

Vi skal heller ikke glemme, at i Danmark skyldes en viktig del af den store institutionsdækning, at private har organisert disse institutioner, inden det offentlige overtog opgaven: kvindeforeninger, arbejderbevægelsen, humanitære foreninger etc. Efterhånden er det blevet vanskeligere at organisere institutioner med offentlig finansiering. Det er da et åbent spørsmål, om det er så god en utvikling.

Historisk sett er mange institutioner først ret sent blitt offentlige. Københavns Universitet ble først offentlig i betydningen av 70'erne. De sociale høyskoler så sent som i 1980. Før den tid ble skolerne ledet av bestyrelser med sosialpolitisk interesse og innsikt. Fordelene ved å bli omfattet av direktoratet for de videregående utdannelse har nok vært til å overse. Det har imidlertid lenge »ligget i retsutviklingen«, at det offentlige av styringsmessige hensyn skulle overta en rekke institusjoner. Det er ikke først og fremst hensynet til standarden av borgernes service, der har ligget bak denne utvikling.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Kirsten Ketscher, lektor i kvindere ved Københavns Universitet, Studiestræde 6, 1455 København K.

»PRO DEO« – Juristene og de fattige i Belgia

Av Jon T. Johnsen

1. Innledning

I september 1986 var jeg på en ukas studietur til Belgia sammen med 5 andre medarbeidere i Juss-Buss.* Formålet var å studere rettshjelpssystem og alternativ rettshjelp. Vi besøkte forskjellige wetswinkels – eller *jussbutikker* – som jeg vil kalle dem. Dessuten besøkte vi også et av advokatenes fri rettshjelpstiltak som var en del av *Pro Deo*-ordningen – som direkte oversatt betyr »for gud«. Vi fikk også en mer generell innføring i rettshjelpsspørsmål av en professor som selv hadde studert den belgiske juristprofesjonen. Artikkelen gir en sammenfatning av det vi fikk vite under samtaler og møtene. Følgelig farges mitt perspektiv på belgisk rettshjelp i stor grad av informantenes perspektiv. Særlig muligheter for selvstendig vurdering og etterprøving, gir ikke denne formen for informasjonsinnhenting. Men den gir et glimt inn i virkelighetsbildet og selvforståelsen til en del belgiske jurister – hvorav de fleste så på seg selv som radikale.

Først skal jeg gi en skissemessig beskrivelse av noen særtrekk ved den politiske organiseringen av Belgia.(2) Deretter kommer noen bakgrunnsopplysninger om belgiske jurister og advokater.(3) Så følger en generell oversikt over rettshjelpordningene,(4) etterfulgt av en kort beskrivelse av jussbutikkene.(5) Tilslutt kommer noen konklusjoner.(6)

2. Politisk patronisering

Belgia ble beskrevet som et politisert samfunn. Politiske skillelinjer var sentrale i alle samfunnssektorer. De politiske partiene hadde stor innflytelse – ikke bare over staten – men også over organisasjonene, og gjorde seg gjeldende i nesten alt organisert liv i Belgia. Dette ble omtalt som »politisk patronisering« – den enkelte måtte forholde seg til de politiske partiene nesten uansett

*) Jeg takker deltakerne for referater og kommentarer til artikkelen.

aktivitet. Opprinnelig var det belgiske samfunn organisert i to hovedsøyler eller »politiske familier« – sosialistpartiet og den katolske kirken. Den katolske kirken hadde veket plass for det katolske partiet – kristelig demokratene. I Flandern var den kristelig demokratiske familien mest dominerende, i Valonia sosialistfamilien. Men begge hadde små søstre i det andre området.

Belgia ble hevdet å ha det mest omfattende skattesystemet i Europa. Likevel var den sentrale statsmakten svak. Staten var først og fremst en omfordelings-sentral. Svært mye av den politiske beslutningsprosessen gikk ut på å bli enige om prioriteringer og *fordelingsnøkler* – som endres med skiftende politiske konstellasjoner. Det meste av den offentlige tjenesteytingen settes ut til patroniseringssystemet – som forskning, undervisning, helsetjenester, eldreomsorg, trygdeordninger, osv. Staten finansierte; de politiske familiene iverksatte.

