Kapitel 9

Fri proces og retshjælpsforsikring

1. Grundlæggende principper

1.1. Adgang til domstolene

Muligheden for at gå til domstolene og få en kompetent, upartisk af
gørelse af en konkret retstvist er af fundamental betydning i et demo-
kratisk retssamfund. Med et slagord skal enhver have reel adgang til
domstolene – access to justice.

Fri proces er udtryk for, at staten konkret yder økonomisk bistand
med henblik på at sikre den reelle adgang til domstolene.

Fri proces står ikke alene. Adgang til domstolene er ikke kun et
økonomisk spørgsmål. Processens indretning og tilgængelighed for
borgerne har også stor betydning. Selv i en stat som Danmark, hvor
de almindelige velfærdsordninger bidrager til, at alle borgere har tå-
lelige økonomiske kår, og hvor private retshjælpsforsikringer er
meget udbredte, er retssager imidlertid så bekostelige, at den dårligst
stillede del af befolkningen i mange tilfælde ikke har mulighed for at
afholde udgifterne ved at føre civile retssager.

Fri proces kan derfor ikke undværes. Fri proces har gennem lang
tid bevist sit værd i kraft af konkret bistand til konkrete retssager.
Efter Retsplejerådets opfattelse bor fri proces videreføres som et så-
dant selvstædigt institut med nær tilknytning til domstolene. Her-
med opnås de bedste forudsætninger for, at fri proces gives på den
rigtige måde og i de rigtige situationer. Efter Retsplejerådets opfatt-
telse ville det således være udtryk for et tilbageskridt, hvis man af-
skaffede fri proces som et selvstændigt institut og i stedet ændrede
sociallovgivningen, således at kommunerne i nødvendigt omfang
yder tilskud til retssager.

En selvstændig fri proces-ordning er i øvrigt også et krav efter
EF-direktivet om retshjælp og fri proces. Det bemærkes, at direk-
vet ikke gælder for Danmark, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 2.
1.2. Behov for økonomisk bistand til at føre retssager

Formålet med at yde økonomisk bistand til at føre retssager er helt grundlæggende at opnå en højere grad af reel lighed i de muligheder, som personer med forskellige økonomiske forhold har for at føre retssag.

Der har i århundreder eksisteret regler om fri proces, der overordnet set bygger på dels økonomisk trang, dels rimelig anledning til at føre retssag. Efter Retsplejerådets opfattelse har disse principper da også gode grunde for sig.

Adgangen til om nødvendigt at føre retssag ved domstolene er en fundamental menneskeret, og det må sikres, at der ikke er nogen, der af omkostningsmæssige grunde er afskåret fra som sagsøger eller sagsøgt at føre retssager, der er rimelig anledning til at føre.

Efter Retsplejerådets opfattelse er reglerne om den tabe parts pligt til at erstatte modpartens sagsomkostninger utilstrækkelige til at sikre, at ingen rimelige søgsmål opgives af omkostningsmæssige grunde. For det første vil den vindende part ofte stå med et likviditetstproblem, eftersom mange udgifter afholdes under sagsens gang, mens en afgørelse om sagsomkostninger, der kan tvangsfulbyrdes, typisk først foreligger, når sagen er slut. Dernæst vil der i en række tilfælde bestå en sådan usikkerhed om udfaldet af en retssag og/eller om modpartens solvens, at det må betegnes som rimeligt at føre sagen, selv om den i sidste ende tabes, eller selv om det viser sig, at modparten er insolvent og derfor ikke kan betale de pålagte sagsomkostninger.

Fri proces medfører en vis udligning (omfordeling) af omkostninger ved at føre retssager, idet personer, der har fri proces, fritages for at betale omkostninger, som de af økonomiske grunde ikke har mulighed for at betale. Denne udligning har som nævnt til formål at opnå en højere grad af reel lighed i de muligheder, som personer med forskellige økonomiske forhold har for at føre retssag.

Efter Retsplejerådets opfattelse er det vigtigt, at omfordelingen ikke bliver så stor, at personer, der har fri proces, reelt får bedre mulighed for at føre retssag end personer, der ikke har fri proces. En for høj grad af omfordeling udgør en belastning af de offentlige udgifter og kan blive opfattet som uretfærdigt af dem, der ikke har mulighed for at få fri proces.

1.3. Fri proces eller retshjælpsforsikring

Når det er slået fast, at der er et behov for økonomisk bistand til at føre retssager, er det første grundlæggende spørgsmål, om den nødvendige bistand skal baseres på en skattefinansieret fri proces-ord-
ning eller på en privatfinansieret forsikringsmodel eller på en kombina-

tion af disse.

Rent skattefinansieret ordning
Retsplejerådet har ikke grundlag for at fastslå, at de nuværende sam-
lede udgifter til fri proces til at føre civile retssager er alt for store
eller alt for små i forhold til behovet (hvorimod det ikke er udeluk-
ket, at der kan være behov for omfordelinger mellem forskellige
sagstyper eller personer).

Retshjælpsforsikringen dækker i øjeblikket en betydelig del af den
økonomiske bistand til personer, der ellers ville blive afholdt af
staten som fri proces.

Beløbet kan ikke opgøres præcist, eftersom der ikke foreligger
statistiske oplysninger om fordelingen af udbetalingerne på rets-
hjælpsforsikringer på henholdsvis personer, der opfylder de øko-
nomiske betingelser for at få fri proces, og personer, der ikke gör det.

De samlede udbetalinger på retshjælpsforsikringer har i de senere
år udgjort 120-160 mio. kr. årligt, jf. tabel 1 i bilag 5. Der forel-
gger som nævnt ikke statistiske oplysninger om, hvor stor en del af
udbetalingerne, der vedrører personer, der opfylder de økonomiske
betingelser for at få fri proces.

Disse udgifter på 120-160 mio. kr. årligt (hvoraf dog som nævnt
kun en del vedrører personer, der opfylder betingelserne for at få fri
proces), bør sammenholdes med udgifterne til fri proces til alminde-
lige civile retssager, der i de senere år har udgjort 75-85 mio. kr. år-
ligt, jf. bilag 4. De øvrige sager, hvortil der gives fri proces (ægte-
skabssager mv.), falder nemlig i alt væsentligt uden for retshjælps-
forsikringen.

En rent skattefinansieret ordning, hvor der ses bort fra foreliggien-
de retshjælpsforsikringer, ville således nødvendiggøre en meget be-
tydelig stigning i statens udgifter til fri proces, hvis der ikke skal ske
væsentlige forringelser i opfyldelsen af behovet for økonomisk bi-
stand til at føre retssager.

Retsplejerådet kan på den baggrund ikke anbefale en rent skattefi-

nansieret ordning.

Ren forsikringsordning
Som anført i afsnit 1.2 ovenfor er der efter Retsplejerådets opfattelse
beov for, at der ydes økonomisk bistand til at føre retssager. Rets-
plejerådet finder ikke, at en ren forsikringsordning uden statslig re-
gulering vil kunne sikre opfyldelsen af dette behov.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at måske 95 % af befolkningen
får opfylt behovet for økonomisk bistand til at føre visse typer af
retssager via private retshjælpsforsikringer, når de sidste 5 % blandt
andet omfatter personer, der på grund af deres svage økonomiske
stilling og i en række tilfælde også deres i øvrigt marginaliserede
stilling i samfundet hører til dem, der i særlig grad kan have behov
for økonomisk (og anden) bistand til at fore retssager.

En ren forsinkningsordning måtte således forudsætte, at retshjælpsforsikring blev lovpligtig.

Efter Retsplejerådets opfattelse kunne man for så vidt godt forestille sig, at retshjælpsforsikringen blev gjort til en lovpligtig del af familieforsikringen (og evt. af bygningskasko-, autokasko- og lystfartøjskaskoforsikringer). Det ville imidlertid ikke løse problemet (eller i det hele taget ændre noget i forhold til gældende praksis, hvor retshjælpsforsikringen netop allerede er en obligatorisk del af de nævnte forsikringer). Når måske 5 % af befolkningen ikke har retshjælpsforsikringsdækning, skyldes det netop, at de ikke har tegnet familieforsikring.

En dækkende retshjælpsforsikring vil således kun kunne opnås, hvis den gøres obligatorisk for hele befolkningen.

Efter Retsplejerådets opfattelse vil ulemperne herved imidlertid langt overstige fordelene. Lovpligtige forsikringer kendes i forhold til en række konkrete aktiviteter (eksempelvis eje eller brug af indregistreret motordrevet køretøj, for blot at nævne den regel, der formentlig berører den største del af befolkningen). Lovpligtige forsikringer for hele befolkningen kendes derimod ikke.

Retsplejerådet kan på den baggrund ikke anbefale en ren forsinkningsordning.

_Blandet ordning_

Retsplejerådet foreslår således, at selve grundmodellen for fri proces og retshjælpsforsikring skal være en blandet ordning, hvor fri proces og retshjælpsforsikring supplerer hinanden, sådan som det også er tilfældet efter de gældende regler.

1.4. Forhåndsprøvelse af udsigt til medhold

Næst efter de to grundlæggende valg, _at_ mindrebemidledes bør sikres økonomisk bistand til at fore rimeligt begrundede retssager, og _at_ ydelsen af denne økonomiske bistand ikke fuldstændig bør overlades til det private forsikringsmarked, er det mest overordnede spørgsmål, om der i retshjælpsordningen skal indgå en forhåndsprøvelse af ansøgerens udsigt til at få medhold under rettssagen.

Den gældende ordning bygger på en sådan forhåndsprøvelse, som foretages af statsamterne (med klageadgang til Civilretdirektoratet), når ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, og ellers af forsikringsselskabet (med klageadgang til Ankenævn for Forsikring). Hertil kommer dog de muligheder, retterne har for navnlig i visse indispositive sager at beskikke en advokat for en part.

I Norge er udgangspunktet det samme, men der er en række sager
(bl.a. sager om personskade, ophævelse af boliglejemål og afskedigelse af lønmodtagere), hvor retten har kompetencen til at give fri proces, og hvor kriteriet ikke er udsigten til medhold i retssagen, men om advokatbistand er nødvendig, og om "det er rimeligt, at det offentlige yder fri proces".

I Sverige er det domstolene, der giver fri proces, og der sker ikke nogen forhåndsprovelse af udsigten til at få medhold i retssagen.

I England er det særlige retshjælpsmyndigheder, som giver fri proces, og i de fleste sager er udsigten til at få medhold sammen med en cost-benefit-vurdering centrale kriterier.

Imod en administrativ forhåndsprovelse af sagens realitet kan anføres, at denne provelse nødvendigvis må tage en vis tid og medføre omkostninger, som ikke med sikkerhed kan indvindes ved de fordel, der opnås under sagens behandling ved retten. Forhåndsprovelsen medfører således en vis dobbelthandling. Til denne mere praktisk betonede indvending kommer så, at det fra en principiel betragtning er uheldigt, at adgangen til domstolene reelt gøres afhængig af en ikke-judiciel prøvelse af et judicielt spørgsmål.

Retsplejerådet har på den baggrund overvejet, om den eksisterende forhåndsprovelse kan afskaffes eller indskrænkes.

Retsplejerådet ser ingen mulighed for en fuldstændig afskaffelse af forhåndsprovelsen. En afskaffelse af forhåndsprovelsen uden anden ændring af betingelserne for at få fri proces eller retshjælpsforsikringsdækning ville medføre en voldsom stigning i retshjælpsudgifterne, hvilket rådet anser for helt urealistisk. En afskaffelse af forhåndsprovelsen uden anden ændring af betingelserne for at få fri proces ville desuden stride mod princippet om, at fri proces bør sikre personer med lav indkomst samme, men ikke bedre, adgang til domstolene som personer med højere indkomst.

En afskaffelse af forhåndsprovelsen ville derfor nødvendiggøre, at der indførtes andre begrænsninger i adgangen til fri proces og retshjælpsforsikringsdækning, eksempelvis med hensyn til sagstyper eller dækningens beløbsmæssige omfang. Sådanne begrænsninger ville imidlertid efter Retsplejerådets opfattelse være udtryk for så store forringelser i adgangen til fri proces, at fordelene ved en afskaffelse af forhåndsprovelsen ikke står mål hermed.

Retsplejerådet finder derimod, at der er gode muligheder for at indskrænke forhåndsprovelsen. Rådet foreslår således, at der i en række sagstyper som udgangspunkt skal være adgang til fri proces, når blot de økonomiske betingelser er opfyldt (jf. nærmere afsnit 2.3.2 nedenfor).
1.5. Samordning af fri proces og retshjældsforsikring

Når der her diskuteres samordning af fri proces og retshjælpsforsikring, menes samordning i de tilfælde, hvor der er mulighed for at få fri proces. Forsikringsselskaberne vil formentlig af flere grunde vælge at have ensartede forsikringsbetingelser for situationer, hvor der er mulighed for at få fri proces, og hvor der ikke er mulighed for at få fri proces, men ud fra en snæver retsplejemæssig synsvinkel er det samordningen i de tilfælde, hvor der er mulighed for at få fri proces, der er relevant.

Retshjælpsforsikring og fri proces kan samordnes på forskellig måde. En fuldstændig samordning forudsætter, at forudsætningerne enten frivilligt tilpasser forsikringsbetingelserne til den samordnede ordning, eller at forudsætningerne fastsættes ved lov (eller godkendes af justitsministeren i medfør af lov).

Samordningen af retshjælpsforsikring og fri proces kan være processuel eller materiel eller begge dele. En processuel samordning indebærer, at Ævervserklæringen af retshjælpsforsikring og fri proces sker i én samlet procedure, som kan placeres hos statsaner, retterne eller et nyt organ. En processuel samordning indebærer endvidere, at fordelingen af de samlede omkostninger mellem retshjælpsforsikring og fri proces sker i én samlet afgørelse, som binder retshjælpsforsikringsselskabet.

En materiel samordning af retshjælpsforsikring og fri proces vil indebære en tilnærmelse af forudsætningerne for at få retshjælpsforsikringsdækning og for at få fri proces.

_Et flertal (alle medlemmer med undtagelse af Erik Werlauff) udtaler:_

**Processuel samordning**

Efter de gældende regler er fri proces nok subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning, men samtidig er retshjælpsforsikringsdækning for personer, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, gjort afhængig af, at der anseges om fri proces.

Flertallet finder, at denne ordning hverken er rimelig eller hensigtsmæssig. Der er tale om en forskelsbehandling mellem personer, hvis indkomst ligger henholdsvis under og over indkomstgrænsen for at få fri proces. Personer, hvis indkomst ligger under indkomstgrænsen, risikerer således at få ringere mulighed for at få dækning under retshjælpsforsikringen, end personer, hvis indkomst ligger over indkomstgrænsen. Endvidere er der reelt tale om, at statsanerne og Civilretsdirektoratet påtager sig at sortere sagerne for forsikringsselskaberne. Og endelig er der tale om dobbeltbehandling, eftersom ansøgningen under alle omstændigheder efterfølgende skal behandles i retshjælpsforsikringsselskabet, som skal tage stilling til det konkrete
dækningsomfang.

Flertallet foreslår på den baggrund, at en ansøgning om fri proces fremover ikke skal kunne behandles, for forsikringsselskabet har taget stilling til, om det vil yde dækning i henhold til retshjælpsforsikringen. Og hvis forsikringsselskabet har besluttet at yde forsikringsdækning, skal en ansøgning om fri proces kun kunne behandles i de undtagelsestilfælde, hvor der kan blive tale om tillige at få dækning efter reglerne om fri proces (med hensyn til udgifter ud over forsikringens maksimum).

Har ansøgeren ikke retshjælpsforsikringsdækning — enten fordi ansøgeren slet ikke har tegnet forsikring, eller fordi sagen efter sin art klart falder uden for dækningsområdet — behandles ansøgningen om fri proces på sædvanlig vis. Det samme gælder, hvis forsikringsselskabet har afslået dækning, eksempelvis fordi ansøgeren efter selskabets opfattelse ikke i relation til forsikringsbetingelserne har rimelig grund til at fore proces.

Forslaget har været drøftet med forsikringsbranchen, der gennem Forsikring & Pension har erklæret sig tilfreds med en sådan administrativ adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikring, der også vil betyde, at forsikringsselskaberne ikke længere vil skulle anmode om oplysninger om deres kunders økonomiske forhold for at tage stilling til, om der er forsikringsdækning. Den foreslåede administrative adskillelse indebærer, at vilkåret i retshjælpsforsikringsbetingelserne om, at sikrede, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, skal sige fri proces, skal ophæves. Forsikringsbranchen har gennem Forsikring & Pension erklæret sig enig heri.

