

Kapitel 1

Indledning

1. Retsplejerådets kommissorium

Ved brev af 21. januar 1998 har Justitsministeriet anmodet Retsplejerådet om at behandle et kommissorium af 19. januar 1998 om en generel reform af den civile retspleje. Kommissoriet, der i sin helhed er optrykt i kapitel 1, afsnit 1, i betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, indeholder blandt andet følgende:

"I reformforslaget fra februar 1996 fra Advokatrådet og Den Danske Dommerforening peges på, at der gennem de senere år har været sat spørgsmålstegn ved, om det danske retssystem på en rimelig måde lever op til kravene om hurtig sagsbehandling og god service. Reformforslaget indeholder således en række forslag om ændringer i behandlingen af civile sager ved byretterne og landsretterne. Bl.a. foreslås det, at der i retsplejeloven indføres ensartede regler om skriftlig forberedelse og regler om en behandlingsform, der har lighed med privat voldgift.

Ved skrivelse af 12. september 1996 har Den Danske Dommerforening endvidere rettet henvendelse til justitsministeren med forslag om, at der tages initiativ til en generel reform af den civile retspleje. Dommerforeningen rejser i den forbindelse det spørgsmål, om civilprocessen, som den er indrettet i dag, imødekommer brugernes behov og lever op til moderne krav om retssikkerhed i bred forstand. Dommerforeningen har i sit brev bl.a. peget på, at der siden slutningen af 1980'erne har været en stor nedgang i antallet af retssager ved byretterne. Endvidere nævnes det, at krav opgives som følge af, at behandling ved domstolene er for langsommelig og dyr, at der bl.a. med henblik på lettere, hurtigere og billigere konfliktløsning oprettes stadig flere nævn, og at undersøgelser har vist, at domstolene blandt brugerne opfattes som noget dyrt, langsomt, kompliceret og gammeldags.

Det hedder i skrivelsen fra Den Danske Dommerforening endvidere:

(...) Omkostningerne ved retssager spiller en betydelig rolle for befolkningens adgang til domstolene. Såvel omkostningsreglerne som retsafgifterne bør overvejes nærmere.

(...) Meget kan tale for en generel gennemgang af ordningerne med retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring, som alle har stor betydning for borgernes adgang til domstolene. Der er et snævert samspil mellem disse ordninger og den almindelige retsplejeordning.

På den baggrund har Justitsministeriet besluttet at anmode Retsplejerådet om at foretage en generel gennemgang af den civile retspleje.

Rådet anmodes i den forbindelse om at behandle de spørgsmål, som er nævnt i de to henvendelser fra Advokatrådet og Den Danske Dommerforening.

På baggrund af disse overvejelser anmodes Retsplejerådet om at udarbejde forslag til ændringer af retsplejeloven og eventuel anden lovgivning."

Ved brev af 22. januar 2003 har Justitsministeriet anmodet Retsplejerådet om at inddrage et forslag til forenklet procesform for krav under 50.000 kr., som Advokatrådet og Dommerforeningen har udarbejdet, i sine overvejelser. Brevet er sålydende:

"Småsagsudvalget afgav i oktober 1997 en betænkning, hvori udvalgets flertal foreslog en småsagsproces for tvistige sager under 20.000 kr. og en inkassoproces for både små og store krav (Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997).

Retsplejerådet afgav den 26. februar 1998 en udtalelse om Småsagsudvalgets betænkning.

Retsplejerådets *flertal* (7 medlemmer) anbefalede, at der gennemførtes nye regler om behandling af småsager i overensstemmelse med Småsagsudvalgets flertals forslag. Retsplejerådets *mindretal* (2 medlemmer) kunne ikke anbefale, at der gennemførtes nye regler om behandling af småsager i overensstemmelse med Småsagsudvalgets flertals forslag.

Retsplejerådet udtalte enstemmigt, at rådet under arbejdet med en generel reform af den civile retspleje ville skulle gennemføre selvstændige overvejelser om den retslige behandling også af mindre, civile sager. Det måtte forudses, at en sådan grundlæggende gennemgang af civilprocessen ville rejse tværgående spørgsmål og krav om sammenhæng i behandlingen af forskellige sagstyper. På grund af den anderledes problemstilling og de erfaringer, der eventuelt måtte være indhøstet i mellemtiden, ville rådet ved denne gennemgang ikke nødvendigvis føle sig bundet af Småsagsudvalgets løsninger eller betragtningerne i rådets udtalelse om Småsagsudvalgets betænkning.

I foråret 1999 blev det besluttet indtil videre ikke at fremsætte lovforslag på grundlag af Småsagsudvalgets forslag om en småsags-

proces, men at afvente Retsplejerådets arbejde med en generel reform af den civile retspleje. Baggrunden herfor var navnlig, at Småsagsudvalgets forslag var blevet mødt med kritik fra både Advokatrådet, erhvervslivet, fagbevægelsen og en del dommere.

I december 2002 fremsendte Advokatrådet og Den Danske Dommerforening til Justitsministeriet et fælles forslag til forenklet procesform for krav under 50.000 kr. Forslaget vedlægges.

Advokatrådets og Dommerforeningens forslag adskiller sig fra Småsagsudvalgets forslag både for så vidt angår småsagsprocessen og for så vidt angår inkassoprocessen. Med hensyn til småsagsprocessen foreslås der navnlig en videre adgang til at få dækket udgifter til advokatbistand i forbindelse med retssagen. Med hensyn til inkassoprocessen foreslås der en såkaldt påkravsmodel, der har stor lighed med forslaget i Retsplejerådets betænkning nr. 1201/1990 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen.

Advokatrådet og Dommerforeningen anfører, at det er deres håb, at forslaget kan danne baggrund for et lovgivningsinitiativ efter behandling på sædvanlig vis i Retsplejerådet.

Justitsministeriet er enig i, at Advokatrådets og Dommerforeningens forslag bør vurderes i Retsplejerådet, og Justitsministeriet skal derfor anmode om, at Retsplejerådet i forbindelse med behandlingen af kommissoriet om en generel reform af den civile retspleje inddrager Advokatrådets og Dommerforeningens forslag til forenklet procesform for krav under 50.000 kr."

2. Retsplejerådets sammensætning

Retsplejerådet havde ved afgivelsen af denne betænkning følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bjarne Christensen (formand)
Direktør Bent Carlsen
Landsdommer Peter Deleuran
Advokat Karen Dyekjær-Hansen
Dommer Poul Holm
Advokat Jørgen B. Jepsen
Dommer Henrik Linde
Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen
Kst. dommer Marianne Peschcke-Køedt
Fg. kontorchef Jens Røn
Professor, dr.jur. Eva Smith
Professor, dr.jur. Erik Werlauff

Som sekretær for rådet har fungeret konsulent, ph.d. Ketilbjørn Hertz.

3. Retsplejerådets arbejde

Efter afgivelsen af *Betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I (Instansordningen, byrettens sammensætning og almindelige regler om sagsbehandlingen i første instans)* har Retsplejerådet fortsat arbejdet med de øvrige emner, som er omfattet af kommissoriet om en generel reform af den civile retspleje.

Rådet har som led i dette arbejde tidligere afgivet *Betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II (Offentlighed i civile sager og straffesager)* og afgiver nu en delbetænkning om en række spørgsmål, der kan samles under overskriften "Adgang til domstolene".

Nærværende betænkning om adgangen til domstolene behandler for det første de *generelle* økonomiske ordninger, der har betydning for borgernes adgang til domstolene. Det drejer sig om reglerne om retsafgifter, sagsomkostninger, retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring.

Betænkningen behandler endvidere to *særlige* områder, hvor adgangen til domstolene bør gøres til genstand for særskilt, yderligere overvejelse. Det drejer sig om ikke-tvistige sager og om sager om mindre krav (inkassoprocess og småsagsprocess).

Retsplejerådet har afholdt 15 møder som led i arbejdet med denne betænkning, herunder 9 heldagsmøder.

Retsplejerådet har siden afgivelsen af betænkning nr. 1401/2001 afholdt to møder med den følgegruppe bestående af erhvervsorganisationer og (for)brugerrepræsentanter mv., som kan fremsætte forslag over for rådet, og som rådet kan forelægge sine overvejelser for. En fortegnelse over de i følgegruppen repræsenterede organisationer mv. er medtaget som *bilag 1*.

Retsplejerådet har desuden afholdt to møder med Forsikring & Pension om retshjælpsforsikring.

Endvidere har en repræsentant for Advokatrådet haft lejlighed til på et møde at knytte nogle bemærkninger til de overvejelser, der er indeholdt i Advokatrådets og Dommerforeningens forslag til forenklet procesform for krav under 50.000 kr.

4. Resumé af betænkningens kapitel 2-11

Dette afsnit indeholder et resumé af betænkningens kapitel 2-11,

hvorved bemærkes, at betænkningens kapitel 12 indeholder Retsplejerådets lovudkast med bemærkninger, og at der som betænkningens bilag 8 er medtaget et notat om de økonomiske og administrative konsekvenser af Retsplejerådets forslag.

Kapitel 2

Kapitel 2 angår de grundlæggende regler og principper om *adgang til domstolene*.

Helt grundlæggende er *den civile retsplejes formål* at tilbyde borgerne at få prøvet deres ret ved uafhængige og upartiske domstole. Domstolenes opgave er at afgøre retstvister, dvs. at tage stilling til de faktiske forhold og afgøre parternes krav ud fra retsregler, "gældende ret".

Domstolenes afgørelser må nødvendigvis være velfunderede og materielt korrekte, for at domstolene skal kunne opfylde deres samfundsmæssige opgave. Rigtige og overbevisende afgørelser er også nødvendige for at opretholde tilliden til domstolene, og for et retssamfund er det af afgørende vigtighed, at domstolene nyder almindelig tillid. Heraf følger, at domstolene skal være og fremstå som uafhængige og upartiske, og at sagsbehandlingen må have fornøden grundighed og være indrettet med henblik på lydhørhed over for parternes synspunkter.

Domstolenes afgørelser af civile retstvister og muligheden for tvangsfuldbyrdelse af disse afgørelser skal bidrage til at skabe stabilitet og ro i samfundet. Domstolenes afgørelser vil samtidig kunne have en adfærdsregulerende eller holdningsdannende effekt. Indbringelse af tvister på et givet retsområde for domstolene medvirker til, at den materielle lovgivning gennemføres og efterleves.

Grundloven indeholder en række bestemmelser til sikring af domstolenes organisatoriske, funktionelle og personelle uafhængighed. Borgernes *adgang* til domstolene sikres navnlig af grundlovens § 3 og – for så vidt angår prøvelse af forvaltningsafgørelser – grundlovens § 63. Adgangen til domstolene med henblik på prøvelse af loves overensstemmelse med grundloven hjemles ved grundlovs-sædvane.

Efter *Den Europæiske Menneskeretskonventionens artikel 6* har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

Inden for sit anvendelsesområde opstiller artikel 6 en række mindstekrav til adgangen til domstolene og til domstolenes organisering og sagsbehandling.

Artikel 6's krav om adgang til domstolene er krænket, hvis en part reelt er afskåret fra at føre retssag, uden at der foreligger tvingende grunde, der kan retfærdiggøre begrænsningen i adgangen til domstolene.

