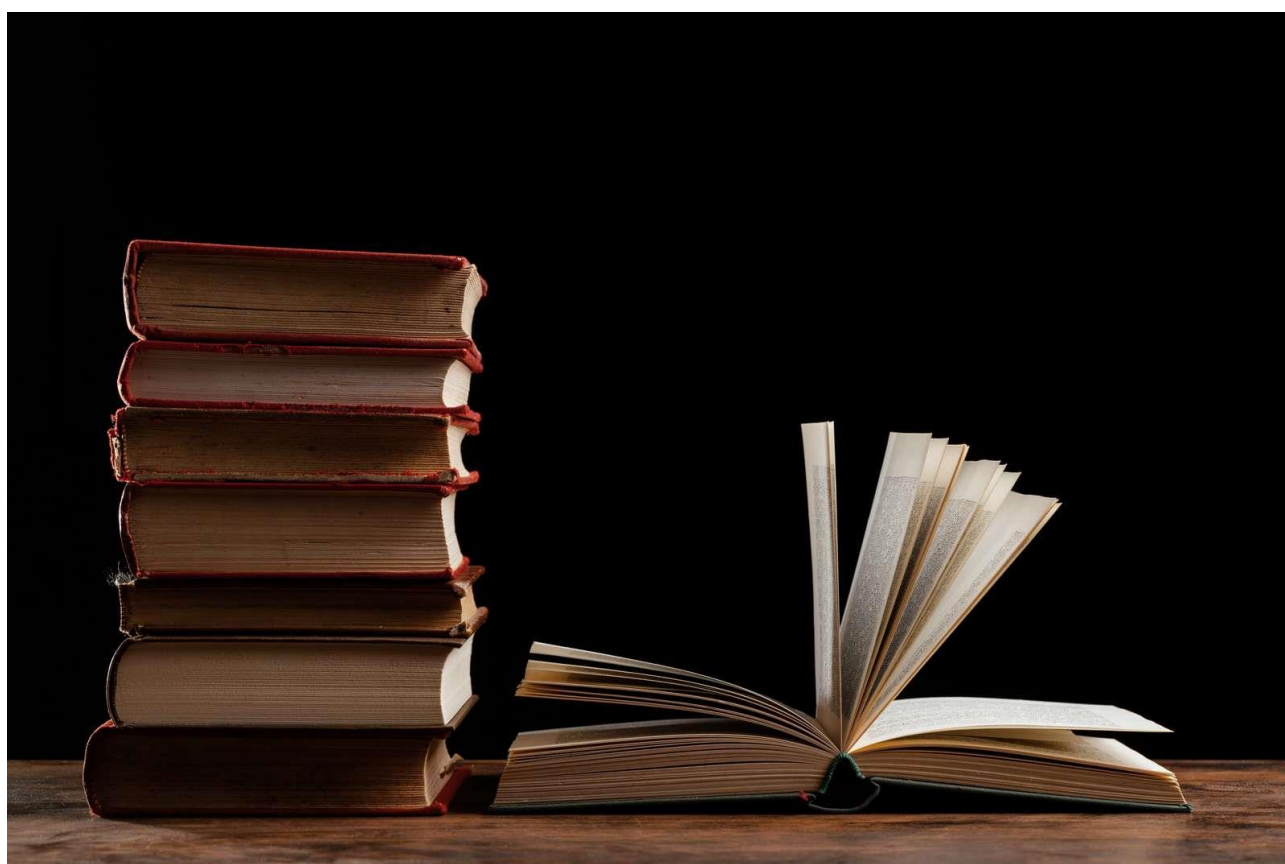


Undersøgelse fra Djøfs jurapanel

Borgernes adgang til klage og domstolsprøvelse



Om Djøfs jurapanel

Djøfs jurapanel undersøger og vurderer samfundets vigtige juridiske problemstillinger – fra brede retssikkerhedsspørgsmål til konkrete emner og politiske forslag, der udfordrer juraens rammer. Målet er at give juridiske problemstillinger den fortjente plads i offentlighedens bevidsthed og kvalificere den politiske debat med stærke juridiske indsigter fra en række af landets største juridiske kapaciteter.

Djøf har derfor nedsat et panel, som består af 62 af landets førende juraeksperter fra de danske universiteter, advokatbranchen, interesseorganisationer og domstolene. Forskningschef ved Institut for Menneskerettigheder, Pernille Boye Koch er forperson for panelet.