Flertalsets forslag overflødiggør i langt hovedparten af sagerne behovet for processuel samordning af fri proces og retshjælpsforsikring, idet en part i langt de fleste tilfælde ikke længere samtidig vil have både fri proces og retshjælpsforsikring. Flertallet finder således, at den processuelle samordning, som foreslås af mindretallet, ikke kan bære eller begrunde en offentlig administrativ sagsbehandling i det store antal sager, hvor ansøgeren alene vil få dækning af sin retshjælpsforsikring.

Flertallet forudsetter, at der fortsat ikke vil være nogen selvisisko på retshjælpsforsikringen, når sikrede opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Såfremt et eller flere forsikringsselskaber måtte vælge at forringe vilkårene for forsikringstagerne og indføre selvisisko også for personer, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, vil der foreligge en ny situation. Flertallet skal for fuldstændighedens skyld pege på, at såfremt denne situation måtte opstå, ville der kunne etableres en ordning, hvor staten dækker forskellen mellem egenbetalingen efter fri proces-reglerne og selvisikoen på retshjælpsforsikringen, således at fordelene ved den af flertallet foreslåede processuelle adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikring bevares.

Flertallet er opmærksom på, at sikrede, der ønsker at påberåbe sig
fritagelsen for selvrisiko for personer, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, typisk vil blive bedt om at dokumentere deres økonomiske forhold over for forsikringsselskabet, hvilket normalt kan ske ved årsopgørelsen fra skattevæsenet.

Materiel samordning
En materiel samordning af betingelserne for fri proces og retshjælpsforsikring kan i sagens natur ske enten ved en ændring af betingelserne for fri proces eller betingelserne for retshjælpsforsikring eller begge dele.

Retsplejerådet foreslår forskellige ændringer i betingelserne for fri proces, jf. nærmere afsnit 2.3 nedenfor.

De mest relevante forskelle mellem betingelserne for fri proces og retshjælpsforsikring vil herfter være (1) ansættelsessager, sager om skatter og afgifter og de fleste familie- og arveretlige sager, der generelt er undtaget fra retshjælpsforsikringsdækning, (2) tvangsfuldbyrdelse, der kun er omfattet af retshjælpsforsikringsdækning efter konkret aftale med forsikringsselskabet, og (3) formuleringen af rimelig grund-betingelsen.

At retshjælpsforsikring i modsætning til fri proces også dækker voldgift, udenretslige forligsforhandlinger og retssager i udlandet, er i denne forbindelse uden betydning. Flertallet finder ikke grundlag for at udvide den danske fri proces-ordning til helt eller delvis at omfatte tvistløsning ved andet end danske domstole. Det bemærkes herved, at der ved særlig lovgivning er gennemført retshjælpsordninger i forbindelse med klager til internationale menneskeretsorganer og i forbindelse med børnebortførelser (jf. kapitel 4, afsnit 4.5).

Spørgsmålet er heretter, om forsikringsdækningen bør udvides til at omfatte en eller flere af de undtagne sagskategorier (ansættelsessager, skatte- og afgiftssager samt familieretlige sager), om forsikringsdækningen bør udvides til at omfatte tvangsfuldbyrdelse af afgørelsen, og om formuleringen af rimelig grund-betingelsen bør tolkkes Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces.

Efter flertattles opfattelse er det især af væsentlig betydning, at undtagelser fra retshjælpsforsikringens dækning i forhold til dækningen under fri proces er klart afgrænset, således at administrationen af ordningerne bliver enkel og forståelig for brugerne. Herved begrænses også risikoen for, at en ansøger kommer i tvivl om, hvortid en ansøgning om dækning af udgifterne ved en retssag skal indgives til forsikringsselskabet eller fri proces-myndighederne.

Et flertal inden for flertallet (Bent Carlsen, Bjarne Christensen, Peter Deleuran, Poul Holm, Henrik Linde, Gorm Toftegaard Nielsen, Marianne Peschcke-Køedt, Jens Røn og Eva Smith) vender tilbage til de rejste spørgsmål i afsnit 3 nedenfor.
Et mindretal (Karen Dyekjær-Hansen, Jørgen B. Jepsen og Erik Werlauff) udtaler:

Der bør efter mindretallets opfattelse ikke tilstræbes nogen materiel samordning mellem fri proces-reglerne og vilkårene for en privat retshjælpsforsikring. En retshjælpsforsikring er et privat forsikringsprodukt, som bør være genstand for konkurrence mellem danske og udenlandske forsinkringselskaber og samtidig bør muliggøre fri konkurrence mellem de advokater, som påtager sig denne type sager på aftalemæssigt grundlag. Konkurrencen bør navnlig angå pris, dækningsområde og afregningsprincipper for advokatomkostninger, hvilket bør indebære en tilpasning af de nuværende standardbetingelser i retshjælpsforsikringspolicerne, herunder en ophævelse af bestemmelser i standardvilkårenes § 11, stk. 5, hvorefter salæret beregnes i overensstemmelse med de retningslinjer for sagsomkostninger i borgerlige sager, som følges af domstolene.

En sådan ordning vil efter mindretallets opfattelse være bedst stemmende med almindeligt anerkendte konkurrenceretlige principper, idet der herved opnås, at der kommer fri konkurrence på udbud af retshjælpsforsikringer, uden at det offentlige over indflydelse herpå.

Et mindretal inden for mindretallet (Erik Werlauff) udtaler yderligere:

I stedet for den af flertallet foreslåede ordning bør der finde en udstikket og brugervenlig samordning sted på det processuelle plan. Den, der søger fri proces, bør kun have behov for at henvende sig et sted, nemlig hos statsamtet (jf. mindretallets bemærkninger i afsnit 2.7 nedenfor om kompetencereglerne), og dette bør gælde, uanset om der kan blive tale om forsikringsdækning eller ej. Det bør høre til statsametets pligter som et led i sagsbehandlingen at foretage anmeldelse til forsinkringselskabet af sagen, og behandlingen af fri proces-ansøgningen bør ikke stilles i bero på forsinkringsagens udfald. I det omfang der er forsikringsdækning, bør der tilkomme det offentlige en lovgiver det regres mod forsinkningen, således at det offentlige som et led i sagsbehandlingen indkasserer forsinkringsydelsen, der dermed fragår i statens samlede fri proces-udgifter i sagen.

Gennem en sådan ordning opnås der en høj grad af brugervenlighed, og det undgås, at ansøgeren bliver kastebold mellem sit forsikringselskab og fri proces- myndighederne. Det opnås også, at der mellem forsinkringselskaberne frentidigt kan konkurreres frit på pris og indhold for retshjælpsforsikringer, uden at det offentlige skal blande sig i de nærmere betingelser for disse.
2. Fri proces

2.1. Indledning

Som anført i afsnit 1.2 ovenfor er formålet med fri proces at opnå en højere grad af reel lighed i de muligheder, som personer med forskellige økonomiske forhold har for at føre retssag. Derimod bør personer med mindre gode økonomiske forhold ikke i kraft af fri proces få bedre mulighed for at føre retssag end personer med gode økonomiske forhold.

Som anført i afsnit 1.2 udgør en for høj grad af omfordeling således en belastning af de offentlige udgifter og kan blive opfattet som uretfærdigt af dem, der ikke har mulighed for at få fri proces. Hertil kommer, at fri proces ikke bør fremme retssager, som der ikke er rimelig anledning til at føre. Sådanne retssager er først og fremmest en belastning for modparten, men også for domstolene, hvilket dels belaster de offentlige udgifter, dels og navnlig kommer parterne i retssager, som der er rimelig anledning til at føre, til skade, eftersom domstolenes kapacitet ikke er ubegrænset.

Det er derfor en fejlslutning at tro, at dækningen efter reglerne om fri proces bør strækkes så langt, som der finanspolitisk ville kunne opnås midler til. En for vid adgang til fri proces har nogle klare skadevirkninger for andre borgere, og det er og bliver derfor en (vankelig) afvejning at fastsætte rimelige og retsfærdige regler om fri proces.

I denne afvejning indgår en række parametre, som tilsammen er udtryk for adgangen til fri proces. Intet parameter kan således betragtes isoleret. Af fremstillingstekniske grunde diskuterer Retsplejerådet i det følgende en række parametre hver for sig, men som det flere steder fremgår, hænger de forskellige parametre sammen på kryds og tværs.

Retsplejerådets overvejelser og forslag er således udtryk for en samlet pakke, hvor man ikke kan justere på et delelement i rådets forslag uden samtidig at overveje, hvilke konsekvenser det eventuelt har for andre delelementer.

Som et eksempel kan nævnes, at en ændring af de økonomiske betingelser, så flere får adgang til fri proces, bør give anledning til overvejelser om, hvorvidt der til gengæld bør ske en begrænsning af virkningen af fri proces eller en stramning af reglerne om egenbeta ling og/eller de materielle betingelser for at få fri proces.

Som et andet eksempel kan nævnes, at kompetencen til at meddele fri proces ikke kan vurderes uafhængigt af de materielle betingelser for at få fri proces, eftersom det har væsentlig betydning for kompetencespørgsmålet, om og i givet fald i hvilket omfang afgørelsen om fri proces forudsætter, at der foretages en forhåndsvurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen.
I Retsplejerådets overvejelser indgår også som et tværgående hensyn, at reglerne så vidt muligt bør være let forståelige, og at administrationen af reglerne bør være enkel og gnidningsløs. Retsplejerådet understreger, at administrationen af reglerne ikke kun afhænger af kompetenceregler og sagsbehandlingsregler, men at de materielle regler også har betydning i den forbindelse.

Som et enkelt eksempel kan nævnes, at hensynet til enkle og dermed letforståelige og letadministerbare regler kan begrunde en vis standardisering af betingelserne for at få fri proces.

Afvejningen af de forskellige hensyn over for hinanden må i sidste ende blive politisk, og Retsplejerådet ser det i den forbindelse som sin opgave at identificere alle de hensyn, som må indgå i afvejningen, diskutere dem og fremlægge sine overvejelser i en betænkning, der efter horing af alle relevante interessenter forelægges regeringen og Folketinget til endelig politisk beslutning.

Fri proces-ordningen bør i øvrigt ikke vurderes isoleret fra andre økonomiske forhold i forbindelse med førelse af civile retssager ved domstolene, herunder sagsomkostninger og retsafgifter, ligesom der er en snæver sammenhæng mellem fri proces og andre retshjælpstilbud og mellem fri proces og retshjælpsforsikring.

Retsplejerådets overvejelser med hensyn til fri proces indgår derfor i rådets samlede overvejelser om alle disse spørgsmål (sagsomkostninger, retshjælp, fri proces, retshjælpsforsikring og retsafgifter).

Oversigt over fremstillingen
Retsplejerådet overvejer de økonomiske betingelser for at få fri proces (afsnit 2.2). Rådet finder, at der fortsat skal opereres med økonomiske betingelser, men overvejer indholdet af udførsningen af betingelserne, herunder om ansøgerens formueforhold bør indgå i de økonomiske betingelser.

Retsplejerådet overvejer dernæst de materielle betingelser for fri proces (afsnit 2.3). Rådet overvejer navnlig udførsningen af den grundlæggende betingelse om "rimelig grund til at føre proces", herunder hvilken vægt forskellige kriterier skal have i afvejningen. Blandt mulige kriterier kan nævnes sagens art, udsigten til medhold, sagens betydning for ansøgeren, sagens eventuelle principielle karakter, forholdet mellem sagens værdi og omkostningerne ved sagen, alternative finansieringskilder og alternative tvistløsningsmuligheder.

Retsplejerådet foreslår den eksisterende hjemmel til i særlige tilfælde at give fri proces til juridiske personer, eller uden at de økonomiske betingelser er opfyldt, videreført (afsnit 2.4).

Retsplejerådet overvejer virkningen af fri proces (afsnit 2.5). Rådet overvejer blandt andet, om fri proces-ordningen kan gøres mere fleksibel, således at der i mindre grad bliver tale om alt eller intet (enten opfylder man betingelserne og får alt dækket, eller også opfylder man ikke betingelserne og får intet dækket). Rådet overve-
jer således, om fri proces bør gives etapevis, således at der løbende (eller med mellemrum) tages stilling til ansøgerens behov for hjælp. I tilknytning hertil overvejer rådet også mulighederne for i nogle tilfælde at pålægge ansøgeren selv at betale en del af udgifterne (afsnit 2.6).

Retsplejerådet overvejer endvidere reglerne om behandlingen af ansøgninger om fri proces (afsnit 2.7). Rådet overvejer navnlig, om kompetencen til at bevilge fri proces i nogle sager bør flyttes til domstolene eller til et andet organ, der ikke er underordnet justitsministeren.

Retsplejerådet afslutter sine overvejelser om fri proces med en sammenfatning (afsnit 2.8).

2.2. Økonomiske betingelser

Som anført i afsnit 1.2 ovenfor er hovedformålet med reglerne om fri proces at opnå en højere grad af reel lighed i de muligheder, som personer med forskellige økonomiske forhold har for at føre retssag, således at ingen på urimelig måde afskæres fra at føre retssag på grund af sine økonomiske forhold.

I almindelighed bør fri proces derfor være forbeholdt personer, som opfylder de økonomiske betingelser, som fastsættes. Emnet for dette afsnit er udformningen af disse økonomiske betingelser.

Beløbsgrænser og fravigelse heraf

Retsplejerådet har overvejet hensigtsmæssigheden af systemet med faste beløbsgrænser, der kun undtagelsesvis kan fraviges.

Fordelen ved systemet er, at det er let at administrere, navnlig da pålidelige oplysninger om ansøgerens indkomstforhold næsten altid vil fremgå af indkomstskatteopgørelsen, og at det er forudsigeligt, herunder for ansøgeren. Ulempen er, at der kun er en temmelig overordnet sammenhæng mellem ansøgerens samlede økonomiske situation og muligheden for at få fri proces, og at behovet for fri proces i høj grad også afhænger af de konkrete udgifter til den retssag, som der søges fri proces til.

Efter Retsplejerådets opfattelse er det ikke realistisk helt at gå væk fra beløbsgrænser og lade afgørelsen om fri proces afhænge af et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. En sådan ordning ville gøre behandlingen af en ansøgning om fri proces til en meget omstændelig affære, herunder for ansøgeren, og det ville blive svært at bibeholde en nogenlunde ensartet praksis.

Spørgsmålet er derfor ikke, om der skal være beløbsgrænser, men i hvilket omfang beløbsgrænserne skal kunne fraviges.

De samme grunde, som taler for at operere med beløbsgrænser (let administration og forudsigelighed, herunder for ansøgeren), taler
også for, at beløbsgrænserne kun undtagelsesvis fraviges. De beløbsgrænser, som Retsplejerådet foreslår (jf. nedenfor), tager både højde for ansøgerens indtægt og for, om ansøgeren er enlig eller samlevende, og om ansøgeren forøger børn. Efter Retsplejerådets opfattelse er det på den baggrund forsvarligt at videreføre den gældende regel om, at beløbsgrænserne kun undtagelsesvis kan fraviges.

*Ansøgerens indtægtsforhold*

Retsplejerådet finder, at hovedkriteriet for, om en person kan antages ikke at kunne afholde udgifterne til en retssag uden at lide væsentlige afsavn, fortsat bør være en indtægtsgrænse.

Retsplejerådet finder det endvidere hensigtsmæssigt, at der opereres med én grænse for enlige og en anden grænse for samlevende, der er lavere end det dobbelte af grænsen for enlige. Retsplejerådet finder det således naturligt, at samlevendes økonomi bedømmes under ét i relation til en ansøgning om fri proces, ligesom der bør tages hensyn til, at samlevende har lavere leveomkostninger (pr. person) end enlige.

Retsplejerådet foreslår imidlertid en forhøjelse af beløbsgrænsen for samlevende relativt til beløbsgrænsen for enlige. Forholdet mellem indtægtsgrænsen for enlige og indtægtsgrænsen for samlevende bringes dermed i overensstemmelse med nutidige samlivsmønstre, hvor det er almindeligt, at begge parter har erhvervsindtægter.

Retsplejerådet finder det endvidere hensigtsmæssigt, at der tages hensyn til forsørgerpligter over for børn, og at det blandt andet af praktiske grunde bør ske ved at hæve indtægtsgrænsen med et fast beløb pr. barn. Efter Retsplejerådets opfattelse bør der således ikke tages hensyn til, at udgiften til forsørgelse af børn typisk er lavere pr. barn, jo flere børn man forsørger, ligesom der heller ikke er tilstrækkelig anledning til at tage hensyn til barnets eller børnenes eventuelle egne indtægter.

