Kapitel 8

Retshjælp

1. Tidligere overvejelser

1.1. Advokatretshjælp og retshjælpskontorer

1.1.1. 1966-betænkningen

Som anført i kapitel 4, afsnit 3.3.1, afstod det udvalg, der afgav betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp, fra at foreslå ens regler for retshjælpskontorer og advokatretshjælp med hensyn til tilskud fra det offentlige, omfanget af den bistand, der kan ydes for det offentliges regning, og med hensyn til de økonomiske, kontrolmæssige og andre vilkår, der bør opstilles.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 3.3.2, er der dog den sammenhæng mellem tilskud til retshjælpskontorer og advokatretshjælp, at det er en betingelse for at få tilskud, at retshjælpen mindst omfatter de samme personer og de samme sager som advokatretshjælpen. Med hensyn til omfanget af retshjælpen er det derimod ikke en betingelse for at få tilskud, at retshjælpen – som advokatretshjælpen – omfatter "udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art".

Grunden til, at udvalget afstod fra at foreslå ens regler for de to typer af retshjælp, var navnlig modstand fra blandt andet Studentersamfundets Retshjælp (nu Københavns Retshjælp) (jf. betænkning nr. 404/1966 s. 66).

Studentersamfundets Retshjælp ønskede ikke nogen ændringer i institutionens karakter af en privat institution, der i det væsentlige er baseret på ulønnet arbejdskraft. Indføres der faste normer for tilskud til institutionen – f.eks. efter antallet af sager – og i forbinding hermed offentlige kontrol- og revisionsmæssige foranstaltninger, må man befryste, at institutionen får et sådant præg af at være en offentlig institution, at en væsentlig del af den frivillige arbejdskraft vil forsvinde, fordi der ikke længere vil være baggrund for den idealisme, som hidtil har fået disse medarbejdere til at arbejde for institutionen.

Hertil kom, at navnlig reglerne om, hvilke personer der må anses
for ubemidlede, og reglerne om, hvorledes dette skal dokumenteres, vil virke ubilligt tyngende på institutionens arbejde. Under den nuværende ordning kan folk så at sige gå direkte ind fra gaden til retshjælpen, og det ville være et urimeligt tilbageskrivt, hvis man skal henvise en retshjælpsøgende til først at henvende sig på et offentligt kontor for at få en uformuenhedsattest, hvorefter vedkommende skal komme tilbage til retshjælpen. I retshjælpen bestod klientelelet ofte af gifte kvinder, der er uden kendskab til mandens økonomiske forhold, og som umæret mandens økonomiske forhold ikke er i stand til at betale for bistand, og retshjælpons personale er erfaringsmæssigt i stand til efter en kort samtale at afgøre, om den retshjælpsøgende opfylder de økonomiske betingelser for at få bistand.

Socialpolitisk Forening henviste til, at foreningen havde foreslået, at der oprettes rådgivningskontorer, som omfatter ikke blot juridisk, men også social og så vidt muligt mentalhygiejnisk rådgivning. Foreningen måtte derfor tage afstand fra tanken om at løse spørgsmålet om retshjælpskontorer, uden at der samtidig findes en løsning på spørgsmålet om social og mentalhygiejnisk rådgivning.

1.1.2. 1987-betænkningen
I betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. anførte Justitsministeriets udvalg vedrørende retshjælp mv., at der i årene efter afgivelsen af den i kapitel 4, afsnit 3.3.2, nævnte beretning af 13. december 1978 var skabt en landsdækkende adgang for befolkningen til at få gratis rådgivning om juridiske problemer (s. 93).

Indholdet og omfanget af retshjælpsstilbuddene kunne variere fra institution til institution, og forskellen kunne navnlig forekomme at være tydelig mellem de private retshjælpsinstitutioner og advokatvagterne. De to retshjælpsformer supplerede hinanden (s. 93).

Udvalget havde ikke haft lejlighed til at overveje eventuelle alternativer til den eksisterende ordning med private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter, og udvalget havde således ikke lagt sig fast på, hvorledes strukturen for fremtidens retshjælpsystem bør udformes (s. 94). Som anført i Småsagsudvalgets betænkning blev Rets hjælpsudvalgets arbejde ikke fortsat efter afgivelsen af betænkning nr. 1113/1987 (jf. betænkning nr. 1341/1997 s. 123).

1.1.3. Småsagsudvalgets betænkning
Heller ikke Småsagsudvalget overvejede mere principielle ændringer af de gældende ordninger med hensyn til advokatretshjælp og retshjælpskontorer. Udvalget anførte i den forbindelse blandt andet følgende (Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 437-438):

Den nuværende ordning og tidligere overvejelser
Det har længe været antaget, at der er et betydeligt behov for retshjælp til mindrebevægede, og at staten har en forpligtelse til at sikre opfyldelsen
heraf. Denne forpligtelse varetages ved en kombination af dels private, tilskudserettigede retshjælpsinstitutioner og advokatvagter og dels den offentlige retshjælp ved advokater (advokatretshjælp).

Forholdene er ret forskellige i de enkelte dele af landet, beroende på forekomsten og karakteren af retshjælpsinstitutioner. De private retshjælpsinstitutioner findes primært i de største byer. Advokatvagter og advokatretshjælp er tilgængeligt i alle dele af landet, men advokatvagterne tilbyder kun en hel basal vejledning, og advokatretshjælpen kan ofte også være mere begrensset end den bistand, som i hvert fald visse retshjælpsinstitutioner kan tilbyde. Benytttes advokatretshjælp, skal der ydes en vis egenbetaling, mens anvendelse af retshjælpsinstitutionerne i almindelighed er gratis.

Retshjælpsprøgsmålet har gennem tiden givet anledning til betydelig debat. Det har været foreslået at underkaste retshjælpsystemet en gennemgribende reform, navnlig således at det offentlige påtager sig at sikre en landsdækkende, velkvalificeret, lettilgængelig og vederlagsfri retshjælp.


Udvalgets overvejelser


En meget omfattende omordning med grundlag i en betydeligt større indsats af statslige eller kommunale ressourcer, eksempelvis i form af nye, lokale offentlige retshjælpsskorter, må i disse år af bevilgningspolitiske grunde anses for urealistisk. De nuværende statslige udgifter ved tilskud til retshjælpsinstitutioner og advokatretshjælp udgør ca. 33 mio. kr. årligt. Dette beløb skal dog ses i lyset af, at retshjælpsinstitutionerne i det væsentlige bygger på ulønnet arbejdskraft, og af den delvise egenbetaling for advokatretshjælp. Udgifterne dækker endvidere over meget andet end småsager.
Overvejelser om en mere grundlæggende retshjælpsreform bør omfatte også fri proces og retshjælpsforsikring. Udvælget berører spørgsmålet om en sådan reform nedenfor i kapitel 14 om fri proces og retshjælpsforsikring. Som det fremgår dér, må en almindelig reform imidlertid anses for at ligge uden for udvalgets opgave.

På samme måde som fri proces og retshjælpsforsikring omfatter ordningerne vedrørende private retshjælpsinstitutioner, advokatvagter og advokat-retshjælp langt flere sagstyper end de småsager, som kan behandles efter udvalgets forslag til småsagsproces.

Udvælgets overvejelser med hensyn til retshjælp i snæver forstand er herefter foretaget ud fra den forudsættning, at den nuværende struktur opretholdes indtil videre.

Småsagsudvalget foreslog dog nogle justeringer specielt møntet på småsager. Udvælget tog i den forbindelse udgangspunkt i, at retshjælp i småsager skal omfatte bistand efter behov på et eller flere af følgende punkter (s. 443):

- rådgivning om materielle regler, herunder bevisbyrdeforhold og en vurdering af udsigten til at få medhold ved domstolene
- grundlæggende orientering om småsagsprocessen og klagenævnsmuligheder, fri proces og retshjælpsforsikring
- tilvejebringen af relevant dokumentmateriale fra den retshjælpssædende
- bistand med kontakt til modparten for at undersøge umiddelbare forligsmuligheder og klarlæggelse af tvisten, typisk i form af én telefonisk eller skriftlig henvendelse, samt eventuelt fremskaffelse af materiale fra modparten
- bistand med udfyldelse af stævnings- eller svarsskriftblanket og kort orientering om det videre forløb, herunder navnlig om rettens vejledningspligt
- eventuelt bistand med ansøgning om fri proces og eventuelt anmeldelse til forsikringsselskab
- henvisning til klagenævn og eventuelt bistand med udfyldelse af klageblanket

Småsagsudvalget foreslog på den baggrund følgende ændringer i vilkårene for, at retshjælpskontorer kan få tilskud fra Justitsministeriet (s. 448-449 og 594-595):

(1) I småsager skal retshjælpenmindst omfatte de ovennævnte punkter samt rådgivning vedrørende et forligstilbud fra retten eller appel.
(2) I småsager skal der endvidere i rimeligt omfang ydes retshjælp til mindre erhvervsdrivende. Det gælder navnlig enkeltselsfirmaer inden for håndværk og handel, som må antages at have stærkt begrænsede økonomiske ressourcer. Retshjælp skal kun ydes med hensyn til enkle sager, idet sager, der kræver mere omfattende advokatbistand, må afvises. Retshjælpen kan indskrænke sig til grundlæggende vejledning om domstols- og klagenævnsprocessen, vejledning om helt grundlæggende materielle og bevismæssige regler og eventu-
elt bistand til udfyldelse af stævnings- eller svarskriftsblanket.

(3) I småsager skal der i forvaltningssager mindst ydes grundlæggende vejledning om domstolsprocessen, vejledning om helt grundlæggende materielle og bevismæssige regler og eventuelt bistand til udfyldelse af stævnings- eller svarskriftsblanket.

(4) Institutioner, der alene yder mundtlig rådgivning, kan begrænse retshjælpen efter pkt. 1-3 til grundlæggende vejledning om retshjælpsmuligheder, domstols- og klagenævnsprocessen samt vejledning om helt grundlæggende materielle og bevismæssige regler.

Det bemærkes, at pkt. 4 tager sigte på advokatvagterne.

Småsagsudvalget tilføjede, at der undtagelsesvis bør kunne dispenseres fra vilkårene, hvis et specifikt formål med den pågældende retshjælpsinstitution ikke er i overensstemmelse med den almindelige rådgivningspligt efter de skitserede standardbetingelser.

Småsagsudvalget foreslog endvidere, at advokatretshjælp i småsager skal omfatte de samme punkter som nævnt i de foreslåede standardbetingelser for tilskud til retshjælpskontorer (s. 453 og 595-596).

Småsagsudvalget foreslog desuden, at advokatretshjælp i småsager ud over 800 kr. (inkl. moms) skal kunne gives, når der foreligger en tvist, og der ud over rådgivning udfærdiges stævnning eller svarskrift eller ansøgning om fri proces (s. 455-456 og 596). For andre sager ophørerles kravet om, at der skal foreligge dels en tvist, dels særlige omstændigheder, herunder navnlig udsigt til en forligsmæssig løsning. Til gengæld foreslog Småsagsudvalget et maksimum for advokatretshjælp i småsager på 1.500 kr. (inkl. moms) i modsætning til det almindelige maksimum på 2.630 kr. (inkl. moms).