Læs mere om jurapanelet og paneldeltagerne på djoef.dk/jurapanel

Om denne undersøgelse

I denne undersøgelse afdækker jurapanelet, om borgernes adgang til retfærdighed er sikret tilstrækkeligt i dag. Undersøgelsen vil bl.a. berøre, hvilken betydning domstolenes lange sagsbehandlingstid har for borgernes retssikkerhed. Om adgangen til at modtage retshjælp og fri proces er tilstrækkelig. Og endeligt om borgernes klageadgang ved myndighedsafgørelser er acceptabel ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

41 medlemmer af jurapanelet har besvaret denne spørgeskemaundersøgelse.

Indhold

Om Djøfs jurapanel.....	1
Om denne undersøgelse.....	2
Analysen viser.....	4
Konsekvenserne ved lange sagsbehandlingstider	5
Adgang til fri proces	7
Barrierer for borgeres adgang til domstolene	9
Samfundsgrupper som er særligt svært stillet i klage- og domstolssystemet	10
Omfattende forskelle på tværs af kommuner i omgørelsesprocenten i klagesager	11
Barrierer for at kommuner kan nedbringe omgørelsesprocenten i klagesager	13
Kommunale borgerrådgivere.....	14

Analysen viser

- Langt størstedelen af panelet anfører, at de lange sagsbehandlingstider ved domstolene har forskellige negative konsekvenser. Næsten alle (38 ud af 40) i panelet er helt enige (27) eller overvejende enige (11) i, at retssikkerheden svækkes som en konsekvens af, at sagsbehandlingstiderne er steget. Over halvdelen (24 ud af 40) af panelet er helt enige (7) eller overvejende enige (17) i, at borgerne fravælger at få løst deres retstvist grundet længere sagsbehandlingstider. Herudover er et klart flertal (31 ud af 40) helt enige (18) eller overvejende enige (13) i, at tilliden til domstolene som institution svækkes som en konsekvens af, at sagsbehandlingstiderne er steget.
- Brug af fri proces-ordningen, hvor staten dækker borgerens retssagsomkostninger i er faldet over en årrække. Panelet er relativt splittet i deres vurdering af, om de nuværende kriterier for at få adgang til fri proces er rimelige. Et klart mindretal (12 ud af 39) er helt enige (1) eller overvejende enige (11) i, at kriterierne er rimelige, mens halvdelen (20 ud af 39) er overvejende uenige (17) eller helt uenige (3). I åbne besvarelser fremhæver panelet blandt andet, at indkomstgrænserne for at leve op til de økonomiske krav, er for lave. Flere påpeger desuden, at ventetiden på ansøgninger om fri proces er for lang, at ansøgningsprocessen er ugennemskuelig, og at salæret til advokater i fri proces-sager ofte er så lavt, at kun få advokater vil påtage sig sagerne.
- I åbne besvarelser fremhæver flere i panelet, at tid og penge er afgørende barrierer for borgernes adgang til domstolene. De anfører blandt andet, at udsigten til lange sagsforløb ved domstole eller nævn samt/eller høje sagsomkostninger kan afskrække borgere fra at anlægge retssager eller anke afgørelser. Det påpeges, at udsigten til høje sagsomkostninger ikke alene afskrækker borgere i udsatte positioner men også borgere med en mere jævn indkomst.
- Panelet giver desuden en vurdering af, om der er grupper i samfundet, som har særligt svært ved at få deres rettigheder anerkendt i klage- og domstolssystemet. Mange fremhæver i de åbne besvarelser, at borgere i udsatte positioner ofte er dårligt stillet i det juridiske system – blandt andet på grund af svagt kendskab til deres rettigheder og mangel på ressourcer. Samtidig påpeger flere, at alle borgere bliver ramt af lange sagsbehandlingstider, og at mange borgere med en jævn indkomst også vil opfatte det som omkostningstungt at gå domstolsvejen. Endeligt bliver digitalt udsatte og etniske minoriteter også fremhævet som grupper, der kan have udfordringer i retssystemet.
- Der er betydelige forskelle på tværs af kommuner i forhold til, hvor mange kommunale afgørelser på socialområdet, der bliver omgjort ved Ankestyrelsen. Et tydeligt flertal af panelet (33 ud af 39) er helt enige (13) eller overvejende enige (20) i, at dette er et retssikkerhedsmæssigt problem. I åbne besvarelser anfører flere, at høje omgørelsesprocenter i sig selv udgør et stort retssikkerhedsmæssigt problem. Samtidig vurderer en række af medlemmerne, at der formodentligt er et mørketal, da det er ressourcekrævende at klage over kommunale afgørelser. Især resourcesvage borgere vil være mindre tilbøjelige til at klage, selvom de måske har grund til det.

