



JUSTITSMINISTERIET

Retsplejerådet

Dok.: 472809

REDEGØRELSE
OM
RETSHJÆLP VED ADVOKAT MV.

Afgivet af Retsplejerådet

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	4
1.	1. Retsplejerådets kommissorium.....	4
2.	2. Retsplejerådets sammensætning	8
3.	3. Retsplejerådets arbejde	8
2.	Gældende ret.....	11
1.	1. Indledning.....	11
2.	2. Retshjælp.....	11
3.	3. Fri proces.....	17
3.	Undersøgelser mv.	23
1.	1. Indledning.....	23
2.	2. Statistiske oplysninger om retshjælp ved advokat.....	23
3.	3. Statistiske oplysninger om retshjælpsinstitutionerne.....	24
4.	4. Statistiske oplysninger om fri proces.....	26
5.	5. Statistiske oplysninger om retshjælpsforsikringer.....	27
6.	6. Statistiske oplysninger om småsagsprocessen	28
7.	7. Spørgeskemaundersøgelse om småsagsprocessen.....	28
8.	8. Udviklingen i befolkningens indkomst.....	29
9.	9. Alternative og tilgrænsende retshjælpsordninger	30
10.	10. Andre undersøgelser mv.	30
4.	Retshjælp ved advokat	32
1.	1. Indledning.....	32
2.	2. Retsplejerådets overvejelser om faldet i udgifterne.....	32
2.1	2.1 Tilsigtede påvirkninger	33
2.1.1	2.1.1 Niveauopdeling af retshjælpen.....	34
2.1.2	2.1.2 Forholdet til retshjælpsforsikring	34
2.1.3	2.1.3 Undtagelse af private klage- og ankenævn	35
2.1.4	2.1.4 Afslutning af sagen inden for vederlagets rammer.....	36
2.2	2.2 Utilsigtede påvirkninger.....	36
2.2.1	2.2.1 Administrativ byrde for advokaterne.....	36
2.3	2.3 Andre forhold, der kan påvirke brugen af ordningen	38
2.3.1	2.3.1 Forsikringsselskabernes retshjælpsdækning	38
2.3.2	2.3.2 Advokaternes forhold.....	40
2.3.3	2.3.3 Småsagsprocessen.....	43
2.3.4	2.3.4 Den generelle indkomstudvikling i samfundet.....	44
2.3.5	2.3.5 Andre former for retshjælp eller rådgivning mv.	44
2.4	2.4 Sammenfatning.....	45
3.	3. Retsplejerådets forslag til ændringer	46
3.1	3.1 Administrative omlægninger.....	46
3.2	3.2 Forholdet til retshjælpsforsikring	47
3.3	3.3 Anden beskrivelse/opdeling af trin 2 og 3-rådgivning	49

3.4	Efteruddannelse af advokater	49
3.5	Infoside på nettet.....	50
5.	Retshjælp i retshjælpsinstitutionerne	51
6.	Fri proces.....	53
1.	Indledning.....	53
2.	Forholdet til retshjælpsforsikring	53
2.1	Formodningsregler.....	53
2.2	Advokaternes forhold.....	54
2.3	Afslag på dækning i forsikringsselskabet	54
2.4	Dækning mv. ved overskridelse af forsikringsmaksimum.....	55
3.	Indtægtsgrænsen	57
4.	Samspillet mellem advokater og forsikringsselskaber.....	58
7.	Efterskrift til Retsplejerådets redegørelse	59

1. Indledning

1. Retsplejerådets kommissorium

Ved brev af 24. marts 2010 har Justitsministeriet anmodet Retsplejerådet om at vurdere, om intentionerne med ændringen af retsplejelovens regler om retshjælp, jf. lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces), er opfyldt.

Kommissoriet har følgende ordlyd:

”Retsplejelovens regler om offentlig retshjælp ved advokat blev ændret med virkning fra den 1. januar 2007 (lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces)).

Lovændringerne svarer i det væsentlige til Retsplejerådets forslag til ændringer i betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene). Justitsministeriet fandt bl.a. under hensyn til de økonomiske konsekvenser for staten dog ikke grundlag for at foreslå den forhøjelse af taksterne for retshjælp på trin 2 og 3, som rådet anbefalede.

Formålet med lovændringerne var at modernisere og forenkle retsplejelovens regler om retshjælp, der skal opfylde behovet for en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp. Retsplejerådet anførte, at når der foreligger en tvist, er retshjælpens funktion at bidrage til, at tvisten bliver behandlet og løst på den for parterne og samfundet mest hensigtsmæssige måde. Dette betyder bl.a., at en tvist bør løses så tidligt så muligt og så billigt så muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes.

