

DANSKE  
ADVOKATER

ADVOKAT   
SAMFUNDET

## RAPPORT OM RETSHJÆLP

2016

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>KAPITEL 1 INDLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1 Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	3
1.2 Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde	4
1.3 Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	5
<b>KAPITEL 2 DEN NUVÆRENDE RETSHJÆLPSORDNING</b>	<b>8</b>
2.1 Indledning	8
2.2 Trinsystemet	9
2.3 Advokatvagter (trin 1)	10
2.4 Offentlig retshjælp ved advokat (trin 2 og 3)	12
2.5 Retshjælpskontorer (trin 1, 2 og 3)	16
<b>KAPITEL 3 DATAGRUNDLAG OG TIDLIGERE UNDERSØGELSER AF RETSHJÆLPSORDNINGEN</b>	<b>17</b>
3.1 SFI-analysen	17
3.2 Advokatsamfundets rapport om Advokatvagter i Danmark	18
3.3 Rapporten 'Retshjælpen i nød'	19
3.4 Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv.	21
<b>KAPITEL 4 PROBLEMER VED DEN NUVÆRENDE RETSHJÆLPSORDNING</b>	<b>24</b>
4.1 Indledning – overordnet	24
4.2 Advokatvagter (trin 1)	25
4.3 Retshjælp ved advokat (trin 2 og 3)	26
<b>KAPITEL 5 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER</b>	<b>30</b>
5.1 Indledning	30
5.2 Generelt om de overordnede hensyn, som en retshjælpsordning bør varetage	31
5.2.1 Reel, kvalificeret og landsdækkende	31
5.2.2 Uafhængighed, tilgængelighed og sammenhængskraft	32
5.3 Overvejelser og anbefalinger	33
5.3.1 Retshjælp ved advokat	33
5.3.2 Advokatvagter	36
5.3.3 Udbredelse af viden om retshjælpsordningen	39
5.3.4 Ny retshjælpsstruktur	39

## KAPITEL 1 INDLEDNING

### 1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Arbejdsgruppen har haft følgende kommissorium:

#### **“1. Baggrund**

Gennem de senere år er der i flere sammenhænge og i flere analyser, herunder blandt andet ‘Retshjælpen i nød?’ fra juni 2012 udarbejdet af analyseinstituttet Copenhagen Economics, stillet spørgsmålstejn ved, om de eksisterende retshjælpsordninger sikrer borgerne en reel adgang til uafhængig, kvalificeret juridisk rådgivning. Folketingets Retsudvalg afholdt i april 2013 en høring om retshjælp, men der har indtil videre ikke været iværksat konkrete initiativer fra politisk side for at forbedre retshjælpen.

På den baggrund nedsætter Danske Advokater og Advokatsamfundet en arbejdsgruppe, der primært med afsæt i allerede eksisterende analyser med videre skal overveje og drøfte, hvad en nytænkning og modernisering af retshjælpen nærmere kunne indeholde.

#### **2. Arbejdsgruppens opgaver**

Arbejdet skal omfatte den retshjælp, der er omfattet af retsplejelovens § 323 – det vil sige advokatvagter og offentlig retshjælp ved advokat. Arbejdet vil derimod ikke omfatte retsplejelovens § 324 vedrørende retshjælpskontorerne. Ved udformningen af dette kommissorium er man opmærksom på, at også retshjælpskontorerne udgør en vigtig del af retshjælpsystemet, og at retshjælpskontorerne de senere år har oplevet en række udfordringer forbundet med den eksisterende retshjælpsordning. Imidlertid er det Danske Advokaters og Advokatsamfundets opfattelse, at retshjælpskontorerne er så forskelligartede og står med så vidt forskellige udfordringer i forhold til den eksisterende retshjælpsordning, at der ikke i regi af advokatororganisationernes arbejdsgruppe er udsigt til at kunne pege på en samlet løsning til forbedring af borgernes retshjælp, som omfatter både advokatvagter og offentlig retshjælp ved advokat samt de forskelligartede retshjælpskontorer. Fri proces og retshjælp, som ydes af andre organisationer med videre, herunder retshjælpsforsikringer, vil endvidere ikke være omfattet af arbejdet.

Formålet med arbejdet er at komme med anbefalinger, der kan bidrage til at styrke den eksisterende retshjælpsordning og til at sikre borgerne en landsdækkende og reel adgang til retshjælp. Endvidere *kan* arbejdsgruppen komme med anbefalinger til ændringer af den eksisterende

retshjælpsordning, men det er ikke et krav, at arbejdsgruppen kommer med anbefalinger til en samlet model for en helt ny retshjælpsordning. Det forudsættes, at arbejdsgruppens anbefalinger samlet set bidrager til i højere grad at sikre lighed i befolkningen i forhold til retssikkerhed.

En styrket retshjælpsordning lader sig næppe realisere inden for de eksisterende økonomiske rammer. Det er imidlertid ikke forudsat, at arbejdsgruppens anbefalinger skal tage højde for, hvad der vil kunne gennemføres inden for de eksisterende økonomiske rammer for retshjælpsordningen, og hvad der vil kræve, at der tilføres flere økonomiske ressourcer til området.

### **3. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejdets tilrettelæggelse**

Arbejdsgruppen sammensættes således:

- Fire medlemmer, der er advokater, herunder advokater med erfaring fra advokatvakterne, udpeges af Danske Advokater og Advokatsamfundet i fællesskab.
- Et medlem med praktisk erfaring med og/eller forskningsmæssig indsigt i reglerne om retshjælp udpeges af Danske Advokater og Advokatsamfundet i fællesskab.
- Et medlem udpeges af Forbrugerrådet Tænk.
- Et medlem udpeges af Forsikring og Pension.
- Et medlem udpeges af Institut for Menneskerettigheder.

Arbejdsgruppens formand udpeges af Danske Advokater og Advokatsamfundet i fællesskab. Sekretariatsfunktionen varetages af Danske Advokater og Advokatsamfundet.

Arbejdsgruppen skal så vidt muligt afslutte sit arbejde inden udgangen af 2. halvår af 2016 med afgivelse af et politisk oplæg til Advokatrådet og bestyrelsen i Danske Advokater i form af en rapport med anbefalinger til den eksisterende retshjælpsordning, så den i bedre omfang tilgodeser behovet for retshjælp. Afrapporteringen bør i det omfang, det er muligt, tillige indeholde forslag til lovregler på de områder, hvor arbejdsgruppens anbefalinger vil nødvendiggøre lovændringer.”

#### **1.2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde**

Arbejdsgruppen havde ved afslutningen af denne rapport følgende sammensætning:

Advokat Nikolaj Linneballe (formand)

Advokat Mads Krøger Pramming

Advokat Kirstine Kryger Dyekjær  
Advokat Jeppe Søndergaard  
Professor Bettina Lemann Kristiansen, Aarhus Universitet  
Chefkonsulent Benedicte Federspiel, Forbrugerrådet Tænk  
Advokat Peter Celandier Lindgren, Forsikring og Pension  
Fuldmægtig Emil Kjørboe, Institut for Menneskerettigheder

### 1.3. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Siden 2007 er der sket et væsentligt fald i ressourceanvendelsen på retshjælpsområdet. Faldet skyldes primært et markant fald i udgifterne til offentlig retshjælp ved advokat og et fald i antallet af advokatvagter, mens der i dag findes flere godkendte retshjælpsinstitutioner, ligesom udgifterne hertil er steget.

Der er i dag en geografisk udfordring med hensyn til at sikre retshjælp i de dele af landet, hvor der ikke er retshjælpsinstitutioner – det vil sige primært uden for de store byer. Udkantsområderne er særlig hårdt ramt, da man ikke har retshjælpsinstitutioner i disse områder.

Det er arbejdsgruppens grundlæggende opfattelse, at den enkeltes retskrav på offentlig retshjælp i dag er mere teori end praksis, og at der er så betydelige barrierer for at udnytte retshjælpsordningen, at den slet ikke bliver udnyttet eller ikke bliver udnyttet på en hensigtsmæssig måde for den enkelte og for samfundet som sådan

For at sikre en bedre og mere omfattende retshjælp bør man efter arbejdsgruppens opfattelse fokusere på, at retshjælpen er *reel, kvalificeret og landsdækkende*, så man herved sikrer lige adgang til retshjælp og dermed øger retssikkerheden for den enkelte.

For at opnå dette er arbejdsgruppen kommet med følgende ikke-prioriterede anbefalinger til ændringer på retshjælpsområdet:

#### **Anbefalinger vedrørende retshjælp ved advokat**

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet overvejer, om det nuværende område for retshjælp på trin 2 og 3 reelt er dækkende for retshjælpsbehovet, herunder bør

det særligt overvejes at udvide området til også at omfatte sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at man fjerner reglen om, at betaling fra det offentlige er subsidær i forhold til en eventuel retshjælpsforsikring, når der ydes offentlig retshjælp ved advokat.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at satsen for ydelse af retshjælp ved advokat fastsættes til et niveau, hvor der er bedre sammenhæng mellem satsen og det arbejde, som er forbundet med at udføre kvalificeret offentlig retshjælp ved advokat.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet ændrer reglerne således, at retshjælp efter de nuværende trin 2 og 3 sammenlægges i en forenklet retshjælpsmulighed, som omfatter samtlige de sagsskridt, som hidtil har været omfattet af trin 2 og 3.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at fordelingen mellem borgerens betaling og statens betaling sker i forholdet 25/75 svarende til den nuværende fordeling på trin 2, og at borgeren ikke kan pålægges yderligere omkostninger i forbindelse med den offentlige retshjælp ved advokat.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet etablerer en digital indberetningsordning i forbindelse med ansøgning om retshjælpsdækning, der letter den administrative byrde både for advokaten og for staten. En sådan ordning bør omfatte **en** centraliseret behandling af retshjælpsager, for eksempel i Civilstyrelsen og **en** automatisering af vurderingen af, om de økonomiske betingelser for at få retshjælp er opfyldt ved hjælp af allerede registrerede oplysninger i for eksempel borgerens skattemappe.