Småsagsudvalget foreslog endelig, at vederlaget for advokatretshjælp reguleres årligt på samme måde som beløbsgrænserne for retshjælp og fri proces, og at advokatretshjælp ligesom fri proces skal være subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning (s. 454, 458-459, 543 og 559). Disse forslag tog sigte på advokatretshjælp generelt og ikke kun på småsager.

1.2. Retshjælp ved domstolene

1.2.1. Retsplejerådets betænkning om behandling af sager af mindre værdi ved domstolene

Retsplejerådet foreslog i betænkning nr. 886/1979 om behandling af sager af mindre værdi ved domstolene, at der på dommerkontorene ydes retshjælp i sager, der er omfattet af de foreslåede regler om behandling af sager af mindre værdi (indtil 10.000 kr.). Retshjælpen skulle ifølge forslaget omfatte vejledning om de materielle og processuelle regler og bistand til sagens indbringelse for retten. Betænk-
ningen indeholder følgende nærmere beskrivelse af forslaget (s. 22-27):

**Forslag til en supplerende retshjælpsordning**

De gældende retshjælpsordninger dækker ikke fuldt ud det behov for retshjælp med hensyn til dagliglivets retstvister som består, såfremt sagerne i almindelighed skal kunne behandles ved domstolene uden advokatbistand og uden at der stilles urealistiske krav til præsterne selv. Skal de foreslåede regler om behandling i retten af disse tvister få reel betydning, må reglerne derfor suppleres med en retshjælpsordning, som er formålslyst, let tilgængelig og billig for den rådsøgende, men dog yder ham eller hende en omfattende hjælp og vejledning. Rådet foreslår, som nærmere omtalt nedenfor, at der oprettes en retshjælp ved dommerkontorerne. En sådan ordning vil kunne være effektiv og dog ikke urimelig kostbar. De særlige sagsbehandlingsregler og retshjælpsregler i forening skal gøre det muligt at gennemføre behandlingen af dagliglivets retstvister uden den kvalificerede, men også bekostelige advokatbistand i retten. Retshjælpen tænkes derimod for en væsentlig del ydet af advokater.

**Hvem skal yde retshjælpen?**


Det vil formentlig overalt i landet være muligt at få et tilstrækkeligt antal advokater i retskredse til at påtage sig denne retshjælpsopgave. Skulle dette i enkelte kredse ikke være muligt, vil der være mulighed for at ansætte en anden kvalificeret jurist, f.eks. en amts- eller politifuldmægtig til at udføre denne del af retshjælpsarbejdet.

Advokater tænker rådet sig aflønnet for deres retshjælpsarbejde efter den anvendte tid efter regler, der fastsættes af justitsministeriet efter forhandling med advokatrådet. Ansvaret for den retshjælp, som ydes af en advokat, påhviler denne.

Henvendelser til dommerkontoret om retshjælp bør kunne ske i hele kontorets åbningstid, for så vidt angår hjælp, der kan ydes af kontorpersonalet, eventuelt med støtte af en fuldmægtig eller assessor. Den eller de advokater, der virker som retshjælpsjurist, må kunne træffes til bestemte tider bl.a. i hvert fald en gang om ugen om aftenen. Træffetiden bør oplyses i meddelelser om dommerkontorets åbningstider. Ordningens nærmere udformning må afhænge af de lokale forhold. En ordning med tilkaldevagt vil måske ved nogle dommerkontorer vise sig at være praktisk.

**Hyvem bør kunne få retshjælp?**


**Omfanget af retshjælpen**

Sager, der er omfattet af de foreslåede regler i retsplejeloven om behandling af dagliglivets retsvister

En retshjælp, som alene består i en vejledning og bistand med hensyn til, hvordan en sag indbringes og udføres for domstolene, vil for en stor del af borgerne, som ordningen henvender sig til, ikke være en tilstrækkelig retshjælp. Rådgivningen må omfatte vejledning om de gældende materielle regler, og i forbindelse med en tvist – oplysning om, hvorledes udfaldet af en sådan tvist kan forventes at blive. Retshjælpen må også udføre bestrebelses for at få tvisterne løst på en tilfredsstillende måde, uden at det bliver nødvendigt at anlægge retssag.

Retshjælpens karakter afhænger i øvrigt af, om den rådsøgende mener sig uretfærdigt behandlet og derfor ønsker at rejse krav og eventuelt at anlægge sag, eller om den pågældende er sagsøgt i en sag, der allerede er anlagt.

I førsteinstnede tilfælde vil den rådsøgende ikke altid have nogen klar for nemmelse af, hvori tvisten består, og hvorledes den kan søges løst. Ofte har han end ikke forsøgt henvendelse til modparten for at få striden løst. Retshjælpen må derfor undersøge, hvori den eventuelle uenighed egentlig består og bl.a. anmode den rådsøgende om at fremkomme med de nødvendige dokumenter m.v. Retshjælpen bør, hvis ikke en forklaring til rådsø-
gende er tilstrækkelig, normalt rette henvendelse til modparten for at få dennes opfattelse af sagen og herunder eventuelt anmode modparten om at indsende relevante dokumenter. Retshjælpen kan efter omstændighederne orientere sig hos sagkyndige eller vidner. Kan sagen ikke ordnes i mindelighed, må retshjælpen være den rådsøgende behjælpelig med at udfordrede stævning og vejlede ham vedrørende møde i retten m.v. Såfremt sagsøgte er en privatperson, bør den vejledning, der afgiveres til ham i forbindelse med stævning i en sag, som er omfattet af småsagsreglerne, indeholde oplysning om, at han kan få råd og vejledning vedrørende sagen ved henvendelse til retshjælpen. Giver sagsøgte møde i sagen uden forinden at have søgt hjælp, kan dommeren, hvis han finder det mest hensigtsmæssigt, i det 1. retsmøde give en kort udsættelse for at give mulighed for retshjælp. Retshjælpen bør bestå i en orientering om, hvad sagsøgte skal foretage sig, inden han møder i retten og om de processuelt regler. I en del tilfælde vil retshjælpen formentlig gå ud på, at sagsøgte bør tage bekræftende til gennæle og søge at opnå en afdragsordning.

Hvis sagen viser sig at være kompliceret, vil retshjælpen kunne henstille til dommeren, at der beskikkes en advokat for den rådsøgende, hvis retssag bliver nødvendig, eller til fortsættelsen af en allerede anlagt sag.


Andre sager

I ægteskabssager vil der kunne ske henvisning til æmnet, hvor der skønnes at være eller kunne opnås enighed om vilkårene. I sociale sager bør der søges etableret en kontakt med vedkommende sociale myndighed, om muligt således at den rådsøgende kan henvises til en bestemt sagsbehandler.

Gebyr for retshjælp
Rådet har overvejet om der bør fastsættes et gebyr på 50 kr. + moms for retshjælp, således at udgiften for den rådsøgende kommer til at svare til hans udgift til retshjælp efter retshjælpsbekendtgørelse nr. 103 af 16. marts 1979, § 6. Retshjælp efter bekendtgørelsen af 1979 kan kun ydes til den, der opfylder de økonomiske betingelser i bekendtgørelsens § 2. Krav om et beskedent gebyr kan eventuelt forhindre henvendelser om rene småtage og bidrage til at undgå åbenbart grundlose sager. Der kunne i givet fald formentlig kun blive tale om at kræve gebyr i tilfælde, hvor der sker en

1.2.2. Småsagsudvalgets betænkning
Småsagsudvalget kunne ikke tilslotte sig Retsplejerådets forslag i betænkning nr. 886/1979 og anførte i den forbindelse følgende (Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 444):

Udvalget kan tilslutte sig, at der ved byretterne bør ydes en vis retshjælp. Efter udvalgets opfattelse er domstolenes særlige funktion ikke til hinder for, at man går betydeligt videre end hidtil. Den service, som forudsættes ydet af byretterne i småsager, bør afspejle et klart øget engagement i løsningen af de problemer, som mødet med domstolsprocessen indebærer for borgerne.

Når det imidlertid drejer sig om vejledning, der gives til én part, uden at den mulige eller aktuelle anden part er til stede og har samme mulighed for vejledning, bør bistand fra retten og rettens personale dog begrænse sig til processuelle og praktiske aspekter samt retshjælpsmulighederne i øvrigt (...). Heroverfor står den vejledningspligt, der pålægges dommeren over for selvmodørelse og til dels parter med advokat i anlagte sager (...).


Efter Småsagsudvalgets opfattelse bør vejledning, hvor ikke begge parter har mulighed for at være til stede, således begrænses til vejledning om ”processuelle og praktiske aspekter samt retshjælpsmulighederne i øvrigt”. Udvalget har nærmere beskrevet denne vejledning på følgende måde (s. 304):
De (...) anførte synspunkter er (...) ikke til hinder for forbedring af den vejledning, der uformelt allerede ydes af byretternes personale, når det sker som et strengt neutrale og mere praktisk orienteret supplement til de eksisterende retshjælpstilbud. Der kan være et ikke ubetydeligt behov for en sådan vejledning til personer, der henvender sig til byretten i den tro, at retshjælp – evt. kun – kan fås dér.

Udvalget foreslår derfor, at byretterne pålægges en nærmere afgrænset vejledningspligt, der retter sig mod såvel parter som andre med retlig interesse eller lignende heri, dvs. navnlig personer, der endnu ikke er parter i en anlagt retssag. Denne vejledningspligt, der kan udføres over for parter og andre enkelvis, skal omfatte:

- betingelserne for anvendelse af småsagsprocessen
- udfyldelse af blanketter
- fremgangsmåden ved behandling af småsager
- muligheder for retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring

Det forudsættes, at byretternes kontorer som hidtil yder parterne praktisk vejledning med hensyn til ekspeditionen af den enkelte sag. Det forudsættes endvidere, at de nævnte bistandsopgaver udføres ud fra en servicepræget indstilling. Opgaven er så vidt muligt at lette sagens gang for parterne, ikke mindst på punkter, hvor situationen for parterne er uvant.

En begrænset almindelig vejledningspligt, som den skitserede, må kunne udføres i alt væsentligt af byretternes kontorpersonale.

Der skal derimod ikke ydes materiel retshjælp. Materiel vejledning ydes kun af dommeren og kun inden for rammerne af vejledningspligt i anlagte sager (...).

Vejledningsopgaverne nødvendiggør særlig efteruddannelse, ligesom der bør tilvejebringes en løbende vedligeholdt skriftlig beskrivelse i form af en håndbog over de vigtigste informationer, der er nødvendige for vejledningen, herunder om småsagsprocesordningen og de eksisterende retshjælpstilbud, fri proces, retshjælpsforsikring mv.

1.2.3. Retsplejerådets betænkning om reform af den civile retspleje I


Retsplejerådet finder ligesom Småsagsudvalget, at når der ikke er anlagt retssag, hører ydelse af materiel retshjælp i form af rådgivning om retsstillingen og den rådsøgandes handlemuligheder ikke hjemme ved domstolene.

Retsplejerådet finder imidlertid, at byretterne bør vejlede om de formelle fremgangsmåde ved et sagsanlæg, dvs. kravene til stævningen, og om betaling af retsafgift. Byretterne bør endvidere vejlede om retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikringsdækning.

