



The Street Lawyers
GADEJURISTEN
HARDCOREHARMREDUCER

DOKUMENTATIONSPROJEKTET

*En undersøgelse
af **udsattes**
retshjælpsbehov*

TAK

Denne rapport er et resultat af Dokumentationsprojektet – en nærmere undersøgelse og dokumentation af retshjælpsbehovet hos udsatte medborgere, finansieret af en 3-årig bevilling fra Satspuljen for 2008. Gadejuristen takker Folketingets satspuljepartier for støtten til gennemførelsen af projektet. Nærværende udgave indeholder alene resumé. Den fulde rapport kan læses på www.gadejuristen.dk

Gadejuristen retter også en stor tak til de mange stofbrugere, hjemløse, sindslidende, sælgere af seksuelle ydelser på gadeplan m.fl. – hvoraf et udsnit har deltaget i Dokumentationsprojektet – som kontinuerligt viser os en så enorm tillid.

En særlig tak skal rettes til Kristian Andenæs, professor ved Institutt for Kriminologi og Rettsosologi, det Juridiske Fakultet ved Universitetet i Oslo, for uvurderlig sparring, inspiration, motivation og opmuntring undervejs i Dokumentationsprojektet.

Gadejuristen retter også en stor tak til alle andre der på forskellig vis, økonomisk og fagligt, støtter os i vores arbejde. Dette gælder i særdeleshed Bikubenfonden, der har støttet os økonomisk i 2010 og 2011, en støtte vi ikke kunne have klaret os igennem foruden og som i skrivende stund tilmed har den helt afgørende betydning, at vi aktuelt kan varetage også de fortsat uafsluttede sager i Dokumentationsprojektet.

Nanna W. Gotfredsen, Gadejuristen, november 2011

Undersøgelse og afrapportering er fundet sted i et samarbejde mellem Gadejuristen og University College Lillebælt. Rapporten er forfattet af:

Anne Marie Dahler, University College Lillebælt

Emil Kiørboe, Gadejuristen

Marie Budtz Andersen, Gadejuristen

Nanna W. Gotfredsen, Gadejuristen



The Street Lawyers
GADEJURISTEN
HARDCOREHARMREDUCER

Indhold

Resumé – samt forord og baggrund	3
Forord og baggrund	3
Indledning	4
Den kvantitative undersøgelse	5
Retshjælpsproblemer	5
Virkemidler	6
Udfald af retshjælpen	6
Brugerne	7
Den kvalitative undersøgelse	7
Sager i forhold til det forvaltningsretlige og socialretlige område (kapitel 3)	7
Det sundhedsretlige område	8
Mødet med politi og straffeapparat	12
Den uformelle sagsbehandling	15
Retspolitik – og det rets- og praksisforandrende arbejde	17
Afsluttende – og enkelte kommentarer	18

Resumé – samt forord og baggrund

Forord og baggrund

På baggrund af Gadejuristens erfaringer med at yde udgående retshjælp på gadeplan siden 1999, havde vi en formodning om, at retshjælpsbehovet hos de mest udsatte medborgere – gadefolket – kunne være ganske stort, ligesom det stod klart, at denne stærkt belastede befolkningsgruppe generelt ikke anvendte de almindelige retshjælpstilbud. Den netop tiltrådte regering synes at være opmærksom på dette alvorlige fænomen, jf. regeringsgrundlaget. Det er vores store håb, at man nu vil formå at gøre det fornødne.

I 2008 blev Gadejuristen bevilget midler af Folketingets satspuljepartier til at dokumentere retshjælpsbehovet hos gadefolket. Dette projekt, Dokumentationsprojektet, afrapporteres ved denne rapport.

At de mest udsattes retshjælpsbehov er stort, og at en integreret udgående virksomhed er afgørende for at retshjælp til denne gruppe kan nå frem, er alene blevet bekræftet i dette delprojekt. De mest udsatte borgere – ”gadefolket”, brugerne af Gadejuristens ydelser – har således et omfattende og i vid udstrækning også tilbagevendende eller ret og slet vedvarende retshjælpsbehov. Blandt de 148 deltagende i Dokumentationsprojektet, svarende til knap 10 pct. af det samlede antal indskrevne i Gadejuristens regi, blev der i samarbejdet mellem brugerne og Gadejuristens retshjælpere tilknyttet dette delprojekt identificeret hele 1.133 problemer, som brugerne oplevede at have fået afslag på at få håndteret eller ikke oplevede at få tilstrækkelig hjælp til at løse i det etablerede hjælpeapparat, ej heller til at formå at gå klagevejen eller som de blot ikke orkede eller magtede at forfølge på egen hånd, typisk som følge af dårlige erfaringer ved lignende tidligere anledninger eller som følge af egen ringe fysiske og psykiske tilstand.

Mens der i Danmark hverken er tradition for retshjælpsforskning eller for udgående retshjælp, rækker eksempelvis den norske retshjælpsforskning og tilbud om udgående retshjælp godt 40 år tilbage i tiden. Her har man gennem årene med jævne mellemrum undersøgt retshjælpsbehovet i forskellige mindre velstillede befolkningsgrupper, hvilket kan formodes at have bidraget afgørende til, at man i Norge er fortrolig med nødvendigheden af et bredere retshjælpsbegreb, såfremt de hårdest ramte og dårligst stillede skal nås. Et af de tidligste norske studier vedrørende mindre velstillede borgeres retshjælpsbehov, iværksat i slutningen af 1960'erne, dokumenterede et klart behov for netop udgående retshjælp og førte til etablering af den udgående retshjælp ”Juss-Buss” i 1971. Det blev dengang konkluderet, at der var markant forskel på, hvilket retshjælpsbehov en socialt belastet gruppe borgere på egen hånd var i stand til at frembringe og hvad der blev frembragt under udgående retshjælp. Forfatterne beskrev det sådan her:

”Med en slik markant forskjell kan vi konstatere at for å avdekke mange av de problemer mennesker med tilsvarende sosiale kjennetegn måtte ha, kreves det en atskillig mer intens jakt på problemene, enn det som hittil har vært vanlig”. (Der henvises til kapitel 1 for yderligere herom).

Gennem årene er der i Norge etableret målgruppebestemte og særligt tilrettelagte retshjælpstilbud, som fx allerede nævnte Juss-Buss i 1971 og JURK, en særlig retshjælp for kvinder, i 1974. Det norske ”Gadejuristen” startede efter dansk model i 2004 og havde hurtigt uforbeholden støtte fra den daværende justitsminister Odd-Einar Dørum (V) og siden også fra justitsminister Knut Storberget (Ap). Behovet for udgående retshjælp blandt de mest udsatte forekommer således bredt erkendt i Norge. Man er klar over og står ved, at offentlige forvaltninger ikke altid opererer efter gældende regler og man har for længe siden anerkendt, at de

mest udsatte har brug for en udgående, langt mere aktiv og vedholdende retshjælp end de almindelige retshjælpstilbud kan tilbyde, såfremt retshjælpen skal nå frem og reelt virke. Der er netop etableret endnu en lokal "Gatejuristen" i Norge, hvilket betyder, at fem norske byer nu har særlige udgående retshjælpstilbud til de mest udsatte. Særligt fra 2007 har vi i Gatejuristen oplevet i stigende omfang at være genstand for udenlandsk interesse. Her blev vi inviteret til at holde oplæg på et internationalt seminar om bl.a. retshjælp til udsatte grupper i Bangkok, arrangeret af Open Society Foundations (www.soros.org). Samme organisation har efterfølgende sendt flere hold jurister fra fx Indonesien, Ukraine og Rusland på studietur hos os, ligesom vi efter invitation har formidlet vores arbejde på internationale konferencer i Thailand, USA og Libanon. Dertil afholder Open Society Foundations i november 2011 et internationalt seminar, "Lawyering on the Margins", i København på Crowne Plaza i Ørestaden, for og med "gadejurister" fra en lang række lande verden over. Anerkendelsen af behovet for udgående retshjælp til de mest udsatte ser således ud til at vinde frem.