En krænkelse kan efter omstændighederne foreligge, hvis en part ikke har økonomisk mulighed for at betale *retsafgiften*. Menneskeretsdomstolen har i den forbindelse fastslået, at retsafgifter i civile sager ikke per se krænker artikel 6, men at retsafgifternes størrelse vurderet i forhold til sagens konkrete omstændigheder, herunder partens betalingsevne, og det stadium af sagen, hvor retsafgifterne skal betales, er relevante ved afgørelsen af, om artikel 6 er krænket.

Krav om *sikkerhedsstillelse for modpartens sagsomkostninger* tjener et legitimt retsplejemæssigt formål og er derfor som udgangspunkt ikke i strid med artikel 6. Kravet om sikkerhedsstillelse skal dog stå i rimeligt forhold til formålet. Menneskeretsdomstolen har i den forbindelse været mere tilbøjelig til at acceptere krav om sikkerhedsstillelse i ankesager end i sager i første instans.

Artikel 6 stiller ikke krav om, at der er adgang til *fri proces* i alle civile sager. Staten kan imidlertid i konkrete tilfælde være forpligtet til at yde fri proces, hvis det er nødvendigt for at sikre, at der er reel adgang til domstolene. Menneskeretsdomstolen har i den forbindelse fastslået, at når en person ikke har mulighed for på egen hånd at føre retssag og på grund af sine økonomiske forhold ikke har råd til at antage en advokat, kan det udgøre en krænkelse af artikel 6, hvis der ikke er adgang til fri proces.

Retsplejerådet udtaler, at adgang til domstolene og adgang til en retfærdig behandling ved domstolene er en grundlæggende værdi i et retssamfund. Borgernes reelle adgang til domstolene beror på en samlet vurdering, hvori indgår såvel eventuelle økonomiske og andre barrierer for adgangen til domstolene som ordninger, der letter adgangen til domstolene. I vurderingen indgår således både retsafgifter (mulig barriere), advokatsalærer og andre sagsomkostninger (kan både hæmme og lette adgangen til domstolene) samt retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring (letter adgangen til domstolene). I vurderingen indgår endvidere domstolenes tilgængelighed i bred forstand, herunder med hensyn til forståeligheden og kompleksiteten af reglerne om behandlingen af civile retssager.

Retsplejerådet tilføjer, at en gennemførelse af forslagene i betænkningen efter rådets opfattelse vil give en meget høj grad af sikkerhed for, at borgerne i alle tilfælde har reel adgang til domstolene.

Kapitel 3

Kapitel 3 angår *samarbejdet i Den Europæiske Union om civilproces*.

Retsplejerådet fremhæver indledningsvis, at EU-samarbejdet om civilproces først og fremmest finder sted inden for den overordnede ramme, som lægges af EF-traktatens artikel 61ff om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder navnlig EF-traktatens artikel 65 om civilretligt samarbejde.

Som følge af Danmarks forbehold på det retlige område omfatter EU-samarbejdet om civilproces ikke Danmark. De vedtagne foranstaltninger er imidlertid udtryk for en fælles holdning i 14 (og snart 24) europæiske lande, og Retsplejerådet har derfor fundet det naturligt at inddrage også EU-samarbejdet om civilproces i sine overvejelser.

Retsplejerådet gennemgår detaljeret Rådets *direktiv af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art.*

Formålet med direktivet er at forbedre adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og fri proces i forbindelse med tvister af denne art. Der er tale om et minimumsdirektiv. Medlemsstaterne kan således frit fastsætte gunstigere regler om retshjælp og fri proces end krævet i direktivet. Direktivet skal være gennemført i national ret senest den 30. november 2004. Direktivets regel om retshjælp i form af rådgivning forud for en retssag skal dog først være gennemført den 30. maj 2006. Direktivet gælder ikke for Danmark.

Retsplejerådet beskriver Kommissionens *forslag til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav.*

Formålet med forordningsforslaget er at indføre et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav, som tillader fri bevægelighed for retsafgørelser, retsforlig og officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne. Tanken er, at ved at fastlægge mindstestandarder fjernes behovet for enhver mellemliggende procedure (eksekvatur) i fuldbyrdesstaten forud for tvangsfuldbyrdesdelen.

Arrangementet bliver i dobbelt forstand frivilligt. Ingen medlemsstat vil være forpligtet til at indrette sine civilprocessuelle regler sådan, at retsafgørelser truffet i den pågældende medlemsstat kan attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument. Endvidere vil ingen fordringshaver være forpligtet til at anvende ordningen. Selv om betingelserne for attestation er opfyldt, kan fordringshaveren vælge i stedet at søge afgørelsen fuldbyrdet efter de eksisterende regler i Bruxelles I-forordningen (for Danmarks vedkommende EF-domskonventionen), der ikke foreslås ændret.

Forordningen, der forventes vedtaget i 2004, vil ikke gælde for Danmark.

Retsplejerådet omtaler Kommissionens *grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og*

fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi. Høringsfristen over grønbogen udløb den 31. maj 2003, og Kommissionen planlægger at fremsætte et forslag til forordning om betalingspåbud (inkassoproces) inden udgangen af 2003 og et forslag til retsakt om søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces) i 2004.

Kapitel 4

Kapitel 4 beskriver *gældende ret og baggrunden herfor*.

Beskrivelsen angår først og fremmest retsafgifter, sagsomkostninger, retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring. Retsplejerådets overvejelser om disse emner findes i *kapitel 6-9*.

Herudover anføres kort, at der i dag ikke findes nogen egentlig inkassoproces eller småsagsproces. Retsplejerådets overvejelser om inkassoproces og småsagsproces findes i *kapitel 10 og 11*, hvor der også redegøres udførligt for tidligere overvejelser herom.

Kapitel 5

Kapitel 5 gennemgår først og fremmest hovedtrækkene af de *norske og svenske ordninger* med hensyn til retsafgifter, sagsomkostninger, retshjælp, fri proces, inkassoproces og småsagsproces. Endvidere gennemgås de *engelske ordninger* med hensyn til retsafgifter, fri proces og småsagsproces. Endelig gennemgås kortfattet fri procesordningerne i yderligere et antal lande (Finland, Tyskland, Holland og Frankrig).

De norske *retsafgifter* er navnlig karakteriseret ved, at afgiften slet ikke afhænger af sagens værdi. Det betyder, at de norske afgifter i mindre sager er højere – og i ankesager i lagmansretten og Højesteret betydeligt højere – end i Danmark, mens det omvendte er tilfældet i større sager.

Sverige har i realiteten slet ikke retsafgifter i dansk forstand, da der alene skal betales et mindre gebyr, der er uafhængigt af sagsgenstandens værdi.

De engelske regler er navnlig karakteriseret ved, at minimumsafgiften ved sagens anlæg i første instans er lavere end i Danmark, og at der er en maksimumsafgift (på £500). I de helt små sager (værdi indtil ca. 4.500 kr.) ved County Court er afgiften lavere end i Danmark, mens den i de lidt større sager er højere end i Danmark. I store sager (værdi over ca. 350.000 kr.) er afgiften igen lavere end i Danmark. Af den samlede afgift (i andet end småsager) er det omkring halvdelen, der betales ved sagens anlæg (mod fem sjettedel i Danmark).

Med hensyn til *sagsomkostninger* kan det konstateres, at i både

Norge og Sverige skal den tabende part som hovedregel betale den vindende parts sagsomkostninger. I Sverige gælder en særlig regel om sagsomkostninger i småsager (dvs. sager om krav på højst SEK 18.300), som begrænser muligheden for at få erstattet udgifter til advokatbistand (højst én times rådgivning i hver instans erstattes).

Med hensyn til *retshjælp* findes der i Norge advokatretshjælp og visse andre retshjælpstilbud, der modtager offentligt tilskud, og endvidere findes der advokatvagter. Advokatretshjælpen er differentieret, således at der i nogle typer af sager ydes retshjælp uden økonomisk behovsprøvelse, i andre typer af sager ydes retshjælp, når økonomiske betingelser er opfyldt, og i atter andre typer af sager, når økonomiske og materielle betingelser er opfyldt. I Sverige findes der advokatretshjælp, der modtager offentligt tilskud til tolkning og oversættelse samt – for personer med meget lav indkomst (under SEK 75.000) – til halvdelen af advokatens vederlag. Der ydes tilskud til maksimalt to timers rådgivning.

Det er karakteristisk for *fri proces*, at der opereres med både økonomiske og materielle betingelser, omend vægtningen varierer fra land til land. Det er endvidere karakteristisk, at egenbetaling er udbredt, men at dennes størrelse ligeledes varierer meget, dels fra land til land, dels afhængig af ansøgerens økonomiske forhold. Fri proces dækker jævnligt slet ikke eller kun undtagelsesvis de sagsomkostninger, som en part med fri proces pålægges at betale til modparten, hvis sagen tabes.

I Norge findes – ligesom i Danmark – ingen særlig *inkasso-proces*, og retssager om ubestridte krav behandles derfor efter samme regler som andre retssager, idet muligheden for afsigelse af udeblivelsesdom – ligesom i Danmark – dog i praksis indebærer en væsentlig forenkling i forhold til behandlingen af tvistige sager.

I Sverige findes derimod en særlig inkassoproces i form af en betalingspåkravsordning ved den selvstændige fogedmyndighed (*kronofogdemyndigheten*). Ordningen er udtryk for, at fordringshaveren i sager om pengekrav, hvor fordringshaveren ikke forventer indsigelser, kan vælge at gå direkte til fogedmyndigheden ved at indlevere en skriftlig anmodning om betalingspåkrav. Opfylder anmodningen lovens formelle krav, forkynner fogedmyndigheden anmodningen for skyldneren med opfordring til skriftligt at fremsætte eventuelle indsigelser inden en nærmere fastsat frist, normalt 14 dage.

Bestrides kravet ikke, iværksættes tvangsfuldbyrdelse. Skyldneren kan dog inden 4 uger efter fogedmyndighedens afgørelse anmode om, at sagen indbringes for tingsretten.

Bestrides kravet, kan sagen ikke fortsætte ved fogedmyndigheden, men sagen kan herefter efter anmodning fra fordringshaveren oversendes fra fogedmyndigheden til tingsretten.

Med hensyn til *småsagsproces* kan det konstateres, at der i Norge ganske vist findes en særlig forenklet procesform for små sager, men

at denne procesform ikke anvendes i praksis.

Derimod anvendes de svenske og engelske regler om behandling af mindre sager også i praksis. Det er et karakteristisk træk for både den svenske og den engelske ordning, at parterne forudsættes at kunne føre sagen selv uden advokatbistand, og at udgifter til advokat derfor kun i begrænset omfang erstattes som sagsomkostning.

Kapitel 6

Kapitel 6 behandler *retsafgifterne i civile retssager*. De retsafgiftsmæssige konsekvenser af Retsplejerådets forslag til en særlig inkassoproses behandles derimod i tilknytning til rådets overvejelser herom i *kapitel 10*.

Retsplejerådet udtaler, at fastlæggelsen af retsafgifternes størrelse i udpræget grad er et politisk spørgsmål, hvori indgår en samlet vurdering af en række hensyn, herunder fiskale. På den baggrund har Retsplejerådet taget udgangspunkt i det gældende niveau for retsafgifter i civile retssager, som siden 2000 udgør 2,4 % af sagens værdi.

