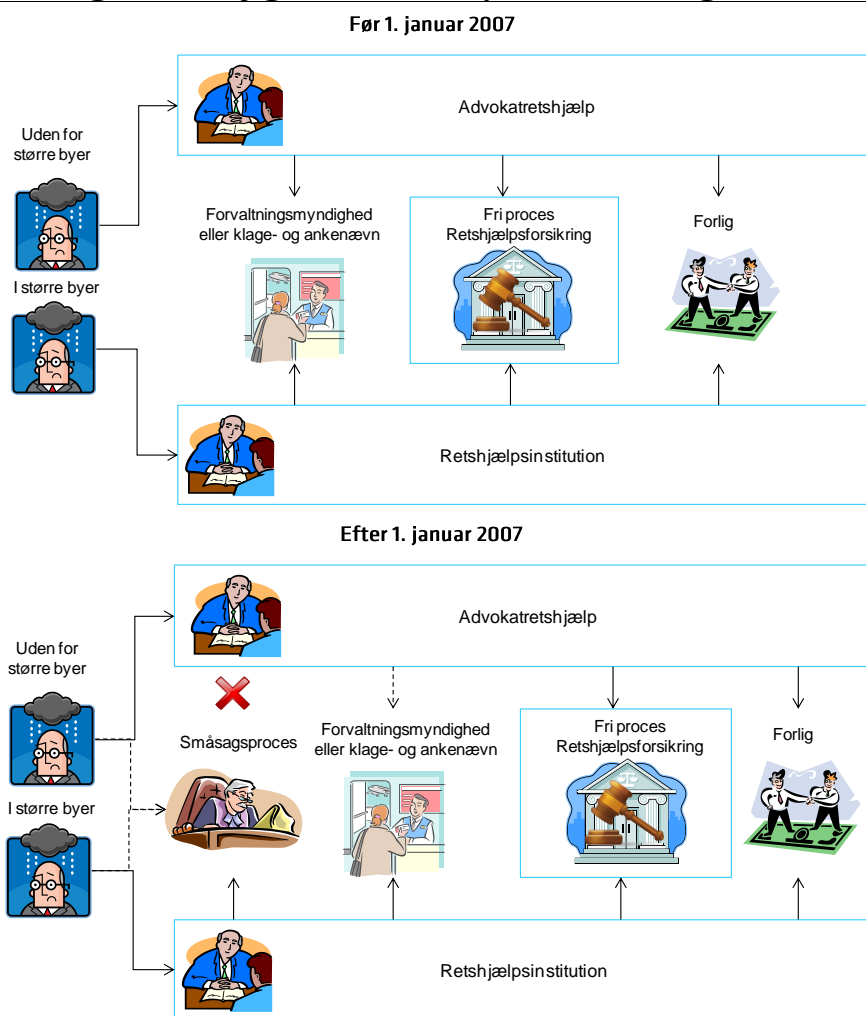
Målgruppen for retshjælpen er svagtstillede borgere. Nogle af disse borgere er også svagt stillede fysisk og/eller psykisk, men det er deres økonomiske situation, der er indgangen til at få retshjælp. Målgruppen består især af personer uden uddannelse, uden arbejde eller på offentlig forsørgelse. Når disse borgere får behov for juridisk rådgivning eller bistand, er det meningen, at retshjælpen skal opfylde dette behov.

Retshjælp ydes af advokatvagter, advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner, og disse tre ordninger supplerer hinanden. Advokatvagter yder mundtlig rådgivning, der har til formål at give et juridisk overblik og besvare konkrete spørgsmål. Advokatretshjælp yder egentlig sagsbehandling som korrespondance, afholdelse af møder med modparten eller udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art samt rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger. Retshjælpsinstitutionerne yder alle tre former for rådgivning.

Inden ændringerne af retsplejeloven 1. januar 2007 gjorde det ikke i samme grad som i dag en forskel, om en borger med behov for retshjælp fik det dækket ved en retshjælpsinstitution eller ved advokatretshjælp. Ganske vist var og er retshjælpsinstitutioner helt gratis for borgerne, mens der er en mindre brugerbetaling ved advokatretshjælp. Men for

mange af de samme sagstyper ville borgeren både ved retshjælpsinstitutionen og advokatretshjælp få juridisk bistand til at gå videre i systemet. Eksempelvis ved at forberede en sag til retten, at søge fri proces, at forsøge at opnå en forligsmæssig løsning eller ved at give bistand i forbindelse med sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, jf. øverste del af Figur 2 nedenfor.

Figur 2 Borgerens vej gennem retssystemet før og efter 2007



Note: Retshjælp gives til flere typer sager, end der er angivet i figuren. Disse er udeladt af hensyn formidlingen.

Kilde: Copenhagen Economics

Men fra 1. januar 2007 trådte en række ændringer af retsplejelovens regler om offentlig advokatretshjælp i kraft¹¹. De betød en række begrænsninger i advokatretshjælpen. Advo-

¹¹ Lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces): <https://www.retsinformation.dk/forms/ro710.aspx?id=2120>.

katretshjælp gives nu ikke længere til sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, jf. stiplede linje fra 'Advokatretshjælp' til 'Forvaltningsmyndighed eller klage- og ankenævn' efter 1. januar 2007 i Figur 2 ovenfor. Linjen er stiplede, fordi der kan gives advokatretshjælp til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse. Derudover ydes der nu kun retshjælp, hvis det på forhånd er klart, at sagen kan afsluttes inden for retshjælpens beløbsmæssige rammer. Vederlaget må således ikke længere udgøre en slags "starthjælp" i de tilfælde, hvor advokat-salæret er højere end retshjælpens beløbsmæssige rammer, jf. Boks 1 nedenfor.

Boks 1 Ændringerne af retshjælpen pr. 1. januar 2007

Den 1. januar 2007 trådte en række ændringer af retshjælpen og fri proces i kraft. Det skete på baggrund af lov nr. 554 af 24/06/2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces). I denne boks vises udvalgte dele af lov nr. 554, samt bekendtgørelse nr. 1160 af 09/12/2011¹².

Retshjælpen:

Enklere og mere enstrenget regelsæt

Retshjælpen er nu opbygget omkring et enklere og mere enstrenget regelsæt, hvor der opereres med tre trin for retshjælp: 1) Helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1), 2) rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2) og 3) rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3).

Retshjælp kun hvis sagen kan løses inden for advokatvederlaget

Retshjælpen skal nu udgøre den fulde betaling af advokatens salær for bistanden til klienten, og retshjælpen må ikke udgøre et tilskud. Trin 3 forudsætter således, at advokaten med rimelighed skønner, at der er udsigt til, at sagen vil kunne afsluttes forligsmæssigt. Tidligere var der blandt retterne forskellig praksis om, hvorvidt sagen skulle kunne løses inden for rammerne af retshjælpen. Et af formålene med lovændringen var at forenkle retternes praksis på dette område, jf. § 5, stk. 8.

Retshjælp ikke længere muligt i en række situationer

Med lovændringerne er det ikke længere muligt at få retshjælp i forbindelse med sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. Tidligere er der givet retshjælp til at indgive en klage til et klage- eller ankenævn og til den løbende korrespondance med disse instanser, jf. § 5, stk. 5.

Administration og dokumentation

Der er indført en række krav til dokumentation af klienternes indkomst, samt procedurer for udbetaling af advokatvederlaget, jf. § 4 og 9.

Kilde: www.retsinformation.dk

Udover de begrænsninger, der kom med lovændringerne, gives der heller ikke advokatretshjælp i forbindelse med småsagsprocessen. Småsagsprocessen blev indført 1. januar 2008, og er en erstatning for civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr. Ved småsagsprocessen er det meningen, at borgerne selv skal kunne føre sagen med vejledning fra retten, og da rettens vejledningspligt skønnes tilstrækkelig, gives der ikke advokatretshjælp.

Hos retshjælpsinstitutionerne gives derimod i videst muligt omfang retshjælp som inden 2007. Det vil sige, at retshjælpsinstitutioner yder bistand til sager, der angår eller er un-

¹² For en fuld beskrivelse af loven se: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=2120>.

For baggrund og formål se: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88131>.

der behandling af en forvaltningsmyndighed eller private klage- eller ankenævn, samt ved småsagsprocessen, jf. nederste del af Figur 2 ovenfor.

Det har betydet en forskydning mellem retshjælpsinstitutioner og advokatretshjælp og en geografisk ulighed i adgangen til retshjælp. Hvis borgeren har adgang til en retshjælpsinstitution, som typisk ligger i de større byer, er der ikke samme begrænsning i retshjælp som for borgere uden for de større byer, der søger advokatretshjælp.

Denne geografiske ulighed i adgangen til retshjælp er blevet yderligere forstærket af, at mindre end hver femte advokat vil påtage sig at yde advokatretshjælp. Dette skyldes, at størstedelen af advokaterne mener, at lovændringerne har betydet mere administration og lavere honorering i forbindelse med advokatretshjælp. For borgere uden for retshjælpsinstitutionernes rækkevidde, er der således efter 2007 både sket begrænsninger i den retshjælp, de tilbydes, og samtidig er det blevet sværere at finde en advokat i de situationer, hvor de faktisk er berettigede til retshjælp.

Denne ulighed bekræftes af, at udgifterne til advokatretshjælp er faldet med 76 procent, mens udgifterne til retshjælpsinstitutioner er steget med 56 procent. Den skæve udvikling er eksempelvis illustreret i Århus Retshjælp. Institutionen har oplevet en stigning i antallet af henvendelser på 59 procent siden 2007, hvilket ikke mindst skyldes et reduceret udbud af advokatretshjælp i Århus-området:

”Anvendelsen af ordningen om retshjælp ved advokat er faldet markant – faktisk med 85 % i perioden 2007-2010 (tal fra Domstolsstyrelsen). Det har vist sig vanskeligt at henvise vores klienter til denne ordning, da advokaterne p.t. stort set ikke anvender denne. Hertil kommer lukningen af advokatvagten i Aarhus. Retshjælpen er hovedaftager af de borgere, der hidtil har søgt advokat under ordningen om retshjælp ved advokat samt advokatvagten. Da disse meget væsentlige brikker i det samlede retshjælpsudbud i øjeblikket savnes, efterlader dette et stort ekstra pres på retshjælpen.”

Århus Retshjælps årsberetning 2011

Denne udvikling vækker bekymring for, om retshjælpen i dag er tilstrækkelig dækkende både geografisk og i de typer af sager, der ydes retshjælp til.

Samtidig med udviklingen i retshjælpen er der sket forandringer andre steder i retshjælpssystemet siden 2007. Med lovændringerne skete der nemlig også ændringer i borgernes muligheder for at føre en retssag, idet arbejdsfordelingen mellem fri proces og retshjælpsforsikringen blev ændret, jf. Boks 2 nedenfor.

Boks 2 Ændringerne af retshjælpen og fri proces pr. 1. januar 2007

Den 1. januar 2007 trådte en række ændringer af retshjælpen og fri proces i kraft. Det skete på baggrund af lov nr. 554 af 24/06/2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces). I denne boks vises udvalgte dele af lov nr. 554, samt bekendtgørelse nr. 1160 af 09/12/2011¹³.

Fri proces:

Fri proces og retshjælpsforsikringen yderligere adskilt

Fri proces og retshjælpsforsikring bliver med lovændringen yderligere adskilt, således at der fremover ikke skal gives fri proces, hvis ansøgeren har en retshjælpsforsikring, der dækker den konkrete sag. Det offentlige vil således ikke længere skulle behandle ansøgninger om fri proces i tilfælde, hvor det offentlige alligevel ikke skal betale udgifterne, eftersom ansøgeren har en retshjælpsforsikring, der dækker udgifter ved sagen. Det er i disse tilfælde forsikrings-selskaberne, der afgør, om en borger er berettiget til fri proces, og det er forsikringsselskaberne, der fastlægger advokaternes honorar.

Kilde: www.retsinformation.dk.

Hvis borgeren har en retshjælpsforsikring, er det nu denne, der skal bruges frem for fri proces. Dette gælder, uanset om borgeren opfylder de økonomiske betingelser for fri proces eller ej. Trods retshjælpsforsikringens mere fremtrædende rolle er der dog stadig et stort behov for fri proces, idet denne skal være dækning for de svagtstillede borgere, der ikke har en retshjælpsforsikring, og i de situationer, hvor retshjælpsforsikringen ikke dækker.

Det er derfor bekymrende, at antallet af fri proces sager siden 2007 er faldet med ca. 5.000 sager, hvilket svarer til mere end en halvering. Noget af dette fald kan forklares med, at sagerne er overgået til retshjælpsforsikringen. Men en tredjedel og op til over halvdelen af faldet har ingen entydige forklaringer.

Situationen i dag er derfor, at både retshjælp og fri proces, der begge er målrettet svage borgere, er faldet kraftigt siden lovændringerne 1. januar 2007.

¹³ For en fuld beskrivelse af loven se: <https://www.retsinformation.dk/forms/ro710.aspx?id=2120>.
For baggrund og formål se: <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=88131>.

Kapitel 3

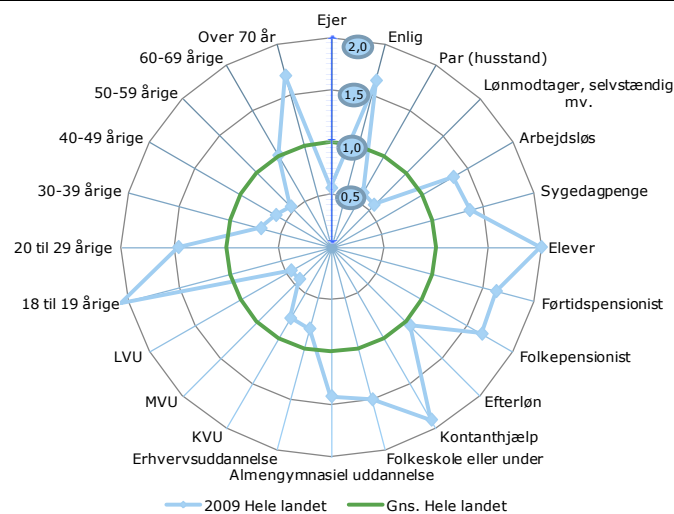
Retshjælpen i nød?

3.1 Hvem er berettiget til retshjælp og hvem bruger retshjælp?

Hvem er berettiget til retshjælp?

Det er en forholdsvis stor gruppe af borgere, der er berettiget til retshjælp. Faktisk udgjorde den i 2009 næsten halvdelen af den voksne befolkning (47,7 procent), hvilket svarer til 2,1 mio. danskere¹⁴. Men selv om denne gruppe er stor, adskiller den sig fra befolkningen som helhed. Der er især flere personer uden uddannelse, uden arbejde eller på offentlig forsørgelse, jf. Figur 3 nedenfor.

Figur 3 Socioøkonomisk profil for borgere berettiget til retshjælp, 2009



Note: I figuren er befolkningens landsgennemsnit sat til indeks 100 og markeret med den grønne cirkel. Den lyseblå linje viser, hvorledes borgere, der er berettiget til retshjælp, afviger fra dette landsgennemsnit. Når den lyseblå linje ligger enten over eller under den grønne linje betyder det, at borgere, der er berettiget til retshjælp har en højere eller lavere andel end befolkningen generelt.

Kilde: Danmarks Statistik, særkørsel af befolknings-, uddannelses-, familie- og indkomstregistrene for 2009.

Blandt de berettigede borgere er der således færre med erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, mens der er flere med blot folkeskole eller gymnasial uddannelse, som højeste opnåede uddannelse. Der er også langt flere førtids- og folkepensionister, kontanthjælpsmodtagere, personer på sygedagpenge og arbejdsløse end lønmodtagere og selvstændige. Endelig er der flere unge og flere ældre blandt de berettigede borgere, end der er i befolkningen generelt, mens der er færre personer mellem 30-59 år.

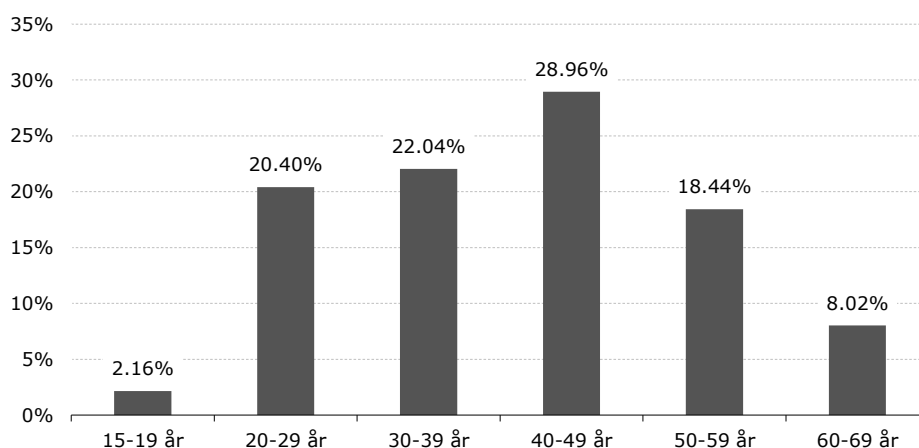
¹⁴ 2009 er statistisk det nyeste tilgængelige år.