Selve niveauet for beløbsgrænserne samt den tekniske udformning og regulering diskuteres nedenfor.

*Ansøgerens formueforhold*

Retsplejerådet har overvejet, om ansøgerens formueforhold bør indgå direkte (og ikke kun indirekte i form af afkast af formuen) i de økonomiske betingelser for at få fri proces, men stiller ikke forslag herom.

Efter gældende ret er ansøgerens formueforhold uden betydning for, om der kan bevilges fri proces. Hvis ansøgeren har en lav indkomst, kan der således bevilges fri proces, uanset om ansøgeren har en betydelig likvid formue. Nu er der selvfølgelig en vis sammenhæng mellem indkomst og formue, således at personer med betydelig formue typisk også har en høj indkomst, ligesom de ofte har retshjælpsforsikringsdækning. Det forekommer derfor ikke særligt ofte, at personer med betydelig (likvid) formue modtager fri proces. Det
forekommer imidlertid i et vist omfang og kan virke stødende.

I forhold til den gældende ordning, som bygger på en indtægts-
grænse, der dokumenteres ved årsopgørelsen fra skattevæsenet, vil hensyntagen til ansøgerens formueforhold imidlertid give anledning til en række spørgsmål.

Efter formueskattens afskaffelse opgøres der ingen skattepligtig
formue. Formue i form af pensionsordninger, bankindestånder mv.
samt panterbreve, aktier og obligationer i depot indberettes dog til
skattevæsenet (og skal selvangives for så vidt angår formue i udlandet). Formue i form af fast ejendom er ligeledes kendt af skattevæsenet i kraft af ejendomsregistreringen (og skal selvangives for så vidt
angår fast ejendom i udlandet).

Oplysninger om de praktisk væsentligste formueaktiver vil således
for så vidt kunne udtrækkes af skattevæsenets registre. Det ændrer
imidlertid ikke ved, at der vil være tale om en ufølstændig opgørelse,
hvor hverken kostbare løsøregenstande (biler, både, samlinger) eller
almindeligt indbo er med. (Kontantbeløb er heller ikke med, men
lovligt erhvervet formue foreligger praktisk talt aldrig som store
kontantbeløb, og ulovligt erhvervet formue kan vanskeligt tænkes af-
sløret i forbindelse med en ansøgning om fri proces).

Hertil kommer, at bortset fra fast ejendom er det netop med hensyn
til de ikke registrerede formueaktiver, at der kunne være en
praktisk forskel ved også at lægge vægt på formuen og ikke kun på
indtægterne. Formue i form af bankindestånder, panterbreve, aktier
og obligationer giver et afkast og indgår derfor indirekte i vurderingen,
selv om der opereres med en ren indtægtsgrænse, og formue i
form af pensionsordninger bør der efter Retsplejerådets opfattelse
generelt ses bort fra, da det afgørende må være eventuelle aktuelle
rede pensionsudbetalinger, der ligeledes indgår i vurderingen allerede
i kraft af en indtægtsgrænse.

Efter Retsplejerådets opfattelse må det antages at være meget
sjældent forekommende, at personer, der ansøger om fri proces og
samtidig har en lav indkomst og ikke ejer fast ejendom, har betydelig
nettoformue i form af kostbare løsøregenstande. Det ville imidlertid ikke være rimeligt at tage hensyn til formue i form af fast ejendom og samtidig se bort fra formue i form af kostbare løsøregenstande. Formue i form af fast ejendom er således generelt mindre
likvid end anden formue.

Retsplejerådet finder således, at der i givet fald må tages hensyn
til alle væsentlige formueaktiver, således at personer, hvis økonomiske
forhold reelt er ens, også stilles lige i relation til fri proces.

Da en formuegrænse kun vil have selvstændig betydning i et
mindre antal sager, er der imidlertid efter Retsplejerådets opfattelse
samtidig ret snævre grænser for, hvor omfattende en administration –
for ansøgeren og den myndighed, der behandler ansøgningen
om fri proces – man i givet fald med rimelighed kan kræve med
henblik på opgørelsen af ansøgerens formue.
Der er umiddelbart tre forskellige måder at tage hensyn til formuløsen på.

For det første kan det fastsættes, at fri proces kan afslås (eller begrænse), hvis det efter en konkret vurdering skønnes, at ansøgeren efter sine formueforhold kan afholde udgifterne til den påtænkte retssag uden at lide væsentlige afsavn.

En sådan regel har den væsentlige ulempe, at den gør det vanskeligt at opnå en nogenlunde ensartet praksis for bevilling af fri proces, og at ansøgeren vanskeligt vil kunne forudse, om fri proces vil blive bevilet.

Efter Retsplejerådets opfattelse vil en sådan regel derfor kun kunne accepteres som en form for sikkerhedsventil, der kun rent undtagelsesvis bringes i anvendelse. Fri proces skulle altså i så fald kun afslås i de tilfælde, hvor det under hensyn til ansøgerens økonomiske forhold ville virke særligt stødende at bevilge fri proces (navnlig set i forhold til andre ansøgere, der har en lidt højere indtægt og derfor får afslag på fri proces), men som ikke har likvid formue af betydning.

For det andet kan det fastsættes, at fri proces er betinget af, at ansøgerens formue ikke overstiger et nærmere angivet beløb. En sådan regel har den ulempe, at der anvendes samme formuegrænse uanset ansøgerens indtægt.

For det tredje kan det fastsættes, at ansøgerens indkomst tillægges en procentdel af formuen. Fordelen herved er, at der dermed foretages en samlet vurdering af ansøgerens indtægt og formue.

Både den anden og den tredje mulighed har den svaghed, at der ikke tages hensyn til, om formuen er likvid eller ej. Endvidere vil der være betydelige tærskelfeffer, således at det gør en meget stor forskel, om man ligger lige under eller lige over grænsen.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at det alt i alt vil være bedre ikke at tage hensyn til ansøgerens formue ved bevilling af fri proces, men at ansøgerens formue bør indgå i vurderingen af, om ansøgeren efter sagens afslutning helt eller delvis skal refundere statskassens udgifter til fri proces. Retsplejerådet foreslår derfor en præcisering af reglen herom, således at det tydeliggøres, at der i den forbindelse blandt andet skal tages hensyn til, hvordan partens formueforhold er ved sagens afslutning (herunder i kraft af sagens udfald).

_Niveauet for beløbsgrænserne_

Valget af niveau for beløbsgrænserne for fri proces er en af de mest centrale beslutninger med hensyn til fri proces. En forhøjelse eller sænkning af beløbsgrænserne har betydning for at stort antal mennesker og kan have store udgiftsmæssige konsekvenser.

Ved vurderingen af beløbsgrænsernes niveau er det efter Retsplejerådets opfattelse mest hensigtsmæssigt at se på, hvor stor en andel af befolkningen over 18 år der opfylder de økonomiske betingelser,
idet børn under 18 år er part i retssager så sjældent, at det vil være mere vildledende end vejledende at opgøre andelen inklusive børn under 18 år.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 4.2, har den andel af befolkningen, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, i de sidste 35 år bevæget sig mellem ca. 35 % og ca. 85 %. I den seneste opgørelse, der stammer fra 1996, er andelen opgjort til knap 49 %. Spørgsmålet har senest været genstand for politisk vedtagelse i Folketinget i forbindelse med gennemførelsen af lov nr. 420 af 13. juli 1988, der forudsatte en dækningsgrad på 60 % af befolkningen.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør det indgå i overvejelserne med betydelig vægt, at 95 % af befolkningen har tegnet en familieforsikring og dermed er dækket af en retshjælpsforsikring (jf. kapitel 4, afsnit 5). Endvidere må det antages, at den lille andel af befolkningen, der ikke har forsikringsdækning, for størstepartens vedkommende har meget lave indtægter.

Fastsættelsen af beløbsgrænserne for fri proces er imidlertid i udpræget grad et politisk spørgsmål, og Retsplejerådet foreslår på den baggrund ingen ændringer af niveauet for beløbsgrænserne. Det bemærkes dog, at den forhøjelse af indtægtsgrænsen for samlevende, som rådet foreslår, har den afledede virkning, at en større andel af befolkningen vil opfylde de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Den tekniske udformning og regulering af beløbsgrænserne diskuteres nedenfor.

Udformning og regulering af beløbsgrænserne

Retsplejeloven bemyndiger justitsministeren til at fastsætte beløbsgrænser for meddelelse af fri proces, men foreskriver samtidig en lovbestemt årlig regulering af de således fastsatte beløb.

Erfaringerne viser, at i perioder uden automatisk regulering af beløbsgrænserne har der været en stærk tendens til, at en mindre og mindre andel af befolkningen opfylder de økonomiske betingelser for fri proces.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at retsplejeloven fortsatt bør foreskrive en regulering af beløbsgrænserne med regelmæssige mellemrum.

En lovbestemt regulering af beløb, som kan ændres administrativt, uden at der i loven er angivet kriterier for ændringer, er ud fra en principiel betragtning mindre hensigtsmæssig. I praksis har det hidtil fungeret på den måde, at principielle ændringer af beløbsgrænserne er sket på grundlag af en politisk beslutning i Folketinget, men denne praksis fremgår ikke af retsplejeloven.

En mulighed ville være at angive beløbsgrænserne direkte i retsplejeloven. I givet fald måtte der tages stilling til, om beregningskriterierne også skulle medtages i loven, eller om de skulle fastsættes administrativt. Hvis beregningskriterierne medtages i loven, vil det
være nødvendigt med relativt hyppige lovbændinger blandt andet i konsekvens af ændringer i skattelovgivningen.

En anden mulighed ville være at angive i retsplejeloven, at beløbsgrænserne skal fastsættes således, at (eksempelvis) ca. halvdelen af befolkningen over 18 år opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. En supplerende regel kunne gå ud på, at beløbsgrænserne fastsættes for ét eller to år ad gangen. Beløbene måtte i givet fald fastsættes på grundlag af oplysninger fra Danmarks Statistik om indkomstforholdene.

Småsagsudvalget fandt, at en sådan ordning vil være mindre logisk, for så vidt som det centrale vel må være, hvilket indkomstniveau der bør anses for så lavt, at retshjælp gennem forsikring ikke er tilstrækkelig, mens den beskrevne ordning vil indebære, at en fast andel af befolkningen anses at have behov for fri proces, alene fordi den udgør den lavesttjenende del af befolkningen (jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 479).

Retsplejerådet kan tilslutte sig Småsagsudvalgets synspunkter, hvortil kommer, at en beregning ud fra statistiske oplysninger om indkomstforholdene ville blive ganske kompliceret, blandt andet fordi der opereres med forskellige grænser for enlige og samlevende og med yderligere grænser med hensyn til børn.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at beløbsgrænserne indsattes i retsplejeloven, at den gældende reguleringssordning videreføres, og at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om opgørelsen af indkomsten.

### 2.3. Rimelig grund til at føre proces

#### 2.3.1. Oversigt

Efter gældende ret indgår der i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, en række kriterier, som alt efter sakens konkrete omstændigheder afvejes i forhold til hinanden.

Hovedkriteriet må siges at være ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen. Bortset fra de tilfælde, hvor ansøgeren i kraft af en tidligere nævnsafgørelse eller lignende anses at have rimelig grund til at fore proces, er det i almindelighed vurderingen af udsigten til at få medhold i sagen, der er udslagsgivende for, om der bevilges fri proces.

Sagens art og betydning for ansøgeren indgår som at andet væsentligt kriterium. I visse sager får dette kriterium en sådan vægt, at udsigten til at få medhold i sagen træder noget i baggrunden. Dette gælder ikke mindst i sager om ægteskab og forældremyndighed, hvor praksis er meget lempelig. Praksis er også lempelig i sager om personskade, ansættelsesforhold og ophør af boliglejemål samt i sager mod det offentlige, men her er udgangspunktet stadig, at der
foretages en vurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen. Tvivl om udsigten til at få medhold kommer imidlertid i højere grad ansøgeren til gode end i andre sager.

De øvrige kriterier har alle karakter af begrænsninger i adgangen til fri proces. Det kan være sagens art (erhvervsmæssige sager, injurieresager og inkassosager), sagsgenstandens størrelse (bagatelsager) eller eksistensen af andre tvistløsningsmuligheder (Forbrugerklage-nævnet eller de godkendte private klage- og ankenævn eller administrativ rekurs).

Retsplejerådet finder, at den gældende praksis i det store og hele er rimelig. Som generel rettesnor må det således haves for øje, at formålet med fri proces er at give personer med mindre gode økonomiske kår mulighed for at føre retssag på linje med personer med bedre økonomiske kår (jf. afsnit 1.2 ovenfor). Vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, tager derfor principielt udgangspunkt i, om en person, der har økonomisk mulighed for selv at afholde udgifterne til en retssag, ville føre retssag under de foreliggende omstændigheder.

Herudover bor erhvervsmæssige sager fortsat som hovedregel være generelt undtaget fra fri proces (dvs. selv om der i den angivne forstand er rimelig grund til at føre proces, idet en person, der har økonomisk mulighed for selv at afholde udgifterne til en retssag, ville føre retssag under de foreliggende omstændigheder). Erhvervskravende bør indregne udgifter til retssager i deres driftsomkostninger og om nødvendigt overveje at sørge for forsikringsdækning.

Retsplejerådet foreslår imidlertid at lovfæste de vigtigste kriterier og afvejningsregler, der indgår i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces. Formålet hermed er at sikre en ensartet og ikke mindst gennemskuelig praksis.

Retsplejerådet foreslår samtidig forskellige justeringer i vægtningenen af visse kriterier i forhold til den eksisterende praksis. Formålet hermed er navnlig en vis udvidelse i adgangen til fri proces.

2.3.2. Udsigten til at få medhold i sagen

Retsplejerådet finder de gældende grundprincipper hensigtsmæssige. På den ene side må der som udgangspunkt kræves en rimelig udsigt til at vinde sagen, for at der skal kunne meddeles fri proces. På den anden side bør der i principielle sager og sager, som har afgørende betydning for ansøgeren, være mulighed for at få fri proces, selv om udfaldet af sagen er tvivlsomt.

Hovedargumentet for at operere med en forhåndsprovélse af udsigten til at få medhold tager udgangspunkt i, at formålet med fri proces er at give personer med lav indkomst mulighed for at føre retssager i samme omfang som personer med højere indkomst. Personer, der har råd til af egen lomme at betale udgifterne ved en retssag, vil imidlertid i almindelighed kun føre retssager, som sandsynligvis vil blive vundet. Ønsket om ligetilstand af forskellige befolk-
ningsgrupper tilsiger derfor, at fri proces betinges af, at sagen sand-
synligvis vil blive vundet.

Dette er dog kun et udgangspunkt. Sager kan have en så afgøren-
de betydning for den enkelte, at de vil blive ført også for egen reg-
ning, selv om udsigten til at få medhold er ringe. Sager kan også 
have en sådan videregående betydning for andre personer (principiel interesse), at der af den grund bør bevilges fri proces, selv om det er 
merk sandsynligt, at ansøgeren ikke vil få medhold i sagen.

Rådet foreslår, at der i sager om ægteskab og forældremyndighed i 
første instans ikke skal foretages en nærmere vurdering af ansøge-
rens udsigt til at få medhold i sagen. Personer, der opfylder de øko-
nomiske betingelser for at få fri proces, vil således automatisk få fri 
proces, medmindre ansøgeren åbenbart ikke vil få medhold i sagen, 
er eller omkostningerne ved sagen må antages at blive uæsentlige i 
forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag. Der er her generelt tale om 
sager, der efter deres art har afgørende betydning for ansøgeren, og 
i dag er det da også kun 5-10 \% af ansøgningerne om fri proces i 
disse sager, der afslås under henvisning til de materielle betingelser 
for at få fri proces (jf. bilag 4). Rådet foreslår dog, at i sager efter 
§ 13 i lov om forældremyndighed og samvær (ændring af tidligere 
aftale eller afgørelse om, at forældremyndigheden tillægges en af 
forældrene alene) skal sagsøgeren være undtaget fra den særligt lemp-
elige adgang til fri proces. Efter rådets opfattelse taler hensynet bag 
de strenge betingelser for en sådan ændring – dvs. hensynet til at 
sikre ro om barnets situation – for, at sagsøgerens adgang til fri 
proces i disse sager fortsat bør være betinget af, at denne har rimelig 
udsigt til at få medhold i sagen. Rådet har overvejet, om sagsøgeren 
i sager efter § 12, stk. 2, i lov om forældremyndighed og samvær li-
geledes burde være undtaget fra den særligt lempelige adgang til fri 
proces, men har ikke fundet grundlag herfor.