Den netop tiltrådte regering konstaterer direkte i regeringsgrundlaget som følger: *"Regeringen ønsker at gøre op med både marginalisering, udstødelse og uværdige livsbetingelser" og "Socialt udsatte borgere skal være omgivet af den nødvendige retssikkerhed"*. Set fra et gadejuridisk perspektiv er dette selvsagt overordentligt opløftende. Der har gennem årene været tegn på lignende engagement, men hidtil har dette for Gatejuristen at se imidlertid ikke ført til bedring af de mest udsattes vilkår. Deres dødelighed er fx fortsat ekstremt høj og senest tilmed stigende. Daværende socialdemokratiske socialminister Karen Jespersen iværksatte i slutningen af 1990'erne forskellige retssikkerhedsinitiativer og -projekter, ligesom den første konservative socialminister, Henriette Kjær, tidligt beskrev et klart behov for nedsættelse af en komité, der skulle sikre udsattes sociale rettigheder; fordi borgerne 'skulle have det de har krav på i det sociale system' og fordi, som Henriette Kjær udtrykte det: *"Folks tillid til systemet er ved at skride. Det kan jeg ikke leve med. Derfor skal vi gennemgå hele det sociale område ud fra brugerens synsvinkel for at se, om de mennesker, der benytter systemet, har den optimale retssikkerhed."* (Jyllandsposten, 19. juni 2002). Førstnævnte initiativer kan desværre efter vores erfaringer ikke siges at have bibragt de mest udsatte øget retssikkerhed, og den i 2002 foreslåede sociale retssikkerhedskomité blev aldrig etableret.

Det er vores håb, at den nye regering sammen med Folketinget vil lykkes i det indiskutabelt nødvendige arbejde for fremme af de mest udsatte medborgeres retssikkerhed og at man vil lade sig inspirere af fundene i denne rapport, såvel som af Gatejuristens erfaringer i øvrigt gennem foreløbig godt 12 års virke på gadeplan rundt omkring i landet. Vi stiller os gerne og på alle måder til rådighed.

Indledning

Gatejuristen er en selvejende institution, der blandt kerneydelserne har at yde udgående retshjælp til stærkt marginaliserede borgere, herunder stofbrugere, hjemløse, sindslidende, sælgere af seksuelle ydelser på gadeplan m.fl. Gatejuristen har kontor i København og arbejder udgående på gadeplan i København, Odense og Århus, men varetager udsattes sager og retshjælpsproblemer over hele landet. Der er aktuelt i alt godt 1.500 indskrevne udsatte borgere hos Gatejuristen tilhørende så godt som samtlige af landets kommuner på indskrivningstidspunktet.

Erfaringen fra Gatejuristens arbejde er, at de mest udsatte borgere kun har yderst begrænset kendskab til deres rettigheder og muligheder i henhold til lovgivningen og ikke har de ressourcer, der skal til, for på egen

hånd at benytte de rettigheder, som lovgivningen giver dem. Hertil kommer, at de myndigheder som skal vejlede, rådgive, behandle og yde forskellige former for støtte, ikke altid forvalter i overensstemmelse med gældende ret. Dette kan have mange grunde og denne rapport giver nogle bud.

Dokumentationsprojektet, som afrapporteres ved denne rapport, har haft til formål at afdække omfang og karakter af det udækkede retshjælpsbehov hos brugerne af Gadejuristens ydelser, og også at dokumentere Gadejuristens arbejdsmetoder mht. afhjælpning af det udækkede retshjælpsbehov hos de mest udsatte medborgere. Gadejuristens afhjælpning af disse problemer består udover formel juridisk sagsbehandling også i uformel sagsbehandling og forskellige former for socialt og praktisk arbejde, hvor dette i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at kunne varetage den enkeltes retshjælpsbehov. Dertil opgøres udfaldet af Gadejuristens retshjælp og sagsbehandling i forhold til den enkelte.

Projektet, som blev iværksat i 2008 på baggrund af en bevilling fra Folketingets satspuljepartier, omfatter dels en kvantitativ beskrivelse af retshjælpsbehovet hos en gruppe på 148 brugere, og dels en kvalitativ beskrivelse af retshjælpsproblemer, samt af Gadejuristens arbejdsmetoder, baseret på interviews med Gadejuristens retshjælper. Hertil kommer en række interviews med eksterne aktører, repræsenterende især det sociale hjælpeapparat, sundhedsvæsenet og politiet; aktører der i varierende omfang har haft kontakt med Gadejuristen gennem konkrete sager eller gennem det rets- og praksisforandrende arbejde.

Den kvantitative undersøgelse

Den kvantitative undersøgelse (kapitel 2) er baseret på en registrering af de konkrete retshjælpsproblemer, som gadejuristerne i Dokumentationsprojektet har identificeret og sagsbehandlet i projektperioden frem til maj 2011. Gadejuristerne har i denne sammenhæng benyttet et omfattende dokumentationsskema, udarbejdet med inspiration fra den norske retshjælpsundersøgelse, "Retts Hjelp 2001". Skemaet er anvendt både som arbejds- og dokumentationsredskab, og omfatter udover baggrundsoplysninger afdækning af retshjælpsproblemer i forhold til følgende områder: det socialretlige område, sundhed, økonomi, bolig, familieforhold, beskæftigelse, strafferetlige forhold samt om man måtte have behov for retshjælp som udsat for forbrydelser, som offer. En niende kategori repræsenterede en åben kategori for "øvrige problemer". Hertil er det registreret, hvilke af de identificerede retshjælpsproblemer brugeren ønsker hjælp til, hvilken hjælp, der er ydet og hvad udfaldet af retshjælpen har været. For 47 af deltagerne i Dokumentationsprojektet er skemaet anvendt i sin fulde længde. For 101 af brugerne er der anvendt en kortere version af skemaet, eftersom det af flere grunde, herunder forhold beroende hos deltagerne såvel som hos stærkt overbebyrdede gadejurister, ikke har været mulig at anvende skemaet i sin fulde længde. De to afdækningsmetoder benævnes som hhv. den "reaktive" og den "proaktive" metode, hvor sidstnævnte er udtryk for, at de pågældendes forhold er lykkedes undersøgt i forhold til hele rækken af de ovenfor nævnte på forhånd opstillede typiske problemområder.

Retshjælpsproblemer

For de i alt 148 deltagere i Dokumentationsprojektet – der dermed udgør et udsnit på knap 10 pct. af de aktuelt i alt godt 1.500 indskrevne hos Gadejuristen – er der i projektperioden afdækket hele 1.133 retshjælpsproblemer, svarende til 7,7 problemer pr. bruger. Det har gjort sig gældende for brugerne af Gadejuristens ydelser, at der til stadighed undervejs i forløbet er opstået nye problemer, og

projektperioden er således med til at afgrænse omfanget af registrerede problemer. Også efter projektperiodens afslutning er der således opstået flere og nye retshjælpsproblemer hos de pågældende.

Af de 1.133 afdækkede problemer er ca. 20 pct. kategoriseret som problemer inden for det økonomiske område og lige knap 20 pct. som problemer indenfor det sundhedsfaglige område. Ca. 17 pct. af problemerne er relateret til det sociale/socialretlige område, mens 12 pct. vedrører gadefolkets møde med politi og straffeapparat. Ca. to tredjedele af brugerne har retshjælpsproblemer på 2-4 af disse områder, mens en tredjedel har retshjælpsproblemer på 5-9 af retsområderne. Man kan sige det sådan, at brugerne ikke kun er hårdt ramt. De er også ramt bredt. Brugerne har ønsket hjælp til afhjælpning af i alt 1.023 af de 1.133 retshjælpsproblemer. For så vidt angår de resterende 110 identificerede retshjælpsproblemer gælder det, at brugerne enten har fravalgt at søge løsninger på disse problemer eller ønsket at udskyde sagsbehandling af disse.

Virkemidler

Gadejuristens overordnede tilgang kan beskrives således, at målet er at *opnå den hurtigst mulige, gode løsning* på målgruppens oftest særdeles alvorlige og akutte problemstillinger. Det almindelige klagesystem er ikke videre anvendeligt i den henseende. Dette alene som en uomgængelig følge af klageinstansernes ofte meget lange klagesagsbehandlingstid. Denne tilgang indebærer, at Gadejuristen anvender en række forskellige virkemidler i sit arbejde, herunder formel juridisk sagsbehandling, uformel sagsbehandling, specialfaglig argumentation, netværk, en form for mægling, 'goodwill', praktisk hjælp og støtte samt løft af sager fra konkret til principielt niveau (der henvises til rapportens kapitel 6 for en uddybende beskrivelse af de forskellige metoder i den uformelle sagsbehandling). I forbindelse med sagsbehandlingen af de 1.023 sager, der som ovenfor nævnt er behandlet i projektperioden i dette delprojekt i Gadejuristens regi, er der anvendt uformel sagsbehandling i ca. 72 pct. af sagerne, juridisk argumentation i 57 pct. af sagerne, specialfaglig argumentation i 41 pct. af sagerne og formel sagsbehandling i knap 41 pct. af sagerne. I ca. 38 pct. af sagerne er der ydet praktisk hjælp og støtte, og herudover er metoderne netværk, goodwill og mægling anvendt i sagsbehandlingen. Godt 9 pct. af sagerne er løftet fra det konkrete sagsbehandlingsniveau til principielt niveau. Der anvendes oftest flere virkemidler i samme sag som forudsætning for at realisere målsætningen om at nå den bedst mulige løsning, hurtigst muligt.

