

# Den danske retshjælpsmodel - er der lige adgang til hjælp?

## Sammenfatning og indholdsfortegnelse

Den danske retsstatsmodel skal bl.a. sikre, at myndigheder ikke overskrider deres beføjelser over for borgerne, ligesom den skal sikre, at der er lighed for loven. Adgang til gratis (eller næsten gratis) juridisk rådgivning er derfor en grundpille i den danske retsstat, som skal sikre, at alle borgere – uanset sociale, økonomiske og personlige ressourcer eller geografisk opholdssted – har lige adgang til juridisk afklaring og i sidste ende til at få prøvet deres ret.

De danske retshjælpsordninger, bestående af henholdsvis retshjælpskontorer, advokatvagter og retshjælp ved advokat, udgør således fundamentet for, at borgere, og især de resourcesvage borgere, kan få den nødvendige juridiske rådgivning i tvister eller i vurderingen af, om en afgørelse fra en myndighed er korrekt, om den eventuelt bør påklages og i sidste ende, om der er grundlag for domstolsprøvelse. Mangel på retshjælp kan ikke blot have personlige og økonomiske konsekvenser for den enkelte borger. Det kan også have samfundsmæssige konsekvenser både i form af øgede offentlige udgifter til håndtering af sociale problemer mv. og i form af, at eventuelle forkerte afgørelser kan danne præcedens for fremtidige afgørelser.

Særligt i forhold til de svageste grupper i samfundet spiller retshjælpskontorerne en afgørende rolle for adgangen til juridisk rådgivning. Retshjælpskontorerne fungerer derved som et juridisk sikkerhedsnet for de borgere, der ikke har ressourcer til at erhverve sig juridisk bistand ved advokat eller til selv at gøre deres ret gældende. Nærværende rapport har derfor særlig fokus på denne del af retshjælpsordningen.

Rapporten undersøger de nuværende retshjælpsordninger med særlig fokus på retshjælpskontorerne for at afdække dels betydningen af retshjælpsordningerne, dels de barrierer der gør sig gældende for adgangen til og udøvelsen af retshjælp. I rapporten vurderes også behovet for eventuelle ændringer, og der fremsættes anbefalinger til, hvordan retshjælpsordningen og særligt retshjælpskontorerne kan styrkes, så der sikres en mere lige adgang til retshjælp og dermed bedre muligheder for de resourcesvage borgere til at gøre deres ret gældende.



Rapporten bygger bl.a. på en juridisk gennemgang af det eksisterende lovgrundlag for retshjælpsordningerne, kvantitativ statistik, retshjælpskontorenes årsberetninger samt kvalitative interviews med forskellige typer af retshjælpskontorer fordelt i landet. Rapporten skal ses i sammenhæng med Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp fra december 2016, som behandler den anden del af retshjælpsordningen omfattende advokatvagter og retshjælp ved advokat.

I rapporten konkluderes, at samspillet mellem de tre retshjælpsaktører fortsat udgør det bedste grundlag for den danske retshjælpsmodel. Der eksisterer dog nogle grundlæggende problemer med den nuværende model, som indebærer, at en række borgere – og især de, der vurderes at have særligt behov – reelt har en meget begrænset adgang til retshjælp. Det vurderes, at der er behov for at styrke retshjælpskontorerne, som har det største potentiale for at nå den svageste del af befolkningen, og dermed sikre en mere reel og lige adgang til retshjælp. De problemstillinger, som påpeges i rapporten, omhandler bl.a. den geografiske fordeling af retshjælpskontorerne, de manglende muligheder for at udføre målrettet og opsøgende retshjælp, administrative udfordringer, ressourcemæssige barrierer, medarbejdersammensætning og tilgængelighed af information.

Rapporten fremsætter følgende anbefalinger:

### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsneutrale:**

- **Øget information (jf. kapitel 7.1)**
  - Udvidelse af eksisterende hjemmeside med oplysninger om retshjælpsordninger.
- **Udbredelse af retshjælpskontorerne (jf. kapitel 7.2)**
  - Godkendelse af praktisk retshjælpsarbejde som kursusfag på jurastudiet.
  - Mere inddragelse af advokatfuldmægtige/advokater i retshjælpsarbejdet gennem advokatfuldmægtiguddannelsen og den obligatoriske efteruddannelse af advokater.
  - Øget anvendelse af digital rådgivning.
  - Inddragelse af andre faggrupper.



- **Tilskud til flere sagsområder (jf. kapitel 7.5)**
  - Ændring af fordelingen af aktivitetspuljen, således at incitamentet til at yde rådgivning på flere sagsområder – særligt forvaltningssager – fremmes, og der sker en mere fair fordeling af midlerne. Det kan også overvejes at ændre aktivitetspuljens andel af de samlede midler på bekostning af de andre puljer. Heller ikke dette vil være udgiftskrævende.
- **Klarere kriterier for tildelingen af tilskud mv. (jf. kapitel 7.6)**
  - En revision af ordningen for tildeling af tilskud kan afholdes inden for Civilstyrelsens eksisterende økonomiske rammer.
- **Kvalifikationskrav og udvikling af fælles standarder (jf. kapitel 7.7)**
  - Overvejelse af kvalifikationskravene, herunder om rådgivningen ikke altid bør superviseres af en færdiguddannet jurist med henblik på faglig sikring.
  - Udarbejdelse af fælles standarder og retningslinjer for retshjælpskontorerne, evt. i samarbejde mellem retshjælpskontorerne fælles sekretariat, jf. anbefalingen i kapitel 7.4, og Civilstyrelsen. Kan i givet fald afholdes indenfor Civilstyrelsens og sekretariatets økonomiske rammer.

### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsdrivende:**

- **Øget information (jf. kapitel 7.1)**
  - Gennemførelse af kampagner til udbredelse af viden om retshjælpsordningerne og udarbejdelse af informationsmateriale.
- **Udbredelse af retshjælpskontorerne (jf. kapitel 7.2)**
  - Øget tilskud til styrkelse af eksisterende retshjælpskontorers åbningstider og antal rådgivninger mv.
  - Øget tilskud som følge af geografisk udbredelse af retshjælpskontorer.
  - Tilskud til transportudgifter til frivillige medarbejdere.
  - Honorarer til frivillige medarbejdere.
- **Mere målrettet og opsøgende retshjælp (jf. kapitel 7.3)**
  - Øget mulighed for dispensation, så flere specialiserede retshjælpskontorer kan opnå godkendelse som tilskudsberettigede. Forventes at medføre flere retshjælpskontorer, som skal have tilskud.



- **Øget samarbejde - fælles sekretariat (jf. kapitel 7.4)**
  - Etablering af et fælles sekretariat, som varetager videndeling, informationsdeling, administrative opgaver mm. for retshjælpskontorerne. Sekretariatsarbejdet forventes at medføre en beskedent forøgelse af tilskuddet til de retshjælpskontorer, som stiller medarbejdere til rådighed, idet en koordinering og samling af administrative opgaver samtidig forventes at have et effektiviseringspotentiale for retshjælpskontorerne.
  
- **Udvikling af fælles standarder (jf. kapitel 7.7)**
  - Yderligere tilskud til ansvarsforsikringer, hvis flere retshjælpskontorer vil tegne en sådan.



## Indholdsfortegnelse

<b>Sammenfatning og indholdsfortegnelse .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Indledning.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Den danske retshjælpsordning .....</b>	<b>7</b>
2.1 Retshjælpsaktørerne .....	7
2.2 Reglerne om retshjælp.....	9
2.3 Godkendelse som tilskudsberettiget.....	13
2.4 Retshjælpskontorenes udvikling og finansiering.....	16
<b>3. Retshjælpskontorenes rådgivning .....</b>	<b>21</b>
3.1 Hvem anvender retshjælpskontorerne.....	22
3.2 Rådgivningsområder .....	25
3.3 Modparten .....	28
3.4 Den ydede rådgivning.....	28
<b>4. Barrierer set fra brugernes side.....</b>	<b>30</b>
4.1 Begrænsninger i tilgængelighed.....	30
4.2 Begrænsninger i sagsområder, indtægtsgrænser mv.....	35
4.3 Begrænsninger som følge af rammerne for rådgivningen.....	40
<b>5. Barrierer set fra retshjælpskontorenes side.....</b>	<b>42</b>
5.1 Godkendelsesordningen.....	42
5.2 Administrationen af tilskud.....	45
5.3 Rekruttering.....	47
<b>6. Den samlede retshjælpsløsning .....</b>	<b>48</b>
6.1 Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004.....	48
6.2 Den fremtidige retshjælpsmodel.....	49
<b>7. Anbefalinger vedr. retshjælpskontorerne .....</b>	<b>54</b>
7.1 Mere information om retshjælpsordningerne.....	54
7.2 Udbredelse af retshjælpskontorerne.....	55
7.3 Mere målrettet og opsøgende retshjælp.....	58
7.4 Øget samarbejde – fælles sekretariat.....	59
7.5 Tilskud til flere sagsområder.....	60
7.6 Klarere regler - bedre administration af tilskudsordningen.....	62
7.7 Kvalifikationskrav og udvikling fælles standarder .....	62
7.8 Styrkelse af retshjælpsområdet, herunder økonomiske konsekvenser af anbefalinger .....	63
<b>8. Projekterne støttes af .....</b>	<b>66</b>
<b>9. Bilag .....</b>	<b>67</b>



## 1. Indledning

Adgangen til at få prøvet sin ret er en grundsten i en retsstat som den danske og derfor også beskyttet både i den danske grundlov og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er imidlertid en forudsætning for domstolsprøvelse, at borgerne har adgang til juridisk rådgivning, hvor de kan få afklaret deres juridiske retsstilling. Adgangen til juridisk rådgivning er også en forudsætning for, at borgerne kan få løst deres tvister på et tidligt tidspunkt, og for at borgerne kan tage stilling til, om deres sager bør indbringes for et klagenevæn eller en ankeinstans. Dette er særlig vigtigt på områder, hvor offentlige myndigheder træffer afgørelser, der kan have indgribende konsekvenser for borgernes livsvilkår, f.eks. sager om forsørgelsesgrundlag eller tvangsfjernelse af børn. Det har også stor betydning på andre områder, hvor parterne ikke kan anses for jævnbyrdige, f.eks. en sag mellem en borger og en virksomhed.

Det er imidlertid ikke alle borgere, som har de fornødne ressourcer til at få juridisk bistand hos en advokat og at få deres sag prøvet ved domstolene. Det betyder, at en del mennesker i realiteten vil være afskåret fra at gøre deres ret gældende, medmindre der er adgang til gratis (eller næsten gratis) retshjælp samt fri proces<sup>1</sup>.

Retshjælpsordningerne sikrer ikke bare borgere med lavere indkomster en gratis eller billig adgang til grundlæggende juridisk rådgivning og dermed en mere lige adgang til retssikkerhed. Retshjælpsordninger bidrager også til, at juridiske tvivlsspørgsmål bliver afklaret på et tidligt tidspunkt og dermed med lavere samfundsøkonomiske omkostninger. Ordningerne fungerer således som et filter, hvor behandlingen af mange juridisk grundløse krav eller indsigelser afsluttes ved, at kravet eller indsigelsen frafalder.

Hvor retshjælpen især hjælper borgerne med at få løst deres tvister på et tidligt tidspunkt eller ved at få vurderet, om der er grundlag for at gå videre med en sag, hjælper ordningen med fri proces borgerne, når sagen skal behandles ved domstolene. Retshjælp og fri proces går således hånd i hånd og er afgørende for at skabe lighed for loven og undgå en situation, hvor retssikkerheden og muligheden for at få prøvet sin ret er forbeholdt den økonomisk privilegerede del af befolkningen.

---

<sup>1</sup> Eller andre ordninger, som kan sikre dækning af omkostningerne ved domstolsprøvelse, f.eks. retshjælpsforsikringer.



## CASE: Retshjælpskontor bistår med fri proces

*Retshjælpskontoret bistod en rådeøgende, der ikke var medlem af en fagforening, med at opnå fri proces til en sag mod en tidligere arbejdsgiver for manglende betaling af løn i syge- og opsigelsesperioden, manglende ansættelsesbevis og manglende feriepenge. Sagen blev herefter overdraget til en advokat med henblik på domstolsprøvelse (Silkeborg Retshjælp).*

Justitia har tidligere foretaget en analyse af adgangen til fri proces.<sup>2</sup> I nærværende analyse er fokus på den danske retshjælpsmodel, herunder særligt den retshjælp, som udøves af retshjælpskontorerne. Analysen supplerer derfor Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016, der har særlig fokus på den retshjælp, som udøves af advokater (advokatvagter og retshjælp ved advokat).

Analysen vil senere blive suppleret med en analyse om ordningen med retshjælpsforsikring, herunder forsikringernes dækningsområde i forhold til retshjælp og fri proces, og en analyse om ordningen med behandling af småsager ved domstolene (småsagsprocessen).

## 2. Den danske retshjælpsordning

I dette kapitel redegøres for den nuværende danske retshjælpsordning, herunder retshjælpsaktørerne, regelgrundlaget, tilskudsordningen samt retshjælpskontorerne udvikling og finansiering. Oplysningerne i kapitlet danner – ligesom kapitel 3 – baggrund for selve analysen og de efterfølgende konklusioner.

### 2.1 Retshjælpsaktørerne

Den danske retshjælpsordning, som der ydes offentligt tilskud til, består af tre delordninger:<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene? <http://justitia-int.org/analyse-fri-proces-har-danskerne-reelt-adgang-til-domstolene/>

<sup>3</sup> De forskellige rådgivningsydelser er nærmere beskrevet i kapitel 2.2 nedenfor.



### RETSHJÆLPKONTORER

Private institutioner, hvor rådgiverne både kan være færdiguddannede jurister og studerende. Rådgivningen varierer fra helt grundlæggende mundtlig rådgivning til videregående rådgivning, herunder egentlig sagsbehandling, og gennemførelse af forligsmæssige løsninger. Rådgivningen er som udgangspunkt vederlagsfri. Retshjælpskontorerne og advokatvakterne går også under fællesbetegnelsen "retshjælpsinstitutioner".



### ADVOKATVAGTER

Lokale advokater, der typisk én gang om ugen yder gratis rådgivning på biblioteker og lignende. Her ydes der kun grundlæggende mundtlig rådgivning.



### RETSHJÆLP VED ADVOKAT

Retshjælpen ydes af advokater, som er antaget til at udføre sager for parter, der har fri proces, samt advokater som ved anmeldelse til byretten herom har påtaget sig en sådan forpligtelse. Rådgivningen sker mod betaling af et vederlag, som delvist betales af staten. Advokaterne yder videregående rådgivning, herunder egentlig sagsbehandling, og gennemførelse af forligsmæssige løsninger.

Herudover findes der en række forskellige retshjælpstilbud, som ikke modtager offentligt tilskud. Nogle er målrettet bestemte persongrupper, mens andre er åbne for alle. Et eksempel på et sådant målrettet tilbud er Kunstneres Retshjælp, der er baseret på frivillig arbejdskraft og støtte fra fonde og legater. Rådgivningen er kun rettet mod kunstnere og deres virke som kunstner. Som eksempel på et retshjælpstilbud åbent for alle kan nævnes den juridiske brevkasse [www.familieadvokaten.dk](http://www.familieadvokaten.dk), der har haft over 2.975.000 besøgende. Der er også fagforeninger og organisationer, der yder juridisk rådgivning, f.eks. LO, Lejernes Landsorganisation og FDM, ligesom der er advokater, som i et vist omfang yder rådgivning pro bono.

Reguleringen af den retshjælp, som modtager offentligt tilskud, findes i retsplejeloven og en række administrative forskrifter. Reglerne, som er nærmere omtalt nedenfor, omfatter ikke de retshjælpstilbud, som ikke er tilskudsberettigede.





## 2.2 Reglerne om retshjælp

Det følger af retsplejelovens<sup>4</sup> § 323, stk. 1, og § 324, at justitsministeren kan yde tilskud til advokatvagter, retshjælp ved advokat og retshjælpskontorer.

Reglerne i retsplejelovens § 323 og § 324 fik deres nuværende affattelse ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love, som trådte i kraft i 2007. Formålet med lovændringen var at modernisere og forbedre retsplejelovens regler om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces i civile sager. I den forbindelse ønskede man samtidig et mere enkelt og énstrengt regelsæt om retshjælp, hvor der opereres med tre trin for retshjælp, jf. nærmere nedenfor. Ændringsloven bygger i høj grad på Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), herefter kaldt betænkning 1436/2004.

Bestemmelserne i retsplejeloven suppleres af en række administrative forskrifter,<sup>5</sup> og retshjælpsinstitutionernes rådgivning er nærmere reguleret i flere af de disse retskilder. Det følger af rådgivningsvejledningen, at det alene er juridisk rådgivning, som er tilskudsberettiget. Rådgivning om personlige og/eller sociale forhold er ikke omfattet af reglerne, og det samme gælder eventuelle aktiviteter, der ikke angår konkret juridisk rådgivning.

Rådgivningen er delt op i tre trin, der afspejler rådgivningens karakter/niveau.

Rådgivning på **trin 1** omfatter grundlæggende mundtlig rådgivning og ydes af både advokatvagter og retshjælpskontorer. Rådgivningen er tilgængelig for alle borgere (uanset indkomstforhold) og omfatter samtlige retsområder.<sup>6</sup> Rådgivningen er gratis.

---

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1257 af 13. oktober 2016 om rettens pleje, herefter kaldet retsplejeloven.

<sup>5</sup> Bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater, bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter (herefter kaldt tilskudsbekendtgørelsen), bekendtgørelse nr. 638 af 11. juni 2014 om revisionsinstruks for tilskud omfattet af retsplejelovens § 323, stk. 7 og § 324 samt Justitsministeriets vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1 til 3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud (herefter kaldt rådgivningsvejledningen).

<sup>6</sup> Jf. også retsplejelovens § 323, stk. 2.



### FAKTA: Rådgivning på trin 1

Rådgivning på trin 1 skal afklare, om borgeren har et berettiget krav eller en berettiget indsigelse og i bekræftende fald, hvordan vedkommende kommer videre. Rådgivningen skal sætte borgeren i stand til at beslutte, om der er grund til at gå videre med sagen, og skal derfor også omfatte praktiske og økonomiske forhold. Efter afklaring af den juridiske problemstilling kan hjælpen bestå i rådgivning om ikke at gå videre med en sag, henvisning til en relevant myndighed, vejledning om klagemulighed samt andre former for tvistløsning eller retshjælpsmuligheder.

Den videregående rådgivning er delt op i rådgivning på trin 2 og 3. Rådgivning på **trin 2** omfatter egentlig sagsbehandling, og ydes af retshjælpskontorerne og som retshjælp ved advokat (ikke advokatvagter).

### FAKTA: Rådgivning på trin 2

Rådgivning på trin 2 kan bestå i udfærdigelse af korrespondance eller afholdelse af møde med modparten, udformning af klage, udfyldelse af blanket til stævning, svarskrift eller blanket til betalingspåkrav og eventuelt andre enkle processkrifter. Ansøgning om fri proces er også omfattet. Der kan også ydes rådgivning i tilfælde, hvor der ikke foreligger en tvist. Dette gælder bl.a. inden for det familieretlige område, hvor der kan ydes bistand til udformning af enkle ægtepagter eller testamenter. Rådgivning på trin 2 er dog ikke ubegrænset, og bistand i større omfang kan afvises i retshjælpskontorerne. F.eks. har en borger ikke krav på at få gennemført eller gennemgået en ejendomshandel, idet denne vil være af et sådant omfang, at rådgivning ikke kan rummes inden for trin 2.

Rådgivning på **trin 3** omfatter bistand til at få gennemført en forligsmæssig løsning og ydes også af retshjælpskontorerne og som retshjælp ved advokat (ikke advokatvagter).

### FAKTA: Rådgivning på trin 3

Rådgivning på trin 3 vil typisk bestå af korrespondance og eventuelt afholdelse af møde med modparten i forbindelse med forligsbestræbelser.



Den retshjælp, som udøves af *advokater* på trin 2 og 3, tilbydes kun til borgere, som opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces.<sup>7</sup> *Retshjælpskontorerne* er ikke underlagt denne begrænsning, men de modtager ikke aktivitetstilskud for rådgivning til borgere, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, og de kan vælge ikke at yde rådgivning i disse tilfælde, jf. rådgivningsvejledningen pkt. 4.3 og 6.

#### FAKTA: Økonomiske begrænsninger

I 2017 må en enlig ansøgers indtægtsgrundlag ikke overstige 315.000 kr. Lever ansøgeren i et samlivsforhold, må parrets samlede indtægtsgrundlag ikke overstige 400.000 kr.<sup>8</sup> De anførte beløb forhøjes med 55.000 kr. for hvert barn, herunder stedbørn og plejebørn, under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne.<sup>9</sup>

Endvidere er en række sagsområder undtaget retshjælp ved *advokat* på trin 2 og 3 (den såkaldte negativliste).<sup>10</sup> *Retshjælpskontorerne* er ikke underlagt denne begrænsning, men de modtager ikke aktivitetstilskud for deres rådgivning på disse sagsområder, og de kan vælge ikke at yde rådgivning i disse tilfælde, jf. rådgivningsvejledningen pkt. 4.2 og 6.

#### FAKTA: Undtagne sagsområder

- til sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager,
- til aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter,
- til sager om gældssanering samt
- til sager der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn godkendt af økonomi- og erhvervsministeren. Dog kan der gives retshjælp til indgivelse af klage over en myndigheds afgørelse.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, jf. § 325.

<sup>8</sup> Hvis parret har modstående interesser i sagen, betragtes ansøgeren dog som enlig i relation til indtægtsgrænsen.

<sup>9</sup> [Http://www.civilstyrelsen.dk/da/Fri\\_proces/fri\\_proces/okonomiske\\_betingelser.aspx](http://www.civilstyrelsen.dk/da/Fri_proces/fri_proces/okonomiske_betingelser.aspx).

<sup>10</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 4, jf. bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 5.

<sup>11</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 5, og bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 6.