Rådet foreslår endvidere, at der heller ikke skal foretages en nær-
mere vurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen, når 
ansøgeren helt eller delvis har fået medhold i et huslejenævn eller 
beboerklagenævn, i et centralt statsligt klagenævn eller i et privat 
klage- eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsmi-
isteren, men modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse, 
er eller modparten anlægger retssag med påstand om ændring af næ-
vnets afgørelse. Med dette forslag udvides den gældende regel i rets-
plejelovens § 335 a til at omfatte alle centrale statslige klagenævn 
samt huslejenævn og beboerklagenævn.

Rådet foreslår endelig, at der heller ikke skal foretages en nærmere 
vurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold, når ansøgeren 
helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, og sagen 
er appelleret af modparten.

Efter Retsplejerådets opfattelse er der i alle disse tilfælde tale om 
sager, hvor der enten på grund af sagernes særligt store betydning 
for ansøgeren eller i kraft af den tidligere afgørelse åbenbart er rime-
lig grund til at føre proces. Der er derfor ikke behov for at foretage
en nærmere vurdering af, om ansøgeren har udsigt til at få medhold
i sagen. Fri proces bør dog afslås, hvis ansøgeren åbenbart ikke vil
få medhold i sagen, eller hvis omkostningerne ved sagen må antages
at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag.

For andre sager foreslår Retsplejerådet at lovfæste de vigtigste
hensyn, som indgår i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig
grund til at føre proces, herunder sagens betydning for ansøgeren,
udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, sagsgenstandens
størrelse, størrelsen af de forventede omkostninger og muligheden
for at få sagen afgjort ved et administrativt nævn eller et privat
klage- eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsmi-
nisteren (jf. også afsnit 2.3.4, 2.3.5 og 2.3.6 nedenfor).

For så vidt angår sager om opsigelse eller ophævelse af boligleje-
mål, om opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforhold eller om
personskade foreslår Retsplejerådet desuden, at det angives direkte i
loven, at henholdsvis lejeren, arbejdstageren og skadelidte skal anses
for at have rimelig grund til at føre proces, medmindre andre hensyn
(udsigt til medhold, sagens (ringe) værdi, omkostningernes (ringe)
størrelse eller muligheden for nævnsbehandling) klart taler herimod.
I disse sager er lejeren, arbejdstageren og skadelidte ofte i en svag
stilling i forhold til udlejeren, arbejdsgiveren og skadevorderen, og
samtidig har sagerne stor velfærdsmæssig betydning for den, der ri-
sikerer at miste sin bolig, den, der risikerer at miste eller har mistet
sit arbejde, og den, der er kommet – måske alvorligt – til
skade. Dette gælder, selv om nogle arbejdstagere og lejere gennem
medlemskab af en fagforening eller lejerorganisation vil have mulig-
hed for at få bistand til at føre retssag. Hvis fagforeningen eller
lejerorganisationen ligefrem stiller en advokat til rådighed for med-
lemmet, vil der i øvrigt sjældent blive søgt om fri proces.

Retsplejerådet er opmærksom på, at det i den offentlige debat har
været diskuteret, hvilken grad af sandsynlighed "rimelig udsigt til at
vinde sagen" dækker over.

Efter gældende ret foretager statsamtet og Civilretsdirektoratet en
samlet vurdering af blandt andet sagens art og betydning for ansøge-
ren og af udsigten til at få medhold. Den grad af sandsynlighed, der
kræves, ligger således ikke fast, men afhænger af sagens øvrige om-
stændigheder.

Retsplejerådet finder ikke, at der kan opstilles faste sandsynlig-
hedskrav i form af procenter, sådan som det er tilfældet i England.
Rådets forslag indebærer imidlertid, at det område, hvor kriteriet ud-
sigt til medhold anvendes, indskrænkes. I en række sager skal der
således efter rådets forslag gives fri proces uden vurdering af udSIG-
ten til medhold (medmindre kravet eller indsigelsen lige er
åbenbart ugrundet). Endvidere indebærer rådets forslag en lempeli-
gere vurdering af udsigten til medhold i sager om personskade og
sager om opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforhold eller bolig-
lejemål. Endelig vil det efter rådets opfattelse jævnligt forekomme, at vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føje proces, bør være mere lempelig i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse end i andre sager.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at der i den restgruppe af sager, hvor det fortsat skal vurderes, om ansøgeren har rimelig ud- sigt til at vinde sagen, og hvor der ikke foreslås en særlig afvejningsregel, i almindelighed bør stilles krav om, at ansøgeren med overvejende sandsynlighed vil få medhold i sagen. Der bør således – i denne restgruppe af sager – i almindelighed stilles krav om, at det fremstår som mere sandsynligt, at ansøgeren vil få medhold, end at ansøgeren ikke vil få medhold.

Rådet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at formålet med fri proces som tidligere nævnt er at give personer med lav indkomst samme adgang til domstolene som personer med højere indkomst. Da personer med højere indkomst i almindelighed kun vil vælge at bruge penge på en retssag af denne karakter (dvs. hvor sagen ikke efter sin art har en særlig (ikke-økonomisk) betydning), hvis de har en god chance for at vinde, bør fri proces til personer med lav indkomst tilsvarende være betinget af, at ansøgeren har en god chance for at vinde.

Retsplejerådet har endelig overvejet de tilfælde, hvor det på det foreliggende grundlag vanskeligt kan angives, hvor stor sandsynlighed ansøgeren har for at få medhold i sagen. Rådet har navnlig overvejet, om der i sådanne tilfælde burde kunne gives en begrænset fri proces til nærmere undersøgelse af sagen, således at der med offentlig støtte kan fremskaffes et mere sikkert grundlag for beslutningen om, hvorvidt ansøgeren herefter bør bevilges fuld fri proces. En noget lignende ordning findes i England.

Retsplejerådet finder imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå særlige regler herom. Rådet har i den forbindelse lagt vægt på, at der efter rådets forslag i en række tilfælde skal foretages en lempelig – og efter omstændighederne endog meget lempelig – vurdering af udsigten til at få medhold i sagen. Rådet har endvidere lagt vægt på, at retshjælpsordningerne giver gode muligheder for at afklare holdbarheden af et krav eller en indsigelse. Rådet bemærker i den forbindelse særligt, at rådet foreslår en væsentlig forhøjelse af vederlaget til advokater for advokatretshjælp (jf. kapitel 8, afsnit 2.2.5).

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der bør foretage forhåndsprovelsen af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen, diskuteres i afsnit 2.7 nedenfor.

2.3.3. Sagens art

Sager om prøvelse af myndighedsudøvelse

Retsplejerådet finder, at retssager i første instans om prøvelse af myndighedsudøvelse, som ikke har erhvervsmæssig karakter (jf. om
erhvervsmæssige sager straks nedenfor), kan betragtes som en særlig kategori af sager, hvor det jævnligt vil forekomme, at vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, bør være mere lempelig end i andre sager. Begrundelsen for en sådan mere lempelig vurdering må navnlig søges i det forhold, at domstolene har en særlig forfattningsmæssig stilling som det statsorgan, der kontrollerer den offentlige forvaltnings myndighedsudøvelse, jf. grundlovens § 63.

**Erhvervsvirksomhed og spekulation**

Retsplejerådet finder, at erhvervsmæssige sager ligesom efter gældende ret som hovedregel bør holdes uden for området for fri proces. Retsplejerådet finder det imidlertid rettest, at denne begrænsning af adgangen til fri proces gives et klarere udtryk i retsplejelovens tekst.

For erhvervsvirksomheder gør der sig det forhold gældende, at arbejde med retssager indgår i de almindelige driftsomkostninger, og udgifter til retssager i forbindelse med indkomsterhvervelsen er fradragsberettigede. Erhvervsdrivende bør således indregne udgifter til retssager i deres driftsomkostninger og om nødvendigt overveje at sørge for forsikringsdækning.

I overensstemmelse med det sociale sigte med fri proces-ordningen bør der imidlertid ligesom efter gældende ret i særlige tilfælde kunne gives fri proces til mindre erhvervsdrivende, herunder navnlig når retssagen angår virksomhedens eksistensgrundlag.

Retsplejerådet er mere tvivlende med hensyn til den traditionelle undtagelse med hensyn til spekulation. Det forekommer umiddelbart noget virkelighedsfjernt at sondre mellem "risikofylde økonomiske dispositioner" på den ene side og "almindelig opsparing, hvor for målet i første række er at bevare midlerne på en sikker måde" på den anden side. Også ved "almindelig opsparing" vil der typisk være et stærkt ønske om at sikre det bedst mulige afkast. Der er i realiteten tale om en helt glидende overgang fra de meget sikre investeringer til de meget usikre sådanne.

Skattemæssigt foreligger der spekulation, når et aktiv er erhvervet med henblik på videresalg med fortjeneste, uden at der dog er tale om næringsvirksomhed med aktiver af den pågældende art. Selv om gevinstens relative størrelse kan have betydning i grænsetilfælde, er risikoens størrelse principielt uden betydning.

Spekulationsbeskatning er afskaffet for så vidt angår fast ejendom, aktier, pengeforderinger og terminskontrakter (og afløst af en objektiv beskatning uafhængig af skattemynderens hensigt). Spekulation i skattemæssig forstand kan imidlertid stadig ske for eksempel med hensyn til ædelmetaller (ved direkte investering), kunstværker og primærsamlinger.

Retsplejerådet finder, at mest taler for ikke at operere med spekulation som et særskilt kriterium i forbindelse med fri proces. Investe-
ringer af spekulativ karakter kan have et sådant omfang, at fri proces vil være udelukket på grund af investeringernes erhvervsmæssige karakter, men i andre tilfælde bor adgangen til fri proces afhænge af de øvrige betingelser for fri proces, herunder ikke mindst de økonomiske betingelser og kravet om rimelig udsigt til medhold i sagen.

I øvrigt opererer EF-direktivet om retshjælp og fri proces kun med to kategorier af sager, som generelt kan undtages fra fri proces under henvisning til sagens art (emne), nemlig erhvervsmæssige sager og injuriesager. Det bemærkes, at direktivet ikke gælder for Danmark, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 2.

Retsplejerådet er opmærksom på, at der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt der burde kunne give fri proces til patentsager. Rådet finder imidlertid ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at foreslå særlige regler om fri proces i patentsager.

De almindelige regler om fri proces giver som nævnt mulighed for i særlige tilfælde at give fri proces til mindre erhvervsdrivende til en erhvervsmæssig sag. Dette gælder også patentsager.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør det bortset fra disse undtagelsesfælde fastholdes, at det falder uden for formålet med fri proces at yde støtte til erhvervsdrivende til erhvervsmæssige sager.

Hvis der på patentområdet findes at være et særligt støttebehov til erhvervsdrivende, må det efter rådets opfattelse løses på anden måde. Dette gælder så meget desto mere, fordi opnåelse og vedligeholdelse af patenter generelt indebærer et stort finansieringsbehov, og at spørgsmålet således ikke kun opstår i forbindelse med retssager.

**Injuriesager**

Retsplejerådet kan tiltræde, at fri proces til sagsøgeren i injuriesager kun bor komme på tale, hvis en ærekærligelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds.

Rådet lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at personer, der selv kan betale omkostningerne ved en retssag, i almindelighed kun vil anlægge injuriesag i grovere tilfælde. Personer med lav indkomst bør derfor tilsvarende kun kunne få fri proces til at anlægge injuriesag i de grovere tilfælde.

Den, der sagsøges i en injuriesag, bør derimod kunne få fri proces, når betingelserne i øvrigt er opfyldt, dvs. navnlig de økonomiske betingelser og kravet om rimelig udsigt til medhold i sagen.

**Inkassosager**

Inkassosager defineres som sager, hvor sagsøgte ikke har nogen indsigelser mod kravet. Enten svarer sagsøgte slet ikke, eller også tager sagsøgte bekræftende til gennem allerede i svarsarkivet.

Det er indlysende, at sagsøgte ikke kan få fri proces i inkassosager. Der er ingen udsigt til at få medhold, og retssagen kan i sagens natur ikke have principiel karakter, lige så lidt som kriteriet om af-
gørende betydning for ansøgeren er tænkt anvendt i denne situation.

Derimod kan det med de gældende regler om inkassosager være svært at se, hvorfor sagsøgeren ikke skulle kunne få fri proces, når betingelserne i øvrigt er opfyldt (herunder at sagen ikke er bagatelagtig, jf. afsnit 2.3.4 nedenfor).

Den traditionelle begrundelse for, at der ikke gives fri proces i inkassosager, er, at der ikke er nogen procesrisiko. Hvis sagsøgeren ikke har råd til at føre sagen, hjælper det imidlertid ikke noget, at procesrisikoen er minimal. At procesrisikoen er lille, betyder i øvrigt også, at statskassens tabrisiko er begrænset. Endvidere kan også inkassosager tabes, og da virker det mærkeligt, at den ubemidlede part har ringest mulighed for at få dækket sagsomkostningerne i sager, hvor vedkommende havde størst chance for at vinde og dermed en særlig god grund til at føre proces.


Endvidere bemærkes, at de fleste inkassosager føres af erhvervswagenende og af den grund falder uden for fri proces-ordningen (jf. ovenfor). Det er imidlertid ingen grund til at undtage sagsøgerens inkassosager fra fri proces, når sagen konkret ikke føres som led i erhvervsvirksomhed, og når betingelserne for at få fri proces i øvrigt er opfyldt.

Endelig bemærkes, at det er tvivlsomt, om EF-direktivet om retshjælp og fri proces tillader, at inkassosager generelt undtages fra fri proces for sagsøgeren, uden at der er tale om en særlig enkel og bilig inkassoproces. Det bemærkes, at direktivet ikke gælder for Danmark, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 2.

Retsplejerådet finder sammenfattende, at den gældende undtagelse med hensyn til fri proces til sagsøgeren i inkassosager ikke er tilstrækkeligt begrundet. Rådet har derfor ikke i sit forslag medtaget en undtagelse for inkassosager.

Retsplejerådet understreger imidlertid samtidig, at der med den af rådet foreslåede forenklede inkassoproces (jf. kapitel 10) under alle omstændigheder normalt ikke vil skulle gives fri proces i inkassosa-
ger om beløb på højst 50.000 kr., eftersom de forventede omkostninger i de fleste tilfælde vil være uvæsentlige i forhold til ansøgerens indkomstgrundlag (jf. herom afsnit 2.3.5 nedenfor).

Sager, der udspringer af et strafbart forhold begået af ansøgeren
Retssplejerådet kan tiltræde, at ansøgerens adfærd i forbindelse med kravets opkomst kan indgå i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces. Retssplejerådet kan på den baggrund tiltræde, at der ikke gives fri proces til sager, der udspringer af et forsættigt strafbart forhold, som ansøgeren ved endelig dom er fundet skyldig i, medmindre det krav, som er rejst mod ansøgeren, er åbenbart urimeligt. Der vil typisk være tale om erstatningskrav i anledning af vold eller forsættigt brandstiftelse.

Derimod finder Retssplejerådet ikke grundlag for, som det er tilfældet efter gældende praksis, at lade den samme regel gælde for uagtsomme strafbare forhold. Er forholdet begået som led i erhvervsvirksomhed, vil fri proces som hovedregel blive afslået af den grund (jf. ovenfor), men i andre tilfælde bør der foretages en sædvanlig vurdering af, om ansøgeren har udsigt til at få medhold i sagen.

Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at reglerne om fri proces ikke gælder, når borgerlige krav påtales under en offentlig straffesag (såkaldt adhesionsproces). Diskussionen her om adgangen til fri proces angår derfor kun tilfælde, hvor det borgerlige krav rejser under en (efterfølgende) civil retssag.

2.3.4. Sagsgenstandens størrelse
Bagatelsager
Begrundelsen for at undtage bagatelsager fra fri proces er navnlig, at en retssag ikke bør finansieres af det offentlige, hvis sagsøgeren ikke kan antages at ville have ofret penge på sagen, såfremt den pågældende havde haft midler. Desuden kan der henvises til, at der bør være et rimeligt forhold mellem de udgifter, det offentlige afholder til finansiering af en retssag, og den sagsgenstand, sagen angår.