Udfald af retshjælpen

I godt halvdelen af sagerne er der fundet løsninger, der var i overensstemmelse med brugernes oprindelige ønske og i 10 pct. af sagerne er der fundet en "anden tilfredsstillende løsning". Her er der ofte tale om, at brugerne under sagsbehandlingen ændrer ønske til udfaldet af den konkrete retshjælp, hvilket gadejuristerne herefter bestræber sig på at nå. I 6,5 pct. af sagerne er der fundet en "anden, mindre tilfredsstillende løsning" – men dog en løsning. Samlet set er der således fundet løsninger i lige knap 7 af 10 sager. En høj succesrate, der således langt overgår hvad man som klager kan forvente ved klage til eksempelvis Det Sociale Nævn; men dog en sammenligning der har den afgørende begrænsning, at de mest udsatte må formodes kun i yderst begrænset omfang at være repræsenteret blandt klagerne ved nævnene. I ca. 5 pct. af sagerne er en løsning ikke nået. I nogle sager har Gadejuristerne vurderet, at der ikke er tale om juridiske problemer (3,9 pct.) og der er også sager (4,9 pct.), hvor retshjælperne har mistet kontakten med brugeren inden en løsning er fundet. Dette kan eksempelvis skyldes, at den pågældende er blevet indsat til afsoning, hvorfor kontakten afbrydes – i hvert fald for en tid. 7,3 pct. af sagerne var endnu under sagsbehandling, da dataindsamlingen blev afsluttet med henblik på afrapportering. Disse sager arbejdes

der – naturligvis – fortsat på. I skrivende stund sker dette overvejende ved hjælp af en donation fra Bikubenfonden.

Brugerne

Gennemsnitsalderen for brugerne i undersøgelsen er 40,4 år og 64 pct. er mænd, mens 36 pct. er kvinder. 21,4 pct. af brugerne er hjemløse, men Gadejuristen har erfaring for, at en del af de brugere, der har fast adresse reelt er såkaldt "funktionelt hjemløse", dvs. at de eksempelvis har boliger, der er decideret uegnede til beboelse eller regulært overtagne af andre. Godt 37 pct. af de deltagende tilhører Københavns Kommune, mens resten fordeler sig på 38 andre kommuner. På indskrivningstidspunktet er knap 40 pct. af brugerne kontanthjælpsmodtagere og 25 pct. er førtidspensionister, mens 5,4 pct. stod helt uden eksistensgrundlag. 12,1 pct. har ikke afsluttet folkeskolen og 42,4 pct. har folkeskolen som højst afsluttede uddannelsesniveau. Knap 3 pct. har en gymnasial uddannelse som højst afsluttede uddannelsesniveau og knap 3 pct. har en videregående kort uddannelse. Kun en enkelt har en lang videregående uddannelse. Det står klart, at brugerne af Gadejuristens ydelser adskiller sig markant – og alene i negativ retning – fra brugerne af de almindelige retshjælpstilbud (mere herom i kapitel 1, note 9).

Den kvalitative undersøgelse

Den kvalitative undersøgelse er inddelt i følgende hovedområder:

Sager i forhold til det forvaltningsretlige og socialretlige område (kapitel 3), det sundhedsretlige område (kapitel 4), gadefolkets møde med politi og straffeapparat, herunder som offer (kapitel 5), den uformelle sagsbehandling (kapitel 6), samt retspolitik og det rets- og praksisforandrende arbejde (kapitel 7).

Sager i forhold til det forvaltningsretlige og socialretlige område (kapitel 3)

Sager i forhold til det social- og forvaltningsretlige område udgør samlet set godt 60 pct. af de problemstillinger Gadejuristen har ydet retshjælp til i Dokumentationsprojektet. Heri indgår det socialretlige område (16,6 pct.), retshjælpsproblemer der relaterer sig til brugernes økonomiske forhold (19,6 pct.), boligretlige problemer (9,3 pct.), familieretlige problemer (11,6 pct.) og problemer i forhold til aktivering/beskæftigelse mv. (3,3 pct.). Gadejuristen anfører som sit hovedformål på disse områder, såvel som i det hele taget, at sikre de hurtigst mulig gode løsninger for brugerne. Klagesystemet arbejder generelt så langsomt, at det – set i forhold til alvoren af brugernes situation og omfattende nød – sjældent er hensigtsmæssigt eller tilstrækkeligt alene at anvende klagevejen i sagerne. Brugernes behov for løsninger er ofte akut, og kræver handling her og nu. Gadejuristen undersøger derfor som udgangspunkt mulighederne for at få sager genoptaget og genbehandlet, når dette er muligt, og sådanne muligheder kan ofte findes. Dette typisk som følge af, at de offentlige myndigheder har begået fejl i sagsbehandlingsprocedurerne, ikke har iagttaget forvaltningslovens bestemmelser eller retssikkerhedslovens sagsbehandlingsbestemmelser, ikke har opfyldt vejledningspligten eller har anvendt de materielle regler forkert.

De sager, som Gadejuristen varetager på det forvaltnings- og socialretlige område og som gennemgås nærmere i denne rapport, vedrører overordnet følgende regler og fundamentale retsprincipper:

Legalitetsprincippet (manglende hjemmel i lovgivningen for truffet afgørelse)

Afgørelser – generelt, almindelig klagesagsbehandling

Afgørelser i forhold til eksempelvis afslag på (døgn-)behandling

Afgørelser vedr. bortvisning og karantæne fra såkaldte "lavtærskeltilbud" eller øvrige sociale tilbud

Afgørelser der relaterer sig til lovgivning vedrørende opholds- og handlekommune

Sagsoplysning – typisk manglende iagttagelse af officialprincippet (utilstrækkelig sagsoplysning)

Partshøring (fravær af lovpligtig partshøring forud for afgørelse)

Begrundelse, herunder indhentning af skriftlige begrundelser og/eller sager vedrørende utilstrækkelige og mangelfulde begrundelser

Partsrepræsentation og bisidder-problemstillinger

Særlige sagsbehandlingsregler mv. på det sociale område, manglende iagttagelse af disse (eksempelvis fravær af partsmedvirken, partsinddragelse i sagsbehandlingsprocessen, manglende helhedsorienteret sagsbehandling, utilstrækkelig vejledning mv.)

Klagevejledning, fravær af sådan eller utilstrækkelig klagevejledning

Et eksempel fra sager, der vedrører afgørelser i forhold til døgnbehandling, er følgende:

"[...] en fyr, der gerne ville i døgnbehandling. Han sagde: 'Jeg er ved at dø – hvis jeg ikke kommer i døgnbehandling, så dør jeg og de vil ikke hjælpe mig.' Det ansøgte vi så om, gik og ventede på en afgørelse. Jeg skulle som partsrepræsentant modtage afgørelsen. Jeg åbnede brevet, som jeg forventede var en afgørelse: Blankt papir, der stod end ikke, at det var fra en kommune eller et behandlingscenter. Der stod bare: 'Beslutning. Du kan ikke komme i døgnbehandling' Jeg skrev til dem, at vi kun kunne læse det som en afgørelse, og til en afgørelse knytter sig en begrundelse samt en klagevejledning. Afgørelsen blev lavet om, så han godt kunne komme i døgnbehandling på baggrund af klagen."

Et andet eksempel, der vedrører klagevejledning er, at brugere i mange tilfælde modtager mangelfuld klagevejledning, og i nogle tilfælde endda også det, som Gadejuristen kalder *klagebegrænsende vejledning*. Det drejer sig fx om sager, hvor brugeren får den besked, at han eller hun "da godt kan klage, men at der så ingenting vil ske" i forhold til borgeren, "mens klagesagen kører, og at dét kan tage meget lang tid". Gadejuristen peger her på, at der – naturligvis – ikke er lovhjemmel for at sætte en borgers sag i stå, fordi der kører en klagesag.

I kapitel 3 gennemgås ovenstående regler og principper, og der gives konkrete eksempler på sager, hvor sagsbehandlere/myndigheder har tilsidesat gældende regler i forhold til brugerne.