Også offentlige stillinger fordeltes etter politiske nøkler. Statsapparatets kompromissfunksjon innebar en sterk ekspansjonsmekanisme for den offentlige sektor. For å få til akseptable kompromisser, måtte ordningene ofte overdimensjoneres. Belgia hadde derfor den største offentlige sektoren og det største antall offentlige ansatte i forhold til folkemengden. Dubleringen skapte store problemer under økonomisk stagnasjon og nedgang. Mange av de offentlig ansatte arbeidet i realiteten med oppgaver for patroniseringssystemet.

Store deler av arbeidsmarkedet var også politisert. Dette innebar at alle jurister måtte »ta på seg en politisk skjorte« og angi sin politiske tilhørighet for å få arbeid.

Bak den politiske patroniseringen lå de sterke etniske og kulturelle motsetningene mellom valonere og flamlendere. En tid etter turen leste jeg i Newsweek at statsministeren i Belgia hadde levert avskjedssøknad fordi borgermesteren i Fouron nektet å snakke flamsk. I 1963 ble Fouron med 60% valonere, overført fra fransktalende Liège til flamske Limburg – noe som opprørte valonerne sterkt. Borgermesteren måtte skriftlig love å benytte flamsk for å bli valgt, men hadde fire år etter fortsatt til gode å ytre seg på flamsk offentlig. »Je ne parle pas flamand!« Borgermesteren ble avsatt, en ny som snakket begge språk flytende ble oppnevnt og 300 gendarmer ble sendt inn for å beskytte ham. De fransktalende gikk straks til sak for å få ham fjernet.

3. Juristene i Belgia

Juristantallet i Belgia er fordoblet de siste 15 år – fra 15.000 til 30.000. Det har skjedd tre sentrale endringer i juristprofesjonen siden midten av 1950-åra:

De tradisjonelle juristyrkene, advokat, dommer og notar utgjorde tidligere 75% av profesjonen. I dag utgjorde de bare rundt 40%. Den raskest ekspanderende sektoren innen juristprofesjonen var serviceyrkene, hvor juristene ar-

beidet som funksjonærer i stats-, i fylkes- og kommuneadministrasjonen, i bank og forsikring og andre større organisasjoner som yter service. Juristene var ikke lenger den ubestridte lederprofesjonen i samfunnet. De konkurrerte om toppstillingene med økonomer og ingeniører. Flesteparten arbeidet i de lavere stillingsskiktene innen disse sektorene.

Kvinnene hadde gjort sitt inntog i profesjonen. Den første kvinnelige juristen ble uteksaminert i 1888. Hun ble nektet adgang til profesjonelle jobber, og tapte alle rettsaker om å få arbeide som jurist helt til hun døde i 1919. Kvinneandelen i juristprofesjonen lå rundt 5% fram til den annen verdenskrig. Den første kvinnelige advokaten ble godkjent i 1922, den første kvinnelige dommer ble utnevnt i 1948, og den første notar i 1954. Her har det skjedd store forandringer de siste 15 år. En tredjedel av juristene var nå kvinner. Kvinneandelen var størst blant advokater og dommere og ellers i ikke-kommersielle yrker, mens den var lavest i bank, finans og organisasjonsvirksomhet. Forklaringen på fordelingen, ble det sagt, lå i at yrkene ga ulike muligheter til å arbeide deltid og til å ta permisjon. De juristyrkene som hadde høy kvinneandel, hadde en tendens til å tape prestisje.

Den etniske sammensetningen av juristprofesjonen hadde også endret seg. Juristene var opprinnelig frankofile og sterkt influert av fransk juridisk tenkning. Juristspråket var fransk. I dag var 60% av juristene flamlendere og 40% valonere. De flamske juristene var skolert og orientert mot angloamerikansk rettstenkning.