Retsplejerådet finder endvidere, at der bør udarbejdes en stævningsblanket med tilhørende vejledning. Formålet med blanketten vil være at gøre
det lettere for en person, der ikke er repræsenteret af advokat, at skrive en
fyldestgørende stævning. Dette vil dels bidrage til, at berettigede krav ikke
opgives, dels lette sagens behandling ved retten. Det vil være frivilligt for
sagsøgeren, om han eller hun vil benytte en stævningsblanket.

Stævningsblanketten vil kunne anvendes i alle dispositive civile sager.
Der bør også udarbejdes en stævningsblanket til brug i sager om ægteskab
og forældremyndighed. I de øvrige indispositive sager er der ikke behov
for en stævningsblanket, da der ikke kræves en egentlig stævning.

Stævningsblanketten vil naturligvis kunne fås på dommerkontoret, som
også vil kunne vejlede om udfyldning af blanketten. Vejledningen vil imid-
lertid være begrænset til – populært sagt – en mundtlig gengivelse og
uddybning af den skriftlige vejledning, som hører til stævningsblanketten.
Når der ikke er anlagt retssag, hører ydelse af materiel retshjælp i form af
rådgivning om retsstillingen som nævnt ikke hjemme hos domstolene.

Rådet foreslår følgende lovregel om rettens vejledningspligt før
sagsanlæg (forslag til § 348, stk. 5, jf. betænkning 1401/2001 s.
411):

Domstolsstyrelsen fastsætter regler om, at stævninger kan udfærdiges på
særlige blanketter. Retten vejleder om udfyldning af blanketter og om mul-
ighederne for retshjælp, jf. § 128, og fri proces, jf. kapitel 31, samt om
mulighederne for at søge forsikringsdækning i henhold til en retshjælpsfor-
sikring.

Forslaget er ledsaget af følgende specielle bemærkninger (s. 488):

Bemyndigelsen til at fastsætte regler om stævningsblanketter ændres, såle-
des at der skal fastsættes regler om stævningsblanketter, men anvendelsen
af stævningsblanketter bliver frivillig (...). Forslaget bygger på Retspleje-
rådets overvejelser (...) om selvmødere, men stævningsblanketter kan også
benyttes, når sagsøgeren er repræsenteret af en advokat.

Endvidere foreslås det, at retten skal vejlede om udfyldning af stæ-
vningsblanketter samt om retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring. Vej-
ledningen om udfyldning af stævningsblanketten vil imidlertid være be-
grænset til – populært sagt – en mundtlig gengivelse og uddybning af
den skriftlige vejledning, som hører til stævningsblanketten. Retten skal
ikke forud for et sagsanlæg yde materiel retshjælp i form af rådgivning om
retsstillingen, men derimod i givet fald vejlede om de foreliggende rets-
hjælpsmuligheder i øvrigt.

Det forudsættes, at vejledningen gives af byretternes sekretariater.

2. Retsplejerådets overvejelser

2.1. 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. Der kan i den forbindelse henvises til betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, hvor rådet blandt andet anfører (s. 331-332):

Retsplejerådet er opmærksom på, at den styrkelse af byretternes sekretariater, som er en forudsætning for Retsplejerådets forslag om en stærkt sagsforberedelse (...), for så vidt gør det muligt at yde en mere intensiv vejledning og bistand fra rettens side også uden for retsmøder.

Der kan i den forbindelse argumenteres for, at byretternes sekretariaters rådgivning af parterne for så vidt ville kunne tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke opstår inhabilitet ved sagens afgørelse. Dette ville blandt andet indebære, at det overordnede ansvar for sekretariatets rådgivning var placeret hos en anden dommer end den, som skal dømme i sagen.

Der kan endvidere argumenteres for, at der ville kunne være omkostningsmæssige fordele for parterne forbundet med en mere intensiv vejledning fra rettens side, hvis alternativet er, at sagsøgte må søge bistand hos en advokat.

Retsplejerådet finder imidlertid ikke desto mindre, at rettens vejledning af parterne om deres retsstilling må ske i retsmøder, hvortil begge parter er indkaldt (eller skriftligt med kopi til modparten). Selv om rettens arbejde indadtil tilrettelægges således, at der ikke opstår inhabilitet, vil det udadtil kunne fremstå på den måde, at retten som sådan både leverer parternes argumenter og tager stilling til dem.

Disse argumenter, som i betænkning nr. 1401/2001 angår anlagte retssager, har ganske samme vægt, når der ikke er anlagt retssag. Uanset den interne arbejdsførdeling vil det være principielt uheldigt, hvis egentlig indholdsmæssig rådgivning om retsstillingen og om, hvordan den rådsøgende bør forholde sig, ydes af medarbejdere ved en domstol, der senere kan få forelagt sagen til pådømelse.

Retsplejerådet kan også følge Småsagsudvalget så langt, at det ikke vil være fuldt tilstrækkeligt til at arbejde disse betænkeligheder, at retshjælpen ydes ikke af rettens fastansatte medarbejdere, men af medhjælpere (eksempelvis svarende til skifterettens medhjælpere), hvis eneste hvert for retten er at yde retshjælp.

Retsplejerådet er således enig med Småsagsudvalget i, at retshjælp for ubemidlede ikke organisatorisk bør knyttes til domstolene.

Retsplejerådet finder derimod ikke, at de nævnte betænkeligheder udelukker, at retshjælp, der organiseres uafhængigt af retten, fysisk kan placeres i tilknytning til rettens lokaler (eller for den sags skyld i rettens lokaler). Tværtimod kunne det ses som en fordel, at der ved en styrkelse af byretterne også lægges vægt på, at de bliver et sted, hvor der tilbydes en indgang til forskellige former for konfliktløsning, eksempelvis forskellige former for forligsmægling. Retsplejerådet vender tilbage til spørgsmålet om retshjælpens placering i forbindelse med overvejelserne med hensyn til organiseringen af retshjælpen uden for domstolene (afsnit 2.2.2 nedenfor).
Det bemærkes for en ordens skyld, at de foregående bemærkninger angår ydelse af materiel retshjælp, når der ikke er anlagt retssag. Efter Retsplejerådets opfattelse er det evident, at domstolene som andre offentlige myndigheder bør vejlede publikum om processuelle og praktiske spørgsmål, og rådet har desuden som omtalt i afsnit 1.2.3 allerede i betænkning nr. 1401/2001 foreslået, at der gennemføres udtrykkelige lovforskrifter om rettens vejledningspligt med hensyn til retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring.


2.2. Retshjælp uden for domstolene

Retsplejerådet har i afsnit 2.1 konkluderet, at når der ikke er anlagt retssag, hører ydelse af materiel retshjælp ikke hjemme hos domstolene.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at der er et behov for, at befolkningen får en nem og billig adgang til retshjælp uden for domstolene.

2.2.1. Finansiering af retshjælpen

Privat finansieret retshjælp

Der findes i dag forskellige retshjælpestilbud, som ikke modtager tilskud fra Justitsministeriet eller andre offentlige myndigheder. Nogle er målrettet mod bestemte persongrupper, mens andre er åbne for alle.

Som eksempel på et målrettet retshjælpestilbud kan nævnes Kunstnernes Retshjælp, der baserer sig på frivillig arbejdsdrift og støtte fra fonde og legater. Retshjælpen har fået afslag på at få tilskud fra Justitsministeriet, da den ikke opfylder tilskudsforholdene, idet rådgivningen kun omfatter kunstnere (og i øvrigt kun sager med tilknytning til kunstnerens virke som kunstner).

Som eksempel på et retshjælpestilbud åbent for alle kan nævnes den juridiske brevkasse <http://www.familieadvokaten.dk>. Brevkassen oplyser at have besvaret mere end 100.000 spørgsmål (august 2003) og betegner på den baggrund sig selv som Danmarks største retshjælp.

Offentligt tilskud

Retsplejerådet finder, at det offentlige bør yde tilskud til retshjælp. De privat finansierede retshjælpestilbud er dels meget få, dels enten begrænset til bestemte persongrupper eller yder kun en meget begrænset rådgivning, eksempelvis et kort skriftligt svar.
Retsplejerådet finder således, at et landsdækkende retshjælpsstilbud, der er åbent for alle, og som yder rådgivning af passende omfang, kun vil kunne etableres med tilskud fra det offentlige.


2.2.2. Retshjælpepens organisering

Retsplejerådets kommissorium

I kommissoriet om en generel reform af den civile retspleje anmodes Retsplejerådet udtrykkeligt om at Behandle blandt andet de spørgsmål, som er nævnt i reformforslaget fra februar 1996 fra Advokatrådet og Dommerforeningen. En af anbefalingerne heri lyder:

at reglerne for offentlig retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring sammenordnes i et enkelt, enstrengthen og overskueligt system

Som begrundelse anføres følgende: "Det nuværende regelsæt er svært at overskue for den enkelte borger. Enkle og ensartede retshjælpsregler vil gøre det lettere for befolkningen at gøre brug af retssystemet."

Som det fremgår af afsnit 1.1.3, anførte Småsagsudvalget blandt andet følgende:

Det har været foreslået at underkaste retshjælpsystemet en gennemgribende reform, navnlig således at det offentlige påtager sig at sikre en landsdækkende, velkvalificeret, lettilgængelig og vederlagsfri retshjælp.

Spørgsmålet om samordning af fri proces og retshjælpsforsikring behandles i kapitel 9, afsnit 1.5. Her skal først omtales en eventuel organisatorisk samordning af retshjælpsordningerne, mens mulighederne for i mangel af egentlig organisatorisk samordning at gøre retshjælpsreglerne for de forskellige ordninger mere ensartede (dv.s. en indholdsmæssig samordning) diskuteres i afsnit 2.2.5.

Retshjælpepens organisering i dag

Retshjælp med offentligt tilskud er i dag i realiteten treleddet. For det første er der advokatretshjælp, hvor tilskuddet gives til den enkelte konsultation efter faste regler. For det andet og tredje er der tilskud til private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter, hvor til-
skuddet gives i forhold til institutionens eller advokatvagtens tilskudsberettigede udgifter, som ikke nødvendigvis er proportionale med eksempelvis sagantallet.

Advokatretshjælp bygger på, at advokater frivilligt tilmelder sig ordningen, enten ved at søge om beskikelse som fri proces-advokat (da disse obligatorisk samtidig påtager sig at give advokatretshjælp), eller ved særskilt tilmelding alene til advokatretshjælpsordningen. Ordningen er således afhængig af, at et tilstrækkeligt antal advokater over hele landet vælger at tilmelde sig. I dag er ordningen landsdækkende, og der er et tilstrækkeligt antal tilmeldte advokater, men Retsplejerådet må naturligvis — ligesom Småsagsudvalget — overveje, om eventuelle ændringer i reglerne om fri proces, retshjælpsforsikring eller retshjælp kan tænkes at have indflydelse på, om advokater fortsat i tilstrækkelig grad vil tilmelde sig advokatretshjælpsordningen.