Det sundhedsretlige område

"Dit postnummer bestemmer din substitutionsbehandling"

De sager, Gadejuristen varetager på det sundhedsretlige område – i nærværende delprojekt drejer det sig om lige knap 20 pct. af de afdækkede retshjælpsproblemer hos de 148 brugere, svarende til 219 sager – er overvejende relateret til substitutionsbehandling, dvs. til medicinsk behandling for stofafhængighed (ordination af metadon mv.) og handler om grundlæggende patientrettigheder, fastlæggelse af dosis, valg af substitutionsmedicinsk præparat, behov for erstatningsdoser, kontrolforanstaltninger, uønskede nedtrapninger (såkaldte "administrative afgiftninger"), delegation af behandling samt utilstrækkelig behandling af benzodiazepinafhængighed. Hertil kommer sager vedrørende somatiske og psykiske lidelser samt indhentning af sagsakter til oplysning af bl.a. sociale sager.

Det sundhedsretlige område er hovedsageligt reguleret i sundhedsloven og i autorisationsloven, samt i en række retningslinjer, herunder vejledninger, udstedt af Sundhedsstyrelsen, og er modsat sager på det sociale område ikke omfattet af alle dele af forvaltningsloven.

Sager der er knyttet til substitutionsbehandling forekommer at udspringe af den overordnede problemstilling, at personer der modtager eller har behov for substitutionsbehandling er udsat for omfattende stigmatisering; substitutionsmedicin betragtes i en del tilfælde ikke som medicin, men som et stof, der misbruges. I sammenhæng hermed overses det i en række tilfælde i praksis, at brugere af substitutionsmedicin er omfattet af de samme patientrettigheder, som andre patienter.

Adgang til substitutionsbehandling

Længerevarende substitutionsbehandling kan som udgangspunkt kun varetages af kommunalt ansatte læger, og Gadejuristen peger på, at holdningen til substitutionsbehandling varierer stærkt blandt disse læger, ligesom adgang til læge afhænger af, hvilken kommune man tilhører, hvor mange lægetimer, der er afsat etc., hvor lægeadgangen særligt visse steder er så begrænset og ventetiden på en lægekonsultation så lang, at spørgsmålet må være, om det overhovedet kan anses forsvarligt i forhold til en så stærkt belastet patientgruppes ofte akutte behov for medicinsk behandling og justering af samme, en gruppe der endda samtidig er afskåret fra at henvende sig andre steder ved behov for substitutionsbehandling. Hertil kommer, at det er Gadejuristens erfaring, at det kan være problematisk at ikke-sundhedsfagligt uddannet personale forestår udlevering af medicin, samt fx vurdering af hvorvidt en borger har brug for en lægesamtale. Samlet set forekommer det mere at være den enkeltes postnummer der afgør adgangen til og kvaliteten af substitutionsbehandling, end det er nationale retningslinjer og specialfaglig viden.

En hyppig problemstilling i forhold til substitutionsbehandling er at man i den sociale behandling har målsætninger, hvor den medicinske behandling benyttes som 'konsekvenspædagogisk' virkemiddel eller ligefrem som tvangsmiddel. Et eksempel herpå er en sag, hvor en opioidafhængig kvinde meddeles, at hun alene kan blive ordineret metadon, hvis hun accepterer at indgå i en omfattende gruppeterapeutisk behandling, som hun ikke ønsker at indgå i.

Valg af præparat

Der findes en række substitutionsmedicinske præparater, som har forskellige egenskaber, men som alle har det tilfælles, at når patienten er i stabil og tilstrækkelig behandling, bør han eller hun ikke opleve abstinenser. Sundhedsstyrelsen anbefaler, at flest muligt behandles med buprenorphin på grund af en anført større sikkerhed ved præparatet. En del af Gadejuristens sager vedrører patienter, der dog ikke ønsker behandling med dette præparat, og i øvrigt ikke oplever, at lægen kerer sig om bekymringer eller oplevede bivirkninger ved det tilbudte præparat. De stilles ofte overfor at godtage lægens valg af præparat

eller ingenting. Oplever de ikke buprenorphin anvendeligt for dem, er deres eneste alternativ herefter selvmedicinering på det illegale stofmarked med højrisiko for væsentlig og hurtig forværring af deres sociale, psykiske, fysiske og, ikke mindst, økonomiske situation til følge. Dette uagtet at også opioidafhængige med behov for og ønske om substitutionsbehandling er patienter med patientrettigheder. I visse tilfælde indleder man sig, om end nødtvungent og grænsende til det tvangsmæssige, på en buprenorphinbehandling. Gadejuristen har her sagsbehandlet en række sager, hvor journalerne klart viser, at denne behandlingsform ikke fungerer, brugerne giver gentagne gange udtryk for omfattende bivirkninger, supplerende forbrug af diverse illegale eller illegalt erhvervede præparater, uden at dette giver anledning til ændring af behandlingen før Gadejuristen intervenserer. I disse sager er det ofte overordentligt vanskeligt at få øje på lægens iagttagelse af forpligtelsen til at opnå informeret samtykke, jf. sundhedslovens § 15, i forbindelse med den fortsatte behandling med buprenorphin. I visse tilfælde er det Gadejuristens oplevelse, at denne væsentlige patientrettighed ganske enkelt ikke findes gældende for stofbrugere. Man er muligvis end ikke opmærksom på denne patientrettighed og henholder sig typisk i stedet eksempelvis til en unødigt rigid udlægning af Sundhedsstyrelsens vejledning fra 2008.

Et andet eksempel på problematisk substitutionsbehandling, som kunne have kostet denne kvindes liv, vedrører behandling med metadon. Kvinden, som gennem mange år har været i metadonbehandling som i tillæg til behandling for opioidafhængighed fungerer som smertebehandling for kvindens somatiske lidelser. Kvinden havde fået konstateret forlænget QT-interval (hjertelidelse), som også ikke-stofbrugere i øvrigt kan have, men som i nyere tid i nogen grad er anført knyttet til behandling med metadon i større doser. Omstilling til morfinpræparatet Contalgin kan afhjælpe denne alvorlige tilstand, og anvendes med gode resultater andre steder i landet. I kvindens hjemkommune besluttes det imidlertid, at hun skal omstilles til buprenorphin, hvilket gør hende bange og hun afviser blankt at dette kan komme på tale. Hendes metadondosis nedtrappes uagtet hendes klare modstand, og hun begynder at indkøbe fornøden supplerende metadon på det illegale marked. På et tidspunkt, hvor hun indlægges på hospitalet med alvorlige hjerteproblemer og adskillige tilfælde af besvimelse, skifter man hende endelig til Contalgin, og herefter overtager det kommunale behandlingscenter endelig hendes Contalgin-behandling. På det tidspunkt har Gadejuristen i mere end et år presset på for en holdbar behandlingsløsning, og undervejs kontaktede Sundhedsstyrelsen, som medgiver, at man i situationer som denne, kan anvende Contalgin i substitutionsbehandling.

Mistet medicin

Tretten sager om substitutionsbehandling i Dokumentationsprojektet handler om, at brugeren på en eller anden måde har mistet sin udleverede dosis substitutionsmedicin. En udbredt praksis i relation til mistede doser synes det være at "straffe" eller "sanktionere", såfremt de kommunale behandlingssteder bliver bekendt hermed. Gadejuristen peger på, at det faktisk er sådanne strafferetlige termer, der benyttes i de kommunale behandlingscentre, og også at denne sanktionerende praksis ser ud til i vidt omfang at medføre, at brugerne for at undgå sanktioner i stedet forsyner sig på det illegale marked. Såfremt man har til formål med så rigid erstatningsdosis-praksis at reducere omfanget af salg af lægeordineret medicin på det illegale marked, ser denne praksis således ikke ud til at virke efter hensigten. Tværtimod stimuleres og øges de illegale afsætningsmuligheder. Man må her forstå, at mange af især de hårdest belastede stofbrugere, som ofte fremstår næsten lammede af en kronisk stresstilstand, kan være distraete og i særdeleshed lette ofre for andres tyverier af deres medicin, eller det der er værre, hvorfor behovet for erstatningsdosis blot vil forekomme. Sker det for den enkelte fra tid til anden, må det kunne rummes uden

at hele behandlingsalliancen og -retention risikeres, mens der på den anden side kan være gode grunde til at fastlægge en mindre fleksibel udleveringsordning i perioder for den antagelig meget lille gruppe, som kontinuerligt og ofte mister sin medicin.