Konsekvenserne ved lange sagsbehandlingstider

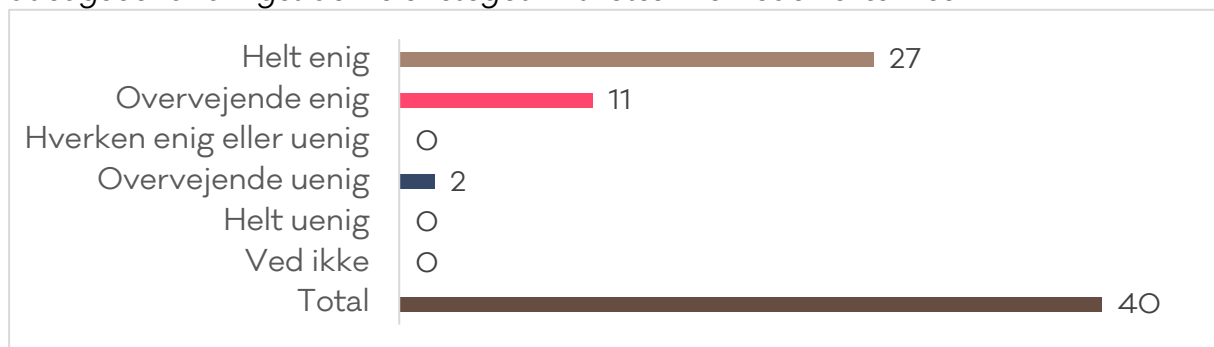
Faktaboks: Sagsbehandlingstider

Over de seneste år er der sket en stigning i sagsbehandlingstiderne på straffe- og civilsagsområdet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på straffeområdet i både nævninge og domsmandssager var 4,5 måneder i 2018. I 2022 var den steget til 8,0 måneder i nævningesager og 8,4 måneder i domsmandssager. Dertil steg de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i almindelige civile sager fra 16,8 måneder i 2018 til 22,0 måneder i 2022.

Kilde: Danmarks Domstole, Folketinget

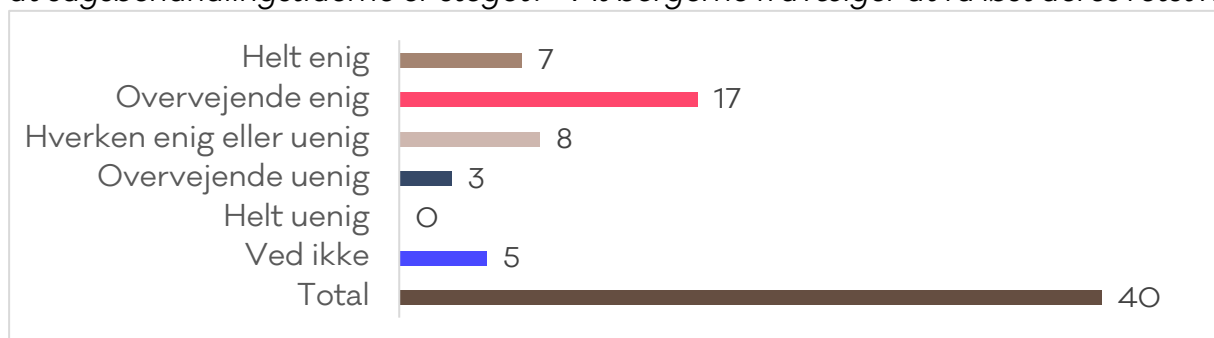
Figur 1 viser, at næsten alle (38 ud af 40) i panelet er helt enige (27) eller overvejende enige (11) i, at retssikkerheden svækkes som en konsekvens af, at sagsbehandlingstiderne er steget. To af medlemmerne er overvejende uenige i dette udsagn.

Figur 1: *Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om konsekvenserne forbundet med, at sagsbehandlingstiderne er steget? At retssikkerheden svækkes.*