Retssplejerådet kan tiltræde, at der i sager, der alene angåer et økonomisk spørgsmål af ringe værdi, kun gives fri proces til sagsøgeren, hvis sagen har videregående eller principiel betydning. Som eksempel på sådan videregående eller principiel betydning kan nævnes tilfælde, hvor et stort antal personer har ensartende krav mod en erhvervspedigende eller en offentlig myndighed, således at kravenes samlede værdi er betydelig, selv om værdien af det enkelte krav er ringe.

Endvidere bør adgangen til fri proces for den, der helt eller delvis har fået medhold ved Forbrugerklagenævnet mv., forsat også gælde bagatelsager, der er ganske hyppige ved Forbrugerklagenævnet mv.

Rådet lægger i den forbindelse vægt på, at når fri proces i almindelighed er betinget af, at klageren først har benyttet nævnsproceses
sen (jf. afsnit 2.3.6 nedenfor), bør retssystemet til gengæld bakke op om nævnets afgørelse ved at lette adgangen til fri proces, hvis der viser sig behov for at gå til domstolene for at tvinge modparten til at efterleve nævnets afgørelse.


Cost-benefit-vurdering

Retsplejerådet har overvejet, om der generelt eller generelt med visse undtagelser eller eventuelt blot i visse sager bør foretages en vurdering af forholdet mellem de sandsynlige fordele ved retssagen, hvis ansøgeren får medhold, på den ene side og de sandsynlige omkostninger på den anden side.

For en sådan vurdering, som navnlig kendes fra England, taler det flere gange fremhævede hovedprincip, at fri proces bør stille personer med forskellige økonomiske forhold lige. Hensynet til andre personer, herunder både modparten i den konkrete sag og andre brugere af domstolene, taler desuden for, at reglerne om fri proces ikke tilskynder til at føre retssager, hvor omkostningerne er helt ude af proportion i forhold til det, sagen angår.

Bortset fra decideret bagatelagtige sager (jf. herom umiddelbart ovenfor) finder Retsplejerådet imidlertid ikke, at fordelene ved en sådan generel cost-benefit-vurdering ville stå mål med den omfattende administration, en sådan ordning medfører. Da det er vanskeligt at skønne over såvel sandsynlige fordele som sandsynlige omkostninger, ville det desuden være svært at give ansøgeren en forståelig forklaring på, hvorfor han eller hun har eller — navnlig — ikke har fået fri proces.

Retsplejerådet har i den forbindelse også lagt vægt på muligheden for at give delvis fri proces og på rådets forslag om at indføre en vis egenbetaling (jf. afsnit 2.6 nedenfor).

Fri proces kan desuden afslås, hvis omkostningerne må forventes at blive urimeligt høje set i forhold til det, sagen drejer sig om (jf. afsnit 2.3.5 nedenfor).

2.3.5. Størrelsen af de forventede omkostninger

Retsplejerådet foreslår ingen ændringer i, at fri proces afslås, når omkostningerne ved sagen må antages at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indkomstgrundlag. En særskilt regel herom er nødvendig, fordi de økonomiske betingelser for at få fri proces alene afhænger af ansøgerens indkomst- og familieforhold, hvorimod eksempelvis sagens karakter og de forventede omkostninger er uden betydning (jf. afsnit 2.2 ovenfor).

Som eksempler på tilfælde, hvor omkostningerne typisk vil være uvæsentlige i forhold til ansøgerens indkomstgrundlag kan nævnes
ukomplicerede køremål og inkassosager, der behandles efter den forenklede inkassoproces, som Retsplejerådet foreslår (jf. kapitel 10).

Fri proces kan desuden afslås, hvis omkostningerne må forventes at blive urimeligt høje set i forhold til det, sagen drejer sig om.

2.3.6. Alternativer til retssag
Retsplejerådet finder indholdet af de gældende regler hensigtsmæssige og foreslår ingen grundlæggende ændringer heri.

Rådet har overvejet, om det giver anledning til betænkeligheder, at det forringer ens mulighed for at få fri proces eller retshjælpsforeksprikingsdækning til en retssag, hvis man uden god grund undlader at klage til Forbrugerklagenævnet mv. (jf. herved betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I s. 149).

Rådet finder imidlertid, at ét er, at parterne i enighed bør kunne vælge at gå direkte til domstolene (jf. betænkning nr. 1401/2001 anf.st.), men noget andet er, hvem der i givet fald skal betale omkostningerne ved retssagen.

Da en forbruger, der selv ville kunne betale omkostningerne ved en retssag, i almindelighed fornuftigvis først vil anvende den billigere nævnslozung, bør fri proces tilsvarende være betinget af, at muligheden for at indbringe sagen for Forbrugerklagenævnet mv. anvendes først. Ligesom efter gældende ret gælder dette dog ikke, hvis sagen er velfærdstruende eller har særlig indgribende betydning for forbrugerens (eksempelvis produktansvar med omfattende personskade), eller det er åbenbart, at der ikke vil kunne træffes afgørelse i sagen uden afhøring af parter eller vidner.

På samme måde bør det kunne indgå i vurderingen, om der er andre nærliggende alternativer, eksempelvis udnyttelse af en administrativ klageadgang, som kan forsøges, før der i givet fald anlægges retssag.

2.4. Fri proces, uden at de almindelige betingelser er opfyldt
Retsplejerådet har i afsnit 2.2 og 2.3 fremlagt sine overvejelser om de almindelige betingelser for at få fri proces. Herudover bør der efter Retsplejerådets opfattelse fortsat være mulighed for i særlige tilfælde at bevilge fri proces, selv om de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

Retsplejerådet foreslår derfor at videreføre den gældende regel om, at der, når særlige grunde taler for det, kan meddeles fri proces, selv om de almindelige betingelser for at få fri proces ikke er opfyldt. Retsplejerådet foreslår endvidere at videreføre reglen om, at dette navnlig gælder i sager, som er af principiel karakter eller af al-
mindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse vil navnlig være sager, der rejser hidtil uafklarede lovfortolkningsспектresmåler, sager af mere indgribende betydning over for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde. Sager, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation, kan efter omstændighederne være sager udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed.

Forslaget giver ligesom efter gældende ret især mulighed for at give fri proces, selv om de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, og for at give fri proces til juridiske personer.

For slaget giver endvidere mulighed for at give fri proces, selv om ansøgeren har en retshjælpsforsikring, der dækker sagen, hvis det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde denne overskridelse af forsikringens maksimum.

### 2.5. Virkningen af fri proces

Efter de gældende regler gives fri proces til bestemte påstande. Der er endvidere hjemmel til at bestemme, at den fri proces kun skal omfatte visse elementer blandt følgende: fritagelse for betaling af retsafgifter, beskikkelse af advokat på statskassens regning, godtgørelse af udgifter til sagens behandling eller oplysning samt fritagelse for betaling af sagsomkostninger til modparten. En sådan begrænsning er dog sjælden.

Retsplejerådet har overvejet, om virkningen af fri proces i højere grad bør tilpasses til den konkrete sag.

Skal der eksempelvis i den konkrete bevilling i passende omfang indsættes grænser for advokatens tidsforbrug eller udgifterne til syn og skøn? En sådan ordning kunne kombineres med en mulighed for at søge bevillingen udvidet, hvis der senere opstår et velbegrundet behov herfor.

En måde at beskrive en sådan fleksibel ordning på ville være at sige, at fri proces bevilges i etaper og ikke til hele sagen på én gang.

Begrænsninger og betingelser i fri proces-bevilling er efter det oplyste forholdsvis almindelige i England. I Sverige og Finland gælder en fast regel om, at fri proces maksimalt dækker 100 timers arbejde for den beskikkede advokat, medmindre retten efter begrunden ansøgning ud fra sagens karakter bevilger yderligere timer.

Retsplejerådet finder det imidlertid uhensigtsmæssigt generelt at underlægge fri proces en løbende ansøgningsproces.
Retsplejerådet finder imidlertid samtidig, at der er behov for en styring af udgifterne til fri proces i den konkrete sag. Retten bør således – ligesom i dag – have et ansvar for, at udgifterne til fri proces i den konkrete sag ikke løber løbsk. Som fremhævet flere gange tidligere er en sådan styring ikke kun begrundet i statsfinansielle hensyn, men også i hensynet til modparten, hvis denne ikke har fri proces (eller en retshjælpsforsikring, hvis maksimum ikke er overskredet).

Salær til den beskikkede advokat
Retten vil for det første – ligesom i dag – skulle udmåle et passende salær til den beskikkede advokat, og dette skal forstås som passende i forhold til sagens værdi, karakter og omfang.

Efter Retsplejerådets opsatelse bør salæret til en beskikket advokat principielt udmåles til det samme beløb, som en part, der tilkendes fulde sagsomkostninger, vil få tilkendt til dækning af advokatsalær (jf. herom kapitel 7, afsnit 4.2). Den væsentlige forbedring, Retsplejerådets foreslår i dækningen af ugifter til advokatsalær som sagsomkostning (jf. kapitel 7, afsnit 4.2), indebærer derfor principielt en tilsvarende væsentlig forbedring i vederlæggelsen af advokater, der beskikkes for parter med fri proces.

Retsplejerådet er opmærksom på, at der hidtil muligvis i visse sager har været en diskrepans mellem de principielle udsagn om udmålingen af salær til beskikkede advokater, som Højesteret har fremsat (senest i UfR 1999.1414 H), og de salær, som konkret er blevet udmålt ved byretterne og landsretterne. Det har muligvis hidtil været sådan, at retterne i visse sager har følt, at en udmåling med udgangspunkt i taksterne, men med hensyntagen til det opnåede resultat, sagens beskaffenhed og arbejdets omfang, ville føre til et urimeligt lavt vederlag til den beskikkede advokat.

Det forholder sig således muligvis sådan, at en del af den forhøjelse af salæret til beskikkede advokater, der følger af Retsplejerådets forslag om at forhøje dækningen af ugifter til advokatsalær som sagsomkostning, i visse sager allerede er gennemført på det praktiske plan.

Fremover bør der imidlertid ikke være forskel på salæret til en beskikket advokat og det beløb, som den pågældede part ville have fået tilkendt i fulde sagsomkostninger til dækning af advokatsalær, hvis parten ikke havde haft fri proces. Det kan også formuleres på den måde, at hvis den part, der har fri proces, får medhold, og modparten pålægges fulde sagsomkostninger, bør der fremover ikke være forskel på salæret til den beskikkede advokat og det beløb, modparten pålægges at betale til dækning af advokatsalær som sagsomkostning. Med de forbedringer, Retsplejerådet foreslår i dækningen af ugifter til advokatsalær som sagsomkostning, bør der efter rådets opfattelse ikke længere i visse sager føles behov for at udmåle et (endnu) højere salær til den beskikkede advokat. Det bemærkes
herved, at rådets forslag om udmåling af sagsomkostninger i sig selv giver mulighed for at udmåle et højere beløb end ellers, hvis der efter sagens karakter og omfang er grundlag herfor.

Retsplejerådet understreger, at de beløb, der fremover bør være ens, er tilkendte fulde sagsomkostninger til dækning af advokatsalær og salæret til en besikket advokat. Derimod vil der fortsat ikke være nogen særlig sammenhæng mellem selve salæret til en advokat for en part, der ikke har fri proces, og salæret til en besikket advokat. Salæret til en advokat for en part, der ikke har fri proces, fastsættes efter aftale mellem advokaten og parten, og dette salær kan være både højere og lavere end salæret til en besikket advokat. Det bemærkes særligt, at det maksimum for advokaters salærkrav, der kan udledes af retsplejelovens § 126, stk. 2 (en advokat må ikke kræve højere vederlag for sit arbejde, end hvad der kan anses for rimeligt), ofte vil ligge betydeligt højere end det ”passende beløb”, som den tabende part kan pålægges at betale som sagsomkostning, og det (beløbsmæssigt identiske)”passende salær”, som en besikket advokat skal have.


I lyset af, at spørgsmålet har været fremme i den offentlige debat, finder Retsplejerådet grund til at fremhæve, at den beskrevne forskel i salærerne til forskellige advokater er uproblematisk. Ligesom erhvervsdrivende inden for andre fag har advokater forskellige kompetencer, specialer, omkostninger, profiler osv., og advokater har også forskellige priser (salærer), hvilket efter Retsplejerådets opfattelse er positivt, da det giver mulighed for en sund konkurrence mellem advokater.

Når det offentlige giver fri proces med henblik på at sikre en part reel adgang til domstolene, skal den beskikkede advokat have et
salær, der giver mulighed for at føre sagen på fuldt forsvarlig måde. Sager, hvor en part har fri proces, må hverken være eller fremstå som "discount".

Efter Retsplejerådets opfattelse er disse krav fuldt ud opfyldt, når salæret til den besikkede advokat udmåles efter de beskrevne retsningslinjer, og det gælder også, når modparten er en statslig myndighed, der under sagen er repræsenteret af Kammeradvokaten. Det bemærkes særligt, at de beskrevne retningslinjer tilsiger, at salæret udmåles højere — og efter omstændighederne væsentligt højere — end ellers, hvis sagen har principiel karakter.

**Andre udgifter**
Retten vil endvidere — ligesom i dag — ved sin godkendelse af andre udgifter, hvor navnlige udgifter til syn og skøn kan være betydelige, skulle efterprøve, om udgifterne er afholdt med føje. Der vil her ligesom i dag være mulighed for at inddrage retten, allerede før udgiften afholdes.

**Maksimum for udgifter til fri proces**
Retsplejerådet har overvejet, om der bør fastsættes et maksimum for udgifterne til fri proces i den enkelte sag, men stiller ikke forslag herom.

Hvis det på forhånd står klart, at omkostningerne må forventes at blive urimeligt høje set i forhold til det, sagen drejer sig om, kan fri proces afslås af den grund (jf. afsnit 2.3.5 ovenfor).

I andre tilfælde kan meget store omkostninger navnlig opstå i ankesager, som tabes, og hvor der derfor skal betales sagsomkostninger til modparten for sagens behandling i to (eller endog tre) instanser. Hvis der er givet fri proces til ankesagen (eksempelvis fordi anssageren har fået medhold i den foregående instans), er det imidlertid netop et af formålene med fri proces at afdække den med ankesagen forbundne risiko, således at den pågældende ikke af økonomiske grunde afskærer fra at føre en rimeligt begrundet ankesag.

### 2.6. Egenbetaling og delvis fri proces

Egenbetaling og delvis fri proces er to sider af samme sag. Skal man betale en del af omkostningerne selv, har man kun delvis fri proces. Og har man delvis fri proces, må man selv betale de omkostninger, der ikke er dækket af den fri proces.

**Tidligere overvejetser**
Spørgsmålet om egenbetaling har tidligere været overvejet i såvel betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp (s. 31-33) som betænk-
ning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. (s. 40-43).

1966-betænkningen foreslog at lovfæste muligheden for at bevile delvis fri proces. Ifølge betænkningen kunne der navnlig blive tale om at meddele delvis fri proces i tilfælde, hvor det under hensyn til partens økonomiske forhold skønnes rimeligt, at parten opnår en vis bistand fra det offentlige, men at parten dog tillige selv bør bidrage til de omkostninger, som processen medfører (s. 32).


1966-betænkningens forslag blev gennemført som (nu) retsplejeloven s. 332, stk. 2. Bestemmelsen anvendes imidlertid som nævnt i afsnit 2.5 ikke meget i praksis.

1987-betænkningen foreslog to beløbsgrænser, således at befolk- ningen – lidt forenklet sagt – blev delt op i tre grupper: én gruppe, der har mulighed for fuldstændig fri proces, én gruppe, der kan få fri proces med en selvisiko på (ifølge forslaget) 800 kr, og én gruppe, der ikke kan få fri proces.


Under 2. behandlingen udsandt der sig en diskussion, hvor ordfører for SF blandt andet anførte, at det foreslåede gebyr var et "stopgebyr" for visse indkomstgrupper, mens ordførerne for Socialdemokratiet og Venstre diskuterede, om personer i de pågældende indkomstgrupper havde råd til at betale et gebyr på 800 kr. Endelig udtalte ordføreren for Det Radikale Venstre, at SF’s påstand om, at der var tale om et stopgebyr, var urimelig, idet hensigten med forslaget var at udvide adgangen til fri proces fra at omfatte en tredjedel af befolkningen til at omfatte to tredjedel af befolkningen, og at det var rimeligt at forlange, at de bedst stillede betaler 800 kr. selv.