Retshjælp ved private retshjælpsinstitutioner bygger i sagens natur på de private institutioner — at de findes og fortsætter med at eksisterne. Som det fremgår af bilag 3, pkt. 8, er der en relativt stor stabilitet på dette område. De fleste af de retshjælpsinstitutioner, som fandtes for 20 år siden, eksisterer stadigvæk, og nogle er betydeligt ældre. Der er imidlertid ikke private retshjælpsinstitutioner i hele landet. Retshjælpsinstitutionerne findes i fire af landets fem største byer (i København, Århus, Odense og Esbjerg, men ikke i Ålborg) og i tre andre byer (Kolding, Silkeborg og Skive) samt i Færøerne.

Da retshjælp ved private retshjælpsinstitutioner primært er baseret på rådgivning til dem, der møder personligt op, betyder det, at en del af befolkningen ikke har adgang til retshjælp ved en privat retshjælpsinstitution.

Advokatvakter er ligeledes helt baseret på det private initiativ. Advokatvakter findes i en større del af landet uden dog at være helt landsdækkende. Traditionelt siges advokatvakter og private retshjælpsinstitutioner at supplere hinanden, men det gælder kun geografisk og endda kun delvis. Advokatvakter findes i en række byer, hvor der ikke er nogen privat retshjælpsinstitution, men findes samtidig i alle de byer, hvor der er en privat retshjælpsinstitution (med undtagelse af Skive). Indholdsmæssigt stilles der de samme krav til advokatvakter og private retshjælpsinstitutioner som betingelse for at få tilskud, bortset fra at advokatvakter kun giver mundtlig rådgivning.

Udviklingen i tilskuddet til retshjælpsordningerne

Tilskuddet til advokatretshjælp og retshjælpskontorer var oprindelig meget beskedent, og så sent som i 1964 drejede det sig om ca. 11.000 kr. årligt til advokatretshjælp og 40.000 kr. årligt til retshjælpskontorer (jf. betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp s. 54-55). Tilsammen svarer dette til ca. 435.000 kr. i dagens priser (Dan-
marks Statistiks nettoprisindeks med 1900 = 100 var i 1964 645 og i 2002 5507). UDgifterne til advokatretshjælp og retshjælpskontorer udgør imidlertid nu over 34 mio. kr. årligt.


Efter den seneste retshjælpsreform i 1988 mangedobledes UDgifterne til advokatretshjælp fra det ene år til det næste, samtidig med at tilskuddet til retshjælpskontorer blev forhøjet med ca. en tredjedel. Siden 1989 er tilskuddet til retshjælpskontorer kun knap og nap fulgt med inflationen, hvorimod UDgifterne til advokatretshjælp er steget langt mere end inflationen.

Enstrengen retshjælpsorganisation
En samordning af retshjælpsstiluddene til en enstreget organisation vil i et historisk perspektiv være en meget drastisk foranstaltning. Vægtningen mellem de forskellige retshjælpsstilbud har varieret temmelig meget siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, både med hensyn til regler og betingelser (jf. kapitel 4, afsnit 3.1.1, 3.2.1 og 3.3.1, samt bilag 3, pkt. 1) og med hensyn til størrelsen af det økonomiske tilskud (jf. umiddelbart ovenfor). I hele perioden har der imidlertid været ydet offentligt tilskud til både retshjælpskontorer og advokatretshjælp, der i vekslende grad har supplæret hinanden både geografisk og emnemæssigt.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør valget af den løsning, som i dag efter en samlet vurdering må anses for bedst, imidlertid ikke være påvirket af, hvordan retshjælpsordningerne traditionelt har været indrettet. Hverken 1966-betænkningen eller 1987-betænkningen tog stilling til det principielle spørgsmål om en enstreget retshjælpsmodel, og Retsplejerådet har derfor i overensstemmelse med sit kommissorium overvejet, om en sådan enstreget model vil være en god løsning, og rådet har i den forbindelse ikke følt sig bundet af, hvor store omvæltninger der ville blive tale om i forbindelse med indførelsen af en sådan ordning, men alene set på ordningens effekt i
et længere perspektiv.

Retsplejerådet har i første række overvejet, om nogen af de tre former for retshjælp i den nuværende ordning (retshjælpsinstitutioner, advokatvagter og advokatretshjælp) kunne fungere som basis for en ny enstrengt model.

Retshjælpsinstitutioner
Retshjælpsinstitutionerne er i relativt høj grad baseret på frivillig arbejdskraft og er desuden navnlig centreret omkring de universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner, der har juridiske uddannelser. Allerede derfor er det efter Retsplejerådets opfattelse ikke realistisk at forestille sig, at retshjælpsinstitutionerne skulle kunne gøres landsdækkende.

Efter Retsplejerådets opfattelse ville en udvidelse af den telefoni- ske rådgivning ikke fuldt ud kunne afbøde, at retshjælpsinstitutionerne ikke fysisk er til stede i hele landet. Den personlige samtale er således et meget centralt led i retshjælpsinstitutionernes arbejde, der langt fra altid vil kunne erstattes af en telefonsamtale.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at retshjælpsinstitutionerne ikke vil kunne danne basis for en enstrengt retshjælpsmodel.

Advokatvagter
Advokatvagter er udelukkende baseret på frivillig arbejdskraft og er desuden begrænset til grundlæggende mundtlig rådgivning. Allerede derfor er det efter Retsplejerådets opfattelse ikke realistisk, at advokatvagterne skulle kunne fungere som det eneste retshjælpsstilbud.

Selv om idealet for advokatvagterne er at dele ud af den viden og erfaring, advokaterne har opnået som advokater, samt at høje advokatstandens anseelse i befolkningen (jf. kapitel 4, afsnit 3.3.3), kan man efter Retsplejerådets opfattelse ikke se bort fra, at advokaterne også dermed er til stede i forhold til befolkningen på en måde, der må antages at bidrage til efterspørgslen på advokatydelser i almindelighed. Retsplejerådet ser på den baggrund en risiko for, at advokaternes interesse i at arbejde gratis i advokatvagterne vil mindskes, hvis offentligt tilskud til advokatretshjælp afskaffes.

Hertil kommer, at der efter Retsplejerådets opfattelse i nogle tilfælde bør være mulighed for med offentligt tilskud at få en retshjælp, der går videre end den grundlæggende mundtlige rådgivning, som ydes i advokatvagten.

Retsplejerådet finder således, at advokatvagterne ikke vil kunne danne basis for en enstrengt retshjælpsmodel.

Advokatretshjælp
Efter Retsplejerådets opfattelse bør advokatretshjælp med offentligt tilskud heller ikke danne basis for en enstrengt retshjælpsmodel. Dette skyldes navnlig to forhold, som begge har sammenhæng med, at det er i samfunds overordnede interesse, at de ressourcer, der
investeres i retshjælp, kommer flest muligt til gode.

Retshjælpsinstitutioner har gennem en lang årrække vist, at de yder en god indsats, der er billigere end advokatretshjælp med offentligt tilskud. Dette har blandt andet sammenhæng med, at de jurastuderende og yngre jurister, som fungerer som rådgivere i retshjælpsinstitutionerne, får et sådant fagligt og personligt udbytte af arbejdet, at mange er villige til at arbejde gratis eller for et lavt honorar. Der er således tale om en ordning, der er til gensidig gavn for de involverede.

Hertil kommer, at det står nogle mennesker fjernt at søge rådgivning hos en advokat. Der er derfor en risiko for, at hvis advokatretshjælp var det eneste tilbud, ville retshjælpen ikke nå frem til lige så mange af dem, der har behov for hjælp, som under en ordning, hvor der også er retshjælpsinstitutioner.

Sammenfattende ville en erstatning af retshjælpsinstitutionernes rådgivning med advokatretshjælp medføre en meget kraftig stigning i udgifterne til retshjælp, samtidig med at blandt andet psykologiske barrierer for at søge rådgivning hos en advokat måtte forventes at mindske den reelle gennemslagskraft af samfundets retshjælpstilbud i befolkningen, især for de dårligst stillede.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at advokatretshjælp med offentligt tilskud ikke bør danne basis for en enstreget retshjælpsmodel.

_Ny enstreget retshjælpsmodel_

Da ingen af de tre eksisterende retshjælpsordninger efter Retsplejerådets opfattelse kan stå alene, har rådet i anden række overvejet, om der er grund til at foreslå en helt ny (og enstreget) organisering af retshjælpen.

En sådan model kunne principielt baseres på et landsdækkende net af offentlige retshjælpskontorer, som kan være kommunale, amts- eller statslige. Statslige retshjælpskontorer kunne placeres hos statsamterne eller i en selvstændig organisation under Justitsministeriets ressort.

En selvstændig organisation under Justitsministeriets ressort kunne være en styrelse med en række fysiske retshjælpskontorer under sig, eller det kan være blot retshjælpskontorer, således at organisationen ledes direkte af Justitsministeriets departement. En selvstændig organisation under Justitsministeriets ressort kunne alternativt placeres uden for det sædvanlige administrative hierarki med en selvstændig bestyrelse og kunne i den forbindelse eventuelt også organiseres som en selvstændig juridisk person.

Det ville være op til en sådan statslig retshjælpsorganisation at søge for etablering af retshjælpskontorer over hele landet. Som nævnt i afsnit 2.1 er der efter Retsplejerådets opfattelse ikke noget til hinder for, at sådanne selvstændigt organiserede og administratorede retshjælpskontorer placeres i fysisk forbindelse med dommerkonto-
rer. Derimod bør administrationen af statslige retshjælpskontorer ikke henlægges til domstolene eller Domstolsstyrelsen.

Retsplejerådet kan imidlertid ikke anbefale nogen af disse modeller. Efter en nutidig betragtning skal der meget stærke grunde til, for man vil vælge at opbygge en ny landsdækkende offentlig organisation til at udføre det arbejde, der i dag udføres af private (retshjælpsinstitutioner og advokater) med offentligt tilskud. Efter Retsplejerådets opfattelse eksisterer der ikke sådanne meget stærke grunde på retshjælpsområdet.

Central myndighed
Endelig har Retsplejerådet som en sidste mulighed for at skabe en i det mindste på nogle punkter enstreenget retshjælpsmodel overvejet, om der bør oprettes en central retshjælpsmyndighed. En sådan myndighed ville få det overordnede ansvar for at følge retshjælpsområdet og ville dermed blandt andet kunne tage passende initiativer, hvis der skulle opstå problemer.

Behovet for en central retshjælpsmyndighed kan ikke ses isoleret fra Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces. Det er i forvejen én og samme myndighed, der fordeler tilskud til retshjælpskontorer (retshjælpsinstitutioner og advokatvagter) og fastsætter regler om advokatretshjælp ved advokater, nemlig Justitsministeriets departement. Hvis der ikke tillige skal ske en samordning med administrationen af fri proces (som i øjeblikket ligger hos statsamterne og Civilretdirektoratet), er der efter Retsplejerådets opfattelse ikke noget vundet ved at placere administrationen af retshjælpsordningerne i et nyt regi.

Retsplejerådets flertal (alle medlemmer med undtagelse af Erik Werlauff) foreslår en ny organisering af den fri proces, således at alle afgørelser om fri proces, der ikke træffes af domstolene, henlægges til Civilretdirektoratet (med mulighed for at påklage afslag på fri proces til Procesbevillingsnævnet) (jf. kapitel 9, afsnit 2.7).