For å bli advokat i Belgia krevdes det 3 års aspiranttid. Advokatmonopolet omfattet bare sakførsel (prosedyre). De lokale advokatforeningene kontrollerte medlemmenes markedsføring og konkurranse, men de utøvde ingen egentlig kvalitetskontroll. Det var i realiteten tale om en intern konkurranseregulering – ikke et vern for klientene. Nå var advokatene en yrkesgruppe i krise. Tusener av unge advokater var underbeskjeftiget. Eliten – som var mellom 40 og 55 år – startet sin yrkeskarriere på en tid da markedet var uproblematisk, og følte ikke noe behov for mer omfattende endringer innen profesjonen. De manglet forståelse for de vanskelighetene unge jurister møtte når de forsøkte å etablere seg som advokater. Advokatene var sterkt influert av politisk patronisering, spesielt i små advokatkretser. Klientene la også vekt på vilken politisk »familie« advokaten tilhørte.

4. Rettshjelp

Rettshjelp ytes i Belgia gjennom fire hovedkanaler, nemlig markedssystemet, det politiske patroniseringssystemet, fagforeningsmedlemsskap og advokatenes »Pro Deo«-ordning. I tillegg kom jussbutikkene, som behandles i neste

avsnitt. Noe offentlig system som fanget opp de som falt utenfor disse kanalene fantes ikke.

Markedssystemet var som i Norden beregnet på de betalingssterke delene av samfunnet. For de som ikke hadde råd til å benytte seg av dette, som vanlige lønsmottakere, arbeidsløse, enslige forsørgere, fattige og stigmatiserte grupper, var det – foruten jussbutikkene – de tre siste kanalene som var alternativene.

Patroniseringssystemet ble hevdet å gi gode muligheter for rimelig retts hjelp. Folk gikk til sin lokale politiker, som gjerne hadde »kontortid« på en lokal kafè en kveld i uka. Kunne ikke politikeren håndtere problemet selv, ble klienten henvist til andre organisasjoner eller til en advokat innen den politiske familien. Advokaten behandlet saken rimelig, mot andre typer belønninger fra »familien«. Klienten betalte med stemmegivning. Når valget kom, fikk vedkommende et brev med påminnelse om at partiet hadde gjort en tjeneste, og nå ventet gjengjeld.

En parlamentspolitiker behandlet henvendelser fra 2-5000 personer pr. år. De lokale politikerne tok et noe lavere tall. Tilsammen regnet en med at 500.000 personer fikk bistand gjennom patroniseringssystemet i løpet av et år. Mye av bistanden gjaldt juridiske problemer. Det ble hevdet at patroniseringssystemet gjorde behovet for offentlige retts hjelpordninger mindre i Belgia enn i andre land. Men patroniseringssystemet fungerte dårlig for grupper som manglet stemmerett, som innvandrere og innsatte. Partiene var bare interesserte dersom de kunne sanke stemmer i andre deler av befolkningen ved å yte service til dem.

Medlemskap i fagforeningene ga rett til retts hjelp i saker om arbeidsforhold og sosialytelser. Retts hjelpen omfattet også førsteinstansen og appelldomstolen hvor fagforeningenes egne jurister kunne møte i disse sakene – men ikke Høyesterett. Her ble saken bare fremmet dersom det knyttet seg prinsipiell interesse til dette. Noen lokale fagforeninger ga mer omfattende assistanse. Utlendinger kunne få hjelp i fremmedsaker dersom de var medlemmer. Ca. 70% av arbeiderne i Belgia var organisert. Ordningen ble hevdet å fungere rimelig godt når det gjaldt arbeidervern og velferdsrett.

For alle andre typer problemer var det bare »Pro Deo«-systemet og jussbutikkene som sto til rådighet når man ikke hadde råd til å betale advokat. Pro Deo-ordningen ble drevet av de lokale advokatforeningene. Hit kunne i prinsippet alle henvende seg som ikke hadde råd til å betale advokat. Sakene ble fordelt på distriktets advokataspiranter og yngre advokater som måtte behandle dem uten betaling. Derav navnet – retts hjelpen ble ytt av hensyn til advokatstandens religiøse velbefinnende – ikke dens materielle. Men kom advokaten under vær med at klienten hadde penger, ble det krevd et passende salær – noe som sikkert hang sammen med den omfattende underbeskjeftegel-

sen blant nye advokater. Systemet fanget opp relativt lite av retts hjelpbehovene blant de fattige i Belgia, og var regnet som helt utilstrekkelig. Unge advokataspiranter uten erfaring var også ofte dårlige retts hjelpere. Justisdepartementet mente likevel at løsningen på retts hjelpbehovet lå hos de unge advokatene, ved at staten i større grad finansierte sakene som disse påtok seg.