Med dette udgangspunkt har Retsplejerådet vurderet, at selve størrelsen af de gældende retsafgifter er problematisk i navnlig tre situationer.

For det første bør retsafgiften nedsættes i sager om mindre krav, således at retsafgifterne ikke bidrager til at skabe et misforhold mellem det, sagen drejer sig om, og omkostningerne ved at føre sagen ved domstolene. Retsplejerådet foreslår derfor, at retsafgiften i sager med en økonomisk værdi indtil 50.000 kr. sættes til 500 kr. svarende til den laveste grundafgift i dag.

For det andet bør der fastsættes et maksimum for, hvor stor retsafgiften kan blive, frem for i dag, hvor der ikke er nogen overgrænse, og hvor der er eksempler på, at retsafgiften udgør millionbeløb. Retsplejerådet finder, at et absolut maksimum på 100.000 kr. vil være passende i formueretlige sager.

For det tredje bør sammenhængen mellem sagsgenstandens værdi og retsafgiftens størrelse i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse begrænses i betydelig grad. Retsplejerådet finder, at et maksimum på 4.000 kr. vil være passende i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse.

Retsplejerådet finder, at systemet med én afgift for sagens anlæg og én afgift for domsforhandlingen bør videreføres.

Retsplejerådet finder imidlertid, at forholdet mellem de to afgifter bør ændres, da retsafgiften for domsforhandlingen efter de nugældende regler udgør en utilstrækkelig motivation til at søge en tidlig afslutning af retssagen. Efter Retsplejerådets opfattelse vil det være passende, at en fjerdedel af den samlede retsafgift betales ved sagens

anlæg, mens tre fjerdedel betales for domsforhandlingen. Retsplejerådet foreslår endvidere, at en tredjedel af afgiften for domsforhandlingen skal tilbagebetales, hvis en retssag i første instans afgøres uden dom, ved udeblivelsesdom eller ved, at sagsøgte tager bekræftende til genmæle.

Retsplejerådet finder, at retsafgifterne i ankesager bør beregnes på samme måde og have samme betalingsprofil som i sager i første instans, men at afgiften i alle ankesager passende kan være 50 % højere end i første instans, således som det i dag er tilfældet ved anke til Højesteret.

Kapitel 7

Kapitel 7 angår *sagsomkostninger*.

Hovedprincippet: taberen betaler

Retsplejerådet finder, at hovedprincippet – taberen betaler – fortsat bør være udgangspunktet for retsplejelovens regler om sagsomkostninger i civile retssager. Sagsomkostningerne bør i hvert fald ikke som almindelig regel betales af det offentlige eller af lovpligtige forsikringer (jf. om fri proces og retshjælpsforsikring i *kapitel 9*). Der er derfor kun parterne til at betale, og den bedste løsning er efter rådets opfattelse den, der har været gældende siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, og som anvendes i andre europæiske lande.

Retsplejerådet foreslår, at udgangspunktet fortsat skal være, at den tabende part i en dispositiv civil sag på objektivt grundlag skal erstatte den vindende part dennes sagsomkostninger. I indispositive civile sager (sager om ægteskab, forældremyndighed, faderskab, værgemål og prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse eller adoption uden samtykke) bør udgangspunktet derimod være, at ingen af parterne betaler sagsomkostninger til den anden part.

Et objektivt ansvar er et strengt ansvar og bør efter Retsplejerådets opfattelse modsvares af en relativt stram styring af ansvarets omfang. For at udgifter skal dækkes som sagsomkostninger på objektivt grundlag, må det for det første kræves, at udgiften har været nødvendig til sagens forsvarlige førelse. Endvidere kan der for en række typiske udgifter opstilles mere almindelige anvisninger for, i hvilket omfang de bør dækkes som sagsomkostninger. Endelig – og af særlig betydning – bør udgifter til advokatbistand i forbindelse med retssagen undergives en særlig behandling, jf. nærmere nedenfor.

Fravigelse af hovedprincippet: ophævelse af omkostningerne

Efter gældende ret kan hovedprincippet om, at den tabende part skal

erstatte modpartens sagsomkostninger, fraviges, hvis retten i "særlige omstændigheder" finder "skellig grund" dertil. Af relevante faktorer kan nævnes sagens principielle karakter eller videregående betydning, og om en af parterne er en offentlig myndighed, en stor erhvervsvirksomhed, en interesseorganisation eller lignende.

Sagens tvivlsomhed er ikke i sig selv tilstrækkelig grund til helt eller delvis at ophæve omkostningerne. Retsplejerådet er på dette punkt enig med det udvalg, der udarbejdede 1899-udkastet til lov om den borgerlige retspleje. Udvalget anførte, at den ulyst, dommeren kan føle ved at grunde en dom på bevisbyrderegler, ikke må forlede ham eller hende til at prøve at skabe en slags balance ved at ophæve sagens omkostninger.

For at parternes eller en af parternes status som offentlig myndighed, stor erhvervsvirksomhed eller interesseorganisation skal kunne føre til ophævelse af omkostningerne, vil det også ofte være rimeligt at kræve, at sagen var tvivlsom. Hvis sagen tillige er af principiel karakter, er det særligt nærliggende at overveje at ophæve omkostningerne helt eller delvis.

En mere fleksibel praksis vil være hensigtsmæssig, navnlig således at delvis ophævelse af sagsomkostningerne anvendes oftere. Forskellen mellem fuld erstatning af den vindende parts sagsomkostninger og ingen erstatning af sagsomkostninger kan være temmelig stor, og så kan delvis ophævelse af sagsomkostningerne anvendes som en mellemform i tilfælde, hvor omstændighederne i nogen, men ikke meget høj, grad taler for en ophævelse af omkostningerne.

Udmåling af sagsomkostninger

Retsplejerådet finder, at det endnu engang (som i 1877, 1899 og 1916) bør understreges, at andre udgifter end advokatsalær skal erstattes fuldt ud, medmindre der er tale om udgifter, der ikke har været nødvendige til sagens forsvarlige førelse (hvilket i givet fald bør fremgå af rettens afgørelse om sagsomkostninger, jf. nedenfor).

Retsplejerådet finder, at udgift til advokatsalær fortsat (alene) bør erstattes med et passende beløb.

Allerede i 1877-udkastet til lov om den borgerlige retspleje anføres, at det ikke skal komme den tabende part til skade, at den vindende part, for at få en særligt kendt eller udmærket advokat, har til sagt advokaten et ekstraordinært stort salær. Et sådant ekstraordinært stort salær kan nemlig ikke anses for fornødent til sagens forsvarlige førelse.

Efter Retsplejerådets opfattelse kan man imidlertid ikke blive stående ved, at ekstraordinært store udgifter til advokatsalær ikke dækkes som sagsomkostning.

Både af hensyn til modparten og af hensyn til, at de samlede udgifter til førelsen af civile retssager ikke løber løbsk, er der behov for en strammere styring af, hvilke beløb der tilkendes til dækning af udgifter til advokatsalær.

Retsplejerådet foreslår derfor at opretholde den nuværende praksis, hvor der alene tilkendes et beløb svarende til, hvad der kan betegnes som et "normalsalær".

Efter Retsplejerådets opfattelse er der imidlertid behov for en tilnærmelse mellem de sagsomkostninger, der tilkendes til dækning af advokatsalær, og de advokatsalærer, som faktisk betales. Sagsomkostninger bør udmåles på en sådan måde, at de opleves som rimelige i langt de fleste sager.

Tilnærmelsen mellem tilkendte sagsomkostninger og faktisk betalte advokatsalærer kan i sagens natur ske ved, at advokaterne opkræver mindre salærer, eller ved, at der tilkendes højere beløb som sagsomkostninger til dækning af advokatsalær, eller ved en kombination heraf.

Med hensyn til sager af mindre værdi taler det afgørende imod en forhøjelse af de tilkendte sagsomkostninger, at sagsomkostningerne for den tabende part så vil stå i endnu større misforhold til sagens værdi, end det allerede er tilfældet. Retsplejerådet foreslår derfor for sager om krav på højst 50.000 kr., at behovet for advokatbistand indskrænkes ved at etablere en særlig forenklet procesform for disse sager, jf. nærmere *kapitel 11*.

Til gengæld foreslår Retsplejerådet en generel forhøjelse af "normalsalæret" i sager om krav på mellem 50.000 kr. og ca. 5 mio. kr. For sager om krav på over ca. 5 mio. kr. er der efter rådets opfattelse ikke behov for en forhøjelse.

Forslaget tilsigter ikke en forhøjelse af de salærer, som advokater kræver, men en bedre overensstemmelse mellem disse salærer og det beløb, som tilkendes den vindende part til dækning af udgifter til advokat.

Retsplejerådets forslag giver mulighed for, at der i alle sager med en sagsgenstand på mellem 50.000 kr. og 1 mio. kr. *kan* udmåles et beløb til dækning af advokatsalær, der er ca. 50 % højere end det, der typisk vil blive udmålt i dag. Rådet foreslår imidlertid, at der opereres med intervaller, inden for hvilke "normalsalæret" fastsættes, og man kan derfor ikke sige, at der i konkrete sager altid *vil* blive udmålt et beløb, der er 50 % højere end det, der ville blive udmålt i dag, hvilket heller ikke er tilsiget. Det vil i stedet bero på den enkelte sags karakter, om der er grund til at udmåle et beløb i den øvre, midterste eller nedre del af intervallet, og der vil således blive tale om en mere differentieret udmåling af sagsomkostninger i forhold til i dag.

I sager med en sagsgenstand på over 1 mio. kr. vil der også kunne udmåles et beløb, der er højere end det, der typisk ville blive udmålt i dag, men jo højere sagsgenstand, jo mindre bør forhøjelsen gennemsnitligt set være. Når sagsgenstanden nærmer sig 5 mio. kr., er det hensigten, at de fremtidige sagsomkostningsbeløb gennemsnitligt skal ligge på linje med de nuværende, men at udmålingen lige-

som i sager med en sagsgenstand under 1 mio. kr. kan være mere differentieret end i dag.

Høring af parterne

Efter gældende ret træffer retten bestemmelse om sagsomkostninger, selv om der ikke er nedlagt påstand herom, jf. retsplejelovens § 328, og Retsplejerådet finder, at denne regel bør opretholdes.

Retsplejerådet har overvejet, om parterne i højere grad bør høres, før retten træffer afgørelse om sagsomkostninger. Det forekommer umiddelbart at være rimeligt, hvis retten i alle tilfælde, hvor den er sindet af egen drift at træffe en afgørelse, hvor omkostningerne helt eller delvis ophæves, giver parterne lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet. Det samme gælder, hvor retten er sindet af egen drift at afvise dækning for udgiftsposter, som den vindende part udtrykkeligt har angivet som sagsomkostning.

En høring i sådanne tilfælde kan imidlertid støde på den praktiske vanskelighed, at retten måske først efter sagens optagelse til dom bliver opmærksom på spørgsmålet. En høring af parterne på et så sent tidspunkt vil kunne forsinke afgørelsen, ikke mindst hvis der er tale om en kollegial afgørelse.