#### **Anbefalinger vedrørende advokatvagter**

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Danske Advokater og Advokatsamfundet tager initiativ til i fællesskab at iværksætte en kommunikationsindsats om arbejdet i advokatvagterne rettet mod advokaterne og advokatvirksomhederne, men også mod advokatkredsene og de lokale advokatforeninger, hvilket kan bidrage til den lokale forankring.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Danske Advokater og Advokatsamfundet tager initiativ til at udbyde gratis kurser, der opfylder kravene til obligatorisk efteruddannelse, og som er målrettet de advokater og advokatfuldmægtige, der yder eller påtænker at yde rådgivning i en advokatvagt.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Danske Advokater og Advokatsamfundet genovervejer, om det skal være muligt for advokater at medregne selve deltagelsen i arbejdet i en advokatvagt som efteruddannelse. I dag er dette alene en mulighed for advokatfuldmægtige.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Danske Advokater og Advokatsamfundet arbejder for, at de advokater, som yder retshjælp på trin 2 og 3, bliver opført på fortegnelsen over advokater i retskredsen, som yder offentlig retshjælp. Endvidere bør der arbejdes for, at fortegnelsen gøres tilgængelig på Advokatvagtens hjemmeside.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Domstolsstyrelsen og Civilstyrelsen i samarbejde med Advokatsamfundet, som har det overordnede ansvar for advokatvagterne, udarbejder en samlet national søgbar liste over alle retshjælpsaktører - det vil sige både advokatvagter og retshjælpsinstitutioner.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at det tilstræbes, at rådgivning i advokatvagten så vidt muligt finder sted fra offentligt tilgængelige bygninger og lokaler.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at man i advokatvagterne overvejer anvendelsen af digital eller telefonisk rådgivning.

#### **Anbefalinger vedrørende udbredelse af viden om retshjælpsordningen**

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet etablerer en hjemmeside, hvor let tilgængelige oplysninger om mulighederne for og adgangen til de forskellige retshjælpstilbud samles centralt, således at retshjælpssøgende og rådgivere nemt, hurtigt og effektivt kan få oplysninger om de forskellige retshjælpstilbud.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at samtlige aktører i retshjælpsordningen arbejder på at udbrede viden om retshjælpsordningen ved hjælp af informationsmateriale, – kampagner med videre.

#### **Anbefalinger vedrørende ny retshjælpsstruktur**

- I forlængelse af arbejdsgruppens arbejde er det gruppens anbefaling, at Justitsministeriet med inddragelse af alle relevante aktører bør foretage 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.

## KAPITEL 2 DEN NUVÆRENDE RETSHJÆLPSORDNING

### 2.1. Indledning

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, jf. under afsnit 1.1, at arbejdet skal omfatte den retshjælp, der er omfattet af retsplejelovens § 323 – det vil sige advokatvagter og offentlig retshjælp ved advokat. Arbejdet vil derimod ikke omfatte retsplejelovens § 324 vedrørende retshjælpskontorerne.

Retsplejelovens § 333, stk. 5, vedrører de beneficerede advokaters pligt til at yde retshjælp, mens § 335 angår statens regres mod forsikringsselskabet i de tilfælde, hvor selskabet eksempelvis har afvist at yde forsikringsdækning i forbindelse med retshjælp ved advokat efter reglerne i § 323.

Retsplejelovens bestemmelser om retshjælp suppleres af bekendtgørelse nr. 1436 af 1. december 2015 om offentlig retshjælp ved advokater, bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter samt bekendtgørelse nr. 638 af 11. juni 2014 om revisionsinstruks for tilskud omfattet af retsplejelovens § 323, stk. 7, og § 324. Civilstyrelsen har endvidere udstedt 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.

Den seneste væsentlige ændring af retsplejelovens bestemmelser om retshjælp trådte i kraft 1. januar 2007, jf. lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces). Formålet med lovforslaget var at modernisere og forbedre retsplejelovens regler om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces i civile sager. I forhold til reglerne om retshjælp ønskede man et enklere og mere enstrengt regelsæt, hvor der opereres med tre trin for retshjælp. Princippet om, at retshjælp som udgangspunkt skal være tilgængelig i alle sager, blev videreført. Samtidig ønskede man, at den såkaldte negativliste med sager, som er undtaget fra retshjælp, kun skulle gælde for videregående retshjælp på trin 2 og 3. Lovforslaget byggede på den del af Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), som angår sagsomkostninger, retshjælp,



fri proces og retshjælpsforsikring, og svarede i det væsentlige til Retsplejerådets lovudkast.

Under afsnit 2.2-2.5 følger en kort beskrivelse af den gældende ordning vedrørende den offentlige retshjælp, der ydes af henholdsvis advokatvagter og advokater. For overblikkets skyld er ordningen vedrørende retshjælpskontorer kort omtalt under afsnit 2.5.

## 2.2 Trinsystemet

Der kan efter retsplejelovens regler med tilhørende bekendtgørelser ydes retshjælp inden for et system med tre trin.

Retshjælpens **trin 1** omfatter grundlæggende mundtlig rådgivning, der giver et juridisk overblik og svar på konkrete spørgsmål uden decideret sagsbehandling. Rådgivning på trin 1 ydes af advokatvagter og retshjælpskontorer og er gratis for alle borgerne uanset indkomst, jf. retsplejeloven § 323, stk. 1 og stk. 2.

Rådgivning på trin 1 omfatter alle retsområder, hvorfor også erhvervmæssige og strafferetlige forhold er omfattet. Ved en tvist kan den mundtlige rådgivning an vise en juridisk løsning, men også de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre med sagen. Rådgivningen skal afklare, om den rådssøgende har et krav eller en relevant indsigelse. Rådgivning kan også gives, hvor der ikke foreligger en tvist, men hvor den rådssøgende har brug for rådgivning om et juridisk spørgsmål. Efter afklaring af en juridisk problemstilling kan rådgivning på trin 1 herefter bestå i henvisning til en relevant myndighed, vejledning om klagemulighed, andre former for tvistløsning eller retshjælpsmuligheder. Alene en henvisning til at søge hjælp andetsteds kan ikke anses som retshjælp på trin 1. Rådgivning vedrørende meget komplekse forhold kan indholdsmæssigt falde uden for rådgivning på trin 1 og kan på den baggrund afvises.

Rådgivning på **trin 2** omfatter videregående rådgivning i forhold til den grundlæggende rådgivning på trin 1. Retshjælp kan på dette trin gives i form af bistand med egentlig sagsbehandling. Retshjælp på trin 2 kan ikke ydes i de i retsplejelovens § 323, stk. 4, nævnte tilfælde, hvilket vil sige for sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager, aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervmæssig karakter, sager om gældssanering eller sager, der angår eller som er under behandling ved en

forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af Erhvervs- og Vækstministeriet. Der ydes dog retshjælp til klager over en forvaltningsmyndigheds afgørelse.

Rådgivningen kan bestå i korrespondance eller afholdelse af møder med modparten, udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder udformning af en klage, ansøgning om fri proces og enkle processkrifter samt udfærdigelse af enkle testamenter og ægtepagter. Bistand i større omfang end det anførte kan afvises, da rådgivningen ikke er ubegrænset.

Der ydes retshjælp på **trin 3**, hvis det skønnes, at sagen vil kunne afsluttes forligsmæssigt. Retshjælp og rådgivning på trin 3 omfatter korrespondance og eventuelt afholdelse af møder med modparten i forbindelse med forligsbestræbelserne. Retshjælp på trin 3 kan ikke ydes i de i retsplejelovens § 323, stk. 4, nævnte tilfælde som beskrevet ovenfor.

Enhver borger har adgang til rådgivning på trin 2 og 3, hvis den rådssøgende opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokat på trin 2 og 3, jf. bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvakter § 1, stk. 1, nr. 6, jf. bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat § 2.

### **2.3 Advokatvakter (trin 1)**

Advokatvakter yder alene retshjælp på trin 1. Alle borgere kan møde personligt op i advokatvagten, uanset indkomstforhold. Der er som nævnt tale om mundtlig rådgivning, der har til formål at give et juridisk overblik og besvare konkrete spørgsmål. Advokatvagten kan give råd og vejledning om, hvordan rådssøgende bedst muligt kommer videre i en konkret sag. Advokatvagten kan give en overordnet juridisk vurdering af den rådssøgendes situation, men fører ikke en sag eller giver skriftlig rådgivning. Der arbejder alene advokater eller advokatfuldmægtige i advokatvagten. Advokater og fuldmægtige, som arbejder i advokatvagten, arbejder ulønnede. Advokatfuldmægtige kan få en del af timerne i advokatvagten godkendt som obligatorisk efteruddannelse.

Der fremgår mere end 80 advokatvakter af Advokatsamfundets samlede opgørelse over registrerede advokatvakter i Danmark. Denne liste er dog muligvis ikke udtømmende, da det ikke kræver en godkendelse fra Advokatsamfundet at oprette en advokatvagt.

Civilstyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget. Godkendelse forudsætter, at advokatvagten opfylder en række betingelser, herunder krav til rådgivningens karakter, åbningstider med videre, jf. bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 2, stk. 1, nr. 1-7 og stk. 2.