5. Jussbutikker

De første jussbutikkene ble startet tidlig i 70-åra av studenter. Impulsene kom særlig fra Law Centers i England og jussbutikker i Nederland (de Capua, 1978). Studentene ønsket å praktisere, avdekke hvordan retts systemet fungerte, demokratisere retts apparatet og forbedre retts hjelptilbudet. De første jussbutikkene hadde kontorer hjemme hos lærere eller studenter, og var åpne et par timer i uka. De ga gratis retts hjelp i form av retts råd og informasjon. Nå var det 20-30 jussbutikker i Flandern og Brussel, med en tiltakende spesialisering. Til sammen hadde disse jussbutikkene 5-6000 klienter i året.

Noen drev fortsatt med døra på vidt gap, og ga fri retts hjelp til alle. Slike tilbud tiltrakk seg særlig klienter med gode inntekter som også hadde råd til advokat.

Andre hadde døra halvåpen. Klientinntaket ble begrenset på forskjellige måter. Dels ble saker for folk med høye inntekter, utleiery, arbeidsgivere eller yrkesselgere avvist. Dels konsentrerte jussbutikken seg om ett eller noen få problemfelter – som skilsmisssaker, abort (som var forbudt), kjønnsdiskriminering og barns rettigheter og plikter. Arbeids- og husleierett var sentrale retts spørsmål for de fleste.

Det nye var å drive med døra stengt. For å få retts hjelp måtte man tegne medlemskap – hvor avgiften riktignok var svært lav – og hvor medlemmene fikk rett til gratis retts hjelp fra jussbutikken så lenge medlemskapet varte. Det var særlig jussbutikker som spesialiserte seg på boligproblemer som forsøkte dette. Overgangen til medlemsorganisasjon ble sett på som første skritt på veien til å utvikle en landsomfattende organisasjon for leietakere. Tendensen var klar – økende medlemsmasse og større retts politisk aktivitet. Medlemskapsordningen bidro også til å øke klienttilgangen. At man hadde betalt for medlemskap, gjorde det mer naturlig å oppsøke jussbutikken når man hadde problemer. Noen jussbutikker tok visstnok overhode ikke klienter, men konsentrerte seg helt og holdent om å drive retts politikk for å bedre lovgivning og retts system.

Staten ga ikke finansiell støtte til jussbutikkene – de var avhengige av gaver eller medlemsavgiften fra klientene. Noen fikk støtte fra andre velferdskontorer eller fra universitetene. De fleste medarbeiderne jobbet gratis på fritiden

- noen ga også litt av arbeidsinntekten til drift av jussbutikken. Noen få fikk lønn, enten som deltidsansatte, over ordninger for arbeidsløse, eller fra andre mer tilfeldige kilder. Jussbutikkene hadde ikke klart å samle seg om krav mot myndighetene som alle sto bak. Dårlig samarbeid og redselen for å miste uavhengighet lammet dem.

Det var vanskelig å finne egnede jurister til jussbutikk-arbeid. Studenter var ustabile og måtte ta permisjon når de hadde eksamen o.l. Dessuten sluttet de. Den belgiske juss-studenten hadde nok med studiene og ønsket å bli ferdig så raskt som mulig. Få tok seg tid å engasjere seg i praktisk rettshjelp. Arbeidsløse jurister ønsket å få betalt, noe det vanligvis ikke var penger til. Det samme gjaldt advokataspiranter og ferske advokater. Dessuten gjorde de den samme type arbeid i sin lønnede virksomhet. De fikk derfor ikke den samme faglige stimulans som en fastlønnert jurist ved jussbutikkarbeid. Problemene med rekrutteringen gjorde framtida usikker. Det fantes ikke lenger noen politisk interesse for fri rettshjelp - kun en jussbutik-bevegelse. Tiden da rettshjelpssaken var på moten, var definitivt passert. Noen mente løsningen var å profesjonalisere jussbutikkene - ved å ansette juristene.