Herudover kan der som udgangspunkt ikke ydes tilskud til retshjælp ved *advokat* på trin 2, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for rammerne for vederlagets størrelse, ligesom retshjælp kan nægtes, hvis borgerens krav findes åbenbart ubegrundet, eller hvis udførelsen af hvervet vil stride imod god advokatskik.<sup>12</sup> Retshjælp ved *advokat* på trin 3 er yderligere betinget af, at der foreligger en tvist, og at der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra en advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt.<sup>13</sup> Der kan i samme sag ydes retshjælp på både trin 2 og 3, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.<sup>14</sup>

Borgernes omkostninger ved de to retshjælpsordninger på trin 2 og 3 er også forskellige:

### FAKTA: Betaling

#### Retshjælp ved advokat

Borgere, der får retshjælp ved advokat på trin 2, skal selv betale 25 % af vederlaget til advokaten, mens staten betaler de resterende 75 %.<sup>15</sup> Ved ansøgning om fri proces betaler staten dog hele vederlaget. Vederlaget på trin 2 udgør pt. 1.070 kr. inkl. moms.

Borgere, der får retshjælp ved advokat på trin 3, skal selv betale 50 % af vederlaget til advokaten, mens staten betaler de resterende 50 %.<sup>16</sup> Vederlaget på trin 3 udgør pt. 2.440 kr. inkl. moms.

Hvis advokatens vederlag er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, ydes der dog ikke tilskud fra staten.

#### Retshjælpskontorerne

Rådgivningen ved retshjælpskontorer er som udgangspunkt vederlagsfri. Dog kan der for rådgivning ud over den grundlæggende mundtlige rådgivning opkræves et mindre honorar, der ikke må overstige det beløb, som Forbrugerklagenævnet opkræver i forbindelse med behandlingen af forbrugersager (pt. 400 kr.).<sup>17</sup> Dette sker så vidt vides meget sjældent i praksis.

<sup>12</sup> Bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 8, og § 7.

<sup>13</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, 2. pkt., bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 4, og vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud, pkt. 5.

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 7.

<sup>15</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 6, jf. bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokater § 6.

<sup>16</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 6.

<sup>17</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 8.



Der er som udgangspunkt ikke adgang til retshjælp ud over trin 1-3, som nævnt ovenfor. Hvis der ønskes bistand til andet, herunder egentlig retssagsbehandling, kan dette evt. ske gennem ordningen om fri proces eller en privat retshjælpsforsikring. Der er dog retshjælpskontorer, som i varierende grad yder borgere hjælp i forbindelse med behandlingen af småsager hos domstolene, hvor sagerne behandles på en forenklet og mindre omkostningskrævende måde, fordi borgeren typisk ikke er repræsenteret af en advokat. Denne småsagsproces stiller dog samtidig en række krav til borgeren og vil blive genstand for en selvstændig analyse på et senere tidspunkt.

### 2.3. Godkendelse som tilskudsberettiget

Civilstyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget. Godkendelse af *retshjælpskontorer* forudsætter, at følgende betingelser er opfyldt:<sup>18</sup>

#### FAKTA: Godkendelse af retshjælpskontorer

1. Retshjælpens vedtægter skal være godkendt af Civilstyrelsen.
2. Retshjælpen skal være ledet af en fagligt kvalificeret person.
3. Bistanden i den enkelte sag skal som minimum have et omfang svarende til retshjælp på trin 1.
4. Rådgivning på trin 1 må ikke begrænses til visse sagsområder.
5. Rådgivning udover trin 1 skal mindst omfatte de sagsområder, der er omfattet af retshjælp ved advokater på trin 2 og 3.
6. Rådgivning på trin 1 skal være åben for alle. Rådgivning på trin 2 og 3 skal som minimum være åben for alle, der opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokater på trin 2 og 3.
7. Retshjælpen skal ydes af rådgivere, der er tilstrækkeligt kvalificerede.
8. Rådgivningen skal være vederlagsfri for klienten. Der kan dog for rådgivning ud over trin 1 opkræves et honorar, som ikke overstiger det beløb, der opkræves i forbindelse med behandlingen af forbrugersager i Forbrugerklagenævnet.
9. Retshjælpen skal normalt have åbent mindst én gang om ugen, så vidt muligt både i nogle dagtimer og i nogle aftentimer.

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1.



Godkendelse af *advokatvagter* forudsætter, at følgende betingelser er opfyldt:<sup>19</sup>

#### FAKTA: Godkendelse af advokatvagter

1. Advokatvagtens vedtægter skal være godkendt af Civilstyrelsen.
2. Rådgivningen må ikke begrænses til visse sagsområder.
3. Bistanden i den enkelte sag skal som minimum have et omfang svarende til retshjælp på trin 1.
4. Rådgivningen skal være åben for alle.
5. Rådgivningen skal ydes af advokater eller advokatfuldmægtige, der ikke modtager vederlag.
6. Rådgivningen skal være vederlagsfri for klienten.
7. Advokatvagten skal normalt have åbent mindst to gange om måneden, så vidt muligt både i nogle dagtimer og i nogle aftentimer.

Ved vurderingen af, om et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget, kan der endvidere lægges vægt på omfanget af øvrige retshjælpstilbud i det pågældende geografiske område. Det kan herved inddrages, om retshjælpskontoret eller advokatvagten etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.<sup>20</sup>

Ifølge Civilstyrelsen blev der i 2017 givet tilskud til 98 retshjælpsinstitutioner (advokatvagter og retshjælpskontorer).<sup>21</sup> Civilstyrelsen fører desuden en liste over godkendte retshjælpskontorer og advokatvagter,<sup>22</sup> som viser, at der er 63 advokatvagter og 56 retshjælpskontorer (inkl. filialer) i Danmark.<sup>23</sup>

Tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter ydes som basistilskud og udligningstilskud. Herudover kan retshjælpskontorerne få aktivitetstilskud.<sup>24</sup> Den samlede retshjælpspulje anvendes med 82,5 % til basistilskud, 5 % til aktivitetstilskud og maksimalt 12,5 % til udligningstilskud.<sup>25</sup> Eventuelt overskydende midler fra udligningspuljen udbetales som basistilskud.

<sup>19</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 2, stk. 1.

<sup>20</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 2, og § 2, stk. 2.

<sup>21</sup> Civilstyrelsens beretning om tilskud til retshjælpsinstitutionerne 2017.

<sup>22</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP/Liste\\_over\\_godkendte\\_institutioner\\_2017\\_pr\\_10\\_05\\_2017.ashx](http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP/Liste_over_godkendte_institutioner_2017_pr_10_05_2017.ashx).

Institutioner, der har filialer i flere byer, er talt med pr. by.

<sup>23</sup> Institutioner på Færøerne og Grønland er ikke talt med.

<sup>24</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 3.

<sup>25</sup> Civilstyrelsens beretning 2017.



Der kan ydes basistilskud til dækning af institutionens rimelige driftsudgifter, herunder:<sup>26</sup>

#### FAKTA: Basistilskud

1. Rimelig leje af lokaler eller anskaffelse af lokaler i øvrigt.
2. Et rimeligt honorar til lederen af institutionen og efter omstændighederne til rådgiverne. Honoraret skal som udgangspunkt fastsættes på timebasis.
3. Rimelig løn til eventuelt kontorpersonale.
4. Rimelige kontorholdsudgifter og eventuelt udgifter til uddannelse af rådgivere.
5. Rimelige udgifter til oplysningsvirksomhed.

#### FAKTA: Udligningstilskud

Udligningstilskuddet ydes i de tilfælde, hvor en retshjælpsinstitutions beregnede basistilskud er 10.000 kr./10 % lavere end sidste års samlede basis- og udligningstilskud.<sup>27</sup> Udligningen kan højst udgøre differencen mellem det indeværende og foregående års tilskud. Udligningstilskud er med andre ord en slags økonomisk sikkerhedssele, der skal forhindre for store fald i tilskud fra et år til et andet.

#### FAKTA: Aktivitetstilskud

Aktivitetstilskud beregnes på baggrund af antallet af rådgivninger, der er udført i det foregående år.<sup>28</sup> Rådgivning på trin 2 og 3 vægtes dobbelt i forhold rådgivning på trin 1. Alle rådgivninger på trin 1 medregnes i opgørelsen over tilskudsberettigede henvendelser (medmindre hjælpen ligger under den nedre grænse for, hvad der kan anses for rådgivning). Derimod er det ikke alle rådgivninger på trin 2 og 3, som kan medregnes, idet rådgivning inden for sagsområder, der er undtaget retshjælp ved advokat, ikke tælles med.<sup>29</sup> Rådgivning til borgere, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, skal på tilsvarende vis ikke medregnes<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4, stk. 1. Den nærmere beregning af tilskuddene fremgår af § 4, stk. 2-6, og §§ 5-8.

<sup>27</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 6.

<sup>28</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 5.

<sup>29</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 5, stk. 1, jf. retsplejelovens § 323, stk. 4, og bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 5.

<sup>30</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, jf. § 325.



Der er fastsat vilkår for modtagelse af tilskud.<sup>31</sup> Det følger bl.a. heraf, at ændringer i vedtægterne og i institutionens forhold, der kan have betydning for tilskuddet, skal indberettes til Civilstyrelsen, og at institutionen skal udarbejde en årsberetning med oplysninger om antallet af rådgivninger og øvrige aktivitetsniveau samt et regnskab vedrørende tilskuddet, som skal sendes til Civilstyrelsen til godkendelse. Der gælder skærpede krav til regnskabsaflæggelse og revision i forhold til modtagere af tilskud på 250.000 kr. eller derover.

Ansøgninger om tilskud skal være Civilstyrelsen i hænde inden den 1. marts i det pågældende regnskabsår, og Civilstyrelsen træffer afgørelse om tilskud inden den 1. maj i det pågældende regnskabsår.<sup>32</sup>

## 2.4 Retshjælpskontorerne udvikling og finansiering

Hvert år afsættes et beløb på finansloven (retshjælpapuljen), hvoraf der kan ydes tilskud til retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter). Civilstyrelsen uddeler puljen efter ansøgning. Udviklingen i bevillingerne<sup>33</sup> fremgår af figur 1. Bevillingerne er i perioden udnyttet stort set fuldt ud.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 9.

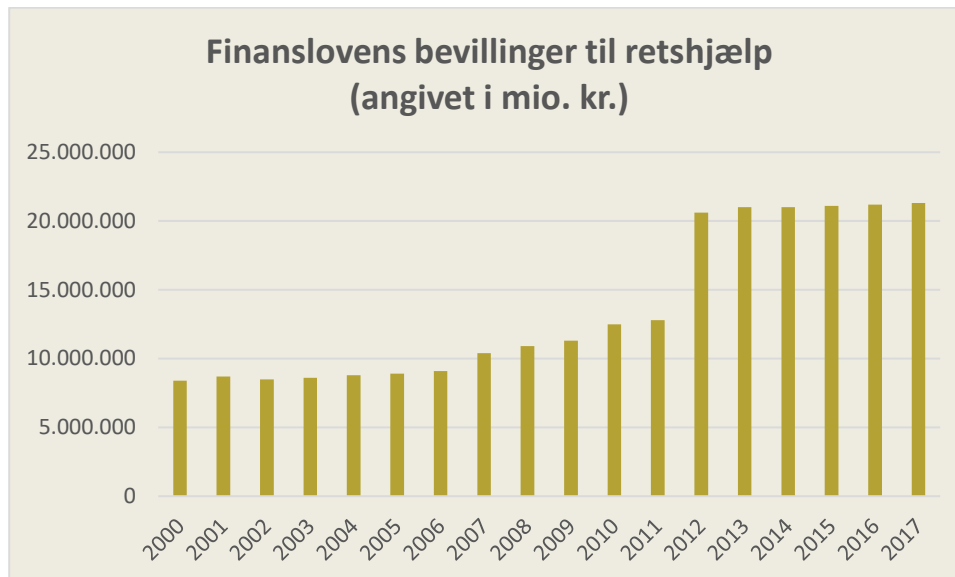
<sup>32</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 10.

<sup>33</sup> Finanslovene 2001-2016.

<sup>34</sup> Oplysningerne om uddelingen for 2001-2006 findes i Justitsministeriets besvarelse af 2. marts 2011 af folketingssspørgsmål B30, spm. 2. Oplysningerne for om uddelingen for de senere år findes i bilagene til Civilstyrelsens årlige beretninger. Det ses, at udligningspuljer til tider udbetales over flere år, sådan at uddelingen for ét år er angivet som større end oprindeligt i senere tildelingsbilag.



Figur 1



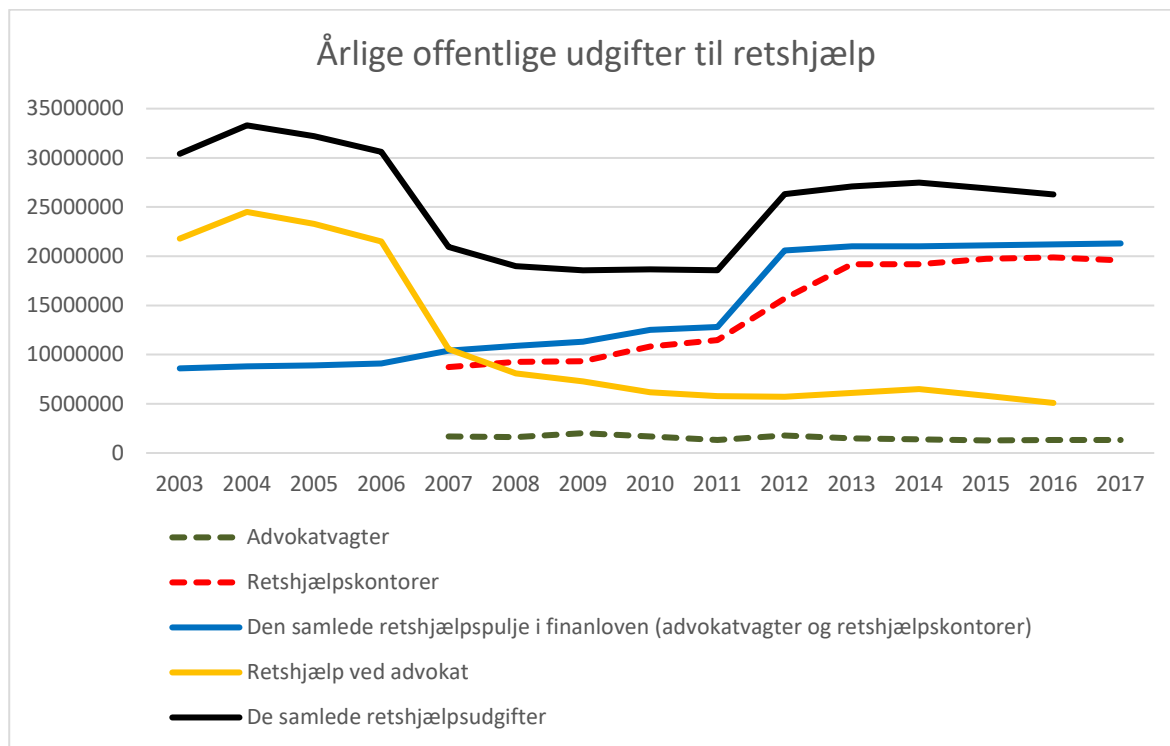
Bevillingerne er steget langsomt fra 2007 til 2011, hvorefter der ses en større stigning i 2012 til en bevilling på 20,6 mio. kr. Denne stigning skyldes en aftale indgået mellem den daværende SRSF-regering og Enhedslisten, der for 2012 og 2013 øgede bevillingen med 7,5 mio. kr. Bevillingen ligger fortsat på ca. 21 mio. kr.<sup>35</sup>

Graf 1 nedenfor viser udviklingen i de offentlige bevillinger til de tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner set i forhold til udviklingen i domstolens udgifter til retshjælp ved advokat.<sup>36</sup> Sidstnævnte er alene udtryk for de offentlige udgifter til advokat og svarer ikke til advokaternes indtægt i forbindelse med retshjælp. Dette skyldes, at borgerne også betaler en andel af advokatvederlaget, og at udgifterne kan være finansieret gennem en privat retshjælpsforsikring.

<sup>35</sup> Ud over de midler, der bevilges direkte på finansloven, tilgår der Københavns Retshjælp midler fra Landbrugslotteriet. Beløbet fratrækkes i Københavns Retshjælps basistilskud.

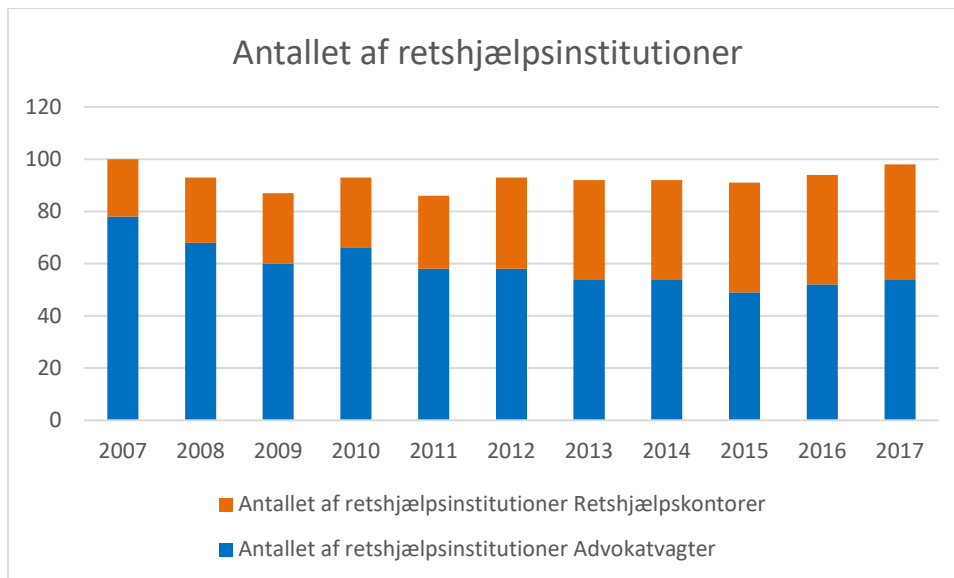
<sup>36</sup> Kilde: Finanslovene 2007-2016, Civilstyrelsens beretninger for samme år, Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv. fra 2012, Domstolsstyrelsens mail af 28. marts 2017 til Justitia, og justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 2 vedr. B 30, som Folketingets Retsudvalg har stillet den 3. februar 2011. Opdelingen af retshjælpsinstitutioner i hhv. retshjælpskontorer og advokatvagter er sket på baggrund af en vurdering, hvori bl.a. er indgået institutionernes navn, og om de modtager aktivitetstilskud. Det har ikke været muligt at skaffe disse oplysninger før 2007.

Graf 1



Graf 1 viser, at der i 2007, hvor de gældende regler om retshjælp blev indført, skete et væsentligt fald i de samlede offentlige udgifter til retshjælp, hvilket skyldtes et markant fald i udgifterne til retshjælp ved advokat. I samme periode har udgifterne til retshjælpsinstitutionerne (advokatvagter og retshjælpskontorer) været svagt stigende indtil 2011, hvorefter der skete en større stigning. De samlede udgifter til retshjælp er dog fortsat mindre end før lovændringen i 2007. Udgifterne til retshjælpskontorer er blevet mere end fordoblet siden 2007, mens udgifterne til advokatvagter har ligget på omtrent samme niveau, selvom antallet af advokatvagter har været faldende i samme periode, jf. figur 2 nedenfor. Derimod har domstolenes udgifter til retshjælp ved advokat været svagt faldende siden 2007. Denne udvikling skal sammenholdes med udviklingen i antal retshjælpskontorer og deres opgaver, jf. nedenfor.

Figur 2



Som det fremgår af figur 2, har antallet af retshjælpsinstitutioner ligget nogenlunde jævnt i perioden, dog er der nu lidt færre end i 2007.<sup>37</sup> Fordelingen mellem advokatvagter og retshjælpskontorer har derimod ændret sig, idet antallet af retshjælpskontorer er steget, mens antallet af advokatvagter har været faldende. Der er dog fortsat flere advokatvagter end retshjælpskontorer.

At bevillingerne til og antallet af retshjælpskontorer har været stigende kan også ses på antallet af rådgivninger i retshjælpskontorerne. Graf 2 nedenfor viser udviklingen i antallet af tilskudsberettigede rådgivninger ydet af retshjælpskontorerne. Som det fremgår, er antallet af rådgivninger blevet mere end fordoblet siden 2003, og udviklingen har taget ekstra fart siden 2007, hvor de gældende regler om retshjælp blev indført.

<sup>37</sup> Kilde: Civilstyrelsens beretninger. Der henvises i øvrigt til foregående note.

Graf 2<sup>38</sup>



Retshjælpskontorerne yder dog også rådgivning i sager, der – på grund af brugerens indtægt eller sagsområdet – ikke er tilskudsberettigede. Eksempelvis var 25 % af de sager, som Silkeborg Retshjælp behandlede på trin 2 og 3 i 2016, ikke omfattet af tilskudsordningen. Det tilsvarende tal for Århus Retshjælp var 35%.<sup>39</sup>

Det reelle antal rådgivninger på trin 2 og 3 i retshjælpskontorerne må derfor anses for at være væsentligt højere, muligvis i størrelsesordenen 25-35 %.

De ovennævnte data illustrerer, at de samlede udgifter til retshjælp – på trods af en forbedring i 2012 – fortsat ligger på et noget lavere niveau end før ændringen af retshjælpsordningen i 2007. Siden da er der sket en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælp i højere grad udøves af retshjælpskontorerne og i mindre grad af retshjælp ved advokat. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at retshjælpskontorerne modtager en større del af den samlede bevilling til retshjælpsinstitutioner, at antallet af retshjælpskontorer har været

<sup>38</sup> Oplysningerne om antal rådgivninger i 2003-2006 stammer fra Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv. bilag 7, i 2007-2013 fra Civilstyrelsens beretninger for de pågældende år, i 2014-2015 fra Civilstyrelsen brev til Justitia af. 3. april 2017. I 2014 har Civilstyrelsen alene registeret rådgivninger for andet halvår. I grafen er det derfor formodet, at antallet af rådgivninger i hele 2014 var det dobbelte. Dette er illustreret ved at gøre grafen mellem 2013 og 2015 stiptet.

<sup>39</sup> Århus Retshjælps årsberetning 2016 og Silkeborg Retshjælps årsberetning 2016. Tallene er afrundet til nærmeste hele tal.



stigende, og at antallet af tilskudsberettigede rådgivninger i retshjælpskontorerne på tilsvarende vis har været stigende. Forskydningen mellem retshjælpsaktørerne skal ses i lyset af Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp, hvor det bl.a. er anført, at en af de største barrierer for advokatvagterne er at skaffe nok frivillige advokater og advokatfuldmægtige. Endvidere er der en række faktorer, som afholder advokaterne fra at yde videregående retshjælp på trin 2 og 3, herunder at vederlaget er så lavt, at det langt fra står mål med arbejdet, og at retshjælpsordningen indebærer et betydeligt administrativt arbejde for advokaten.