Flertallet finder på den baggrund, at det vil være hensigtsmæssigt, at Civilretdirektoratet samtidig gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender. Herved kan der opnås en gavnlig koordinering af indsatsen på de meget forbundne områder retshjælp og fri proces.

Uden en sådan ny organisering af den fri proces finder flertallet imidlertid ikke, at der vil være de fornødne fordele ved at oprette en ny central myndighed alene for før-processuel retshjælp.

Retsplejerådets mindretal (Erik Werlauff) foreslår, at statsamterne forbliver første instans i fri proces-sager, men at statsamtets afgørelse gennem køremål skal kunne indbringes for landsretten (jf. kapitel 9, afsnit 2.7).

Mindretallet finder på den baggrund ikke grundlag for, at Civilretdirektoratet eller nogen anden instans gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender.
Konklusion
Retsplejerådet konkluderer, at den eksisterende fleksible, flerstrenge retshjælpsmodel er en god løsning, som der ikke er anledning til at ændre grundlæggende på. I forbindelse med en ny organisering af den fri proces, hvor Civilretsdirektoratet efter rådets flertilas forslag i endnu højere grad end i dag bliver den centrale myndighed på fri proces-området, bør Civilretsdirektoratet imidlertid efter flertallets opfattelse samtidig gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender.

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, jf. nærmere afsnit 2.2.4 nedenfor.

At den flerstrenge model på det grundlæggende plan fungerer tilfredsstillende, er ikke ensbetydende med, at der ikke kan og bør ske forbedringer på en række punkter. 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 enstreget regelsæt, der er fælles for de forskellige retshjælpsordninger (jf. afsnit 2.2.3, 2.2.4 og 2.2.5 nedenfor). Rådets forslag har blandt andet til formål at bidrage til at skabe et mere overskueligt system.

2.2.3. Retshjælpefunktion

Juridisk rådgivning
Retshjælpen har til formål at sikre lavindkomstgrupper en gratis eller billig adgang til grundlæggende rådgivning og bistand med hensyn til juridiske spørgsmål.


Retsplejerådet finder, at overvejelser om (tilskud til) andre former for rådgivning end juridisk rådgivning falder uden for rådets opgave. Retsplejerådet har således ikke overvejet de ønsker om social og "mentalhygiejnisk" (dvs. psykologisk) rådgivning, som var fremme i forbindelse med 1966-betænkningen.

Access to justice
Princippet om access to justice – "adgang til retfærdighed" – beskrives således af Småsagsudvalget (jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 157-158):...

De enkelte elementer i denne begrebsfastlæggelse er stærkt sammenvævede. Men ud fra en teoretisk synsvinkel kan de karakteriseres således, at kravet om korrekte afgørelser i de sager, der behandles, er kravet om retssikkerhed i snæver forstand, mens kravene om enkelhed, hurtighed og økonomisk tilgængelighed er nødvendige for at sikre, at alle krav kommer frem til behandling, og dermed for retssikkerhed i videre forstand.

Begrebsfastlæggelsen indebærer ikke, at al sagsbehandling nødvendigvis skal ske ved domstolene, idet klagemønsterbehandling, udenretssig forløgsmøgling eller lignende kan medvirke til opfyldelsen af de formulerede krav.

Kravene behøver heller ikke i øvrigt at være opfyldt ved procesordningen isoleret betraktet. Retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring må indgå i vurderingen. Vurderingen må omfatte retstvisten som en helhed, dvs. bestand forud for den egentlige sagsbehandling (førprocessuel retshjælp), gennemførelse af retssag eller anden tvistløsning samt eventuel tvangsfuldbyrdelse af afgørelse eller forlig (fogedproces).

Retsplejerådet kan tilslutte sig, at retshjælp spiller en væsentlig rolle for navnlavindkomstgruppernes reelle mulighed for at få løst retlige konflikter på acceptabel måde. Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, at konflikten løses i overensstemmelse med gældende materielle regler. Fremsgangsmåden må også være sådan, at de involverede føler, at de har fået en fair behandling.

**Indgang til tvistløsning**

Retshjælp har forskellig karakter, når der foreligger en tvist, og når der ikke foreligger en tvist. Retshjælp, når der ikke foreligger en tvist, omtales i slutningen af dette afsnit.

Når der foreligger en tvist, er retshjælppens 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 billig som muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes. Eksempelvis vil det normalt være hurtigere og billigere at løse en tvist uden retssag, hvis det kan lade sig gøre.
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 de strikte juridiske løsning på tvisten, men også de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre, således at den rådsøgende får et fyldestgørende beslutningsgrundlag for, om han eller hun vil gå videre med sagen.

Efter Retsplejerådets opfattelse falder det derimod uden for advokatretshjælpsens opgaver at give helt grundlæggende mundtlig rådgivning, da det ikke vil være en hensigtsmæssig udnyttelse af de ressourcer, der anvendes på retshjælp. Helt grundlæggende mundtlig rådgivning kan gives lige så godt og billigere for både samfundet og den rådsøgende hos retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne.

Hvis en person henvender sig direkte til en advokat, står det naturligvis advokaten frit for mod betaling at rådgive den pædagørende. Hvis advokaten ønsker at tilbyde klienten advokatretshjælp med offentligt tilskud, må den indledende helt grundlæggende mundtlige rådgivning imidlertid ske vederlagsfrit. Ønsker advokaten ikke det, må han eller hun henvise klienten til en retshjælpsinstitution eller advokatvagt.

Retsplejerådet har overvejet, om dette behov for at henvise til advokatvagt, som nogle måske vil opfatte som et nødvendigt omsvob, ville kunne undgås ved at sammenlægge advokatvagterne og advokatretshjælpen.

Retsplejerådet finder imidlertid, at stærke grunde taler imod en sammenlægning af advokatvagten og advokatretshjælpen. Advokatvagten er kendetegnet ved, at rådgivningen er fuldstændig gratis. Advokatvagten er dels derfor, dels af andre grunde desuden kendetegnet ved, at den også søges af personer, som måske ellers ville være tvivende over for at henvende sig til en advokat, selv om de har behov for juridisk rådgivning. Disse fordele ville gå tabt ved en sammenlægning med advokatretshjælpen.
Hertil kommer, at en henvisning fra advokat til advokatvagt for-
mentlig vil forekomme ganske sjældent. Når en person først har hen-
vendt sig til en advokat, må det antages, at advokaten og klienten i
de fleste tilfælde vil kunne aftale sig frem til vilkårene for rådgivnin-
gen, uanset at det offentlige i denne situation ikke yder tilskud til
helt grundlæggende mundtlig rådgivning.

Retsplejerådet foreslår således, at advokatvagterne opretholdes
som et selvstændigt retshjælpstilbud. Retsplejerådet noterer sig, at
der i øjeblikket findes advokatvagter i over 100 byer landet over,
herunder i 40 af de 44 byer, der vil huse et hovedtæthed eller et afdelingskontor, hvis Domstolens Strukturforsamling forslag til ny
retskredsstruktur gennemføres (der findes ikke advokatvagter i
Hobro, Træneck, Tårnby eller Ærøskøbing).

Som nævnt har retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne på
det første trin af den fremtidige retshjælpsordning navnlig til opgave
at yde en sådan rådgivning, at den rådsøgende sættes i stand til at
beslutte, om der er grund til at gå videre med sagen.

Retsplejerådet vil i den forbindelse gerne understrege, at i de til-
fælde, hvor rådgivningen leder frem til, at et krav eller en indsigelse
bør opgives, er det af afgørende vigtighed, at rådgivningen forløber
på en sådan måde, at den rådsøgende forstår og accepterer dette
resultat. I disse tilfælde finder sagen reelt sin endelige afgørelse i rets-
hjælpsinstitutionen eller advokatvagten, og det er derfor rådgiveren
her, der på hele retssystemets vegne har ansvaret for, at den rådsø-
gende har tillid til, at hans eller hendes argumentation er hørt, og at
resultatet er fremkommet uvidigt, juridisk sagkyndigt og på grund-
lag af alle sagens relevante oplysninger. Som en af retshjælpsinsti-
tutionerne har formuleret det over for Retsplejerådet, bør den rådsø-
gende kunne forlade rådgivningen med selvværdet i behold.

I de tilfælde, hvor rådgivningen leder frem til, at der er grund til
to overveje at gå videre med kravet eller indsigelsen, skal den grund-
læggende mundtlige rådgivning, som retshjælpsinstitutionerne og
advokatvagterne giver, tillige omfatte rådgivning om, hvordan den råd-
søgende kan komme videre. Der skal således navnlig rådgives om
relevante tvistløsningsformer og retshjælpsmuligheder i vid forstand.
Herunder hører både retssag ved domstolene, offentlige eller private
klage- og ankenævn, voldgift og mægling/mediation mv. Retshjælps-
mulighederne omfatter navnlig videregående bistand hos en rets-
hjælpsinstitution, advokatretshjælp, fri proces og retshjælpforsik-
ringsdækning. Det bemærkes i den forbindelse, at rådgivningen na-
turligvis må målrettes den konkrete situation, og opregningen er så-
ledes alene udtryk for, hvad retshjælpsinstitutionerne og advokatvag-
terne (blandt andet) skal kunne rådgive om, når det er relevant, og
ikke for indholdet af rådgivningen i konkrete tilfælde, hvor der ofte
kun vil være anledning til at komme ind på nogle få (eller en enkelt)
tvistløsningsformer og retshjælpsmuligheder.
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 retshjælpestilbud 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.


En sådan begrebet sagbehandling kan ske både i retshjælpsinstitutioner og ved advokatretshjælp med offentligt tilskud.

Efter Retsplejerådets opfattelse bør den nævnte bistand i alle tilfælde kunne gives af retshjælpsinstitutioner. Da retshjælpsinstitutionerne ikke er landsdækkende og som nævnt i afsnit 2.2.2 ovenfor ikke realistisk kan gøres landsdækkende, bør bistanden også kunne ydes som advokatretshjælp med offentligt tilskud, svarende til den almindelige retshjælp i dag.

Der vil ligesom i dag være visse geografisk begrundede forskelle i borgernes adgang til retshjælp, idet retshjælpsinstitutionerne er billigere for den retshjælpssøgende end advokatretshjælp, og idet retshjælpsinstitutionerne jævnligt vil tilbyde en lidt mere omfattende rådgivning og bistand, end der kan rummes inden for advokatretshjælpen.

Sådanne geografiske forskelle er for så vidt beklagelige, men desværre uundgåelige. Som nævnt i afsnit 2.2.2 er retshjælpsinstitutionerne i relativt høj grad baseret på frivillig arbejdskraft og desuden navnlige centreret omkring de universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner, der har juridiske uddannelser, og de kan derfor ikke realistisk gøres landsdækkende.

Retshjælpsinstitutionerne har gennem en årrække ydet en god og nyttig indsats med et i forhold til opgaven relativt beskedent statstilskud. Efter Retsplejerådets opfattelse er det åbenbart, at hensynet til lige adgang til retshjælp ikke kan begrunde, at retshjælpsinstitutionerne fratages deres statstilskud.