Som følge af kritiske artikler i pressen om ændringerne af retshjælpsordningen har Folketingets Retsudvalg både i 2008 og i 2009 stillet en række spørgsmål til justitsministeren. I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålene er det blevet oplyst over for Justitsministeriet, at forbruget af offentlige midler til ordningen er faldet fra et niveau på 21-23 mio. kr. om året i 2004-2006 til et niveau på 8-10 mio. kr. årligt efter reglernes ikrafttræden den 1. januar 2007.

Faldet i det offentliges udgifter må antages bl.a. at skyldes, at offentlig retshjælp ved lovændringen blev afskåret i en række situationer. For det første er retshjælpsforsikringen gjort til den primære dækning, således at retshjælp på trin 2 og 3 alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller

anden form for forsikring. For det andet er sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, blevet undtaget fra retshjælpsordningen for så vidt angår rådgivning ud over trin 1 (helt grundlæggende mundtlig rådgivning).

I fortsættelse af en indledende drøftelse med advokatbranchens organisationer om *andre* mulige årsager til faldet i udgifterne rettede Justitsministeriet henvendelse til Domstolsstyrelsen, Forsikring & Pension og de største retshjælpsinstitutioner (Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp) med henblik på at få oplysning om deres erfaringer med den nye retshjælpsordning.

På baggrund af de modtagne svar må det antages, at behovet for offentlig retshjælp er blevet mindre som følge af småsagsprocessen, som trådte i kraft den 1. januar 2008. Det kan dog ikke afvises, at det også utilsigtet er blevet vanskeligere at få offentlig retshjælp efter indførelsen af de nye regler og efter indførelsen af småsagsprocessen i 2008.

I Advokatrådets retssikkerhedsprogram 2009 har Advokatrådet endvidere stillet spørgsmål ved, om de eksisterende retshjælpsordninger sikrer borgerne reel adgang til bistand og uafhængig og kvalificeret rådgivning, og anbefalet, at regeringen nedsætter en bredt sammensat retshjælpskommission.

På den anførte baggrund har Justitsministeriet besluttet at anmode Retsplejerådet om at vurdere, om intentionerne med lovændringen er opfyldt, og hvis det vurderes ikke at være tilfældet, hvordan der i givet fald inden for de eksisterende økonomiske rammer kan ske en samlet set bedre udnyttelse af ressourcerne til offentlig retshjælp og fri proces. Såfremt rådet anbefaler ændringer af reglerne om offentlig retshjælp og fri proces, anmodes rådet om at udarbejde et udkast hertil.

Justitsministeriet finder det ønskeligt, at særligt berørte organisationer og myndigheder på retshjælpsområdet får mulighed for at blive inddraget i Retsplejerådets overvejelser i videre omfang end gennem rådets følgegruppe.

Justitsministeriet skal på den baggrund anmode Retsplejerådet om at rette henvendelse til Danske Advokater, Forbrugerrådet, Forsikring & Pension, Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp med henblik på, at disse organisationer mv. inddrages i Retsplejerådets overvejelser, bl.a. ved en møderække med rådet.

Til orientering vedlægges Justitsministeriets brev af dags dato til Folketingets Retsudvalg samt breve fra Domstolsstyrelsen, Forsikring & Pension, Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp.”

Justitsministeriet har efterfølgende over for Retsplejerådet præciseret, at der med sætningen ”de eksisterende økonomiske rammer” skal forstås udgiftsniveauet efter lovændringen, dvs. 6¹-10 mio. kr.

Ved brev af 20. maj 2010 videresendte Justitsministeriet to henvendelser til Retsplejerådet fra henholdsvis Karina Lorentzen Dehnhardt (MF) og Line Barfod (daværende MF). Henvendelserne er refereret umiddelbart nedenfor. Det fremgår bl.a. af brevet:

”...

Justitsministeriet skal hermed anmode Retsplejerådet om at inddrage henvendelserne i det forestående arbejde [vedrørende retshjælpsordningen] i rådet.

Justitsministeriet skal dog bemærke, at Retsplejerådet – i tilfælde af at intentionerne med lovændringen vurderes ikke at være opfyldt – er anmodet om at vurdere, hvordan der inden for de eksisterende økonomiske rammer kan ske en samlet set bedre udnyttelse af ressourcerne til offentlig retshjælp og fri proces. Retsplejerådet skal derfor ikke inddrage forslaget om, at det offentlige i alle typer af sager skal betale samtlige omkostninger i sager mod det offentlige, når borgeren får medhold, og forslaget om at overføre moms af advokatsalærer til retshjælpsområdet.”