Samspillet mellem retshjælpsaktørerne og retshjælpskontorenes særlige rolle er nærmere behandlet i kapitel 6.2.

### 3. Retshjælpskontorenes rådgivning

Retshjælpskontorerne er meget forskellige. Det gælder både i forhold til størrelse, medarbejdersammensætning, åbningstider mv. og i forhold til den rådgivning der ydes, herunder om der ydes rådgivning, som ikke er tilskudsberettiget på grund af sagsområdet eller den rådssøgendes indkomst.

Retshjælpskontorenes brugere er også forskellige, ligesom de problemer, som brugerne ønsker hjælp til, varierer. Der er ikke foretaget generelle landsdækkende undersøgelser af brugergrupper, sagsområder, rådgivningens omfang mv. For at få en bredere indsigt i retshjælpskontorerne og deres brugere har Justitia foretaget kvalitative interviews med ti forskellige retshjælpskontorer fordelt i landet, herunder et ikke-tilskudsberettiget retshjælpskontor.<sup>40</sup> Nogle retshjælpskontorer foretager desuden egne undersøgelser, som bl.a. er tilgængelige i deres årlige beretninger. Desuden har Bettina Lemann Kristiansen, professor ved Århus

---

<sup>40</sup> Justitia har interviewet Københavns Retshjælp, Den Sociale Retshjælp, Den Åbne Retshjælp i Hillerød, Retshjælpen i Roskilde, Gellerupparkens Retshjælp, Retshjælpen Vollsmose, Sønderjyllands Retshjælp, Silkeborg Retshjælp, Dannerhusets Rådgivning og Gadejuristen. Sidstnævnte er ikke tilskudsberettiget.

Universitet, tidligere foretaget en række undersøgelser i fire udvalgte retshjælpskontorer<sup>41</sup> samt enkelte advokatvagter som led i forskningsprojektet "Retshjælp i Danmark".<sup>42</sup>

På baggrund af ovenstående oplysninger tegnes i dette kapitel et rids af, hvem der bruger retshjælpskontorerne, hvilke sagstyper der dominerer, og hvordan rådgivningen opleves mv. På den måde søges i rapporten at skabe et billede af den rolle og betydning, retshjælpskontorerne har i Danmark. Oplysningerne i kapitlet danner ligesom kapitel 2 baggrund for selve analysen og de efterfølgende konklusioner.

### 3.1 Hvem anvender retshjælpskontorerne

#### *Brugernes bopæl i forhold til retshjælpskontorets placering*

I rapporterne "Retshjælp i Danmark" blev det bl.a. konstateret, at hovedparten af brugerne bor i samme kommune som retshjælpstilbuddet.<sup>43</sup> I de to største byer var der helt overvejende tale om lokale brugere. I Århus Retshjælp var ca. 98 % af brugerne fra samme kommune, mens det i Københavns Retshjælp var ca. 90 % af brugerne, der var fra København eller Frederiksberg Kommune. I Silkeborg Retshjælp kom hver fjerde bruger derimod fra en anden kommune. Brugere i Gellerupparkens Retshjælp var næsten alle lokale, idet 99 % var fra samme kommune.

Tallene synes at indikere, at når man kommer uden for de større byer, hvor koncentrationen af retshjælpskontorer er størst, rejser flere brugere længere – og på tværs af kommuner – for at få hjælp. Dette gjaldt i hvert fald for Silkeborg Retshjælp, hvor 25 % af brugerne kom fra andre kommuner. Når retshjælpskontoret er beliggende i et område som Gellerup, hvor der på baggrund af borgernes sociale, beskæftigelsesmæssige og indkomstmæssige sammensætning må formodes at være en høj koncentration af borgere med retshjælpsbehov, stiger antallet af lokale brugere derimod til et niveau på størrelse med (eller højere end) antallet af lokale brugere i storbyerne.

<sup>41</sup> Århus, København, Gellerup og Silkeborg.

<sup>42</sup> Resultaterne er offentliggjort i Delrapport I Beskrivelse af retshjælpstilbuddene fra 2009 og Delrapport II Brugerundersøgelsen fra 2010 som led i forskningsprojektet "Retshjælp i Danmark", herefter benævnt rapporterne "Retshjælp i Danmark". Det bemærkes, at data er indsamlet i perioden 2004-2006, dvs. inden retshjælpsreformen i 2007.

<sup>43</sup> Delrapport I s. 12.



Tendensen bekræftes af Justitias undersøgelser. Den Åbne Retshjælp i Hillerød oplyser f.eks., at de betjener brugere fra otte forskellige kommuner i Nordsjælland, hvorimod Retshjælpen Vollsmose, der ligesom Gellerupparkens Retshjælp ligger i et socialt belastet område, fortrinsvis har lokale brugere, idet 95 % af brugerne kommer fra Odense Kommune, herunder 68 % fra Vollsmose.<sup>44</sup>

### **Brugernes beskæftigelses-, uddannelses- og indkomstniveau**

I rapportererne "Retshjælp i Danmark" blev der også set på brugernes uddannelsesniveau, indkomstforhold og beskæftigelse.

Undersøgelserne viste, at gruppen af mellemuddannede er langt den største brugergruppe, og at de er overrepræsenterede i forhold til kommunernes befolkningsgrundlag. I Gellerupparkens Retshjælp ses dog en relativ stor andel lavuddannede brugere. Modsat var det primært de højtuddannede brugere, som gjorde brug af advokatvagterne.<sup>45</sup>

Undersøgelserne viste også, at brugernes gennemsnitsindkomst generelt var lavere end gennemsnitsindkomsten i de respektive kommuner. Nærmere undersøgelser af brugernes indkomst<sup>46</sup> dokumenterede, at ca. 2/3 af brugerne i Århus Retshjælp og Gellerupparkens Retshjælp havde indkomster, der lå under kommunegennemsnittet<sup>47</sup>, mens det for Københavns Retshjælp var ca. 3/4 af brugerne, der lå under kommunegennemsnittet. For advokatvagterne var billedet mere uklart, idet fire af advokatvagterne bekræftede tendensen, hvorimod to af advokatvagterne viste den stik modsatte tendens med brugere, der havde indkomster over kommunegennemsnittet.

Endelig viste undersøgelsen vedrørende brugernes beskæftigelse,<sup>48</sup> at lønmodtagerne udgjorde den største gruppe brugere i alle de undersøgte retshjælpskontorer, bortset fra Retshjælpen i Gellerupparken, hvor kontanthjælpsmodtagerne udgjorde den største gruppe. Dette skal ses i lyset af, at Gellerupparkens Retshjælp,

<sup>44</sup> Se note 40.

<sup>45</sup> Delrapport I s. 19.

<sup>46</sup> Delrapport I s. 28-29 – se også bilag 1.

<sup>47</sup> Gellerupparkens Retshjælp har efterfølgende oplyst, at gennemsnitsindkomsten hos deres brugere formentlig var lavere, da det særligt var de ressourcestærke brugere, som deltog i undersøgelsen.

<sup>48</sup> Tabel 3.4.10 i Delrapport 1 s. 26 – se også bilag 1.



som tidligere nævnt, ligger i et socialt belastet område med en høj koncentration af personer med retshjælpsbehov.

Selvom lønmodtagere samlet set udgjorde den største gruppe af brugere, var gruppen dog underrepræsenteret i forhold til befolkningsgrundlagene i de respektive kommuner. Førtidspensionister, efterlønsmodtagere, dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere var derimod lidt overrepræsenterede.<sup>49</sup>

Udover rapporterne "Retshjælp i Danmark" er oplysninger om brugeres økonomiske forhold sparsomme. Enkelte retshjælpskontorer registrerer dog visse oplysninger. Det gælder f.eks. Silkeborg Retshjælp, der oplyser, at 48 % af deres brugere i 2016 var på overførselsindkomst.<sup>50</sup>

Justitias undersøgelser viser, at brugernes økonomi mv. varierer alt efter, hvor retshjælpskontoret er placeret, og om retshjælpen er målrettet særlige grupper.<sup>51</sup>

Åben Retshjælp i Hillerød oplyser, at brugerne er fra alle samfundslag. Sønderjyllands Retshjælp oplyser, at brugerne er "helt almindelige danskere", og Retshjælpen i Roskilde oplyser, at retshjælpens brugere ofte er personer med indtægter over indtægtsgrænsen. Disse retshjælpskontorer har således et bredt brugergrundlag.

Heroverfor står mere målrettede retshjælpskontorer f.eks. Retshjælpen Vollsmose og Den Sociale Retshjælp, der typisk har en større andel af brugere med lav uddannelse, indkomst mv.:<sup>52</sup>



*"Størstedelen af vores brugere er uden for arbejdsmarkedet og tilhører gruppen med de laveste indkomster."*

(Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose)

<sup>49</sup> Delrapport I, side 26-27.

<sup>50</sup> Silkeborg Retshjælps årsberetning 2016.

<sup>51</sup> Se note 40.

<sup>52</sup> Samtlige citater i analysen er skrevet på baggrund af telefoniske interviews og er efterfølgende godkendt af de pågældende.





*"Vores brugere er almindelige borgere med en indtægt under grænsen for fri proces, tidligere/nuværende indsatte og socialt udsatte."*

(Sandy Mader, Den Sociale Retshjælp)

Retshjælpskontorenes oplysninger indikerer, at det særligt er retshjælpskontorer, der er placeret i områder med en særlig høj koncentration af borgere med retshjælpsbehov, der har potentiale for at nå ud til de svageste borgere set i forhold beskæftigelses-, uddannelses- og indkomstniveau.

Der findes dog også en gruppe borgere – de allersvageste – der har så få ressourcer, at de har svært ved at benytte de eksisterende retshjælpstilbud.



*"Vi når ikke de allersvageste grupper, som ikke engang er i stand til at opsøge en retshjælp. Vi har f.eks. oplevet ikke at kunne komme i gang med en sag, fordi borgeren ikke kunne overskue at komme forbi og underskrive en fuldmagt."*

(Mona Mattens, Gellerupparkens Retshjælp)



*"Vi tilbyder rådgivning til kvinder, der er i en meget sårbar situation, og som ikke føler sig trygge ved at gå andre steder hen. Hos os kan kvinder henvende sig anonymt og få hjælp til at komme videre med problemer, som de ikke før har vovet at tale om."*

(Lisbeth Jessen, Dannerhuset)



*"Stort set ingen af vores brugere har job. Langt størstedelen er på overførselsindkomst eller er gledet ud af systemet."*

(Nanna Gotfredsen, Gadejuristen)

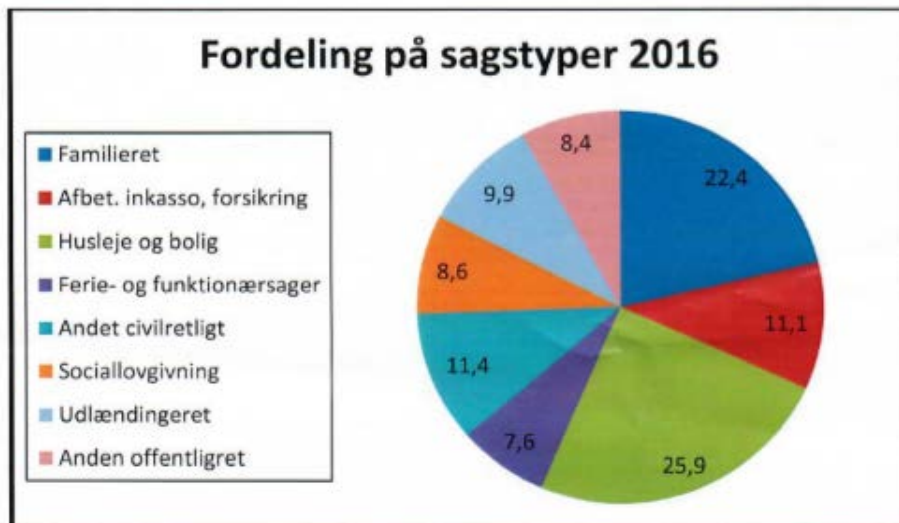
### 3.2 Rådgivningsområder

Der er som tidligere nævnt ikke foretaget landsdækkende undersøgelser af, hvilke sagsområder brugerne henvender sig til retshjælpskontorerne om. Nogle retshjælpskontorer foretager dog optællinger, der fremgår af deres årsberetninger.

I Silkeborg Retshjælp angik ca. 20 % af henvendelserne i 2016 familie- og arveret, 16 % lejeret og 12 % kontraktforhold.<sup>53</sup> Til sammenligning angik mere end halvdelen af henvendelserne til Retshjælpen Vollsrose udlændinge- og socialret.<sup>54</sup> I Den Sociale Retshjælp var billedet et andet. Her angik 32,2 % af henvendelserne gældsproblematikker<sup>55</sup>, 19,7 % socialretlige problematikker og 16,9 % boligproblematikker.<sup>56</sup> Hos Dannerhusets Rådgivning søgte over 70 % rådgivning i forbindelse med vold eller voldtægt, halvdelen søgte rådgivning om et eller flere problemer i forbindelse med skilsmisse eller samlivsophævelse, og en tredjedel søgte rådgivning om problemer relateret til forældremyndighed/samvær med børn.

Hos Gadejuristen afdækkede man i perioden 2008-11 retshjælpsproblemerne hos 148 brugere med i alt 1.133 retshjælpsproblemer (svarende til 7,7 problemer pr. bruger). Ca. 20 % blev kategoriseret som problemer inden for det økonomiske område, ca. 20 % inden for det sundhedsfaglige område, ca. 17 % inden for det sociale/socialretlige og ca. 12 % vedrørende brugernes møde med politi og straffeapparat.<sup>57</sup>

I Københavns Retshjælp fordelte sagerne sig i 2016 som følger:<sup>58</sup>



<sup>53</sup> Silkeborg Retshjælps årsberetning for 2016.

<sup>54</sup> Retshjælpen Vollsroses årsberetning for 2016.

<sup>55</sup> Det bemærkes, at Den Sociale Retshjælp tilbyder egentlig gældsrådgivning.

<sup>56</sup> <http://www.socialeretshjaelp.dk/Faktaboks.2631.aspx>

<sup>57</sup> Gadejuristens dokumentationsprojekt: En undersøgelse af udsattes retshjælpsbehov.

<sup>58</sup> Københavns Retshjælps årsberetning 2016.

Som det fremgår, fylder husleje og bolig over 25 % af den samlede sagsmængde i Københavns Retshjælp, familieret 22,4 % og forvaltningssager samlet set 27%. Den forholdsvis store andel af forvaltningssager synes at være udtryk for en generel tendens. Retshjælpen i Århus oplever ifølge årsberetningen fra 2016 et betydeligt antal henvendelser fra borgere, der har behov for vejledning på det socialretlige og beskæftigelsesretlige område, og også retshjælpskontorerne i bl.a. Sønderjylland og Vollsmose har oplyst, at disse sager fylder meget.<sup>59</sup>

I rapporterene ”Retshjælp i Danmark” blev der også set på den eller de sagstyper, der havde givet anledning til brugerens henvendelse.<sup>60</sup> Den samlede fordeling på sagsområder ses nedenfor.<sup>61</sup> Kategorien ”andre forhold” vedrører især spørgsmål om strafferet, opholds- og arbejdstilladelser, gældssanering og fogedret.

<b>Familieret</b>	266 (21% <sup>62</sup> )
<b>Arv og skifte</b>	84 (7%)
<b>Arbejdsmarkeds- og sociallovgivning</b>	124 (10%)
<b>Lejeret</b>	237 (19 %)
<b>Kontraktsret</b>	171 (14%)
<b>Andre forhold</b>	381 (30%)

Samlet set er det vanskeligt at tegne et billede af de sager, der hyppigst behandles hos retshjælpskontorerne, idet sagsområderne – ligesom det var tilfældet med brugerne – varierer meget alt efter kontorets placering og rådgivningstilbud. Sagsområderne afspejler således ofte de typiske problemer, som de lokale brugere møder. F.eks. er udlændinge- og socialret dominerende i Retshjælpen Vollsmose, mens det i Københavns Retshjælp er boligsager og familieret. Umiddelbare sammenligninger retshjælpskontorerne imellem vanskeliggøres også af, at nogle vælger at yde videregående retshjælp inden for områderne gældssanering, verserende forvaltningsretssager, strafferet og erhvervsret, mens andre afviser disse sager, da de ikke er tilskudsberettigede.

<sup>59</sup> Se note 40.

<sup>60</sup> Delrapport I s. 53-54.

<sup>61</sup> I opgørelsen indgår flere spørgsmål fra samme bruger.

<sup>62</sup> Tallene er afrundet til nærmeste hele tal.



Særligt for så vidt angår gæld skal nævnes, at en række andre aktører tilbyder rådgivning på dette område. Det gælder blandt andet Forbrugerrådet Tænk samt modtagere af Beskæftigelsesministeriets pulje til gældsrådgivning af borgere på offentlig forsørgelse 2015-2018. Den Sociale Retshjælp er en af modtagerne af midler fra denne pulje.

### 3.3 Modparten

Rapporterne "Retshjælp i Danmark" beskriver modparten i de sager, som brugerne ønsker hjælp til. Undersøgelsen viste, at de fleste af sagerne i *advokatvagterne* var med ligeværdige parter, mens billedet for *retshjælpskontorerne* var noget forskelligt.<sup>63</sup> I Århus Retshjælp var andelen af sager, hvor modparten var en forvaltningsmyndighed klart mindre, mens det omvendte var tilfældet i Gellerupparkens Retshjælp, hvor størsteparten udgjordes af sager, hvor en forvaltningsmyndighed var modpart. I Københavns Retshjælp og Silkeborg Retshjælp var andelen af sager med en erhvervsdrivende modpart større end de andre steder. Disse oplysninger indikerer, at sager mod forvaltningsmyndigheder fylder mere i områder, hvor der er et højt antal borgere på overførselsindkomst.

### 3.4 Den ydede rådgivning

Ifølge rapporten "Retshjælp i Danmark" er det ganske få henvendelser, som afvises af retshjælpskontorerne.<sup>64</sup> Derimod er det almindeligt, at rådgivningerne afsluttes efter en enkelt mundtlig rådgivning. For de undersøgte retshjælpskontorers vedkommende var det næsten 83 % af rådgivningerne, som blev afsluttet efter en enkelt mundtlig rådgivning<sup>65</sup>.

Dette billede gør sig i et vist omfang fortsat gældende. I Århus Retshjælp modtog man eksempelvis 6.810 henvendelser i 2016, hvoraf 94 % blev afsluttet på trin 1.<sup>66</sup> I Den Åbne Retshjælp i Hillerød var andelen derimod 64 %.<sup>67</sup>

De mange trin 1 rådgivninger dækker også over et antal sager, hvor retshjælpskontoret råder brugeren til ikke at gå videre med sagen, f.eks. fordi der ikke er udsigt til medhold i en klage. Flere retshjælpskontorer har

<sup>63</sup> Delrapport I s. 92, tabel 8.1 – se også bilag 1.

<sup>64</sup> Delrapport I s. 89-90.

<sup>65</sup> Tabel 7.2.1 i Delrapport I s. 79 – se også bilag 1.

<sup>66</sup> Aarhus retshjælps årsberetning 2016.

<sup>67</sup> Den Åbne Retshjælp i Hillerøds årsberetning 2016.



oplyst, at det er en vigtig del af deres arbejde at sortere de sager fra, hvor borgeren ikke har mulighed for at opnå en bedre retsstilling.<sup>68</sup>



*"Vi screener sagerne - vi klager ikke for at klage. Vi rådgiver borgerne om, at de ikke har en sag, f.eks. i familiesammenføringsager, når det er tydeligt, at afgørelsen er korrekt, og der ikke er noget at komme efter."*

(Mona Mattens, Gellerupparkens Retshjælp)



*"Det er en stor og vigtig del af arbejdet at rådgive borgerne om, at der nogen gange ikke er noget at komme efter."*

(Claus Juul, Retshjælpen i Roskilde)



*"Det er i høj grad en af vores opgaver at screene spørgsmål, således at vi ikke tager grundløse sager. En del sager bliver afvist, da der ikke er nye fakta."*

(Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose)

Rapporterne "Retshjælp i Danmark" viste også, at brugerne overordnet var meget tilfredse med den modtagne hjælp. I undersøgelsen gav brugerne udtryk for, at rådgivningen gav svar på deres spørgsmål og var forståelig, samt at de ville benytte tilbuddet igen. Det fremgår også, at selv et meget beskedent gebyr – på trods af brugernes positive erfaringer – ville have stor indvirkning på deres overvejelser med hensyn til at søge hjælp i retshjælpen. Således svarede knap 15 % af brugerne, at de ikke eller sandsynligvis ikke ville have henvendt sig til retshjælpen, hvis de skulle have betalt et gebyr på 200 kr.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Se note 40.

<sup>69</sup> Tabel 3.6 i Delrapport II s. 23 – se også bilag 1.

## 4. Barrierer set fra brugernes side

Eksistensen af en offentlig helt/delvist finansieret retshjælp er ikke en garanti for, at retshjælpen rent faktisk når frem til de borgere, der har brug for den. Der findes en række barrierer for adgangen til retshjælp, og i dette kapitel omtales de barrierer, som er identificeret i relation til brugernes adgang til retshjælpskontorerne.

### 4.1 Begrænsninger i tilgængelighed

En række grundlæggende forudsætninger skal være opfyldt, før den tilbudte retshjælp er tilgængelig for borgeren. Først og fremmest skal borgeren selv være opmærksom på sit behov for retshjælp og have kendskab til muligheden for retshjælp. Dette kan være et særligt problem for de mest udsatte grupper i samfundet, der har massive sociale problemer, herunder f.eks. stofafhængighed og lignende, og som ikke er i stand til at identificere deres problemer som retlige.