Omvendt vil et forsøg på med offentligt tilskud at etablere et landsdækkende net af retshjælpskontorer, der yder rådgivning og bistand på linje med de eksisterende private retshjælpsinstitutioner, efter Retsplejerådets opfattelse medføre udgifter, der slet ikke vil stå i noget rimeligt forhold til de forbedringer, som borgerne vil mærke.
Retsplejerådet lægger i den forbindelse blandt andet vægt på, at flere retshjælpsinstitutioner yder telefonisk rådgivning og dermed står åbne for alle uanset bopæl. Endvidere giver transportmulighederne til de større byer, hvor retshjælpsinstitutionerne ligger, langt de fleste af landets borgere mulighed for lejlighedsvis også at søge personlig rådgivning, hvis der er behov for det.

_Sammenhængen mellem trin 1 og 2_

Der er den naturlige sammenhæng mellem retshjælp på trin 1 og 2, at i de tilfælde, hvor rådgivningen på trin 1 leder frem til, at der er grund til at gå videre med kravet eller indsigelsen, vil det jævnligt være naturligt at fortsætte med retshjælp på trin 2.

De to retshjælpsordninger, der yder retshjælp på trin 1, kan opfattes som to parallele indgange til retshjælpstilbuddene. Det drejer sig om de private retshjælpsinstitutioner og advokatvagterne.

De private retshjælpsinstitutioner vil være de eneste, der yder retshjælp på både trin 1 og 2. Her er der i dag nogle skarp grænse mellem grundlæggende mundtlig rådgivning og videregående rådgivning. Den rådsøgende henvender sig og taler med en rådgiver, og i nogle tilfælde finder man ud af, at der bør indhentes yderligere oplysninger, eksempelvis ved at retshjælpsinstitutionen skriver et kort brev til modparten. En egentlig videregående retshjælp bliver der måske først tale om, når modparten har svaret.

Retsplejerådets forslag opererer tankemæssigt med en fælles ramme for retshjælp ved alle retshjælpstilbuddene, og der vil derfor fremover også ved retshjælpsinstitutionerne principielt være en (skarp) grænse mellem retshjælp på trin 1 og retshjælp på trin 2. Trin 1 omfatter kun mundtlig rådgivning. Hvis retshjælpsinstitutionen skriver et brev for den rådsøgende, er der tale om retshjælp på trin 2.

Retsplejerådet finder denne formalisering forsvarlig, da overgangen fra retshjælp på trin 1 til retshjælp på trin 2 også efter rådets forslag kan ske uden videre. Ganske vist vil tilskuddet til retshjælpsinstitutionerne fremover blandt andet afhængige af omfanget af den ydede rådgivning på henholdsvis trin 1 og trin 2, og der skal derfor for hver rådgivning, som retshjælpsinstitutionen ønsker skal indgå i beregningen af tilskuddet, udfyldes en trin 1-blanket eller et trin 2-blanket med nogle helt summariske oplysninger (jf. afsnit 2.2.5 nedenfor). Blanketterne vil imidlertid være så enkle, at retshjælpsinstitutionerne ikke dermed pålægges nogen administrative byrder af betydning.

Advokatvagterne vil være den anden indgang til retshjælpstilbuddene. Advokatvagterne yder alene retshjælp på trin 1. I de tilfælde, hvor rådgivningen leder frem til, at der er grund til at gå videre med kravet eller indsigelsen, vil advokatvagten derfor skulle rådgive om, hvordan den retshjælpsøgende kan gå videre med sagen.

Ligesom det sker i dag, vil det i mange tilfælde være naturligt at
henvise den retshjælpssøgende til advokatretshjælp, når betingelserne herfor er opfyldt. Advokatvagterne vil dog naturligvis – ligesom i dag – også skulle rådgive om muligheden for at søge rådgivning hos en privat retshjælpsinstitution, hvis der findes en sådan i nærheden.

**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 jævnligt være mere tilfredse efter en forligsmæssig løsning.

Forligsmæling i retssager og ved domstolene i øvrigt er et emne, som Retsplejerådet vil behandle på et senere tidspunkt. Retsplejerådet skal i den forbindelse blandt andet i lyset af det forsøg med retsmæling, som blev iværksat i marts 2003, overveje, om der er grund til ved domstolene at indføre mæglingsformer, der adskiller sig fra traditionel forligsmæling ved domstolene.

I relation til retshjælp finder Retsplejerådet det væsentligt, at reglerne herom udførdes 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.

Fri proces omfatter også bistand til at søge en forligsmæssig løsning på tvisten. Når den retshjælpssøgende har fået bevilget fri proces, er der derfor ikke behov for, at der særskilt gives retshjælp til forligsbestræbelser.

Den retshjælpssøgende vil formentlig jævnligt have mulighed for at få fri proces, men der vil også være situationer, hvor det ikke er tilfældet, og i disse situationer vil retshjælp til forligsbestræbelser være en god mulighed.

For at gøre ordningerne med advokatretshjælp og fri proces neutrale i forhold til, om man venter med at søge fri proces, til man har fået advokatretshjælp til forligsbestræbelser, bør der – ligesom efter gældende ret – ved udmålingen af salæret til en advokat, der er beskikket for en part med fri proces, tages hensyn til, om advokaten tidligere har ydet advokatretshjælp i samme sag. Det må i den forbindelse anses som en pligt for advokaten af egen drift at oplyse retten om det, hvis dette er tilfældet.
Retshjælpen som mægler

Ligesom efter gældende ret er retshjælpenes opgave efter Retsplejerådets forslag at give rådgivning og bistand til den, der søger retshjælp. Retshjælpen har således til opgave — inden for de forholdsvis snævre rammer, som retshjælpenes omfang sætter — at varetage den retshjælpssøgendes interesser i det anliggende, som der søges retshjælp i.

Der er ikke noget til hinder for, at to eller flere personer i fællesskab anmoder om retshjælp. For advokatretshjælp gælder blot den regel, at der kun kan gives et tilskud til den samme advokat (medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, jf. § 9 i bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater).

Fælles anmodninger om retshjælp kan være relevante, når der ikke foreligger nogen tvist, eksempelvis ved ægtefællers oprettelse af gensidigt testamente eller af ægtepagt.

Fælles anmodninger om retshjælp kan imidlertid også være relevante, når der foreligger en tvist, hvis parterne er enige om at søge tvisten nærmere belyst og eventuelt forligt med bistand fra en neutral tredjepart.

Når én person søger retshjælp i tilfælde, hvor der er en modpart, hører det naturligvis også til retshjælpenes opgaver at rådgive om forligsmuligheder og efter ønske at bistå den rådsøgende i forbindelse med forligsforhandlinger. I sådanne forligsforhandlinger optræder retshjælpen imidlertid — medmindre andet er aftalt — som den retshjælpssøgendes rådgiver og ikke som neutral mægler.

Denne rolle som partsrepræsentant er ikke til hinder for, at en retshjælpsinstitution har den politik, at retshjælpsinstitutionens første henvendelse til modparten bør udnævnes neutrat, blandt andet for ikke at forskert mulighederne for et fornuftigt forlig.

Retshjælp, når der ikke foreligger en tvist

En person kan have behov for retshjælp også i tilfælde, hvor der ikke foreligger en tvist. Som eksempler kan nævnes, at et ægtepar ønsker at oprette en ægtepagt, eller at en person ønsker at oprette et testamente, eller at der ønskes rådgivning om retsstillingen med henblik på at tage stilling til, om der bør oprettes ægtepagt eller testamente.

Retshjælp af denne karakter bør ligesom i dag være omfattet af den grundlæggende mundtlige rådgivning, som ydes af advokatvagter og retshjælpsinstitutioner (retshjælp på trin 1).

Der bør også ligesom i dag være mulighed for, at personer med lav indkomst (jf. nærmere afsnit 2.2.4 nedenfor) kan få yderligere bistand, eksempelvis til oprettelse af ægtepagt eller testamente (retshjælp på trin 2).

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

Efter Retsplejerådets opfattelse bør den nævnte bistand i alle til-
fælde kunne gives af retshjælpsinstitutioner. Da retshjælpsinstitutionerne ikke er landsdækkende (og som nævnt i afsnit 2.2.2 ovenfor ikke realistisk kan gøres landsdækkende), bør bistanden også kunne ydes som advokatretshjælp med offentligt tilskud, svarende til den almindelige retshjælp i dag.

2.2.4. Økonomiske betingelser og egenbetaling
Flere forhold taler for at betinge ydelse af offentligt tilskud til retshjælp af, at den rådsøgende ikke selv kan betale for retshjælpen, herunder i kraft af en retshjælpsforsikring. Dette gælder både af hensyn til at holde de offentlige udgifter på et rimeligt niveau og af hensyn til, at de, der har størst behov for hjælp, kan få det.

Et offentligt tilskud til retshjælp sikrer ikke i sig selv, at personer, der har behov for retshjælp, også får retshjælp. Det kræves også, at de pågældende er opmærksom på, at de har behov for retshjælp, har kendskab til, hvor retshjælp kan fås, og faktisk opsøger retshjælpen.

Hvis der ydes gratis retshjælp uden hensyn til den rådsøgendes betalingsevne, er der en risiko for, at meget tid vil gå med at rådgive personer, som for så vidt selv kunne betale for rådgivningen. I konsekvens heraf vil der være en risiko for, at mere marginaliserede grupper, som det i forvejen er svært at sikre den nødvendige retshjælp, får endnu sværere ved at komme til orde.

De samme hensyn gør sig gældende med hensyn til egenbetaling. En passende egenbetaling er med til at sikre, at retshjælpen kun modtager seriøse henvendelser, hvilket både begrænser de offentlige udgifter og giver bedre mulighed for rådgivning af dem, der har hjælp behov.

Grundlæggende retshjælp (retshjælpsinstitutioner og advokatvagter)
Der er imidlertid også klare modhensyn, navnlig i forhold til den mest elementære form for retshjælp. Både for den enkelte og samfundsmæssigt set er det en stor fordel, at det er muligt så at sige at komme ind fra gaden og få grundlæggende mundtlig rådgivning, som efter ønske kan være anonym.

Økonomiske betingelser forhindrer anonym rådgivning, og selv den enklest mulige kontrol vil let kunne opfattes som uforholdsmæssig i forhold til en samtalet på 15 eller 20 minutter.

På den baggrund finder Retsplejerådet, at der ikke skal gælde nogen økonomiske betingelser for den mest elementære form for retshjælp i form af grundlæggende mundtlig rådgivning (retshjælp på trin 1). Retsplejerådet foreslår derfor at afskaffe muligheden for at operere med økonomiske betingelser for grundlæggende mundtlig rådgivning. Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 3.3.4, udnyttes denne mulighed i øvrigt sjældent i praksis.

Der er ikke de samme problemer forbundet med en mindre egenbetaling, da den rådsøgende stadig vil kunne komme lige ind fra gaden og få rådgivning, som også kan være anonym, hvis det øn-
skes.