En enkelt læge har udviklet en praksis med i visse tilfælde at tilbyde såkaldte 'udligningsdoser', således at en bruger der har mistet fx 100 mg hjemgiven metadon, skal afdrage disse 100 mg over en periode. Brugeren vil i denne periode få for lidt medicin udleveret i forhold til det ellers ordinerede, og må således enten leve med abstinenser eller skaffe sig supplerende metadon illegalt. Det er ifølge Gadejuristen en ulovlig praksis, og formodentlig heller ikke en praksis, som kan genfindes i forhold til medicinering på andre områder.

Nogle steder har man en regel om, at hvis man har kastet op inden for en halv time, og på den måde mistet sin dosis, kan man få den erstattet – ellers ikke. Gadejuristen har et enkelt dokumenteret tilfælde, hvor en bruger kaster op i sneen lige udenfor medicinudleveringsstedet, umiddelbart efter, at han har indtaget dagens dosis metadon overvåget. Her går udleveringspersonalet med ud for at inspicere maveindholdet i sneen, som tilmed beskrives detaljeret i journalen. Han tildeles efterfølgende, på baggrund af personalets observationer af maveindhold i sneen, en halv dagsdosis metadon.

Administrativ afgiftning

"Administrativ afgiftning", således som denne sanktion var beskrevet jf. metadoncirkulæret af 1995, udgik som begreb med de retningslinjer der trådte i kraft fra 2003, men der er fortsat efter Sundhedsstyrelsens gældende retningslinjer mulighed for at "*afbryde en substitutionsbehandling i utide*", hvis behandlingen er "*nytteløs*" eller at bortvise fra behandlingen, såfremt brugeren optræder voldeligt eller truende. Det pointeres dog, at sådan bortvisning fra behandlingen skal benyttes med varsomhed, ligesom der i videst mulig omfang skal tilbydes brugeren andre behandlingsmuligheder, herunder tilbud, der sikrer den fortsatte medikamentelle behandling. At man må bestræbe sig på at kunne fortsætte substitutionsbehandlingen giver god mening, også når det andetsteds i vejledningen konstateres som følger (s. 41): "*Stofmisbrugere i substitutionsbehandling har mindre dødelighed end ubehandlede stofmisbrugere. Endvidere ses reduceret risikoadfærd i relation til blodoverførte sygdomme og en mindre forekomst af andre misbrugsrelaterede sygdomme.*"

"Administrativ afgiftning", forstået som uønsket udtræning af substitutionsmedicin i sanktionerende og disciplinerende øjemed, benyttes imidlertid fortsat, og Gadejuristen har i Dokumentationsprojektets projektperiode haft hele 9 sager, i forskellige versioner, hvor brugere er blevet trappet ud af medicinen mod deres vilje, eller på anden måde frataget deres medicin. Dette uagtet det formodet velkendt dokumenterede, at opioidafhængige, der mod deres vilje bortvises fra substitutionsbehandling har en markant forhøjet dødelighed. Alle disse sager blev dog løst ved Gadejuristens intervention.

Sundhedsvæsenet – det somatiske

Oftest fravælger brugerne indlæggelse for somatiske lidelser, fordi de har dårlige erfaringer med hospitalsindlæggelser. Der er i mange tilfælde et udpræget mistillidsforhold mellem sundhedsvæsen og patient, når det kommer til brugerne af Gadejuristens ydelser. De fortæller, at de er vant til at blive behandlet dårligt og at blive mødt med både mistænksomhed og kontrol, og reagerer formodentlig også derefter. Et ud af flere konkrete eksempler Gadejuristen beskriver, handler om en kvinde, som var gravid og

blev indlagt med blødninger, men blev afvist, og end ikke undersøgt, da det kom frem, at hun var i metadonbehandling. Hun aborterede siden.

Gadejuristen henviser til, at der er opmærksomhed på disse problemstillinger, blandt andet fra Rådet for Socialt Udsatte, ligesom Socialsygeplejerskeprojektet under først Projekt Udenfor og siden under KABS-Viden er iværksat for at afhjælpe disse problemer. Det er Gadejuristens vurdering, at der er hårdt brug for implementering og udbredelse af sådanne specialkompetencer i sundhedsvæsenet/på hospitalerne.

Gadejuristernes arbejdsopgaver i forhold til brugernes omgang med det ordinære sundhedsvæsen kan fx være primært at være til stede, og eventuelt blive journalført som kontaktpersoner og herved bl.a. søge at sikre, at brugerne behandles relevant og lovmedholdeligt. Der findes en række eksempler fra Gadejuristens praksis i denne forbindelse, herunder hvor indlagte opioidafhængige i stærke smerter, eksempelvis postoperative, og fuldstændig ubehandlede smerter i dagevis, ordineres også store mængder smertestillende medicin, umiddelbart efter en gadejurists blotte anmodning om kopi af patientjournalen.

Klagesystemet

Gadejuristen har kun i forholdsvis få tilfælde repræsenteret stofafhængige patienter i det tidligere Patientklagenævn hhv. det nuværende klageorgan på området, Patientombuddet. Gadejuristen mener, at dette dels skyldes det allerede flere gange nævnte, at stofbrugere generelt ikke har mod på at klage over den ene læge, hvorfra de kan få ordineret deres substitutionsmedicin, og dertil skyldes det den meget lange sagsbehandlingstid i disse sager. Stofbrugere er ganske enkelt ikke hjulpet af et så langsommeligt klagesystem. Er de eksempelvis frataget deres substitutionsmedicin, vil en del af dem – såfremt der ikke er fundet en løsning, hvilket i disse tilfælde typisk vil indebære flytning til anden kommune – endda være afgået ved døden, før der falder en afgørelse fra denne klageinstans, der kan have en sagsbehandlingstid på fx 15 måneder.

Mødet med politi og straffeapparat

De sager og opgaver, som Gadejuristen varetager for deres klienter i forhold til politiet, har overordnet at gøre med partsrepræsentation i bødesager, hvor retshjælperne eksempelvis anvender retsplejelovens hjemmel til at møde i retten på tiltaltes vegne, såfremt det ikke allerede på et tidligere tidspunkt er lykket at løse sagerne på anden vis. Herudover udarbejdes administrative klager over politiets adfærd og dispositioner samt erstatningsansøgninger for resultatløse tvangsindgreb. Retsplejeloven giver i et vist omfang adgang til erstatning, når en borger har været udsat for eksempelvis resultatløs anholdelse, legemsindgreb eller ransagning. Herudover varetager Gadejuristen opgaver relateret til straffuldbyrdsretten, som regulerer den dømtes forhold – hvad enten den dømte er blevet idømt frihedsstraf, betinget dom, ønsker afsoning ved fodlænke eller andet. Hertil kommer, at Gadejuristen særligt gennem de seneste år har arbejdet *praksisforandrende* i forhold til at ændre politiets praksis på nogle konkrete områder med det formål at politipraksis både sikres bragt i overensstemmelse med gældende ret og i højere grad tilrettelægges på en måde, hvor den på baggrund af den tilgængelige forskningsmæssige viden (såkaldt "*evidence-based policing*") i højere grad vil kunne realisere de definerede formål for politiindsatsen. Gadejuristen indgår dertil som fast del af undervisningsforløbet for nyrekrutterede betjente på Station City på Vesterbro.

Gadejuristen og politiet

Gadejuristens relation til politiet har udviklet sig over tid. Da Gadejuristen begyndte sit arbejde i slutningen af 1990'erne var tilgangen til politiet overvejende reaktiv. Det betød, at størstedelen af kontakten til politiet opstod i forbindelse med konkrete sager, hvor politiet og Gadejuristen ofte stod som modparter. De senere år har Gadejuristen anlagt en noget mere proaktiv tilgang til politiet. Det betyder, at der arbejdes på at skabe og udbygge en mere generel dialog omkring de helt særlige problemstillinger, der gør sig gældende på Vesterbro, og Gadejuristen oplever generelt i dag, at det i høj grad er lykket at få en konstruktiv dialog med konkrete personer hos politiet på flere niveauer, hvilket ser ud til også at afspejle sig i en mere konstruktiv politipraksis samt i løsningen af problemer i også konkrete sager.