*"Retshjælp på gadeplan kræver specialfaglighed for at forstå målgruppens mangfoldige problemstillinger og som forudsætning for at identificere retshjælpsbehovet. Forskellen mellem os og et almindeligt retshjælpskontor er, at vi er udgående og opfølgende. Vi laver uformel sagsbehandling og agerer med det samme. Vi håndterer de praktiske problemer, der spærrer for juridisk hjælp. Vi møder folk, hvor de er, og som de er."*

(Nanna Gotfredsen, Gadejuristen)

Dernæst skal borgeren finde frem til information om de enkelte retshjælpstilbud, opsøge en relevant retshjælp og belyse/dokumentere sin sag. Og endelig skal borgeren i samarbejde med retshjælpen håndtere sagens videre behandling.

Modsat offentlig retshjælp ved advokat<sup>70</sup> er der ikke fastsat regler om udarbejdelse af lister over retshjælpskontorer, der skal være tilgængelig for borgeren på udvalgte steder. Civilstyrelsens hjemmeside indeholder en liste over godkendte retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter) med institutionernes navn og adresser samt links til deres hjemmesider.<sup>71</sup> Listen giver imidlertid ikke mulighed for at foretage sammenligninger af udbuddene og indeholder kun sporadiske oplysninger om åbningstider mv.

<sup>70</sup> Se bekendtgørelse nr. 1670 af 14. december 2016 om offentlig retshjælp ved advokat § 1, stk. 3.

<sup>71</sup> Heraf flere dog med fejl.



Herudover har Den Sociale Retshjælp en hjemmeside ([www.dinretshjaelp.dk](http://www.dinretshjaelp.dk)), hvor der findes en liste over retshjælpskontorer fordelt på landsdele.

Såfremt man ikke har kendskab til, at retshjælp henhører under Civilstyrelsen eller ikke kender hjemmesiden [www.dinretshjaelp.dk](http://www.dinretshjaelp.dk), kan det være svært at få information og overskue udbuddet af retshjælp. Endnu sværere bliver det, hvis man slet ikke har ressourcerne til selv at tage initiativ til at få hjælp, f.eks. i anledning af en afgørelse fra en offentlig myndighed, som man ikke mener er korrekt.



*"Opsøgende retshjælp fjerner de første barrierer for at få retshjælp, idet flere borgere ikke kender til retshjælpsmuligheden, ikke ved hvor og hvordan de kan få retshjælp, eller hvad retshjælpen omfatter."*

(Sandy Madar, Den Sociale Retshjælp)

Næste barriere, der møder borgeren, er hindringer i form af geografi, åbningstider, struktur mv. Justitia har foretaget en opgørelse over den geografiske fordeling af de tilskudsberettigede *retshjælpskontorer* på henholdsvis kort 1 og 2, som viser en udpræget koncentration i landets fire største byer København, Århus, Odense og Aalborg. Hvis man regner forstæderne med, befinder ca. 29 af landets 56 retshjælpskontorer sig her.<sup>72</sup> Der er herudover retshjælpskontorer i en række større byer, men fordelingen svinger meget, og der er flere områder i landet, hvor der er meget få eller slet ingen retshjælpskontorer. F.eks. kan nævnes, at der på Sjælland ikke ses at være et eneste retshjælpskontor vest og syd for Roskilde. Der ses heller ikke at være retshjælpskontorer på Lolland-Falster og Bornholm, i store dele af Vestjylland samt på Fyn (udenfor Odense). Herudover er der visse større byer, såsom Viborg, Skanderborg og Hobro, der ikke har et retshjælpskontor.

Kortene viser den geografiske placering af de tilskudsberettigede retshjælpskontorer i Danmark i forhold til indkomstgrundlaget for borgere over 19 år. Farveintensiteten på kortet tager til i takt med, at antallet af borgere, der tjener mindre end grænsen for fri proces (kort 1) eller den tidligere fattigdomsgrænse (kort 2), stiger.<sup>73</sup> Kortene viser derfor placeringen af retshjælpskontorer i forhold til, hvor behovet for retshjælp ud fra

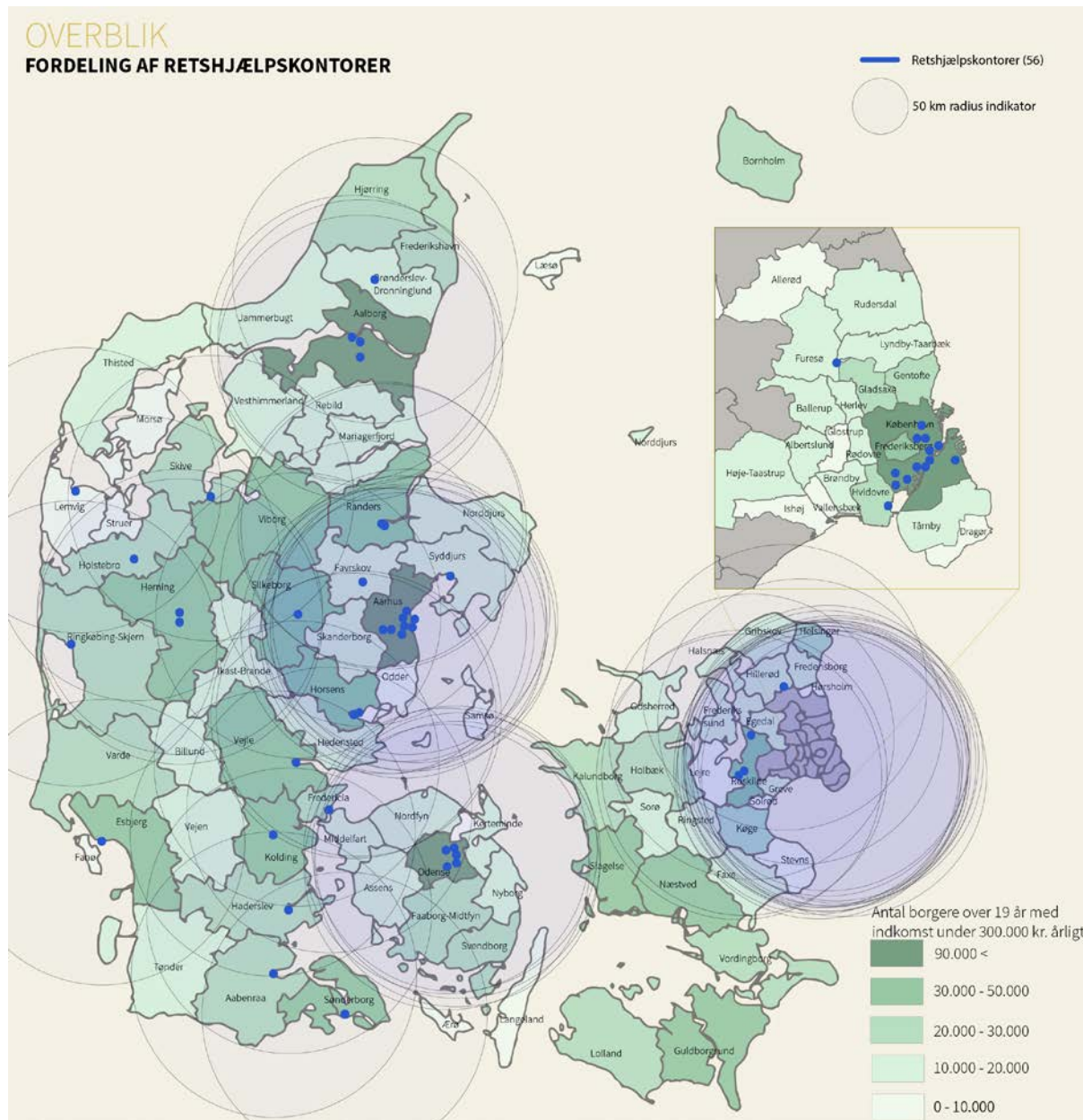
<sup>72</sup> Som sagt går visse retshjælpskontorer på turné mellem flere byer. I optællingen indgår de som individuelle retshjælpskontorer for hver by, hvori de tilbyder retshjælp.

<sup>73</sup> De årlige indkomstgrænser på under henholdsvis 100.000 kr. og 300.000 kr. er valgt, fordi den danske fattigdomsgrænse fra 2013 (målt på, om en person tre år i træk har haft en disponibel indkomst under 50 procent af



en økonomisk betragtning skulle være størst. Kortene giver endvidere et billede af afstanden til nærmeste retshjælp, idet cirklerne angiver en radius på 50 km ved hver enkelt retshjælp.

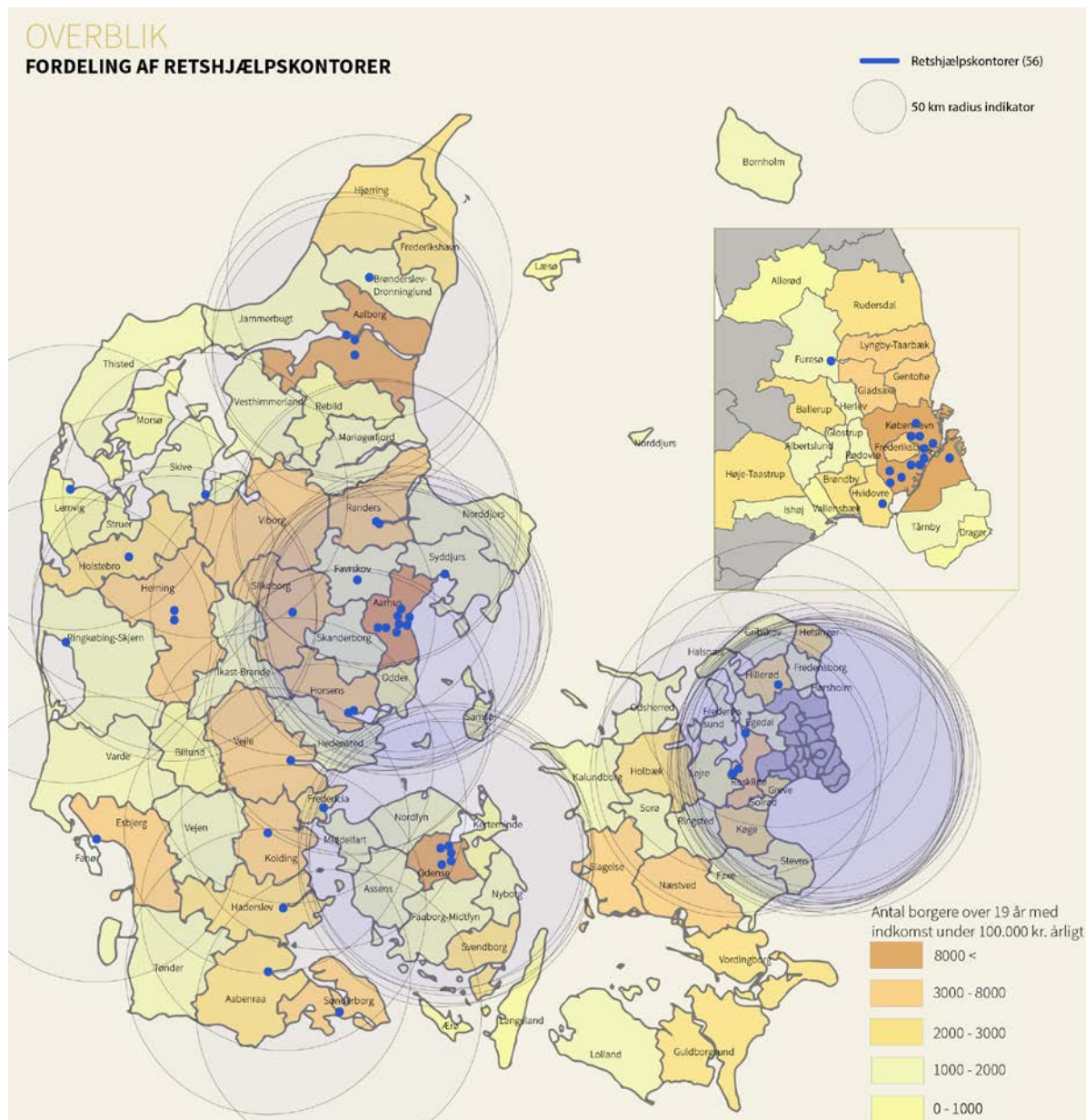
Kort 1



medianindkomsten) lå på lidt over 100.000 kr., og fordi den nuværende grænse for at få fri proces - og dermed også videregående retshjælp - er på 315.000 kr. for barnløse enlige.



Kort 2



Som det ses på kortene, er både gruppen med en indkomst under <300.000 kr. (grænsen for fri proces) og gruppen med en indkomst under <100.000 kr. (den tidligere fattigdomsgrænse) hyppigst repræsenteret i landets fire største kommuner, hvor også koncentrationen af retshjælp er størst. Imidlertid viser kortene også, at der er kommuner, hvor der bor et højt antal mulige retshjælpsbrugere, men hvor der ikke er retshjælpskontorer. Det gælder eksempelvis kommunerne Næstved, Viborg og Slagelse. Visse kommuner



befinder sig endda udenfor en radius på 50 km til nærmeste retshjælpskontor. Her kan nævnes Vordingborg, Guldborgssund, Lolland og Bornholm. Eksempelvis huser Bornholm over 20.000 borgere, der tjener under 300.000 kr., uden at der er nær adgang til et offentligt støttet retshjælpskontor. Bornholm er derfor så vidt vides afskåret fra gratis retshjælp.

I bilag 2 findes lignende kort, hvor også advokatvagternes placering er angivet. Advokatvagterne er i langt højere grad end retshjælpskontorerne fordelt jævnt over landet. Der er kun få advokatvagter i de store byer, mens der til gengæld er advokatvagter i de fleste dele af landet. Advokatvagterne yder dog kun mundtlig rådgivning på trin 1, mens retshjælpskontorerne kan yde rådgivning på trin 1-3. Tilstedeværelsen af en advokatvagt kan således ikke betragtes som værende dækkende for en borgers mulighed for at få adgang til gratis retshjælp.<sup>74</sup>

I bilag 3 er indsat skemaer, der mere nøjagtigt viser de enkelte kommuners andel af borgere over 19 år med en indkomst under henholdsvis 100.000 kr. og 300.000 kr.

Den geografiske forskel kommer ikke alene til udtryk i antallet af retshjælpskontorer, men også i forhold til, hvor ofte og hvor længe kontorerne har åbent. For at være tilskudsberettiget skal retshjælpen normalt have åbent mindst én gang om ugen, så vidt muligt både i nogle dag- og aftentimer.<sup>75</sup> I de største byer København, Århus, Aalborg og Odense er der mindst et retshjælpskontor, der har åbent alle ugens hverdage. I de mindre byer har retshjælpskontorerne så vidt ses typisk åbent 1-2 dage om ugen.

Det samme mønster ses for så vidt angår åbningstiden. F.eks. har Københavns Retshjælp åbent for henvendelser 11½ time om ugen, Århus Retshjælp 21 timer om ugen, mens Sønderjyllands Retshjælp, der turnerer mellem de tre største sønderjyske byer, har åbent 2 timer om ugen i Åbenrå og Haderslev og 4 timer om ugen i Sønderborg. Den reelle arbejdstid i retshjælpskontorerne er dog typisk væsentlig højere end den formelle åbningstid, idet der også foregår sagsbehandling udenfor åbningstiden.

Endvidere yder en række retshjælpskontorer kun i begrænset omfang rådgivning via telefon eller mail, og derfor er det ofte nødvendigt med personligt fremmøde.

<sup>74</sup> Der kan dog være adgang til retshjælp ved advokat mod betaling af et vederlag, som delvist finansieres af det offentlige, delvist af borgeren.

<sup>75</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 9.



De fleste retshjælpskontorer er baseret ét sted, enten i egne lokaler eller i lånte. Nogle retshjælpskontorer, f.eks. Retshjælpen i Hvidovre, Sønderjyllands Retshjælp og Retshjælpen i Roskilde tilbyder rådgivning fra offentlige biblioteker. Enkelte retshjælpskontorer – som Den Sociale Retshjælp – foretager opsøgende retshjælp, hvor de besøger f.eks. fængsler. Det bemærkes i den forbindelse, at retshjælpskontorer kun kan blive godkendt som tilskudsberettigede, hvis de opfylder betingelserne om at yde rådgivning til brede målgrupper og om mange sagsområder. Et retshjælpskontor, der begrænser sit arbejde til bestemte sagsområder (f.eks. socialret) eller særlige persongrupper, vil derfor som udgangspunkt ikke kunne få tilskud.<sup>76</sup> Dette gælder f.eks. Gadejuristen, der foretager udgående retshjælp på gadeplan rettet mod de mest udsatte grupper.



*"Overordnet set kan det siges, at kriterierne for succesfuld rådgivning er gode åbningstider og henvendelsesmuligheder, mulighed for opsøgende retshjælp, mangfoldighed i rådgivningen og kvaliteten af denne samt geografisk udbredelse af retshjælpen."*

(Sandy Madar, Den Sociale Retshjælp)

Der henvises til anbefalingen om udbredelse af retshjælpskontorer i kapitel 7.2.

## 4.2 Begrænsninger i sagsområder, indtægtsgrænser mv.

### **Sagsområder**

Den retshjælp, der udøves af advokater på trin 2 og 3, er som nævnt i kapitel 2.2 underlagt visse begrænsninger i forhold til, hvilke sagstyper der kan gives retshjælp til. De udelukkede sagstyper er straffesager, gældssaneringsager, erhvervsager og sager, der verserer hos en forvaltningsmyndighed eller et godkendt klage- eller ankenævn (verserende forvaltningssager). Derimod kan der ydes hjælp til indgivelse af klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse.

For så vidt angår forvaltningssagerne, fandt Retsplejerådet i betænkning 1436/2004<sup>77</sup>, som de gældende regler bygger på, at det hverken var nødvendigt eller ønskeligt med advokatretshjælp ved den første henvendelse til

<sup>76</sup> Jf. nærmere herom i kapitel 2.3.

<sup>77</sup> Betænkningen side 144.



en forvaltningsmyndighed, idet retshjælpen som udgangspunkt kan gives af forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

For retshjælpskontorerne derimod er det muligt – men ikke påkrævet for at opnå godkendelse – at yde retshjælp på trin 2 og 3 inden for alle områder. Som tilskudsordningen er indrettet, ydes der imidlertid ikke aktivitetstilskud, når retshjælpskontorerne yder rådgivning i sager, som er undtaget retshjælp ved advokat.

En nødvendig forudsætning for Retsplejerådets rationale om, at myndighedernes vejledningspligt overflødiggør retshjælp i forhold til verserende forvaltningssager, må dog være, at vejledningen fra offentlige myndigheder er fyldestgørende og korrekt. Forvaltningsmyndighedernes afgørelser – og dermed det grundlag, som de vejleder borgeren ud fra – er imidlertid ofte ikke korrekte, hvilket bl.a. bekræftes af Ankestyrelsens undersøgelser. F.eks. viser Ankestyrelsens opgørelse for sagsbehandlingen 2016, at 29 % af klagesagerne over kommunernes afgørelser og 31 % af klagesagerne over Udbetaling Danmarks afgørelser blev omgjort i Ankestyrelsen.<sup>78</sup> Disse tal skal yderligere ses i lyset af, at førsteinstansen forinden klagesagens behandling har mulighed for selv at ændre sin afgørelse. Endvidere viser Ankestyrelsens redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2015,<sup>79</sup> at 34 % af de klagesager, som blev stadfæstet af Ankestyrelsen, alligevel gav anledning til kritik eller bemærkninger på grund af mangler. Baggrunden for den høje procent af sager, som omgøres og giver anledning til kritik, må formentlig ses i lyset af, at regelgrundlaget kan være så omfattende og kompliceret, at det også er svært for sagsbehandleren at navigere i, og at der generelt set er meget travlt hos første instans myndigheder med klientkontakt.

Hertil kommer, at selvom myndigheder formelt er forpligtet til at vejlede borgeren, vil der være tilfælde, hvor borgeren kan komme til at tvivle på myndighedens gode vilje, enten fordi myndighedens afgørelse indeholder elementer af tvang (f.eks. ved tvangsanbringelse af børn), eller fordi myndigheden selv kan anses for at have en retlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

En række retshjælpskontorer yder videregående rådgivning i verserende forvaltningssager til trods for, at de ikke er forpligtet hertil og ikke modtager aktivitetstilskud for rådgivningen. Dette viser, at behovet for retshjælp på dette område er til stede. Det skal endvidere ses i lyset af, at klagemuligheden ikke altid kan anses for et tilstrækkeligt værn mod urigtige afgørelser, bl.a. fordi det kræver ressourcer at forstå og påklage

<sup>78</sup> <https://ast.dk/publikationer/arsopgorelse-2016> (side 8)

<sup>79</sup> <https://ast.dk/publikationer/redegorelse-om-behandling-af-klagesager-fra-udbetaling-danmark-2015> (side 8)



en afgørelse, og fordi sagsbehandlingstiden forlænges væsentligt, når afgørelsen påklages. Flere retshjælpskontorer henviser også til, at vejledningen hos de offentlige myndigheder – som var begrundelsen for at undtage de verserende forvaltningssager – ikke kan anses for tilstrækkelig.



*"Kommunerne overholder ikke vejledningsforpligtelsen. Vi indtræder som en ekstra instans i forhold til borgerne og fortæller om deres rettigheder og pligter."*

(Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose)



*"Sagsbehandlerne arbejder ikke rettighedsbaseret. De er simpelthen ikke i tilstrækkelig grad bevidste om mulighederne og retsgarantierne i lovgivningen."*

(Nanna Gotfredsen, Gadejuristen)

### **CASE: Forsørgelsesgrundlag for syge studerende**

En 24-årig kvinde stopper sin akademiske uddannelse på grund af en kræftsygdom, der kræver 14 operationer. Hendes uddannelsesstøtte erstattes af en revalideringsydelse og efterfølgende af kontanthjælp, som dog bliver frataget allerede en måned senere, da kvinden hverken er uddannelses- eller aktivitetsparat. I efteråret 2015 får kvinden penge af sin familie til husleje, men kommunen gør krav på pengene, da hun skal tilbagebetale hjælp. I den efterfølgende periode kan kvinden ikke betale husleje og får mad af naboerne, mens hun forsøger at komme sig efter operationerne. Retshjælpskontoret hjælper kvinden med at klage til Ankestyrelsen, hvor hun får medhold. Ydelserne bliver herefter betalt med tilbagevirkende kraft. I dag er kvinden rask og færdig med sin uddannelse, hvor hun fik flere 12-taller (Åben Retshjælp).