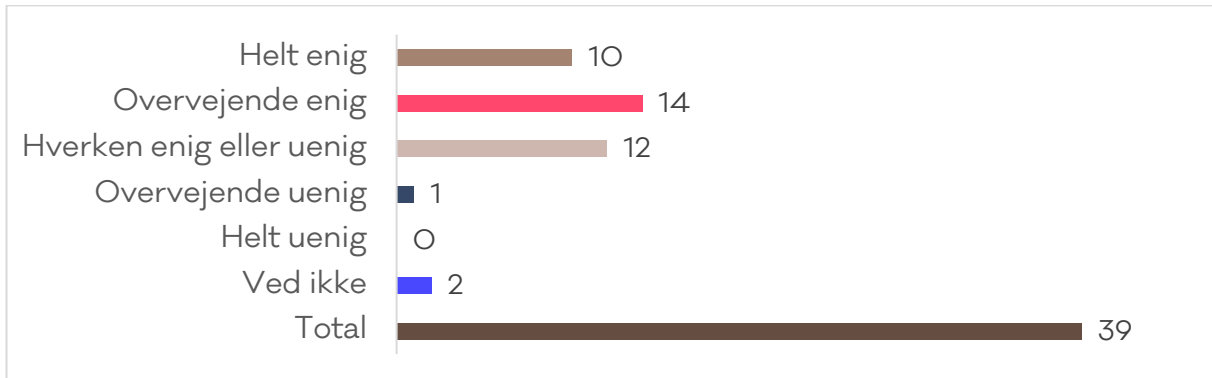
Figur 2 viser, at over halvdelen (24 ud af 40) af panelet er helt enige (7) eller overvejende enige (17) i, at borgerne fravælger at få løst deres retstvist grundet længere sagsbehandlingstider. Otte medlemmer har svaret, at de hverken er enige eller uenige i udsagnet. Tre medlemmer er overvejende uenige, mens fem medlemmer svarer ved ikke.

Figur 2: *Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om konsekvenserne forbundet med, at sagsbehandlingstiderne er steget? - At borgerne fravælger at få løst deres retstvist.*



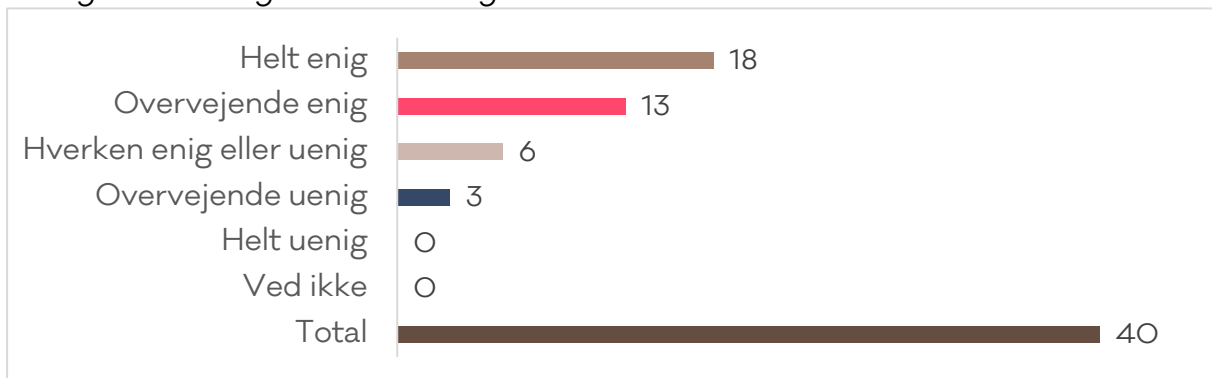
Figur 3 viser, at over halvdelen (24 ud af 39) af panelet er helt enige (10) eller overvejende enige (14) i, at der er vigtige juridiske spørgsmål, som ikke bliver afklaret som en konsekvens af, at sagsbehandlingstiderne er steget. Herudover svarer 12 hverken enig eller uenig til spørgsmålet, én er overvejende uenig, og to svarer ved ikke.

Figur 3: *Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om konsekvenserne forbundet med, at sagsbehandlingstiderne er steget? - At der er vigtige juridiske spørgsmål, som ikke bliver afklaret.*



Det fremgår af figur 4, at et tydeligt flertal (31 ud af 40) i panelet er helt enige (18) eller overvejende enige (13) i, at tilliden til domstolene som institution svækkes som en konsekvens af, at sagsbehandlingstiderne er steget. Herudover svarer seks hverken enig eller uenig til spørgsmålet, og tre er overvejende uenige.

Figur 4: *Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om konsekvenserne forbundet med, at sagsbehandlingstiderne er steget? - At tilliden til domstolene som institution svækkes.*