Hvert år afsættes et beløb på finansloven (retshjælpapuljen), hvoraf der ydes tilskud til alle godkendte retshjælpsinstitutioner (advokatvagter og retshjælpskontorer).<sup>1</sup> I 2016 var der afsat i alt 21,2 millioner kroner til retshjælpapuljen.<sup>2</sup> Retshjælpapuljen er opdelt i tre puljer, som er fordelt således: Basispuljen udgør 82,5 procent – 17.490.000 kroner (2016), aktivitetspuljen udgør 5 procent – 1.060.000 kroner (2016), og udligningspuljen udgør 12,5 procent – 2.650.000 kroner (2016). Tilskud fra basispuljen skal dække rimelige driftsudgifter. Tilskud fra udligningspuljen ydes, såfremt advokatvagten eller retshjælpskontorets beregnede basistilskud er enten 10.000 kroner eller 10 procent lavere end summen af det tildelte basistilskud og det eventuelle udligningstilskud, som advokatvagten eller retshjælpskontoret modtog året forinden. Ud over basistilskuddet kan retshjælpskontorerne modtage aktivitetstilskud afhængigt af omfanget af den retshjælp, som kontoret har ydet i det forgående år. Advokatvagten kan alene få basis- og udligningstilskud.

Civilstyrelsen behandler ansøgninger om tilskud fra advokatvagterne og retshjælpskontorerne. Den faktiske fordeling af puljen i 2016 kan ses i bilag til 'Beretning om tilskud til retshjælpsinstitutionerne 2016'.<sup>3</sup> Der fremgår 116 tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner af Civilstyrelsens liste over godkendte institutioner i Danmark i 2016, hvoraf 66 er advokatvagter.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/fri\\_proces/tilskud.aspx](http://www.civilstyrelsen.dk/fri_proces/tilskud.aspx)

<sup>2</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP\\_retshjælp%20beretning/Beretning\\_2016.ashx](http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP_retshjælp%20beretning/Beretning_2016.ashx)

<sup>3</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP\\_retshjælp%20beretning/Beretning\\_2016.ashx](http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP_retshjælp%20beretning/Beretning_2016.ashx)

<sup>4</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP/Opdateret\\_liste\\_over\\_institutioner\\_pr\\_01\\_09\\_2016.ashx](http://www.civilstyrelsen.dk/~media/FP/Opdateret_liste_over_institutioner_pr_01_09_2016.ashx)

Tilskuddene (hovedtal i millioner kroner) har i perioden 2003-2016 været fordelt på følgende måde:<sup>5</sup>

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hovedtal	8,6	8,8	8,9	9,1	10,4	10,9	11,3	12,5	12,8	18,6	20,7	13,5*	21,1	21,2

\* I en aftale mellem regeringen og Enhedslisten blev det i 2011 vedtaget, at der årligt skulle afsættes 7,5 millioner kroner til øget støtte til retshjælpskontorerne mv. Forhøjelsen af retshjælpspuljen er på baggrund af aktstykke 58 videreført i 2014. Der var således i alt afsat 21 millioner til retshjælpspuljen i 2014.

#### 2.4 Offentlig retshjælp ved advokat (trin 2 og 3)

Offentlig retshjælp ved advokat ydes på trin 2 og 3. Offentlig retshjælp ved advokat ydes af advokater, der er antaget til at udføre sager for parter, der har fri proces. Andre advokater kan ved anmeldelse til byretten påtage sig en tilsvarende forpligtelse. Byretterne udarbejder og ajourfører løbende en fortegnelse over de advokater, som yder retshjælp i retskredsen. Fortegnelsen ligger til gennemsyn i byretten, i kommunens social- og sundhedsforvaltning, i Forbrugerklagenævnet, hos lokale advokatvagter og retshjælpskontorer samt på biblioteker.<sup>6</sup>

Adgang til retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 forudsætter, at den rådssøgende opfylder visse indkomstbetingelser, jf. retsplejeloven § 323, stk. 3. De økonomiske betingelser følger af bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat § 2.

Der kan opkræves et vederlag for retshjælp ved advokat på **trin 2**. Advokatens honorar i 2016 for retshjælp på trin 2 udgør 1.040 kroner inklusive moms (beløb uden moms er 832 kroner). Heraf betaler staten 75 procent, mens den rådssøgende betaler resten. Borgeren betaler således 260 kroner, mens resten (780 kroner) betales af statskassen eller eventuel retshjælpsforsikring, jf. bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat § 6, stk. 1 og 2.

<sup>5</sup> Finanslovene for 2014-2016 samt bilag 6 til retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv.

<sup>6</sup> [http://www.civilstyrelsen.dk/fri\\_proces/advokat\\_retshjaelp.aspx](http://www.civilstyrelsen.dk/fri_proces/advokat_retshjaelp.aspx)

Omfanget af rådgivningen på trin 2 følger af bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat § 5, stk. 3. Dette omfatter rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder udarbejdelse af processkrifter i retssager, udfærdigelse af testamenter og ægtepagter samt deltagelse i møder.

Der ydes retshjælp på **trin 3**, hvis det skønnes, at sagen vil kunne afsluttes forligsmæssigt. Retshjælp og rådgivning på trin 3 omfatter korrespondance og eventuelt afholdelse af møder med modparten i forbindelse med forligsbestræbelserne. Omfanget af rådgivningen på trin 3 følger af bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat, jf. § 5, stk. 4. Rådgivning ydes med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning af tvisten. Retshjælp på dette trin forudsætter, at advokaten skønner, at det er muligt at afslutte sagen forligsmæssigt.

Vederlaget til advokat på trin 3 er 2.390 kroner inklusive moms (beløb uden moms er 1.912 kroner). Staten (eller eventuel retshjælpsforsikring) og den rådssøgende betaler hver halvdelen.

Der kan ikke ydes tilskud til retshjælp ved advokat, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for de beløbsrammer, der er fastsat i bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokat § 6, stk. 1. Der gælder dog en undtagelse hertil, hvis advokaten med rimelighed har kunnet skønne, at sagen kunne afsluttes inden for beløbsgrænsen, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 8.

Den rådssøgendes retshjælpsforsikring anses som den primære dækning af omkostningerne i forbindelse med retshjælp ved advokat. Tilskud fra statskassen omfatter derfor kun vederlag, der ikke dækkes af en retshjælpsforsikring eller en anden form for forsikring, jf. retsplejeloven § 323, stk. 6.

Udbetalingen af den del af vederlaget, som den retshjælpsøgende ikke selv skal betale, sker ved ansøgning på en papirblanket, som skal sendes til enten den retshjælpsøgendes forsikringsselskab eller til byretten i den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor. Det betyder, at en lang række sagsbehandlere i forsikringsselskaber og en lang række dommere i byretterne behandler anmodninger om udbetaling af vederlag i forbindelse med retshjælpsager.

Tidligere undersøgelser har vist, at der synes at være en tendens til, at advokater yder en gratis retshjælp i stedet for at iværksætte retshjælpen efter reglerne om retshjælp ved advokat. Der findes dog ikke et samlet overblik over advokatbranchens pro bono arbejde, men der bliver efter Advokatsamfundets og Danske Advokaters opfattelse udført et stort pro bono arbejde af advokater i form af rådgivning svarende til retshjælp på trin 2 og 3, som ikke giver sig udslag i udbetalinger til advokater. Det gælder ikke blot advokaters deltagelse i advokatvagter og retshjælpskontorer samt gratis retshjælp i lokalsamfundet til borgere, som henvender sig til advokaten, men også pro bono arbejde i form af gratis rådgivning til organisationer, socialt udsatte samt mindre privilegerede personer eller grupper i samfundet.

Tabellen viser en opgørelse over det offentliges udgifter til retshjælp ved advokat i 2003-2014. Udgifterne er specificeret på rådgivningens karakter, men indtil 1. januar 2007 var retshjælp opdelt i henholdsvis almindelig og udvidet retshjælp. Udvidet retshjælp svarer ikke til retshjælp på trin 3.<sup>7</sup> Beløb i millioner kroner.

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alm. retshjælp (trin 2)	6,5	8,9	8,6	7,8	4,2	3,4	3,0	2,4	2,6	3,3	3,6	3,8	3,6
Udvidet retshjælp (trin 3)	15,3	15,6	14,7	13,7	6,4	4,7	4,3	3,7	3,2	2,5	2,5	2,7	2,2
Retshjælp ved advokat i alt	<b>21,8</b>	<b>24,5</b>	<b>23,3</b>	<b>21,5</b>	<b>10,6</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>5,8</b>

Der er nogle geografiske forskelle samt forskelle i udnyttelsen af retshjælp på henholdsvis trin 2 og trin 3. Det har ikke været muligt at få nærmere oplysninger til belysning af, hvorfor der er store forskelle.

Tilskuddet blev i 2015 geografisk fordelt på følgende måde:

<sup>7</sup> Tal indhentet fra Domstolsstyrelsen november 2016. Tallene fra 2003-2015 er ikke fuldt sammenlignelige.

Regnskab 2015	Retshjælp, trin 2	Retshjælp, trin 3	Saldo
Retten i Hjørring	291.826,00	129.277,50	421.103,50
Retten i Aalborg	93.770,00	69.115,00	162.885,00
Retten i Randers	205.712,50	46.405,00	252.117,50
Retten i Aarhus	170.246,00	21.015,00	191.261,00
Retten i Viborg	185.667,00	195.947,50	381.614,50
Retten i Holstebro	168.625,00	106.335,00	274.960,00
Retten i Herning	30.605,00	26.265,00	56.870,00
Retten i Horsens	46.237,50	21.832,50	68.070,00
Retten i Kolding	46.417,50	42.472,50	88.890,00
Retten i Esbjerg	124.231,10	76.690,00	200.921,10
Retten i Sønderborg	137.180,00	45.650,00	182.830,00
Retten i Odense	507.371,60	272.906,25	780.277,85
Retten i Svendborg	65.312,50	79.435,00	144.747,50
Retten i Nykøbing F	560.010,00	289.595,00	849.605,00
Retten i Næstved	114.850,00	45.590,50	160.440,50
Retten i Holbæk	28.097,50	35.105,00	63.202,50
Retten i Roskilde	58.957,50	452.152,50	511.110,00
Retten i Hillerød	87.172,50	18.800,00	105.972,50
Retten i Helsingør	53.196,13	17.900,00	71.096,13
Retten i Lyngby	89.538,50	108.265,00	197.803,50
Retten i Glostrup	34.727,50	6.162,50	40.890,00
Retten på Frederiksberg	87.915,00	107.425,00	195.340,00
Københavns Byret	355.100,50	8.967,50	364.068,00
Retten på Bornholm	15.502,50	16.907,50	32.410,00
<b>Saldo</b>	<b>3.558.269,33</b>	<b>2.240.216,75</b>	<b>5.798.486,08</b>

### **2.5 Retshjælpskontorer (trin 1, 2 og 3)**

Retshjælpskontorerne er private institutioner, og rådgiverne er typisk advokater, fuldmægtige, jurister og jurastuderende. De rådgivere, der er tilknyttede retshjælpskontorerne, er fortrinsvis ulønnede.