Afgrænsningen af borgere, der er berettiget til at modtage retshjælp, er gjort ud fra deres indkomst. Retshjælp blev i 2011 givet til enlige, hvis indtægt er mindre end 289.000 kr. om året, eller par, hvis samlede indtægt er mindre end 368.000 kr. om året¹⁵. Især for par er det noget mindre end landsgennemsnittet på 462.097 kr. om året¹⁶. Borgere, der er berettiget til retshjælp, tjener altså mindre end befolkningen generelt, hvilket hænger sammen med de mange personer uden arbejde og på offentlig forsørgelse.

Hvem bruger retshjælpen?

Gruppen af borgere, der er berettiget til retshjælp, består altså af mange unge og ældre, men det er borgere i den erhvervsaktive alder, der oftest bruger retshjælpen. Det fremgår af en undersøgelse af brugerne af retshjælpen foretaget af Bettina Lemann Kristiansen i 2009. Undersøgelsen omfattede knap 2.400 personer, der henvendte sig til en række udvalgte retshjælpsinstitutioner og advokatvagter¹⁷, jf. Figur 4 nedenfor.

Figur 4 Aldersfordelingen for brugerne af retshjælpsinstitutioner, 2009



Note: Figuren er baseret på brugere af Københavns Retshjælp, Århus Retshjælp, Gellerup og Silkeborg Retshjælp.

Kilde: Bettina Lemann Kristiansen, "Retshjælp i Danmark, Delrapport I: Beskrivelse af retshjælpstilbudene", 2009.

Dette er i overensstemmelse med vores interview med advokater og retshjælpsinstitutioner, der viser, at retshjælpen ofte gives i forbindelse med problemstillinger, der typisk opstår i den erhvervsaktive alder. Det er typisk sager, der omhandler økonomiske krav som erstatninger, økonomiske tab som fyringer eller afslag på tilkendelse af førtidspension eller anden offentlig overførsel, personlige tab som tab af forældrerettighed eller fysiske/psykiske skader såsom arbejdsskader.

¹⁵ Se bekendtgørelse <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139368>.

¹⁶ Se Danmarks Statistikbank, Indkomst, Forbrug og Priser, tabel INDKF11. <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1440>.

¹⁷ Bettina Lemann Kristiansen, "Retshjælp i Danmark, Delrapport I: Beskrivelse af retshjælpstilbudene", 2009.

Hvem er berettiget og hvem bruger retshjælpen

Sammenfattende gælder, at borgere, der er berettiget til retshjælp, tjener mindre, er oftere uden kompetencegivende uddannelse, uden arbejde eller på offentlig overførsel. Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner og advokater viser endvidere, at borgere, der benytter retshjælp, derudover oplever en form for personlig eller økonomisk krise.

3.2 Hvad er retshjælp og hvad nytte gør den?

Frustrationer, vrede, sorg og opgivelse præger hyppigt de borgere, der søger retshjælp. Behovet for retshjælp opstår ofte, når borgere har svært ved at bruge det offentlige system i form af klageinstanser og myndigheder, og når de ikke har de økonomiske ressourcer, der er nødvendige for at søge privat advokathjælp. Det er disse situationer og vilkår, retshjælpen skal forsøge at afhjælpe.

Retshjælpens tre trin

På retshjælpens trin 1 sker dette i første omgang med mundtlig rådgivning, der giver et juridisk overblik og svar på konkrete spørgsmål uden decideret sagsbehandling. Rådgivningen gives af advokatvagter, advokater og retshjælpsinstitutioner og er gratis for borgerne uanset indkomst. Ved en tvist vil denne mundtlige rådgivning anvise en juridisk løsning, men også de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre med sagen. Dette kan være ved sager, hvor en person føler sig uretfærdigt behandlet, men hvor vedkommende er i tvivl om, hvordan sagen kan komme videre. Eller ved sager, hvor en person er blevet præsenteret for et krav, som han eller hun er i tvivl om, er berettiget.

Hvis der er en sag, vil retshjælpen dernæst give bistand med egentlig sagsbehandling. Dette er retshjælpens trin 2. Den gives af retshjælpsinstitutioner og advokater, der yder advokatretshjælp. Den er gratis for borgerne i retshjælpsinstitutionerne, men koster 245 kr.¹⁸ ved advokatretshjælp. Retshjælpen består på dette trin af korrespondance eller afholdelse af møder med modparten, udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder ansøgning om fri proces, processkrifter i retssager og udfærdigelse af bodelingsoverenskomster. Men det kan også være bistand i sager, hvor der ikke foreligger en tvist. Eksempelvis hvis et ægtepar ønsker at oprette en ægtepagt, eller en person ønsker at oprette et testamente, eller at der ønskes rådgivning om retsstillingen med henblik på at tage stilling til, om der bør oprettes ægtepagt eller testamente.

Endelig kan det være bistand til at søge en forligsmæssig afslutning af en tvist, hvis det skønnes, at sagen vil kunne afsluttes forligsmæssigt. Dette er retshjælpens trin 3. Den er gratis for borgerne i retshjælpsinstitutionerne, men koster 1.120 kr.¹⁹ ved advokatretshjælp.

Der er dog nogle forskelle i den retshjælp, borgerne vil få i en retshjælpsinstitution og ved advokatretshjælp. Retshjælpsinstitutioner hjælper typisk borgerne, når der er behov for det og i det omfang, der er behov for det. Det betyder, at retshjælpsinstitutioner hjælper i sager, hvor advokatretshjælp ikke hjælper, og at deres hjælp kan være mere omfattende end advokatretshjælp. Denne forskel viser sig i nedenstående eksempler på retshjælp på trin 2 og 3. Konkret ved, at en retshjælpsinstitution hjælper en borger med at indgive en klage til et privat ankenævn. Dette er efter ændringerne af retsplejeloven 1. januar 2007 ikke længere tilskudsberettiget og derfor ikke muligt ved advokatretshjælp.

¹⁸ I 2011 var borgerens egenbetaling 245 kr., svarende til 25 procent af advokathonoraret på 980 kr. Se bekendtgørelse <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=139368>.

¹⁹ I 2011 var borgerens egenbetaling 1.120 kr., svarende til 50 procent af advokathonoraret på 2.240 kr. Se bekendtgørelse <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=139368>.

Eksempler på hvordan retshjælp hjælper borgere

For nogle borgere vil retshjælpen resultere i en håndgribelig gevinst i form af en erstatning eller en forældremyndighed. Særlig ved at berettigede krav tages til følge. Et eksempel er en kvinde, der skulle skilles fra sin velhavende mand. Hun fik 1 mio. kr. ved bodelingen, da hun blev oplyst om særejekompensation ved retshjælp, jf. Boks 3.

Boks 3 En bodeling – trin 2 advokatretshjælp

Klienten: Kvinde, der skal skilles fra sin mand, der er velhavende.

Problemstillingen: Klienten er usikker på sin retsstilling. Hendes umiddelbare forventninger er, at hun ikke er berettiget til noget af mandens formue grundet særeje.

Forløbet og udfaldet: Klienten får af anden advokat bekræftet, at hun ikke er berettiget til noget af mandens formue. Hun henvender sig alligevel til retshjælpen for at få en second opinion. Retshjælpen oplyser hende om, at hun faktisk er berettiget til mandens formue gennem særejekompensation²⁰.

Klientens gevinst ved retshjælp: Klienten får 1 mio. kr. ved bodelingen. Klienten havde sandsynligvis ikke fået en second opinion, hvis ikke hun havde haft mulighed for at få retshjælp.

Kilde: *Interview med anonym advokat.*

Et andet eksempel er en borger, der er uenig med forsikringsselskabet om kompensation ved sygdom. I denne sag får borgeren også en håndgribelig gevinst. Det opnås ved, at en retshjælpsinstitution giver bistand til at skrive en klage til et privat ankenævn. Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner viser, at borgere, der søger retshjælp, ofte har svært ved at benytte de private klage- og ankenævn uden bistand. I eksemplet illustreres dette ved, at en borger ikke får indgivet en klage til det relevante ankenævn, før hans hustru henvender sig til en retshjælpsinstitution, jf. Boks 4 nedenfor.

²⁰ <http://dj-lw.lovportaler.dk/showdoc.aspx?docId=lf020101193-b-k9>.

Boks 4 Klage til Ankenævnet til forsikring - retshjælpsinstitution

Klienten: En yngre, mandlig tømrer med dårlig hofte.

Problemstillingen: Klienten er sygemeldt, men hans forsikringsselskab har en karenperiode på 3 måneder fra ledighed pga. sygemelding. Klienten går derfor uden indtægt, hvilket belaster ham og hans familie. Der er uenighed om, hvornår karenperiode er påbegyndt. Undervejs i forløbet forværres klientens helbreds-situation, og en ny hofteoperation er nødvendig. Forsikringsselskabet vil nu lægge ny karenperiode oveni.

Forløbet og udfaldet: Klientens kone henvender sig til retshjælpsinstitutionen. Hun orienterer om sagen og forhører sig om muligheder. Til andet møde, møder klienten selv op. Her udfyldes en blanket til ankenævnet for forsikring. Klienten får tildelt kompensation på i alt 110.000 kr., svarende til ca. 4 måneders løn, i ankenævnet for forsikring. Klienten møder op en tredje gang på retshjælpsinstitutionen til et kort afsluttende møde.

Klientens gevinst ved retshjælp: Klienten har fået hjælp til at klage, hvilket ellers med stor sandsynlighed ikke ville være gjort. Den grundige klage gav klienten en økonomisk kompensation på ca. 110.000 kr.

Kilde: Interview med rådgiver ved anonym retshjælpsinstitution.

Når borgere ikke har et berettiget krav, bidrager retshjælp med at sikre, at *"ikke-berettigede krav ikke tages til følge, men at det sker efter en fremgangsmåde, som giver den tabende part tillid til, at hans argumentation er hørt, og at afgørelsen træffes uildigt, juridisk sagkyndigt og på et grundlag af alle relevante oplysninger"*²¹. Specielt i forhold til forvaltningsmyndigheders afgørelser, kan retshjælpen være til stor gavn. Erfaringer viser, at borgere ofte har svært ved at forstå grundlaget for de offentlige myndigheders afgørelser, og at kommunikationen med de offentlige myndigheder ofte bliver problematisk og konfliktpræget, jf. Boks 5 nedenfor.

²¹ Retsplejerådets overvejelser om retshjælps funktion, Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, afsnit 2.2.3, s. 331 øverst.

Boks 5 Klagesag over forvaltningsmyndigheds afgørelse – trin 2 advokatretshjælp

Klienten: En pædagoguddannet kvinde på ca. 50 år. Kvinden ansøger om fleksjob pga. kroniske rygsmerter.

Problemstillingen: Kvindens ret til sygedagpenge er udløbet under kommunens langstrakte behandling af sagen. Der foreligger flere tidligere afgørelser i sagen, der går kvinden imod.

Forløbet og udfaldet: Ved første besøg opsummerer klienten sagen. Advokaten sætter sig ind i de mange sagsakter. Under andet besøg skrives der et brev til kommunen med klage over flere tidligere afgørelser. Efterfølgende opnås der medhold i en enkelt tidligere afgørelse, der udløser en mindre kompensation til kvinden. Klienten henvender sig senere flere gange til advokaten, men advokaten må sige nej, da hjælpen allerede ligger langt udover trin 2 retshjælp.

Klientens gevinst ved retshjælp: For det første opnår klienten en mindre økonomisk gevinst fra medhold i klage. For det andet opnår klienten sparring i sagen mod et offentligt system, der ellers opleves meget negativt.

Kilde: Interview med anonym advokat.

I forhold til forvaltningsmyndigheder bidrager retshjælpsinstitutioner også, når sagerne er under behandling. Denne problemstilling er yderligere beskrevet i afsnit 3.4.

I andre sager bidrager retshjælp til at sikre ”at en tvist bør løses så tidligt som muligt og så billigt som muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes.”²². Et eksempel er bodeling, hvor en hurtig løsning næsten altid er ønskelig. De involverede parter er typisk følelsesmæssigt påvirkede og ønsker ofte kun at få sagen løst hurtigst muligt. Men uden retshjælp er det ikke altid, at de har råd til juridisk bistand, jf. Boks 6 nedenfor.

²² Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 330-331.

Boks 6 En bodeling – trin 2 og 3 advokatretshjælp

Klienten: Netop fraskilt mandlig smed på 27 år. Manden har et barn med sin ekskone.

Problemstillingen: Det fraskilte pars aktiver skal deles i en bodeling. Aktiverne omfatter primært et hus, to biler og nogle mindre bankbøger. Desuden er der tvivl om, hvordan udgifter til ejendomsmægler i forbindelse med bodelingen skal fordeles.

Forløbet og udfaldet: Klienten henvender sig efter skilsmissen med et forslag til bodeling, som han og ekskonen har udarbejdet. Advokaten mødes i alt 3 gange med klienten, og der skrives nogle breve til klientens ekskone. Sagen ender med, at klientens ekskone køber hele huset, de overtager én bil hver og at bankbøgerne deles ligeligt. Den givne advokathjælp overstiger ikke den hjælp, der er dækket af offentlig retshjælp.

Klientens gevinst ved retshjælp: Klienten og ekskonen har opnået en hurtigere løsning. Fordi sagen repræsenterer en følelsesmæssig konflikt mellem parterne, kunne sagen have trukket i langdrag uden advokathjælp. Det vurderes ikke sandsynligt, at klienten ville have anvendt en advokat, hvis det ikke havde været retshjælpsfinansieret.

Kilde: Interview med anonym advokat.

Et andet eksempel vedrører en forholdsvis simpel lejesag, men da borgeren er førtidspensionist pga. en psykisk lidelse, er sagen en belastning for vedkommende. I denne situation bidrager retshjælpen med en hurtigere løsning og beroligelse gennem afklaring og afgrænsning af konsekvenserne ved sagen, jf. Boks 7 nedenfor.

Boks 7 Lejesag – retshjælpsinstitution

Klienten: En kvinde i 40'erne, der er førtidspensionist pga. psykisk lidelse (OCD).

Problemstillingen: Klienten er utilfreds med behandling efter fraflytning. Hun er dels utilfreds med lejlighedens dårlige stand ved indflytning og dels med, at udlejer har tilbageholdt for meget depositum til istandsættelse. Klienten kan imidlertid ikke betale kravene mod hende.

Forløbet og udfaldet: På første møde orienterer klienten om sagen. Der skrives brev til udlejer. Udlejers advokat svarer afvisende på dette brev. På andet møde skrives klage til kommunens huslejenævn. Huslejenævnet giver klienten delvist ret og mindsker kravet mod klienten en smule. Klienten kan imidlertid stadig ikke betale krav. På tredje møde beroliges klienten med vejledning om, at der ikke kan foretages udlæg i alle ejendele og der diskuteres optræden i fogedretten. I fogedretten erklæres klienten insolvent. Det fjerde møde er et opsummerende besøg, hvor kvinden rådgives om konsekvenser ved optagelse i RKI mv.

Klientens gevinst ved retshjælp: Klienten har først og fremmest fået beroligelse. Pga. manglende ressourcer og en psykisk lidelse tager problemerne hårdt på hende. Klienten har derudover fået en ordentlig mulighed for at prøve sin sag. Klienten har ikke fået nogen økonomisk gevinst ud af sagen, for det delvise medhold i huslejenævnet reddede ikke kvinden fra insolvens.

Kilde: Interview med rådgiver ved anonym retshjælpsinstitution

Retshjælp virker men der er ikke lige adgang for borgerne

Sagerne illustrerer, at når retshjælp er til rådighed for borgerne, så bidrager det til at indfri den offentlige retshjælps formål og funktion²³. Derigennem hjælper de til at løse tvister uden retssag, hvilket sparer retssystemet for tid og penge²⁴. I Århus Retshjælp er eksempelvis 90 procent af de sager, hvor der gives egentlig sagsbehandling, trin 2 og 3 sager. Det vil sige, at langt størstedelen af sagerne kan løses med den form for rådgivning, der ydes inden for trin 2 og 3²⁵.

”Der hvor jeg oplever den største lettelse hos folk er i fogedsager og gælds-spørgsmål. Fordi de har haft nogle spøgelse og en stor uvished, som de ikke ved, hvor de skal gøre af. Når de får beskrevet worst-case får de klarhed og finder ud af, hvad næste skridt er. De får struktur på deres problem. Angsten stammer jo oftest fra uvidenhed. Den største gevinst er, at disse mennesker får vished om, hvad de skal gøre, og at de har én at følge op med. Én de kan komme ned til igen næste onsdag – uden at der tikker et ur og venter en stor regning.”

Jes Andersen, Skive Retshjælp

Blandt de advokater, der giver advokatretshjælp, er der uenighed om, hvad der kan lade sig gøre inden for vederlagets rammer på trin 2 og 3. Nogle advokater mener, at der kan ydes tilstrækkelig rådgivning inden for vederlaget, mens andre mener, at vederlaget skal være større. Alle advokater er dog enige om, at advokatretshjælp på trin 2 og 3 – inden for det nuværende eller et udvidet vederlag - gør en stor forskel.

Men sagerne illustrerer også, at der er forskel på, hvor meget hjælp borgerne kan få hos henholdsvis retshjælpsinstitutioner og ved advokatretshjælp. I retshjælpsinstitutioner er der ofte den holdning, at man hjælper, når der er behov for det og i den udstrækning, der er behov for det. Hos advokater, der yder advokatretshjælp, er det en holdning, som de færreste har råd til.