Adgang til fri proces

Faktaboks: Fri proces

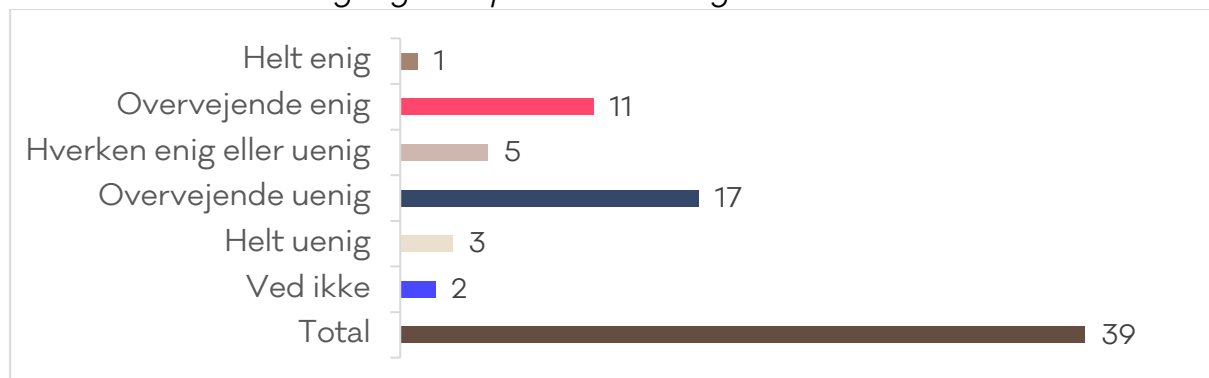
Brug af fri proces, hvor staten dækker borgerens omkostninger ved at føre en retssag, i de danske byretter er faldet over en årrække. Antallet af sager i byretter, hvor en part har fået fri proces, er faldet fra 4291 i 2010 til 1952 i 2017.

For at opnå fri proces skal borgeren opfylde flere betingelser om bl.a. økonomi samt krav om rimelig grund til at føre sagen. Tænketanken Justitia har beskrevet, at andelen af den danske befolkning, der opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces er faldet markant siden 1960'erne. De fremhæver, at i 1964 opfyldte ca. 85 % af befolkningen de økonomiske krav. I 1988 var tallet faldet til ca. 60 %, og i 2015 opfyldte 48,82 % af befolkningen de økonomiske betingelser.

Kilde: Justitia

Det fremgår af figur 5, at panelet er relativt splittet i deres vurdering af, om de nuværende kriterier for at få adgang til fri proces er rimelige. Et mindretal (12 ud af 39) er helt enige (1) eller overvejende enige (11) i, at kriterierne er rimelige, mens halvdelen (20 ud af 39) er overvejende uenige (17) eller helt uenige (3). Herudover svarer fem hverken enig eller uenig, og to svarer ved ikke.

Figur 5: Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?:
Kriterierne for at få adgang til fri proces er rimelige.



Tendenser i de åbne besvarelser

- Flere i panelet nævner forskellige udfordringer ved kriterierne for at få fri proces samt selve ansøgningsprocessen. De fremhæver blandt andet, at indkomstgrænserne, som man skal være under for at leve op til de økonomiske krav, er for lave. Herudover påpeger flere, at ventetiden på ansøgninger om fri proces er for lang, og at der især er et problem i sager med kort forældelse såsom patientskadesager. Desuden anfører enkelte, at ansøgningsprocessen ofte er ugennemskuelig for den enkelte borger. Endeligt fremhæver få i panelet, at koblingen mellem fri proces og retshjælpsforsikring

fungerer dårligt. Flere i panelet understreger, at for stramme rammer for fri proces kan medføre, at berettigede sager ikke bliver ført på grund af økonomiske hensyn.

- Flere anfører, at salæret til advokater i fri proces-sager ofte er så lavt, at kun få advokater ønsker at påtage sig sagerne. Det indebærer, at det kan være svært at modtage ordentlig advokatbistand, selvom man får tilkendt fri proces.
- Enkelte fremhæver, at udvidede muligheder for at tegne en privat retshjælpsforsikring kan være en del af forklaringen på, hvorfor færre har fået tilkendt fri proces i dag sammenlignet med tidligere. Der kan nemlig ikke gives fri proces til personer, der har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker sagsomkostningerne. Samtidig påpeger flere konkrete udfordringer med hensyn til private retshjælpsforsikringer. Blandt andet fremhæver én i panelet, at policerne for retshjælpsforsikringer ofte er for restriktive, hvilket medfører, at mange reelle sager afvises af forsikringsselskaberne. En anden påpeger, at der er særlige vanskeligheder i forhold til sager, som ligger uden for de områder, der dækkes af private retshjælpsforsikring – for eksempel det ansættelsesretlige område.

Citater fra jurapanelet

"Det er en stor udfordring, at andelen af den danske befolkning, der opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces, er faldet markant."

"Indtægtsgrænserne (for fri proces red.) er ALT for lave, hvilket betyder, at alle andre end dem uden almindeligt lønmodtagerarbejde er overladt til egenfinansiering af sager, som reelt kan have omkostninger på flere hundredetusinde kroner, som de ikke vil kunne betale."

Barrierer for borgeres adgang til domstolene

Panelet er blevet stillet det følgende åbne spørgsmål:

"Er der andre barrierer for borgernes adgang til domstolene, som du finder relevant at pege på?"