Retshjælpskontorerne kan yde retshjælp på trin 1 til 3. Et retshjælpskontor kan dels yde mundtlig og skriftlig rådgivning, dels foretage skriftlig sagsbehandling. Retshjælp ydes som udgangspunkt til alle sager, der vedrører privatlivets forhold.

Civilstyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt et retshjælpskontor kan godkendes som et tilskudsberettiget retshjælpskontor, jf. også afsnit 2.3 om advokatvagter. Godkendelse forudsætter, at retshjælpskontoret opfylder en række betingelser, herunder krav til rådgivningens karakter, åbningstider med videre jf. bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 1-9, og stk. 2.



## KAPITEL 3 DATAGRUNDLAG OG TIDL. UNDERSØGELSER AF RETSHJÆLPSORDNINGEN

### 3.1. SFI-analysen

SFI Survey (tidligere Socialforskningsinstituttet) udarbejdede i januar 2011 i samarbejde med Danske Advokater og Advokatsamfundet en større undersøgelse vedrørende blandt andet offentlig retshjælp. Målet med undersøgelsen var at belyse situationen efter de nye regler om offentlig retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring, som trådte i kraft i 2007. Fokus i spørgeskemaundersøgelsen til advokaterne var, hvorfor advokater tager – eller ikke tager – sager med blandt andet offentlig retshjælp, og hvis de gør, hvilke problematikker de møder.

Hovedkonklusionen under ét viser, at en meget stor del af advokaterne ikke yder rådgivning inden for de rammer, de tre retshjælpsordninger giver mulighed for. Undersøgelsen peger på flere årsager til det, men den helt primære årsag er, at advokaterne ikke finder, at ordningernes økonomiske rammevilkår er attraktive, og at den administration, der er forbundet med ordningerne, er tung og i nogle tilfælde forbundet med tvister i forhold til de involverede myndigheder og forsikringsselskaber. Undersøgelsen viser også, at de advokater, der svarer, at de varetager rådgivning under ordningerne, heller ikke er tilfredse med rammevilkårene for ordningerne. Undersøgelsen tegner således groft sagt det billede, at advokaterne enten ikke yder rådgivning under ordningerne eller yder rådgivningen til trods for, at de finder de enkelte ordningers vilkår problematiske.

Sager med offentlig retshjælp varetages kun af et begrænset antal advokater. Kun knap 18 procent af de advokater, der har deltaget i undersøgelsen (1803 advokater) varetager sådanne sager som et almindeligt led i deres virksomhed. Korrigeres der for de beneficerede advokater, der har pligt til at tage sagerne, er tallet omkring 12 procent af advokaterne. De, der accepterer at yde rådgivning under ordningen om offentlig retshjælp ved advokat, er primært advokater fra mindre eller mellemstore advokatvirksomheder uden for Storkøbenhavn. Begrundelserne for at tage sådanne sager er hovedsageligt pro bono arbejde og kundekendskab.

### 3.2. Advokatsamfundets rapport om Advokatvagter i Danmark

Advokatsamfundet offentliggjorde i januar 2011 en rapport om Advokatvagter i Danmark. Rapporten blev afgivet af et udvalg nedsat af Advokatrådet. Baggrunden for udvalgsarbejdet var, at man i de forudgående år havde erfaret, at et stigende antal advokatvagter oplevede problemer med at rekruttere advokater til bemanning af advokatvagterne, og at det derfor var blevet besluttet at nedsætte et udvalg med det formål at undersøge, om der som følge af retskredsreformen og den almindelige samfundsudvikling var behov for at gentænke advokatvagsordningen med henblik på at fremtidssikre adgangen til indledende gratis rådgivning ved en advokat.

I forbindelse med udvalgsarbejdet gennemførte man en spørgeskemaundersøgelse. Man spurgte advokatvagterne, hvad der kunne motivere til deltagelse i frivilligt arbejde i en advokatvagt. De adspurgte advokater i undersøgelsen var positive over for muligheden for at få kurser i udvalgte emner, som tælles med som obligatorisk efteruddannelse, ligesom de var positive over for muligheden for at få klienter via advokatvagten, og at man kan skilte med den hjælp, man yder i advokatvagten. Herudover er det nævnt, at PC med adgang til Karnov ville være motiverende, og at advokatvagten i øvrigt er med til at skabe gode kollegiale rammer for de deltagende advokater. En større tilslutning fra alle de lokale advokater nævnes også som en motiverende faktor.

Det fremgår endvidere af spørgeskemaundersøgelsen, at advokatforeninger de facto nedlægges i de byer, hvor der ikke længere er en retskreds, og at advokater flytter fra disse byer. Det betyder, at det er de tilbageværende advokater, der skal passe advokatvagten, og at problemet med at rekruttere advokater er vanskeligt at løse, når der ikke længere findes advokater i den pågældende by, blandt andet fordi det ikke er realistisk at få advokater fra andre byer til at komme og yde rådgivning i advokatvagten. I nogle af de større byer er problemet at få alle byens advokatvirksomheder til at deltage i advokatvagten. I den forbindelse fremhæves det oftest, at udviklingen i advokatbranchen indebærer større specialisering, øget sagspres etc., jf. rapportens side 15.

Det følger af rapporten, at advokatvagterne fortsat skal yde indledende, mundtlig rådgivning, men at udviklingen i samfundet gør, at det over tid kan overvejes at tilbyde telefonisk eller anden elektronisk rådgivning. Udvalget lagde vægt på, at grundlaget for advokatvagterne fortsat bør være det personlige fremmøde mellem borgeren og

advokaten, ligesom der i rapporten er lagt vægt på at fastholde advokatvagterne som et lokalt tilbud.

Udvalget har i rapporten på baggrund af de skitserede udfordringer for advokatvagterne opstillet nogle anbefalinger, der har til formål at bidrage til at løse problemerne, herunder at bidrage til forøget motivation blandt advokater, og til at løse de geografiske udfordringer som følge af retskredsreformen og den generelle samfundsudvikling.

Følgende anbefalinger fremgår af rapporten, jf. rapportens side 17 ff:

- Fuldmægtige, som yder rådgivning i en advokatvagt, kan tælle det med som obligatorisk efteruddannelse (arbejdsgruppens bemærkning: er gennemført).
- Indledende kurser tilbydes advokater og fuldmægtige, der yder rådgivning i en advokatvagt (arbejdsgruppens bemærkning: er gennemført – det seneste kursus blev afholdt i maj 2013).
- Motivation gennem videregivelse af værdigrundlag (arbejdsgruppens bemærkning: advokatvirksomhederne).
- Støtte til arbejdet i lokalområdets advokatvagter – inddragelse af kredsene og advokatvagter.
- Lokalt samarbejde mellem advokatvagter og retshjælpsinstitutioner.
- Mærkning til de advokater/advokatfirmaer, der yder hjælp i en advokatvagt (arbejdsgruppens bemærkning: Advokatsamfundet har lavet et logo, som frit kan benyttes).
- Fælles hjemmeside og intranet (arbejdsgruppens bemærkning: er delvist gennemført via [www.advokatvagterne.dk](http://www.advokatvagterne.dk)).
- Telefonisk rådgivning og IT-baseret rådgivning (arbejdsgruppens bemærkning: udgangspunktet er fortsat det personlige fremmøde).
- Anden økonomisk støtte (arbejdsgruppens bemærkning: tablets og Karnov).

### **3.3. Rapporten 'Retshjælpen i nød?'**

Copenhagen Economics udarbejdede i juni 2012 for Danske Advokater og Advokatsamfundet rapporten 'Retshjælpen i nød?'. Rapporten fastslår, at omfanget af retshjælp og fri proces har nået et historisk lavt niveau. Det fremgår, at udgifterne til retshjælp er faldet med mere end 40 procent siden 2007 og nåede i 2011 ned på blot

cirka 18 millioner kroner.<sup>8</sup> De markante fald skal ses i sammenhæng med ændringen af retsplejelovens regler om retshjælp ved advokat i 2007 og indførelsen af den advokatløse småsagsproces fra 1. januar 2008.

Faldene kommer til udtryk på følgende måde:

Udgifterne til advokatvagter er faldet med cirka 27 procent siden 2006. Dette kan dog også skyldes et fald i det samlede antal advokatvagter fra cirka 100 i 2004 til 88 i 2011 grundet retskredsreformen med ikrafttræden 1. januar 2007, der har koncentreret advokaterne omkring et færre antal retter. Den mest markante udvikling synes at være sket i forhold til udgifterne til advokatretshjælp, som er faldet med cirka 76 procent. Det betyder, at udgifterne til advokatretshjælp er på niveau med sidste halvdel af 1980'erne.<sup>9</sup> Samtidig med dette fald er udgifterne til retshjælpsinstitutioner steget med cirka 58 procent. Det betyder samtidig, at der er sket forskydninger mellem de tre retshjælpsordninger. Samlet set er udgifterne til retshjælp faldet med cirka 41 procent eller 12,5 mio. kroner (fra 30,5 millioner kroner i 2006 til 18,0 millioner kroner i 2011).