Under den fornyede udvalgsbehandling blev der opnået enighed mellem alle partier undtagen Fremskridtspartiet om at lade gebyr- hjemlen udgå. De enkelte partiers begrundelse for at indgå denne af- tale fremgår ikke af Folketingstidende. Ordføreren for Socialdemo-
kratiet udtalte under 3. behandlingen blandt andet følgende: "Vi er glade over, at det nu er lykkedes i udvalget at nå frem til en aftale, hvorefter denne afgift bortfalder, således at når betingelsene for at få fri proces er opfyldt, får man også fri proces uden at skulle præ-stere dette ganske store beløb – et stort beløb for mange mennesker i hvert fald." (FT 1987-88, 2. saml., sp. 915)

Det bemærkes, at beløbet på 800 kr. svarer til ca. 1.100 kr. i dages priser (Danmarks Statistiks nettoprisindeks med 1900 = 100 var i 1988 3953 og i 2002 5507).

**Retsplejerådets overvejelser**

Som anført i afsnit 2.5 er der behov for en styring af udgifterne til fri proces i den konkrete sag. Det ændrer imidlertid ikke ved, at hovedprincippet er, at fri proces dækker alle rimelige udgifter ved retssagen.

Fri proces kan nægtes, hvis sagsomkostningerne vil være meget lave (hovedeksemplet er visse køremål), selv om ansøgerens indkomst ligger under indkomstgrænsen, og omvendt kan der gives fri proces, selv om ansøgerens indkomst ligger over indkomstgrænsen, hvis sagsomkostningerne vil være meget store, ligesom fri proces kan afslås, hvis de forventede omkostninger vil være urimeligt høje i forhold til det, sagen drejer sig om. Bortset fra disse modifikationer i ydernderne af skalaen kan der imidlertid ikke tages hensyn til de forventede sagsomkostninger i den konkrete sag.

Som fremhævet flere gange tidligere er formålet med fri proces imidlertid grundlæggende at ligestille parter, der i udgangspunktet har forskellige økonomiske muligheder for at føre retssag. Formålet er således ikke, at den part, der har fri proces, skal stilles, som om en retssag kan fores uden omkostninger for parterne. Det er desuden ikke rimeligt, at en part med fri proces i kraft af den fri proces får mulighed for at anvende betydeligt større beløb på retssagen end en modpart, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, men som ingenlunde har ubegrænsede midler til at føre retssag for.

En egenbetaling vil give parter, der har fri proces, et medansvar for sagens omkostninger, og bidrage til ligestillingen med parter, der ikke har fri proces. Egenbetaling findes i øvrigt på mange andre områder i samfundet.

En egenbetaling vil måske også kunne motivere den part, der har fri proces, til at overveje de omkostningsmæssige konsekvenser både i forhold til, om der overhovedet skal anlægges sag eller rejses indsigelse mod et sagsanlæg, og i forhold til processkråd, som foretages under sagens gang. Dette forudsætter naturligvis, at den besikkede advokat drøfter sagens tilrettelæggelse med parten – på samme måde som i sager, hvor en part selv afholder udgifterne ved retssagen.

Endvidere giver egenbetaling mulighed for, at flere personer kan
få støtte inden for samme samlede udgiftssamme, og at støtten bedre kan tilpasses den enkelte reelle behov for støtte.

Samtidig bør hensynet til, at eventuelle regler om egenbetaling bliver enkle og letforståelige og lette at administrere, imidlertid prioriteres meget højt.

De oplysninger, som Retsplejerådet har modtaget om de danske og norske regler om egenbetaling, viser, at en hensyntagen til de løbende udgifter vil være meget kompliceret, da det forudsætter en løbende opgørelse af udgifterne og opkrævning af egenbetaling herfor.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at den part, der har fri proces, selv skal betale de første 1.000 kr. af den beskikkede advokats vederlag, idet dog personer med særlig lav indkomst bør være fritaget for egenbetaling. Derimod afstår rådet fra at foreslå en egenbetaling, der står i forhold til de konkrete udgifter til den fri proces. Rådet foreslår, at den part, der har fri proces, i forbindelse med beskikkelsen af advokat skal stille sikkerhed for egenbetalingen, normalt i form af et kontant depositum, der indbetaltes til retten.

Hvis den part, der har fri proces, allerede har betalt egenbetaling for advokatretshjælp i sagen, modregnes denne egenbetaling i de 1.000 kr. Egenbetalingen for fri proces udgør i så fald kun forskellen op til de 1.000 kr. Har parten allerede betalt 1.000 kr. eller derover i egenbetaling for advokatretshjælp i sagen, er der ingen egenbetaling for den fri proces.

Retsplejerådet foreslår endvidere, at reglen i retsplejelovens § 335 om, at en part, der har fri proces, i visse tilfælde skal refundere statskassen udgifterne til fri proces, gives et større anvendelsesområde. Retsplejerådet foreslår, at retten ved sagens afslutning skal kunne pålægge en part at refundere statskassens udgifter til den fri proces, hvis partens forhold, herunder som disse er efter sagens udfald, taler for det. Det kræves således ikke længere, at omstændighederne i øvrigt tillige skal tale for det, og det fremhæves særligt, at partens forhold omfatter forholdene, som de er efter sagens udfald. Retsplejerådet forudsætter således, at retten i alle tilfælde, hvor en part med fri proces tilkendes et større pengebeløb, fremover vil overveje, om parten helt eller delvis bør pålægges at refundere statskassens udgifter til den fri proces.

2.7. Kompetencen til at meddele fri proces


Fordele og ulemper ved at lægge kompetencen til forvaltningen eller domstolene er omtalt i betænkning nr. 404/1966 om ændring af
reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp (s. 27):

Fordelen ved at henlægge afgørelsen til domstolene er navnlig, at retstvisten derved straks kan indbringes for den myndighed, som endeligt skal afgøre den. Herved spares ikke blot tid og omkostninger i forbindelse med en udenretlig undersøgelse, men den part, der søger fri proces, og som opfylder betingelserne for at få denne begunstigelse, kan på denne måde opnå en bedre retsbeskyttelse, end han ville have haft under en retsorden, hvor fri proces er betinget af en tilladelse fra en anden myndighed end den dømmende ret. Imidlertid er det uforeneligt med hensynet til domstolenes upartiskhed, at de indlader sig på en forhåndsvurdering af sagerne, og den af statsfinansielle hensyn nødvendige begrundelse af adgangen til fri proces må derfor under dette system tilvejebringes ved fastsættelse af relativt strenge økonomiske betingelser for meddelelse af fri proces.

I modsætning hertil søges der i de lovgivninger, som gør adgangen til fri proces betinget af en forhåndsvurdering af sagen ved en anden myndighed end den dømmende ret, opnået en række praktiske fordele, bl.a. med det formål at muliggøre, at de økonomiske betingelser for fri proces kan udformes mindre restriktivt end under det ovennævnte system.

Ved at prøve sagens realitet inden meddelelse af fri proces opnås således for det første, at retterne fritages for at tage stilling til et betydeligt antal sager, nemlig dels sådanne, om hvilke det skønnes, at der ikke er grundlag for, at parten kan gennemføre sit krav, dels sådanne, hvori der på grundlag af den foreløbige undersøgelse tilvejebringes en løsning af sagen ved forlig eller på anden måde. Herved opnås en begrundelse i procesudgifterne og samtidig det stort mulige udbytte af de til meddelelse af fri proces bevilgede midler.

I de tilfælde, hvor der meddeles fri proces, vil den forudgående undersøgelse af sagen (...) komme vedkommende parts advokat til nytte, idet advokaten kan anvende de oplysninger, der er blevet tilvejebragt. Ei ikke ubetydelig del af bevisførelsen vil derfor jævnligt på forhånd være fastlagt.

I de tilfælde, hvor fri proces nægtes efter en forhåndspørgelse af sagen, undgås i almindelighed ikke alene en formålsøget proces, men prøvelsen vil, såfremt den er samvittighedsfuldt gennemført, ofte være lige så egnet til at skabe klarhed i en opstået retstvist som en dom.

Imod en forhåndspørgelse af sagens realitet kan formentlig i første række anføres, at denne prøvelse nødvendigvis må tage en vis tid og medføre omkostninger, som ikke med sikkerhed kan indvindes ved de fordele, der opnås under sagens behandling ved retten. En vis dobbeltbehandling af sagen vil således i det hele kunne blive en følge af forhåndspørgelsen. Til denne rent praktisk betonedede indvending kommer så de mere principielle hensyn, der taler imod at gøre adgangen til domstolene betinget af en ikke-judiciel prøvelse af et judicielt spørgsmål.

Retsplejerådet kan tilslutte sig, at der er både fordele og ulemper ved at henlægge kompetencen til at meddele fri proces til forvaltningen eller domstolene, og at der således ikke er nogen helt enkel løsning.

Retsplejerådet kan endvidere tilslutte sig, at kompetencespørgsmålet ikke kan betragtes isoleret fra de materielle betingelser for fri proces. Det er i den forbindelse navnlig den vigtige betingelse med
hensyn til ansøgerens udsigt til at få medhold, der har betydning. Det er efter Retsplejerådets opfattelse uhensigtsmæssigt, at den ret, der behandler sagen, får til opgave på et indledende stadium at tage stilling til parternes respektive udsigt til at få medhold i sagen.

I Norge og Sverige, hvor domstolene som hovedregel har kompetencer til at bevilge fri proces, anvendes i vidt omfang andre kriterier end ansøgerens udsigt til at få medhold. Småsagsudvalgets forslag om, at domstolene skulle have kompetence til at meddele fri proces i småsager, indebar tilsvarende, at det ikke længere skulle vurderes, om ansøgeren havde udsigt til at få medhold i sagen (jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 474-475).

Retsplejerådet finder, at de fordele, der er forbundet med at til-lægge den ret, der behandler sagen, kompetencen til at meddele fri proces, taler for at vælge denne løsning i alle situationer, hvor der ikke er afgørende betænkelsesmæssighed herved. Til disse fordele hører også muligheden for at indkalle parterne til et retsmøde i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om fri proces. I dag indkaldes parterne ofte til et sådant retsmøde i skiftesager i forbindelse med statsamtets høring af retten over ansøgningen om fri proces, og det er jævnligt forekommende, at parterne herefter forliger sagen.

Retsplejerådet foreslår derfor, at retten skal have kompetencen til at bevilge fri proces i de situationer, hvor der efter rådets forslag ikke skal foretages en nærmere vurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen (jf. herom afsnit 2.3.2 ovenfor).

Det drejer sig om sager i første instans om ægteskab og forældremyndighed (bortset fra ansøgninger fra sagsøgeren i sager efter § 13 i lov om forældremyndighed og samvær). Det drejer sig endvidere om sager, hvor en person helt eller delvis har fået medhold i et huslejenævn eller beboerklagenævn, i et centralt statsligt klagenævn eller i et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsministeren, men hvor modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse eller anlægger retssag med påstand om ændring af nævnets afgørelse. Det drejer sig endelig om ankesager, hvor ansøgeren helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, men hvor sagen er anket af modparten.

Forslaget indebærer blandt andet, at retten vil få kompetence til at afslå fri proces med den begrundelse, at ansøgeren åbenbart ikke vil få medhold i sagen. Efter rådets opfattelse er dette uproblematisk, men hvis sagen føres trods et sådant afslag på fri proces, vil den dommer, der har meddelt afslag på fri proces, være inhabil ved sagens behandling i realiteten.

Tilbage bliver en restgruppe af sager, hvor der efter rådets forslag fortsat skal foretages en nærmere vurdering af ansøgerens udsigt til at få medhold i sagen. Denne vurdering er vanskelig at foretage på det tidligste tidspunkt, hvor der ansøges om fri proces, og det er derfor vigtigt, at der sikres en tilstrækkelig ekspertise hos den myndighed, der behandler sagerne.
Flertallet finder, at den nødvendige ekspertise til behandling af sagerne i denne vanskelige, men i fremtiden antalsmæssigt begrænsede, restgruppe bedst vil kunne opbygges i en mere centraliseret struktur. Da ansøgninger om fri proces behandles på skriftligt grundlag, er der desuden intet særligt hensyn til parterne, der taler for, at sagerne behandles decentralt, ligesom der efter sagernes karakter ikke er behov for særligt lokalkendskab.

Flertallet foreslår på den baggrund, at kompetencen til at give fri proces i denne restgruppe af sager henlægges til Civilretsdirektoratet, således at Civilretsdirektoratet fremover behandler ikke alene ansøgninger om fri proces til appellsager, men også ansøgninger om fri proces til retssager. Civilretsdirektoratet bliver hermed central myndighed for fri proces, hvilket harmonerer godt med, at Civilretsdirektoratet i forvejen er udpeget som central myndighed efter Europarådets konvention om formidling af ansøgninger om fri proces (Strasbourgoverenskomsten af 1977) og desuden behandler ansøgninger om retshjælp i forbindelse med klage til internationale menneskeretsorganer og i forbindelse med børnebortførelser.

Civilretsdirektoratet har allerede efter den gældende ordning en central placering på fri proces-området, dels som klageinstans og dels som førstestinstans i en række tilfælde.

Placeringen af kompetencen hos Civilretsdirektoratet ænder imidlertid ikke i sig selv på, at det er problematisk, at en afgørelse om fri proces på grundlag af en forhåndsvurdering af udsigten til at få medhold i retssagen, træffes af en forvaltningsmyndighed, der indgår i det sædvanlige administrative hierarki. Som nævnt allerede i 1966-betænkningen kan der således rejses principielle indvendinger mod (reelt) at gøre adgangen til domstolene afhængig af en afgørelse, der træffes af en forvaltningsmyndighed.

Flertallet finder på den baggrund, at Civilretsdirektoratets afslag på fri proces bør kunne indbringes for en uafhængig myndighed. Ud over de principielle fordele ved en sådan ordning må det også forventes, at muligheden for at klage til en uafhængig myndighed vil styrke accepten af afgørelsen også hos den ansøger, som måtte få afslag på fri proces, herunder i forbindelse med en retssag mod det offentlige.

Ét medlem (Jens Røn) bemærker, at en endelig stillingtagen til forslaget om, at Civilretsdirektoratet skal have kompetencen til at meddele fri proces i de sager, hvor fri proces ikke skal meddeles af domstolene, blandt andet må ske i lys af de igangværende strukturovervejelser vedrørende statsamternes fremtidige rolle og opgaver, som foregår på baggrund af arbejdet i Strukturkommissionen.

Flertallet har overvejet, om Civilretsdirektoratets afslag på fri proces bør kunne indbringes for domstolene, et uafhængigt admini-
strativt nævn eller et uafhængigt nævn, der er tilknyttet domstolene.

Flertallet finder, at der gør sig de samme betænkkeligheder gældende med hensyn til at give mulighed for at påklage afslag på fri proces til domstolene, som med hensyn til at henlægge den primære kompetence til at bevilge fri proces til domstolene. Flertallet kan derfor ikke anbefale, at domstolene gøres til rekurserings for administrative myndigheders afgørelser om fri proces, heller ikke i den form, som er foreslået af mindretallet.

Flertallet foreslår på den baggrund, at Civilretsdirektoratets afslag på fri proces skal kunne indbringes for en nyoprettet afdeling i Procesbevillingsnævnet, der sammensættes med en landsdommer (formand), en byretsdommer og en advokat.


Denne løsning er også betydeligt enklere (og mindre ressourcekrævende) end at oprette et helt nyt nævn.

Procesbevillingsnævnets oprettelse skyldtes i øvrigt netop et politisk ønske om at flytte kompetencen til at meddele tredjeinstansbevillingar væk fra Justitsministeriet uden dog at henlægge kompetencen til domstolene.

Flertallet understreger, at det er Procesbevillingsnævnets særlige og særlige styrke, at nævnets medlemmer er højt kvalificerede jurister, der varetager hvervet som medlem af nævnet ved siden af deres hovedstilling. Bredden i nævnets sammensætning (og måske også kvalifikationsniveauet) ville lide skade, hvis hvervet som medlem blev så omfattende, at det ikke ville være muligt på kvalificeret måde at have hovedstilling ved siden af.

De tre medlemmer og fire suppleanter ud af Procesbevillingsnævnets nuværende fem medlemmer og seks suppleanter, som det drejer sig om, bør derfor ikke ved siden af deres opgaver vedrørende ansøgninger om anden- og tredjeinstansbevillingar tillige få til opgave at aføre et større antal ansøgninger om fri proces.

Der bør derfor udpeges et yderligere antal medlemmer og suppleanter. Flertallet foreslår, at de yderligere medlemmer og suppleanter beskikkes særskilt til behandling af sager om fri proces. Hermed undgåes enhver tvivl om nævnsmedlemmernes habilitet i de tilfælde, hvor nævnet i samme sag modtager såvel en klage over et afslag på fri proces som en ansøgning om anden- eller tredjeinstansbevilling. Det bemærkes i den forbindelse, at efter flertallets opfattelse kan se-
kretariatets medarbejdere ikke anses for inhabile i en sådan situation.

