

**RETSSIKKERHED** - om begrebet, i relation til "svage grupper"  
Bidrag til projekt "Retssikkerhed for de svage stillede", Århus afsnittet  
Viggo Jonassen 2002.05.07

Begrebet "retssikkerhed" kan tillægges flere betydninger. I relation til socialforvaltningsprojektet "retssikkerhed for samfundets svageste" vælger jeg at tage udgangspunkt i Lars Nordskov Niensens begrebsbestemmelser<sup>1</sup>:

a) det resultatorienterede retssikkerhedsbegreb: der er retssikkerhed i det omfang, hvori borgerne får de rettigheder/ydelser, de har krav på efter lovgivningen og ikke pålægges andre pligter end dem, der er hjemmel til at pålægge dem

b) materiel retssikkerhed: menneskerettigheder, legalitet, forvaltningsretlige retsgrundsætninger om saglige/usaglige hensyn (magtfordrejning), lighed i forvaltningen

c) forudseelighedsretssikkerhed: at borgeren har forholdsvis let ved at forudse de retlige konsekvenser af bestemte situationer og dispositioner

d) procesretssikkerhed/retsgarantier (herunder især regler om sagsbehandlingen i første instans, men også regler om anke)

Nordskov-Nielsen tilkendegiver, at b-c-d - især c-d - kan betragtes som redskaber til den resultatorienterede retssikkerhed.

Resultat-retssikkerhed: Det mest basale problem i en undersøgelse af retssikkerheden - resultat-retssikkerheden - for samfundets svageste er vanskelighederne med fastlæggelse af, hvilke ydelser de har krav på efter lovgivningen. Det vil sige: hvilke behov har de, og i hvilke bestemmelser i den sociale lovgivning er der hjemmel til delvis eller hel dækning af disse behov. Alligevel skal et - ikke udtømmende - forsøg gøres her.

Et klassisk - socialpolitisk - synssæt på lovgivningen på, er at analysere loven som formålsbestemmelser, tildelingsbestemmelser, udmålingsbestemmelser, sagsbehandlingsregler og finansieringsregler. Synssættet er ikke fuldtud brugbart vedr. "de svageste": når klienters komplekse problemer skal mødes med en kompleks men helhedsorienteret indsats, kan reglerne om sagsbehandling ("helhedsorientering") med nogen rimelighed betragtes som et aspekt af ydelsen "hjælpen" (LAR § 6).

**Retssikkerhedsloven:**

§ 1 angiver som lovens formål at "1) sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager, 2) fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp"

§ 4 "Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen .. tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte den mulighed".

§ 6 "Hvis en borger har brug for at få hjælp i længere tid, skal kommunen og amtskommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt".

**Service-loven:**

§ 1 stk. 3: " .. Hjælpen tilrettelægges ud fra den enkelte persons behov og i samarbejde med den enkelte"

§ 67 "Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, skal der ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er

1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,

---

<sup>1</sup> Lars Nordskov Nielsen: Retssikkerheden under sparekniv og afbureaukratisering. Juristen 9/10 1991

- 2) at forbedre mulighederne for den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
  - 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje, og
  - 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v., eller i botilbud efter denne lov”
- § 85: ”Amtskommunen sørger for tilbud om behandling af stofmisbrugere”
- § 111.2: ”Kommunen .. skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.”

De her udvalgte bestemmelser konstituerer rettigheder for personer, der opfylder de beskrevne tildelingskriterier: nemlig rettigheder til ydelserne.

En analyse af klienternes retssikkerhed i forhold til kommunens hjælpeindsats kan med rimelighed tage udgangspunkt i spørgsmålene:

- 1) får den husvilde husly?
- 2) får narkomanen behandling?
- 3) fremstår hjælpen til klienten som "afpasset den enkeltes særlige behov i egen bolig ...."?
- 4) fremstår hjælpen til klienten som "tilrettelagt ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på langt sigt?
- 5) fremgår det, at klientens ønsker og behov på kort og langt sigt er kortlagt som led i sagsforberedelsen, og at klientens ressourcer er vurderet? Fremgår det, at evt. forskelle i vurdering sagsbehandler og klient imellem er registreret og holdt op mod hinanden forud for afgørelse?
- 6) fremgår det, at klienten har fået (tilbudt) udarbejdelse af en § 111 handleplan

Spørgsmålene kan tænkes besvaret i form af en revisionsmæssig analyse af sager, foretaget af konsulentfirma eller revisionsfirma eller internt ansat medarbejder. Nogle kommuner lader foretage "kvalitetskontrol" som led i den løbende revision.