Dette betyder, at retshjælpsinstitutioner ofte hjælper i de situationer, hvor der efter lovændringerne i 2007 ikke længere gives retshjælp. Som illustreret gælder dette for eksempel i forbindelse med sager, der pågår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, men også i forbindelse med småsagsprocessen²⁶. Men derudover hjælper retshjælpsinstitutionerne også i andre sager, hvor advokatretshjælp traditionelt ikke dækker. Det gælder for eksempel arbejdsforhold og inkasso (gældsanerering), jf. Figur 5 og Figur 6 nedenfor.

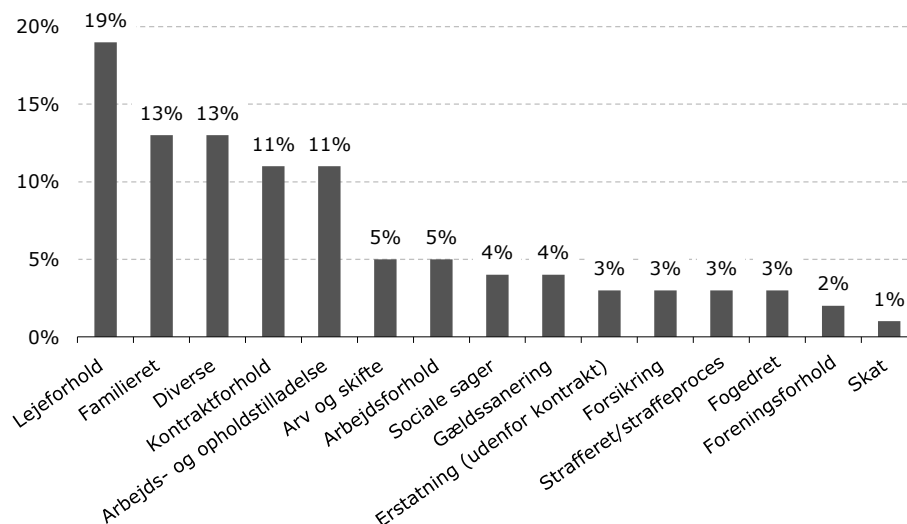
²³ Retsplejerådets overvejelser om retshjælps funktion, Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, afsnit 2.2.3, s. 330-331.

²⁴ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 330-331.

²⁵ Årsberetning fra Århus Retshjælp 2011.

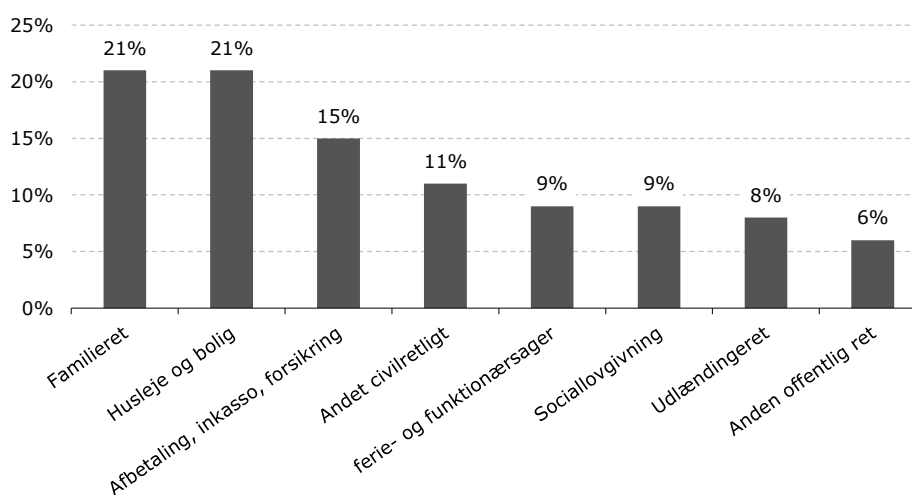
²⁶ Se afsnit 3.4.

Figur 5 Sagstyper i Århus Retshjælp i 2009



Kilde: Århus Retshjælps Årsberetning 2009

Figur 6 Sagstyper i Københavns Retshjælp i 2010



Kilde: Københavns Retshjælps Årsberetning 2010.

Sammenfattende bidrager både advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner til at indfri formålet med retshjælpen i forhold til at sikre lavindkomstgrupper en gratis eller billig adgang til grundlæggende rådgivning og bistand med hensyn til juridiske spørgsmål. Netop det faktum, at mange af sagerne løses med simple sagsbehandlingstrin eller som forlig betyder, at retshjælp bidrager til, at tvister løses så tidligt som muligt og så billigt som muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres.²⁷

²⁷ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 330-331.

At retshjælpsinstitutioner ofte hjælper mere med den enkelte sag og i flere typer af sager end advokatretshjælp samt ikke kræver egenbetaling fra borgerne, betyder dog, at der er en geografisk og økonomisk ulighed i adgangen til retshjælp. Det har således betydning, om borgeren har mulighed for at få hjælp i en retshjælpsinstitution, som typisk ligger i de større byer, eller om borgeren får advokatretshjælp. Især den geografiske dimension af denne ulighed er blevet forstærket siden ændringerne af retsplejeloven i 2007. Dette skyldes, at retshjælpsinstitutionernes aktiviteter er steget, mens advokatretshjælp er mere end halveret. Dette er yderligere beskrevet i afsnit 3.3 nedenfor.

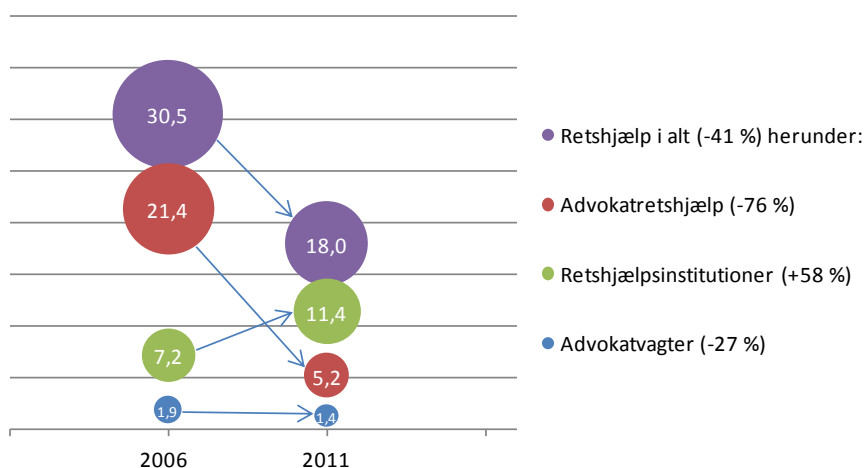
3.3 Retshjælpen er faldet kraftigt siden 2007

Retshjælpen består af advokatvagter, advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner. Advokatvagterne yder helt grundlæggende rådgivning (trin 1), mens advokatretshjælpen yder rådgivning ud over den helt grundlæggende rådgivning (trin 2) samt rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3). Retshjælpsinstitutionerne yder i forskellig udstrækning alle tre former for rådgivning. Disse tre ordninger supplerer hinanden geografisk. Det betyder, at ingen af dem kan eller bør stå alene, og at alle tre ordninger er nødvendige for, at der gives en fuld og dækkende retshjælp²⁸

Udgifter til retshjælp er faldet med 41 procent

Siden retsplejelovens regler om retshjælp ved advokat blev ændret med virkning fra den 1. januar 2007²⁹, er der imidlertid sket forskydninger mellem de tre retshjælpsordninger samtidig med, at de samlet set er faldet med 41 procent, jf. Figur 7 nedenfor.

Figur 7 Udgifter til retshjælp, 2006-2011 (mio. kr. pr. år)



Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af statistik fra Domstolsstyrelsen og Civilstyrelsen.

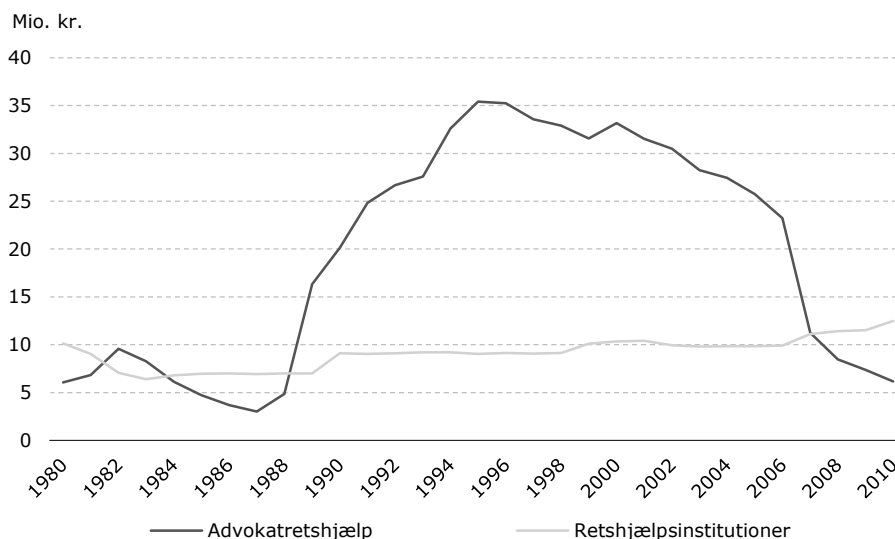
Udgifterne til advokatvagter er faldet med ca. 27 procent siden 2006. Dette dækker over et fald i det samlede antal advokatvagter fra ca. 100 i 2004 til 88 i 2011. Årsagen skal findes i retskredsreformen 1. januar 2007, der har koncentreret advokaterne omkring et færre antal retter. Der er ingen præcise opgørelser over udviklingen i antallet af henvendelser til advokatvagterne i samme periode. Men da advokatvagter kræver personligt fremmøde, er der ingen tvivl om, at lukningerne har betydet et fald i antallet af henvendelser simpelthen som en konsekvens af ringere geografisk dækning.

Den mest markante udvikling er sket i udgifterne til advokatretshjælp, som er faldet med ca. 76 procent. Det betyder, at udgifterne til advokatretshjælp er på niveau med sidste halvdel af 1980'erne, jf. Figur 8 nedenfor.

²⁸ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 327-328.

²⁹ Lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces).

Figur 8 Udviklingen i udgifter til advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner, 1980-2010



Note: Opgjort i faste priser. Udgifter til retshjælpsinstitutioner er eksklusive udgifter til mundtlig rådgivning.

Kilde: Justitsministeriet, "Reform af den civile retspleje", 2004, bilag 3 og 4, Domstolsstyrelsen, Civilstyrelsen, Finansloven 2006 og Danmarks Statistik, Statistikbanken, PRIS9

Samtidig med dette fald er udgifterne til retshjælpsinstitutioner steget med ca. 58 procent. Samlet set betyder dette, at udgifterne til retshjælp er faldet med ca. 41 procent eller 12,5 mio. kr. (fra 30,5 mio. kr. i 2006 til 18,0 mio. kr. i 2011). Det betyder også, at der er sket forskydninger mellem de tre retshjælpsordninger, så de ikke længere supplerer hinanden i samme grad som inden 2007.

En illustration af disse forskydninger ses hos Århus Retshjælpsinstitutioner, der har oplevet en stigning på 59 procent i antallet af henvendelser siden 2007. De tre væsentligste årsager til denne stigning er småsagsprocessen, udlændingeretslige spørgsmål samt det store fald i advokatretshjælp. Århus Retshjælp har således vanskeligt ved at henvise borgere til advokatretshjælp, da advokaterne stort set ikke anvender denne ordning mere. Hertil kommer lukningen af advokatvagten i Århus. Århus Retshjælp er derfor aftager af de borgere, der hidtil har søgt advokatretshjælp og advokatvagten, hvilket givet et stort pres på retshjælpen³⁰.

Antallet af trin 2 og 3 sager er faldet med 65 procent

Der foreligger ikke centrale opgørelser over antallet af retshjælpssager på trin 2 og 3. Disse oplysninger ligger decentralt i de enkelte retter og retshjælpsinstitutioner. Vi har på denne baggrund foretaget et skøn af antallet af retshjælpssager ved henholdsvis advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner, jf. Tabel 1 nedenfor.

³⁰ Århus Retshjælps Årsberetning 2011.

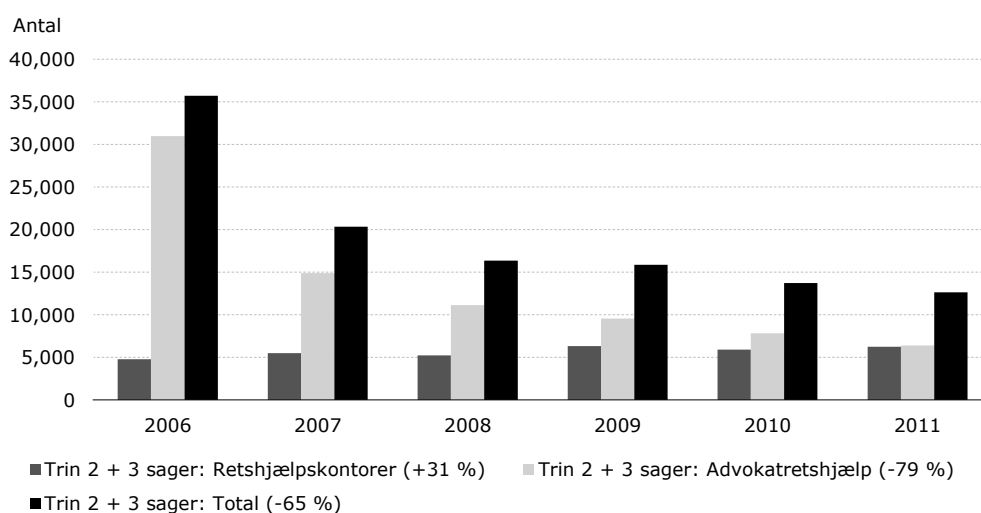
Tabel 1 Trin 2 og 3 sager ved advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner (skøn)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Advokatretshjælp	30.976	14.888	11.144	9.555	7.802	6.393
Retshjælpsinstitutioner	4.764	5.470	5.223	6.310	5.912	6.226
Total	35.740	20.358	16.368	15.864	13.714	12.619

Note: For advokatretshjælp er dette skøn lavet på baggrund af de gældende advokatvederlag, borgernes egenbetaling og de årlige udgifter for hhv. trin 2 og 3. For retshjælpsinstitutionerne har vi indsamlet ensartet information om henvendelser fra udvalgte retshjælpsinstitutioner (Ringkøbing, Skive, København, Silkeborg og Århus), som udgør 44 procent af samlede udgifter til retshjælpsinstitutionerne og derefter ekstrapoleret op på baggrund af de samlede udgifter til retshjælpsinstitutionerne.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af statistik fra Domstolsstyrelsen, Civilstyrelsen, årsopgørelser fra og interview med retshjælpsinstitutionerne og Retsinformation.

For advokatretshjælp viser dette skøn, at antallet af sager med advokatretshjælp er faldet med 79 procent. Fra ca. 31.000 sager ultimo 2006 til ca. 6.400 sager i 2011. Samtidig er antallet af sager hos retshjælpsinstitutioner steget med ca. 31 procent. Fra ca. 4.800 sager i 2006 til ca. 6.200 sager i 2011³¹. Samlet set betyder det, at antallet af trin 2 og 3 sager er faldet med 65 procent. Det er således klart, at stigningen i sagerne hos retshjælpsinstitutioner ikke har kunnet kompensere for faldet i advokatretshjælp siden ændringerne af retsplejeloven i 2007, jf. Figur 9 nedenfor.

Figur 9 Trin 2 og 3 sager ved advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner (skøn)

Note: Se note til Tabel 1

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af statistik fra Domstolsstyrelsen, Civilstyrelsen, årsopgørelser fra og interview med retshjælpsinstitutionerne og Retsinformation.

³¹ Retshjælpsinstitutioner yder modsat advokatretshjælp også mundtlig rådgivning. Det betyder, at forholdet mellem samlede udgifter og trin 2 og 3 sager udvikler sig forskelligt hos retshjælpsinstitutioner og advokatretshjælp.

Det åbenlyse spørgsmål er, om faldet i udgifter og antal sager er udtryk for en mere hensigtsmæssig og effektiv sikring af retssikkerheden for borgere med begrænsede økonomiske midler, eller om der er tale om en reduktion af retssikkerheden for de samme borgere og dermed om en reel underminering af lighed for loven. Dette spørgsmål søges besvaret i afsnit 3.4 og 3.5.

3.4 Årsager til og konsekvenser af faldet i retshjælp

Faldet i udgifterne til retshjælp siden ændringerne af retsplejeloven 1. januar 2007 har nogle naturlige forklaringer.

Lovændringerne medførte, at borgere ikke længere kan få retshjælp til sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. Samtidig viser erfaringer fra retshjælpsinstitutioner, at borgere netop efterspørger hjælp i forbindelse med disse sager. Når det ikke længere er muligt at få retshjælp til sager, der er efterspørgsel efter, så falder udgifterne. Men siden der er en efterspørgsel, betyder dette fald også et udækket behov for retshjælp. Efterspørgslen er der, fordi rådgivning ved forvaltningsmyndigheder og private klage- og ankenævn ikke kan erstatte retshjælp. Det viser vores undersøgelse.