Videregående rådgivning om gældssaneringsager er ligesom forvaltningssager undtaget fra aktivitetstilskud. Også disse sager er underlagt det offentliges (i dette tilfælde skifterettens) vejledningspligt.<sup>80</sup> Der er som nævnt i kapitel 3.2 mulighed for at søge rådgivning om disse sager hos flere aktører, og Justitias undersøgelse har ikke kunnet afdække, om udbuddet af rådgivning dækker behovet.

<sup>80</sup> Lovbekendtgørelse nr. 11 af 6. januar 2014 (Konkursloven) § 202, stk. 4.



Videregående rådgivning i straffesager og erhvervsager er også undtaget aktivitetstilskud, og mange retshjælpskontorer afviser at yde rådgivning på disse områder.

Straffesagerne er undtaget, idet hensynet til sikring af den sigtedes og tiltaltes rettigheder er uddybende reguleret ved retsplejelovens regler om beskikkelse af en forsvarer. Det kan imidlertid overvejes, om der herudover er et udækket behov for retshjælp i straffesager. Retsplejerådet udtalte i betænkning 1436/2004, at der i mindre sager kunne være behov herfor, f.eks. ved vurderingen af, om et bødeforlæg bør betales, eller om en sag bør indbringes for retten. Ifølge betænkningen havde man tidligere afstået fra at lade straffesager blive omfattet, fordi der var tale om sager inden for strafferetsplejen, og på grund af de økonomiske konsekvenser ved en sådan ændring.<sup>81</sup> Retsplejerådet fandt ingen grund til at fjerne straffesagerne fra negativlisten.

At erhvervsager er omfattet af negativlisten (og dermed undtaget aktivitetstilskud) synes at følge naturligt af, at retshjælpen er en særlig retssikkerhedsgaranti for mindre bemidlede borgere og ikke et gratis alternativ til advokater for erhvervsdrivende. Juridiske udgifter kan – som Retsplejerådet også påpeger i betænkning 1436/2004 – medregnes som driftsomkostninger og kan evt. dækkes af en forsikring.<sup>82</sup> Hertil kommer, at erhvervsret er et kompliceret område og væsentligt anderledes end de retsområder, som retshjælpskontorer ellers rådgiver om. Det vil derfor nok være de færreste retshjælpskontorer, der har kapacitet til at yde videregående rådgivning i erhvervsret, og mangelfuld rådgivning på dette område vil også kunne medføre store tab for brugeren, som retshjælpskontoret evt. kunne blive holdt ansvarlig for.

Samlet set synes begrænsningerne for videregående rådgivning på trin 2 og 3 særligt i verserende forvaltningssager at være en barriere i forhold til borgernes – og ikke mindst de svageste borgeres – retshjælpsbehov. Det kan kræve stærke personlige kompetencer at deltage i sagens oplysning samt at forstå processen og sin retsstilling. Samtidig kan der være tale om områder, som er af afgørende betydning for borgerens livsvilkår, f.eks. sager om forsørgelsesgrundlag eller anbringelse af børn. De svageste borgere kan derfor lide alvorlige retstab, hvis de ikke får den nødvendige juridiske bistand.

---

<sup>81</sup> Betænkningen side 137.

<sup>82</sup> Betænkningen side 370.





### CASE: Hjælp til ansøgning og efterfølgende klage

En mand ville gerne i døgnbehandling og var alvorligt bange for at dø, hvis det ikke skete. Gadejuristen hjalp ham med at ansøge herom. Da afgørelsen kom, stod der kun følgende: "Beslutning. Du kan ikke komme i døgnbehandling". Det fremgik ikke engang, om brevet var fra en kommune eller et behandlingscenter. Gadejuristen skrev til dem, at brevet måtte anses for en afgørelse, og at der derfor var krav om en begrundelse og klagevejledning. Afgørelsen blev efterfølgende lavet om, så den pågældende på baggrund af klagen kunne komme i døgnbehandling (Gadejuristen).

Behovet for retshjælp dækkes til dels af de retshjælpskontorer, der tilbyder rådgivning, selv om det ikke er obligatorisk og ikke udløser aktivitetstilskud. Derimod er der ikke adgang til retshjælp i forvaltningssager ved den delvist offentligt finansierede retshjælp ved advokat, hvilket lægger et yderligere pres på de retshjælpskontorer, som tilbyder denne rådgivning. Denne inkonsekvens resulterer samtidig i, at det kan være vanskeligt for den enkelte borger at gennemskue, hvor der kan søges en sådan form for rådgivning.

Der henvises til anbefalingen om tilskud til flere sagsområder i kapitel 7.5.

### *Indtægtsgrænser*

Indtægtsgrænserne medfører som nævnt i kapitel 2.2, at borgere med en indkomst, der er højere end de økonomiske grænser for fri proces, afskæres fra retshjælp ved advokat på trin 2 og 3. Retshjælpskontorerne derimod har mulighed for – men er ikke forpligtet til – at yde retshjælp til alle uanset indkomst. Ligesom det var tilfældet med gruppen af undtagne sagsområder, ydes der ikke aktivitetstilskud til retshjælpskontorernes videregående rådgivning til personer med en indtægt over indtægtsgrænsen.

Mens man kan diskutere, om grænsen ligger på det rette niveau, synes der ikke at være grund til at anfægte den grundtanke, at den videregående retshjælp bør være forbeholdt personer, der ikke har økonomisk mulighed for at søge rådgivning hos en almindelig advokat.



Justitsministeriet har tidligere indhentet tal fra Danmarks Statistik, som viser, hvor stor en andel af befolkningen, der opfylder de økonomiske grænser for at kunne opnå fri proces.<sup>83</sup> Det fremgår bl.a. heraf, at 79,24 procent af de enlige 28,30 procent af parrene opfyldte de økonomiske betingelser i 2015.

Det er således kun under 1/3 af de personer, som lever i parforhold, der opfylder de økonomiske betingelser for at søge retshjælp ved advokat på trin 2 og 3, og som udløser aktivitetstilskud ved henvendelse til et retshjælpskontor med henblik på rådgivning på samme trin. Hertil kommer, at der både for enlige og par kan være personer, som indkomstmæssigt ligger over grænsen for fri proces, men som alligevel ikke har råd til at søge bistand hos en advokat.

Der må derfor også her antages at være et uopfyldt retshjælpsbehov. Dette er behandlet i Justitias analyse om fri proces.<sup>84</sup>

### 4.3 Begrænsninger som følge af rammerne for rådgivningen

Den tilskudsberettigede retshjælpsrådgivning skal ifølge tilskudsreglerne ydes af rådgivere, der er tilstrækkeligt kvalificerede.<sup>85</sup> Begrebet "tilstrækkeligt kvalificeret" er imidlertid ikke nærmere beskrevet. Der stilles som udgangspunkt krav om, at rådgivningen skal udføres eller superviseres af en færdiguddannet jurist,<sup>86</sup> men Civilstyrelsen har oplyst,<sup>87</sup> at der også er blevet godkendt retshjælpsinstitutioner, der drives af jurastuderende i en række større universitetsbyer.

Udøvelsen af hvervet som rådgiver på et retshjælpskontor er heller ikke på samme måde som advokater og øvrige juridiske rådgivere underlagt specifikke retningslinjer. Advokatens udøvelse af deres hverv er nøje reguleret i bl.a. retsplejeloven og de advokatetiske regler, og tilsvarende findes der regler for erhvervsmæssig juridisk rådgivning i lov om juridisk rådgivning.<sup>88</sup> Disse regler finder imidlertid ikke anvendelse på rådgivere på

<sup>83</sup> REU alm. del – supplerende svar på spørgsmål 83 (2016-2017).

<sup>84</sup> Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene? <http://justitia-int.org/analyse-fri-proces-har-danskerne-reelt-adgang-til-domstolene/> Det bemærkes, at Justitias analyse anvender andre tal for dækningsgraderne. Tallene stammer i begge tilfælde fra Danmarks Statistik, men Danmarks Statistik benyttede sig tidligere af en anden opgørelsesmetode. Det er fortsat opfattelsen, at dækningsgraden for personer i parforhold er for lav, mens dækningsgraden for enlige umiddelbart forekommer mere rimelig i forhold til den nye opgørelsesmetode.

<sup>85</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 7.

<sup>86</sup> REU alm. del – svar på spørgsmål 479 (2011-2012).

<sup>87</sup> Civilstyrelsens brev af 3. marts 2017 til Justitia.

<sup>88</sup> Lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning.





retshjælpskontorerne, da der ikke er tale om juridisk virksomhed i ”erhvervsmæssigt øjemed”.<sup>89</sup> Det betyder, at brugerne i retshjælpskontorerne ikke er sikret den samme etiske ramme for rådgivningen, og at rammerne kan variere fra retshjælpskontor til retshjælpskontor.

Tavshedspligt for advokater er særligt reguleret i retsplejeloven<sup>90</sup> og i de advokatetiske regler, ligesom der findes regler om tavshedspligt for juridiske rådgivere omfattet af lov om juridisk rådgivning.<sup>91</sup> Der findes ikke tilsvarende regler for rådgivere på retshjælpskontorer, der heller ikke er omfattet af tavshedspligten i forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. Den tavshedspligt, som rådgivere på retshjælpskontorer kan underlægges, er rent kontraktretlig, idet de ved at underskrive en erklæring kan forpligte sig over for retshjælpskontoret til ikke at videregive private oplysninger om retshjælpens brugere under og efter ansættelsen. Selv om det formentlig (meget) sjældent forekommer, at rådgivere i retshjælpskontorer videregiver personfølsomme oplysninger om en borger, kan en manglende generel regulering heraf tænkes at svække borgerens tillidsforhold til rådgiveren og medføre mindre trygge rammer.

Mange retshjælpskontorer har en ansvarsforsikring.<sup>92</sup> Det er imidlertid usikkert, om det reelt er muligt for en bruger at indse og dernæst bevise, at vedkommende har lidt et tab på baggrund af retshjælpens rådgivning mv. Problemet opstår formentlig meget sjældent i praksis. F.eks. har en større retshjælp oplyst over for Justitia, at de slet ikke mindes at have haft brug for deres ansvarsforsikring.

En advokat er dækket af sin ansvarsforsikring, så længe vedkommende optræder som *advokat*. Det vil med andre ord sige, at forsikringen også dækker evt. ansvarspådragende fejl i forbindelse med retshjælp i en advokatvagt, hvor advokaten optræder med titel, men ikke i et retshjælpskontor, hvis advokaten optræder som ”jurist” eller lignende. I advokatvagterne vil der dog på tilsvarende vis kunne opstå bevismæssige problemer for brugeren.

Civilstyrelsen har oplyst, at ansvarsforsikring ikke er obligatorisk for retshjælpskontorerne, men at det bliver regnet for en rimelig driftsomkostning, hvorfor det som sådan kan dækkes med offentligt tilskud.<sup>93</sup> Det kan på denne baggrund undre, at ikke alle retshjælpskontorer har tegnet forsikring. Det vides imidlertid ikke, om

---

<sup>89</sup> Lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning § 1, stk. 1.

<sup>90</sup> Retsplejelovens § 129.

<sup>91</sup> Bekendtgørelse nr. 684 af 22. juni 2006 om juridisk rådgivning § 9.

<sup>92</sup> Justitia har rettet telefonisk forespørgsel til en række retshjælpskontorer og spurgt til ansvarsforsikring.

<sup>93</sup> Civilstyrelsen har oplyst dette overfor Justitia i mail af 3. marts 2017.



dette kan skyldes manglende udbud af forsikringer, manglende kendskab til tilskudsreglerne eller problemer med at opnå tilstrækkeligt tilskud.

Der henvises til anbefalingen om kvalifikationskrav og udvikling af fælles standarder i kapitel 7.7.

## 5. Barrierer set fra retshjælpskontorerne side

Adgangen til retshjælp ved retshjælpskontorerne begrænses også af barrierer, som rammer retshjælpskontorerne selv. Det drejer sig bl.a. om barrierer i forhold til at blive godkendt som tilskudsberettiget og barrierer af driftsmæssig karakter. I dette kapitel omtales de barrierer, som er identificeret vedrørende retshjælpskontorerne.

### 5.1 Godkendelsesordningen

Tilskudsbekendtgørelsen stiller visse betingelser til rådgivningens omfang, før et retshjælpskontor kan godkendes som tilskudsberettiget.<sup>94</sup> Hvis retshjælpskontoret ikke kan godkendes, kan dets overlevelse som udgangspunkt kun sikres ved hjælp af private donationer.

Retshjælpskontoret skal, som nævnt i kapitel 2.2, på trin 1 rådgive alle borgere om samtlige sagsområder, mens rådgivningen på trin 2 og 3 skal ydes til alle, der opfylder de økonomiske grænser for fri proces, og mindst skal omfatte de sagsområder, som advokater yder retshjælp til.<sup>95</sup>

Kravene vedrørende sagsområder sikrer, at det er muligt at få retshjælp til en bred vifte af sagsområder. Kravet medfører dog også, at retshjælpskontorer, som kun tilbyder rådgivning i et mere begrænset omfang, ikke kan godkendes. Et retshjælpskontor, som kun tilbyder rådgivning inden for et eller flere særlige specialområder, kan – uanset specialområdernes relevans og rådgivningens (høje) kvalitet – ikke godkendes som tilskudsberettiget.

Tilsvarende gør sig gældende i forhold til kravene om, hvem der skal ydes rådgivning til. Selv om det naturligvis er et anerkendelsesværdigt mål at holde retshjælpstilbuddene åbne for en bred brugergruppe, medfører

<sup>94</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 4 og 5.

<sup>95</sup> Alle områder undtagen straffesager, erhvervsager, gældssaneringsager samt sager der angår eller verserer ved en forvaltningsmyndighed eller klage/ankenævn, jf. bekendtgørelsen om offentlig retshjælp ved advokaters § 5, stk. 5.



kravene, at retshjælpskontorer, som ønsker at målrette deres indsats mod særlige befolkningsgrupper, herunder befolkningsgrupper der befinder sig i en så udsat position, at de har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud, ikke kan godkendes som tilskudsberettiget.

Et eksempel på en sådan retshjælp er Gadejuristen, der er en opsøgende retshjælp rettet mod misbrugere, prostituerede, hjemløse m.fl. Gadejuristen kunne ikke godkendes som tilskudsberettiget, da de reelt ikke har til formål at yde rådgivning til alle uanset social baggrund.<sup>96</sup> Gadejuristen er dog efterfølgende blevet tilgodeset med en anden form for offentlig finansiering, der også skal anvendes til udbredelse af Gadejuristens arbejde.<sup>97</sup>



*"Der SKAL være specialiseret retshjælp. Der er mange grupper, der falder helt uden for de nuværende systemer: De sindslidende, herunder behandlingsdømte, udenlandske gadebørn, grønlandere mv."*

(Nanna Gotfredsen, Gadejuristen)

Tilskudsordningen må således anses for at være en barriere, når retshjælpskontorerne ønsker at målrette deres indsats mod særlige befolkningsgrupper og/eller sagsområder.

Ved vurderingen af, om et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget, lægges der som nævnt i kapitel 2.3 endvidere vægt på omfanget af øvrige retshjælpstilbud i det pågældende geografiske område. Det kan herved inddrages, om retshjælpskontoret etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.<sup>98</sup> Disse krav skal naturligvis sikre en vis geografisk fordeling af retshjælpskontorer (og advokatvagter), og der er efter bestemmelsen mulighed for flere retshjælpstilbud i mere belastede områder. Det løser dog ikke problemet med den manglende mulighed for at etablere målrettet retshjælp, når retshjælpstilbuddet ikke opfylder tilskudsbetingelserne.

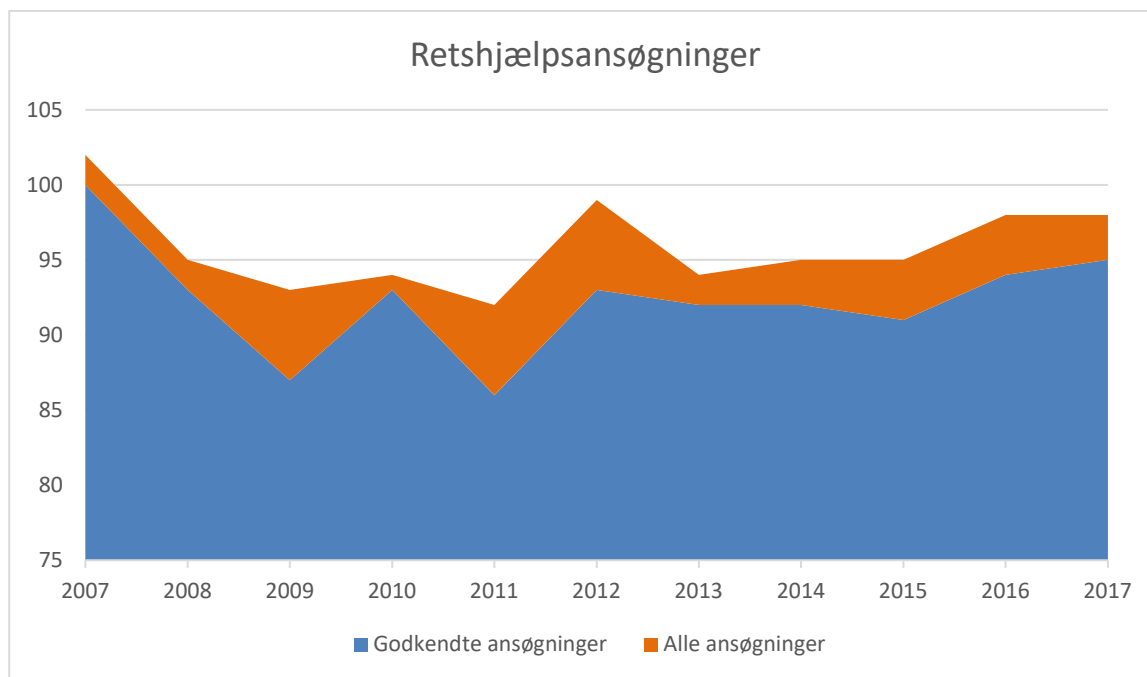
<sup>96</sup> Dette var Civilstyrelsens begrundelse, da Gadejuristen i 2007 formelt blev afvist godkendelse som retshjælpskontor.

<sup>97</sup> Justitias interview med Gadejuristen 11. april 2017.

<sup>98</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 2, og § 2, stk. 2.

Figur 3 illustrerer fordelingen mellem det samlede antal ansøgninger og antallet af godkendte ansøgninger.<sup>99</sup> Et mere detaljeret skema, der viser antallet af ansøgninger og godkendelser samt Civilstyrelsens begrundelser for meddelelse af afslag, fremgår af bilag 4.

Figur 3



Civilstyrelsen har de seneste 11 år givet afslag på ansøgninger i 33 tilfælde. I 7 tilfælde skyldtes afslaget, at retshjælpen ikke fremstod som åben for alle. I de øvrige tilfælde (bortset fra et enkelt) var begrundelsen, at der allerede var tilstrækkelig retshjælp i området.<sup>100</sup> Selv om 7 afslag på 10 år under henvisning til kravet om åbenhed for alle ikke kan anses for voldsomt højt, må det formodes, at der herudover er et vist antal (potentielle) retshjælpsinstitutioner, som ikke har ansøgt, fordi de på forhånd vidste, at de ikke opfyldte godkendelseskriterierne. Det må derfor antages, at der er et grundlag for flere retshjælpskontorer, hvis man tillader en højere grad af specialisering og målrettethed i deres rådgivning.

<sup>99</sup> Kilde: Civilstyrelsens beretninger.

<sup>100</sup> Se bilag 4.



Der henvises til anbefalingen om mere målrettet og opsøgende retshjælp i kapitel 7.3.

## 5.2 Administrationen af tilskud

Retsplejerådet fandt i betænkning 1436/2004, at der var behov for større gennemsigtighed med hensyn til praksis for tildeling af tilskud, idet en del af retshjælpsinstitutionerne ikke kunne gennemskue, på hvilket grundlag tilskuddene blev tildelt og derfor ikke kunne indrette sig i forhold hertil. Det blev på denne baggrund foreslået, at tilskudsbetingelserne skulle gøres klarere og fastsættes i en bekendtgørelse, så de blev umiddelbart tilgængelige for alle.<sup>101</sup> Dette skete efterfølgende i tilskudsbekendtgørelsen.<sup>102</sup>

Ifølge tilskudsbekendtgørelsen kan der ydes tilskud til rimelige udgifter til f.eks. leje af lokaler, honorar til leder og efter omstændighederne til rådgivere, løn til kontorphonale, kontorholdsudgifter, uddannelse og oplysningsvirksomhed.<sup>103</sup> Bestemmelsen overlader imidlertid Civilstyrelsen et betydeligt skøn i vurderingen af, hvad der er en rimelig udgift, og hvad der kan godkendes under de anførte kategorier. Flere retshjælpskontorer har da også påpeget, at de opfatter tildelingen af midler fra basispuljen som uigennemsigtig.<sup>104</sup> I den sammenhæng nævnes bl.a.:

### Tilkendegivelser vedr. tildelingen af midler fra basispuljen

- At udregningsgrundlaget for basistilskuddet fremstår uklart, herunder om midlerne bliver fordelt efter antal rådsøgende, antal sager eller antal åbningstimer.
- At det er svært at gennemskue, om der i forbindelse med tildelingen af midler stilles identiske krav til retshjælpskontorerne, f.eks. om åbningstider, og at der er forskellige satser til f.eks. honorar til lederne fra kontor til kontor.
- At der mangler mulighed for at gå i dialog med Civilstyrelsen forud for afgørelsen og mulighed for at klage over afgørelsen.
- At afgørelserne mangler uddybende begrundelser og ikke synes at være truffet ud fra gennemskuelige kriterier.

<sup>101</sup> Betænkningen side 345.

<sup>102</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter.

<sup>103</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4.

<sup>104</sup> Ved mail af 14. marts 2017 har Justitia rettet henvendelse til en række retshjælpskontorer med forespørgsel om holdninger til det nuværende tilskudssystem. Justitia modtog bemærkninger fra 9 retshjælpskontorer.



Det ser således ikke ud til, at tilskudsbekendtgørelsen har skabt den fornødne klarhed for retshjælpskontorerne, der fortsat har svært ved at forstå baggrunden for tildelingen af tilskud og derfor finder processen udfordrende. Endvidere kritiseres kommunikationen med Civilstyrelsen.