Rapporten beskæftiger sig herefter blandt andet med spørgsmålet om, hvorfor udgifterne til retshjælp er faldet markant. Det bemærkes i rapporten, at behovet for retshjælp ikke er blevet mindre, end det har været tidligere. Den befolkningsgruppe, der har adgang til retshjælp, er størrelses- og sammensætningsmæssigt uændret, og umiddelbart findes der ikke tegn på, at der er færre konflikter i det danske samfund end tidligere. Der må derfor findes andre årsager til faldet i udgifterne til retshjælp.

Det konkluderes, at faldet i udgifterne til retshjælp og konsekvenserne heraf kan skyldes tre faktorer:

“For det første, at der efter lovændringerne i 2007 ikke længere ydes retshjælp til sager, som angår eller som er under behandling af en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn. For mange borgere vil dette ikke nødvendigvis være et problem, da de kan få rådgivning af embedsmænd hos de samme myndigheder og i de samme nævns sekretariater, hvilket vil være tilstrækkeligt. Men for de svage borgere viser erfaringer fra retshjælpen, at uvildig juridisk bistand ved behandling af forvaltningssager og sager, der angår klage- eller ankenævn, er nødvendig.

<sup>8</sup> *Copenhagen Economics, 'Retshjælpen i nød?', side 26*

<sup>9</sup> *Copenhagen Economics, 'Retshjælpen i nød?', figur 8, side 27*

Når denne bistand ikke længere er til rådighed, falder udgifterne til retshjælp. Dette er en tilsigtet følge af lovændringen, men den giver ulighed for loven, idet svagere borgere uden denne bistand får et udækket behov for retshjælp, der kan resultere i et retstab.

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

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

### **3.4. Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat med videre**

I 2010 anmodede Justitsministeriet Retsplejerådet om at vurdere, hvorvidt intentionerne med ændringen af retsplejelovens regler om retshjælp, jf. lov nr. 554 af 24. juni 2005, var blevet opfyldt. Retsplejerådet afgav en redegørelse om retshjælp ved advokat med videre i juni 2012.

Retsplejerådets redegørelse fastslår, at udgifterne til retshjælp ved advokat er faldet fra et niveau på 21-24 millioner kroner om året i 2004-2006 til et niveau på 6-10 millioner

kroner årligt efter reglernes ikrafttræden 1. januar 2007. Rådet konkluderer, at der ikke entydigt kan peges på forhold, der har medført, at udgifterne til retshjælp er faldet markant efter lovændringen. Rådet peger imidlertid på nedenstående forhold, der i forskellig grad har medvirket til faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat.

Indførelse af småsagsprocessen nævnes for det første som en væsentlig årsag til faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat.

Som en anden årsag nævner Retsplejerådet advokaternes forhold. Retsplejerådet finder, at der tegner sig et billede af, at der kan være en øget tilbageholdenhed hos advokaterne med at yde formel retshjælp i videre omfang, end de beneficerede advokater har pligt til efter retsplejelovens regler. Derudover synes der at være en tendens til, at advokater yder en gratis retshjælp i stedet for at iværksætte retshjælpen efter reglerne om retshjælp ved advokat. Det udledes af undersøgelsen 'Advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat med videre, som er udarbejdet af Danske Advokater og Advokatsamfundet i januar 2011, at dette formentligt skyldes, at advokater oplever, at vederlæggelsen for at yde retshjælp ikke står i et passende forhold til arbejdet med at yde retshjælp og de administrative processer i forbindelse hermed.

Retsplejerådet identificerer som en tredje årsag, at der er sket en forskydning fra retshjælp ved advokat til retshjælp i retshjælpsinstitutionerne, blandt andet på grund af en ekstra tilførsel af midler til retshjælpsinstitutionerne (advokatvagter og retshjælpskontorer).

Sammenfattende vurderede Retsplejerådet, at der ikke var grundlag for at konkludere, at årsagen til nedgangen i udgifterne til retshjælp ved advokat var, at intentionerne med lovændringen i 2007 ikke er opfyldt.

Retsplejerådets redegørelse indeholder tillige en mindretalsudtalelse (Karen Dyekjær, Jens Rostock-Jensen og Eva Smith). Mindretallet bemærker, at grundet kommissoriets udformning kunne Retsplejerådets arbejde alene koncentrere sig om justeringer i regelsættene. Arbejdet udmøntede sig i nogle anbefalinger og overordnede forslag, som mindretallet kunne bakke op om. Dog mener dette mindretal ikke, at det er egnede instrumenter til at løse de grundlæggende problemer på retshjælpsområdet. Mindretallet tilslutter sig de mulige årsager til faldet i forbruget af offentlige midler til retshjælp, som

redegørelsen fremhæver, men mener ikke, at de af Retsplejerådet identificerede årsager kan anses som hovedårsagen til den beskrevne udvikling. Mindretallet mener samlet set, at redegørelsen peger på en række relevante problemstillinger, men at der snarest bør foretages en samlet og mere grundlæggende analyse af retshjælpsområdet. De finder, at der er behov for en bredere tilgang med henblik på at modernisere, forenkle og kvalitetssikre retshjælpsordningerne. Der kunne med fordel foretages en samlet gennemgang af hele området, og på denne baggrund stilles forslag uden på forhånd at være bundet af begrænsninger for opgavens løsning.

## KAPITEL 4 PROBLEMER VED DEN NUVÆRENDE RETSHJÆLPSORDNING

### 4.1. Indledning – overordnet

Det er arbejdsgruppens grundlæggende opfattelse, at den enkeltes retskrav på offentlig retshjælp i dag er mere teori end praksis, og at der er så betydelige barrierer for at udnytte retshjælpsordningen, at den slet ikke bliver udnyttet eller ikke bliver udnyttet på en for den enkelte og for samfundet som sådan hensigtsmæssig måde. Det efterlader samfundet med et udækket retshjælpsbehov, der gælder i forhold til retshjælp på alle tre trin.

Borgerne i Danmark har et retskrav på offentlig retshjælp, og det er efter arbejdsgruppens opfattelse en samfundsopgave at sikre en sådan retshjælp. Det er arbejdsgruppens overordnede opfattelse, at der er behov for en opprioritering af retshjælpsområdet.

Der knytter sig endvidere efter arbejdsgruppens opfattelse en række problemer til den overordnede struktur for den nuværende retshjælpsordning, herunder særligt at den nuværende retshjælpsordning i høj grad baserer sig på frivillighed, og der kan derfor efter arbejdsgruppens opfattelse være behov for at nytænke det samlede system for retshjælp.

Formålet med den lovændring, der trådte i kraft 1. januar 2007, var at modernisere og forenkle retsplejens regler om retshjælp, så behovet for en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp opfyldes. Det har ikke været hensigten, at borgerne med lovændringen skulle have en ringere adgang til domstolene og retssystemet og dermed en ringere retssikkerhed.

Siden 2007 er der som nævnt sket et væsentligt fald i ressourceanvendelsen på retshjælpsområdet. Faldet skyldes primært et markant fald i udgifterne til offentlig retshjælp ved advokat og et fald i antallet af advokatvagter, mens der i dag findes flere godkendte retshjælpsinstitutioner, ligesom udgifterne hertil er steget, jf. kapitel 3.

Der er i dag en geografisk udfordring med hensyn til at sikre retshjælp i de dele af landet, hvor der ikke er retshjælpsinstitutioner – det vil sige primært uden for de store byer. Udkantsområderne er særligt hårdt ramt, da man ikke har retshjælpsinstitutioner i disse



områder, jf. blandt andet rapporten 'Retshjælpen i nød?'. Det kan føre til et øget pres på de øvrige aktører i disse områder eller efterlade borgeren helt uden adgang til retshjælp. Ud fra et demokratisk synspunkt må det ikke være sådan, at man kun kan få ret, hvis man har råd.

Udviklingen med det væsentlige fald i ressourceanvendelsen på retshjælpsområdet ved advokat og den manglende udnyttelse af retshjælpsordningen skyldes efter arbejdsgruppens opfattelse et samspil af en række forskellige faktorer, som blandt andet er behandlet i Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat med videre rapporten 'Retshjælpen i nød?' samt SFI-analysen. Dertil kommer de problemstillinger, som rapporten om Advokatvagter peger på, jf. kapitel 3.

Arbejdsgruppen vurderer, at problemerne ved den nuværende ordning i første række knytter sig til de økonomiske rammevilkår og behovet for administrative forenklinger og øget brug af digitalisering, jf. herom nærmere nedenfor. Ligeledes er der efter arbejdsgruppens opfattelse en række problemer forbundet med, at visse sagstyper med lovændringen i 2007 blev undtaget fra retshjælpsordningen i det omfang, der gives rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning på trin 1. Herudover knytter der sig problemer til rekrutteringen af advokater og advokatfuldmægtige til at yde retshjælp.

Overordnet set er der behov for både at se på mulige måder at tilføre området yderligere økonomiske midler og at rekruttere advokater og advokatfuldmægtige på samt på mulige måder at effektivisere ydelsen af retshjælp, for eksempel ved administrative forenklinger af sagsbehandlingen, øget brug af digitalisering og eventuel centralisering af visse funktioner.

I det følgende er beskrevet nogle af de problemstillinger, som knytter sig til advokatvagterne og til retshjælp ved advokat, jf. afsnit 4.2 og 4.3.

#### **4.2. Advokatvagter (trin 1)**

Det følger af § 37 i vedtægten for Det Danske Advokatsamfundet, at Advokatrådet skal arbejde for, at enhver har adgang til kvalificeret, uafhængig og fortrolig advokatbistand samt arbejde for at fremme befolkningens adgang til vederlagsfri retshjælp i form af

grundlæggende mundtlig rådgivning ved advokatvagter, herunder navnlig ved at orientere om advokatvagterne på internettet. Retsplejelovens § 323, stk. 2, giver borgerne ret til vederlagsfri mundtlig rådgivning om ethvert retsspørgsmål. Bestemmelserne antages imidlertid ikke at indeholde en retlig forpligtelse for advokatbranchen til at etablere og drive advokatvagter, men alene en vis beskyttelse af borgernes adgang til retshjælp, jf. også rapporten om Advokatvagter i Danmark, side 15-17. Retsplejelovens ordning kan alene realiseres, fordi der er advokater, der stiller op og yder gratis rådgivning i advokatvagterne.