En løsning kunne være at lægge op til, at parterne i alle tilfælde udtaler sig om spørgsmålet om sagsomkostninger. En sådan løsning vil tilgodese både hensynet til, at parterne får lejlighed til at udtale sig om grundlaget for rettens afgørelse om sagsomkostninger, og hensynet til en praktisk afvikling af retssagen.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at parterne udtaler sig om sagsomkostningerne. Det vil ofte være naturligt, at parterne i den forbindelse fremlægger en egentlig opgørelse over de udgifter vedrørende retssagen, som efter deres opfattelse bør indgå i afgørelsen om sagsomkostninger. En almindelig praksis af dette indhold vil give retten et mere sikkert grundlag for afgørelsen om sagsomkostninger.

Som nævnt finder Retsplejerådet, at retten fortsat skal træffe afgørelse om sagsomkostninger, selv om der ikke er nedlagt påstand herom. En part vil således kunne få tilkendt sagsomkostninger, selv om parten ikke har udtalt sig om spørgsmålet eller ikke har fremlagt en opgørelse over sine udgifter i anledning af retssagen. I mangel heraf vil retten imidlertid kunne træffe afgørelse om sagsomkostninger ud fra en generel målestok for sager af den pågældende karakter.

Begrundelse af afgørelser om sagsomkostninger

Afgørelser om sagsomkostninger har ofte central betydning for parterne. Det er derfor vigtigt, at afgørelser om sagsomkostninger begrundes på en sådan måde, at parterne kan gennemskue, hvordan et tilkendt eller pålagt sagsomkostningsbeløb er fremkommet.

Retsplejerådet forudsætter på den baggrund, at afgørelser om

sagsomkostninger fremover i det mindste indeholder følgende oplysninger:

- Der skal gives en beløbsmæssig specifikation fordelt på (1) retsafgift, (2) passende beløb til dækning af udgift til advokatsalær og (3) øvrige udgifter.
- Det skal gives en konkret begrundelse, hvis den tabende part helt eller delvis fritages for at betale sagsomkostninger til den vindende part.
- Det skal angives udtrykkeligt, hvis visse udgifter anses unødvendige, og årsagen hertil skal oplyses, eller hvis visse påberåbte udgifter mv. i øvrigt ikke tages i betragtning som sagsomkostninger.

Forrentning af sagsomkostninger

Efter de gældende regler forrentes tilkendte sagsomkostningsbeløb ikke. De udgifter, som et tilkendt sagsomkostningsbeløb skal erstattes, vil i en række tilfælde være afholdt tidligere og eventuelt meget tidligere. Dette taler for at tilkende rente.

Et formaliseret system, hvor tilkendte sagsomkostningsbeløb i et vist omfang skal forrentes for perioder forud for rettens afgørelse om sagsomkostninger, vil imidlertid blive meget kompliceret.

For så vidt angår perioden indtil rettens afgørelse om sagsomkostninger foreslår Retsplejerådet derfor ingen ændringer.

For så vidt angår perioden efter rettens afgørelse om sagsomkostninger bør der derimod betales rente. Da der ved rettens afgørelse om sagsomkostninger er fastslået en umiddelbar pligt til at betale et bestemt pengebeløb, bør der i tilfælde af manglende betaling svares rente med rentelovens morarentesats (dvs. referencesatsen med tillæg af 7 % p.a.).

Rente bør dog først svares fra fuldbyrdelsesfristens udløb. Betaling inden for fuldbyrdelsesfristen må anses for rettidig, og praktiske grunde taler også for, at der ikke skal beregnes og betales rente for nogle få dage eller uger.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør appel af afgørelsen derimod ikke udskyde begyndelsestidspunktet for renteberegningen. Dette gælder, selv om appel sker inden fuldbyrdelsesfristens udløb, eller appelretten tillægger appellen opsættende virkning, således at afgørelsen foreløbig ikke kan tvangsfuldbyrdes.

Arbejdsgruppen om renteloven har i betænkning nr. 1161/1989 om renteloven givet udtryk for lignende synspunkter (s. 119-120), idet det blandt andet anføres, *at* den vindende part normalt har skullet afregne salær og udlæg til sin advokat allerede i forbindelse med afgørelsen i første instans, og *at* den foreslåede ordning vil modvirke appel alene med det formål at udskyde betalingsfristen for sagsomkostninger.

Kapitel 8

Kapitel 8 angår *retshjælp*.

Retshjælp ved domstolene

Efter Retsplejerådets opfattelse hører ydelse af materiel retshjælp ikke hjemme hos domstolene, når der ikke er anlagt retssag, og er der anlagt retssag, må materiel retshjælp ydes på møder, hvortil begge parter er indkaldt, eller alternativt skriftligt med kopi til modparten.

Efter Retsplejerådets opfattelse er det til gengæld evident, at domstolene som andre offentlige myndigheder bør vejlede publikum om processuelle og praktiske spørgsmål, og rådet har desuden allerede i betænkning nr. 1401/2001 foreslået, at der gennemføres udtrykkelige lovregler om rettens vejledningspligt med hensyn til retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring.

Retshjælp uden for domstolene

Retsplejerådet konkluderer, at den eksisterende fleksible, flerstrengede retshjælpsmodel er en god løsning, som der ikke er anledning til at ændre grundlæggende på. Efter Retsplejerådets opfattelse opfylder de eksisterende ordninger tilsammen kravet om en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp. Retshjælpen er ikke i alle tilfælde vederlagsfri, men det mener Retsplejerådet heller ikke, at den bør være.

At den flerstrengede model på det grundlæggende plan fungerer tilfredsstillende, er ikke ensbetydende med, at der ikke kan og bør ske forbedringer. Retsplejerådet er således enig i, at der er behov for et noget bedre samspil mellem de forskellige ordninger indbyrdes samt i forhold til fri proces og retshjælpsforsikring.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund et enklere og mere enstrengt regelsæt, der er fælles for de forskellige retshjælpsordninger. Rådets forslag har blandt andet til formål at bidrage til at skabe et mere overskueligt system.

Indgang til tvistløsning

Når der foreligger en tvist, er retshjælpens funktion at bidrage til, at tvisten bliver behandlet og løst på den for parterne og samfundet mest hensigtsmæssige måde. Dette betyder blandt andet, at en tvist bør løses så tidligt som muligt og så billigt som muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes.

Efter Retsplejerådets opfattelse er det i den forbindelse nyttigt tankemæssigt at operere med nogle forskellige trin eller niveauer. Det drejer sig om helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1),

rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2) og rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3).

Trin 1: Helt grundlæggende mundtlig rådgivning

På første trin står den person, der er i tvivl om, hvorvidt et krav overhovedet er berettiget. Det kan være en person, der føler sig uretfærdigt behandlet i en eller anden sammenhæng, men som er i tvivl om, hvordan han eller hun måske kan komme videre. Eller det kan være en person, der er blevet præsenteret for et krav, som han eller hun er i tvivl om er berettiget.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør behovet for en helt umiddelbar afklaring af, om der overhovedet er grund til at gå videre, dækkes af retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne. Retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne er velegnede til en sådan helt grundlæggende mundtlig rådgivning, som ikke blot omfatter den strikte juridiske løsning på tvisten, men også de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre, således at den råde søgende får et fyldestgørende beslutningsgrundlag for, om han eller hun vil gå videre med sagen.

Trin 2: Rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning

På næste trin står den person, der enten ud fra grundlæggende rådgivning hos et af de officielle retshjælpstilbud eller på egen hånd, eventuelt med bistand fra sit eget netværk, er på det rene med, at han eller hun har et krav eller indsigelse, der er grund til at fastholde, og som også har en idé om, hvordan han eller hun kan komme videre i sagen, men har behov for bistand hertil.

Bistanden kan for eksempel angå korrespondance eller afholdelse af møde med modparten, udfyldelse af klageformular ved klage til Forbrugerklagenævnet eller et privat klage- eller ankenævn eller udfyldelse af stævningsblanket eller svarskriftblanket til brug for en retssag. Bistanden kan således også angå udfyldelse af en betalingspåkravsblanket til brug for gennemførelse af et ubestridt krav (jf. Retsplejerådets forslag herom i *kapitel 10*) eller udfyldelse af en stævningsblanket eller svarskriftblanket til brug for en retssag, der behandles efter den særlige procesform for krav på højst 50.000 kr., som Retsplejerådet foreslår (jf. *kapitel 11*).

En sådan begrænset sagsbehandling kan ske både i retshjælpsinstitutioner og ved advokatretshjælp med offentligt tilskud.

Trin 3: Rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger

Forligsmæssig afslutning af en tvist har mange fordele. Sagen kan normalt afsluttes hurtigere og billigere, og parterne har større indflydelse på processen og på resultatet. Fremtidig kontakt mellem parterne er lettere end efter en dom, og parterne vil jævnlige være mere tilfredse efter en forligsmæssig løsning.

Forligsmægling i retssager og ved domstolene i øvrigt er et emne,

som Retsplejerådet vil behandle på et senere tidspunkt. I relation til retshjælp finder Retsplejerådet det væsentligt, at reglerne herom udformes på en sådan måde, at de fremmer muligheden for forligsmæssige løsninger.

Retsplejerådet foreslår derfor, at den eksisterende udvidede retshjælp videreføres som en særlig retshjælp med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning (retshjælp på trin 3). Allerede efter de gældende regler er hovedkriteriet for udvidet retshjælp, at der skønnes at være udsigt til, at sagen ved bistand fra en advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt. Retsplejerådet finder imidlertid, at det vil være gavnligt, at denne form for retshjælp i endnu højere grad profileres som retshjælp med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning.

Emnemæssig afgrænsning

Retsplejerådet kan tilslutte sig det gældende princip, hvorefter retshjælp som udgangspunkt er mulig i alle sager, men hvor der er en negativliste med undtagne sager. Retsplejerådet finder, at denne ordning, der blev indført i 1988, er bedre end den ordning med en positivliste over omfattede sager, som var gældende indtil da.

Retsplejerådet finder imidlertid, at negativlisten alene bør gælde for videregående retshjælp (retshjælp på trin 2 og 3), dvs. advokatretshjælp og skriftlig sagsbehandling hos retshjælpsinstitutionerne.

Grundlæggende mundtlig rådgivning (retshjælp på trin 1) hos retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne bør således også gives i erhvervsager, straffesager, forvaltningssager og gældssaneringsager. Dette gælder dog naturligvis kun, hvis den rådeøgendes henvendelse i øvrigt falder inden for formålet med den grundlæggende mundtlige rådgivning, dvs. at afklare, om der er grund til at gå videre med sagen, og i bekræftende fald hvordan den rådeøgende mest hensigtsmæssigt kan komme videre, og hvilke retshjælpsmuligheder der kan være relevante i den forbindelse.

Advokatvagter

Retsplejerådet er ikke bekendt med særlige problemer i forbindelse med tilskuddet til advokatvagter. Rådet foreslår derfor ingen indholdsmæssige ændringer i tilskudsbetingelserne.

Retshjælpsinstitutioner

Retsplejerådet finder, at der er behov for større gennemsigtighed med hensyn til praksis for tildeling af tilskud til private retshjælpsinstitutioner. Rådet har således indtryk af, at en del retshjælpsinstitutioner ikke helt kan gennemskue, på hvilket grundlag tilskuddet tildeles, og at de derfor ikke kan indrette sig i forhold hertil.