*"Der er enorme forskelle i tildelingskriterierne. Det opleves som helt tilfældigt, hvor meget der bliver tildelt og hvorfor."*

(Marianne Betzer, Sønderjyllands Retshjælp)

Tidsforløbet i ansøgningsprocessen kan også give retshjælpskontorerne udfordringer. Fristen for ansøgningens indgivelse er den 1. marts det år, ansøgningen angår, og Civilstyrelsens afgørelse falder senest den 1. maj samme år. På tidspunktet for afgørelsen af, hvilken økonomisk ramme retshjælpskontoret har at arbejde efter, er der allerede forløbet en tredjedel af regnskabsåret. Dette medfører, at retshjælpskontorerne i flere måneder er tvunget til at disponere (eller undlade at gøre det) ud fra et midlertidigt budget og uden sikker viden om, hvorvidt de forudsatte økonomiske rammer vil komme til stede.

Civilstyrelsen har oplyst, at baggrunden for denne ordning er, at retshjælpskontorets årsregnskab og opgørelse over antal foretagne rådgivninger lægges til grund for beregningen af næstfølgende års basistilskud og aktivitetstilskud, og at reviderede årsregnskaber (som kræves for nogle kontorers vedkommende), ikke vil kunne færdiggøres på et tidligere tidspunkt end i første kvartal det efterfølgende år.<sup>105</sup>

Endvidere kan tilskudsordningen på nogle punkter forekomme administrativ tung. Aktivitetstilskud beregnes, som nævnt i kapitel 2.3, på baggrund af oplysninger om omfanget af den retshjælp, som retshjælpskontoret har ydet. Udbetalingen forudsætter, at der er ført statistik over antal tilskudsberettigede sagsbehandlinger, hvilket trin sagsbehandlingen er sket på, og hvilken type sager der har været tale om. Når dette registreringsarbejde sammenholdes med den relativt lille andel af den samlede bevilling, som aktivitetstilskuddet udgør, kan det imidlertid overvejes, om ordningen er hensigtsmæssig.

<sup>105</sup> REU alm. del - svar på spørgsmål 94 (2014-2015).



*"Vi sidder på biblioteker med små papirlapper og laver optællinger, som efterfølgende skal lægges over i et Excel ark. Det er meget ressourcekrævende."*

(Marianne Betzer, Sønderjyllands Retshjælp)

Der henvises til anbefalingen om klarere regler og bedre administration af tilskudsordningen i kapitel 7.6.

### 5.3 Rekruttering

Retshjælpskontorerne er i vidt omfang afhængige af frivillig arbejdskraft. Den kommer ikke mindst fra de studerende, som – ud over at hjælpe andre mennesker – kan opnå praktisk erfaring med juridisk arbejde og dermed kvalificere sig yderligere. Retshjælpskontorerne har også behov for færdiguddannede jurister, som i højere grad opfylder kvalifikationskravene, jf. kapitel 4.3.

Flere retshjælpskontorer har oplyst, at de har vanskeligt ved at rekruttere og fastholde frivillig arbejdskraft. For så vidt angår de studerende, består udfordringerne særligt i, at det er svært at rekruttere uden for universitetsbyerne, hvor de studerende typisk er bosat. Det er de færreste studerende, som vil ofre tid og penge på at transportere sig over længere strækninger for at udøve gratis arbejde. Et andet problem er, at en del af de studerende ofte skifter job, når de har opnået et godt kvalifikationsniveau, fordi de samtidig får lettere ved at opnå et lønnet studiejob.<sup>106</sup>

Ifølge tilskudsbekendtgørelsen kan der ydes tilskud til dækning af retshjælpskontorets rimelige driftsudgifter, herunder et rimeligt honorar til lederen af institutionen og efter omstændighederne til rådgiverne.<sup>107</sup> Bestemmelsens formulering tyder på, at muligheden for at yde honorar til andre end lederen er begrænset. Samtidig ses der ikke at være mulighed for at yde tilskud til de frivilliges transport eller lignende.

Det bør derfor overvejes, hvordan man i videre omfang kan rekruttere (og fastholde) den frivillige arbejdskraft på retshjælpskontorerne.

Der henvises til anbefalingen om udbredelse af retshjælpskontorerne i kapitel 7.2.

<sup>106</sup> Ved mail af 14. marts 2017 har Justitia rettet henvendelse til en række retshjælpskontorer med forespørgsel om holdninger til det nuværende tilskudssystem. Justitia modtog bemærkninger fra 9 retshjælpskontorer.

<sup>107</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4.



## 6. Den samlede retshjælpsløsning

Nedenfor i kapitel 6.1 redegøres for de overvejelser, som har ligget til grund for den nuværende organisering af retshjælpsordningen, mens kapitel 6.2 indeholder en vurdering af, hvilken retshjælpsmodel der sikrer den bedst mulige retshjælpsmodel i fremtiden.

### 6.1 Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004

Vægtningen mellem de forskellige retshjælpstilbud har varieret meget siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, både med hensyn til regler og betingelser samt størrelsen af det økonomiske tilskud. I hele perioden har der været ydet offentligt tilskud til både retshjælpskontorer og advokatretshjælp, der i vekslende grad har suppleret hinanden geografisk og emnemæssigt.

Retsplejerådet overvejede i betænkning 1436/2004, om en énstregen model kunne være en god løsning.<sup>108</sup> I den forbindelse vurderede Retsplejerådet også, om en af de tre retshjælpsordninger kunne stå alene. Efter Retsplejerådets opfattelse var det imidlertid ikke realistisk at forestille sig, at retshjælpskontorerne kunne gøres landsdækkende, idet de i relativt høj grad er baseret på frivillig arbejdskraft og er geografisk centreret omkring universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner med juridiske uddannelser. Retsplejerådet fandt heller ikke, at advokatvagterne kunne danne basis for en énstregen retshjælpsmodel. Retsplejerådet lagde herved vægt på, at advokatvagterne er baseret på frivillig arbejdskraft og begrænset til grundlæggende mundtlig rådgivning. Det var samtidig Retsplejerådets opfattelse, at der var en risiko for, at advokaternes interesse i at arbejde gratis i advokatvagterne ville mindskes, hvis offentligt tilskud til advokatretshjælp blev afskaffet. Retshjælp ved advokat burde efter Retsplejerådets opfattelse heller ikke danne basis for en énstregen retshjælpsmodel, da det ville medføre en meget kraftig stigning i udgifterne til retshjælp, samtidig med, at bl.a. psykologiske barrierer for at søge rådgivning hos en advokat måtte forventes at mindske den reelle gennemslagskraft af samfundets retshjælpstilbud i befolkningen, især for de svageste borgere.

<sup>108</sup> Betænkningen side 324-330.





Retsplejerådet overvejede også, om der var grund til at foreslå en helt ny (og énstrengt) organisering af retshjælpen. En sådan model kunne baseres på et landsdækkende net af offentlige retshjælpskontorer, som kunne være kommunale, regionale eller statslige, f.eks. en selvstændig organisation under Justitsministeriets ressortområde inden- eller udenfor det sædvanlige administrative hierarki, eventuelt som en selvstændig juridisk person. Retsplejerådet kunne imidlertid ikke anbefale nogen af disse modeller, idet der efter Retsplejerådets opfattelse skulle være meget stærke grunde til at opbygge en ny landsdækkende offentlig organisation til at udføre det arbejde, der i forvejen blev udført af private, og sådanne stærke grunde fandtes ikke at være til stede.

Retsplejerådet konkluderede, at den eksisterende fleksible, flerstrengede retshjælpsmodel var en god løsning, der ikke var anledning til at ændre grundlæggende på. Efter Retsplejerådets opfattelse opfyldte de eksisterende ordninger tilsammen også kravet om en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp.

I forbindelse med en ny organisering af den fri proces, hvor Civilretsdirektoratet (i dag Civilstyrelsen) efter et forslag fra Retsplejerådets flertal i højere grad skulle være den centrale myndighed på fri procesområdet, fandt flertallet af Retsplejerådet, at Civilretsdirektoratet tillige skulle gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender. Hensigten var, at den centrale retshjælpsmyndighed skulle have det overordnede ansvar for at følge retshjælpsområdet og dermed bl.a. tage passende initiativer, hvis der skulle opstå problemer. Dette svarer til ordningen i dag.

## 6.2 Den fremtidige retshjælpsmodel

En reel, landsdækkende og velfungerende retshjælpsmodel er afhængig af offentligt tilskud. De privat finansierede retshjælpstilbud er meget få og er typisk begrænset til bestemte persongrupper og/eller yder kun en meget begrænset rådgivning. En offentligt støttet retshjælpsordning bidrager ikke alene til, at personer med lav indkomst eller mangel på andre ressourcer kan få løst juridiske problemer og realisere deres grundlovssikrede ret til domstolsprøvelse. Ordningen bidrager også til, at juridiske tvivlsspørgsmål kan blive afklaret på et meget tidligt tidspunkt med lavere samfundsøkonomiske omkostninger til følge. Dette sker f.eks., når retshjælpstilbuddene sorterer grundløse klager og indsigelser fra, og når tvister løses, inden sagen når til domstolene, jf. kapitel 3.4 om retshjælpskontorernes filtrering af sager.



*”Jo tidligere den juridiske afklaring kan ske, jo bedre er for borgeren. Det er samtidig billigere for samfundet, idet juridiske og økonomiske problemer medfører afledte sociale problemer, som i sidste ende bliver dyrere for samfundet.”*

(Sandy Madar, Den Sociale retshjælp)

Der er imidlertid nogle grundlæggende problemer med den nuværende retshjælpsmodel.

Ifølge Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp fra december 2016 skyldes det særligt, at den nuværende retshjælpsmodel i høj grad er baseret på frivillighed. Samtidig vurderes det, at problemerne med advokatretshjælpen i første række knytter sig til de økonomiske rammevilkår samt behovet for administrative forenklinger og digitalisering. Endvidere påpeger rapporten, at der er udfordringer med at rekruttere advokater og advokatfuldmægtige til at yde retshjælp. Der er derfor behov for både at se på mulige måder at tilføre området yderligere økonomiske midler samt nye måder at rekruttere advokater/advokatfuldmægtige på og at effektivisere ydelsen af retshjælp.<sup>109</sup>

Dette billede bekræftes af Justitias undersøgelser, jf. særligt kapitel 2.4, der viser, at der er sket en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælpen i takt med, at den i mindre grad bliver løftet af advokaterne, i højere grad bliver varetaget af retshjælpskontorerne. Billedet bekræftes også af de gennemførte interviews med retshjælpskontorerne.



*”Vi sender flere brugere videre til advokat. Problemet er dog, at ingen advokater vil tage sagerne – der er for meget bøvl og for få penge i det.”*

(Marianne Betzer, Sønderjyllands Retshjælp)

Det synes dog ikke i sig selv at være et problem, at den nuværende ordning i høj grad er baseret på frivillighed. Anvendelse af frivillig arbejdskraft må tværtimod anses for at være en samfundsøkonomisk god løsning, der samtidig skaber en bredere forståelse for de mere svage befolkningsgrupper og deres

<sup>109</sup> Rapportens anbefalinger er refereret i bilag 5.



udfordringer. Samtidig viser de data, som er tilvejebragt i forbindelse med denne analyse<sup>110</sup>, at retshjælpskontorerne yder en god indsats på retshjælpsområdet til stor tilfredshed hos deres brugere.

Den nuværende retshjælpsmodel medfører dog en uheldig forskel i borgernes adgang til retshjælp, som har særlig betydning for de svageste grupper i samfundet. Dette skyldes bl.a., at retshjælpskontorerne – der i modsætning til retshjælp ved advokat typisk tilbyder gratis og mere omfattende rådgivning, og som i højere grad henvender sig til de mere ressourcetsvage befolkningsgrupper – ikke er til stede i hele landet. Hertil kommer, at det ikke er muligt at opnå tilskud til retshjælp, der reelt er rettet mod den svageste del af befolkningen, som har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud. Det kan f.eks. være mennesker, som på grund af hjemløshed, afhængighedsproblemer, sygdom, sociale forhold mv. ikke har de ressourcer, der skal til for at identificere en juridisk problemstilling, orientere sig i udbuddet af retshjælp, indsamle dokumentation, opsøge retshjælp på et bestemt tidspunkt og overholde indgåede aftaler. Disse personer vil alene kunne nås med opsøgende/udgående tilbud, der tager udgangspunkt i deres forhold lige nu og her.<sup>111</sup>

Der er derfor behov for at revurdere vores retshjælpsmodel med henblik på at sikre alle borgere en reel, velfungerende og landsdækkende adgang til retshjælp.

Der findes ikke at være grundlag for en helt ny organisering af retshjælpen i offentligt regi. Det må anses for at være en omkostningskrævende løsning i forhold til den nuværende ordning i privat regi, hvor en stor del af retshjælpen udføres af frivillig arbejdskraft. Det skal samtidig tages i betragtning, at retshjælpstilbuddene i så fald ville miste deres uafhængighed, og at der antageligt vil være en del borgere, som vil være tilbageholdende med at henvende sig med deres problemer til en offentligt drevet retshjælp. Dette gælder selvfølgelig ikke mindst i tilfælde, hvor borgeren ønsker rådgivning i sager mod offentlige myndigheder.

Der findes endvidere ikke at være grundlag for at pege på en énstregen model for retshjælp. En retshjælpsordning fortrinsvis baseret på advokatretshjælp (advokatvagter og retshjælp ved advokat) vil også være en omkostningskrævende løsning. Samtidig vil der være borgere, som af

---

<sup>110</sup> Jf. kapitel 2.4 og 3.

<sup>111</sup> I kapitel 7 fremsættes en række anbefalinger vedrørende retshjælpskontorerne, der bl.a. forsøger at adressere disse udfordringer.



økonomiske årsager afholder sig fra at opsøge retshjælp, ligesom det må antages, at der også er borgere som af andre grunde vil være tøvende over for at henvende sig til en advokat, selv om de har behov for juridisk rådgivning. Sådanne begrænsninger vil særligt få betydning for de svageste grupper i samfundet, der i et vist omfang reelt fratages deres retshjælpsmulighed.



*"Retshjælp ved advokat er ikke et reelt alternativ for 90 % af vores brugere. De kommer, fordi det er gratis hele vejen igennem."*

(Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose)



*"Retshjælp ved advokat er ikke et reelt alternativ for vores brugere, idet mange slet ikke har mulighed for at betale."*

(Mona Matten, Gellerupparkens Retshjælp)

I områder, der er mindre socialt belastede, kan retshjælp ved advokat i højere grad være et alternativ, men på ingen måde stå alene, hvis tilbuddet også skal henvende sig til de mere ressourcesvage borgere.



*"Retshjælp ved advokat vil være et alternativ for ca. 60 % af vores brugere."*

(Claus Juul, Retshjælpen i Roskilde)

Omvendt vil en ordning alene bestående af retshjælpskontorer, der skal opfylde det samlede retshjælpsbehov, være uhyre svær at gøre fuldstændig landsdækkende, og bestræbelserne herpå kan medføre udgifter, der ikke vil kunne anses for rimelige i forhold til de forbedringer, som borgerne vil kunne mærke.

Det må på denne baggrund konkluderes, at samspillet mellem de tre delordninger fortsat udgør det bedste grundlag for den danske retshjælpsmodel.

Det er dog nødvendigt med en række tiltag, der kan sikre velfungerende ordninger og en mere lige adgang til retshjælp. Resultaterne i denne analyse peger på, at retshjælpskontorerne har det største



potentiale for at nå de svageste borgere. Samtidig er retshjælpskontorerne en samfundsøkonomisk fordelagtig løsning, som sikrer inddragelse af frivillige, der ønsker at bidrage til en mere lige adgang til retssikkerhed, og retshjælpskontorerne udøver i forvejen en meget positiv og ofte også bredere rådgivningsindsats. Se nedenstående cases, der illustrerer bredden af den rådgivning, som retshjælpskontorerne yder.

### **CASE: Tværgående retshjælp til familiesammenført kvinde i skilsmisessituation**

*En 40-årig kvinde bliver familiesammenført til Danmark fra Malaysia. Hendes to børn fra et tidligere forhold bliver også familiesammenført. De starter i skole og i fritidsaktiviteter. Efter noget tid finder kvinden ud af, at hendes mand har en længerevarende affære. Under den efterfølgende konfrontation bliver manden voldelig og smider hende og hendes børn ud af fællesboligen. Retshjælpskontoret hjælper hende med rådgivning om det familieretlige (skilsmisse og bodeling), det socialretlige (ydelse og bolig) samt det udlændingeretlige (opholdsgrundlag). I den forbindelse repræsenterer retshjælpskontoret kvinden og børnene i Udlændingestyrelsen, hvor de vinder sagen. Kvinden og børnene kan herefter fortsætte deres liv i Danmark (Gellerupparkens Retshjælp).*

### **CASE: Retshjælp i forbindelse med bortvisning fra arbejdsplads**

*En 18-årig medhjælper hos et større benzinselskab bliver fyret og bortvist på grund af en (lovlig) sygdomsmelding. Lønnen stopper straks ved bortvisningen. Retshjælpskontoret tager på medhjælperens vegne kontakt til selskabets hovedsæde, og der opnås enighed om udbetaling af 6 måneders løn til medhjælperen (Den Åbne Retshjælp i Hillerød).*

### **CASE: Retshjælp ved arbejdsskade**

*Retshjælpskontoret bistod en udenlandsk arbejder, der ikke var medlem af en fagforening, med at anmelde en arbejdsskade og fremskaffe dokumentation for hans krav. Sagen endte med, at arbejderen fik tilkendt en erstatning for tabt erhvervsevne på i alt 680.735 kr. (Silkeborg Retshjælp).*



Det fremgår af analysens kapitel 7, hvordan retshjælpskontorerne kan styrkes og udbredes. For så vidt angår afhjælpning af problemerne med advokatretshjælpen henvises til Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport.

## 7. anbefalinger vedr. retshjælpskontorerne

Som det fremgår af kapitel 6.2 bør retshjælpskontorerne også fremover spille en afgørende rolle i den samlede retshjælpsløsning. I dette kapitel fremsættes en række anbefalinger, der særligt skal styrke den retshjælp, som ydes af retshjælpskontorerne. I kapitel 7.8 redegøres for de økonomiske konsekvenser af de anbefalinger, som er fremsat i denne analyse. Om anbefalingerne i Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp henvises til bilag 5.

### 7.1 Mere information om retshjælpsordningerne

Som det fremgår af kapitel 4.1 er en af de første forudsætninger for en velfungerende retshjælp, at borgeren er bekendt med muligheden for retshjælp og kan navigere i de forskellige retshjælpstilbud. Listen over retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter) på Civilstyrelsens hjemmeside og listen over advokatvagter på Advokatsamfundets hjemmeside indeholder ganske få oplysninger, og listerne kan være vanskelige at finde, hvis man ikke kender aktørernes rolle i ordningerne. Endvidere findes der ikke lettilgængelige oplysninger om indholdet af de forskellige typer retshjælpstilbud, som giver borgeren mulighed for at vurdere, hvor det i den konkrete situation vil være mest hensigtsmæssigt at henvende sig. Dette er en særlig udfordring for de personer, som søger rådgivning på et retshjælpskontor, da disse, som beskrevet i kapitel 2 og 3, kan være meget forskelligartede i forhold til udbud og indhold.

På den baggrund bakker resultaterne fra nærværende analyse op om anbefalingen fra Advokatsamfundet og Danske Advokater om, at der bør udarbejdes en national søgbar liste over alle retshjælpsaktører.<sup>112</sup> En sådan liste bør dog ikke alene omfatte retshjælpskontorer og advokatvagter, men også de advokater, som udøver retshjælp på trin 2 og 3 (retshjælp ved advokat). Ud over oplysninger om adresser og åbningstider bør listen

<sup>112</sup> Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.



for retshjælpskontorerne vedkommende også indeholde konkrete oplysninger om, hvilke retshjælpstrin der tilbydes, undtagne sagsområder, økonomiske indtægtsgrænser, eventuelle specialområder, medarbejdersammensætning, ansvarsforsikring og lign. Endvidere bør listen for advokatretshjælpens vedkommende indeholde generelle oplysninger om, hvilke retshjælpstrin der tilbydes hos henholdsvis advokatvagter og advokaterne, begrænsninger i retshjælpen ved advokat på trin 2 og 3 (sagsområder og økonomiske indtægtsgrænser), borgerens andel af betalingen til advokatens vederlag og lignende.

Herudover dokumenterer analysen, at der, ligesom også Advokatsamfundet og Danske Advokater påpeger, er behov for at udbrede viden om retshjælpsordningen i befolkningen. Denne viden bør også omfatte karakteren af de forskellige retshjælpstilbud. Udbredelsen kan foregå via en fælles etableret hjemmeside og hos aktørerne i retshjælpsordningen gennem informationsmateriale, kampagner mv. En sådan metode kan dog ikke stå alene, hvis informationen også skal nå ud til de svageste grupper i befolkningen. Her vil det være nødvendigt med mere opsøgende information de steder, hvor de svage brugere færdes, f.eks. på væresteder, hos kommunens borgerservice, hos gademedarbejdere mv. Det er samtidig væsentligt, at informationsmateriale og kampagner mv. ikke skal finansieres af retshjælpsinstitutionernes beskedne statstilskud, som anvendes til husleje og andre nødvendige driftsomkostninger, ligesom det er vigtigt, at informationsmateriale udvikles fælles for de forskellige retshjælpsordninger.

## 7.2 Udbredelse af retshjælpskontorerne

Adgangen til retshjælpskontorerne er, som nævnt i kapitel 4.1, stærkt geografisk begrænset i visse dele af landet, hvilket er et særligt problem set i lyset af, at brugerne i høj grad anvender lokale retshjælpstilbud, jf. kapitel 3.1.

Hertil kommer, at ressourcesituationen i de enkelte retshjælpskontorer er afgørende for, i hvilket omfang kontorerne kan holde åbent og omfanget af rådgivningsaktiviteten.