Til gengæld er der andre modhensyn. For det første kan selv en beskeden egenbetaling virke som en barriere for nogle af dem, som har størst behov for hjælp. For det andet kan opkrævning af betaling for rådgivning, der i relativt vidt omfang (ca. halvdelen af retshjælpsinstitutionerne og samtlige advokatvagter) er baseret på frivillige ulønnede rådgivere, virke demotiverende for rådgiverne. Dette gælder i hvert fald, hvis egenbetalingen opfattes som noget, der går direkte i statskassen: Rådgiveren arbejder gratis, men staten får betaling for rådgivningen.

På den baggrund finder Retsplejerådet, at der fortsat ikke skal opkræves betaling for grundlæggende mundtlig rådgivning ved retshjælpsinstitutionerne eller advokatvagterne. Retsplejerådet foreslår derfor at afskaffe muligheden for at opkræve betaling for grundlæggende mundtlig rådgivning. Som det fremgår af bilag 3, pkt. 8, udnyttes denne mulighed i øvrigt ikke i praksis.

Videregående retshjælp: retshjælpsinstitutioner
Når der er tale om videregående retshjælp i form af en egentlig skriftlig sagsbehandling (retshjælp på trin 2 og 3), har de ovenfor beskrevne hensyn en noget anden vægt. Anonymitet er således ikke længere relevant, og hensynet til ressourceforbruget bliver mere tungtvejende.

Retsplejerådet finder på den baggrund, at der ved retshjælp, der går ud over grundlæggende mundtlig rådgivning, fortsat bør være mulighed for at operere med økonomiske betingelser og for at opkræve en egenbetaling, der ikke overstiger gebyret for at klage til Forbrugerklagenævnet.

For retshjælpsinstitutionernes vedkommende finder Retsplejerådet imidlertid ikke behov for at gøre de økonomiske betingelser eller egenbetalingen obligatorisk. Det vil således fortsat være op til den enkelte retshjælpsinstitution, om man ønsker at gøre brug af disse muligheder for at målrette den videregående retshjælp til personer, der har størst behov for hjælp.

Retsplejerådets forslag om strømlining af tilskudsbetingelserne (jf. nedenfor i afsnit 2.2.5) indebærer imidlertid, at tilskuddets størrelse for en dels vedkommende kan gøres afhængig af omfanget af den ydede rådgivning, og her vil videregående retshjælp kun tælle med i tilskudsgrundlaget, når den retshjælpsøgende opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Videregående retshjælp: advokatretshjælp
Advokatretshjælp er en lovbestemt ydelse uden mulighed for direkte bevillingsmæssig styring, og der er derfor efter Retsplejerådets opfattelse et klart behov for fortsat at betinge det offentlige tilskud af, at den, der søger retshjælp, opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Endvidere bør der af samme grund fortsat være en
egenbetaling af en vis størrelse.

Kun med en sådan begrænsning af den personkreds, som har adgang til advokatretshjælp med offentligt tilskud, sikres det, at retshjælpsordningen opfylder sit sociale sigte og målrettes mod de personer, der af økonomiske grunde ikke har mulighed for at betale fuld pris for nødvendig retshjælp.

Egenbetalingen er først og fremmest nødvendig for at sikre, at ordningen kun benyttes, når der er et reelt behov for retshjælp.

Efter Retsplejerådets opfattelse kan egenbetalingen ikke antages at afskære nogen fra nødvendig retshjælp. Egenbetalingen for retshjælp på trin 2 vil være så beskeden (375 kr. efter Retsplejerådets forslag, jf. afsnit 2.2.5 nedenfor), at selv personer med lav indkomst som alt-overvejende hovedregel vil have råd til at afholde en sådan engangsugift. Hertil kommer, at langt størstedelen af befolkningen vil have mulighed for at få samme rådgivning og bistand hos en retshjælpsinstitution enten helt gratis (p.t. praksis ved alle retshjælpsinstitutioner) eller med en væsentligt lavere egenbetaling (p.t. maksimalt 80 kr., som tilskudsbetingelserne – også efter Retsplejerådets forslag – giver mulighed for, når retshjælpen går videre end til grundlæggende mundtlige rådgivning).

Som påpeget af Småsagsudvalget har egenbetalingen i øvrigt ikke været til hinder for en stærk stigning i anvendelsen af advokatretshjælp (jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 456).

Retsplejerådet foreslår som en ny regel, at der også skal være egenbetaling, når retshjælpen ydes til at ansøge om fri proces. Rådet lægger vægt på, at der er tale om en beskeden egenbetaling (375 kr.), og at egenbetalingen for advokatretshjælp modregnes i den egenbetaling for fri proces, som rådet foreslår (jf. kapitel 9, afsnit 2.6).

Nærmere om de økonomiske betingelser
Retsplejerådet har overvejet, om de økonomiske betingelser fortsat skal være identiske med de økonomiske betingelser for fri proces, eller om der bør fastsættes særlige økonomiske betingelser for retshjælp (som det var tilfældet indtil 1988).

Særskilte økonomiske betingelser for retshjælp kunne være enten strengere (som det var tilfældet indtil 1988) (dvs. færre personer kan få retshjælp end fri proces) eller lemporligere end de økonomiske betingelser for at få fri proces (dvs. flere personer kan få retshjælp end fri proces).

Retsplejerådet ser imidlertid ikke nogen grund til at gøre forskel på, hvem der har adgang til fri proces, og hvem der har adgang til videregående retshjælp med offentligt tilskud. Tvärtimod er disse ordninger så nært forbundne, at meget taler for at operere med samme økonomiske betingelser. Også hensynet til så vidt muligt ikke at komplicere regelsættet unødtig taler for fælles økonomiske betingelser for fri proces og videregående retshjælp med offentligt til-
skud.

Det bemærkes i den forbindelse, at der som nævnt slet ikke bør gælde nogen økonomiske betingelser for den retshjælp, der består i grundlæggende mundtlige rådgivning (retshjælp på trin 1), og at retshjælpsinstitutionerne selv kan vælge, om de vil anvende økonomiske betingelser ved videregående retshjælp (idet dog ydelse af videregående retshjælp kun vil tælle med i tilskudsgrundlaget, når den retshjælpsøgende opfylder de økonomiske betingelser).

Retsplejerådet foreslår således samme økonomiske betingelser som for fri proces, jf. herom kapitel 9, afsnit 2.2.

**Forholdet til retshjælpsforsikring**

Småsagsudvalget foreslog, at tilskud til advokatretshjælp alene skulle omfatte den del af vederlaget, som ikke var dækket af en retshjælpsforsikring (Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 527). Forslaget omfattede ikke kun småsager, men advokatretshjælp generelt.

Retsplejerådet er enig med Småsagsudvalget i, at der er en sådan sammenhæng mellem retshjælp og fri proces, at det vil være logisk at gøre statens tilskud til retshjælp subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning, på samme måde som fri proces er det.

Retsplejerådet er figeledes enig i, at det dog kun kan komme på tale at indføre en sådan regel i forhold til advokatretshjælp.

Helt grundlæggende mundtlig rådgivning bør kunne gives anonymt, og ved retshjælp på trin 1 vil derfor allerede af den grund ikke kunne stilles krav om, at den rådsøgende giver oplysninger om en eventuel retshjælpsforsikring med henblik på, at forsikringsselskabet kan afkræves et beløb svarende til statsstilskuddet.

For så vidt angår private retshjælpsinstitutioner bør der heller ikke for retshjælp på trin 2 og 3 afkræves et eventuelt retshjælpsforsikringsselskab et beløb svarende til statsstilskuddet.

Med hensyn til advokatretshjælp (på trin 2 og 3) finder Retsplejerådet, at retshjælpsforsikringen bør gøres til den primære dækning.

Forsikringsdækning forudsetter, at der foreligger en tvist, og at sagen er omfattet af forsikringens emnemæssige dækningsområde.

Rent praktisk vil den blanket, som anvendes ved advokatretshjælp, skulle indeholde en erklæring fra den retshjælpsøgende om, hvorvidt den pågældende har en retshjælpsforsikring, der dækker den pågældende sag.

I bekræftende fald sender den advokat, der yder retshjælp, blanketten til forsikringsselskabet med anmodning om udbetalning af et beløb svarende til statsstilskuddet.

Er sagen derimod ikke dækket af en retshjælpsforsikring, sender den advokat, der yder retshjælp, blanketten til byretten, der ligesom efter de gældende regler sørger for udbetalning af statsstilskuddet.

Advokaten vil også skulle sende blanketten til byretten med henblik på udbetalning, hvis forsikringsselskabet afviser dækning. I disse
tilfælde indtræder statskassen i sikredes eventuelle krav mod selskabet, i det omfang statskassen afholder udgifter under advokatretshjælpen, på ganske samme måde som hvis et forsikringsselskab med urette har afvist dækning, og der herefter bevilges fri proces (jf. herved kapitel 9, afsnit 3.1). Det offentlige vil kunne anfægte forsikringsselskabets afslag på dækning ved klage til Ankenævnet for Forsikring (og principielt ved civilt søgsmål, men det vil sjældent komme på tale). Opgaven med at vurdere, om det offentlige bør søge at gennemføre et krav mod forsikringsselskabet, bør ligge hos Civilretsdirektoratet som den nye centrale instans for retshjælp og fri proces.

2.2.5. Materielle betingelser for retshjælp

Som det fremgår af afsnit 2.2.2 ovenfor, finder Retsplejerådet ikke, at ønsket om en samordning af retshjælpsordningerne i et enkelt, enstreget og overskueligt system kan eller bør opfyldes ved en organisatorisk samordning af de forskellige retshjælpsordninger.

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

Indholdsmæssig samordning af retshjælpsordningerne

Retsplejerådet har overvejet, om systemet kunne gøres endnu enklere og endnu mere overskueligt ved simpelt hen at fastsætte identiske betingelser for retshjælp efter de forskellige ordninger. Retsplejerådet finder imidlertid ikke, at en sådan fuldstændig samordning af de indholdsmæssige betingelser er mulig.

Som det fremgår af afsnit 2.2.4 ovenfor, bør anvendelse af økonomiske betingelser og opkrævning af egenbetaling således være obligatorisk ved advokatretshjælp, men kun fakultativ for retshjælp ved de private retshjælpsinstitutioner.


Som nævnt i afsnit 2.2.2 ovenfor har retshjælpsinstitutionerne gennem en lang årrække vist, at de yder en god indsats, der er billigere end advokatretshjælp med offentligt tilskud. Dette har blandt andet sammenhæng med, at de jurastuderende og yngre jurister, som fungerer som rådgivere i retshjælpsinstitutionerne, får et sådant fagligt og personligt ubytte af arbejdet, at mange er villige til at arbejde gratis eller for et lavt honorar. Der er således tale om en ordning, der er til gensidig gavn for de involverede. Betaling af retshjælpsin-
stitutionernes rådgivning på linje med advokatrethjælp ville således medføre en meget kraftig stigning i udgifterne til retshjælp. I sammenhæng hermed måtte der indføres sådanne kontrol- og revisionsmæssige foranstaltninger samt indføres egenbetalings reglen i en sådan størrelse, at retshjælpsinstitutionerne formentlig relativt hurtigt ville ændre karakter samt blive mindre tilgængelige for de mennesker, der har størst behov for retshjælp.