Småsagsprocessen, der blev indført 1. januar 2008, er en erstatning for behandling af civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr. Den er indrettet sådan, at borgerne i langt de fleste tilfælde ikke er berettiget til advokatbistand. Tidligere kunne borgerne få retshjælp til at føre sådanne sager. Men med småsagsprocessen er hensigten, at borgerne selv skal kunne føre sagen med vejledning fra retten, og derfor gives der ikke længere advokatretshjælp. Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner viser imidlertid, at retshjælps målgruppe sjældent er i stand til at føre en småsagsproces på egen hånd. Når retshjælp erstattes med vejledning i retten, så falder udgifterne til retshjælp. Men da der samtidig er et behov for retshjælp, som ikke imødekommes ved retternes vejledning, betyder dette fald også et udækket behov for retshjælp.

Lovændringerne medførte også øget administration og mindre attraktiv honorering af de advokater, der yder retshjælp³². Det har betydet, at advokaternes incitament til at yde retshjælp er blevet reduceret, og at det i dag i forhold til før lovændringerne er mindre end hver femte advokat, der yder retshjælp. I de tilfælde, hvor borgere har et berettiget krav og dermed ret til retshjælp, er det altså blevet sværere at finde en advokat. Dertil kommer, at der sandsynligvis er færre borgere, der er bevidste om deres rettigheder og derfor søger en advokat. Dette skyldes, at antallet af advokatvagter, der skal rådgive borgerne om deres rettigheder, er faldet³³. Mindre viden om rettigheder kombineret med få advokater medfører, at flere borgere opgiver, og så falder udgifterne. Det er samtidig klart, at når borgere med berettigede krav opgiver, kommer der et udækket behov for retshjælp. Disse tre forhold er beskrevet yderligere i følgende afsnit.

Vejledning i klage- og ankenævn erstatter ikke retshjælp

Efter ændringen af retsplejeloven 1. januar 2007 gives der ikke længere retshjælp til sager, der angår eller er under behandling af et privat klage- eller ankenævn³⁴. Det betyder, at retshjælp i disse sager ikke længere er tilskudsberettiget. Retshjælpsinstitutionerne giver dog stadig rådgivning i denne slags sager, mens advokaterne, der skal leve af deres rådgivning, afstår. Advokaterne yder alternativt og i begrænset omfang gratis rådgivning.

³² Taksterne blev ikke sat ned, men det blev indskærpet, at retshjælp ikke er et tilskud eller en starthjælp. Det vil sige, at advokaterne nu skal levere mere inden for den samme ramme. For eksempel lave et testamente for maksimum 980 kr.

³³ Se afsnit 3.3.

³⁴ Jf. BEK nr. 1160 af 09/12/2011 § 5, stk. 5, nr. 4.

Situationen er derfor, at retshjælpsinstitutioner stadig hjælper, mens advokatretshjælp ikke længere tilbydes. Betyder det, at retshjælpsinstitutioner hjælper borgere med sager, som de selv ville kunne løse, hvis de gjorde en indsats? Eller har de borgere, der er målgruppen for retshjælpen, et reelt behov for bistand i forbindelse med klage- og ankenævn, som ikke længere bliver imødekommet?

Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner viser, at borgere søger hjælp til flere ting i forbindelse med sager, der angår eller er under behandling af et privat klage- eller ankenævn. Først til afklaring af, om de har en sag eller ej. Dernæst til at skrive klagen, til at svare på eventuelle argumentationer fra modparten og til at vejlede omkring dokumentation, proces og lignende.

I forhold til at afklare om borgeren har en sag eller ej gælder, at der typisk foretages en række skrivelser forud for en klagesag. I denne situation er det et problem, at borgerne, der søger retshjælp, ofte er sprogligt eller bogligt udfordrede og ikke nødvendigvis selv kan varetage den skriftlige kommunikation med modparten. Når borgeren modtager retshjælp, lykkes det imidlertid somme tider at nå til enighed inden, der opstår en egentlig tvist.

”Der går ofte nogle skrivelser forud for en klage, for sagen starter jo med en tvist med modparten. Vi forsøger at rede trådene ud, og når det ikke kan lade sig gøre, må man bringe sagen til et klagenævn eller domstolene”

Lars Plum, Københavns Retshjælp

Hvis sagen må bringes videre, er det ofte svært for borgere at finde ud af, hvilket af de 18 godkendte klage- eller ankenævn, der skal rettes henvendelse til. De har svært ved at afgøre hvilke klagenævn, der dækker hvad, og hvordan procedure er tilrettelagt. Alternativt kunne borgere få hjælp hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som laver oplysende arbejde i forbindelse med forbrugersager i regi af Forbrugerklagenævnet og de 18 private godkendte ankenævn³⁵. Foruden skriftlige vejledninger på internettet kan information om klagemuligheder og -proces fås på en telefonisk forbrugerhotline.

Denne rådgivning indbefatter dog ikke hjælp til skriftlig kommunikation, som disse borgere har behov for. Rådgiverne på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Forbrugerhotline kan ikke udarbejde skriftlige dokumenter på vegne af borgeren, som i retshjælpsinstitutionerne. For at klage skal borgeren formulere en skriftlig klage, og der kan være behov for yderligere skrivelser undervejs i processen.

Af hensyn til retssikkerheden er proceduren i klagenævnene bygget op omkring en kontradiktionsproces. Det betyder, at borgeren skal tage stilling til modpartens skriftlige argumentation, og det er en udfordring. Borgere med sproglige eller boglige vanskeligheder har typisk meget svært ved at tage stilling til og formulere respons på modparters indlæg.

³⁵ En liste over de private, godkendte ankenævn findes på <http://www.forbrug.dk/Dine-klagemuligheder/Saadan-klager-du/Godkendte-ankenaevn>.

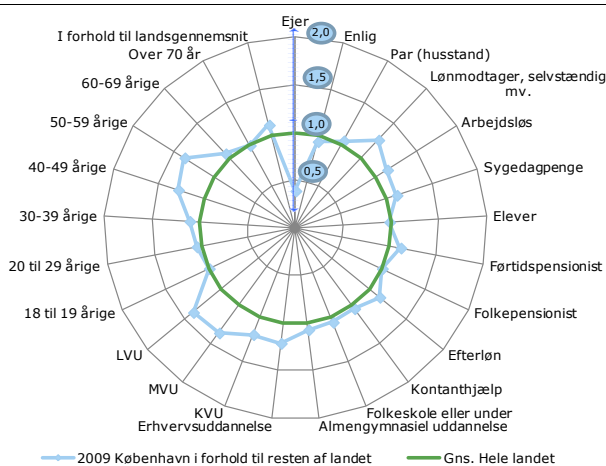
”I en del tilfælde får man modpartens udtalelse fremsendt til udtalelse, f.eks. fra Ankenævnet for Forsikring. Forsikringsselskaber er jo typisk velformulerede. Det er sikkert udmærket, det de skriver - og rigtigt; det er slet ikke det, men vores klienter har bare ikke mulighed for at svare så forfærdeligt meget på det. Det kan dels være af sproglige årsager, eller fordi klienten ikke er i stand til at vide, hvad han skal mene om det, hvis det indeholder en vurdering af jura eller praksis på området.”

Lars Plum, Københavns Retshjælp

Når det gælder komplicerede sager, hvor flere forskellige klagenævn er involveret, er rådgivningen fuldstændig afgørende for borgerens retsstilling. Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner viser således, at hjælp er nødvendig, når borgere har sager, der angår et privat klage- eller ankenævn. Er det så ensbetydende med, at de borgere, som bor uden for de større byer og retshjælpsinstitutionernes rækkevidde, opgiver at klage? At disse borgere har et udækket behov for retshjælp?

Meget tyder på, at det faktisk er tilfældet. Målgruppen for retshjælpen er rent socioøkonomisk ikke væsentlig forskellig i og uden for de større byer. Der er stort set lige så mange uden uddannelse, uden arbejde eller på offentlig forsørgelse, jf. Figur 10 nedenfor. Det ses, at København er stort set på linje med resten af landet for så vidt angår arbejdsløse, personer på sygedagpenge eller kontanthjælp, førtids- og folkepensionister, samt personer med folkeskole eller gymnasial uddannelse som højest opnåede uddannelse. Kort sagt alle de parametre, der kendetegner borgere, der er berettiget til retshjælp³⁶.

Figur 10 Den socioøkonomiske profil i København og resten af landet



Note: I figuren er befolkningens landsgennemsnit sat til indeks 100 og markeret med den grønne cirkel. Den lyseblå linje viser, hvorledes borgere i København afviger fra dette landsgennemsnit. Når den lyseblå linje ligger enten over eller under den grønne linje, betyder det, at borgere i København har en højere eller lavere andel end befolkningen generelt.

Kilde: Danmarks Statistik, særkørsel af befolknings-, uddannelses-, familie- og indkomstregistrene for 2009.

³⁶ Se afsnit 3.1 for en nærmere beskrivelse af retshjælpens målgruppe og brugere.

Der er derfor ingen grund til at tro, at det behov for retshjælp, der forsøges opfyldt af retshjælpsinstitutioner i de større byer, ikke også skulle eksistere uden for retshjælpsinstitutionernes rækkevidde.

For at se om ændringen af retsplejeloven kan aflæses i sagerne hos de private klage- og ankenævn, har vi undersøgt udviklingen siden 2007. Vi har inddraget de klage- og ankenævn, som borgere, der er berettiget til retshjælp, oftest søger hjælp til hos retshjælpsinstitutionerne og advokaterne. Det er Forbrugerklagenævnet, Pengeinstitutankenævnet og Ankenævnet for Forsikring.

Forbrugerklagenævnet har omkring 3.000 sager om året. Det niveau har dog været nogenlunde konstant siden 2005. *Pengeinstitutklagenævnet* har tidligere haft knap 200 sager om året, men har oplevet en stigning de senere år. Stigningen startede dog først i 2009 - 2 år efter ændringerne af retsplejeloven – og skyldtes ifølge Pengeinstitutankenævnet finanskrisen. *Ankenævnet for Forsikring* har knap 2.000 sager om året. Nævnet har haft et fald i antallet af sager helt tilbage til 2004 – altså 3 år før ændringerne i retsplejeloven. Udviklingen inden for disse klage- og ankenævn er altså enten konstante eller umiddelbart drevet af andre hændelser end af ændringerne i retsplejeloven.

I perioden 2007-2011 falder antallet af sager hos disse klage- og ankenævn samlet set med omkring 250 sager. Antallet af retshjælpssager, som skønsmæssigt vurderes at være blevet afskåret siden lovændringerne, er svært at opgøre præcist. Men af retshjælpsinstitutionernes årsopgørelser fremgår, at sager vedrørende kontraktforhold og forsikring andelsmæssigt er faldet med 3-5 procentpoint i perioden 2007-2011. Dette svarer til et fald på ca. 700-1.150 sager³⁷. Hvis det derudover tages i betragtning, at disse klage- og ankenævn ikke udgør alle sager vedrørende kontraktforhold, men måske halvdelen, så er faldet i antal sager ca. 350-600.

Det er dog hverken muligt at be- eller afkræfte en forbindelse mellem udviklingen hos disse private klage- og ankenævn og udviklingen i antallet af retshjælpssager. Problemet er, at der sker mange andre hændelser som eksempelvis en finanskrise, der kan forstyrre og skygge for en eventuel forbindelse. Det er derfor mest rimeligt at konkludere, at udviklingen ikke umiddelbart kan bruges til at forklare konsekvenserne af ændringerne af retsplejeloven.

Dokumentation af konsekvenserne af lovændringerne i 2007 begrænser sig derfor til retshjælpsinstitutioners erfaringer og vurderinger. Erfaringer fra advokater har det ikke været muligt at fremskaffe. Ingen af de interviewede advokater giver retshjælp inden for disse typer af sager, da de ikke længere er tilskudsberettigede.

Sammenfattende viser erfaringer fra retshjælpsinstitutioner, at der blandt retshjælpens målgruppe er et behov for retshjælp i forbindelse med de private klage- eller ankenævn. Borgere har altså et behov, som efter 2007 ikke længere imødekommes. Dette giver helt naturligt et fald i udgifterne til retshjælp. At borgere har et behov for hjælp er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de private klage- eller ankenævn gør noget forkert. Det er snarere en konsekvens af borgeres manglende sproglige og faglige færdigheder. Resultatet

³⁷ Se afsnit 3.3 for en beskrivelse af udviklingen i antal retshjælpssager i perioden 2007-2011.

er imidlertid et underskud af retshjælp i forhold til de private klage- og ankenævn. At retshjælpsinstitutioner alligevel hjælper i denne slags sager, mens dette ikke er tilfældet for advokater, bevirker endvidere, at underskuddet af retshjælp bliver ulige fordelt geografisk set.

Vejledning ved forvaltningsmyndigheder erstatter ikke retshjælp

Efter ændringen af retsplejeloven 1. januar 2007 gives der ikke længere retshjælp til sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed. Først i tilfælde af, at en borger ønsker at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse, kan vedkommende få hjælp³⁸. På nær muligheden for at klage, er dette helt tilsvarende de nye regler for private klage- eller ankenævn beskrevet i forrige afsnit.

Baggrunden for at undtage forvaltningssager fra retshjælpen er, at der er en grundlæggende vejledningsforpligtelse i forvaltningslovens §7. Og den suppleres af flere specielle vejledningsforpligtelser, f.eks. i sociallovgivningen. Det vil sige, at kommuner og andre forvaltningsmyndigheder nu skal give den rådgivning, som tidligere blev givet ved retshjælp. Umiddelbart lyder det jo fornuftigt. Hvorfor tilbyde hjælp to steder, når man kan nøjes med at få hjælp hos forvaltningsmyndighederne? Det bør vel være en god løsning.

Der er dog et helt grundlæggende incitamentsproblem. Forvaltningsmyndighederne, som nu er sat til at rådgive borgerne, er de samme myndigheder, som tager en afgørelse. Typisk involverer forvaltningssager socialt udsatte mennesker, der oplever store personlige konsekvenser af forvaltningsmyndighedernes afgørelser. Det kan eksempelvis være sager om tilkendelse af førtidspension, kontanthjælp eller tvangsfjernelse af børn. Dette belaster dialogen og forholdet mellem forvaltningsmyndigheden og borgerne. Mange borgere opfatter, ifølge retshjælpsinstitutioner, forvaltningsmyndigheder som en modstander, og det gør det vanskeligt for myndighederne at leve op til deres rådgivningspligt. Mistillid til systemet risikerer derfor at hindre borgere i at søge hjælp og kan tilskynde til en uhenigtsmæssig adfærd.

Dertil kommer, at borgere ikke nødvendigvis har de kompetencer, der skal til for at diskutere sagen på en saglig og konstruktiv måde. Retshjælpsinstitutioner oplever borgere, der ikke formår at få lagt de relevante oplysninger frem, og som lægger vægt på de forkerte ting, når de argumenterer. Dette manifesterer sig ved, at borgere enten "drukner" forvaltningen i informationer og/eller udelader relevante informationer. Nogle argumenterer og opfører sig derved uforvarende til et retstrib, idet borgeren og sagsbehandleren ikke er i stand til at opnå en saglig og konstruktiv dialog. Det er med andre ord ikke nok, at forvaltningsmyndighederne forsøger at leve op til deres rådgivningspligt. Borgeren kan afskære sig selv fra at få den nødvendige rådgivning.

Flere retshjælpsinstitutioner yder derfor hjælp til forvaltningssager under behandling, selv om disse sager efter 2007 ikke længere er tilskudsberettigede. Det er dog svært at opgøre i hvor stort omfang. I Københavns Retshjælp omhandlede i 2010 ca. hver fjerde sag en forvaltningsmyndighed, jf. Figur 5 i afsnit 3.2³⁹. Der foreligger imidlertid ikke information om, hvor mange af disse sager, som er tilskudsberettigede, fordi de omhandler en klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse, og hvor mange sager, som ikke er tilskudsberettigede, fordi de er under behandling af en forvaltningsmyndighed. Det meste præcise skøn på denne andel er fra Århus Retshjælp, hvor bistand til forvaltningssager under behandling udgør ca. 10 procent af samtlige sager. Det svarer til størstedelen af de

³⁸ Jf. BEK nr. 1160 af 09/12/2011 §5, stk. 5, nr. 4. Uanset § 5, stk. 5, nr. 4 kan der dog gives retshjælp til klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse.

³⁹ Årsberetning fra Københavns Retshjælp 2010.

sager, der er opført som trin 2 og 3 uden tilskud⁴⁰. Århus Retshjælp kan dog ikke nødvendigvis sammenlignes med Københavns Retshjælp, idet Århus Retshjælp har aflønning af deres medarbejdere, mens dette ikke er tilfældet i Københavns Retshjælp. Århus Retshjælp er derfor mere afhængig af det offentlige tilskud end København, hvilket kan påvirke deres mulighed for at tage sager, der ikke er tilskudsberettigede. For Arbejdernes Retshjælp i Skive er det hver fjerde sag, der vedrører socialret og gældsordninger, men her er det tilsvarende København ikke muligt at opdele på tilskudsberettigede og ikke-tilskudsberettigede sager⁴¹.

En typisk sag, hvor retshjælpsinstitutioner vurderer, at der behov for hjælp, er sager om anbringelse af børn uden for hjemmet. I disse sager er det særdeles svært for forvaltningsmyndigheden at give uvildig rådgivning. Når forvaltningen "presser" borgere til frivillig anbringelse eller træffer afgørelse om tvangsfjernelse og begrænset samvær, får borgere nemt en fjendtlig indstilling til sagsbehandleren. Alligevel forventes det, at sagsbehandleren skal kunne rådgive borgere om, hvad de bør gøre for at få så god kontakt som muligt til deres børn. Borgere er i disse situationer ofte ulykkelige og ønsker kun at få deres børn hjem igen.