Retsplejerådet finder således, at tilskudsbetingelserne dels bør strømlines, så de indholdsmæssigt bliver klarere, dels bør fastsættes i en bekendtgørelse, så de bliver umiddelbart tilgængelige for enhver.

Advokatretshjælp

Som nævnt ovenfor foreslår Retsplejerådet, at der for advokatretshjælp med offentligt tilskud fortsat skal opereres med to kategorier, fremover betegnet retshjælp på trin 2 (rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning) og retshjælp på trin 3 (rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger).

Den første kategori (retshjælp på trin 2) – svarende til almindelig retshjælp i dag – omfatter rådgivning og bistand, som går ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning.

Den anden kategori (retshjælp på trin 3) – svarende til udvidet retshjælp i dag – forbeholdes (ligesom i dag) de tilfælde, hvor der er en tvist. Retshjælp af denne karakter kan fremover kun gives med henblik på at søge en forligsmæssig løsning på tvisten.

Retsplejerådet finder, at der med disse justeringer af advokatretshjælpen til gengæld bør indføres en fast takst for de to kategorier af retshjælp. Rådet er enig i, at de gældende regler om, at advokatens vederlag skal svare til den konkret ydede retshjælp, ideelt set er at foretrække. Rådet finder imidlertid, at erfaringerne siden indførelsen af dette princip i 1988 viser, at den i 1987-betænkningen ønskede differentiering af vederlaget ikke fungerer i praksis.

Satsen for almindelig retshjælp (svarende til den fremtidige retshjælp på trin 2) er ikke reguleret siden 1995. Retsplejerådet foreslår, at satsen forhøjes fra de nuværende 800 kr. til det beløb, der svarer til den normale timesats for arbejde udført af beskikkede advokater. Med landsretternes nuværende vejledende takster vil vederlaget for retshjælp på trin 2 således udgøre 1.500 kr. (inkl. moms), svarende til den normale timesats (1.200 kr. ekskl. moms) for beskikkede advokater. Forhøjelsen ligger ud over, hvad en ren pristalsregulering siden 1995 kan begrunde, og er således udtryk for en reel forbedring af advokatretshjælpen.

Satsen for udvidet retshjælp (svarende til den fremtidige retshjælp på trin 3) er ikke reguleret siden 1988. Retsplejerådet foreslår, at vederlaget for retshjælp på trin 3 skal udgøre det dobbelte af vederlaget til retshjælp på trin 2. Med den nuværende normale timesats for beskikkede advokater vil dette indebære, at satsen forhøjes fra de nuværende 1.830 kr. til 3.000 kr. (inkl. moms). Ved reformen i 1988 blev maksimummet for den udvidede retshjælp fastsat til det tredobbelte af maksimummet for den almindelige retshjælp, men der var tale om et maksimum, hvorimod Retsplejerådets forslag opererer med en fast sats. Retsplejerådet finder på den baggrund, at et vederlag på det dobbelte af vederlaget for retshjælp på trin 2 vil være passende.

Retsplejerådet foreslår, at satserne fremover skal reguleres efter samme regler, som gælder for regulering af de økonomiske betingelser for fri proces og retshjælp. Hermed undgås en uheldig gradvis udhuling af advokatretshjælpens reelle værdi, som man har set det i

perioden siden 1988.

Retsplejerådet foreslår, at egenbetalingen fortsat skal udgøre 25 % ved retshjælp på trin 2 (den tidligere almindelige retshjælp) og 50 % ved retshjælp på trin 3 (den tidligere udvidede retshjælp).

Kapitel 9

Kapitel 9 behandler *fri proces og retshjælpforsikring*.

Formålet med fri proces

Retsplejerådet udtaler, at formålet med fri proces er 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.

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. 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 (vanskelig) afvejning at fastsætte rimelige og retfærdige 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.

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.

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.

Afvejningen af de forskellige hensyn over for hinanden må i sid-

ste 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 høring 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.

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 (ændring af tidligere aftale eller afgørelse om, at forældremyndigheden tillægges én af forældrene alene).

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 erhvervsministeren, men modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse, eller modparten anlægger retssag med påstand om ændring af nævnets afgørel-

se. 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, 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 erhvervsministeren.

For så vidt angår sager om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål, om opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforhold eller om personskade foreslår Retsplejerådet, at det angives direkte i loven, at henholdsvis lejereren, 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 sager om prøvelse af myndighedsudøvelse vil det efter Retsplejerådets opfattelse jævnligt forekomme, at vurderingen af, om ansøgeren 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 sørge for forsikringsdækning.

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 proces, 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. Egenbetalingen 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.

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 forsikringsdækning eller ej. Det bør høre til statsamtets 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 udfald. 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 Civilretsdirektoratet. Flertallet foreslår, at Civilretsdirektoratets afslag på fri proces skal kunne indbringes for en nyoprettet afdeling i Procesbevillings-

nævnet, 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 statsamtets 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.

Retshjælpsforsikring

Retsplejerådet noterer sig, at det har været anført, at den danske ordning med fri proces og retshjælpsforsikring på mange måder er fremragende, idet den dækker ganske bredt i forhold til befolkningen og dagliglivets retstvister, og idet den i vid udstrækning indebærer en eliminering ikke blot af partens egne omkostninger, men også af risikoen for at skulle erstatte modpartens omkostninger.

Det kunne 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 forsikringstager.

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

Retsplejerådet foreslår på den baggrund ikke andre lovregler om retshjælpsforsikring end den af flertallet foreslåede regel om, at fri proces skal afslås, hvis ansøgeren har retshjælpsforsikringsdækning (jf. ovenfor).

Retsplejerådets *flertal* (11 medlemmer) foreslår imidlertid visse justeringer af retshjælpsforsikringsbetingelserne.

Betingelsen om, at sikrede, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, skal søge fri proces, foreslås ophævet. Med flertallets forslag til udformning af reglerne om fri proces, vil en sådan ansøgning om fri proces blive afslået, allerede fordi ansøgeren har retshjælpsforsikringsdækning. Det giver derfor ingen mening at stille krav om, at sikrede skal indgive en sådan – formålsløs –

ansøgning. Forsikringsbranchen har gennem Forsikring & Pension erklæret sig enig i, at dette vilkår vil skulle ophæves.

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.

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.

Endelig har Retsplejerådets *flertal* (9 medlemmer) overvejet nogle spørgsmål i relation til rimelig grund-betingelsen, tvangsfuldbyrdelse og forsikringsmaksimum.

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.

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.

Forsikringsselskaberne lægger imidlertid stor vægt på, at forsikringsbetingelserne 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 forsikringsselskaberne 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. 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 forsikringsselskabernes 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 Civilretsdirektoratet 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.

Flertallet finder, at retshjælpsforsikringen også bør dække en eventuel nødvendig *tvangsfuldbyrdelse*.

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.

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 overskrides 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 svære at holde udgifterne inden for retshjælpsforsikringens maksimum.

Flertallet anbefaler på den baggrund, at de enkelte forsikringsselskaber 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.

Kapitel 10

Kapitel 10 angår *inddrivelse af ubestridte krav (inkassoproses)*.

Retsplejerådet foreslår en særlig, valgfri fremgangsmåde for retslig inddrivelse af pengekrav med henblik på en enklere, hurtigere og billigere inddrivelse.

Retsplejerådet understreger, at det nuværende retssikkerhedsniveau bør opretholdes i en forenklet inkassoproses. Anvendelse af statens tvangsfuldbyrdelsessystem mod en borger må nødvendigvis kræve et sikkert grundlag. De grundlæggende regler for inkassosager, f.eks. om rettens prøvelse af sagsøgerens krav ved sagsøges udeblivelse, genoptagelse af sagen, fogedrettens prøvelse af

skyldnerens indsigelser, genstanden for udlæg (herunder trangsbeneficiet) og appel af fogedrettens afgørelser, bør således indarbejdes i en ny forenklet inkassoprocess.

Retsplejerådets overvejelser vedrørende inddrivelsesprocessen tager på den baggrund udgangspunkt i, at det uden ændring af de nævnte grundregler vil være muligt at opnå forbedringer gennem en forenkling af procesforløbet.

Der bør etableres en forenklet, valgfri fremgangsmåde for inddrivelse af pengekrav, der særligt tager sigte på inkassosagerne, dvs. sager, hvor skyldneren ikke bestrider kravet. Hovedproblemerne i en sådan forenklet inkassoprocess vil være:

- at *udskille inkassosagerne* fra den samlede mængde af sager
- at tilvejebringe den *prækclusion* (dvs. afskæring af indsigelser), som i dag typisk finder sted ved udeblivelsesdomme, og som er en forudsætning for egentlig fogedretslig behandling af krav, der ikke hviler på et særligt udlægsgrundlag i form af skriftligt forlig, gældsbevis, pantebrev, veksel eller check.

Retsplejerådet har valgt at tage udgangspunkt i Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag fra december 2002.

Retsplejerådet kan tilslutte sig tankerne i fællesforslaget om, at en ny, valgfri, forenklet inkassoprocess bør have karakter af en betalingspåkravsordning, hvor udskillelsen af inkassosagerne og tilvejebringelsen af grundlaget for tvangsfuldbyrdelse sker i én arbejds-gang, der består i, at et betalingspåkrav forkyndes for skyldneren, hvorefter skyldneren har en frist til at gøre indsigelse mod kravet. Fordelen ved en sådan ordning er blandt andet, at den kan bidrage til, at skyldneren betaler frivilligt, eller alternativt fremkommer med indsigelser, som giver fordringshaveren mulighed for at tage stilling til, om kravet bør opgives eller søges gennemført ved en civil rets-sag.

Retsplejerådet kan endvidere tilslutte sig fællesforslagets af-grænsning af området for den forenklete inkassoprocess til pengekrav på højst 50.000 kr. Med de justeringer, som Retsplejerådet foreslår i forhold til fællesforslaget (jf. nedenfor), vil der ganske vist ikke være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at lade den forenklete inkassoprocess omfatte pengekrav på over 50.000 kr. Men da der er tale om en ny procesform, som også må ses i sammenhæng med Retsplejerådets forslag til en forenklet småsagsproces (jf. *kapitel 11*), der ligeledes tager udgangspunkt i Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag og ligeledes er begrænset til krav på højst 50.000 kr., finder Retsplejerådet det rigtigst i det mindste foreløbig at fastsætte en beløbsmæssig begrænsning på 50.000 kr.

I forhold til fællesforslaget foreslår Retsplejerådet, at domstolene inddrages tidligere i forløbet. Hermed opnås en større autoritet bag

betalingspåkravet, hvilket kan styrke incitamentet til frivillig betaling. Endvidere opnås en tidligere, hurtigere og enklere præklusion af skyldnerens indsigelser, hvilket i væsentlig grad forbedrer inddrivelsens effektivitet, uden at skyldnerens retssikkerhed lider skade. Efter Retsplejerådets opfattelse vil det derimod være udelukket, at en tilsvarende hurtig og enkel præklusion af skyldnerens indsigelser skulle kunne opnås uden inddragelse af domstolene tidligt i forløbet, da dette ville indskrænke skyldnerens retssikkerhed i uacceptabel grad.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at betalingspåkravet skal indleveres til fogedretten, der indledningsvis foretager samme prøvelse, som i dag sker forud for afsigelse af udeblivelsesdomme i civile retssager. Herefter forkyndes betalingspåkravet for skyldneren ved fogedrettens foranstaltning, og skyldneren pålægges at fremsætte eventuelle indsigelser mod kravet over for fogedretten. Fremsætter skyldneren ikke rettidigt indsigelser mod kravet, skal betalingspåkravet både kunne tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse og i øvrigt have samme bindende virkning (retskraft) som en dom.