Straffesager

Selvom Gadejuristens retshjælpere ikke kan beskikkes som forsvarere i straffesager, varetager de alligevel forskellige opgaver i relation til straffesager. I forbindelse med politiets konfiskation af fx penge, medicin eller stoffer mv., der ofte følges af en straffesag, beder politiet i en del tilfælde brugerne om at underskrive en konfiskationserklæring, som bl.a. fungerer som en kvittering for, hvad der er konfiskeret fra brugerne. Konfiskationserklæringen kan være udformet på en sådan måde, at man ved at underskrive den, kan komme til at vedkende sig skyld – uden at man har haft dette til hensigt. Gadejuristen påpeger dette overfor klienterne, der så eventuelt ikke ønsker at underskrive konfiskationserklæringer, men på den anden side mangler kvittering på, hvad der er taget fra dem. Gadejuristen har påpeget dette forhold overfor flere politijurister og betjente, som har repliceret, at det ikke er noget problem, at klienterne ved at underskrive konfiskationserklæringer "tilstår at ..." i den forstand, at en sådan underskrift ikke alene kan udgøre bevis for skyld i en straffesag. Et væsentligt problem ved underskrivelse af konfiskationserklæringer er dog, at klienterne ofte ikke aner, hvad det egentligt er, de skriver under på, fx pga. sproglige barrierer. De kan således komme til at underskrive et forhold beskrevet som "*besiddelse af 2 pakker heroin á 100 mg. med henblik på salg*", selv om de angiver alene at have været i besiddelse af stoffet med henblik på eget brug. Der er afgørende forskel på straffens intensitet, om man anses for at have haft til hensigt at sælge stoffet, eller har det på sig for at bruge det selv.

Sagsomkostninger, herunder omkostninger til forsvarer, har betydning for, hvordan brugerne prioriterer hjælp i forbindelse med en straffesag. Hvis man mener, at man vil blive dømt skyldig, fravælger man i nogle tilfælde en forsvarer, fordi det – selvom det fx kan have en positiv betydning for strafudmålingen at have en forsvarer ved sin side – medfører forøgelse af ens gæld. Gadejuristen anbefaler konsekvent, at man lader sig repræsentere ved en forsvarer i sager, hvor der er adgang til forsvarerbeskikkelse, men i nogle tilfælde fravælger Gadejuristens brugere uanset en forsvarer. En årsag hertil er således omkostninger til forsvarer, ligesom flere angiver at have dårlige erfaringer med forsvarsadvokater i tidligere sager. I de tilfælde hvor brugerne, mod Gadejuristens anbefaling, fravælger forsvarsadvokaten, bistår Gadejuristen tillige i forhold til anmodning om personundersøgelser efter retsplejelovens § 808, der kan få betydning for, hvorvidt den tiltalte bliver idømt en betinget eller ubetinget dom, ligesom Gadejuristen også samarbejder med forsvarsadvokater, når disse ikke er blevet fravalgt og bistår med sagsoplysning, bl.a. om subkulturelle forhold af betydning for den konkrete sag, sikring af afholdelse af møder og opretholdelse af kontakten mellem forsvarsadvokat og tiltalte.

Gadejuristen fungerer i nogle straffesager som partsrepræsentant i forhold til anklagemyndigheden på de tidligste stadier af en straffesag, hvor der ligeledes bidrages med sagsoplysning om fx subkulturelle forhold.

Eksempelvis, at ompakning af medicin fra de udleverede poser til pillglas ikke behøver at være "bevis for besiddelse med henblik på salg", men kan finde sted for at beskytte pillerne mod at smuldre, så de herefter ikke kan doseres, eller af andre grunde ønskes ompakket.

I sager, hvor brugerne af Gadejuristens ydelser meddeles bøder, kan Gadejuristens bistand fx bestå i at bidrage til omgørelser af bøder til advarsler og nedsættelse af bøder, men også ved fremmøde i retten og sagsoplysning, jf. ovenstående.

Klager over politiet

Varetagelse af klagesager over politiets adfærd og dispositioner overfor Gadejuristens klienter, hvor disse har det fornødne mod til at gå klagevejen, finder i vid udstrækning sted i form af formel sagsbehandling, dels fordi klagesager indenfor dette system har en særlig klagevej, og dels fordi sagerne, og hermed de betjente, som ifølge klienterne har udøvet fx vold overfor dem, ønskes frem i lyset inden for de myndigheder, der klages til.

I forhold til formelle klager over politiet har Gadejuristen tidligere været mere tilbageholdende, fordi der har været en vis bekymring for følgerne af eventuelle klager. Dels har man erfaringer med, at klienter har beskrevet, at de efter iværksættelse af klagesager har oplevet sig 'blacklistet' og forfulgt, og dels har Gadejuristen tidligere oplevet, at klager over politiet for fx hårdhændet behandling kan ende i en sigtelse om vold mod politiet. Der kan desuden være bekymring for, at en anmeldelse om vold eller anden ulovlig behandling fra politiets side til Statsadvokaten, kan medføre sigtelse om urigtig anmeldelse, da det er strafbart at udsætte andre for strafferetlig forfølgelse eller straf. Disse sager betegnes som boomerangsager. Gadejuristen har i sine tidlige dage set dette ske, og også fulgt en sådan sag tæt, der dog endte med at den pågældende blev pure frifundet i landsretten.

Klienterne gives af Gadejuristens retshjælpere på denne samlede baggrund en skærpet vejledning i forhold til klager over politiet, samt i forhold til anmeldelser af politiet for vold. Der er internt i Gadejuristen udarbejdet retningslinjer for denne skærpede vejledning.

Erstatning for resultatløse tvangsindgreb

Retsplejelovens regler giver udover klagemulighed også mulighed for at søge om erstatning, når en borger har været udsat for et resultatløst tvangsindgreb. Der er typisk tale om anholdelse, længerevarende eller særligt krænkende kropsvisitation eller ransagning af personlige ejendele eller bolig. Efter dansk rets almindelige erstatningsregler udenfor kontraktsforhold skal en person have handlet på en måde, der kan tilskrives personen som forkert (uagtsom), før han eller hun kan ifalde erstatningsansvar. Retsplejelovens regler hviler imidlertid på et objektive grundlag og betjenten behøver således ikke at have handlet bebrejdesværdigt før erstatningsansøgning kan imødekommes. Gadejuristens erstatningsansøgninger på vegne af brugerne imødekommes i vid udstrækning, hvilket sammen med også andre forhold kunne indikere, at der foretages mange resultatløse tvangsindgreb mod brugere af Gadejuristens ydelser.

Brugerne som ofre

Gadejuristen har også sager, hvor brugerne har været udsat for forbrydelser fra andre borgere – ofte fra folk, der selv er en del af stofmiljøet. Der er oftest tale om vold, berigelseskriminalitet og i nogle grovere tilfælde bl.a. forsøg på manddrab. Gadejuristen sørger i disse tilfælde for, at offeret opnår de rettigheder han/hun har i forhold til lovgivningen vedrørende ofre for kriminalitet, hvor deres anmeldelse af forholdet

eksempelvis afvises af politiet, hvor politiet ikke vejleder behørigt om retten til beskikkelse af bistandsadvokat mv.

Straffuldbyrdelse

Kriminalforsorgen har initiativpligt i forhold til at sikre koordinerede handleplaner i op til endt afsoning, men det sker i følge Gadejuristen, at Kriminalforsorgen ikke lever op til denne forpligtelse, og oftere, at kommunerne ikke responderer på Kriminalforsorgens initiativ, og dermed ikke handler på eksempelvis spørgsmål om behov for stofbehandling, bolig, kontanthjælp og pension i forbindelse med løsladelse. Problemstillingerne i forbindelse med koordination mellem myndighederne under afsoning og ved løsladelse har eksisteret i årevis og kan betyde, at den indsatte mister sin bolig under afsoning, hvor dette kunne og burde være undgået, eller ikke får udbetalt engangshjælp og overførselsindkomst ved løsladelse. I sådanne situationer forsøger Gadejuristen at træde til med det samme for at undgå yderligere forværring af den enkeltes situation ved hurtigst muligt at finde en løsning. Alternativet vil ofte være, at man er henvist til at begå yderligere kriminalitet blot for at få mad, og man kan dermed hurtigt igen befinde sig ufrivilligt som varetægtsfængslet eller afsoner i Kriminalforsorgens institutioner.

Gadejuristen har ydet retshjælp til en række indsatte over tiden, men antallet er ikke så overvældende, som tallet for ikke-indsatte. Dette kan skyldes, at der er hjælp at hente i fængslerne i form af Kriminalforsorgens egne socialrådgivere, tilstedeværelsen af andre specialiserede retshjælpsorganisationer, vanskeligheder for de varetægtsfængslede eller indsatte i forhold til at få mulighed for at kontakte Gadejuristen eller fordi Gadejuristen ikke er udgående i Kriminalforsorgens institutioner.