Selvom det ikke kan lade sig gøre, kan den rigtige rådgivning og oplysning om rettigheder hjælpe til, at borgeren og barnet får det bedst mulige ud af situationen. Retshjælpsinstitutionen kan forklare, at det ikke er hensigtsmæssigt at blive vred på kommunen og socialrådgiveren. Borgeren skal måske starte med at skrive til sit barn og arbejde på at få mere samvær. Rådgivningen kan oplyse borgeren om rettigheder og pligter. Og borgeren har tillid til, at retshjælps sagsbehandler er på borgerens side, og risikoen for, at sagen ender mere ulykkeligt end nødvendigt, begrænses.

"Mange gange, når folk kommer til mig med et spørgsmål i en socialsag, er det, fordi de har været hos Borgerservice for at spørge om deres rettigheder, men ikke er tilfredse med svaret eller ikke forstår det. Det er godt, at de kan få en second opinion. Ofte har kommunen jo ret, men i det tilfælde er det jo bare godt, at borgeren får en uvildig vurdering. Utilfredsheden med den offentlige instans afløses jo af en resignation, når man har fået klar besked fra en anden part. Det lukker sager, som måske ville have kørt i et eller andet regi. Omvendt kan det jo også starte nye sager, når vi oplyser borgerne om deres rettigheder."

Jes Andersen, Skive Retshjælp

Men det er ikke kun borgeren, der kan rammes af manglende retshjælp i forbindelse med forvaltningsmyndigheder. Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner peger på, at uvildig rådgivning potentielt kan spare forvaltningsmyndighederne for ressourcer.

⁴⁰ I 2011 havde Århus Retshjælp samlet set 508 trin 2 og 3 sager. Heraf opfyldte 447 betingelserne for tilskud, mens 61 sager var oprettet uden tilskud. Størstedelen af disse sager uden tilskud var forvaltningssager.

⁴¹ Det har ikke været muligt at finde statistik specifikt opgjort på forvaltningssager for de øvrige retshjælpsinstitutioner.

”Vi er sådan en slags buffer over for forvaltningen, navnlig med ”håbløse” klienter. Altså klienter, som ikke opfører sig ordentligt, og som forvaltningen derfor er dødtrette af. Pludselig får kommunen et brev ind ad døren, der er hoved og hale på; hvor der er taget stilling til det, forvaltningen har brug for, at der bliver taget stilling til Derfor mener jeg faktisk, at det offentlige får en del penge tilbage. Fordi der er styr på sagerne, når de kører inde hos os.”

Lars Plum, Københavns Retshjælp

At borgerne opsøger retshjælpsinstitutionerne for at få rådgivning i forbindelse med sager, der er under behandling af en forvaltningsmyndighed, viser, at borgerne har et behov. Når borgerne i større byer med adgang til retshjælpsinstitutioner har dette behov, er det sandsynligt, at dette også gælder for borgerne i resten af landet. Som vist i forrige afsnit, så har borgerne i København og resten af landet stort set den samme socioøkonomiske profil. Borgerne i resten af landet kan bare ikke få dækket dette behov, fordi advokatretshjælp ikke længere dækker denne form for rådgivning.

Retshjælpsinstitutioner er dog heller ikke i stand til at imødekomme efterspørgslen. Forvaltningssager er typisk meget omfattende og optager derfor mange ressourcer. Dertil kommer, at forvaltningens udbygning har ført til flere sager mellem borgere og myndigheder. Disse faktorer lægger naturligt en begrænsning på, hvor meget bistand, retshjælpsinstitutioner kan give den enkelte borger og hvor mange borgeres behov, de kan imødekomme.

Retshjælpsinstitutioner vurderer, at konsekvensen af den manglende eller utilstrækkelige hjælp er, at mange borgere opgiver sagen. Udsigten til månedlange sager, skriftlig sagsbehandling og korrespondance, som de ikke forstår og ikke magter at besvare, gør, at nogle borgere opgiver på forhånd. Andre borgere forsøger at køre sagen, men formår ikke at få fremlagt de relevante oplysninger og belaster derved forvaltningsmyndighederne.

Som med de private klage- og ankenævn oplever retshjælpsinstitutionerne altså et behov hos borgere for retshjælp i forbindelse med forvaltningssager. Der er således et behov, som efter 2007 ikke længere imødekommes. Dette giver helt naturligt et fald i udgifterne til retshjælp. At det kun er retshjælpsinstitutioner, der alligevel hjælper i denne slags sager, mens dette ikke er tilfældet for advokater, bevirker endvidere, at underskuddet af retshjælp i forbindelse med forvaltningssager bliver geografisk ulige fordelt.

Vejledning ved småsagsprocessen erstatter ikke retshjælp

Småsagsprocessen blev indført 1. januar 2008 og er en erstatning for civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr. Den er indrettet sådan, at parterne ikke er berettiget til advokatbistand under sagens forberedelse, men først til selve hovedforhandlingen. Det er imidlertid kun 6-7 procent af samtlige sager, der går videre til hovedforhandlingen, så langt de fleste sager løses uden bistand af advokat⁴². Tidligere kunne borgerne få retshjælp til at føre sådanne sager. Men med småsagsprocessen er det meningen, at borgerne selv skal kunne føre sagen med vejledning fra retten, og derfor gives der ikke længere retshjælp.

Ved småsagsprocessen skal borgerne selv undersøge, om de har en sag, og om der er grundlag for en retssag. Dette indebærer at downloade og udfylde en stævning/svarskrift. Derudover skal borgerne selv udarbejde processkrifter samt møde op i retten og føre deres sag. Ved småsagsprocessen har retten en vejledningsforpligtelse, men den angår kun det processuelle og ikke det materielle. Retten kan derfor ikke hjælpe, hvis en borger spørger, om vedkommende har en sag mod en anden borger. Retten kan give borgeren en stævningsblanket til udfyldelse, men ikke besvare spørgsmålet. På stævningsblanketten skal borgeren nedskrive sin *påstand*, sine *anbringender* samt anføre sine *bevisligheder*. Hvis borgeren er i tvivl om, hvad det konkret indebærer, må retten ikke besvare dette spørgsmål.

Retshjælpsinstitutionerne får derfor en del henvendelser fra borgere, som gerne vil have bistand til småsagsprocessen. I retshjælpsinstitutionen gives bistand til at udfylde stævningsblanketten, herunder anføre påstand, anbringender og bevisligheder, og der gives information om, hvilke dokumenter, borgerne skal vedlægge blanketten. Retshjælpsinstitutioner kan også medvirke som partsrepræsentant under de forberedende møder og give møde under hovedforhandlingen, hvis sagen ikke er blevet forligt.

I Århus Retshjælp har man siden 2008 haft en aftale med retten i Århus om, at borgere, der har brug for råd og vejledning i forbindelse småsagsprocessen, henvises til retshjælpen. Årsagen er, at retten ikke mener, at de har tilstrækkelige ressourcer til at give en fyldestgørende vejledning⁴³.

Ifølge Århus Retshjælp er småsagsprocessen én af de tre væsentligste årsager til, at Århus Retshjælp har oplevet en stigning i antallet af henvendelser på knap 60 procent inden for de sidste år, jf. afsnit 3.3. Af ressourcemæssige grunde har Århus Retshjælp imidlertid set sig nødsaget til at nedprioritere noget af rådgivningen i forbindelse med småsagsprocessen. Alternativt forsøger retshjælpsinstitutionen gennem rådgivning at sætte borgerne i stand til at klare sig selv. Det er imidlertid ikke alle borgere, der magter dette og i disse situationer oplever retshjælpsinstitutionen, at borgere opgiver deres krav. For eksempel viser erfaringer fra både Århus og Københavns Retshjælp, at mange borgere end ikke magter at dukke op til første indledende telefonmøde.

⁴² Se Domstol.dk:

<http://www.domstol.dk/om/talogfakta/statistik/Documents/Civile%20sager/2011/Helår/Civile%20sager%20-%20afgørelsestyper%20-%20almindelige%20sager%20-%202011.pdf>

⁴³ Århus Retshjælps Årsberetning 2011.

”Vi prøver i videst muligt omfang at klæde folk på til at hjælpe sig selv. Vi kan hjælpe med at udfylde blanketten, så de kan indlevere stævningen, hvis det er det, der skal til. Og så forklarer vi dem, at modparten får lejlighed til at besvare stævningen, og den besvarelse vil borgeren så få forelagt. Hvis vedkommende ikke forstår den, kan de tage den med ned til Århus Retshjælp igen, og så hjælper vi med at forklare det også. Næste skridt er at forberede dem til telefonmødet: Du ringer den og den dag på det her nummer, så kan du anføre det og det.”

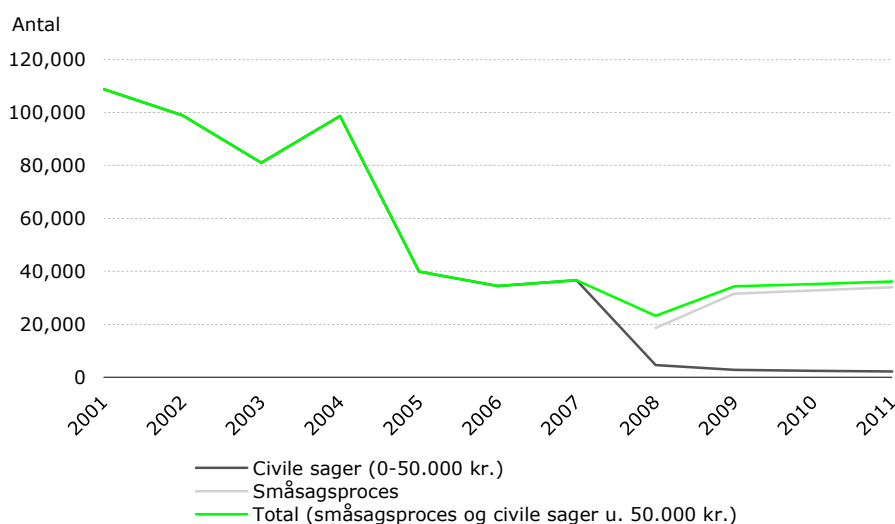
Bettina Lemann Kristiansen, Århus Retshjælpsinstitutioner

I Københavns Retshjælp gives også i vid udstrækning bistand til borgere, der ikke er i stand til at føre en småsagsproces på egen hånd. Det er kun i meget simple sager, at rådgiverne skønner, at borgere, der henvender sig i retshjælpen, kan klare en småsagsproces. I Københavns Retshjælp søger man endvidere typisk om fri proces tidligt i processen med henblik på at sikre bistand også til en eventuel hovedforhandling.

Der foreligger ingen tilsvarende erfaringer fra advokater, der yder retshjælp. Advokater hjælper i overensstemmelse med retshjælpsbekendtgørelsen udelukkende i forbindelse med hovedforhandlingen, hvilket kun sker i 6-7 procent af samtlige sager. Vores interview viser endvidere, at nogle advokater ikke ønsker at bistå ved hovedforhandlingen grundet salærets størrelse.

Inden småsagsprocessen blev indført, gik sagerne under betegnelsen ”civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr.” Det var forventet, at indførslen af småsagsprocessen i 2008 ville give en stigning i denne slags sager, idet det nu ville være nemmere at gå retsvej med sager om mindre beløb. Antallet af sager har imidlertid (bortset fra et databrud i 2008) været forholdsvist konstant siden 2005 med omkring 34-36.000 sager om året, jf. den grønne linje mellem 2005-2011 i Figur 11 nedenfor.

Figur 11 Udviklingen i civile sager med sagsgenstand under 50.000 kr. og småsagsprocessen, 2001-2011



Note: Det kraftige fald fra 2004-2005 skyldes højst sandsynligt indførelsen af den forenklede inkassoproces i 2005.

Kilde: Domstolsstyrelsen.

Der er ingen præcise forklaringer på, hvorfor antallet af sager har været konstant siden 2005. Erfaringer fra dommere indikerer, at det for borgerne er blevet både hurtigere og nemmere at få behandlet sager med mindre værdi, og at der behandles sager, som borgerne ellers ville have droppet⁴⁴. At disse sager er mindre ressourcekrævende, bekræftes af, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for småsager i 2010 var 119 dage, mens den til sammenligning var 280 dage for almindelige civile sager. Dette burde have medført en stigning i antallet af sager, da lettere sagsbehandling i småsager har været efterspurgt ikke mindst af mindre virksomheder.

Forbrugerstyrelsen har imidlertid påpeget, at den vejledning, retten skal give borgeren om det praktiske i sagen, ”er på et plan, så almindelige borgere ikke kan følge med”⁴⁵. Det er altså ikke kun resourcesvage borgere, som finder småsagsprocessen udfordrende og utilgængelig. Dertil kommer erfaringer fra virksomheder, der ligeledes bekræfter, at det som kreditor er svært at udfærdige processkrifter, fremlægge beviser, deltage i retsmøder mv. Det er samtidig gældende, at hvis en virksomhed søger advokatbistand til processen, vil de sagsomkostninger, der tilkendes under småsagsprocessen, sjældent dække virksomhedens reelle omkostninger til sagen⁴⁶.

Der er således forhold, der både kan give stigninger og fald i antallet af sager.

⁴⁴ Ifølge interview med dommer John Larsen i artiklen Reform i form, Retten Rundt nr. 4:

<http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Retten%20Rundt/Retten%20Rundt%204/ka02.htm>.

⁴⁵ Ifølge interview med Benedicte Federspiel, id.

⁴⁶ Advokatfirmaet Bang, Brorson og Fogtdal: <http://www.advobang.dk/inkasso/smaasagsprocessen-en-god-grund-til-undgaa-retssager-med-vaerdier-under-kr-50000>.

Sammenfattende viser erfaringer fra retshjælpsinstitutioner, at rettens vejledning i småsagsprocessen skal kombineres med retshjælp for retshjælpens målgruppe. Ellers vil der være et udækket behov for retshjælp. Fra Forbrugerrådet og advokater fremgår, at rettens vejledning heller ikke nødvendigvis er tilstrækkelig for almindelige borgere og virksomheder. Småsagsprocessen har derfor ikke reduceret behovet for retshjælp.

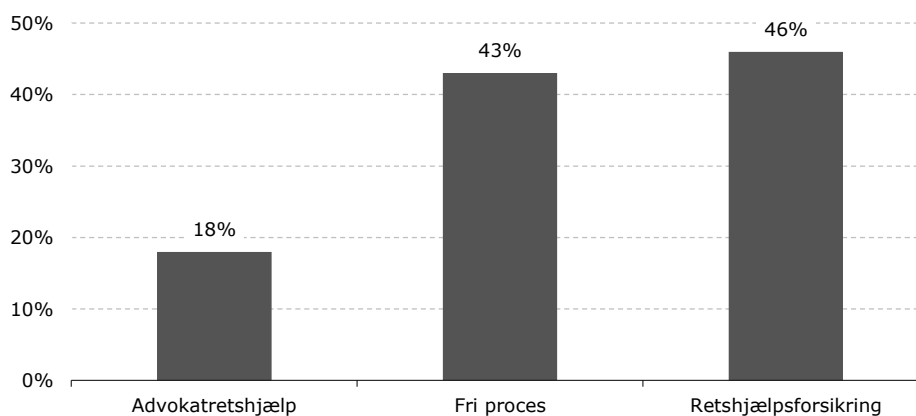
At retshjælp med undtagelse af hovedforhandlingen er blevet afskåret, er derimod en af årsagerne til, at udgifterne til retshjælp er faldet. Når retshjælp afskæres i situationer, hvor den tidligere blev efterspurgt og givet, falder udgifterne.

Som det er tilfældet for sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, bistår retshjælpsinstitutioner i videst mulige omfang borgerne i småsagsprocessen. At det samme ikke er tilfældet ved advokatretshjælp, betyder, at det udækkede behov for retshjælp er geografisk ulige fordelt. Rets-hjælpsinstitutionerne kan dog ikke imødekomme alle borgere med behov for bistand i forbindelse med småsagsprocessen, så selv med en retshjælpsinstitution inden for fysisk rækkevidde, er der ingen garanti for tilstrækkelig retshjælp.

Mindre end hver femte advokat ønsker at yde retshjælp

Når man spørger advokater, hvorfor de ikke yder retshjælp, fremhæves manglende økonomisk rentabilitet og administrative byrder som primære årsager. Af en undersøgelse fra Danske Advokater og Advokatsamfundet fra 2011, fremgår, at mindre end hver femte advokat ønsker at yde advokatretshjælp, mens under halvdelen ønsker at yde bistand ved fri proces og retshjælpsforsikring, jf. Figur 12 nedenfor.⁴⁷

Figur 12 Andel advokater som yder rådgivning i retshjælpsstyret



Note: Undersøgelsen er baseret på en analyse udført af SFI Survey blandt 1.803 advokater.

Kilde: Danske Advokater og Advokatsamfundet, "Advokaters syn på Offentlig retshjælp ved advokat, Fri proces, Retshjælpsforsikring", 2011.