Forslaget om den indledende prøvelse i fogedretten er blandt andet begrundet i, at når fogedretten så at sige lægger navn til, bør grundlaget være i orden. Skyldneren, over for hvem der forkyndes et betalingspåkrav, bør kunne stole på, at fogedretten har kontrolleret betalingspåkravet, og at dette – ud fra de oplysninger, der har foreligget for fogedretten – er i orden. Hertil kommer, at det er arbejdsbesparende at samle prøvelsen i én arbejdsgang. Når fogedretten foretager den fornødne prøvelse allerede forud for forkyndelsen af påkravet, vil fogedrettens senere påtegning om, at skyldneren ikke rettidigt har fremsat indsigelser, således kunne ske som en ren kontorekspedition.

I tilknytning til forslaget om at inddrage retten på et tidligt tidspunkt i forløbet foreslår Retsplejerådet, at der skal være mulighed for at få gennemført den samlede inddrivelse på grundlag af blot én anmodning, nemlig betalingspåkravet. Fordringshaveren skal således kunne vælge, at sagen automatisk fortsætter med indkaldelse til møde i fogedretten med henblik på foretagelse af udlæg, såfremt skyldneren – som forventet – ikke har indsigelser mod kravet. Hermed spares både arbejde og tid, ligesom Retsplejerådet foreslår en lempelse af retsafgiften for en sådan integreret inkasso- og udlægsproces. Det skal imidlertid være valgfrit for fordringshaveren at benytte sig af denne mulighed for at integrere tilvejebringelsen af grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen med selve tvangsfuldbyrdelsen. Fordringshaveren bevarer således efter Retsplejerådets forslag den fulde kontrol med inddrivelsesprocessen og vælger selv, hvornår og hvor langt man ønsker at gå.

Kapitel 11

Kapitel 11 angår *behandlingen af tvistige civile retssager om mindre krav ("småsagsproces")*.

Retsplejerådet foreslår en særlig procesform til behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. Retsplejerådets forslag tager udgangspunkt i Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag fra december 2002.

Anledningen til Retsplejerådets forslag er en erkendelse af, at i mindre sager, der ikke har betydning ud over den konkrete sag, er der i den gældende procesform et misforhold mellem på den ene side sagens betydning og på den anden side omkostningerne og besværet ved at gennemføre en retssag.

Formålet med den særlige procesform er på den baggrund at forenkle processen, således at det bliver nemmere at gennemføre en retssag, hvilket samtidig billiggør processen.

Det er en selvfølge, at en forenklet procesform skal leve op til de generelle krav, der stilles til domstolene om, at de er og fremstår som uafhængige og upartiske, og om, at sagsbehandlingen skal have fornøden grundighed og være indrettet med henblik på lydhørhed over for parternes synspunkter. Dette er ikke til hinder for, at indsatsen også ved domstolene kan afpasses efter betydningen af den konkrete sag, men en småsagsproces må ikke fremstå som "discount-retspleje".

Hovedsigtet med Retsplejerådets forslag er på den baggrund at forenkle processen, således at den bliver mere tilgængelig for borgere og virksomheder. Forenklingen vil samtidig billiggøre processen, således at domstolene også i omkostningsmæssig henseende bliver mere tilgængelige, idet der bliver et mere rimeligt forhold mellem omkostningerne og sagens betydning. Billiggørelsen hidføres dels af forenkledede former for bevisførelse, dels af forenklingen af selve processen, der begrænser behovet for bistand af advokat. Endvidere nedsættes retsafgiften.

Den forenkledede proces indrettes på en sådan måde, at parterne kan være trygge ved den. Den forenkledede proces indrettes endvidere sådan, at parternes udgifter er forudsigelige og af beskeden størrelse.

Retsafgifter

Retsplejerådets forslag om omlægning af retsafgifterne i civile retssager findes i *kapitel 6*. Retsplejerådet har ved udformningen af forslaget haft for øje, at det er særligt vigtigt, at der i små sager ikke er et misforhold mellem den retsafgift, der skal betales, og sagens betydning. Rådet foreslår en fast, lav retsafgift på 500 kr. i sager med en værdi på højst 50.000 kr.

Udgifter til bevisførelse

Udgifterne til bevisførelse kan efter Retsplejerådets opfattelse nedbringes gennem indførelse af forenklede bevisformer, uden at retssikkerheden lider skade. Retsplejerådet har allerede i betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I foreslået generelle regler om skriftlige parts- og vidneerklæringer og om afhøring af parter og vidner via telekommunikation. Retsplejerådet foreslår nu – i første omgang med henblik på den forenklede procesform – regler om sagkyndig erklæring, der kan beskrives som et forenklet syn og skøn.

Udgifter til advokatsalærer

Retsplejerådet fremhæver indledningsvis to rammebetingelser, som efter rådets opfattelse ligger fast.

For det første kan det ikke være en statslig opgave i alle mindre sager at stille advokatbistand til parternes rådighed, ganske uden hensyn til sagens art (erhvervsmæssig, ikke-erhvervsmæssig osv.) eller parternes økonomiske forhold. Statslig omkostningsdækning uden for området for fri proces (jf. herom *kapitel 9*) kommer således ikke på tale.

For det andet kommer det ikke på tale at forbyde advokatmedvirken. En part vil således altid – i det mindste – have ret til for egen regning at lade sig repræsentere af en advokat. Det vanskelige spørgsmål er, hvornår – og ikke mindst med hvilket beløb – en tabende modpart kan pålægges at erstatte udgifterne til advokat.

Der er for Retsplejerådet ikke tvivl om, at hovedreglen bør være, at den tabende part skal erstatte den vindende part de udgifter, den vindende part med føje har afholdt i forbindelse med retssagen, hvorimod den tabende part ikke skal erstatte unødvendige udgifter (jf. herom *kapitel 7*).

Spørgsmålet kan herefter formuleres som et spørgsmål om, hvornår – og ikke mindst i hvilket omfang – advokatmedvirken er nødvendig.

Retsplejerådet foreslår en model, der ikke indebærer et principielt opgør med den hævdundne tradition for advokaternes stilling i civile retssager. Når der medvirker advokater, har det en anden retssikkerhedsmæssig virkning, end når dommeren både skal bistå parterne under sagen og derefter dømme i sagen. Advokaterne kan foretage afhøringer af parter og vidner, der fremstår som værende fra begge sider. Advokaterne kan under proceduren præsentere de bedste vinkler på begge sider, således at disse kommer klart og selvstændigt til udtryk.

Retsplejerådet har således taget udgangspunkt i en model, hvorefter en part principielt også med omkostningsmæssig virkning kan vælge at være repræsenteret af en advokat.

Retsplejerådet har overvejet, om udgangspunktet, at en part principielt også med omkostningsmæssig virkning kan vælge at være re-

præsenteret af en advokat, bør suppleres af et princip om, at det *beløb*, der kan tilkendes en vindende part til dækning af dennes udgifter til advokatbistand, afhænger af sagens betydning. Hermed anerkendes, at advokatbistand principielt kan være nødvendig i alle sager, hvis en part ønsker det, men at der på den anden side må være et rimeligt forhold mellem sagens betydning og størrelsen af sagsomkostningerne.

Retsplejerådet finder, at et sådant supplement er nødvendigt og tilstrækkeligt til, at omkostningsregler baseret på en model med mulighed for advokatmedvirken principielt med omkostningsvirkning vil være acceptable og rimelige for parterne og samfundet.

Retsplejerådet har på den baggrund taget udgangspunkt i Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag fra december 2002. I lyset af, at retten varetager sagens forberedelse, skal en part således kun have mulighed for at få tilkendt et advokatsalær, der udmåles efter faste takster i forhold til domsforhandlingens varighed og dækker advokatens deltagelse i og forberedelse af domsforhandlingen.

Retsplejerådet har suppleret fællesforslaget med en regel om, at der i sager med en værdi indtil 5.000 kr. dog højst kan tilkendes 1.500 kr. (ekskl. moms) til dækning af udgifter til advokat, og at der i sager med en værdi fra 5.000 kr. indtil 10.000 kr. dog højst kan tilkendes 2.500 kr. (ekskl. moms) til dækning af udgifter til advokat.

Denne mellemløsning indebærer, at en vindende part, der har valgt at bruge advokat i en meget lille sag, ikke får dækket sine fulde udgifter hertil, men dog en andel af udgifterne. Omkostningsansvaret er således delt mellem den tabende part og den part, der vælger at bruge advokat i en meget lille sag.

Anvendelsesområdet for småsagsprocessen

Retsplejerådet foreslår, at anvendelsesområdet for småsagsprocessen udformes på følgende måde:

- Krav uden økonomisk værdi og krav med en økonomisk værdi på højst 50.000 kr. behandles som udgangspunkt obligatorisk i småsagsprocessen, hvis kravet hører under byret, herunder boligret.
- Sager omfattet af retsplejelovens kapitel 42-44 kan dog ikke behandles i småsagsprocessen. Et *flertal* (10 medlemmer) foreslår, at det samme skal gælde sager omfattet af retsplejelovens kapitel 88.
- Når tvisten er opstået, kan parterne aftale, at sagen ikke skal behandles i småsagsprocessen.
- Når tvisten er opstået, kan parterne aftale, at en sag med en økonomisk værdi over 50.000 kr. (dog ikke sager omfattet af retsplejelovens kapitel 42-44 eller – efter *flertallets* forslag – kapitel 88) skal behandles i småsagsprocessen. Selvstændige erhvervsdrivende

kan i sager, der vedrører erhvervsvirksomheden, indgå sådan aftale også før tvisten er opstået.

- Retten kan efter anmodning fra en part eller af egen drift bestemme, at en sag overgår til almindelig proces, hvis sagen:
 - 1) angår særlig indviklede faktiske eller retlige spørgsmål, eller
 - 2) har særlig betydning for en part ud over påstanden.

Stævning og svarskrift

Retsplejerådet foreslår, at sagen skal anlægges ved at udfylde og indlevere en stævningsblanket til retten, og at sagsøgte kan svare ved at udfylde og indlevere en svarskriftblanket til retten.

Sagens forberedelse

Retsplejerådet foreslår, at retten skal varetage den videre forberedelse, når parterne har indleveret stævning og svarskrift, og det forudsættes i den forbindelse, at parterne ikke vil have behov for advokatbistand i denne fase af sagen.

Forberedelsen gennemføres som altovervejende hovedregel uden afholdelse af retsmøder.

Under forberedelsen søger rettens sekretariat afklaret, hvilke påstande og anbringender parterne ønsker at gøre gældende, og hvilken bevisførelse der skal ske. I givet fald iværksætter rettens sekretariat i samråd med parterne den pågældende bevisførelse.

Der vil gælde et skærpet relevanskrav for bevisførelse, således at rettens sekretariat skal vurdere, om det kan anses for sandsynligt, at bevisførelsen er af betydning for sagen.