Den uformelle sagsbehandling

Som følge af de særlige og alvorlige problemstillinger, som kendetegner Gadejuristens målgruppe, er en traditionel, formel fremgangsmåde i forhold til behandling af deres sager ofte uanvendelig. Brugere af Gadejuristens ydelser står ofte i akutte situationer af økonomisk, sundhedsmæssig og social karakter, med overhængende risiko for forværring af den samlede situation til følge, hvis ikke problemerne afhjælpes her og nu. Set i dette udsatte-perspektiv kan de offentlige myndigheders sagsbehandlingstid og det formelle klagesystem ofte fremstå som for langsommeligt. Også andre af klagesystemets præmisser, fx den vide anvendelse af skriftlighed, betyder i mange tilfælde, at tærsklerne er alt for høje for de mest udsatte.

Retshjælperne for udsatte grupper må af de ovenfor angivne grunde udvikle alternativer til den traditionelle juridiske sagsbehandling; *uformelle sagsbehandlingsmetoder*, der i modsætning til formel sagsbehandling typisk kendetegnes ved mundtlighed og hurtighed. Gadejuristen har ofte gjort sig den erfaring, at uformel sagsbehandling har medført, at yderligere for sagen relevante oplysninger kommer frem, herunder interesser, behov og motiver, der ikke nødvendigvis fremgår af sagens akter i øvrigt, ligesom eventuelle misforståelser eller manglende kendskab til juridiske hhv. praktisk mulige løsninger hos eller via det offentlige er afdækket og vejen til hurtige, gode løsninger afkortet markant, således at sager genoptages og afgørelserne ændres i brugernes favør indenfor ganske kort tid. Den blotte anmodning om aktindsigt, eventuelt suppleret af en enkelt telefonsamtale eller et møde, kan i visse tilfælde vise sig tilstrækkelig.

Den gadejuridiske metode – om den anvendes i sin formelle eller uformelle udformning – kan jf. Kristian Andenæs¹ opdeles i følgende overordnede elementer; et juridisk, et fagligt og et praktisk element. Det juridiske element er karakteriseret ved juridisk argumentation, hvor retshjælperen støtter sin argumentation på gyldige retskilder, love og bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Den faglige fremgangsmåde er kendetegnet ved, at Gadejuristen i forhold til målgruppen har eller indhenter en særlig viden på andre fagområder end det juridiske, særligt omkring brugen af illegale rusmidler, behandlingsmuligheder, forskningsbaseret viden etc. Og endelig er der det praktiske element, som indebærer, at man går udover sin rolle som jurist i den forstand, at man går langt – så langt, som det viser sig nødvendigt i det konkrete tilfælde, for at sikre brugerens rettigheder – i forhold til at bidrage ved praktiske tiltag og støtte. Et eksempel herpå kan være, at en offentlig myndighed stiller krav om personligt fremmøde i forbindelse med en ansøgningssag. Mødetidspunktet eller manglende økonomi til dækning af transportudgifterne kan imidlertid udgøre en regulær forhindring for brugerens deltagelse i mødet, og dermed for fremme af sagsbehandlingen af en ansøgning. Gadejuristen vil i dette tilfælde kunne tilbyde at vække den hjemløse bruger, der har usammenhængende søvn på bænke, og kan have svært ved at vågne tidligt enten ved at ringe til vedkommende, eller troppe op ved aftalte bæk før mødet, og alt efter omstændighederne hente og følge brugeren til mødet. Mange af brugerne af Gadejuristens ydelser giver dertil udtryk for omfattende angst for møder med det offentlige, hvilket i sig selv kan forhindre dem i at møde frem, eller foranledige dem til at indtage større mængder eksempelvis nervemedicin forud for møderne, hvilket kan medføre, at de reelt ikke er i stand til at deltage i fornødent omfang i mødet. Det er Gadejuristens erfaring, at retshjælpernes deltagelse som bisiddere reducerer sådan angst markant. Mange anfører direkte, at de behandles ”helt anderledes og langt bedre”, når de medbringer kvalificeret bisidder. Samme, fortæller de, gør sig ikke altid gældende, når de eksempelvis medbringer en pårørende.

Gadejuristens opfattelse er, at der ved anvendelse af uformel sagsbehandlingsmetode kan findes ikke blot hurtigere, men også flere forskellige tilfredsstillende løsninger end ved den mere formelle tilgang. Den uformelle tilgang er kendetegnet ved at være præget af mundtlighed frem for skriftlighed, hvilket eksempelvis betyder, at man her og nu kan tage direkte kontakt til den relevante myndighed. Ligeledes åbnes der mulighed for at anvende mange forskellige virkemidler, herunder inddragelse af Gadejuristens omfattende faglige netværk, men også netværk i form af ansatte, ofte ledere eller mellemlidere, ved de myndigheder der forhandles med.

I forhold til brugerne kommer den uformelle tilgang til udtryk ved den vide udstrækning af tilgængelighed til Gadejuristens ydelser, fx i form af udgående gadeplansarbejde og det forhold, at brugerne kan møde op uden forudgående aftale om møde, at mødeformer er tilpasset brugernes behov, også når udredende og forberedende møder må afbrydes, fordi brugerne må sove eller bliver for abstinente til at fortsætte, men så vidt muligt genoptages, straks brugeren er i stand til dette, ligesom at kommunikation og kontakt vedrørende brugerens sag helt overvejende er mundtlig. Dertil er der vid adgang til at tage kontakt pr. mobiltelefon også udenfor almindelige arbejdstider.

¹ Professor i retssociologi ved Institutt for Kriminologi og Retssociologi ved det Juridiske Fakultet på Universitetet i Oslo, medlem af Gadejuristens bestyrelse og af projektfølgegruppen for nærværende projekt, Dokumentationsprojektet.

Gadejuristen er således af den opfattelse, at den uformelle metode rettet mod både forvaltningsmyndigheder og brugerne af Gadejuristens ydelser er den mest effektive til at opnå hurtige og gode løsninger på brugernes ofte både alvorlige og akutte problemer, og også giver anledning til en bredere vifte af løsningsmuligheder end den formelle sagsbehandling. Ofte arbejdes der dog parallelt med formel og uformel sagsbehandling, således at sagsbehandlingen ikke forlænges unødigt, hvis ikke det lykkes at opnå løsninger ad den uformelle vej. Dog anser Gadejuristen det som en ulempe ved den uformelle sagsbehandling, at det kan være vanskeligt at identificere, hvad det egentlig var der virkede i den konkrete sag, ligesom det fortsat er et problem, at der træffes for få principielle afgørelser ved klageinstanserne i forhold til udsatte grupper, som efterfølgende ellers kunne bidrage til at kvalitetssikre kommunernes praksis overfor borgerne.

Retspolitik – og det rets- og praksisforandrende arbejde

Gadejuristen bestræber sig løbende på at bidrage til at forbedre vilkårene for de mest udsatte medborgere, både gennem de mange konkrete sager og gennem udbredelse af kendskab til de problemer brugerne står over for, samt ved at arbejde retspolitisk for i fornødent omfang at ændre de retlige rammer, der er relevante i forhold til brugerne. Overordnet arbejdes der praksisforandrende og retspolitisk på to måder; dels arbejdes der for at sikre, at praksis er i overensstemmelse med lovgivningen, og dels arbejdes der på at ændre lovgivningen, hvor denne eksempelvis er for uklar eller utilstrækkelig eller ligefrem uhensigtsmæssig i forhold til at håndtere eller afhjælpe det af lovgiver tilsigtede.

Mht. at sikre at praksis er i overensstemmelse med lovgivningen er der retspolitisk arbejde, der relaterer sig til at løfte konkrete sager til principielt niveau, og retspolitisk arbejde, der relaterer sig til at ændre en bestemt praksis, der efter Gadejuristens opfattelse er ulovlig eller blot uhensigtsmæssig.

Mht. at ændre lovgivningen arbejdes der på at formidle erfaringer med regelsæt, der skaber problemer og forhindringer for gode løsninger, pga. deres udformning, og hertil foreslå ændringer af de juridiske rammer, der regulerer disse områder. Endvidere arbejdes der med at viderebringe det generelle kendskab til målgruppen og lovgivning i forbindelse med lovændringer, fx ved afgivelse af høringsvar.