Vores egne interviews med advokater bekræfter dette billede. At finde advokater, der yder retshjælp på trin 2 og 3, er vanskeligt. Dette til trods for, at udgangspunktet for vores udvælgelse var den officielle liste med retshjælpsadvokater på Domstolsstyrelsens hjemmeside⁴⁸. Det viste sig imidlertid, at mange advokater på listen ikke udfører eller har erfaring med retshjælp. Faktisk var det kun omkring hver fjerde eller femte advokat på listen, som ydede retshjælp. Langt størstedelen udførte aldrig eller kun sjældent retshjælp på trin 2 og 3. Besvær med administration og lave salærer blev fremhævet som årsagerne.

Advokaternes manglende lyst til at yde retshjælp har også en erhvervsmæssig og geografisk dimension. Der er langt færre advokater, der yder retshjælp i større advokatfirmaer (over 50 advokater) end i små advokatfirmaer. Ligeledes er der en større andel af advokatfirmaerne i Storkøbenhavn, der aldrig tager sager med retshjælp end i resten af landet.

En advokat i Vestjylland, der blev interviewet til undersøgelsen, noterede "Man tager sagerne alligevel, for det giver et dårligt rygte i lokalsamfundet ikke at gøre det". Vedkommende var samtidig af den opfattelse, at administrationen i forbindelse med trin 2 og 3 sager medførte, at det var billigere at give gratis rådgivning.

⁴⁷ Danske Advokater og Advokatsamfundet, "Advokaters syn på Offentlig retshjælp ved advokat, Fri proces, Retshjælpsforsikring", gennemført af SFI Survey, 2011.

⁴⁸ <http://www.domstol.dk/NAESTVED/RAADGIVNING/Pages/Retshj%c3%a6lpsadvokater.aspx>.

Mange advokater har samme holdning. Et advokatkontor, der tilbyder retshjælp, skal have en sekretær til at tage imod ved henvendelse og møde, oprette en sag, bekræfte sagen/aftalen, tjekke ID og indkomstdokumentation samt udfylde ansøgning om retshjælp. Alt dette inden klientens sag kan starte med at blive behandlet. Advokater interviewet til undersøgelsen giver enslydende udtryk for, at udgifterne sjældent kan holdes inden for det honorar, der er til rådighed på trin 2 og 3.

Konsekvensen af de relativt få advokater, der yder retshjælp, kan være ingen, mindre og/eller dårligere rådgivning til de borgere, der er berettiget til retshjælp. Ingen rådgivning er resultatet for de borgere, der opgiver at finde en advokat. Mindre og/eller dårligere rådgivning kan være resultatet for de borgere, der blot får gratis rådgivning hos en advokat. Gratis rådgivning vil typisk ikke have samme omfang, som retshjælp på trin 2 eller 3. Det har advokaten ikke råd til.

Rådgivningen kan også være dårligere, fordi advokaten generelt ikke yder retshjælp og derfor ikke kender de relevante lovgivninger. I interviewene har advokater fremhævet, at gratis hjælp kan være dårlig hjælp, fordi advokater ikke får sat sig ordentlig ind i sagens detaljer og som følge deraf giver forkerte eller vildledende råd. Undersøgelsen fra Danske Advokater og Advokatsamfundet viser, at det er knap halvdelen af de advokater, der yder retshjælp, der gør det gratis. Hvis gratis rådgivning generelt er af dårligere kvalitet end retshjælp på trin 2 og 3, er det et alvorligt problem, at det er så udbredt.

Men selv når der gives retshjælp på trin 2 og 3, kan kvaliteten af retshjælpen være utilstrækkelig. I interviewene har flere advokater påpeget, at det er de yngste og mindst erfarne advokatfuldmægtige, der yder retshjælp på advokatkontorerne. Dertil kommer, at det helt generelt kan være vanskeligt for mange advokater at yde retshjælp. Dette skyldes, at de ikke som tidligere har en generalist-tilgang. Advokater er i dag langt mere specialiserede inden for eksempelvis erhvervsretlige problemstillinger. Familie- og forbrugerret og forvaltningslovgivning er der få advokater, der beskæftiger sig med professionelt.

Sammenfattende er det svært at finde en advokat, der vil yde retshjælp. Mindre end hver femte advokat yder retshjælp, og blandt disse er det knap halvdelen, der yder den gratis. Da gratis rådgivning sjældent gives i samme omfang og kvalitet som rigtig retshjælp, er gratis rådgivning en forringelse i forhold til retshjælp på trin 2 og 3. Det er altså både udbuddet og kvaliteten af advokatretshjælp, der er forringet i dag.

I de tilfælde, hvor borgere har et berettiget krav og ret til retshjælp, er det blevet sværere at finde en advokat. Derudover er det sandsynligvis færre borgere, der er bevidste om deres rettigheder og derfor søger en advokat. Dette skyldes, at antallet af advokatvagter, der skal rådgive borgerne om deres rettigheder, er faldet⁴⁹. Mindre viden om rettigheder kombineret med få advokater, der yder retshjælp, medfører, at flere borgere opgiver, og så falder udgifterne. Det er samtidig klart, at når borgere med berettigede krav opgiver, kommer der et udækket behov for retshjælp.

⁴⁹ Se afsnit 3.3.

3.5 Retshjælpen i nød?

Ingen andre årsager kan forklare faldet i retshjælp

Udgifterne til retshjælp er faldet med 41 procent siden ændringerne af retsplejeloven i 2007. I afsnit 3.4 er beskrevet tre forhold, der - givet deres andel og påvirkning af retshjælpen - potentielt kan forklare hele faldet i udgifterne. Men der kunne jo alligevel være andre end disse tre årsager. Vi har undersøgt, om det er tilfældet.

For det første kan udgifterne til retshjælp være faldet, hvis antallet af borgere, der er berettiget til retshjælp, er faldet. Men det er det nu ikke. Tværtimod er antallet af berettigede borgere steget fra lidt under 2 millioner personer i 2005 til lidt over 2 millioner personer i 2009⁵⁰.

For det andet kan udgifterne (de offentlige) til retshjælp være faldet, hvis retshjælpsforsikringen i stedet har betalt for advokatretshjælp på trin 2 og 3. I forsikringsselskabernes police til retshjælpsforsikringen står imidlertid klart, at de ikke er forpligtet til at betale for retshjælp på trin 2 og 3. Retshjælpsforsikringen dækker kun, hvis der er tale om en retstvist, som i givet fald kan indbringes for en domstol/voldgiftsret i Danmark⁵¹:

”Forsikringens formål er at dække udgifter til sagsomkostninger ved private retstvister, der kan indbringes for domstole eller voldgiftsretter, og som ikke har forbindelse med sikredes erhvervsudøvelse, se § 2 og § 3. Forsikringen dækker ikke udgifter til almindelig rådgivning, herunder advokatrådgivning.”

Forsikringsbetingelser for retshjælpsforsikring, Forsikring og Pension⁵²

For det tredje kan udgifterne til retshjælp være faldet, hvis mundtlig rådgivning (trin 1) tidligere er blevet givet som ”almindelig retshjælp ved advokat” (trin 2). Altså gratis rådgivning som betalt rådgivning. Hvis trin 2 og 3 udgifter tidligere er gået til at betale gratis trin 1, vil udgifterne naturligvis falde, når en sådan praksis ophører. Hvis dette i væsentlig grad har været tilfældet, ville man forvente en stigning i antallet af trin 1 sager efter lovændringen.

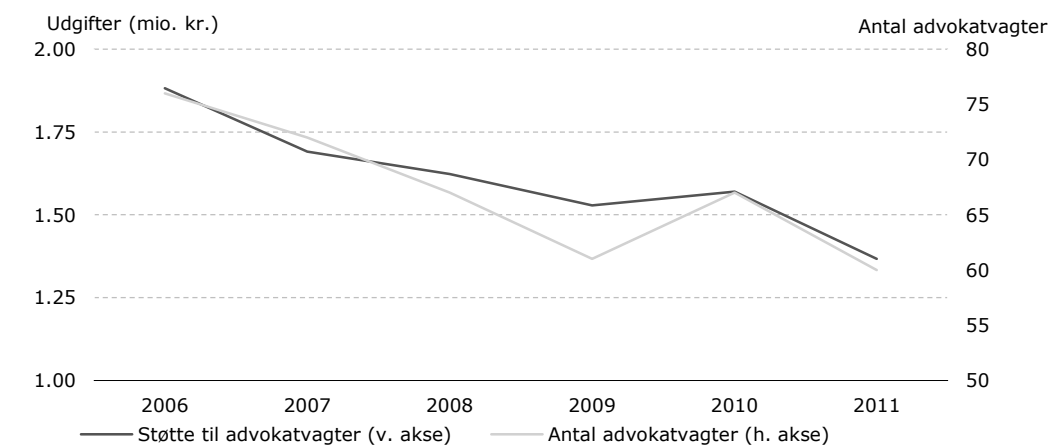
Der findes dog ikke statistik på antal trin 1 sager hos advokatvakterne, men ifølge Civilstyrelsen er antallet af advokatvakter faldet med ca. 21 procent siden 2007, mens udgifterne er faldet med ca. 27 procent, jf. Figur 13 nedenfor. Det er derfor ikke sandsynligt, at antallet af trin 1 sager samtidig skulle være steget hos advokatvakterne.

⁵⁰ Vurdering foretaget på baggrund af særkørsel hos Danmarks Statistiks Forskningsservice af befolknings-, uddannelses-, familie- og indkomstregistre for 2005 og 2009.

⁵¹ Interview med fra Gitte Danelund fra Forsikring & Pension d. 25. november 2011.

⁵² Se: <http://www.friproces.dk/pdf/retshjaelforsikring2008.pdf>.

Figur 13 Støttede advokatvagter, udgifter og antal siden ultimo2006



Note: Foruden de støttede advokatvagter er der også uafhængige advokatvager, der ikke modtager støtte. I 2006 var det samlede antal støttede og ustøttede advokatvagter 100. I 2011 var antallet faldet til 88.

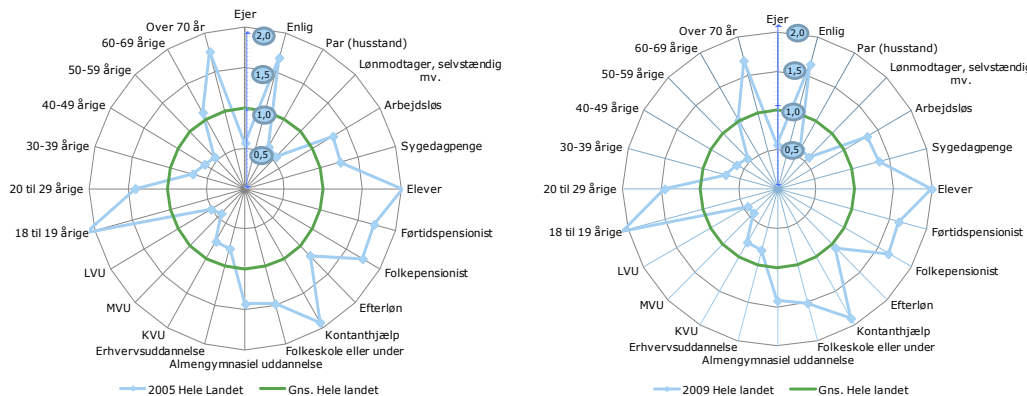
Kilde: Civilstyrelsen.

Hos retshjælpsinstitutionerne er antallet af trin 1 sager derimod steget siden 2007. Men det er antallet af trin 2 og 3 sager også, og forholdet mellem trin 1 sager og trin 2 og 3 sager har i perioden 2007-2011 været konstant omkring 4:1. Stigningen i trin 1 skal derfor nærmere forklares ud fra en stigende efterspørgsel efter retshjælp. Det kan på denne baggrund ikke bekræftes, at en mere stringent opdeling mellem trin 1, 2 og 3 sager efter 2007 skulle være en betydende forklaringsfaktor for faldet i udgifterne til retshjælp.

Men måske er udgifterne til retshjælp faldet, fordi behovet for retshjælp er faldet i befolkningen? Det er klart, at hvis behovet er faldet, vil det også kunne give et fald i udgifterne. Det er dog ikke umiddelbart oplagt, at det skulle forholde sig sådan. Ganske vist er de samlede udgifter til retshjælp faldet siden 2007. Men faldet dækker over en stigning i retshjælpsinstitutionernes udgifter på 56 procent, og et samtidigt fald i udgifterne til advokatretshjælp på 76 procent. Behovet for retshjælp skulle i så fald have udviklet sig meget forskelligt mellem de større byer, hvor retshjælpsinstitutionerne ligger, og resten af landet. Dette er heller ikke oplagt, idet den socioøkonomiske profil mellem eksempelvis København og resten af landet er forholdsvis ens, jf. afsnit 3.4 om klage- og ankenævn.

Men for at være på den sikre side har vi undersøgt, om gruppen af borgere, der er berettiget til retshjælp, har ændret sig i de forløbne år. Hvis der i dag eksempelvis er færre borgere på kontanthjælp eller på førtidspension, er det sandsynligt, at det kan påvirke efterspørgslen efter retshjælp, jf. Figur 14 nedenfor.

Figur 14 Socioøkonomisk profil for borgere berettiget til retshjælp, 2005 og 2009



Note: I figurerne er befolkningens landsgennemsnit sat til indeks 100 og markeret med den grønne cirkel. Den lyseblå linje viser, hvorledes borgere, der er berettiget til retshjælp, afviger fra dette landsgennemsnit. Når den lyseblå linje ligger enten over eller under den grønne linje, betyder det, at disse borgere har en højere eller lavere andel end befolkningen generelt.

Kilde: Danmarks Statistik, særkørsel af befolknings-, uddannelses-, familie- og indkomstregistrene for 2005 og 2009.

Men det er dog ikke tilfældet. De primære drivere for efterspørgsel efter retshjælp givet ved andelen af arbejdsløse, førtids- og folkepensionister, kontanthjælpsmodtagere og lavt uddannede er stort set ens i 2005 og 2009. En ændring af den socioøkonomiske profil er derfor ikke forklaringen på faldet i udgifterne til retshjælp.

Retshjælpen er i underskud og ulige fordelt

På det foreliggende grundlag kan det konkluderes, at faldet i udgifterne til retshjælp kan forklares af tre faktorer. For det første de tilsigtede følger af lovændringen; nemlig at afskære retshjælp i sager, der angår eller er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. For det andet indførslen af småsagsprocessen og for det tredje en utilsigtet følge af lovændringen; nemlig at advokaterne er blevet mere forbeholdne over for at yde retshjælp grundet manglende økonomisk rentabilitet og administrative byrder.

Da erfaringer samtidig dokumenterer, at vejledning og rådgivning ved private klage- og ankenævn, forvaltningsmyndigheder og småsagsprocesser ikke kan erstatte behovet for retshjælp, medfører faldet i udgifterne et udækket behov for retshjælp. Konkret manifesteret ved at borgere, der er berettiget til retshjælp, typisk ikke er i stand til at benytte eller forstå processerne ved private klage- eller ankenævn, småsagsprocessen og forvaltningsmyndigheder uden retshjælp. Uden retshjælp har disse borgere ikke adgang til og tilstrækkelig nytte af disse instanser.

At der eksisterer et behov for retshjælp, mærker retshjælpsinstitutionerne. De har oplevet en kraftig stigning i antallet af henvendelser siden 2007, og retshjælpsinstitutionerne har i videst mulige omfang forsøgt at imødekomme efterspørgslen. Også i de sager hvor advokatretshjælp er blevet afskåret ved lovændringen. At retshjælpsinstitutioner hjælper, hvor

advokatretshjælp er skåret væk, bevirker, at det udækkede behov for retshjælp geografisk set er ulige fordelt. Der er et betydeligt større udækket behov for retshjælp, når det skal dækkes ved advokatretshjælp, end når det dækkes ved retshjælpsinstitutioner. Dette gælder både i udbuddet af retshjælp og i kvaliteten.

Kapitel 4

Adgangen til domstolene sværere for de svage

Retshjælpssystemet består, foruden retshjælp, også af fri proces og retshjælpsforsikring. Fri proces og retshjælpsforsikring er borgernes muligheder for at gå til domstolene for at få afgjort konkrete retstvister.