Sammenfattende ville en sådan samordning af tilskudsreglerne således kunne forventes at blive meget dyr og samtidig mindske den reelle gennemslagskraft af samfundets retshjælpsstilbud til befolkningen.

En fuldstændig indholdsmæssig samordning af retshjælpsordningerne er således efter Retsplejerådets opfattelse ikke mulig. Retsplejerådet foreslår i stedet en mere begrænset samordning i form af et enklere og mere enstrengt regelsæt, der er fælles for de forskellige retshjælpsordninger. Rådets forslag skulle gerne bidrage til at skabe et mere overskueligt system.

I det følgende behandler Retsplejerådet først spørgsmålet om den emnemæssige afgrænsning af retshjælpsstilbuddene og dernæst de mere detaljerede regler for de enkelte retshjælpsordninger (advokatvagter, retshjælpsinstitutioner og advokatrethjælp).

**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. advokatrethjælp og skriftlig sagsbehandling hos retshjælpsinstitutionerne.

Grundlæggende mundtlig rådgivning (retshjælp på trin 1) hos retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne bør således også give i erhvervssager, straffesager, forvaltningssager og gældssaneringssager. Dette gælder dog naturligvis kun, hvis den rådsøgende 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 rådsøgende mest hensigtsmæssigt kan komme videre, og hvilke retshjælpsmuligheder der kan være relevante i den forbindelse.

Formålet med denne udvidelse af adgangen til retshjælp er blandt andet båret af et ønske om, at retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne markedsføres som den relevante indgang til rådgivning om alle juridiske spørgsmål. Disse retshjælpsstilbud skal så at sige foretage den første screening af sagen. Og hvis der er grund til at gå videre med sagen, skal retshjælpsinstitutionen eller advokatvagten rådgive om, hvordan den rådsøgende kommer videre.
Udvidelsen er formentlig mere formel end reel, eftersom retshjælpsinstitutioner og advokatvagter allerede i dag ofte i praksis yder en sådan helt grundlæggende mundtlig rådgivning, selv om sagen efter sin art falder uden for retshjælpsordningerne.

Sådan grundlæggende mundtlig rådgivning kan blandt andet være relevant i mindre straffesager, hvor der ikke er besikket en forsvarer. Her kan der for eksempel rådgives om, hvorvidt et bødeforlæg bør betales, eller sagen indbringes for retten.

For videregående retshjælp (retshjælp på trin 2 og 3) finder Retsplejerådet ikke grund til hverken indskrænkning eller udvidelse af den gældende negativliste, dog bortset fra sager, der verzeroser ved et godkendt private klage- og ankenævn, hvor der foreslås en præciseering.


Nævningsprocessens karakter taler med styrke mod, at klageren er repræsenteret af advokat. Nævnene har netop til formål at tilbyde en mere uformel behandling, hvor parterne ikke har behov for advokatbistand. Efter Retsplejerådets opfattelse ville det derfor være uhældigt, hvis staten indirekte fremmede advokaters deltagelse i nævningsprocessen ved at yde tilskud til deres honorering i nævnssager.

Endvidere har parterne altid mulighed for at få vejledning og bistand hos det pågældende klage- eller ankenævns sekretariat.

Retsplejerådet kan på den baggrund tiltræde, at der ikke skal være adgang til advokatretshjælp, når først sagen er indbragt for Forbrugerklagenævnet eller et godkendt privat klage- eller ankenævn. Retsplejerådet foreslår således alene en ændring med det formål at skabe hjemmel for denne begrænsning også for så vidt angår de godkendte private klage- og ankenævn.

**Advokatvagter**

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

Da tilskudsbetingelserne for advokatvagter og retshjælpsinstitutioner er meget ensartede, vil også tilskudsbetingelserne for advokatvagter imidlertid fremover skulle fastsættes ved bekendtgørelse, jf.
nedenfor om det tilsvarende spørgsmål med hensyn til retshjælpsinstitutionerne.

**Retshjælpsinstitutioner**

Retsplejerådet finder, at der er behov for større gennemsigtighed med hensyn til praksis for tildeling af tilskud. Rådet har således indtryk af, at en del retshjælpsinstitutioner ikke helt kan gennemskue, på hvilket grundlag tilskuddet tildelles, 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. Endelig bør Civilretsdirektoratet årligt udarbejde en (kort) betjentning om tildelingen af årets tilskud.

Retsplejerådet har overvejet, om tilskuddet kunne opdeles i et basistilskud, som ligger nogenlunde fast fra år til år for den enkelte retshjælpsinstitution, og et yderligere tilskud, der afhænger af det konkrete aktivitetsomfang. Basistilskuddet ville afspejle, at retshjælpsinstitutionen generelt udfører et samfundsnyttigt arbejde, og det yderligere tilskud ville afspejle det konkrete omfang af arbejdet.

Retsplejerådet finder, at en sådan opdeling vil være hensigtsmæssig. Det vil være op til Civilretsdirektoratet ved fastsættelsen af tilskudsbetingelserne at finde en løsning, der dels på rimelig måde afspejler aktivitetsomfanget, dels er nem at administrere for retshjælpsinstitutionerne og Civilretsdirektoratet.

Det vil i den forbindelse formentlig være rimeligt at benytte enten antallet af henvendelser, antallet af nye henvendelser eller antallet af sager, eller alternativt omfanget af den ydende rådgivning opgjort i timer som mål for aktivitetsomfanget. Ganske vist foretager flere retshjælpsinstitutioner sagsbehandling ud over selve rådgivningen, men retshjælpsinstitutionernes særkende og styrke er trods alt den personlige rådgivning.

Det må antages, at retshjælpsinstitutionerne også uden at skulle etablere et stort administrativt apparat vil kunne dokumentere tidsforbruget på en måde, der kan lægges til grund ved tildelingen af tilskuddet.

Mange retshjælpsinstitutioner udfylder således i forvejen en blanket vedrørende hver rådgivning blandt andet af hensyn til deres egen sagsstatistik, og denne praksis vil efter Retsplejerådets opfattelse uden problemer kunne udstrækkes til alle retshjælpsinstitutioner.

En fortrykt blanket, som blot skal udfyldes med dato og rådgivrens navn og underskrift samt tidsforbruget ved den pågældende rådgivning, kan udfyldes på få sekunder, og det vil derfor ikke være noget uforholdsmæssigt krav at kræve en sådan blanket udfyldt for enhver rådgivning, selv ikke for en rådgivning på 10 minutter.

For rådgivning, der går videre end helt grundlæggende mundtlig rådgivning, må der ganske vist kræves nogle flere oplysninger (jf.
straks nedenfor), og det vil derfor tage lidt længere tid at udfylde blanketten. Men da en sådan rådgivning også vil tage længere tid, vil det efter Retsplejerådets opfattelse stadig ikke være uforholdsmæssigt at kræve, at der for hver enkelt rådgivning udfyldes en sådan blanket.

Da der kun ydes tilskud til sager omfattet af det emnemæssige område for den offentlige retshjælp, bør den udvidede blanket angive emnet for rådgivningen. Det er tilstrækkeligt med en helt kort angivelse, eksempelvis "boliglejemål", "forældremyndighed" eller "forbrugerkøb".

Den udvidede blanket bør endvidere angive den rådsøgende navn og cpr-nummer, og den rådsøgende bør ved sin underskrift på blanketten bekende at have modtaget den pågældende rådgivning.

Den udvidede blanket bør desuden indeholde oplysning om, hvorvidt den rådsøgende opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Rådgivning, der går videre end helt grundlæggende mundtlige rådgivning, bør således kun tælle med i tilskudsgrundlaget, når den retshjælpssøgende opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Personer, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, kan ikke antages at udgøre nogen stor gruppe blandt de rådsøgende i retshjælpsinstitutionerne. På den baggrund finder Retsplejerådet, at Civilretsdirektoratet nærmere må overveje, om der er behov for ved hver enkelt rådgivning at forlange dokumentation i form af årsopgørelsen fra skattevæsenet, eller om det vil være tilstrækkeligt med en skriftlig erklæring fra den rådsøgende.

**Advokatretshjælp**

Som det fremgår af afsnit 2.2.3 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 mundtlige 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. Retshjælp af denne karakter kan ydes både, når der er en tvist, og når der ikke er en tvist.

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. Der kan her både være tale om direkte forhandlinger mellem parterne og deres advokater og om forligsbestærelser med bistand af en neutral mægler.

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 (jf. kapitel 4, afsnit 3.2.2).

Problemet har blandt andet sammenhæng med, at maksimaene for henholdsvis almindelig og udvidet retshjælp i en årrække ikke er blevet reguleret. Dette vil blive løst ved en gennemførelse af Retsplejerådets forslag om en forhøjelse af maksimaene og om en indførelse af en automatisk reguleringsordning (jf. nedenfor).

Selv med denne forbedring vil advokatens vederlag i retshjælpssagerne imidlertid være lavere end det salær, som mange advokater beregner sig i andre situationer. Dette gælder både på timebasis og med hensyn til den samlede betaling for en retshjælpssag.

Retsplejerådet foreslår på den baggrund, at der fremover skal gælde en fast sats for de to kategorier af retshjælp.

Faste satser har også klare administrative fordele, både for advokaten og den myndighed, som udbetaler tilskuddet, ligesom det er langt nemmere at vejlede den retshjælpssøgende om, hvor meget vedkommende selv skal betale.


Efter Retsplejerådets opfattelse er den ekstra investering i god rådgivning på et indledende stadium i sagen givet godt ud. En sådan god indledende rådgivning er et vigtigt element i, at en sag kan behandles og afsluttes så hurtigt og enkelt – og dermed billigt – som muligt.

sende.

Ydes der i samme sag retshjælp både på trin 2 og 3, vil det samlede vederlag således udgøre 4.500 kr. (inkl. moms).

Efter Retspålejerådets opfattelse er der ikke væsentlig risiko for, at den nye retshjælpsmodel med faste satser vil blive misbrugt, således at de nye forhøjede satser udbetales i tilfælde, hvor advokaten kun har haft et meget lille arbejde med sagen. Dels betyder systemet med faste satser, at der i et vist omfang må anlægges en gennemsnitsbetragtning, således at advokatens arbejdsindsats i nogle tilfælde vil ligge lidt under og i andre tilfælde lidt over, hvad man kan forvente i forhold til satsen. Dels betyder kravet om egenbetaling, at ordningen kun kan forventes brugt, når der er et reelt behov for at få advokat-retshjælp i det omfang, som de nye satser lægger op til.


Retspålejerådet 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 udividede retshjælp).


Ydes der i samme sag retshjælp både på trin 2 og 3, vil den samlede egenbetaling udgøre 1.875 kr. (inkl. moms).

2.3. Retshjælp i administrative klagesager

De gældende regler om retshjælp i administrative klagesager er omtalt i kapitel 4, afsnit 3.4.


Spørgsmålet om retshjælp i form af dækning af omkostninger eller advokatbeskikkelse i forbindelse med administrative klagesager har imidlertid ikke nogen naturlig forbindelse med retspålejen, men snarere med forvaltningsprocessen.

Retspålejerådet har derfor ikke overvejet dette spørgsmål.