Tendenser i åbne besvarelser

- Flere i panelet fremhæver to barrierer, som særligt vigtige for borgeres adgang til domstolene: Tid og penge. De anfører blandt andet, at udsigten til lange sagsforløb ved domstole eller nævn samt/eller høje sagsomkostninger kan afskrække borgere fra at anlægge retssager eller anke afgørelser. Det påpeges, at udsigten til høje sagsomkostninger ikke blot afskrækker de mest udsatte samfundsgrupper men også borgere med en almindelig indkomst.
- En enkelt fremhæver, at den vejledning, som borgere får fra det offentlige bør gøres mere forståelig og pædagogisk - for eksempel vedrørende klagemuligheder.
- En fremhæver, at den juridiske støtte fra civilsamfundet – blandt andet fra frivillige retshjælpsorganisationer – er blevet svækket over en årrække, hvorfor der er behov for stærkere og mere synlige retshjælpsordninger til resourcesvage borgere.

Citater fra jurapanelet

"Den største barriere er den økonomiske. Det er simpelthen for dyrt at få ret. Retfærdighed kan kun købes af de rige."

"Det koster alt for meget og tager alt for lang tid for "almindelige" mennesker at få løst deres problemer via domstolene"

Samfundsgrupper som er særligt svært stillet i klage- og domstolssystemet

Panelet er blevet stillet det følgende åbne spørgsmål:

“Er der efter din opfattelse grupper, som har særligt svært ved at få deres rettigheder anerkendt i det nuværende klage- og domstolssystem?”

Tendenser i de åbne besvarelser

- Mange fremhæver i de åbne besvarelser, at borgere i udsatte positioner ofte er dårligt stillet i det juridiske system - bl.a. på grund af svagt kendskab til deres rettigheder og mangel på ressourcer til at anlægge søgsmål. Samtidig påpeger flere, at alle borgere bliver ramt af lange sagsbehandlingstider, og at mange borgere med en jævn indkomst også vil opfatte det som omkostningstungt at gå domstolsvejen.
- En anden gruppe, som bliver fremhævet af flere i panelet, er digitalt udsatte borgere – herunder ofte ældre – som har svært ved at anvende digitale platforme såsom MitID og E-Boks.
- Herudover fremhæver flere i panelet, at etniske minoriteter kan have forskellige udfordringer inden for retssystemet. Et medlem af panelet fremhæver, at det bl.a. gør sig gældende for personer, som har sager for udlændinge- og flygtningenævnet, hvor der er udfordringer med hensyn til retssikkerhed. Det samme medlem af panelet fremhæver, at børn med minoritetsherkomst ofte har svært ved at få anerkendt deres ret til respekt for kultur og baggrund jævnfør Børnekonventionen - f.eks. ved anbringelser uden for hjemmet. Endelig fremhæver flere, at personer, som ikke taler dansk, eller som taler dårligt dansk, kan have vanskeligt ved at finde vej i det juridiske system, og at der er begrænset adgang til tolkehjælp for dem.

Citat fra jurapanelet

“De resourcesvage er dårligst stillet. Det er ikke bare en kliche. De har mindre kendskab til deres rettigheder, færre kræfter til at klage og ingen penge til at anlægge domstolssag.”

Omfattende forskelle på tværs af kommuner i omgørelsesprocenten i klagesager

Faktaboks: Omgørelse af kommunale afgørelser

Når en borger klager over en kommunal afgørelse på socialområdet, er det Ankestyrelsen, der behandler klagen. Omgørelsesprocenten viser andelen af realitetsbehandlede klagesager i Ankestyrelsen, som ændres, ophæves eller hjemvises. I 2022 var omgørelsesprocenten på socialområdet på landsplan 37,5 %.

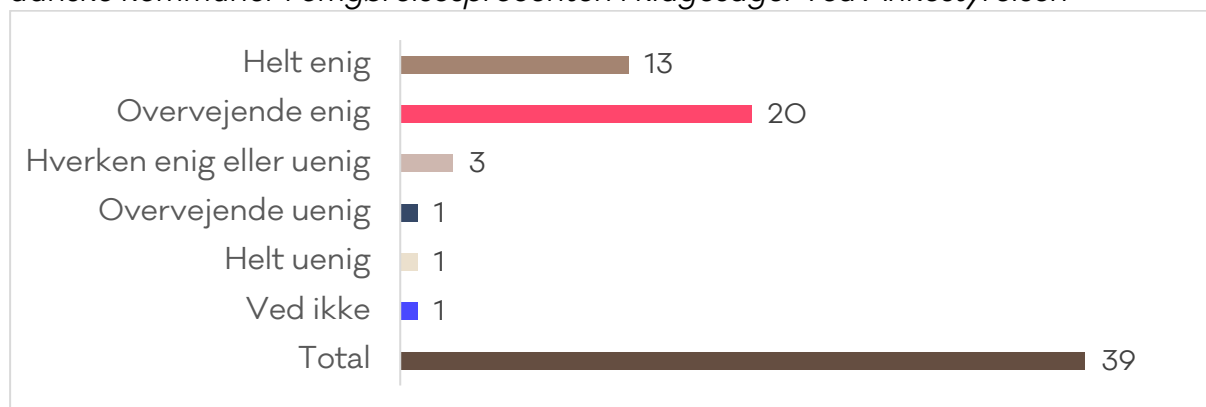
Omgørelsesprocenten varierer fra kommune til kommune. I kommuner med nogle af de laveste omgørelsesprocenter - Sønderborg, Skive og Vejen Kommune - blev hhv. 19 %, 19 % og 23 % af klagesagerne ved Ankestyrelsen omgjort. Til sammenligning var omgørelsesprocenten 69 i Ballerup og 58 i Brønderslev og Bornholm Kommune.