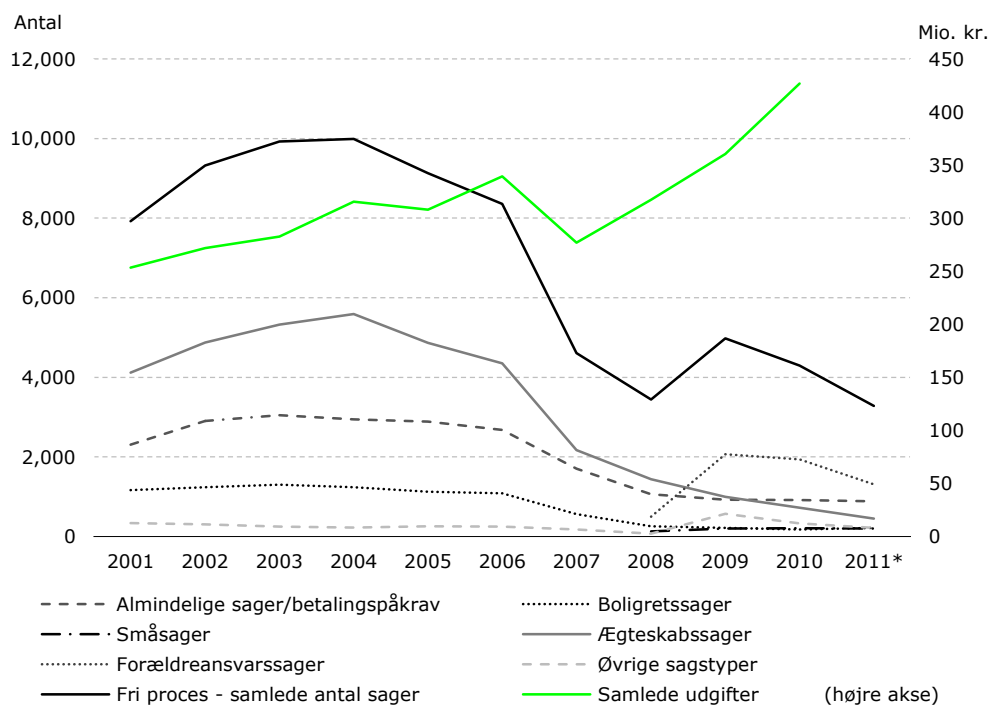
I Danmark er der valgt en blandet ordning, hvor fri proces og retshjælpsforsikringen supplerer hinanden. Langt de fleste borgere har en retshjælpsforsikring, og derfor vil denne med visse begrænsninger i sagstyper og dækningsgrader dække deres udgifter til at føre en retssag. Fri proces er derimod til rådighed for de borgere, der på grund af deres svage økonomiske stilling, ikke har en retshjælpsforsikring og derfor har behov for økonomisk bistand til at føre retssager.

Retsplejerådet skriver, at ”*selv i en stat som Danmark, hvor de almindelige velfærdsordninger bidrager til, at alle borgere har tålelige kår, og hvor private retshjælpsforsikringer er meget udbredte, er retssager imidlertid så bekostelige, at den dårligst stillede del af befolkningen i mange tilfælde ikke har mulighed for at afholde udgifterne ved at føre civile retssager. Fri proces kan derfor ikke undværes.*”⁵³

Men fri proces er også vigtig, fordi det er eneste alternativ, når borgere har sager, der ikke er dækket af deres retshjælpsforsikring. Fri proces er imidlertid faldet med knap 70 procent svarende til ca. 6.600 sager siden 2003, jf. sort optrukket kurve i Figur 15 nedenfor. En stor del af dette fald er sket efter ændringerne af retsplejeloven i 2007.

⁵³ Reform af den civile retspleje III, Betænkning nr. 1436, Retsplejerådet, 2004, s. 349.

Figur 15 Fri proces, hvor mindst én af parterne har haft fri proces, antal afsluttede sager og samlede udgifter, 2001-2011



Note: 2011 er et skøn baseret på antal sager i første halvår.

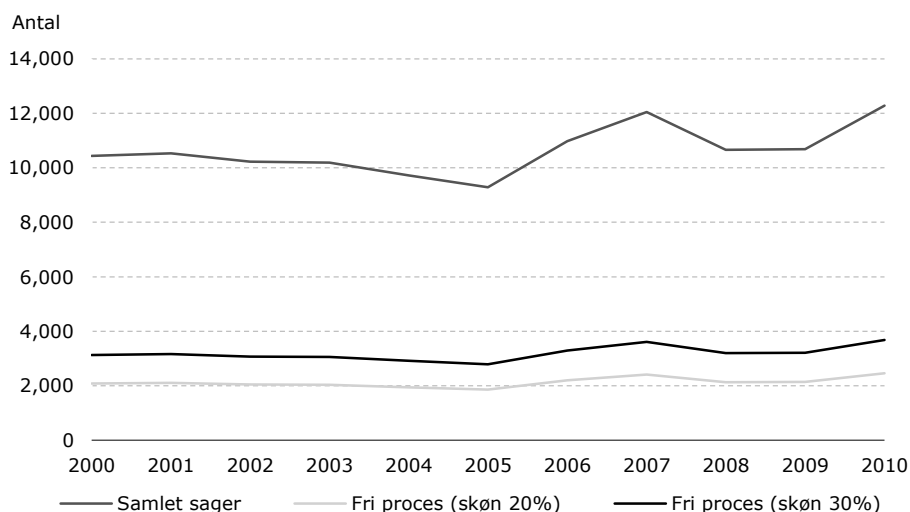
Kilde: Domstolsstyrelsen.

Det store fald i fri proces sager efter 2007 er blevet fulgt af en endnu større stigning i udgifterne, jf. grøn optrukket kurve i Figur 15 ovenfor. Det har imidlertid ikke været muligt at finde årsagen til denne udvikling.

Den forenklede inkassoprocess, der blev indført i 2005, er én af årsagerne til faldet i antallet af fri proces sager. Den forenklede inkassoprocess betød, at en del civile sager blev flyttet over til fogedretten. Der foreligger ikke præcise opgørelser, men omlægningen er sandsynligvis forklaring på faldet på ca. 1.600 fri proces sager i perioden 2004-2006.

Retshjælpsforsikring, der blev gjort til den primære dækningskilde i forhold til fri proces i 2007, er en anden årsag til faldet. Der er ingen nøjagtige opgørelser over, hvor mange fri proces sager, der er overgået til forsikringsselskaberne, men Forsikring & Pension anslår, at 20-30 procent af deres retshjælpsforsikringssager er fri proces sager. I perioden 1992-2010 har antallet af retshjælpsforsikringssager svinget mellem 10-12.000 sager. Det betyder, at 2.000-3.600 sager skønsmæssigt er fri proces sager, jf. Figur 16 nedenfor.

Figur 16 Antal anmeldte retshjælpsforsikringsager og skøn over andel fri proces sager, 2000-2010

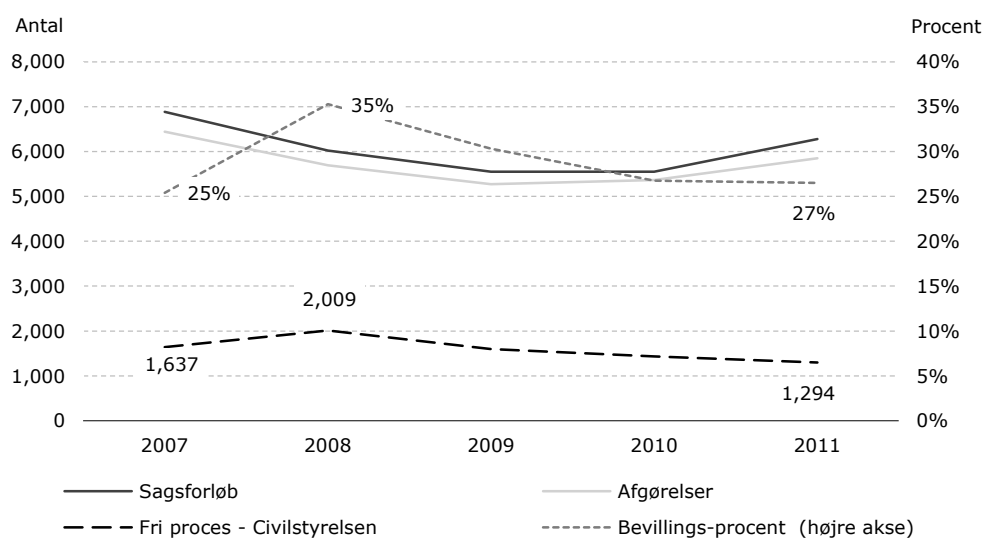


Kilde: Forsikring & Pension.

Overordnet set falder fri proces sager med ca. 6.600 sager i perioden 2003-2011. Den forenklede inkassoproses og retshjælpsforsikring kan skønsmæssigt forklare 3.600-5.200 af disse sager. Derved er der et fald på 1.400-3.000 fri proces sager, hvor der ikke umiddelbart foreligger en præcis årsag til bortfaldet.

Vi har undersøgt, om man kunne komme en forklaring nærmere. Fri proces bliver bevilliget af Civilstyrelsen og retterne. Civilstyrelsen bevilliger omkring en tredjedel af samtlige fri proces sager. I perioden 2007-2011 er antallet af bevillinger faldet fra 1.637 til 1.294, jf. Figur 17 nedenfor.

Figur 17 Fri proces hos Civilstyrelsen, sagsforløb, afgørelser, bevillinger og bevillingsprocenter, 2007-2011

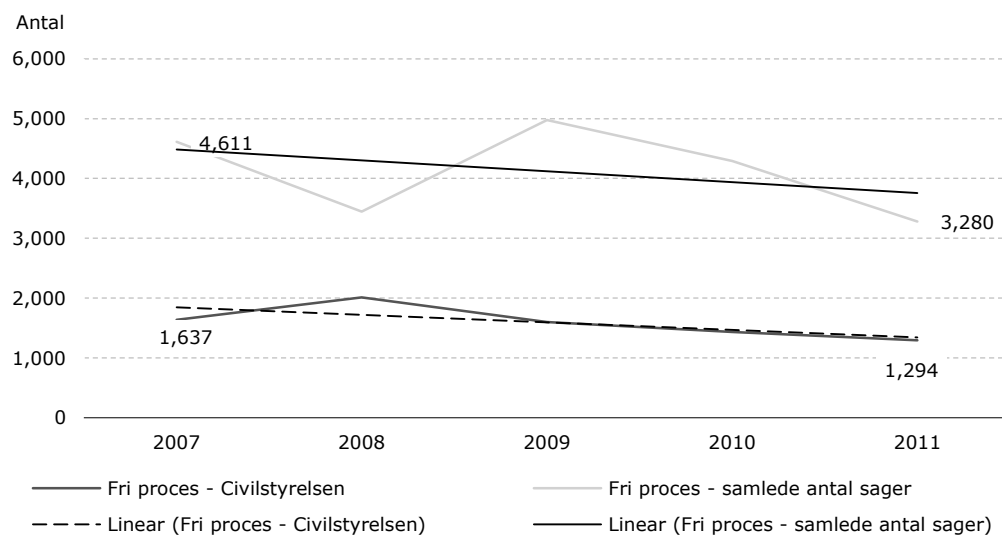


Note: Data er trukket fra Civilstyrelsens sagsbehandlingssystem. Der tages forbehold for fejl, der kan være opstået i forbindelse med registreringen. Årsagen til det høje antal sagsforløb i 2007 er, at Civilstyrelsen dette år modtog mere end 1.200 ikke færdigbehandlede sager fra statsamtterne. Årsagen til den høje bevillingsprocent i 2008-2009 skyldes, at der med virkning fra 1. oktober 2007 blev indført ændringer i forældreansvarsloven. I den forbindelse har Civilstyrelsen været mere lempelig med at give fri proces, således at ansøgerne fik mulighed for at få prøvet ved retten, om de opfyldte betingelserne i de nye bestemmelser. I løbet af 2009 er disse sager typisk blevet behandlet ved retten, hvorfor Civilstyrelsens bevillingsprocent er blevet normaliseret.

Kilde: Civilstyrelsen.

Bevillingsprocenterne er dog nogenlunde ens i 2007 (25 %) og 2011 (27 %), så der er ikke belæg for at konkludere, at faldet i fri proces sager skyldes, at Civilstyrelsen generelt er blevet mere restriktiv med at bevilge fri proces. Ikke desto mindre følger faldet i antal bevilligede fri proces sager hos Civilstyrelsen faldet i det samlede antal fri proces sager i perioden 2007-2011, jf. Figur 18 nedenfor.

Figur 18 Fri proces sager, samlet og fra Civilstyrelsen, 2007-2011



Note: For det samlede antal fri proces sager er 2011 et skøn baseret på antal sager i første halvår.

Kilde: Civilstyrelsen og Domstolsstyrelsen.

Dette kunne indikere, at en del af faldet i fri proces sager skyldes færre ansøgninger end tidligere. Dette ville være en mulig årsag, idet antallet af advokatvagter er reduceret med ca. 20 procent siden 2007, jf. afsnit 3.5, og idet under hver femte advokat ønsker at yde bistand til at ansøge om en fri proces, jf. afsnit 3.4. Borgerne kan derfor være mere uoplyste om deres rettigheder i dag end i 2007. De ved ikke, at de kan søge om fri proces, og hvis de finder ud af det, er det svært at finde advokater, der yder assistance til at udfylde en ansøgning om fri proces.

Er dette årsagen, er faldet i fri proces kritisk. Fri proces er netop målrettet de svage borgere samt situationer, hvor borgere ikke er dækket af deres retshjælpsforsikring, jf. Boks 8 nedenfor.

Boks 8 Eksempler på tvister, der ikke er dækket af retshjælpsforsikringen

1. Tvister i forbindelse med erhvervsudøvelse.
2. Tvister med myndigheder i skatte- og afgiftsspørgsmål. Andre tvister med offentlige myndigheder, såfremt den øverste administrative myndigheds realitetsafgørelse ikke kan påkendes af de almindelige domstole.
3. Tvister om separation, skilsmisse, forældremyndighed, samkvemsret og underholdspligt, bortset fra tvister i anden instans (evt. tredje instans), hvor sikrede har fået helt eller delvist medhold i første instans, for så vidt sagen behandles i Danmark.
4. Tvister om formueforhold, ejendomsret, samejeforhold eller andre rettigheder i forbindelse med indgåelse eller opløsning af ægteskab, registreret partnerskab, andre samlivsformer eller interessentskaber.
5. Tvister i forbindelse med dødsbobehandling og arv.
6. Private injuriersager a) hvor sikrede er sagsøger, medmindre sikrede får medhold i samtlige påstande b) hvor sikrede er sagsøgt, medmindre sikrede frifindes for samtlige påstande.
7. Inkassosager mod sikrede, for så vidt fordringens rigtighed og størrelse er utvivlsom.

Kilde: Forsikringsbetingelser for retshjælpsforsikring, Forsikring & Pension.

Hvis fri proces falder på grund af mindre information om borgernes rettigheder og mindre advokatbistand til at søge om fri proces, bidrager det yderligere til et udækket behov hos de svage borgere. Givet det store fald i retshjælp er det dog ikke overraskende, at der er afledte effekter fra retshjælpen over på fri proces.

Kapitel 5

Det kan være dyrt at spare på retshjælpen

Retshjælp er uvildig juridisk rådgivning og bistand til svage borgere. Som vist i Kapitel 3 er der behov for retshjælp, når svage borgere ønsker at benytte private klage- og ankenævn og småsagsprocessen eller når de har en sag til behandling ved en forvaltningsmyndighed. Når retshjælp ikke er til rådighed i disse situationer, oplever svage borgere et udækket behov for retshjælp. Det gør de sandsynligvis også i andre situationer, når advokaternes forbehold over for at yde retshjælp både gør det svært at finde en advokat og få retshjælp af ordentlig kvalitet.

Men samfundet som helhed kan også opleve et tab ved manglende retshjælp. Først og fremmest et direkte tab i form af øgede udgifter, men der kan også være et afledt tab som følge af, at borgere mister tiltro til deres retssikkerhed og måske tillægger sig en uhenigtsmæssig og skadelig adfærd.

Forvaltningsmyndigheder

I forvaltningssager er vejledning fra forvaltningsmyndigheder ikke nødvendigvis den billigste løsning for samfundet. Erfaringer viser, at borgere ofte ikke har tillid til, at sagsbehandlere er uvildige; de ser forvaltningsmyndigheder som modstandere; de mangler typisk indsigt i deres rettigheder og pligter samt kompetencer til at drøfte sagen på en saglig og konstruktiv måde. Når borgere oplever, at systemet behandler dem ”uretfærdigt”, medfører det ofte en adfærdsændring, der både kan give et retstab for borgeren samt besværlig, langvarig og dyr sagsbehandling for forvaltningsmyndigheden.

I denne situation kan retshjælp oplyse borgeren om rettigheder og pligter, borgeren har tillid til, at retshjælpen er på borgerens side, og risikoen for, at sagen eskaleres begrænses. Forvaltningsmyndigheden drager fordel ved at modtage en professionel korrespondance, hvor der fremlægges den relevante information og tages stilling til de forhold, som myndigheden har behov for i forhold til sagens videre proces.

Der går knap to socialrådgivertimer på én times advokatretshjælp. På trin 2 får advokater 980 kr. (inkl. moms), hvoraf det offentlige udgifter er 735 kr. En socialrådgiver koster 287 kr. pr. time⁵⁴, som plus overheadudgifter giver en samlet udgift på 396 kr. pr. time⁵⁵. Det giver tilnærmelsesvis et to-til-en forhold mellem socialrådgivere og advokater. Hvis retshjælpen bliver givet i en retshjælpsinstitution, begrænses det offentlige udgifter stort

⁵⁴ Lønstatistik for regioner og kommuner, 2010, jf. <http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2011/NR596.pdf>. 2012 niveau fås ved at korrigerer med Danske Regioners pris- og lønudvikling 2010-2012, jf. http://www.regioner.dk/%C3%98konomi/%C3%98konomisk+Vejledning/Baggrundsmappe+2011/~/_media/Filer/%C3%98konomi/Budgetvejledning/962593%20Pris%20og%20l%20n%20udvikling%202010-2012%20juni2011.ashx.