*"Det er i perioder meget vanskeligt at få tid til at yde retshjælp på trin 2 og 3 i det omfang, som der er behov for."*

(Helen Vang Siegumfeldt, Den Åbne Retshjælp i Hillerød)



*"Ressourcemæssigt kan vi slet ikke følge med, men vi siger det ikke højt, fordi vi ikke vil afskrække personer med stort retshjælpsbehov for at henvende sig."*

(Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp)

Begrænsningerne i retshjælpskontorernes tilgængelighed bliver kun delvist opvejet af advokatretshjælpen, idet advokatvakterne alene yder retshjælp på trin 1, og advokaternes retshjælp på trin 2 og 3 er begrænset i forhold til sagsområder og brugerens økonomiske indtægtsgrænser. Endvidere skal der ydes et vederlag til advokaten, som delvist betales af borgeren, og advokatens retshjælp skal kunne ligge inden for vederlagets grænser. Begrænsningen af adgangen til retshjælpskontorer rammer således særligt de svagere befolkningsgrupper, der af økonomiske eller andre årsager vil være mere tøvende over for at benytte sig af advokatretshjælp.

Udbredelse af ordningen med retshjælpskontorer vil kunne skabe en mere lige adgang til retshjælp. Geografisk udbredelse af retshjælpskontorerne og styrkelse af retshjælpen i de eksisterende retshjælpskontorer er dog udfordret af, at ordningen i høj grad er baseret på frivillig arbejdskraft, herunder ikke mindst studerende, som typisk er bosat i universitetsbyerne. Der findes imidlertid en række mulige løsninger, der kan undersøges og overvejes nærmere:

- *Tilskud til transport* – det kan ikke forventes, at de frivillige medarbejdere af egen lomme vil eller kan finansiere større udgifter til transport udenfor universitetsbyerne. Løsningen kan eventuelt være at yde offentligt tilskud til transport til de retshjælpskontorer, som ønsker at etablere sig længere væk fra universitetsbyerne, og som er afhængig af frivillig arbejdskraft fra f.eks. de studerende. En anden løsning kan være at yde offentligt tilskud til retshjælpskontorer, der ønsker at etablere mobil retshjælp, eksempelvis i form af busser indrettet som retshjælpskontorer.
- *Honorar* – i de områder, hvor det er vanskeligt at rekruttere og fastholde rent frivillig arbejdskraft, kan der eventuelt (i videre omfang) ydes offentligt tilskud til en honorering af medarbejdere.
- *Fag på kandidatuddannelsen* – hvis praktisk retshjælpsarbejde i et nærmere fastsat tidsrum og omfang kunne godkendes som et kursusfag på den juridiske kandidatuddannelse, ville det formentlig blive lettere at rekruttere studerende som frivillig arbejdskraft udenfor universitetsbyerne. Denne løsning, der samtidig vil kunne bidrage til en kvalitativ forbedring af de jurastuderendes uddannelse og mere almene dannelse, kræver dog nærmere drøftelser med universiteterne.





- *Mere inddragelse af advokatfuldmægtige/advokater* – det kan også overvejes at indføre praktisk retshjælpsarbejde i et nærmere fastsat tidsrum og omfang som et modul i advokatfuldmægtiguddannelsen, og/eller – som anbefalet i Advokatsamfundets og danske Advokaters rapport om retshjælp – at gøre det muligt for advokater (og ikke kun advokatfuldmægtige) at medregne retshjælpsarbejde som efteruddannelse.
- *Digital rådgivning* – I dag fungerer den primære rådgivning ved personlig dialog på retshjælpskontorerne. Selvom personlig rådgivning er med til at skabe en tillidsfuld kontakt mellem retshjælp og bruger og samtidig faciliterer håndteringen af sagens dokumenter, må det anses for nødvendigt at søge andre former for rådgivning (herunder digital rådgivning) udbredt, hvis retshjælpstilbuddet skal blive mere landsdækkende. Det gælder særligt den grundlæggende mundtlige rådgivning, der alene skal afklare, om borgeren har et berettiget krav eller indsigelse, og hvordan vedkommende kommer videre (trin 1). Advokatsamfundet og Danske advokater har foreslået en lignende løsning for den grundlæggende rådgivning, som ydes af advokatvagterne.<sup>113</sup> Retshjælpskontorerne kan evt. også i højere grad slække på kravet om personligt fremmøde ved rådgivning på trin 2 og 3. Det kan f.eks. ske ved at lade møderne efter det første indledende møde erstatte af digital kommunikation eller ved helt at erstatte det personlige fremmøde med digital kommunikation i de meget velkendte sagstyper. Den digitale rådgivning kan f.eks. foregå via Skype, og det vil være hensigtsmæssigt, hvis de lokale biblioteker i de områder, hvor det ikke har været muligt at skabe landsdækkende retshjælp, kunne tilbyde en digital løsning i et lokale, hvor borgeren kan føre en privat samtale. Hvis der etableres et fælles sekretariat, som anbefalet i kapitel 7.4, kan det også overvejes at etablere en landsdækkende digital rådgivning herfra.
- *Inddragelse af andre fagligheder* – som det fremgik af kapitel 3.2 ydes der en del rådgivning inden for socialret. Det kan derfor overvejes at inddrage f.eks. socialrådgivere og studerende på socialrådgiveruddannelsen i retshjælpsarbejdet. Tilsvarende kan det overvejes at inddrage økonomer og økonomistuderende i de retshjælpskontorer, som udøver gældsrådgivning.

<sup>113</sup> Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.



*”Det socialretlige område fylder mest. Det er et problem, at bekendtgørelsen ikke anerkender medarbejdere med anden baggrund end juridisk, f.eks. socialrådgivere.”*

(Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp)

### 7.3 Mere målrettet og opsøgende retshjælp

For at sikre et bredt og relevant udbud af retshjælp indeholder tilskudsbekendtgørelsen<sup>114</sup> nogle krav, der skal opfyldes for at retshjælpskontoret kan godkendes som tilskudsberettiget. Retshjælpskontoret skal på trin 1 være åbent for alle borgere og yde rådgivning om samtlige emner. Samtidig skal retshjælpskontoret på trin 2 og 3 være åbent for alle, der opfylder indtægtsgrænserne for fri proces, og der skal ydes rådgivning på alle sagsområder med undtagelse af straffesager, erhvervsager, gældssaneringsager og verserende forvaltningssager.

Det er naturligvis væsentligt at sikre grundlæggende bred mundtlig retshjælp. Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at reglerne samtidig forhindrer opstart af retshjælpskontorer, der kan give kvalificeret rådgivning inden for specialområder, men som mangler kapacitet til at rådgive mere bredt. Et eksempel kunne være personer med omfattende viden inden for social- og forvaltningsret, der gerne vil rådgive i socialt belastede områder, men som på grund af manglende kompetencer inden for f.eks. erhvervsret er afskåret fra at få deres retshjælp godkendt som tilskudsberettiget.

Det forekommer endvidere ikke hensigtsmæssigt, at udgående/opsøgende retshjælpskontorer som udgangspunkt ikke kan godkendes, fordi disse de facto henvender sig til bestemte befolkningsgrupper og dermed ikke reelt er åbne for alle. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at de mest udsatte grupper har svært ved at benytte sig af de eksisterende retshjælpstilbud og kun kan nås med særlig målrettede indsatser, jf. kapitel 3.1 og 5.1.

Det anbefales derfor, at der gives mulighed for at dispensere fra kravene til sagsområder og målgrupper i tilfælde, hvor retshjælpen er rettet mod befolkningsgrupper, der typisk har et stort retshjælpsbehov, og som

<sup>114</sup>Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter. Der henvises til kapitel 2.2 og 2.3.



har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud. Dispensationen skal give retshjælpskontorerne mulighed for at udføre mere udgående/opsøgende retshjælp særlig målrettet de svageste grupper i samfundet.

## 7.4 Øget samarbejde – fælles sekretariat

Der eksisterer ikke noget formaliseret samarbejde retshjælpskontorerne imellem eller mellem retshjælpskontorerne og advokatvakterne. Enkelte retshjælpskontorer hjælper dog hinanden på bilateralt plan. Et øget samarbejde vil kunne øge effektiviteten hos retshjælpskontorerne betragteligt og samtidig højne kvaliteten af den ydede rådgivning. Dette gælder ikke mindst i forhold til de mindre retshjælpskontorer og/eller retshjælpskontorer med en høj andel af studerende, der vil kunne drage nytte af videndeling med de større og mere veletablerede retshjælpskontorer.

Et sådant samarbejde synes umiddelbart bedst forankret i et samarbejdssekretariat, der f.eks. vil kunne oprettes under Civilstyrelsen, som i forvejen har den formelle rolle som central retshjælpsmyndighed, eller i en fælles sammenslutning af retshjælpskontorer, hvor retshjælpskontorerne kan stille arbejdskraft til rådighed mod en forhøjelse af tilskuddet. Hensynet til at sikre retshjælpskontorernes uafhængighed, jf. kapitel 6.2, taler for den sidstnævnte løsning. Samarbejdet kan fysisk forankres i et eller flere retshjælpskontorer, og kommunikationen kan både foregå digitalt og ved fysiske møder. Advokatvakterne kan evt. også inddrages i samarbejdssekretariatet.

Sekretariatet vil bl.a. kunne varetage følgende opgaver:

- *Videndeling* - central indsamling og deling af best practice, som kan bidrage til en højere kvalitet og sikre en større ensartethed i rådgivningen. Der kan eksempelvis oprettes en database indeholdende forslag til procedurer for de typisk forekommende sagstyper samt standardbreve og lign. Endvidere vil der kunne udvikles og afholdes fælles kurser og andre uddannelsesaktiviteter, informationsmøder mv.
- *Samling af visse administrative opgaver* - som vil kunne give de enkelte retshjælpskontorer flere ressourcer til kerneopgaven. Der kan eksempelvis i samarbejde med Civilstyrelsen udarbejdes skabeloner for de årlige beretninger, ydes bistand ved ansøgninger om tilskud samt informeres og vejledes om (nye) regler for retshjælp mv.



- *Samling af udviklingsopgaver* - som vil kunne sikre den fortsatte udvikling af retshjælpsordningen og samtidig give de enkelte retshjælpskontorer flere ressourcer til kerneopgaven. Der kan f.eks. udvikles rammer for rådgivningen, herunder etiske regler og tavshedspligterklæringer, jf. kapitel 7.7 om kvalifikationskrav og udvikling af fælles standarder. Endvidere vil sekretariatet kunne stå for opgaver af mere forskningsmæssig karakter, som kan være med til sikre den fortsatte udvikling af retshjælpsordningen, herunder udarbejdelse af brugerundersøgelser og evalueringer af indsatsen, ligesom sekretariatet kan bidrage til at sikre en mere teknologisk tidssvarende understøttelse af opgaven og lignende, f.eks. udvikling af et fælles journaliseringssystem eller lignende, der kan sikre indsamling af data på tværs af retshjælpskontorerne.
- *Koordinering på tværs* - sekretariatet vil i nogen tilfælde kunne optræde som retshjælpskontorenes fælles talerør udadtil. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med indsamling af høringsvar med henblik på afgivelse af fælles svar, og ved at indsamle viden om lovgivningsmæssige uhensigtsmæssigheder og lignende, som myndighederne bør gøres opmærksomme på.
- *Synliggørelse af retshjælpsordningen* - sekretariatet vil kunne varetage opgaven med at informere borgerne om retshjælpsordningen, iværksætte kampagner og vedligeholde fælles informationshjemmesider mv., jf. kapitel 7.1 om mere information om retshjælpsordningerne.



*”Retshjælpsområdet er i rivende udvikling. Der er behov for mere efteruddannelse, oplæringssystemer og faglig sparring. Det ville være godt med et tættere samarbejde med advokatvagterne.”*

(Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp)

## 7.5 Tilskud til flere sagsområder

Retshjælpskontorenes rådgivning på trin 2 og 3 om verserende forvaltningssager, gældssaneringsager, erhvervsager og straffesager er som nævnt i kapitel 2.2 og 2.3 undtaget fra aktivitetstilskud.

For så vidt angår verserende forvaltningssager, var baggrunden for undtagelsen, at myndighedernes vejledningspligt ansås for at opfylde behovet for rådgivning i denne type sager. Dette rationale udfordres dog af høje fejlprocenter i myndighedernes afgørelser, omfattende og komplicerede regelgrundlag samt generel travlhed hos de offentlige myndigheder med klientkontakt. Hertil kommer, at der set fra borgerens side kan



opstå en interessekonflikt, når myndigheden selv kan have en retlig interesse i sagens udfald, eller når myndigheden gennemfører beslutninger på trods af borgerens modstand.

At der eksisterer et retshjælpsbehov på dette område, viser sig også ved, at den overvejende del af retshjælpskontorerne synes at tilbyde rådgivning i verserende forvaltningssager.



*"Det er ikke hensigtsmæssigt, at rådgivning i allerede verserende forvaltningssager ikke er tilskudsberettiget. Selvom den radsøgende f.eks. selv har været i stand til at indgive en klage, kan der godt være et stort behov for bistand i det efterfølgende forløb."*

(Henrik Bitsch, Københavns Retshjælp)

Det fremgår også af kapitel 3.2, at forvaltningssagerne fylder meget hos retshjælpskontorerne, bl.a. fordi vejledningen hos forvaltningsmyndigheden ikke er tilstrækkelig.



*"Der er et kæmpe behov for rådgivning i forvaltningssager. Jeg kan ikke understrege det nok. Beslutningstagerne tror, at behovet er opfyldt ved vejledningspligten, men faktum er, at der ikke gives den fornødne vejledning."*

(Mona Matten, Gellerupparkens Retshjælp)

Rådgivning om dette område vil ikke kun have stor betydning for de retshjælpssøgende, for hvem en myndighedsafgørelse om f.eks. forsørgelsesgrundlag kan have vidtrækkende konsekvenser. Det kan også være en fordel for forvaltningsmyndigheden, idet retshjælpen kan medvirke til at sikre sagens oplysning, ligesom grundløse klager og lignende i videre omfang kan undgås.

Spørgsmålet om, hvorvidt der også er et uopfyldt retshjælpsbehov på de øvrige undtagne områder, kan ikke besvares lige så entydigt. Der lader ikke umiddelbart til at være behov for at medtage erhvervsager, hvorimod billedet er mere uklart, når det kommer til gældssaneringer og straffesager.

Det anbefales derfor, at det overvejes nærmere, om de pågældende sagsområder fortsat bør være undtaget aktivitetstilskud. Det er opfattelsen, at i hvert fald rådgivning i verserende forvaltningssager på trin 2 og 3 tilskudsmæssigt bør ligestilles med rådgivning i øvrige sager. Herved sikres en ensartet fordeling af aktivitetstilskuddet uanset det enkelte kontors sags sammensætning samt et større udbud af rådgivning på et område, der fylder meget i de svageste borgers hverdag.



Det bemærkes, at Advokatsamfundet og Danske Advokater på tilsvarende vis har foreslået, at særligt verserende forvaltningssager bliver omfattet af ordningen med delvist offentligt finansieret retshjælp ved advokat.<sup>115</sup> Advokatbranchen oplever således også et udækket retshjælpsbehov på dette område.

## **7.6 Klarere regler - bedre administration af tilskudsordningen**

Som det fremgår af kapitel 5.2, er der flere retshjælpskontorer, som har givet udtryk for, at den gældende tilskudsordning ikke administreres på en hensigtsmæssig måde. De har svært ved at gennemskue, hvilke kriterier midlerne tildeles ud fra, og det giver dem udfordringer, når de skal ansøge om tilskud til deres udgifter. Et gennemsigtigt tilskudssystem er samtidig en forudsætning for, at retshjælpskontorerne har mulighed for at planlægge, udvikle og budgettere.

Der anbefales derfor, at ordningen for tildeling af tilskud revideres, så det sikres, at kriterierne for tildeling af tilskud bliver mere klare, sammenlignelige og tilgængelige for retshjælpsinstitutionerne.

I den forbindelse bør også overvejes en ændring af ansøgningsproceduren for at undgå den nuværende situation, hvor retshjælpsinstitutionerne reelt ikke ved, hvor mange midler de har til rådighed i det indeværende regnskabsår, før en tredjedel af året er gået. Flerårsbevillinger kan evt. indgå i overvejelserne.

Det bør endvidere overvejes, om aktivitetstilskuddet i dag administreres på hensigtsmæssig måde, eller om man i højere grad kunne lette den administrative byrde for retshjælpskontorerne.

Endelig bør det overvejes, om tilskuddene kan forhøjes for de retshjælpskontorer, som yder rådgivning, der er mere tidskrævende end normalt. Det drejer sig f.eks. om retshjælpskontorer, der i særlig høj grad har brugere, som er ankommet til Danmark fra andre lande, og hvor sproglige barrierer og kulturelle forskelle besværliggør rådgivningen. Det drejer sig også om retshjælpskontorer, som yder mere målrettet rådgivning, jf. anbefalingen i kapitel 7.3, og hvor afklaringen af de juridiske problemer kan afhænge af forudgående hjælp til andre ting.

## **7.7 Kvalifikationskrav og udvikling fælles standarder**

Der findes som nævnt i kapitel 4.3 ikke overordnede regler eller retningslinjer for retshjælpskontorerens sagsbehandling, herunder om tavshedspligt og forsikringsforhold. Endvidere er kvalifikationskravene i

---

<sup>115</sup> Advokatsamfundet og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.



tilskudsreglerne ikke helt éntydige, og Civilstyrelsen har i praksis godkendt retshjælpsinstitutioner, der drives af jurastuderende.

Det anbefales, at Civilstyrelsen overvejer kvalifikationskravene nærmere, herunder om det ikke bør fastholdes, at rådgivningen i det mindste skal superviseres af en færdiguddannet jurist med henblik på faglig sikring.

Det anbefales endvidere, at der udarbejdes fælles standarder, som retshjælpskontorerne frivilligt kan vælge at anvende/tilslutte sig. Udviklingen heraf kan evt. ske i samarbejde mellem retshjælpskontorerne fælles sekretariat, jf. anbefalingen i kapitel 7.4, og Civilstyrelsen.

Retshjælpskontorerne bør oplyse de rådsøgende om, hvorvidt de har tilsluttet sig de fælles standarder og tegnet ansvarsforsikring. Det vil øge sammenligneligheden retshjælpskontorerne imellem samt klargøre for brugerne, hvilke retningslinjer der gælder for sagsbehandlingen. Oplysninger herom kan f.eks. fremgå på retshjælpskontorerne hjemmesider, en eventuel ny hjemmeside med samlet liste over retshjælpsordninger<sup>116</sup> og ved skiltning i ventelokaler.

## **7.8 Styrkelse af retshjælpsområdet, herunder økonomiske konsekvenser af anbefalinger**

Som det fremgår af analysen er adgang til juridisk rådgivning gennem retshjælpsordninger af afgørende betydning for, at også borgere med færre sociale, økonomiske eller personlige ressourcer kan få afklaret deres retsstilling i tvister med offentlige myndigheder eller private parter samt blive hjulpet videre med deres sag. Retshjælpsordninger er med til skabe en mere lige adgang til retssikkerhed og udligne strukturelle forskelle blandt samfundsgrupper. Samtidig bidrager retshjælpsordninger til, at juridiske tvivlsspørgsmål kan blive afklaret på et meget tidligere tidspunkt, ligesom ordningerne er med til at sortere grundløse klager og indsigelser fra. Retshjælpsordninger bidrager på den måde også positivt i samfundsøkonomisk henseende.

En landsdækkende og velfungerende retshjælp er imidlertid afhængig af offentligt tilskud. Tilskuddenes størrelse (og administration) har stor betydning for, hvor mange og hvilke retshjælpstilbud der kan oprettes samt indholdet og kvaliteten af de enkelte tilbud.

<sup>116</sup> Jf. anbefalingen om mere information om retshjælpsordningerne i kapitel 7.1.



Som det fremgår af kapitel 6.2 eksisterer der nogle grundlæggende problemer med den nuværende retshjælpsmodel. I dette kapitel er der fremsat en række anbefalinger særligt med henblik på styrkelse af den del af retshjælpsordningen, som består af retshjælpskontorer. Anbefalingerne kan overordnet set ikke betragtes som værende væsentligt udgiftsdrivende. Nedenfor listes anbefalingerne efter, hvorvidt de vurderes som værende udgiftsneutrale eller udgiftsdrivende:

### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsneutrale:**

- **Øget information (jf. kapitel 7.1)**
  - Udvidelse af eksisterende hjemmeside med oplysninger om retshjælpsordninger.
- **Udbredelse af retshjælpskontorerne (jf. kapitel 7.2)**
  - Godkendelse af praktisk retshjælpsarbejde som kursusfag på jurastudiet.
  - Mere inddragelse af advokatfuldmægtige/advokater i retshjælpsarbejdet gennem advokatfuldmægtiguddannelsen og den obligatoriske efteruddannelse af advokater.
  - Øget anvendelse af digital rådgivning.
  - Inddragelse af andre faggrupper.
- **Tilskud til flere sagsområder (jf. kapitel 7.5)**
  - Ændring af fordelingen af aktivitetspuljen, således at incitamentet til at yde rådgivning på flere sagsområder – særligt forvaltningssager – fremmes, og der sker en mere fair fordeling af midlerne. Det kan også overvejes at ændre aktivitetspuljens andel af de samlede midler på bekostning af de andre puljer. Heller ikke dette vil være udgiftskrævende.
- **Klarere kriterier for tildelingen af tilskud mv. (jf. kapitel 7.6)**
  - En revision af ordningen for tildeling af tilskud kan afholdes inden for Civilstyrelsens eksisterende økonomiske rammer.
- **Kvalifikationskrav og udvikling af fælles standarder (jf. kapitel 7.7)**
  - Overvejelse af kvalifikationskravene, herunder om rådgivningen ikke altid bør superviseres af en færdiguddannet jurist med henblik på faglig sikring.





- Udarbejdelse af fælles standarder og retningslinjer for retshjælpskontorerne, evt. i samarbejde mellem retshjælpskontorerne fælles sekretariat, jf. anbefalingen i kapitel 7.4, og Civilstyrelsen. Kan i givet fald afholdes indenfor Civilstyrelsens og sekretariatets økonomiske rammer.

### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsdrivende:**

- **Øget information (jf. kapitel 7.1)**
  - Gennemførelse af kampagner til udbredelse af viden om retshjælpsordningerne og udarbejdelse af informationsmateriale.
- **Udbredelse af retshjælpskontorerne (jf. kapitel 7.2)**
  - Øget tilskud til styrkelse af eksisterende retshjælpskontorers åbningstider og antal rådgivninger mv.
  - Øget tilskud som følge af geografisk udbredelse af retshjælpskontorer.
  - Tilskud til transportudgifter til frivillige medarbejdere.
  - Honorarer til frivillige medarbejdere.
- **Mere målrettet og op søgende retshjælp (jf. kapitel 7.3)**
  - Øget mulighed for dispensation, så flere specialiserede retshjælpskontorer kan opnå godkendelse som tilskudsberettigede. Forventes at medføre flere retshjælpskontorer, som skal have tilskud.
- **Øget samarbejde - fælles sekretariat (jf. kapitel 7.4)**
  - Etablering af et fælles sekretariat, som varetager videndeling, informationsdeling, administrative opgaver mm. for retshjælpskontorerne. Sekretariatsarbejdet forventes at medføre en beskedent forøgelse af tilskuddet til de retshjælpskontorer, som stiller medarbejdere til rådighed, idet en koordinering og samling af administrative opgaver samtidig forventes at have et effektiviseringspotentiale for retshjælpskontorerne.
- **Udvikling af fælles standarder (jf. kapitel 7.7)**
  - Yderligere tilskud til ansvarsforsikringer, hvis flere retshjælpskontorer vil tegne en sådan.



## 8. Projekterne støttes af

Rapporten indgår som led i Justitias fokus på socialt udsattes retssikkerhed og effektiv domsstolsprøvelse. Projekterne støttes primært af:



Herudover støttes projektet yderligere af:



## 9. Bilag

### Bilag 1

Følgende skemaer stammer fra "Retshjælp i Danmark", Delrapport I Beskrivelse af retshjælpstilbuddene, fra 2009 af Bettina Lemann Kristiansen.

Skemaet nedenfor angiver den procentuelle fordeling af tre uddannelseskategorier og tallene nedenunder er udtryk for, hvordan fordelingen afviger i forhold til uddannelsesgruppens andel af den samlede befolkning i kommunerne.

	Lav	Mellem	Høj
Århus retshjælp	15,8 % -9,4	69,1 % +4	15,2 % +5,5
Århus telefonisk henvendelse	15,2 % -10	75,1 % +10	9,7 % 0
Københavns retshjælp	20,5 % -4,4	69,2 % +6,9	10,3 % -2,4
Gellerup	42,6 % +17,4	48,9 % -16,2	8,5 % -1,2
Silkeborg retshjælp	21,3 % -9	76 % +11,1	2,7 % -2

I skemaet nedenfor er den procentuelle fordeling af de forskellige beskæftigelsestyper angivet. Tallene nedenunder er udtryk for, hvordan fordelingen afviger i forhold til beskæftigelsesgruppens andel af den samlede befolkning i kommunerne.

	Selvstændige	Lønmodtagere	Førtidspensionist/ efterløn	Folkepensionist	Dagpenge/ revalidering	Kontanthjælp
Århus retshjælp	6,1 % +2,8	47,7 % -16,5	12,6 % +3,9	7,5 % -6,3	18,3 % +9,8	7,7 % +3,2
Århus telefonisk henvendelse	0	14,3 % -46,9	12,6 % +3,9	35,7 % +21,9	27,5 % +19	9,8 % +5,6
Københavns retshjælp	3,1 % -0,4	41,5 % -20,4	17,4 % +9,9	7,2 % -6,4	14,9 % +6	15,9 % +11,3
Gellerup	7,1 % +3,8	23,5 % -37,7	19,4 % 10,7	4,1 % -9,7	11,2 % +2,5	34,7 % +30,2
Silkeborg retshjælp	0	47,1 % -13,2	22,1 % +13	8,8 % -7	19,1 % +11,1	2,9 % 0

Tallene nedenfor angiver den månedlige gennemsnitlige nettohusstandsindkomst for henholdsvis kommunen og brugerne af retshjælpskontorerne.

Månedlig gennemsnitlig nettohusstandsindkomst (kr.) for kommunen (data er fra Danmarks statistik 2003) og brugere af retshjælpsinstitutionerne:

Århus Kommune	17.670
Århus Retshjælp	14.763
Gellerupparkens Retshjælp	14.464

Københavns og Frederiksbergs kom.	15.395
Københavns Retshjælp	12.334

Skemaet nedenfor viser fordelingen af sager mod modpart opdelt efter resthjælpsinstitutioner og modpartens karakter.

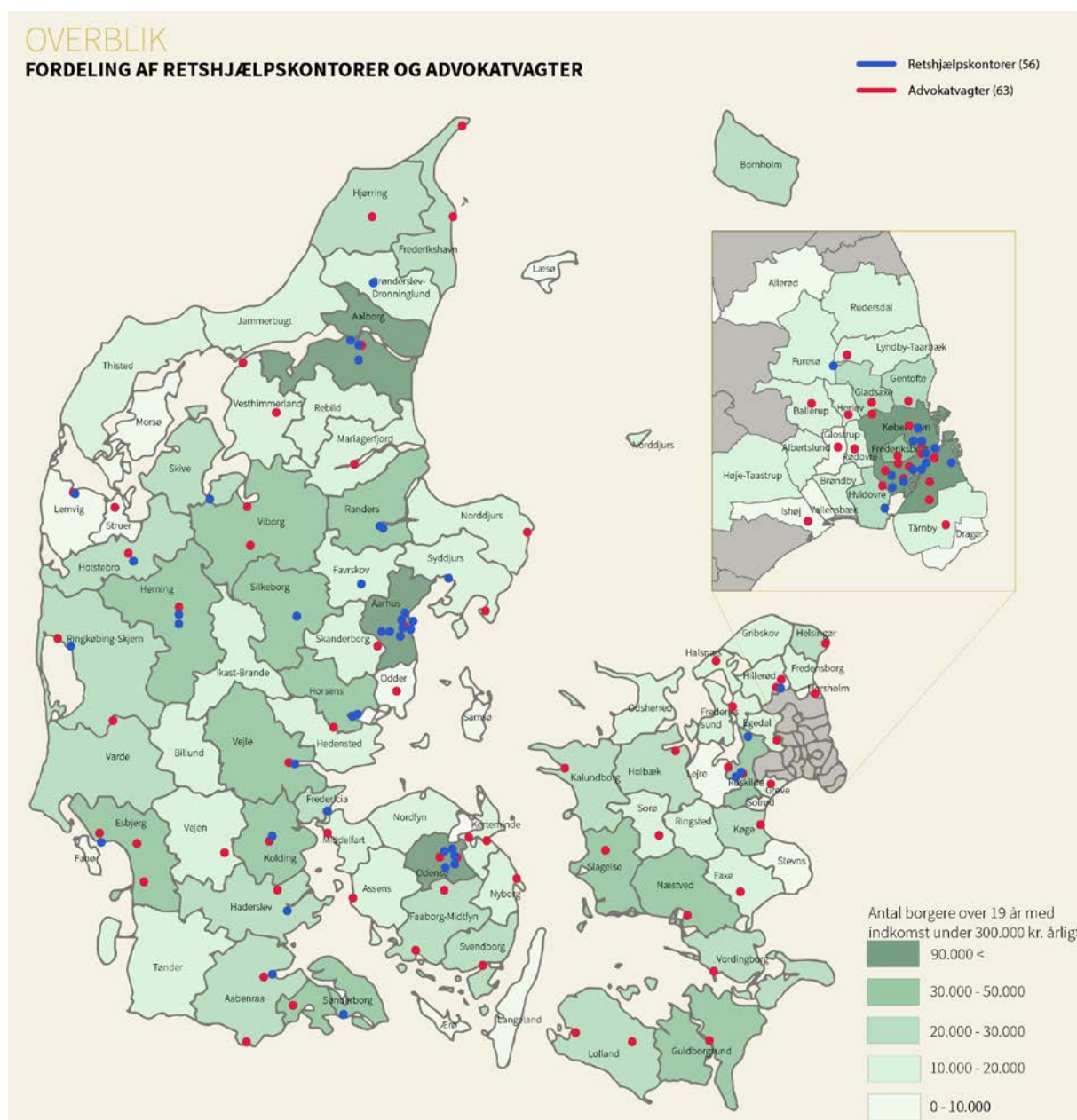
	Ligeværdige parter	Forvaltningsmyndighed	Erhvervsdrivende
Århus retshjælp	306 23,8 %	201 15,6 %	290 22,6 %
Københavns retshjælp	23 8,1 %	28 9,9 %	34 12 %
Gellerup	11 9,3 %	23 19,5 %	12 10,2 %
Silkeborg retshjælp	12 15,8 %	15 19,7 %	23 30,3 %
Silkeborg advokatvagt	10 17,5 %	2 3,5 %	4 7 %
Samlede advokatvagter	35 13,5 %	15 5,8 %	21 8,1 %
Samlede retshjælpsinstitutioner	354 16,6 %	267 12,5 %	360 16,8 %
Samlede kontorer	389 16,2 %	282 11,8 %	381 15,9 %

Skemaet nedenfor viser, hvor mange, der ville henvende sig til Retshjælpen, hvis der skulle betales et gebyr på 200 kr.

Ja	Sandsynligvis	Sandsynligvis ikke	Nej	Ved ikke
43 (48 %)	20 (22 %)	7 (7 %)	7 (7 %)	13 (14 %)

## Bilag 2

Kortene nedenfor viser placeringen af retshjælpskontorer og advokatvagter i forhold indkomstgrundlaget for borgere over 19 år. Advokatvagterne er i langt højere grad spredt i landet, således at der kun er få advokatvagter i de store byer, mens der til gengæld er advokatvagter i de fleste dele af landet. Det skal dog erindres, at advokatvagter kun yder retshjælp på trin 1. Har man behov for videregående retshjælp skal der ske henvendelse hos et retshjælpskontor (hvor rådgivningen er gratis) eller hos en advokat, der yder retshjælp (betalingen er delvist offentligt finansieret).



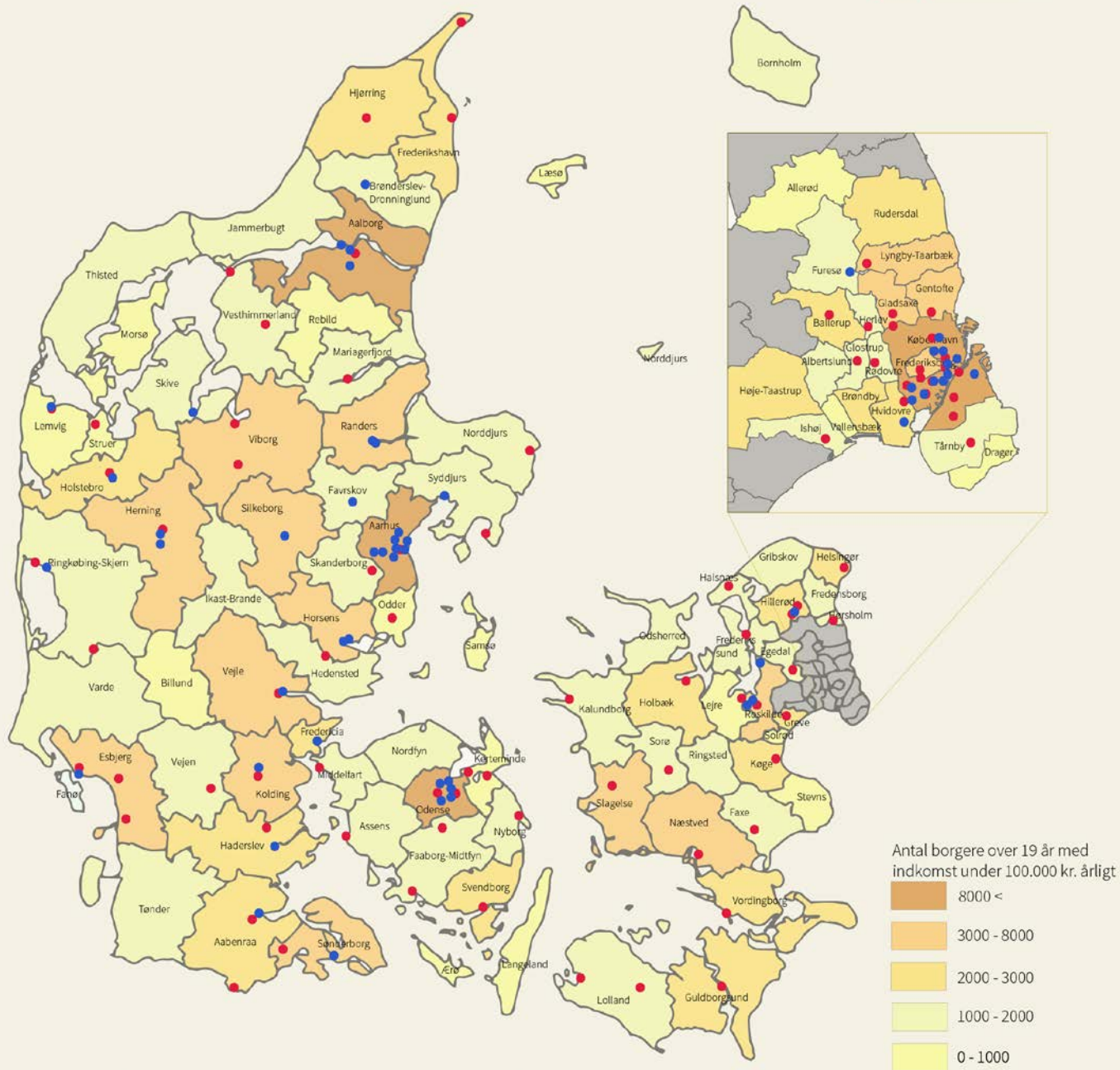




## OVERBLIK

### FORDELING AF RETSHJÆLPSKONTORER OG ADVOKATVAGTER

- Retshjælpskontorer (56)
- Advokatvagter (63)



### Bilag 3

#### Antal borgere over 19 år med en indkomst på under 300.000 kr.

Kommune	Antal	Kommune	Antal
Læsø	912	Lyngby-Taarbæk	17550
Fanø	1284	Vejen	17617
Samsø	1916	Norrdjurs	17812
Ærø	3386	Tønder	17875
Dragør	4269	Assens	17956
Vallensbæk	4941	Mariagerfjord	18345
Allerød	6599	Ballerup	18859
Solrød	6714	Skanderborg	18974
Langeland	7057	Høje-Taastrup	19611
Hørsholm	7544	Thisted	19951
Odder	8585	Hvidovre	20401
Lemvig	8868	Bornholm	20418
Glostrup	8943	Varde	20629
Lejre	9055	Skive	20844
Stevns	9235	Kalundborg	20983
Struer	9626	Fredericia	21530
Ishøj	9745	Vordingborg	21695
Morsø	9867	Gentofte	21699
Kerteminde	10439	Køge	22567
Billund	10473	Faaborg-Midtfyn	22656
Rebild	10512	Lolland	23106
Herlev	10816	Ringkøbing-Skjern	23359
Sorø	11559	Holstebro	23602
Albertslund	11623	Helsingør	24049
Furesø	11763	Haderslev	24899
Egedal	12227	Gladsaxe	25049
Nordfyns	12806	Aabenraa	26321
Halsnæs	13133	Svendborg	26338
Ringsted	13159	Holbæk	27703
Fredensborg	13691	Frederikshavn	28032
Nyborg	14242	Hjørring	29394
Faxe	14582	Guldborgsund	30317
Middelfart	15216	Roskilde	30772
Brønderslev	15224	Sønderborg	33972
Rødovre	15271	Næstved	34730
Tårnby	15420	Silkeborg	35010
Rudersdal	15667	Slagelse	35077
Brøndby	15768	Horsens	35940
Gribskov	15880	Herning	36002
Hillerød	16009	Kolding	37018
Odsherred	16090	Viborg	37853
Favrskov	16375	Frederiksberg	39813
Vesthimmerlands	16519	Randers	42944
Frederikssund	16717	Vejle	43390
Ikast-Brande	16721	Esbjerg	49855
Jammerbugt	16756	Odense	93869
Greve	17316	Aalborg	95092
Syddjurs	17467	Aarhus	147353
Hedensted	17522	København	261491



### Borgere ældre end 19 der tjener mindre end 100.000 om året

Kommune	Antal	Kommune	Antal
København	54022	Tårnby	1791
Aarhus	27542	Gribskov	1786
Aalborg	15845	Skive	1780
Odense	15134	Furesø	1764
Frederiksberg	7724	Thisted	1691
Esbjerg	5389	Frederikssund	1669
Gentofte	5307	Syddjurs	1657
Roskilde	4718	Mariagerfjord	1619
Randers	4402	Assens	1554
Vejle	4396	Favrskov	1550
Gladsaxe	4204	Tønder	1548
Horsens	4085	Landsdel Bornholm	1540
Kolding	3997	Vejen	1531
Viborg	3977	Faxe	1504
Slagelse	3905	Ringsted	1495
Næstved	3679	Jammerbugt	1455
Herning	3662	Vesthimmerlands	1432
Silkeborg	3472	Ikast-Brande	1416
Lyngby-Taarbæk	3428	Hedensted	1402
Sønderborg	3224	Egedal	1374
Rudersdal	2967	Ishøj	1370
Holbæk	2957	Herlev	1328
Svendborg	2899	Odsherred	1321
Guldborgsund	2864	Middelfart	1270
Helsingør	2840	Hørsholm	1268
Hvidovre	2830	Brønderslev	1242
Høje-Taastrup	2799	Nyborg	1232
Hjørring	2721	Halsnæs	1204
Aabenraa	2535	Sorø	1056
Køge	2462	Nordfyns	1047
Haderslev	2457	Glostrup	1044
Greve	2287	Lejre	956
Brøndby	2172	Rebild	936
Frederikshavn	2170	Stevns	929
Fredericia	2144	Allerød	884
Hillerød	2106	Kerteminde	843
Ballerup	2097	Billund	816
Holstebro	2094	Odder	791
Vordingborg	2088	Solrød	785
Fredensborg	1943	Struer	784
Ringkøbing-Skjern	1931	Lemvig	748
Faaborg-Midtfyn	1912	Morsø	707
Norddjurs	1894	Vallensbæk	699
Skanderborg	1879	Dragør	544
Albertslund	1873	Langeland	465
Rødovre	1860	Ærø	257
Lolland	1827	Fanø	84
Varde	1800	Samsø	75
Kalundborg	1792	Læsø	23





#### Bilag 4

År	Ansøgninger	Godkendte	Afvisningsgrund RH = retshjælp AV = advokatvagt For smal = fremstår ikke åbent for alle Overflødig = allerede tilstrækkelig retshjælp i området
2017	99	98	1 RH overflødig
2016	98	94	2 RH for smal, 1 RH overflødig, 1 AV overflødig
2015	95	91	3 AV overflødige, 1 RH for smal
2014	95	92	1 AV overflødig, 1 RH i virkeligheden et advokatkontor <sup>117</sup>
2013	94	92	1 RH for smal, 1 RH trak sin ansøgning tilbage
2012	99	93	1 RH og 3 AV overflødige. 2 ansøgninger manglede oplysninger
2011	92	86	4 RH overflødige og 1 RH for smal. 1 ansøgning manglede oplysninger
2010	94	93	1 RH overflødig
2009	93	87	5 RH overflødige, 1 AV for smal
2008	95	93	1 RH og 1 AV for smalle
2007	102	100	2 RH for smalle

<sup>117</sup> En ansøgning var ikke færdigbehandlet på opgørelsestidspunktet.



## Bilag 5

### Referat af Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp (december 2016)

En arbejdsgruppe nedsat af Danske Advokater og Advokatsamfundet har i december 2016 afgivet en rapport om den retshjælp, der er omfattet af retsplejelovens § 323, det vil sige advokatvagter og offentlig retshjælp ved advokat. I rapporten skitserer arbejdsgruppen problemerne med de to retshjælpsordninger, som advokaterne varetager (advokatvagter og retshjælp ved advokat).

Arbejdsgruppen fremsætter på denne baggrund en række anbefalinger vedrørende ordningen om advokatvagter, som skal gøre det mere attraktivt for advokater og advokatfuldmægtige at deltage i advokatvagter og gøre det mere simpelt for borgere at komme videre til næste niveau af hjælp. Anbefalingerne er refereret nedenfor:

- At der iværksættes en kommunikationsindsats om arbejdet i advokatvagterne rettet mod advokatbranchen.
- At der udbydes gratis kurser, som opfylder kravene til obligatorisk efteruddannelse, til advokater og advokatfuldmægtige, der yder eller påtænker at yde rådgivning i en advokatvagt.
- at advokaters deltagelse i advokatvagter kan medregnes som efteruddannelse (ligesom for advokatfuldmægtige).
- at advokater, som yder retshjælp på trin 2 og 3, bliver omfattet af fortegnelsen over advokater i retskredsen, som yder offentlig retshjælp, og at fortegnelsen gøres mere tilgængelig.
- at der udarbejdes en samlet national søgbar liste over alle retshjælpsaktører (advokatvagter og retshjælpskontorer).
- at rådgivning i advokatvagten så vidt muligt finder sted fra offentligt tilgængelige bygninger og lokaler.
- at man i advokatvagterne overvejer anvendelsen af digital eller telefonisk rådgivning.

Endvidere har arbejdsgruppen anbefalet en række ændringer af ordningen om retshjælp ved advokat (retshjælp på trin 2 og 3). Anbefalingerne er refereret nedenfor:

- at det overvejes, om det nuværende område for retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 reelt er dækkende for retshjælpsbehovet, herunder om rådgivningen bør omfatte sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed.
- at det overvejes at fjerne reglen om, at statens betaling for retshjælp ved advokat er subsidiær i forhold til en eventuel retshjælpsforsikring.
- at satsen for ydelse af retshjælp ved advokat fastsættes til et højere niveau.



- at rådgivning på trin 2 og 3 sammenlægges i en forenklet retshjælpsmulighed, og at fordelingen mellem borgerens betaling og statens betaling sker i forholdet 25/75 (således at staten betaler en højere andel end på det nuværende trin 3).
- at der etableres en digital indberetningsordning i forbindelse med ansøgning om retshjælpsdækning med henblik på at lette den administrative byrde.

Herudover har arbejdsgruppen anbefalet, at Justitsministeriet etablerer en hjemmeside, hvor let tilgængelige oplysninger om mulighederne for og adgangen til de forskellige retshjælpstilbud samles centralt, og at samtlige aktører i retshjælpsordningen arbejder på at udbrede viden om retshjælpsordningen ved hjælp af informationsmateriale, kampagner mv.

Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at Justitsministeriet foretager en tilbundsående analyse af den samlede retshjælpsordning med henblik på at klarlægge, i hvilket omfang retshjælpsordningen bør ændres for at sikre alle borgere en reel og landsdækkende adgang til retshjælp.