Kilde: Social- Bolig og Ældreministeriet

Det fremgår af figur 6, at et tydeligt flertal (33 ud af 39) i panelet er helt enige (13) eller overvejende enige (20) i, at det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at der er betydelige forskelle på tværs af danske kommuner i omgørelsesprocenten i klagesager ved Ankestyrelsen. Herudover svarer tre hverken enig eller uenig til spørgsmålet, én er overvejende uenig, én er helt uenig, og én svarer ved ikke.

Figur 6: *Hvor enig/uenig er du i følgende udsagn?:*

Det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at der er betydelige forskelle på tværs af danske kommuner i omgørelsesprocenten i klagesager ved Ankestyrelsen



Tendenser i de åbne besvarelser

- Flere i panelet fremhæver, at de høje omgørelsesprocenter i sig selv udgør et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem. Samtidig bliver det påpeget af flere, at der formodentligt er et mørketal, da det kræver ressourcer at klage over kommunens afgørelse, og at vi ikke kan forvente, at alle borgere, som modtager en forkert afgørelse,

vil vælge at klage til Ankestyrelsen. Det anføres, at ressourcetsvage borgere vil være mindre tilbøjelige til at klage, selvom der kunne være grund til det.

- Enkelte anfører, at de høje omgørelsesprocenter i flere kommuner indikerer, at nogle kommuner systematisk anvender de socialretlige bestemmelser forkert.

Citat fra jurapanelet

"Det er dybt beskæmmende, at socialområdet forvaltes så ringe i størstedelen af landets kommuner. Kommunernes forkerte afgørelser på socialområdet rammer landets svageste."

Barrierer for at kommuner kan nedbringe omgørelsesprocenten i klagesager

Panelet er blevet stillet det følgende åbne spørgsmål:

”Er der efter din opfattelse barrierer for, at kommunerne nedbringer omgørelsesprocenten og i så fald hvilke?”

Tendenser i de åbne besvarelser

- Flere fremhæver, at de høje omgørelsesprocenter kan være udtryk for, at lovgivningen er blevet meget kompleks og under hyppig udvikling, hvorfor det er vanskeligt for sagsbehandlere at træffe de rigtige afgørelser. Mange anbefaler på den baggrund, at kommuner investerer i efteruddannelse med henblik på at styrke viden og kompetencer hos kommunale sagsbehandlere og holde dem løbende opdaterede omkring udviklingen inden for den gældende ret og praksis.
- Flere fremhæver, at hensyn til kommunens økonomi ofte vejer for tungt i sagsbehandlingen, og at kommuner ikke har et økonomisk incitament til at nedbringe andelen af sager, der bliver omgjort. Tværtimod kan kommuner ofte spare penge ved at give afslag, selvom sagen senere bliver omgjort. Det skyldes, at man i en periode ikke leverer en ydelse, som borgeren var berettiget til, og at borgeren ikke har krav på en økonomisk kompensation for manglende ydelser, når sagen bliver omgjort. Desuden sparer kommunerne ressourcer i de tilfælde, hvor borgeren ikke påklager en forkert afgørelse. To anbefaler, at der indføres et bødesystem, eller at kommuner skal give en økonomisk kompensation for manglende ydelser, når sager bliver omgjort.
- Et andet perspektiv, som én fremhæver, er, at de høje omgørelsesprocenter også skyldes et højt arbejdstempo og for lidt tid til at behandle de enkelte sager grundigt.
- Endeligt fremhæver én i panelet, at kommunerne har en utilstrækkelig forståelse for og prioritering af retssikkerhed.