Endelig arbejder Gadejuristen ud fra et skadesreducerende udgangspunkt på at ændre den danske narkotikapolitik med det formål at reducere skader ved brugernes brug af aktuelt kriminaliserede stoffer, herunder de kontrol- og behandlingspolitiske skader, der forvoldes i såvel strafferetligt regi som i behandlingssystemet. Det retspolitiske arbejde ses af Gadejuristen, som en nødvendig bestanddel af gadejuraen, fordi man udover at benytte ressourcer til at hjælpe enkeltindivider, har det som et mål at bidrage til at ændre de forhold der gør, at brugerne har behov for Gadejuristens ydelser, dvs. man arbejder med inklusion og reduktion af udstødelse og stigmatisering som overordnede mål. I kapitel 7 gives en række eksempler på Gadejuristens retspolitiske arbejde. Det er Gadejuristens fundamentale opfattelse, at der i et retssamfund ikke burde være endda så omfattende behov for et tiltag som Gadejuristen, og dertil at alle sociale hjælpetiltag for de mest udsatte må have som overordnet formål at overflødiggøre sig selv og som et led heri direkte arbejde for at identificere og fjerne lovgivningsmæssige, strukturelle, holdningsmæssige og øvrige barrierer for reduceret marginalisering og udstødelse samt øget inklusion.

Afsluttende – og enkelte kommentarer

Gennem projektet dokumenteres et omfattende og tilmed i vid udstrækning vedvarende retshjælpsbehov hos nogle af de mest udsatte medborgere. De socialt udsatte er belastede af store og vedvarende juridiske problemkomplekser. De er ikke alene hårdt ramt, de er også ramt bredt. Der er ikke meget der tyder på, at det aktuelle hjælpeapparat er i stand til at hjælpe brugerne – endda heller ikke når det faktisk, i det mindste på delområder, fungerer, som det skal. Gadejuristen peger på to overordnede grunde hertil:

1. Regelværket bliver i for vid udstrækning ikke anvendt som tiltænkt af lovgiver. Det kommer fx til udtryk, når brugerne ikke vejledes som forudsat af lovgiver om deres rettigheder og muligheder i henhold til lovgivningen; når de ikke ydes den forudsatte helhedsorienterede sagsbehandling; når helt basale rettigheder som grundlæggende forvaltningsretlige principper og sagsbehandlingsregler, patientrettigheder mv. ikke fremstår som integreret i det hjælpeapparat, der har til opgave at varetage indsatsen i forhold til de mest udsatte. Folketingets primære styringsredskab, lovgivningen, har i forhold til de mest udsatte i vidt omfang ganske enkelt tabt. Og de mest udsatte betaler en høj pris herfor.
2. For Gadejuristen at se er der et markant behov for at justere de politiske målsætninger for indsatsen til de udsatte. Såvel rammer som målsætninger må konsekvent tage afsæt i den faktiske virkelighed, den eksisterende viden og målsætningerne må reelt være realiserbare. Som blot et enkelt eksempel herpå kan nævnes, at en forståelse i hjælpeapparatet af 'stoffrihed' som også 'fri af substitutionsmedicin' og – i tråd hermed – opfattelsen af brug af ordineret substitutionsmedicin som "misbrug" er såvel usagligt som stærkt stigmatiserende og bidrager til for alle parter effektivt at sløre, at man som velmedicineret patient både kan have tilstrækkelig forældrekompetence, gennemføre et universitetsstudium og være selvforsørgende. Det er Gadejuristens opfattelse, at den politiske hhv. praktiske forståelse af begrebet 'stoffrihed' i den danske behandlingsverden og øvrige hjælpeapparat spænder ben for en ønskværdig effekt af den samlede indsats, og betyder, at der er et stort uudnyttet potentiale i indsatsen.

Gadejuristen støder i sit arbejde på mange tilfælde af manglende kendskab til og fejlagtig brug af gældende ret samt en unødigt rigid brug og fortolkning af bestemmelserne. Gadejuristen pointerer dog, at der er mange sagsbehandlere, socialarbejdere m.fl. der gør et virkeligt godt stykke arbejde, men er henvist til at arbejde indenfor politiske, faglige, økonomiske, juridiske og ledelsesmæssige rammer, der må ændres, hvis indsatsen i forhold til de allermest udsatte skal kvalificeres.

Efter Gadejuristens vurdering rummer gældende lovgivning, hvoraf store dele rækker helt tilbage til 1990ernes såkaldte "lille socialreform", mange muligheder for at sætte relevant og nødvendigt ind i forhold til de mest udsatte for som minimum at sikre, at deres situation ikke forværres og helst bidrage til at deres funktionsniveau og graden af integration fremmes. De lovgivningsmæssige justeringer der dog utvivlsomt er behov for at gennemføre, er bestemt ikke af uoverkommelig karakter. I den forbindelse skal aktuelle målsætning for stofbehandling redigeres til overensstemmelse med det realiserbare, jf. såvel dansk som udenlandsk forskning, og i den forbindelse må det nødvendigvis præciseres, at målsætningen om "stoffrihed" *ikke* er sammenfaldende med det nyreligiøse koncept "clean", men derimod højst indebærer en målsætning om ophør med eller reduktion af problematisk/skadelig brug af diverse rusmidler, mens

eksempelvis stabil behandling med lægeligt ordinerede præparater ikke indbefattes og ej heller omfattes af den stigmatiserende og ekskluderende betegnelse "misbrug". Dertil må gældende sagsbehandlingsregler, fundamentale patientrettigheder samt diverse materielle regler sikres integreret, overholdt og formidlet til målgruppen, som herefter også i højere grad vil blive i stand til selv at påberåbe sig dem. Stofafhængige med behov for medicinsk behandling skal som minimum tilkendes samme adgang til frit at vælge sundhedsbehandling, som tilkommer os andre og hjemløse må nødvendigvis ligestilles med alle andre borgere i CPR-registreringssammenhæng, således at også hjemløse tilkendes retten til at flytte kommune, hvorefter de ikke længere skal være stavnsbundne til en kommune, de eksempelvis og af forskellige grunde har måttet flygte fra.

Det er Gadejuristens umiddelbare vurdering, at man kan nå ganske langt, også indenfor de aktuelt afsatte midler i en ressourcebegrænset virkelighed – under forudsætning af at der sættes fornødent om. De lovgivningsmæssige rammer – dog suppleret af visse mindre, men absolut nødvendige justeringer – vurderes som allerede nævnt i det store og hele både gode og relevante. Men de anvendes tydeligvis ikke i lovmedholdeligt og fornødent omfang i det etablerede hjælpeapparat.

Et af de allerstørste problemer, som Gadejuristen ser det, er, at de mest udsatte ikke alene er ramt *hårdt*. De er også ramt *bredt*, dvs. indenfor en række væsensforskellige retsområder. Dette stiller høje krav til *koordination* af indsatsen. Men lige så ukoordineret og fragmenteret indsatsen desværre er og har været det i mange år i forhold til stofbrugere og også andre udsatte medborgere fra centralt hold, ligeså ukoordineret og fragmenteret forekommer indsatsen for dem på kommunalt niveau også at være. I forbindelse med gennemførelsen af nærværende Dokumentationsprojekt, har Gadejuristen ikke konsekvent indhentet kopi af seneste udarbejdede lovpligtige handleplan, jf. servicelovens § 141. Men der er i rigtig mange tilfælde indhentet store mængder sagsakter, hvor der hver gang er anmodet om fuldstændig aktindsigt i de udsatte borgeres journaler mv. Her har det været højst bemærkelsesværdigt, at der i ingen – gentager ingen – af de deltagendes fremsendte sagsakter har befundet sig en helhedsorienteret, opdateret (jf. servicelovens § 148, stk. 2.) handleplan. Og i ingen af de 148 deltageres retshjælpsforløb har relevante offentlige myndighed selv foreslået, at der kunne eller burde blive udarbejdet en handleplan. Heller ikke i det mest grelle tilfælde, hvor en stærkt udsat medborger – tvangsanbragt straks efter sin fødsel, hvorefter barndommen er tilbragt på skiftende børnehjem og i skiftende plejefamilier, hvor Kriminalforsorgens institutioner tog over efter børneforvaltningen i forbindelse med indgangen til voksenalderen – som under et godt 2-årigt kontaktforløb fra 2009 til 2011 havde hele 81 retshjælpsproblemer, hvor han havde behov for Gadejuristens hjælp og hvor afhjælpning af disse indebar kontakt med så mange som 56 forskellige sagsbehandlere.

Det er nærliggende på baggrund af Gadejuristens erfaringer at formode, at det eneste styringsredskab der faktisk findes i gældende ret i forhold til indsatsen for udsatte, nemlig handleplansredskabet, ganske enkelt ikke anvendes i ret stort omfang. Måske man blot skulle starte netop dér?