Jussbutikkene var i realiteten konkurrenter både til advokatene og til patroniseringsystemet, men de politiske partiene turde ikke direkte bekjempe dem av frykt for å miste stemmer. Men de hadde forsøkt å »stjele« idéen ved å opprette sosialistiske og kristelig-demokratiske jussbutikker. Etter sterk kritikk fra jussbutikkene oppga de forsøket på politisering her.

Jussbutikkene hadde ikke bare til formål å vareta arbeiderklassens interesser. Kulturelle og språklige skillelinjer preget også rettshjelpen - en av jussbutikkene var del av et større velferdssenter med formål å fremme flamsk kultur og identitet i Brüssel. Vår opprinnelige kontakt var til flamske jussbutikker, og det viste seg at alle butikkene vi ble foreslått å besøke var flamske. Valonsk rettshjelp lærte vi ikke noe særlig om.

6. Avslutning

Hvor god var rettshjelpordningen i Belgia? Det offentlige engasjementet var klart svakere enn i Norden. Pro Deo er i realiteten en fortsettelse av det forrige århundres fri rettshjelpordninger, basert på veldedighetsarbeid fra advokatene. (Johnsen, 1987) De statlige refusjonsordningene for individuell rettshjelp i Norden er - tross all sin utilstrekkelighet - atskillig mer omfattende. (Johnsen, 1987) Jussbutikkene med sine 6-7.000 saker pr. år betyr ikke særlig mye i denne sammenhengen. Spørsmålet er hvor godt rettshjelptilbudet fra de politiske partiene og fagforeningene dekket befolkningens behov. Et tall på 500.000 henvendelser til det politiske patroniseringsystemet pr. år fra en be-

folkning på 10 mill, virker imponerende. Men et vet jo ikke hvor mye av disse problemene som var av juridisk karakter - eller hvor effektiv hjelpen var for juridiske problemer. At rettshjelpen forutsatte politisk tilhørighet ga hele ordningen et preg av institusjonalisert korrupsjon. Patroniseringsystemet må legge et kraftig sosialt og materielt press til innordning på alle som ønsker politisk frihet eller tilhørighet utenfor de dominerende politiske familiene. En av de belgierne vi var i kontakt med hadde valgt å bytte til sosialistfamilien selv om han var flamlender. Denne prosessen hadde vært så frustrerende at han frarådet andre å gjøre det samme. Rettshjelpordningen tilnyttet fagforenings-medlemsskap ble hevdet å fungere bra for arbeids- og velferdsrettsproblemer.

Jussbutikkenes organisering avspeilet klare svakheter i rettshjelptilbudet. Boligproblemer var dårlig dekket, likeledes »kvinneproblemer« som skilsmisse, abort, hustrumishandling, etc. Antakelig var det belgiske systemet enda mindre egnet enn de nordiske til å fange opp problemene til svake grupper som mangler tilknytning til arbeids- og organisasjonsliv. Systemet med offentlige rettshjelpbyråer og jussbutikker i Nederland, ble fremhevet som en langt bedre ordning.

LITTERATUR

- Brakkegrupa i Juss-Buss (1987) *Jussbutikker i Belgia* Juss-Buss skriftserie nr 31
Capua, Gunnar de (1978) *Virksomheten i Juss-Buss i 1977* Stensilskrifter fra Institutt for rettsosologi nr 16
Johnsen, Jon T. (1987) *Retten til juridisk bistand*. En rettspolitisk studie. Tano Oslo Newsweek 27.10.1986

FORFATTEROPLYSNINGER

Jon T. Johnsen, førsteamanuensis ved Institutt for rettsosologi, St. Olavgt. 29, 0166 Oslo 1.