Citater fra jurapanelet

”Det er min opfattelse, at kommunens økonomi i øvrigt er for styrende i forhold til at ville tildele de ydelser mv., som borgerne rent faktisk har krav på.”

”Alle vil gerne gøre et godt stykke arbejde, men hvis man ikke får uddannelse (og efteruddannelse) på et område, hvor reglerne hele tiden ændres, så er det svært!”

Kommunale borgerrådgivere

Faktaboks: Hvad er en borgerrådgiver?

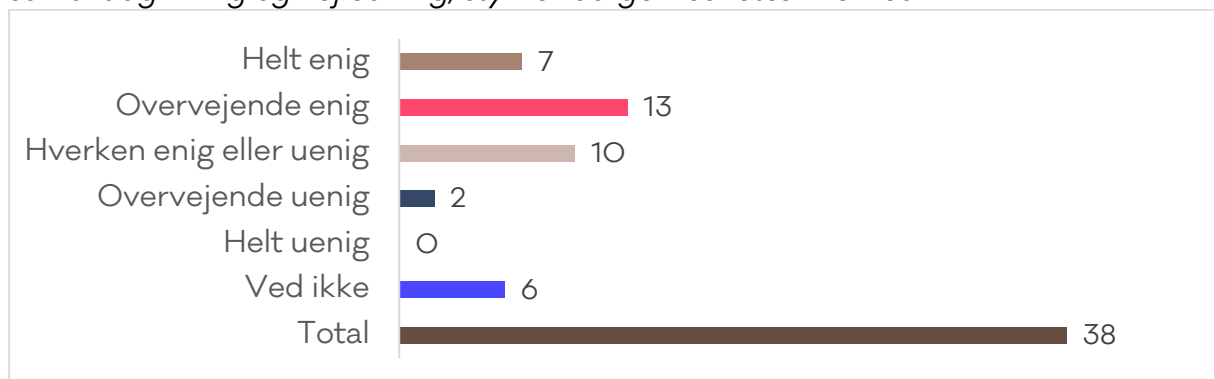
En kommunalbestyrelse kan vælge at oprette en borgerrådgiverfunktion. Borgerrådgiveren skal være formelt uafhængig af den kommunale forvaltning, og borgerrådgiveren kan ikke selv træffe afgørelse. Det er frivilligt for kommunerne, om de vil etablere en borgerrådgiverfunktion.

Borgerrådgiverens opgaver består primært af: Klagesagsbehandling, rådgivning og vejledning af borgerne ift. klagesager, tilsyn med kommunens administration, og som led i tilsynet med kommunens administration skal borgerrådgiveren kunne udarbejde en årlig rapport til kommunalbestyrelsen.

Kilde: Folketinget

Det fremgår af figur 7, at lidt mere end halvdelen (20 ud af 38) af panelet er helt enige (7) eller overvejende enige (13) i, at ordningen med en uafhængig kommunal borgerrådgiver styrker borgernes retssikkerhed. Herudover svarer 10 hverken enig eller uenig til spørgsmålet, to er overvejende uenige, og seks svarer ved ikke.

Figur 7: *Hvor enig eller uenig er du i, at ordningen med en uafhængig kommunal borgerrådgiver, som bidrager med klagesagsbehandling, tilsyn med sagsbehandlingen samt rådgivning og vejledning, styrker borgernes retssikkerhed?*



Tendenser i de åbne besvarelser

- Flere i panelet fremhæver, at kommunale borgerrådgivere kan styrke borgernes retssikkerhed ved at gøre klageprocesser mere overskuelig og gennemskuelig. Samtidig bliver det understreget, at det i høj grad afhænger af den enkelte borgerrådgiver, og hvordan borgerrådgiver-ordninger bliver implementeret. Det anføres, at nogle borgerrådgivere bidrager u hensigtsmæssigt til at grave grøft mellem borgere og forvaltningen, mens de gode borgerrådgivere arbejder for at bygge bro og uddanne forvaltninger, når der sker systematiske fejl i afgørelser.

- Én anfører, at gode borgerrådgivere kan spare ressourcer i kommuner ved at facilitere en dialog mellem borgere og forvaltningen i sager, som er gået i hårdknude.
- Én påpeger, at indførslen af borgerrådgiver-ordninger ikke bør fjerne fokus fra at løse dybereliggende problemer i den kommunale sagsbehandling, og at man skal passe på, at ordningen ikke bliver for bureaukratisk. En anden udtrykker, at vedkommende er usikker på, om ordningen reelt gør en forskel for borgere.

Citat fra jurapanelet

"Idet klageprocesser for mange borgere - særligt i forvejen udsatte - er uigennemskuelig og uoverskuelig, giver det mening, at der sikres en ordning, hvor de kan søge hjælp."