Rettens sekretariat yder en intensiv vejledning og bistand til parterne, således at også parter, der ikke har juridiske kundskaber, og som ikke bistås af advokat, opnår den retsstilling, de efter lovgivningen har krav på.

Sagkyndige erklæringer ("forenklet syn og skøn")

Retsplejerådet foreslår, at der i småsagsprocessen skal kunne indhentes sagkyndige erklæringer efter en fremgangsmåde, der er forenklet i forhold til et traditionelt syn og skøn.

Det vil være rettens sekretariat, der udformer spørgsmålene til den sagkyndige person eller organisation, men spørgsmålene forelægges parterne, inden de stilles. Parterne skal ligeledes have oplyst de forventede udgifter til sagkyndig oplysning.

Ved syn og skøn suppleres den skriftlige skønserklæring jævnligt af en afhøring af den sagkyndige i retten (afhjemling). Sådan supplerende afhøring forudsættes i almindelighed at kunne undværes ved sagkyndige erklæringer i småsagsprocessen. Retsplejerådet foreslår dog, at retten, når særlige grunde taler for det, skal kunne bestemme, at den sagkyndige skal afgive en supplerende mundtlig forklaring. Forklaringen kan eventuelt afgives ved hjælp af telekommuni-

kation, således at den sagkyndige ikke behøver at møde frem i retten.

Afslutning af forberedelsen

Retsplejerådet foreslår, at rettens sekretariat udarbejder en fortegnelse over parternes påstande, anbringender og beviser. Fortegnelsen sendes til parterne senest 14 dage før forberedelsens slutning, således at parterne har mulighed for at komme med supplerende bemærkninger, hvis der er behov for det. Hvis en part ønsker advokatbistand under domsforhandlingen, vil advokaten kunne inddrages på dette tidspunkt i sagen.

Domsforhandlingen

Retsplejerådet foreslår, at domsforhandlingen skal koncentreres til det væsentlige og gennemføres uden forelæggelse. Møder en part uden advokat, bistår retten med råd og vejledning.

Det forudsættes, at domsforhandlingen som altovervejende hovedregel ikke vil vare mere end tre timer svarende til ½ dag, og det bemærkes samtidig, at mange domsforhandlinger kun vil vare én eller to timer.

Retsplejerådet foreslår, at dommen normalt skal afsiges senest 14 dage efter domsforhandlingen, hvilket skal ses i lyset af den gældende frist på 6 uger og rådets tidligere forslag i betænkning nr. 1401/2001 om at sætte en frist på 4 uger i byretssager, der behandles i den almindelige proces og med én dommer.

Sagsomkostninger

Retsplejerådet foreslår, at de almindelige regler om sagsomkostninger som udgangspunkt skal finde anvendelse, herunder navnlig reglerne om, at den tabende part skal erstatte den vindende part dennes udgifter i forbindelse med retssagen, og at udgifter til advokatsalær skal ersattes med et "passende beløb", dvs. med et standardiseret beløb.

I konsekvens af, at småsagsprocessen indrettes på en sådan måde, at parterne ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse, vil dette standardbeløb som udgangspunkt svare til et takstmæssigt salær for advokatens deltagelse i domsforhandlingen. Salærtaksterne vil skulle fastsættes således, at de også dækker en passende forberedelse.

Retsplejerådet foreslår ligesom Advokatrådet og Dommerforeningen i det fælles forslag, at taksterne for udmåling af sagsomkostninger til dækning af udgifter til advokatsalær i småsagsprocessen fastsættes med udgangspunkt i de vejledende salærtakster for domsforhandlingen i straffesager.

Retsplejerådet foreslår imidlertid, at i sager med en værdi indtil 10.000 kr. skal den tabende parts pligt til at erstatte modpartens udgifter til advokat yderligere begrænses. Retsplejerådet foreslår, at

begrænsningen sættes til 1.500 kr. (ekskl. moms) i de allermindste sager med en værdi indtil 5.000 kr. og til 2.500 kr. (ekskl. moms) i sager med en værdi mellem 5.000 og 10.000 kr.

Retsplejerådets forslag indebærer, at en vindende part, der vælger at bruge advokat i en meget lille sag, som oftest ikke vil få dækket sine fulde udgifter hertil, men dog en andel af udgifterne. Omkostningsansvaret vil således være delt mellem den tabende part og den part, der vælger at bruge advokat.

For andre udgifters vedkommende sker udmålingen af sagsomkostninger på samme måde som i sager, der behandles i den almindelige proces. Udgifterne vil imidlertid være mindre end i dag, da der foreslås en særlig lav retsafgift i sager om krav på højst 50.000 kr., og da der foreslås forenklede bevisformer.

Fri proces og retshjælpsforsikring

Retsplejerådet foreslår ingen særlige regler om adgangen til fri proces i småsagsprocessen. Der kan således henvises til *kapitel 9*.

Det følger imidlertid af småsagsprocessens særlige karakter, hvor forberedelsen varetages af rettens sekretariat, at beskikkelsen af advokat for en part, der har fri proces, kun vedrører domsforhandlingen.

Endvidere foreslår Retsplejerådet, at hvis parterne *aftaler*, at en sag ikke skal behandles i småsagsprocessen, *uden* at der er grundlag for, at retten henviser sagen til behandling efter almindelige procesregler, skal virkningen af fri proces begrænses til de udgifter, der ville have været forbundet med sagens behandling i småsagsprocessen.

Med hensyn til retshjælpsforsikring finder Retsplejerådet, at når sagen behandles i småsagsprocessen, bør der i lyset af de mindre omkostninger generelt ikke være nogen selvrisiko, dvs. uanset om parten opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Retsplejerådet bemærker i øvrigt, at det følger af småsagsprocessens natur, at vilkåret i retshjælpsforsikringsbetingelserne om, at det er en betingelse for dækning, at sikrede har søgt bistand hos en advokat, der har påtaget sig sagen, vil skulle ændres.

Appel

Retsplejerådet foreslår, at domme afsagt i småsagsprocessen skal kunne appelleres i samme omfang som andre byretsdomme. Angår appellen ikke over 10.000 kr., kræves således Procesbevillingsnævnets tilladelse. Appelfristen bør være fire uger ligesom ved anke af byretsdomme, der behandles i den almindelige proces.

Retsplejerådet finder endvidere, at det er vigtigt, at den fri appeladgang, når appellen angår over 10.000 kr., ikke fører til, at formålet med småsagsprocessen forskertses. Det er således vigtigt, at appeladgangen ikke fratager småsagsprocessen dens karakter af en enkel og billig procesform for sager med en værdi på højst 50.000 kr.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at appelbehandling af domme afsagt i småsagsprocessen skal ske efter en forenklet fremgangsmåde i forhold til de almindelige appelregler, herunder navnlig således at appellen som hovedregel behandles skriftligt. Dette vil føre til, at omkostninger ved appelbehandling i almindelighed vil kunne begrænses væsentligt, ligesom sagerne gennemgående vil kunne behandles betydeligt hurtigere end ellers.

Sammenhæng med andre reformprojekter

Retsplejerådets forslag til en særlig procesform til behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. bygger i væsentlig grad på et fælles forslag fra Advokatrådet og Den Danske Dommerforening. Retsplejerådets forslag til en særlig procesform for mindre krav er endvidere en del af rådets generelle kommissorium om en mere moderne retspleje og skal derfor tillige ses i sammenhæng med de forslag, som Retsplejerådet har fremsat i betænkning nr. 1401/2001 vedrørende almindelige regler om sagsbehandling af civile sager i første instans.

Retsplejerådets forslag forudsætter – ligesom forslaget fra Advokatrådet og Den Danske Dommerforening – at der ved alle byretter etableres sekretariater, der kan varetage forberedelsen af sager om krav på højst 50.000 kr., således at behovet for advokatbistand – og omkostningerne – i disse sager kan reduceres væsentligt. Såvel disse forslag som forslagene i Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 forudsætter således, at der ved alle byretter etableres sekretariater.

Det er imidlertid ikke realistisk at forestille sig, at der ved alle de eksisterende byretter, hvoraf en række er små eller mindre, vil være mulighed for etablering af de nødvendige sekretariater. Det betyder, at også forslaget til en særlig procesform til behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. forudsætter, at der gennemføres en retskredsreform, som fører til væsentlig færre byretter end i dag.

5. Oversigt over Retsplejerådets forslag

Dette afsnit indeholder en oversigt over Retsplejerådets vigtigste forslag. Forslagene er opdelt efter de enkelte kapitler i betænkningen.

Retsafgifter (kapitel 6)

Retsplejerådet tager udgangspunkt i det gældende niveau for retsafgifter i civile retssager på 2,4 % af sagens værdi, men foreslår følgende ændringer:

- Retsafgiften fastsættes til 500 kr. i sager om krav på højst 50.000 kr.
- Der fastsættes et loft over retsafgiftens størrelse på 100.000 kr. i formueretlige sager og på 4.000 kr. i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse.
- Af den samlede retsafgift påhviler en fjerdedel selve sagsanlægget og tre fjerdedel domsforhandlingen.
- En tredjedel af afgiften for domsforhandlingen skal tilbagebetales, hvis en retssag i første instans afgøres uden dom, ved udeblivelsesdom eller ved, at sagsøgte tager bekræftende til genmæle.
- Retsafgiften i alle ankesager (dvs. også ankesager i landsretten) fastsættes til 1½ gang retsafgiften i første instans.

Sagsomkostninger (kapitel 7)

Retsplejerådet foreslår en ny samlet regulering af spørgsmålet om sagsomkostninger, der imidlertid i vidt omfang viderefører kendte principper, herunder:

- Hovedprincippet er, at den tabende part skal betale sagsomkostninger til den vindende part.
- Hovedprincippet kan fraviges, hvis særlige grunde taler for det.
- Ved udmålingen af sagsomkostninger dækkes andre udgifter end udgifter til advokat principielt fuldt ud, hvorimod udgifter til advokat dækkes med et standardiseret beløb, der ikke direkte afhænger af udgiften i den konkrete sag.

Retsplejerådet foreslår en markant forhøjelse af de standardbeløb, der udmåles til dækning af advokatsalær. Forhøjelsen foreslås for sager om krav på en værdi mellem 50.000 kr. og ca. 5 mio. kr.

Retsplejerådet foreslår en større gennemsigtighed med hensyn til afgørelser om sagsomkostninger. Parterne skal i højere grad inddrages, før afgørelsen træffes, og afgørelsen skal begrundes bedre.

Retsplejerådet foreslår, at tilkendte sagsomkostningsbeløb fra fuldbyrdelsesfristens udløb skal forrentes med rentelovens morarentesats.

Retshjælp (kapitel 8)

Retsplejerådet foreslår et enklere og mere enstrengt regelsæt, der er fælles for de forskellige retshjælpsordninger, og hvor der opereres med tre trin for retshjælp:

- Helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1)

- Rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2)
- Rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3)

Retsplejerådet foreslår at videreføre det gældende princip, hvorefter retshjælp som udgangspunkt er mulig i alle sager, men hvor der er en negativliste med undtagne sager. Retsplejerådet foreslår imidlertid, at negativlisten alene skal gælde for videregående retshjælp (retshjælp på trin 2 og 3).

Retsplejerådet foreslår, at betingelserne for tilskud til private retshjælpsinstitutioner dels strømlines, så de indholdsmæssigt bliver klarere, dels fastsættes i en bekendtgørelse, så de bliver umiddelbart tilgængelige for enhver.