Flertallet understreger endvidere, at der under alle omstændigheder er grænser for, hvor mange afdelinger der kan etableres i Procesbevillingsnævnet. Hvervet som medlem af Procesbevillingsnævnet nødvendiggør således en stor arbejdsindsats, og der er i Danmark et begrænset antal jurister med de fornødne kvalifikationer, som har tid og lyst til at påtage sig et sådant hverv.

Flertallets forslag om at henlægge kompetencen til at behandle klager over afslag på fri proces til en afdeling i Procesbevillingsnævnet skal derfor ses i sammenhæng med navnlig to af Retsplejerådets forslag. Det drejer sig for det første om forslaget om at henlægge kompetencen til at bevilge fri proces i blandt andet sager om ægteskab og forældremyndighed til domstolene. Dette forslag vedrører i størrelsessoorden 4.500-5.500 ansøgninger årligt. Det drejer sig for det andet om forslaget om, at retshjælpsforsikringsdækning også administrativt skal være principal i forhold til fri proces (jf. afsnit 1.5 ovenfor). Dette forslag vedrører ligeledes et tusindtallet antal ansøgninger årligt.

Flertallets forslag bygger således på en forventning om, at Civilretsdirektoratet vil skulle behandle under 5.000 ansøgninger årligt, og at højst 1.000 sager årligt vil blive indbragt for Procesbevillingsnævnet.

Efter flertallets opfattelse kan et sagsantal af denne størrelsesorden indpasses i Procesbevillingsnævnet uden at sprænge rammerne for, hvor mange nævnsmedlemmer det er realistisk at forudsætte udpeget.

Procesbevillingsnævnet modtager således i øjeblikket årligt 1.200-1.300 ansøgninger om anden- og tredjeinstansbevilling, hvoraf 1.100-1.200 giver anledning til en egentlig sagsbehandling i nævnet.


Flertallets forslag har været forelagt Procesbevillingsnævnet, der blandt andet har udtalt følgende:

Procesbevillingsnævnet finder på baggrund af erfaringer med arbejdet i Procesbevillingsnævnet, at et uafhængigt organ af denne karakter kan anses for egnet til at behandle klagesager vedrørende fri proces.

Procesbevillingsnævnet kan endvidere tiltræde, at der opnås visse be-
sparelser ved at henlægge opgaven til Procesbevillingsnævnets og dets sekretariat frem for at etablere et nyt nævn med eget sekretariat.

*Et mindretal (Erik Werlauff) udtaler:*

Efter mindretallets opfattelse kan der ikke påvises så store ulemper ved den nuværende ordning med statsamterne som første instans ved fri proces-ansøgninger, at der er grundlag for at forlade denne ordning til fordel for en mere uprøvet, nærmest eksperimentel ordning med en central statslig instans.

Den nuværende ordning er efter mindretallets opfattelse velfungerende og omkostningsmæssigt rimelig, og uanset at statsamterne er en del af den dekoncentrerede statsforvaltning, kan der være fordele ved, at brugeren oplever statsamtet som nærmere, end det vil være tilfældet med en central statslig instans. Hensynet til brugervenlighed, hurtig sagsbehandling og nærhed taler derfor for at bevare den nuværende ordning med statsamterne som den primære indgangsvinkel til fri proces. Mindretallet henviser til dissensen foran under omtal af forholdet mellem fri proces og retshjælpforsikring (afsnit 1.5).

Hvad angår rekurs, er mindretallet enig med flertallet i vigtigheden af at koble en uafhængig instans ind, men mindretallet finder ikke, at Procesbevillingsnævnets tilstand er den mest hensigtsmæssige løsning. Ved nævnets oprettelse blev det forudsat, at der ikke successivt bør pålagges nævnet nye opgaver, og en ordning med nævnet som rekursinstans i fri proces-sager forekommer mindretallet at være så fremmed i forhold til nævnets kerneopgaver, at den foreslåede ordning allerede af denne grund bør opgives. Nævnet bør ikke udvikle sig til en større central myndighed i grænseområdet mellem domstole og forvaltning, men bør bevare sin nuværende smidige og afgrænsede skikkelse.

Hertil kommer, at når man ønsker at understrege uafhængigheden i klagesagen, hvilket mindretallet som nævnt er enig i, kan man lige så godt være konsekvent og henlægge kompetencen i klagespørgsmålet til domstolene.

2.8. Sammenfatning

Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces kan sammenfattes således:

*De økonomiske betingelser for at få fri proces*

Retsplejerådet foreslår at forhøje indtægtsgrænsen for samlevende. Forholdet mellem indtægtsgrænsen for enlige og indtægtsgrænsen for samlevende bringes dermed i overensstemmelse med nutidige samlivsmønstre, hvor det er almindeligt, at begge parter har erhvervsindtægter. Forhøjelsen af indtægtsgrænsen betyder samtidig, at en større del af befolkningen vil opfylde de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Retsplejerådet har overvejet, om ansøgerens formue bør indgå direkte (og ikke kun indirekte i form af afkast af formuen) i de økonomiske betingelser for at få fri proces, men stiller ikke forslag herom. Retsplejerådet foreslår dog, at reglen om, at retten ved sagens afslutning efter omstændighederne kan pålægge en part med fri proces helt eller delvis at refundere statskassens udgifter til den fri proces, gives et større anvendelsesområde. Rådet foreslår således, at der i den forbindelse blandt andet skal tages hensyn til, hvordan partens formueforhold er ved sagens afslutning (herunder i kraft af sagens udfald).

*De materielle betingelser for at få fri proces*

Retsplejerådet foreslår en mere nuanceret lovregulering af de materielle betingelser for at få fri proces, der i dag udgøres af reglen om "rimelig grund til at føre proces".

Retsplejerådet foreslår, at når de økonomiske betingelser er opfyldt, skal der som udgangspunkt gives fri proces i sager i første instans om ægteskab og forældremyndighed, dog ikke til sagsøgeren i sager efter § 13 i lov om forældremyndighed og samvær.

Retsplejerådet foreslår endvidere, at når de økonomiske betingelser er opfyldt, skal der som udgangspunkt gives fri proces, når en person helt eller delvis har fået medhold i et huslejenævn eller beboerklagenævn, i et centralt statsligt klagenævn eller i et privat klage eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsmisteren, men modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse, eller modparten anlægger retssag med påstand om ændring af nævnets afgørelse. Med dette forslag udvides den gældende regel i retsplejelovens § 335 a til at omfatte alle centrale statslige klagenævn samt huslejenævn og beboerklagenævn.

Retsplejerådet foreslår endelig, at når de økonomiske betingelser er opfyldt, skal der som udgangspunkt gives fri proces, når en person helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, og
sagen er appelleret af modparten.

For andre sager foreslår Retsplejerådet at lovfæste de vigtigste hensyn, som indgår i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, herunder sagens betydning for ansøgeren, udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, sagssagenstandens størrelse, størrelsen af de forventede omkostninger og muligheden for at få sagen afgjort ved et administrativt nævn eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsmi-

For så vidt angår sager om opsigelse eller ophævelse af boligleje-
mål, om opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforhold eller om
personskade foreslår Retsplejerådet, at det angives direkte i loven, at
henholdsvis lejeren, arbejdstageren og skadelidte skal anses for at
have rimelig grund til at føre proces, medmindre andre hensyn (ud-
sigt til medhold, sagens (ringe) værdi, omkostningernes (ringe) stø-
rrelse eller muligheden for nævnsbehandling) klart taler herimod.

I sager om prøvelse af myndighedsudøvelse vil det efter Retsple-
erådets opfattelse jævnligt forekomme, at vurderingen af, om ansø-
geren har rimelig grund til at føre proces, bliver mere lempelig end i
andre sager.

Erhvervsmæssige sager bør fortsat som hovedregel være generelt
undtaget fra fri proces. Erhvervsdrivende bør indregne udgifter til
retssager i deres driftsomkostninger og om nødvendigt overveje at
søge for forsikringsdækkning.

**Fri proces, uden at de almindelige betingelser er opfyldt**

Retsplejerådet foreslår at videreføre den gældende regel om, at der,
 når særlige grunde taler for det, kan meddeles fri proces, selv om de
almindelige betingelser for at få fri proces ikke er opfyldt. Forslaget
giver ligesom efter gældende ret især mulighed for at give fri pro-
ces, selv om de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, og for at
give fri proces til juridiske personer.

**Egenbetaling**

Retsplejerådet foreslår en egenbetaling på indtil 1.000 kr. Egen-
betalingen foreslås udformet på den måde, at den part, der har fri
proces, selv betaler de første 1.000 kr. af den beskikkede advokats
vederlag. Personer med særlig lav indkomst vil være fritaget for
egenbetaling.

**Forholdet mellem retshjælpsforsikring og fri proces**

Retsplejerådets flertal (11 medlemmer) foreslår, at der ikke skal
gives fri proces, hvis parten har en retshjælpsforsikring, der dækker
den konkrete sag.

I modsætning til den gældende ordning vil der således ikke blive
givet fri proces, når der er retshjælpsforsikringsdækning. Parten vil
således ikke få beskikket en advokat, der vil skulle betales retsafgift,
og forsikringsselskaberne vil selv skulle vurdere, om sikrede har rimelig grund til at føre proces.

Flertallet foreslår dog, at en person, der har retshjælpsforsikringsdækning, skal kunne ansøge om dækning af rimelige udgifter ud over forsikringens maksimum, hvis de øvrige betingelser for fri proces er opfyldt, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde, at sagsomkostningerne ikke har kunnet holdes inden for forsikringens maksimum.

Har ansøgeren ikke retshjælpsforsikringsdækning – enten fordi ansøgeren slet ikke har tegnet forsikring, eller fordi sagen efter sin art klart falder uden for dækningsområdet – behandles ansøgningen om fri proces på sædvanlig vis. Det samme gælder, hvis forsikringsselskabet har afslået dækning, eksempelvis fordi ansøgeren efter selskabets opfattelse ikke i relation til forsikringsbetingelserne har rimelig grund til at føre proces.

Retsplejerådets mindretal (1 medlem) foreslår, at den, der søger fri proces, kun behøver at henvende sig ét sted, nemlig hos statsamtet (jf. mindretallets bemærkninger nedenfor om kompetencereglerne), og dette bør gælde, uanset om der kan blive tale om forsikringssdækning eller ej. Det bør høre til statsametets pligter som et led i sagsbehandlingen at foretage anmeldelse til forsikringsselskabet af sagen, og behandlingen af fri proces-ansøgningen bør ikke stilles i bero på forsikringssagens udvald. I det omfang der er forsikringsdækning, bør der tilkomme det offentlige en lovreguleret regres mod forsikringen, således at det offentlige som et led i sagsbehandlingen indkasserer forsikringsydelsen, der dermed fragår i statens samlede fri proces-udgift i sagen.

Kompetencen til at meddele fri proces
Retsplejerådet foreslår, at kompetencen til at give fri proces henlægges til domstolene i de tilfælde, hvor der ikke skal foretages en nærmere vurdering af udsigten til, at ansøgeren vil få medhold.

Det drejer sig om sager i første instans om ægteskab og forældremyndighed (bortset fra ansøgninger fra sagsøgeren i sager efter § 13 i lov om forældremyndighed og samvær). Det drejer sig endvidere om sager, hvor en person helt eller delvis har fået medhold i et huslejenævn eller beboerklagenævn, i et centralt statsligt klagenævn eller i et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsministeren, men hvor modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse eller anlægger retssag med påstand om ændring af nævnets afgørelse.

Retsplejerådets flertal (11 medlemmer) foreslår, at kompetencen til at give fri proces i andre tilfælde henlægges til Civilretdirektoratet. Flertallet foreslår, at Civilretdirektoratets afslag på fri proces skal kunne indbringes for en nyoprettet afdeling i Procesbevillingsnævnet, der sammensættes med en landsdommer (formand), en byretsdommer og en advokat. Hermed bevares toinstansprincippet og
udstrækkes til de sager, der i dag behandles i Civilretsdirektoratet i første instans, og hvor der i dag ikke er nogen klageinstans. Samtidig sikres det, at den endelige afgørelse af, om der gives fri proces, i alle tilfælde henhører under en uafhængig instans.

Retsplejerådets mindretal (1 medlem) foreslår, at kompetencen til at give fri proces i andre tilfælde forbliver hos statsamtet. Mindretallet foreslår, at statsamnetets afslag på fri proces skal kunne indbringes for landsretten ved kære. Herved opnås der en billig, smidig og ikke mindst uafhængig behandling af klagen. Det undgås herved, at domstolsprøvelse af et afslag på fri proces sker gennem et traditionelt, tidkrævende søgsmål.

**Forholdet til EF-direktivet om retshjælp og fri proces**


### 3. Retshjælpsforsikring

#### 3.1. Forholdet mellem retshjælpsforsikring og fri proces

Retsplejerådets flertal (alle medlemmer med undtagelse af Erik Werlauff) foreslår, at der ikke skal gives fri proces, hvis parten har en retshjælpsforsikring, der dækker den konkrete sag.

I modsætning til den gældende ordning vil der således ikke blive givet fri proces, når der er retshjælpsforsikringsdækning. Parten vil således ikke få besikket en advokat, der vil skulle betales retsafgift, og forsikringsselskaberne vil selv skulle vurdere, om sikrede har rimelig grund til at føre proces. (En eventuel ansøgning om fri proces vil blive afslået med den begrundelse, at ansøgeren har retshjælpsforsikringsdækning. Den myndighed, der behandler ansøgningen om fri proces, vil således ikke tage stilling til, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces). Hvis det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og dette efter sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt er velbegrundet, vil der dog kunne gives fri proces efter den generelle regel om meddelelse af fri proces, uden at de almindelige betingelser er opfyldt (jf. afsnit 2.4ovenfor).

Flertallet foreslår endvidere, at en person, der har retshjælpsforsikringsdækning, efterfølgende skal kunne ansøge om dækning af rimelige udgifter ud over forsikringens maksimum, hvis de øvrige be-
tingelser for fri proces er opfyldt, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde, at sagsomkostningerne ikke har kunnet holdes inden for forsikringens maksimum.

Flertallet foreslår, at en sådan ansøgning om dækning af udgifter ud over forsikringens maksimum skal indgives til den myndighed, der ville have haft kompetence til at bevilge fri proces i sagen, hvis der ikke havde været retshjælpsforsikringsdækning.

I de tilfælde, hvor retten har kompetencen, vil retten både skulle træffe afgørelse om, hvorvidt betingelserne for af statskassen at få dækket udgifter ud over forsikringens maksimum er opfyldt, og i bekræftende fald udmåle det konkrete beløb.

I de tilfælde, hvor Civilretsdirektoratet har kompetencen, vil Civilretsdirektoratet først skulle træffe afgørelse om, hvorvidt betingelserne for af statskassen at få dækket udgifter ud over forsikringens maksimum er opfyldt, og et afslag kan påklages til Procesbevillingsnævnet. Hvis Civilretsdirektoratet (eller Procesbevillingsnævnet efter påklage) finder, at betingelserne er opfyldt, skal det konkrete beløb udmåles. Flertallet foreslår, at Civilretsdirektoratet skal have mulighed for at godkende det ansøgte beløb, men at Civilretsdirektoratet i modsat fald skal sende sagen til retten, der herefter udmåler det konkrete beløb. Ansøgeren skal således kun indgive én ansøgning, idet Civilretsdirektoratet om nødvendigt selv videresender sagen til retten, når direktoratet har taget stilling til, om betingelserne for af statskassen at få dækket udgifter ud over forsikringens maksimum er opfyldt.

Flertallet har overvejet, om Civilretsdirektoratet i alle tilfælde burde udmåle det konkrete beløb, men finder ikke grundlag herfor. Det er den ret, der behandler eller senest har behandlet sagen, der har det bedste grundlag for at vurdere, hvilke udgifter der bør kunne dækkes, og i tilfælde af tvist bør afgørelsen derfor også træffes af retten.

Imødekommes en ansøgning om supplerende dækning, får ansøgeren ret til at få erstattet de omkostninger ved sagen, som kan dækkes efter reglerne om fri proces, men som ligger ud over forsikringens maksimum. Ved den konkrete beløbsmæssige udmåling må de samlede omkostninger ved sagen, som ville kunne dækkes efter reglerne om fri proces, derfor opgøres, og fra dette samlede beløb fratrækkes forsikringsdækkningen, hvorefter differencen ubetales. For så vidt angår udgifter til egen advokat udmåles den supplerende dækning til det beløb, en beskikket advokat ville have fået i salær, med fradrag af forsikringsdækkningen, og en eventuel aftale mellem forsikringselskabet og den advokat, der har ført sagen, om størrelsen af advokatens salær, er derfor uden betydning.

