JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen

KPK00163
J.nr. 1996-740-0218
Den 19. januar 1998

Kommissorium

om

en generel reform af den civile retspleje.

Der har gennem de seneste år været overvejelser og drøftelser om domstolenes behandling af civile sager, herunder blandt andet hvorledes domstolenes behandlingsform kunne gøres mere tidssvarende i forhold til sagernes karakter og de ændrede krav, samfundsudviklingen løbende stiller til sagernes behandling.

Den civile retspleje er således til stadighed genstand for overvejelser, og reglerne i retsplejeloven har også for nylig gennemgået ændringer.

Der er tillige igangsat overvejelser med henblik på yderligere ændringer i den civile retspleje.

Senest har Folketinget i maj 1997 vedtaget lov om ændring af retsplejeloven om hurtigere behandling af civil sager m.v. (lovforslag nr. L 178). Lovens formål er at understrege rettens pligt til at tilgodese hensynet til, at civile retssager ikke trækker unødigt længe ud. Ved loven gives dommerne således bedre instrumenter til at styre sagsgangen og fremskynde sagerne. Loven bygger til dels på tanker og forslag i et reformforslag, som Advokatrådet og Den Danske Dommerforening fremkom med i februar 1996.

Hertil kommer, at der med henblik på ny lovgivning i marts 1997 er afgivet betænkning af et udvalg under Justitsministeriet vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen. I betænkningen behandles en række spørgsmål vedrørende offentlighed i retsplejen og pressens muligheder for at referere retssager. Betænkningen har været sendt til høring, og Retsplejerådet har i september 1997 afgivet en udtalelse om betænkningen.

Endvidere er der i oktober 1997 er afgivet betænkning af Småsagsudvalget, der blev nedsat i 1994, og som har haft til opgave at overveje en nyordning af rets-

plejen, der sikrer borgerne adgang til rådgivning om og behandling af visse retstvister af mindre værdi på en let, hurtig og billig måde. Betænkningen indeholder forslag om en småsagsproces for tvistige sager under 20.000 kr. og en inkassoproces for både små og store krav. Efter høring over betænkningen skal den forelægges Retsplejerådet.

Endelig har Retsplejerådet, ligeledes i oktober 1997, afgivet betænkning om instansordningen i civile sager.

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:

> "Dommerne indtager bl.a. i kraft af det såkaldte forhandlingsprincip en meget tilbagetrukket plads i civilprocessen. Det kunne overvejes, om dommerne bør tildeles et mere selvstændigt ansvar for, at relevante retlige problemstillinger trækkes frem i den enkelte sag.
>
> Det må anses for nødvendigt, at dommeren spiller en mere aktiv rolle med hensyn til styring og hurtig gennemførelse af retssagerne. Dette rejser spørgsmål ikke blot om retsmidler til at påvirke parterne. Det rejser også spørgsmål om, efter hvilke kriterier sådanne midler bør anvendes. Det kunne overvejes, om dommeren tidligere i processen og mere indgående skal efterprøve, om parternes ønsker og synspunkter er bæredygtige.

En bedre imødekommelse af parternes behov - og en bedre ressourceudnyttelse - kan tale for en mere fleksibel retsplejeordning, omfattende forskellige behandlingsformer til forskellige sagstyper, i høj grad afhængig af parternes ønsker og indstilling til den enkelte sag.

Dette kan bestå i en mere fleksibel anvendelse af henholdsvis skriftlig og mundtlig behandling af de enkelte led i processen og i en mere samarbejdspræget arbejdsform mellem dommer, advokater og parter. Man kunne f.eks. forestille sig, at to parters advokater i fællesskab udarbejder en skriftlig sagsfremstilling. Noget sådant kunne tjene til en mere affektiv forberedelse, bedre forligsmuligheder og en koncentration af domsforhandling og domsudfærdigelse.

Nye former for bevisførelse kunne indgå i en sådan proces, herunder telefoniske afhøringer, skriftlige parts- og vidneerklæringer samt en intensiv udnyttelse af ny teknologi med hensyn til sagernes oplysning og gennemførelse.

Retsplejens principper om offentlighed og mundtlighed er foreskrevet i grundloven, men uden at der angives præcise grænser. Der kunne være anledning til at overveje, hvorledes de hensyn, der for den civile retsplejes vedkommende efter nutidige betragtninger ligger bag disse principper, bør tilgodeses, og hvorledes dette bedst kan ske.

Der kan være anledning til en nærmere analyse af, hvilke elementer i tvistløsningsformer som nævnsbehandling, voldgift og de alternative konfliktløsningsformer, herunder såkaldt mediation, der kan være grund til at indarbejde i den civile retspleje. I denne forbindelse kan der være anledning til mere dybtgående overvejelser om den rette opgavefordeling mellem nævn og domstole.

Det kan ligeledes overvejes, hvorledes borgerne gennem den almindelige civilproces sikres en rimelig adgang til efterprøvelse ved domstolene af den offentlige forvaltnings afgørelser.

Også de almindelige appelregler kan overvejes, herunder med hensyn til behandlingsformen og opsættende virkning.

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

Det kunne overvejes, om domstolsorganisationen, herunder appelordningen, kunne indrettes med henblik på bedre at sikre en hensigtsmæssig praksisdannelse og en hurtigere afklaring af retlige tvivlsspørgsmål. Moderne synspunkter kan føre til overvejelser om en vis grad af centralisering og specialisering. Noget sådant kendes allerede i den gældende retspleje, omend i begrænset omfang. Det må understreges, at en nyordning med en ændret arbejdsdeling ikke nødvendigvis indebærer, at det generelle spørgsmål om retskredsinddelingen tages op.

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.

Fogedrettens opgave er at gennemtvinge retlige krav. Bortset fra tvangsauktioner over fast ejendom, må det formentlig i dag erkendes, at fogedretlig behandling er af meget begrænset værdi. Som motiverende faktor for frivillig opfyldelse må det endvidere antages, at det fogedretlige system i vore dage spiller en marginal rolle sammenlignet med kreditinformation. Disse forhold

kan give anledning til mere dybtgående overvejelser om det samlede regelsæt på dette område.

Moderne retsplejemæssige overvejelser bør ske i lyset af den stigende internationalisering af retlige forhold her i landet."

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.

I rådets behandling af kommissoriet deltager ud over de faste medlemmer 1 medlem indstillet af præsidenterne for Østre og Vestre Landsret i fællesskab, 1 medlem indstillet af Dommerforeningen og yderligere 2 professorer.

Der etableres endvidere en følgegruppe bestående af erhvervsorganisationer og (for)brugerrepræsentanter m.v., som kan fremsætte forslag over for Retsplejerådet, og som rådet kan forelægge sine overvejelser for.