Advokatvagter, der yder retshjælp på trin 1, bidrager først og fremmest med en indledende 'screening' af de oplevede retlige problemer, borgerne møder med. En sådan screening er efter arbejdsgruppens opfattelse værdifuld for både borgerne og samfundet, fordi borgere, der ikke umiddelbart synes at ville kunne få helt eller delvist medhold, får baggrunden for dette uddybet af uvildige jurister, der forstår deres situation, og fordi borgere, der umiddelbart synes at have en vis mulighed for helt eller delvist medhold, får oplysning om sagens overordnede styrker og svagheder og om, hvordan de kan gå videre, herunder oplysninger om forligssønderinger, advokatbistand og/eller om retshjælp fra et retshjælpskontor.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er de største barrierer for advokatvagterne på nuværende tidspunkt at skaffe og sikre frivillige advokater og advokatfuldmægtige nok, egnede fysiske rammer for rådgivningen, kommunikation om tilbuddet samt klare og hurtige veje videre i retshjælpsystemet for de borgere, der har en vis mulighed for at få helt eller delvist medhold.

Ydelsen fra advokatvagterne kan derfor navnlig styrkes ved, at det gøres mere attraktivt for advokater og advokatfuldmægtige at deltage i advokatvagter, og at det gøres mere simpelt for borgere at komme videre til næste niveau af hjælp. Der henvises i den forbindelse til SFI-analysen.

#### **4.3. Retshjælp ved advokat (trin 2 og 3)**

Som det fremgår ovenfor, er der sket et fald i statens udgifter til offentlig retshjælp ved advokat på trin 2 og 3, og de i kapitel 3 omtalte undersøgelser peger på flere årsager hertil.

Der er efter advokaternes opfattelse flere faktorer, som gør det besværligt at yde advokatretshjælp. Det – kombineret med de utilstrækkelige økonomiske rammer – afholder mange advokater fra at yde retshjælp omfattet af den gældende ordning. Som eksempler kan fra advokatside blandt andet nævnes:

- det betydelige administrative arbejde, der er forbundet med ordningen,
- ordningen er mere besværlig, fordi advokaten efter den seneste ændring af reglerne skal håndtere, om det er forsikringsselskabet eller staten, der skal betale, herunder om der er en gældende retshjælpsforsikring,
- kravene til, at hele opgaven skal kunne løses inden for beløbsgrænsen, så borgerne ikke selv må betale for yderligere hjælp, begrænser mængden af sager under ordningen – skønnet skal så at sige udøves på forhånd,
- det nuværende trinsystem og overgangen mellem trinene fungerer ikke,
- vurdering af, hvorvidt sagen er undtaget fra retshjælp på trin 2 og 3,
- det lave vederlag, der langt fra står mål med det arbejde, der er forbundet med det at yde retshjælp, og som i realiteten ikke dækker bare de administrative omkostninger.

Danske Advokater beskrev i forbindelse med Retsplejerådets arbejde i 2010-2012 over for rådet det administrative arbejde med videre, der for en advokat er forbundet med at yde retshjælp på de eksisterende to trin (trin 2 og 3), herunder fremskaffelse af indkomst- og forsikringsoplysninger, udfyldelse og fremsendelse af skemaer med videre. Arbejdet med at søge offentlig retshjælp er tungt og står efter advokaternes opfattelse på ingen måde mål med de beløb, der ydes i offentlig retshjælp.

Advokaten skal efter lovændringen inden for det fastsatte vederlag på trin 2 og 3 blandt andet foretage følgende sagsbehandlingsskridt i forbindelse med behandlingen af en sag med mulig retshjælpsdækning:

- Vurdere, om en konkret sag falder inden for et område, hvor der kan søges offentlig retshjælp, eller om sagen er omfattet af undtagelserne, herunder om der kan klages til et nævn, samt undersøge om de økonomiske betingelser er opfyldt, og om der skal ydes rådgivning udover helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1).
- Vurdere, om der er retshjælpsforsikring og i bekræftende fald sende ansøgning til retshjælpsforsikringsselskab, herunder foretage yderligere undersøgelser i de tilfælde, hvor den pågældende har skiftet forsikringsselskab, samt sende ansøgning til retten,

hvis der ikke er en retshjælpsforsikring, eller hvis retshjælpsforsikringsselskabet ikke vil dække.

Advokaten skal herudover naturligvis foretage de sagsbehandlingsskridt, der er forbundet med behandlingen af enhver anden sag, som – udover drøftelser med klienten om sagen – blandt andet omfatter administrativ sagsbehandling som oprettelse af sagen med registrering af parter og modparter med videre, udformning af ordrebekræftelse til klienten, skriftlige prisoplysninger, herunder med redegørelse for salærets beregning og overslag over det forventede salær som samtidig kræver en vurdering af, hvor sagen vurderes at placere sig i trinsystemet, fakturering og inddrivelse af egenbetaling, bogføring, arkivering mv.

Dertil kommer, at advokaten naturligvis skal forholde sig til og håndtere de øvrige advokatetiske regler, herunder interessekonfliktreglerne med videre.

Behandlingen af en sag med retshjælpsdækning indebærer dermed, udover den tunge proces med at ansøge om retshjælpsdækning, de samme sagsbehandlingsskridt mv., der for advokater er forbundet med behandling af enhver anden sag. Der henvises i øvrigt til rapporten 'Retshjælpen i nød?' og SFI-analysen.

Den nuværende retshjælpsordning er ligeledes administrativt tung for staten. Således udfærdiges anmodninger om vederlag i forbindelse med retshjælpsager på en papirblanket, som sendes til den byret, hvor advokaten har hovedkontor. Blanketten gennemgås manuelt af en af dommerne ved embedet, som blandt andet skal påse, at de økonomiske betingelser er opfyldt, og at der er tale om en sag omfattet af retshjælp. Der er således en lang række forskellige dommere, som behandler disse sager, hvilket ikke synes hensigtsmæssigt. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er et betydeligt besparelspotentiale for staten, som kan udmøntes ved at centralisere behandlingen af disse anmodninger og ved i højere grad at automatisere og digitalisere ansøgningsprocessen.

Efter lovændringen i 2007 er der områder, som advokater ikke længere må yde advokatretshjælp til, men hvor der efter arbejdsgruppens opfattelse i praksis netop opleves et behov for retshjælp. Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at der kan være

behov for at se på at udvide antallet af sagsområder/-typer, der fremover skal være omfattet af ordningen. Det gælder navnlig forvaltningssager og familieretlige sager.

## KAPITEL 5 ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER

### 5.1. Indledning

Arbejdsgruppen har ifølge kommissoriet til opgave at komme med anbefalinger, der kan bidrage til at styrke den eksisterende retshjælpsordning og bidrage til at sikre borgerne en landsdækkende og reel adgang til retshjælp og dermed i højere grad bidrage til at sikre lighed i befolkningen i forhold til retssikkerhed. Borgerne i Danmark har et retskrav på offentlig retshjælp, og det er efter arbejdsgruppens opfattelse en samfundsopgave at sikre en sådan retshjælp, jf. retsplejelovens § 323. Det er en grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund. Den enkelte borger skal derfor have en reel – og ikke blot formel – adgang til retshjælp. Hvis den enkelte borger ikke har adgang til en passende offentligt finansieret retshjælpsordning, vil adgang til retshjælp for den (økonomisk) svagest stillede del af befolkningen reelt være afhængig af, at advokater og andre er villige til at yde retshjælp enten på frivillig basis eller mod en symbolsk betaling. For den enkelte betyder det, at der ikke er nogen sikkerhed for at opnå retshjælp. Der henvises i den forbindelse til den mindretalsudtalelse, der er indeholdt i Retsplejerådets redegørelse fra juni 2012 om retshjælp ved advokat med videre, side 59 ff, og som afspejler dette synspunkt.

Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, lader en styrket retshjælpsordning sig næppe realisere inden for de eksisterende økonomiske rammer. Arbejdsgruppens anbefalinger tager imidlertid ikke højde for, hvad der vil kunne gennemføres inden for de eksisterende økonomiske rammer for retshjælpsordningen, og hvad der vil kræve, at der tilføres flere økonomiske ressourcer til området.

Endvidere er der som nævnt efter arbejdsgruppens opfattelse problemer, der knytter sig til den overordnede struktur af den nuværende retshjælpsordning, herunder særligt at den nuværende retshjælpsordning i høj grad baserer sig på frivillighed, og der er efter arbejdsgruppens opfattelse behov for at nytænke det samlede system for retshjælp. Det rækker imidlertid ud over arbejdsgruppens kommissorium at komme med forslag til en model for en helt ny retshjælpsordning. Arbejdsgruppen vil i nærværende rapport komme med en række anbefalinger til forbedringer af nogle af elementerne i den nuværende ordning, men en egentlig nytænkning af den samlede struktur for retshjælpsområdet kræver efter arbejdsgruppens opfattelse en tilbundsående analyse af den samlede ordning og en nærmere undersøgelse af de økonomiske konsekvenser ved en ny ordning.

Et sådant arbejde bør efter arbejdsgruppens opfattelse passende gennemføres af Justitsministeriet.

I afsnit 5.2 beskrives først de hensyn, som en retshjælpsordning efter arbejdsgruppens opfattelse bør varetage. Det bemærkes, at man efter arbejdsgruppens opfattelse bør tilstræbe, at en samlet model for en eventuel ny retshjælpsordning på tilsvarende vis bør varetage disse hensyn. Dernæst følger i afsnit 5.3 en gennemgang af de anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse vil kunne bidrage til en styrket retshjælpsordning, der sikrer en landsdækkende og reel adgang til retshjælp.