⁵⁵ Overheadudgifter er udgifter til administration, ledelse, it og bygningsdrift. Overheadprocenten er sat til 38 procent på baggrund af beregninger i Tårnby Kommune, jf. <http://www.taarnby.dk/NR/rdonlures/57C51E40-0099-496D-A2C3-FB0BoBD55E56/0/Betalingsaftaletildelfaftale2efterevalueringi2008.pdf>. Til sammenligning viser beregninger fra Århus Amt en overhead på 101,4 procent, jf. [http://195.41.32.55/domino/jur/Jur.dags.nsf/d6c8285b91498b164125662c0042f76a/7bae9c65ae30809ec12572440048f413/\\$FILE/188m20hjedq774bkehimosr541qmc837chl7isho5kq64qbcc5jioc8.pdf](http://195.41.32.55/domino/jur/Jur.dags.nsf/d6c8285b91498b164125662c0042f76a/7bae9c65ae30809ec12572440048f413/$FILE/188m20hjedq774bkehimosr541qmc837chl7isho5kq64qbcc5jioc8.pdf).

set til driftsudgifterne, og dermed bliver udgiftsforholdet mellem socialrådgivere og retshjælp lavere end to-til-en.

Givet retshjælpens gavnlige virkning på forløbet af forvaltningssager kan der derfor sættes spørgsmålstejn ved det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige i at lade forvaltningsmyndigheder være de eneste, der rådgiver borgerne i forbindelse med behandling af forvaltningssager. Brug af retshjælp åbner muligheden for at reducere både et muligt retstab og det offentliges udgifter.

Småsagsprocessen

Småsagsprocessen er ikke altid nem eller billig at anvende for almindelige borgere og virksomheder. For svage borgere er den oftest umulig. Årsagen skal i mange situationer henføres til, at vejledningspligten hos retterne ikke er tilstrækkelig. Trods formålet med at gøre det nemmere at gå rettens vej med sager om mindre beløb har antallet af sager været konstant siden indførelsen 1. januar 2008.

Opgiver en skadelidt borger eller virksomhed at reagere grundet småsagsprocessens indretning, kan det foruden det mulige retstab have yderligere samfundsøkonomiske omkostninger; skadevolder fortsætter eller eskalerer måske sin skadevoldende opførsel:

”Som kreditor kunne det være nærliggende at indtage det standpunkt, at småsager ikke skal gennemføres, fordi det ganske enkelt er for dyrt. Konsekvensen af at stoppe alle retssager under kr. 50.000 kan imidlertid blive en endnu dyrere løsning i den sidste ende. Et sådant standpunkt ryktes hurtigt i debitor kredse. Det betyder, at virksomheden ikke alene tiltrækker de dårlige betalere, men også de debitorer, som kender retssystemet og derfor ved, at der ikke skal meget ”kød på en indsigelse”, før sagen skal afgøres i retten. Der er ikke megen forretning i at blive kendt for at udføre gratisarbejde. Der ligger derfor en uvurderlig signalværdi i at gennemføre småsagerne.”

Advokatfirmaet Bang, Brorsen og Fogtdal

Retten i Århus mener ikke, at de har tilstrækkelige ressourcer til at give en fyldestgørende vejledning og henviser derfor efter aftale borgere, der har brug for råd og vejledning i forbindelse småsagsprocessen, til retshjælpen⁵⁶. Erfaringer fra Københavns Byret viser, at kun hver tredje henvendelse bliver til en egentlig sag, hvilket indikerer, at retten som udgangspunkt har et stort screeningsarbejde.

En byretsdommer koster med 30 procents overhead 614 kr. i timen, mens en dommerfuldmægtig tilsvarende koster 365 kr. i timen. Forskellen i pris manifesterer sig i kvaliteten og samfundsøkonomiske omkostninger. Erfaringer fra Københavns Byret viser, at det kan have betydning for udfaldet af småsagsprocessen - givet ved enten forlig eller dom - om sagen behandles af en dommer eller af en mindre erfaren dommerfuldmægtig.

På trin 2 koster advokatretshjælp det offentlige 735 kr. i timen. Der går altså 1,2 dommer-time på én times advokatretshjælp og knap to dommerfuldmægtigtimer. For retshjælpsinstitutionerne er disse ratioer noget lavere.

⁵⁶ Århus Retshjælps Årsberetning 2011.

Retshjælp kan måske ikke i alle tilfælde løse svage borgeres angst for at møde op i retten. Men retshjælp vil kunne screene sagerne, så der kommer færre henvendelser til retterne, og retshjælp kan bistå borgere med processen og det praktiske så som udfyldelse af stævningsblanketten. Det vil give adgang til småsagsprocessen for flere borgere end i dag. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved det samfundsøkonomisk set hensigtsmæssige i at lade dommere og dommerfuldmægtige have en vejledningspligt, der koster retterne mange ressourcer, når denne vejledning alligevel ikke er tilstrækkelig.

Et konfliktfremmende og fordyrende system

Erfaringer fra retshjælpsinstitutioner og advokater viser, at retshjælp på trin 2 og 3 løser mange af borgernes problemer. Det vil sige, at sagerne stopper på et tidligt stadie og ikke koster det offentlige eller andre instanser flere penge.

Når der ikke gives retshjælp, kan der ske to ting: 1) borgere kan opgive, hvilket kan medføre et retstab, 2) eller de kan forsøge at gå videre med sagen på egen hånd. Når borgere går videre med sagen på egen hånd, er der ingen hjælp at hente, medmindre problemet er en retstvist. For borgere, der ikke har råd til at betale for advokatbestand selv, vil der således kun være retshjælpsforsikringen, og den dækker kun ved retstvister. Det vil sige, at før borgeren får økonomisk bistand til en advokat, og advokaten får en opgave, skal der foreligge en retstvist.

I mange situationer kan en sag løses, inden den bliver en retstvist. Det viser erfaringer fra retshjælpen. Men når borgere ikke har råd til juridisk bistand til at få løst sagen tidligt, er næste stop ofte retten. Uanset om det er det offentlige eller forsikringen, der lægger ud, vil det være borgerne, der i sidste ende betaler udgifterne til sagens løsning enten gennem deres skat eller forsikringspolice.

Retshjælpsforsikringens udgifter pr. retssag lå i 2010 omkring 20.000 kr.⁵⁷ Det offentlige udgifter til en sag, hvor der gives retshjælp på både trin 2 og 3, er 1.855 kr., mens borgeren selv betaler 1.365 kr.⁵⁸ Det vil sige, at retshjælp samlet set koster 3.220 kr. eller ca. seks gange mindre end udgifterne til en gennemsnitlig retssag.

Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv er det derfor ikke hensigtsmæssigt, at der i dag er så få muligheder for borgere for at få løst deres problemer tidligt gennem enten juridisk rådgivning eller forligsmæssig bistand. Med faldet i retshjælp siden 2007 er disse muligheder blevet reduceret for borgere, der tjener under retshjælpens indtægtsgrænse. For borgere, som tjener over indtægtsgrænsen, er der ingen bistand. At de tjener over indtægtsgrænsen, er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de har råd til at gå en til advokat, hvis der opstår et problem. Så de må håbe, at problemet udvikler sig til en retstvist, så de kan få hjælp fra deres retshjælpsforsikring. Samfundsøkonomisk set er det derfor dyrt at spare på retshjælpen.

⁵⁷ Forsikring & Pension, jf.

http://www.forsikringogpension.dk/presse/statistik_og_analyse/statistik/forsikring/Sider/start.aspx.

⁵⁸ Bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater, jf. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139368>.

Forbedringer har ikke været til fordel for de svage borgere

Småsagsprocessen og nemmere og udvidet adgang til de mange klage- og ankenævn må i mange henseender betegnes som klare forbedringer for mange borgere. Der er kommet bedre muligheder for at få tvister behandlet, blanketter er blevet mere overskuelige og lette at forstå og udfylde, ligesom borgere i højere grad har indflydelse i forvaltningssager.

Men for svagere borgere er det ikke nødvendigvis en forbedring, at de i højere grad end tidligere forventes at varetage egne interesser. I småsagsprocessen og ved de mange klage- og ankenævn er der øgede krav til borgerens færdigheder i forhold til at skaffe sig information, til selv at kunne downloade og udfylde blanketter/processkrifter, til selv at varetage skriftlig kommunikation og til selv at føre ordet under forhandlingerne.

Som vist i Kapitel 3 vil dette for svagere borgere besværliggøre og i mange tilfælde reelt umuliggøre adgangen til klage- og ankenævn og domstolene, ligesom disse borgere er stillet relativt ringere i forvaltningssagerne. Med afskaffelse af advokatretshjælp i disse situationer er der derfor kommet en ulighed i "access to justice" mellem ressourcestærke og svagere borgere.

Kapitel 6

Epilog

Retshjælpssystemet har mange aktører; udøverne er advokatvagter, advokater og retshjælpsinstitutioner; administratorene er Civilstyrelsen, Domstolsstyrelsen, retterne og forsikringsselskaberne; brugerne er borgere, som er berettiget til retshjælp.

Det er vores erfaring fra arbejdet med denne undersøgelse, at ingen af disse aktører kommunikerer tilstrækkeligt med hinanden. For de ansvarlige administratorer gælder, at de hver især er optaget af deres specifikke ansvarsområder, hvilket betyder, at ingen af dem har et samlet overblik over retshjælpssystemets tilstand og udvikling.

Dertil kommer, at der ikke foreligger statistik over retshjælpssystemet af tilstrækkeligt omfang eller kvalitet. Oplysninger om advokatretshjælp på trin 2 og 3 retshjælp ligger ude i de enkelte retter og samles ikke centralt. Der kan altså ikke uden en betydelig arbejdsindsats siges noget om antal, udvikling og den geografiske fordeling af advokatretshjælp. For advokatvagterne er der ikke foretaget opgørelser over antal henvendelser siden 2001, og en vurdering af udviklingen kan derfor udelukkende ske på baggrund af antallet af advokatvagter.

Domstolsstyrelsen er ansvarlig for meget af statistikken på retshjælpssystemet. Men deres statistikprogram tillader ikke, at der kan gives en forklaring på, hvorfor udgifterne til fri proces siden 2007 er steget med ca. 30 procent, mens antallet af fri proces sager er faldet med ca. 200 procent. Det er ikke muligt at sige, hvor stor andel af faldet i fri proces sager, der skyldes indførsel af ændringerne af retsplejeloven, indførsel af småsagsprocessen eller principielle sager. Det tillader statistikprogrammet heller ikke. For brugernes vedkommende gælder, at Domsstolsstyrelsens liste med advokater, der yder advokatretshjælp, ikke er retvisende. Kun ca. hver femte af advokaterne på listen har reelt ydet retshjælp inden for den nærmeste årrække.

Resultatet af den manglende kommunikation mellem de ansvarlige administratorer og den utilstrækkelige statistik er en form for "blind" administration. Retshjælpen er siden 2007 blevet reduceret kraftigt. Men grundet manglende statistik kan der ikke med sikkerhed angives en årsag. Eventuelle forklaringer fra de ansvarlige administratorer baseres på hvert deres afgrænsede indblik i retshjælpssystemet.

En stor del af arbejdet i forbindelse med denne undersøgelse har derfor bestået i at sammenstykke statistik og information fra samtlige af retshjælpssystemets aktører. På dette grundlag har vi givet vores bud på retshjælpens udvikling siden 2007 og dens konsekvenser. Dette bud er, at udviklingen i retshjælpen siden 2007 har betydet et udækket behov for retshjælp i dag.

Men det bør jo ikke være sådan, at der skal ekstraordinære undersøgelser til for at sige noget om udviklingen inden for et område, der vedrører resourcesvage borgere. Netop fordi retshjælpsområdet vedrører resourcesvage borgere, der er afhængig af den offentli-

ge hjælp, er det afgørende, at de ansvarlige offentlige myndigheder har et tilstrækkeligt oplyst grundlag, hvorpå de kan monitorere udviklingen og foretage deres beslutninger.

Det har de ansvarlige myndigheder ikke i dag. Det er derfor vores anbefaling, at det overvejes, hvorledes retshjælpssystemet kan monitoreres i fremtiden; hvilke tiltag, der er nødvendige, for, at et tilstrækkeligt statistik grundlag tilvejebringes; hvilken myndighed, der skal være ansvarlig for at indsamle og analysere denne statistik således, at et dokumenteret overblik frembringes til brug for såvel embedsmænd som politikere og til gavn for brugerne af retshjælpen.

Litteraturliste

Advokatrådet (2009), "Advokatrådets retssikkerhedsprogram 2009"

Advokatsamfundet, Liste over advokatvagter i Danmark,
<http://www.advokatsamfundet.dk/BrugForAdvokat/FindAdvokat/Advokatvagten.aspx>

Ankenævnet for Forsikring,
http://www.ankeforsikring.dk/Statistik/Generel_kendelsesstatistik/Generel_K_Statistik_2006.asp

Ankestyrelsens statistik for beskæftigelsesankenævnene og de sociale nævn, <http://www.ast.dk/dataportal/>

Civilstyrelsen (2007), "Beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2007"

Civilstyrelsen (2008), "Beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2008"

Civilstyrelsen (2009), "Beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2009"

Civilstyrelsen (2010), "Beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2010"

Danmarks Statistik, statistikbanken.dk samt særkørsel for Copenhagen Economics

Danske Advokater og Advokatsamfundet (2011), "Advokaters syn på Offentlig retshjælp ved advokat, Fri proces, Retshjælpsforsikring", Gennemført af SFI Survey

Domstolsstyrelsen (2007), "Danmarks Domstoles Årsrapport 2006 – Domstolene, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet"

Domstolsstyrelsen (2008), "Danmarks Domstoles Årsrapport 2007 – Domstolene, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet"

Domstolsstyrelsen (2009), "Danmarks Domstoles Årsrapport 2008 – Domstolene, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet"

Domstolsstyrelsen (2010), "Danmarks Domstoles Årsrapport 2009 – Domstolene, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet"

Domstolsstyrelsen (2011), "Danmarks Domstoles Årsrapport 2010 – Domstolene, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet"

Domstolsstyrelsen, data for antal sager og udgifter fordelt på retskredse

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2008), "Digital adgang til oplysninger i forbindelse med ejendomshandel – rapport til Styregruppen for Tværoffentlige samarbejder"

Forbrugerklagenævnet,
<http://www.kfst.dk/forbrugerforhold/klageforhold/aarsstatistik-for-forbrugerklagenævnet/oprettede-klagesager-fordelt-paa-sagsgrupper/>

Forsikring og Pension, Statistik om retshjælpsforsikring – antal,
http://www.forsikringogpension.dk/presse/Statistik_og_Analyse/statistik/forsikring/antal/Sider/Retshjælpsforsikring-antalanmeldtesager.aspx

Forsikring og Pension, Statistik om retshjælpsforsikring – erstatninger,
http://www.forsikringogpension.dk/presse/Statistik_og_Analyse

</statistik/forsikring/erstatninger/Sider/Retshjælpforsikring-udbetaling.aspx>

Justitsministeriet (1987), "Betænkning om Advokatretshjælp, fri proces og retshjælpforsikring m.v.", Betænkning nummer 1113

Justitsministeriet (2004), "Betænkning 1436 – Reform af den civile retspleje III"

Justitsministeriet (2011), "Bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater", BEK nr. 1160 af 09/12/2011

Kristiansen, Bettina Lehmann (2009), "Retshjælp i Danmark – Delrapport I: Beskrivelse af retshjælpstilbuddene"

Kristiansen, Bettina Lehmann (2010), "Retshjælp i Danmark – Delrapport II: Brugerundersøgelsen"

Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2011), "Sådan går du til domstolene – Krav på under 50.000 kr."

Københavns Retshjælp (2009), "Beretning 2008"

Københavns Retshjælp (2010), "Beretning 2009"

Københavns Retshjælp (2011), "Beretning 2010"

Pengeinstitutklagenævnet,

<http://www.pengeinstitutankenaevnet.dk/Da/Forside/Statistik.aspx>

Retsinformation.dk, "Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2006"

Retsinformation.dk, "Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2007"

Retsinformation.dk, ”Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2008”

Retsinformation.dk, ”Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2010”

Retsinformation.dk, ”Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2009”

Retsinformation.dk, ”Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2011”

Retsinformation.dk, ”Bekendtgørelse om satsreguleringsprocenten, tilpasningsprocenten og satstilpasningsprocenten samt puljebeløbet for finansåret 2012”

Ringkøbing Retshjælp (2011), ”Arbejdernes Retshjælp, Ringkøbing Amt, Årsberetning 2010”

Silkeborg Retshjælp (2011), ”Årsberetning 2010 for Silkeborg Retshjælp”

Skive Retshjælp (2003), ”Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1., 7800 Skive, Årsberetning 2002”

Skive Retshjælp (2004), ”Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1., 7800 Skive, Årsberetning 2003”

Skive Retshjælp (2005), ”Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1., 7800 Skive, Årsberetning 2004”

Skive Retshjælp (2006), ”Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1., 7800 Skive, Årsberetning 2005”

Skive Retshjælp (2007), "Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1.,
7800 Skive, Årsberetning 2006"

Skive Retshjælp (2008), "Arbejdernes Retshjælp, Østertorv 1B, 1.,
7800 Skive, Årsberetning 2007"

Skive Retshjælp (2009), "Arbejdernes Retshjælp, Hjalmar Kjems Allé
4., 7800 Skive, Årsberetning 2008"

Skive Retshjælp (2010), "Arbejdernes Retshjælp, Hjalmar Kjems Allé
4., 7800 Skive, Årsberetning 2009"

Skive Retshjælp (2011), "Arbejdernes Retshjælp, Hjalmar Kjems Allé
4., 7800 Skive, Årsberetning 2010"

Århus Retshjælp (2010), "Århus Retshjælp 1935 – 2010"

Århus Retshjælp (2012), "Årsberetning 2011"