Spørgsmålene kan supplerende belyses ved interview med klienter og sagsbehandlere.

Spørgsmålene kan supplerende belyses via observation af samspillet mellem klient og kommunal(e) embedsmænd/kvinde(r).

Såfremt klientens oplevede ønsker og behov ikke imødekommes, kan forklaringer herpå søges i forskellige forhold:

retslige hindringer: tildelingsregler ("ikke ændring i pgl'd's forhold"), udmålingsregler, der begrænser ydelsen (grænser for varighed for støtte til høj husleje, grænser for varighed af revalidering), forskel i klients og sagsbehandlers vurdering af klientens evne til at gennemføre en revalidering.

faktiske retmæssige hindringer: ingen hjertter at transplantere til hjertepatienten, ingen plads i narko-behandlingsinstitutionen.

faktiske uretmæssige hindringer: f.ex. kommunal undladelse af relevante tilbud (f.ex. § 111 tilbud). f.ex. må en vis del af Ankestyrelsens pensionspraksis i dag betragtes som en langvarig faktisk uretmæssig hindring for pensionstilkendelse hhv. udmåling, al den stund Højesteret med dommen af 22. december 1999 fastslog, at lang tids praksis var retsstridig.

Skellet mellem retmæssige og uretmæssige faktiske hindringer kan af og til være lidt uskarpt: hvis amtskommunen mere end blot midlertidigt underdimensionerer narkomanbehand-

lingskapaciteten i forhold til behovet, kan den enkelte narkoman konstatere, at hans/hendes ret til behandling tilsidesættes - det vil sige: ingen resultatretssikkerhed.

Et retssikkerhedsprojekt bør klarlægge, om kommunens klienter (in casu "de svageste") får den hjælp, som servicelov og anden lovgivning tilsiger, og om den ydes på (en) måde(r), der berettiger svaret "ja" på spørgsmål 1-6. Hvis svaret på ét eller flere af spørgsmålene er "nej", er det relevant for projektet at søge vej til praksisomlægning, så svaret siden kan være "ja".

Retssikkerhedsprojektet bør belyse eventuelle hindringer for imødekommelse af klientens oplevede ønsker og behov. Det bør tillige belyse "succes-mekanismer" i samspillet mellem klient og kommune vedr. hjælpen til klienten - f.ex. teknikker til at afdække og mobilisere klientressourcer.

En retssikkerhedsorienteret undersøgelse alene af klientens oplevelse af, om hun føler sig høfligt og korrekt behandlet, kan let misse et væsentligt punkt: afgørelsen kan trods høflighed og tilsyneladende korrekthed være materielt forkert. Det er vel bedst illustreret med nævnte "22. december 1999" dom og de efterfølgende sagsrevisioner: en række tilkendelser af "almindelig forhøjet" førtidspension var jo uanset henvisningen til Ankestyrelsens "faste praksis" forkerte - alene i Århus fik 240-250 mennesker forhøjet pensionen ved revurderingen.

Den kommunale indsats i forhold til "de svageste" eller "de udstødte" må ifølge sagens natur være modelleret over Servicelovens § 67.1 litra 1-4: komplekse problemer udkræver en helhedsorienteret, kompleks indsats. Derfor må et væsentligt punkt i en retssikkerhedsundersøgelse være: at belyse, om indsatsen er - og af klienten opleves som - helhedsorienteret.

Viggo Jonassen  
cand.scient.pol., lektor  
[vj@dsh-aa.dk](mailto:vj@dsh-aa.dk)

#### Litteratur:

Lars Nordskov Nielsen (1991): *Retssikkerheden under sparekniv og afbureaukratisering* Juristen 9/10 -1991

Viggo Jonassen (1998/2002): *Dansk socialpolitik 1708-1998*