## **5.2. Generelt om de overordnede hensyn, som en retshjælpsordning bør varetage**

Arbejdsgruppen har overvejet og drøftet de hensyn, som efter arbejdsgruppens opfattelse bør være centrale i forbindelse med arbejdet med at styrke og forbedre den eksisterende retshjælpsordning. Med henblik på at sikre en bedre og mere omfattende retshjælp, der sikrer borgerne adgang til rådgivning, bør man efter arbejdsgruppens opfattelse have fokus på en flerhed af hensyn som pejlemærker for en fremtidig ordning. Disse hensyn er forsøgt beskrevet nærmere i det følgende.

### **5.2.1. Reel, kvalificeret og landsdækkende**

For at sikre en bedre og mere omfattende retshjælp bør man efter arbejdsgruppens opfattelse fokusere på, at retshjælpen er *reel, kvalificeret og landsdækkende*, så man herved sikrer lige adgang til retshjælp og dermed øger retssikkerheden for den enkelte.

Med *reel* retshjælp sigtes til, at retshjælpen skal være reel i modsætning til blot formel – det vil sige, at det for borgeren rent faktisk skal kunne lade sig gøre at få rådgivning samt konkret og anvendelig hjælp.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse et uomgængeligt krav, at retshjælpen skal være *kvalificeret*, men dette krav må selvsagt i praksis rumme en vis fleksibilitet, og et kvalifikationskrav kan være forskelligt bl.a. i forhold til forskellige typer rådgivning. Arbejdsgruppen anser det ikke for muligt generelt at fastlægge, hvad kvalitet er, ligesom der ikke kan udarbejdes generelle retningslinjer for god rådgivning, men der bør under

alle omstændigheder være en vis vedvarende standard og en eller anden form for kvalitetssikring af den retshjælp, der ydes.

Arbejdsgruppen har indgående drøftet spørgsmålet om, hvorledes det sikres, at retshjælpsordningen er *landsdækkende*. Dækningen af befolkningens retshjælpsbehov er i dag størst i de byer, hvor der er uddannelsesinstitutioner, som uddanner de rådgivere, der udgør hovedparten af arbejdskraften i retshjælpsinstitutionerne. Arbejdsgruppen finder det derfor vigtigt, at der arbejdes for, at ordningen gøres landsdækkende, så der er de samme muligheder for at få kvalificeret retshjælp i f.eks. Frederikshavn som i København.

### **5.2.2. Uafhængighed, tilgængelighed og sammenhængskraft**

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør man have fokus på, at retshjælpen er *uafhængig og lettilgængelig* for alle.

Hensynet til *uafhængighed* betyder, at selvom ordningen nok er afhængig af tilskud fra det offentlige, så skal den ikke forestås af offentlige myndigheder, men derimod af uafhængige aktører. Det gælder så meget desto mere, hvis retshjælpen tillige omfatter sager mod den offentlige forvaltning, jf. under afsnit 5.3.1 om anbefalinger vedrørende sagsområderne undtaget fra retshjælp. Uafhængighed forudsætter selvsagt, at det udelukkende må handle om at varetage den rådssøgendes interesser.

*Tilgængelighed* er efter arbejdsgruppens opfattelse også en vigtig og væsentlig faktor for en velfungerende retshjælpsordning. Det gælder både fysiske omgivelser, kommunikation, adgang til information og øvrige faciliteter. Det gælder også, at tilbud om retshjælp bør være uformelle, ligesom den personlige rådgivning er vigtig.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør man herudover ikke underkende betydningen af den geografiske nærhed for borgerne. Det fremgår eksempelvis af rapporten 'Retshjælp i Danmark', at retshjælpskontorerne og advokatvagterne får langt de fleste henvendelser fra lokalområdet. Dette gælder også de retshjælpskontorer, hvor der er telefonisk rådgivning. Den lokale forankring anses for vigtig, da der herved blandt andet er mulighed for at opbygge et tillidsforhold og skabe gode samarbejdsrelationer til myndigheder, organisationer med videre.



Det bør være et bærende hensyn, at der sikres lettilgængelig retshjælp til de borgere, som er svagest stillede både i økonomisk og anden henseende. En velfungerende retshjælpsordning bør således være tilgængelig for så bredt et udsnit af befolkningen som muligt. Der vil dog være grupper af socialt udsatte med så alvorlige sociale eller psykiske problemer, at reel adgang til retshjælp forudsætter specialiserede retshjælpsfunktioner og sammenhæng med sociale tilbud eller lignende, der fortsat vil supplere den generelle retshjælpsordning.

Arbejdsgruppen finder det endvidere vigtigt, at det sikres, at der er den fornødne *sammenhængskraft* mellem den del af retshjælpsordningen, som er omfattet af dette kommissorium, og den øvrige del af retshjælpsordningen, for eksempel retshjælpskontorerne, fri proces og retshjælpsforsikring. Sammenhængskraft handler bl.a. om at sikre den mest hensigtsmæssige og effektive udnyttelse af de ressourcer og aktører, der er en del af den samlede retshjælpsordning.

### **5.3. Overvejelser og anbefalinger**

Arbejdsgruppen har med baggrund i ovenstående hensyn overvejet og drøftet forskellige modeller og forslag, som kan forbedre og optimere den nuværende retshjælpsordning. I det følgende er der redegjort for arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger.

#### **5.3.1. Overvejelser og anbefalinger vedrørende retshjælp ved advokat**

Arbejdsgruppen finder, at retshjælp ved advokat er en væsentlig del af retshjælpsystemet i forhold til at sikre en landsdækkende, uafhængig og kvalificeret retshjælp. Således er der advokater over hele landet, og de har via deres uddannelse og erhverv en faglig viden, som sikrer en kvalificeret retshjælp.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der i praksis behov for retshjælp på nogle af de områder, som ved lovændringen i 2007 blev undtaget fra retshjælpsordningen i det omfang, der gives rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1), jf. afsnit 2.2.

Efter de gældende regler kan der således til sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed, ikke gives rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1). Det er imidlertid arbejdsgruppens erfaring, at der er et stort udækket retshjælpsbehov i forbindelse med behandling af sager ved forvaltningsmyndigheder, idet forvaltningsområdet bliver mere og mere komplekst samtidig med, at forvaltningens afgørelser kan være særdeles indgribende for borgeren. Selvom forvaltningsmyndigheder således skal yde vejledning og bistand inden for deres sagsområde, er der en lang række sager, hvor borgeren kan have behov for rådgivning og bistand fra en uafhængig aktør.

Det kan endvidere tænkes, at uvildig rådgivning fra en retshjælpsaktør potentielt vil kunne indebære en ikke uvæsentlig ressourcemæssig besparelse for forvaltningen, idet f.eks. en advokat vil kunne bistå borgeren med at skære sagen til over for forvaltningen, således at sagen allerede ved sagens rejsning indeholder de tilstrækkelige og relevante oplysninger. Dertil kommer, at forudgående retshjælp endvidere kan tænkes at bidrage til, at overflødige og grundløse klager til forvaltningen begrænses eller helt undgås.

Man bør i den forbindelse endvidere have for øje, at den offentlige digitalisering kan udgøre en barriere i forhold til at give borgeren den nødvendige vejledning, og samtidig kan digitaliseringen medvirke til at besværliggøre kontakten med forvaltningen for visse grupper af borgere, hvilket ligeledes forøger behovet for bistand.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet overvejer, om det nuværende område for retshjælp på trin 2 og 3 reelt er dækkende for retshjælpsbehovet, herunder bør det særligt overvejes at udvide området til også at omfatte sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed.

Efter de gældende regler er retshjælpsforsikringen den primære dækning, hvilket betyder, at der først kan opnås offentlig retshjælp, hvis arbejdet/rådgivningen ikke er omfattet af retshjælpsforsikringen. Advokaterne skal derfor i dag først spørge forsikringsselskabet og få afkræftet forsikringsdækning, inden borgeren kan benytte sig af den offentlige retshjælp. Imidlertid viser erfaringen, at retshjælpsforsikringens dækningsområde i praksis stort set aldrig omfatter rådgivning på trin 2 og 3. Dette skyldes, at retshjælpsforsikringen udelukkende dækker retssager/voldgiftssager og ikke almindelig advokatrådgivning. Det er derfor unødigt tidskrævende for både borger,

advokat og forsikringsselskab at opretholde reglen om, at offentlig retshjælp ved advokat er subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringen.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at man fjerner reglen om, at betaling fra det offentlige er subsidiær i forhold til en eventuel retshjælpsforsikring, når der ydes offentlig retshjælp ved advokat.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de økonomiske rammebetingelser, herunder forholdet mellem satserne for offentlig retshjælp og det arbejde – herunder især det administrative arbejde – som er forbundet med at udføre offentlig retshjælp, reelt hindrer, at der kan udføres en kvalificeret og landsdækkende retshjælp ved advokat. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen ovenfor under afsnit 4.3 af de forskellige sagsbehandlingsskridt, som advokaten skal foretage i forbindelse med behandlingen af en sag om retshjælpsdækning.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at satsen for ydelse af retshjælp ved advokat fastsættes til et niveau, hvor der er bedre sammenhæng mellem satsen og det arbejde, som er forbundet med at udføre kvalificeret offentlig retshjælp ved advokat.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der grundlag for at iværksætte en række administrative lettelser for advokaterne og for staten. Den nuværende trinordning og administrative proces fungerer ikke og er så kompleks og administrativ tung, at det udgør en væsentlig barriere for retshjælpsordningens anvendelse både for advokaterne og for den retshjælpssøgende Advokaten anvender efter de gældende regler mange ressourcer på at undersøge og beregne, om de økonomiske betingelser for at få retshjælp er opfyldt – særligt fordi de retshjælpssøgende ofte ikke har medbragt de nødvendige oplysninger om økonomiske forhold mv. til mødet med advokaten.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet ændrer reglerne således, at retshjælp efter de nuværende trin 2 og 3 sammenlægges i en forenklet retshjælpsmulighed, som omfatter samtlige de sagsskridt, som hidtil har været omfattet af trin 2 og 3. Det forudsættes, at en sådan sammenlægning ikke i sig selv vil medføre en merudgift for staten.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at fordelingen mellem borgerens betaling og statens betaling sker i forholdet 25/75 svarende til den nuværende fordeling på trin 2, og at

borgeren ikke kan pålægges yderligere omkostninger i forbindelse med den offentlige retshjælp ved advokat.