Retsplejerådet foreslår for advokatretshjælp en fast takst for retshjælp på trin 2 og 3, der samtidig er udtryk for en forhøjelse i forhold til de gældende takster for almindelig og udvidet retshjælp:

- Satsen for retshjælp på trin 2 forhøjes fra 800 kr. til 1.500 kr. (inkl. moms).
- Satsen for retshjælp på trin 3 forhøjes fra 1.830 kr. til 3.000 kr. (inkl. moms).
- Satserne reguleres fremover efter samme regler, som gælder for regulering af de økonomiske betingelser for fri proces og retshjælp.

Fri proces og retshjælpsforsikring (kapitel 9)

Ansøgerens økonomiske forhold

Retsplejerådet foreslår at forhøje indtægtsgrænsen for samlevende.

Retsplejerådet foreslår, at når retten ved sagens afslutning tager stilling til, om en part med fri proces efter omstændighederne skal pålægges helt eller delvis at refundere statskassens udgifter til den fri proces, skal der blandt andet 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":

- Der skal som udgangspunkt gives fri proces i sager i første instans om ægteskab og forældremyndighed.
- Der skal 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 erhvervsministeren, men modparten ikke frivilligt opfylder nævnets afgørelse, eller modparten anlægger retssag med påstand om ændring af nævnets afgørelse.

- Der skal 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 lovfæstes 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 erhvervsministeren.
- For så vidt angår sager om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål, om opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforhold eller om personskade angives det direkte i loven, at henholdsvis lejerens, arbejdstagerens og skadelidtes 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.

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.

Egenbetaling

Retsplejerådet foreslår en egenbetaling på indtil 1.000 kr.

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.

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.

Retsplejerådets *mindretal* (1 medlem) foreslår, at behandlingen af fri proces-ansøgningen ikke stilles i bero på forsikringssagens udfald, men at det offentlige som et led i sagsbehandlingen indkasserer forsikringsydelsen, der dermed fragår i statens samlede fri procesudgift 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.

Retsplejerådet *flertal* (11 medlemmer) foreslår, at kompetencen til at give fri proces i andre tilfælde henlægges til Civilretsdirektoratet. Flertallet foreslår, 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.

Retsplejerådets *mindretal* (1 medlem) foreslår, at kompetencen til at give fri proces i andre tilfælde forbliver hos statsamtet. Mindretallet foreslår, at statsamtets afslag på fri proces skal kunne indbringes for landsretten ved kære.

Retshjælpsforsikring

Retsplejerådets *flertal* (11 medlemmer) foreslår følgende justeringer af retshjælpsforsikringsbetingelserne:

- Betingelsen om, at sikrede, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, skal søge fri proces, foreslås ophævet.
- Vilkåret om, at der ikke er selvrisko, når ansøgeren har fået fri proces, foreslås ændret til, at der ikke er selvrisko, når ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

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 selvrisko.

Inkassoprocess (kapitel 10)

Retsplejerådet foreslår, at der indføres en ny, valgfri fremgangsmåde for retslig inddrivelse af ubestridte pengekrav på højst 50.000 kr.

Den nye fremgangsmåde giver mulighed for at tilvejebringe grundlaget for tvangsfuldbyrdelse ved at indlevere et betalingspåkrav til fogedretten. Betalingspåkravet skal indeholde nogenlunde samme oplysninger som en inkassostævning i dag, og fogedretten skal indledningsvis foretage en kontrol svarende til den, civilretten i dag foretager ved afsigelse af udeblivelsesdomme.

Betalingspåkravet skal forkyndes for skyldneren, og hvis skyldneren har indsigelser mod kravet, skal fogedretten have meddelelse herom inden 14 dage (dog 4 uger, hvis forkyndelsen for skyldneren sker i udlandet).

Reagerer skyldneren ikke inden denne frist, skal fogedretten give

betalingspåkravet påtegning om, at skyldneren ikke rettidigt har fremsat indsigelser.

Retsplejerådet foreslår, at et betalingspåkrav, der er forsynet med fogedrettens påtegning om, at skyldneren ikke rettidigt har fremsat indsigelser, *dels* skal kunne tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse og *dels* skal have samme bindende virkning (retskraft) som en dom.

Retsplejerådet foreslår, at fordringshaveren allerede ved indleveringen af betalingspåkravet til fogedretten skal kunne anmode om, at tvangsfuldbyrdelse i form af udlæg iværksættes uden fornyet anmodning fra fordringshaveren, hvis skyldneren (som forventet) ikke rettidigt fremsætter indsigelser mod kravet.

Hvis skyldneren fremsætter indsigelser, kan betalingspåkravet ikke gives påtegning og kan ikke opnå retskraft og eksigibilitet som en dom. Fordringshaveren er i denne situation henvist til at føre retssag ved civilretten, hvis kravet fastholdes. Fordringshaveren skal imidlertid på forhånd (dvs. ved indleveringen af betalingspåkravet til fogedretten) kunne anmode om, at sagen automatisk overgår til civilretten, hvis skyldneren fremsætter indsigelser. Betalingspåkravet er i denne situation sidestillet med en stævning.

Småsagsproces (kapitel 11)

Retsplejerådet foreslår en særlig procesform til behandling af tvistige sager om krav på højst 50.000 kr.

Anvendelsesområdet for småsagsprocessen

Retsplejerådet foreslår, at anvendelsesområdet for småsagsprocessen udformes på følgende måde:

- Krav med en økonomisk værdi på højst 50.000 kr. behandles som udgangspunkt obligatorisk i småsagsprocessen, hvis kravet hører under byret, herunder boligret.
- Når tvisten er opstået, kan parterne aftale, at sagen ikke skal behandles i småsagsprocessen.
- Når tvisten er opstået, kan parterne aftale, at en sag med en økonomisk værdi over 50.000 kr. skal behandles i småsagsprocessen. Selvstændige erhvervsdrivende kan i sager, der vedrører erhvervsvirksomheden, indgå sådan aftale også før tvisten er opstået.
- Retten kan efter anmodning fra en part eller af egen drift bestemme, at en sag overgår til almindelig proces, hvis sagen:
 - 1) angår særlig indviklede faktiske eller retlige spørgsmål, eller
 - 2) har særlig betydning for en part ud over påstanden.

Stævning og svarskrift

Retsplejerådet foreslår, at sagen skal anlægges ved at udfylde og indlevere en stævningsblanket til retten, og at sagsøgte kan svare ved at udfylde og indlevere en svarskriftblanket til retten.

Sagens forberedelse

Retsplejerådet foreslår, at retten skal varetage den videre forberedelse, når parterne har indleveret stævning og svarskrift.

Der foreslås et skærpet relevanskraV for bevisførelse, således at rettens sekretariat skal vurdere, om det kan anses for sandsynligt, at bevisførelsen er af betydning for sagen.

Rettens sekretariat skal yde en intensiv vejledning og bistand til parterne.

Sagkyndige erklæringer ("forenklet syn og skøn")

Retsplejerådet foreslår, at der i småsagsprocessen skal kunne indhentes sagkyndige erklæringer efter en fremgangsmåde, der er forenklet i forhold til et traditionelt syn og skøn.

Afslutning af forberedelsen

Retsplejerådet foreslår, at rettens sekretariat udarbejder en fortegnelse over parternes påstande, anbringender og beviser, der sendes til parterne senest 14 dage før forberedelsens slutning.

Domsforhandlingen

Retsplejerådet foreslår, at domsforhandlingen skal koncentreres til det væsentlige og gennemføres uden forelæggelse. Det forudsættes, at domsforhandlingen som altovervejende hovedregel ikke vil vare mere end tre timer svarende til ½ dag.

Retsplejerådet foreslår, at dommen normalt skal afsiges senest 14 dage efter domsforhandlingen.

Sagsomkostninger

Retsplejerådet foreslår, at de almindelige regler om sagsomkostninger som udgangspunkt skal finde anvendelse.

I konsekvens af, at småsagsprocessen indrettes på en sådan måde, at parterne ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse, vil sagsomkostninger til dækning af udgifter til advokatsalær som udgangspunkt svare til et takstmæssigt salær for advokatens deltagelse i domsforhandlingen.

Retsplejerådet foreslår dog, at i sager med en værdi indtil 10.000 kr. skal den tabende parts pligt til at erstatte modpartens udgifter til advokat yderligere begrænses. Retsplejerådet foreslår, at begrænsningen sættes til 1.500 kr. (ekskl. moms) i de allermindste sager med en værdi indtil 5.000 kr. og til 2.500 kr. (ekskl. moms) i sager med en værdi mellem 5.000 og 10.000 kr.

Fri proces og retshjælpsforsikring

Retsplejerådet foreslår ingen særlige regler om adgangen til fri proces i småsagsprocessen. Der kan således henvises til *kapitel 9*.

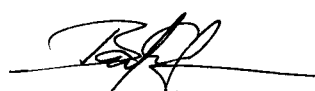
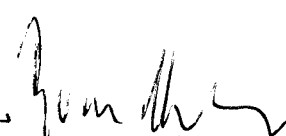
Det følger imidlertid af småsagsprocessens særlige karakter, hvor forberedelsen varetages af rettens sekretariat, at beskikkelsen af advokat for en part, der har fri proces, kun vedrører domsforhandlingen. Endvidere foreslår Retsplejerådet en begrænsning af virkningen af fri proces i de situationer, hvor parterne aftaler, at en sag *ikke* skal behandles i småsagsprocessen.

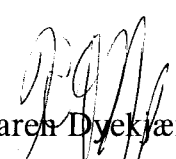
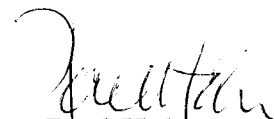
Med hensyn til retshjælpsforsikring finder Retsplejerådet, at når sagen behandles i småsagsprocessen, bør der i lyset af de mindre omkostninger generelt ikke være nogen selvrisiko, dvs. uanset om parten opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

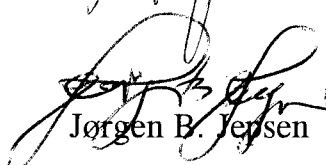
Appel

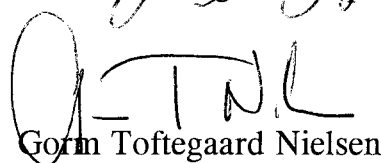
Retsplejerådet foreslår, at appelbehandling af domme afsagt i småsagsprocessen skal ske efter en forenklet fremgangsmåde i forhold til de almindelige appelregler, herunder navnlig således at appellen som hovedregel behandles skriftligt.

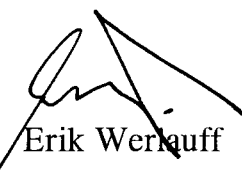
København, den 2. december 2003

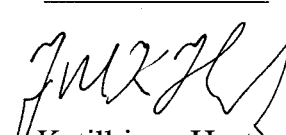
  
Bent Carlsen Bjarne Christensen Peter Deleuran
(formand)

 
Karen Dyekjær-Hansen Poul Holm

 
Jørgen B. Jepsen Henrik Linde

 
Gorm Toftegaard Nielsen Marianne Peschcke-Køedt

  
Jens Røn Eva Smith Erik Werlauff


Ketilbjørn Hertz