Flertallet er opmærksom på, at den foreslåede fremgangsmåde for dækning af udgifter ud over forsikringens maksimum kan fremstå som mere kompliceret end efter gældende ret. Flertallet skal derfor understrege, at en ansøgning om dækning af udgifter, der overstiger
forsikringens maksimum, kun vil kunne være relevant i de få tilfælde — ca. 1 % af sagerne — hvor udgifterne ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og at flertallets forslag til gen-
gæld indebærer en forenkling i de øvrige ca. 99 % af sagerne.

Flertallet bemærker endvidere, at ændringerne fortrinsvis er af administrativ karakter. Allerede efter den gældende ordning er retshjælpsforsikringen således økonomisk principal i forhold til fri proces. Flertallets forslag går ud på at drage de fulde administrative konsekvenser heraf. Forslaget vil medføre en væsentlig forenkling af retternes fastsættelse af sagsomkostninger i sager med fri proces, da der fremover normalt ikke samtidig vil være retshjælpsforsikrings-
dækning.

Har ansøgeren ikke retshjælpsforsikringsdækning — enten fordi ansøgeren slet ikke har tegnet forsikring, eller fordi sagen efter sin art klart falder uden for dækningsområdet — behandles ansøgningen om fri proces på sædvanlig vis. Det samme gælder, hvis forsikringsselskabet har afslået dækning, eksempelvis fordi ansøgeren efter selskabets opfattelse ikke i relation til forsikringsbetingelserne har rimelig grund til at føre proces.

I sidstnævnte tilfælde foretager den myndighed, der behandler ansøgningen om fri proces, en selvstændig vurdering af, om ansøgeren i relation til reglerne om fri proces har rimelig grund til at føre proces. Forsikringsselskabets afgørelse vil indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, men myndigheden er ikke bundet af selskabets afgørelse.

Bevilges fri proces i et tilfælde, hvor forsikringsselskabet har af-
slået dækning, indtræder statskassen i sikredes eventuelle krav mod selskabet, i det omfang statskassen afholder udgifter under den fri proces.

Flertallet forudsætter, at den gældende bestemmelse i forsikrings-
betingelserne, hvorefter forsikringen dækker, hvis ansøgeren i det væsentlige får medhold, videreføres. Herudover vil det offentlige kunne anfægte forsikringsselskabets afslag på dækning ved klage til Ankenævnet for Forsikring (og principielt ved civilt søgsmål, men det vil sjældent komme på tale). Opgaven med at vurdere, om det offentlige bør søge at gennemføre et krav mod forsikringsselskabet, bør ligge hos Civilrechtsdirektoratet som den nye centrale instans for retshjælp og fri proces.

Forsikringsbranchen har gennem Forsikring & Pension tilkende-
givet, at det nævnte vilkår om efterfølgende dækning, hvis sikrede i det væsentlige får medhold, vil blive videreført. Forsikringsbranchen har endvidere gennem Forsikring & Pension erklæret sig enig i, at det offentlige, når det indtræder i sikredes krav mod selskabet, vil kunne anfægte forsikringsselskabets afslag på dækning ved klage til Ankenævnet for Forsikring.

Retsplejerådet er opmærksom på, at det forekommer, at en person har mulighed for fra anden side at modtage økonomisk bistand til at
føre en retssag, eksempelvis gennem medlemskab af en fagforening eller en lejerorganisation. Rådet har ikke fundet grundlag for at foreslå, at sådanne alternative finansieringsmuligheder skal være principale i forhold til fri proces.

3.2. Retshjælpsforsikringsbetingelserne

I forbindelse med Konkurrencerådets behandling af spørgsmålet om eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger af forsikringsselskabernes fælles forsikringsbetingelser for retshjælpsforsikringen udtalte Justitsministeriet i brev af 22. marts 2000:

Ordningen med retshjælpsforsikring og fri proces er af stor samfundsmæssig værdi, idet det nok må erkendes, at mange forsikringstagere næppe er særligt optagede af at sikre sig en ordentlig, privat retshjælpsdækkning. Hvis retshjælpsforsikringen udkilles som selvstændig forsikring, må man frygte, at en langt mindre del af befolkningen vil være dækket af en retshjælpsforsikring. Hvis man ønsker, at ordningen i praksis skal udgøre et socialt sikkerhedsnet for personer, der ellers ikke vil have råd til at føre retssager – men som dog ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces – må der både stilles krav om en vis ensartethed i vilkårene for retshjælpsforsikringen og om, at forsikringsdækningen er bredt tilgængelig.


Større ændringer i retshjælpsforsikringens vilkår eller dækningsgrad vil derfor af mange årsager – og ikke blot på grund af den meget væsentlige betydning for statens udgifter til fri proces – kunne give anledning til alvorlig bekymring og overvejelser om mulige lovinitiativer.

Det kan på den baggrund overvejes, om retshjælpsforsikringsdækning skal være en lovpligtig del af en familieforsikring (og eventuelt også af bygnings-, auto- og lystfartøjskaskoforsikringer).

Dette vil ikke indebære nogen faktisk ændring i forhold til situationen, som den er i øjeblikket, men vil forhindre, at retshjælpsforsikring på et fremtidigt tidspunkt udgår eller gøres valgfri for den enkelte forsikringstagere.

Lovpligtige forsikringer skaber visse komplicerede, men dog ikke
uoverstigelige problemer i forhold til udenlandske foriskrugsselskaber.

Retsplejerådet ser dog ikke noget aktuelt behov for at gøre retshjælpforsikringen lovpligtig og heller ikke for nærmere at normere indholdet af retshjælpforsikringsbetingelserne ved lov. Retsplejerådet har i den forbindelse også tillagt det en vis vægt, at forsikringsbranchen over for rådet har givet udtryk for store betænkende ved en ordning, hvor forsikringsbetingelserne fastlægges ved lov (eller godkendes af justitsministeren i medfør af lov).

Retsplejerådet foreslår på den baggrund ikke andre lovgivning om retshjælpforsikring end den af flertallet foreslåede regel om, at fri proces skal afslås, hvis ansøgeren har retshjælpforsikringsdækning (jf. afsnit 3.1 ovenfor).

Et flertal (alle medlemmer med undtagelse af Erik Werlauff) foreslår imidlertid visse justeringer af retshjælpforsikringsbetingelserne.


I samme forbindelse foreslås vilkåret om, at der ikke er selvrisiko, når ansøgeren har fået fri proces, ændret til, at der ikke er selvrisiko, når ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Formålet hermed er at videreføre den eksisterende fritagelse for selvrisiko, som gælder for disse personer.

Et mindretal (Karen Dyekjær-Hansen, Jørgen B. Jepsen og Erik Werlauff) foreslår en ophævelse af bestemmelsen i standardvilkårenes § 11, stk. 5, hvorefter salæret beregnes i overensstemmelse med de retningslinjer for sagsomkostninger i borgerlige sager, som følges af domstolene. Der henvises i den forbindelse til afsnit 1.5ovenfor.

Endvidere finder Retsplejerådet, at når sagen behandles efter den foreslåede særlige procesform til behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. (jf. kapitel 11), bør der i lyset af de mindre omkostninger generelt ikke være nogen selvrisiko.

Et flertal (Bent Carlsen, Bjarne Christensen, Peter Deleuran, Poul Holm, Henrik Linde, Gorm Toftegaard Nielsen, Marianne Peschcke-Koedt, Jens Røn og Eva Smith) udtaler yderligere:

Flertallet har overvejet at foreslå en tilnærmelse mellem betingelserne for fri proces og retshjælpforsikringsbetingelserne.

Som anført i afsnit 1.5 ovenfor er det således efter flertalsets opfattelse af væsentlig betydning, at undtagelser fra retshjælpforsikringens dækning i forhold til dækkningen under fri proces er klart af-
grænset, således at administrationen af ordningerne bliver enkel og forståelig for brugerne.

Som ligeledes anført i afsnit 1.5 ovenfor vil de mest relevante forskelle mellem betingelserne for fri proces og retshjælpsforsikring efter en gennemførelse af Retsplejerådets forslag om fri proces være (1) ansettelsessager, sager om skatter og afgifter og de fleste familie- og arveretlige sager, der generelt er undtaget fra retshjælpsforsikringsdækning, (2) tvangsfuldbyrdelse, der kun er omfattet af retshjælpsforsikringsdækning efter konkret aftale med forsikringsselskabet, og (3) formuleringen af rimelig grund-betingelsen.

Emnemæssige begrænsninger
For så vidt angår de emnemæssige begrænsninger i retshjælpsforsikringsdækningen (ansættelsessager, skatte- og afgiftssager og familiereelt sager) finder flertallet det for så vidt ønskeligt med en tilnærmning til betingelserne for fri proces, således at de materielle betingelser (i højere grad) bliver ens.

Der er imidlertid tale om relativt klart afgrænsede undtagelser til retshjælpsforsikringsdækningen, og en bibeholdelse af undtagelserne vil derfor ikke give problemer for den administrative adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikring, som flertallet foreslår (jf. herom afsnit 1.5 ovenfor).

Samtidig er det familiereelt område ganske udgiftungt, idet udgifterne til fri proces nu overstiger 100 mio. kr. årligt (jf. bilag 4). Når dette sammenholdes med forsikringsselskabernes nuværende udgifter på retshjælpsforsikringerne, der i 2002 udgjorde ca. 157 mio. kr. (jf. tabel 1 i bilag 5), kan det konstateres, at en inddragelse af de familiereelt sager under retshjælpsforsikringsdækningen ville kunne resultere i væsentlige præmierhøjere. Hertil kommer, at det familiereelt område har en sådan særlig karakter, at det efter flertallets opfattelse er velbegrundet, at det offentlige i særlig grad yder bistand.

Med hensyn til ansættelsesreligt sager bemærker flertallet, at fagforeninger traditionelt yder bistand til sine medlemmer i sådanne sager. Selv om en beslutning om medlemskab af en fagforening naturligvis også bygger på mange andre overvejelser, ligger der formentlig ofte også som et element blandt flere en form for forsikringstankegang bag.

Endelig bemærker flertallet med hensyn til skatte- og afgiftssager, at der på dette område eksisterer en særskilt statslig ordning for omkostningsdækning, der er uafhængig af skatteyderens økonomiske forhold (jf. kapitel 4, afsnit 3.4).

Flertallet fremsætter på denne baggrund ikke nogen anbefaling med hensyn til retshjælpsforsikringsdækning af det familiereelt område, ansettelssager eller skatte- og afgiftssager. Flertallet understreger i den forbindelse, at der imidlertid ikke er noget til hinder for, at forsikringsselskaber tilbyder retshjælpsforsikringsdækning i
disse sager. De eksisterende retshjælpsforsikringer omfatter i øvrigt allerede ankesager på det familiertlige område, hvis sikrede har fået helt eller delvis medhold i den foregående instans.

**Rimelig grund-betingelsen**
Flertallet anser det for væsentligt, at vurderingen af, om en part har rimelig grund til at føre proces, som altovervejende hovedregel falder ens ud, hvad enten parten har en retshjælpsforsikring, der dækker sagen, eller ej. Hvis vurderingen i for mange tilfælde falder forskelligt ud, opnås ikke de fulde fordele af den administrative adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikring, som flertallet foreslår (jf. afsnit 1.5 ovenfor).

Flertallet har på den baggrund overvejet, om forsikringsbetingelserne burde tilpasses Retsplejerådets forslag med hensyn til rimelig grund-betingelsen for så vidt angår fri proces, og spørgsmålet har også været drøftet med forsikringsbranchen gennem Forsikring & Pension.

Forsikringselskaberne lægger imidlertid stor vægt på, at forsikringssakselserne fastsættes af selskaberne, og at selskaberne – med klageadgang til Ankenævnet for Forsikring – afgør, om der i en konkret sag er forsikringsdækning.

Forsikringsbranchen har desuden gennem Forsikring & Pension over for Retsplejerådet tilkendegivet, at forsikringselskaberne i langt de fleste tilfælde vil finde, at sikrede har rimelig grund til at føre proces i alle de tilfælde, hvor en ansøger efter Retsplejerådets forslag skal anses for at have rimelig grund til at føre proces (jf. afsnit 2.3 ovenfor). Forsikringsbranchen har alene taget et lille forbehold med hensyn til sager om personskade, hvor der måske i praksis kan være en forskel på Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces og forsikringselskaberne vurdering efter retshjælpsforsikringsbetingelserne, samt et generelt forbehold om, at det for forsikringsselskaberne endnu er ganske usikkert, hvordan den foreslåede regel vil blive praktiseret af fri proces-myndighederne.

Flertallet finder på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at anbefale ændringer i forsikringsbetingelsernes formulering af betingelsen om rimelig grund til at føre proces. Flertallet forudsætter i den forbindelse, at Civilretdirektoratet som den nye centrale myndighed på retshjælpsområdet løbende vil følge udviklingen i praksis, og at spørgsmålet vil kunne tages op med forsikringsbranchen, hvis der opstår en uhensigtsmæssig diskrepans mellem vurderingen i fri proces-regi og forsikringsregi.

**Tvangsfuldbyrdelse**
Flertallet finder, at retshjælpsforsikringerne også bør dække en eventuel nødvendig tvangsfuldbyrdelse. Selv om tvisten i formel forstand kan siges at være afsluttet, når der er afsagt dom, er sagen reelt ikke slut, før dommen er opfylt, eller det i det mindste er konstateret, at
opfyldelse for tiden ikke er mulig. I begge henseender kan der efter omstændighederne være behov for at søge dommen tvangsfuldbyrdet gennem føgedretten.

Hertil kommer, at hvis retshjælpsforsikringen ikke dækker en eventuel nødvendig tvangsfuldbyrdelse, opstår der med den processuelle adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikringsdækning, som flertallet foreslår, et spørgsmål om eventuelt særskilt at dække udgifter i forbindelse med tvangsfuldbyrdelsen efter reglerne om fri proces. En sådan mulighed vil imidlertid ikke harmonere med den tilsigtede forenkling.

Det bemærkes, at når det lykkes at tvangsfuldbyrde dommen, vil udgifterne blive betalt af skyldneren som sagsomkostninger. Det bemærkes endvidere, at der formentlig vil blive fastsat et samlet maximum for, hvad der i alt kan dækkes under forsikringen i samme sag, inklusive en eventuel nødvendig tvangsfuldbyrdelse.

**Forsikringsmaksimum**

Flertallet finder det væsentligt, at udgifterne i langt de fleste retssager, hvor sikrede opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, kan holdes inden for retshjælpsforsikringens maksimum. Hvis sikrede i for mange tilfælde vil føle behov for at ansøge om fri proces til dækning af udgifter ud over forsikringens maksimum, opnås ikke de fulde fordele af den administrative adskillelse af fri proces og retshjælpsforsikring, som flertallet foreslår (jf. pkt. 1.5 ovenfor).

Forsikring & Pension har – på baggrund af en rundspørge blandt et repræsentativt udsnit af retshjælpsforsikringsselskaber – oplyst, at dækningsmaksimum for retshjælpsforsikringen ligger på mellem 75.000 kr. og 130.000 kr., og at forsikringens dækningsmaksimum skønsmæssigt overskrideres i ca. 1% af sagerne.

Med den bemærkning, at tallet på 1% også omfatter sager, hvor sikrede ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, ser flertallet ikke problemer, som det ser ud i dag.

Efter en gennemførelse af Retsplejerådets forslag om sagsomkostninger (jf. kapitel 7) vil udgifterne i en række sager imidlertid blive noget større. Selv om rådet samtidig foreslår en særlig procesform for sager om krav på højst 50.000 kr. (jf. kapitel 11), hvor udgifterne i den enkelte sag til gengæld vil blive væsentlig lavere end i dag, vil der alligevel være et antal sager, hvor det fremover bliver sværere at holde udgifterne inden for retshjælpsforsikringens maksimum.

Flertallet anbefaler på den baggrund, at de enkelte forsikringselskaber løbende – og navnlig efter en gennemførelse af Retsplejerådets forslag om sagsomkostninger – overvejer, om der kan være grund til at forhøje forsikringsmaksimum med henblik på at fastholde den nuværende fordeling, hvor udgifterne i så godt som alle sager kan rummes inden for maksimummet.