- **Arbejdsgruppen anbefaler,** at Justitsministeriet etablerer en digital indberetningsordning i forbindelse med ansøgning om retshjælpsdækning, der letter den administrative byrde både for advokaten og for staten. En sådan ordning bør omfatte **en** centraliseret behandling af retshjælpssager, for eksempel i Civilstyrelsen, som i forvejen behandler sager om fri proces med videre og **en** automatisering af ansøgningsproceduren, herunder vurderingen af, om de økonomiske betingelser for at få retshjælp er opfyldt, ved hjælp af allerede registrerede oplysninger i f.eks. borgerens skattemappe.

### 5.3.2. Overvejelser og anbefalinger vedrørende advokatvagter

Arbejdsgruppen finder, at advokatstanden også fremover bør være en væsentlig aktør i retshjælpssystemet, og efter arbejdsgruppens opfattelse bør advokatvagterne være et væsentligt instrument i forhold til at sikre en landsdækkende, uafhængig og kvalificeret retshjælp.

Retsplejelovens § 323 om vederlagsfri grundlæggende mundtlig rådgivning til alle landets borgere om ethvert retsspørgsmål antages efter arbejdsgruppens opfattelse ikke at indeholde en retlig forpligtelse for advokatbranchen til at etablere og drive advokatvagter, og arbejdsgruppen finder, at ordningen alene kan realiseres, hvis advokaterne kan motiveres til at stille op og yde gratis rådgivning i advokatvagterne, jf. også Advokatsamfundets rapport om Advokatvagter i Danmark, s. 15-17.

Med henblik på at motivere advokatstandens deltagelse i arbejdet i advokatvagterne finder arbejdsgruppen, at der er behov for at sikre opbakningen til advokatvagterne i advokatvirksomhederne, således at ansatte advokater og advokatfuldmægtige motiveres til at deltage i advokatvagtsarbejdet. I den forbindelse er det vigtigt at få kommunikeret, at ordningen med advokatvagterne alene kan bestå, hvis advokaterne har vilje til at yde frivillig og gratis rådgivning. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at advokatvirksomhederne er meget forskelligartede, og det er således ikke arbejdsgruppens intention eller mål, at alle advokatvirksomheder bør deltage i retshjælpsarbejdet. Men det er afgørende for arbejdsgruppen at få motiveret de

advokater og advokatvirksomheder, som kan tænkes at være interesserede i at yde retshjælp i advokatvagterne.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Advokatsamfundet og Danske Advokater tager initiativ til i fællesskab at iværksætte en kommunikationsindsats om arbejdet i advokatvagterne rettet mod advokaterne og advokatvirksomhederne, men også mod advokatkredsene og de lokale advokatforeninger, hvilket kan bidrage til den lokale forankring.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil udbud af faglige kurser målrettet arbejdet i advokatvagten forhåbentlig kunne motivere flere advokater og fuldmægtige til at yde rådgivning i en advokatvagt – særligt hvis sådanne kurser samtidig udbydes i en form, så de opfylder betingelserne for at kunne tælle med som obligatorisk efteruddannelse. For at løse den udfordring, der kan ligge i, at der finder en stadig større specialisering sted i advokatbranchen, kunne man forestille sig indledende kurser vedrørende juridiske emner, som man typisk vil komme til at rådgive inden for i advokatvagten, f.eks. lejeret, familieret mv. Derved kan man forhåbentlig styrke advokaternes incitament til at yde retshjælp i en advokatvagt og påtage sig en generel rådgivningsfunktion, selvom advokatens arbejde i hverdagen er specialiseret.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Advokatsamfundet og Danske Advokater tager initiativ til at udbyde gratis kurser, der opfylder kravene til obligatorisk efteruddannelse og som er målrettet de advokater og advokatfuldmægtige, der yder eller påtænker at yde rådgivning i en advokatvagt.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Advokatsamfundet og Danske Advokater genovervejer, om det skal være muligt for advokater at medregne selve deltagelsen i arbejdet i en advokatvagt som efteruddannelse. I dag er dette alene en mulighed for advokatfuldmægtige.

Arbejdsgruppen har drøftet, hvilke andre tiltag der vil kunne bidrage til at sikre sammenhængskraften i retshjælpsordningen. For at lette vejen videre i retshjælpssystemet bør Advokatsamfundet efter arbejdsgruppens opfattelse sørge for, at advokatvagterne har de fornødne redskaber og oplysninger til at kunne vejlede de rådssøgende om, hvordan de kan gå videre i retshjælpssystemet med det retlige problem, som vedkommende står med.

Det følger af retshjælpsbekendtgørelsen, at byretten løbende udarbejder og ajourfører en fortegnelse over de advokater i retskredsen, som yder offentlig retshjælp på trin 2 og 3. Fortegnelsen skal bl.a. ligge til gennemsyn hos lokale advokatvagter og retshjælpskontorer. Ifølge arbejdsgruppens oplysninger er det imidlertid i praksis ikke alle advokatvagter, der er i besiddelse af fortegnelsen over retshjælpsadvokater, ligesom en række af de advokater, der yder offentlig retshjælp på trin 2 og 3, slet ikke har anmodet om at blive opført på fortegnelsen. En fortegnelse over retshjælpsadvokater vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne bruges som værktøj i advokatvagten, således at borgeren allerede i forbindelse med den indledende rådgivning på trin 1, kan vejledes om, hvilke advokater der yder offentlig retshjælp på trin 2 og 3.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Advokatsamfundet og Danske Advokater arbejder for, at de advokater, som yder retshjælp på trin 2 og 3, bliver opført på fortegnelsen over advokater i retskredsen, som yder offentlig retshjælp. Endvidere bør der arbejdes for, at fortegnelsen gøres tilgængelig på Advokatvagtens hjemmeside.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Domstolsstyrelsen og Civilstyrelsen i samarbejde med Advokatsamfundet, som har det overordnede ansvar for advokatvagterne, udarbejder en samlet national søgbar liste over alle retshjælpsaktører – det vil sige både advokatvagter og retshjælpsinstitutioner.

Rådgivningen i advokatvagterne bør efter arbejdsgruppens opfattelse så vidt muligt finde sted fra lokaliteter, der er offentligt tilgængelige – for eksempel fra biblioteker, rådhus og andre offentligt tilgængelige lokaliteter. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil hensynet til både uafhængighed og tilgængelighed derved blive varetaget. Ifølge arbejdsgruppens oplysninger har en håndfuld af advokatvagterne i dag til huse hos for eksempel advokatfirmaer eller i andre private lokaler.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at det tilstræbes, at rådgivning i advokatvagten så vidt muligt finder sted fra offentligt tilgængelige bygninger og lokaler.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den bedste rådgivning gives personligt, og udgangspunktet for advokatvagterne bør fortsat være, at rådssøgende møder personligt frem i advokatvagten. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at man i de tilfælde, hvor personlig rådgivning ikke er mulig, med digitalisering og/eller telefonrådgivning vil kunne bidrage til i et vist omfang at udvide det geografiske område for advokatvagterne og

samtidig varetage hensynet til, at retshjælpen bliver landsdækkende, således at retshjælpen når ud til borgere, som f.eks. ikke har mulighed for at møde personligt op.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at man i advokatvagterne overvejer anvendelsen af digital eller telefonisk rådgivning.

### 5.3.3. Overvejelser og anbefalinger vedrørende udbredelse af viden om retshjælpsordningen

Arbejdsgruppen finder, at der for at sikre viden om de forskellige retshjælpstilbud både hos de personer, der yder og modtager retshjælp, bør arbejdes for at udbrede viden om retshjælpsordningen i befolkningen, herunder at der bør etableres en samlet indgang til viden om de forskellige retshjælpstilbud.

- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at Justitsministeriet etablerer en hjemmeside, hvor let tilgængelige oplysninger om mulighederne for og adgangen til de forskellige retshjælpstilbud samles centralt, således at retshjælpssøgende og rådgivere nemt, hurtigt og effektivt kan få oplysninger om de forskellige retshjælpstilbud.
- **Arbejdsgruppen anbefaler**, at samtlige aktører i retshjælpsordningen arbejder på at udbrede viden om retshjælpsordningen ved hjælp af informationsmateriale, kampagner med videre.

### 5.3.4. Overvejelser og anbefalinger vedrørende ny retshjælpsstruktur

Arbejdsgruppen finder, at der generelt er behov for at nytænke det samlede system for retshjælp – det vil sige både advokatvagter, offentlig retshjælp ved advokat, retshjælpskontorer, fri proces og retshjælpsforsikring - idet en række problemer knytter sig til den overordnede struktur for den nuværende retshjælpsordning. Arbejdsgruppen har i den forbindelse særligt drøftet det hensigtsmæssige i, at den nuværende ordning i høj grad baserer sig på frivillighed, hvilket efter arbejdsgruppens opfattelse bl.a. kan være en hindring for rekrutteringen af retshjælpsaktører. Arbejdsgruppen har derfor fundet, at der er behov for en egentlig nytænkning af den samlede struktur for retshjælpsområdet.

- I forlængelse af arbejdsgruppens arbejde er det gruppens anbefaling, at Justitsministeriet med inddragelse af alle relevante aktører bør foretage 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.