Henvendelserne kan sammenfattes således:

Økonomiske betingelser

Det anføres, at indtægtsgrænsen er så lav, at personer, der var tiltænkt at være i målgruppen for ordningerne, er blevet udelukket herfra. Det anføres, at årsindkomstgrænsen især er et problem, når den retshjælpsøgende har en ægtefælle eller samlever. Der foreslås derfor en forhøjelse af indtægtsgrænsen.

Tilskudsordning på trin 2 og 3

Det foreslås, at taksterne på trin 2 og 3 altid udbetales som et tilskud til de samlede sagsomkostninger, da det er de færreste sager, der kan afsluttes inden for vederlaget på de pågældende trin. Alternativt foreslås en forhøjelse af taksterne på de to trin.

Honorar til advokaterne i fri proces-sager

Der foreslås højere takster til advokater, der fører fri proces-sager.

Emnemæssig afgrænsning

Det foreslås at revurdere de begrænsninger, der er lagt ned over retshjælpsordningen. Der henvises specifikt til, at der ikke kan gives retshjælp på trin 2 og 3

¹ Udgifterne til retshjælp ved advokat er i 2011 opgjort til 5,8 mio. kr. (se eventuelt kapitel 3, afsnit 2).

til sager ved forvaltningsmyndigheder. Der er endvidere stillet forslag om, at også mindre erhvervsdrivende skal kunne få retshjælp.

Forsikringsselskaberne som primær administrator

Det anføres, at advokater oplever det som et problem, at administrationen af retshjælp og fri proces i vidt omfang er overladt til forsikringsselskaberne, da mange personer har en retshjælpsforsikring. Det foreslås derfor, at der ses på denne ordning igen.

Beløbsgrænsen i retshjælpsforsikringer

Det anføres, at mange sager overstiger beløbsgrænsen i retshjælpsforsikringerne.

Procedureforenkling

Det foreslås at forenkle fremgangsmåden for ansøgning om tilskud til advokatens vederlag for rådgivning på trin 2 og 3. Der henvises særligt til proceduren omkring udfyldelse af blanket til brug ved ydelse af retshjælp efter bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater. Herudover anføres, at byretterne kræver en uddybende forklaring på, hvad rådgivningen har handlet om. Det anføres, at det må være tilstrækkeligt, at byretterne foretager stikprøvevise undersøgelser med henblik på at sikre sig mod misbrug af ordningen.

Bevillingerne til retshjælpsinstitutionerne

Det anføres, at der er behov for at se på bevillingerne til retshjælpsinstitutionerne. Det anføres, at retshjælpspuljen på finansloven er en fast bevilling, som fordeles mellem de til enhver tid værende institutioner, og at denne bevilling bør gøres mere fleksibel. Det anføres i øvrigt, at reglerne for tildeling bør ændres, så de tager højde for opståen af nye typer af retshjælpsinstitutioner, f.eks. Gadejuristen og Den Sociale Retshjælp.

Andre forslag

Der stilles forslag om, at kravet om 54 timers *efteruddannelse af advokater*, kan opfyldes ved deltagelse i retshjælpsarbejde.

Herudover stilles der forslag om at give jurastuderende et *incitament* til at yde retshjælp ved at give merit for deltagelse i sådant arbejde.

Der stilles endvidere forslag om oprettelse af en internetportal (*retshjælp.dk*) til retshjælpsinstitutionerne.

Der stilles derudover forslag om at tage *kontakt til forskellige retshjælpsinstitutioner og advokatvagter*, herunder også advokatvagter i mindre byer, med henblik på at inddrage deres erfaringer med ordningen.

2. Retsplejerådets sammensætning

Retsplejerådet havde ved afgivelsen af denne redegørelse følgende sammensætning:

Kontorchef Dan Bjerring

Landsretspræsident Bjarne Christensen (formand)

Advokat Karen Dyekjær

Landsdommer Michael Kistrup

Retspræsident Henrik Linde

Professor, lic. jur. Gorm Toftegaard Nielsen

Dommerfuldmægtig Marie Kathrine Rosenkilde Nielsen

Landsdommer Ole Græsbøll Olesen

Advokat Jens Rostock-Jensen

Professor, dr. jur. Eva Smith

Professor, dr. jur. Erik Werlauff

Udviklingschef Joy Winter

Ved indledningen af arbejdet var kontorchef Christina Toftegaard Nielsen medlem af Retsplejerådet. Hun blev afløst af kontorchef Mette Undall-Behrend den 17. januar 2011. Mette Undall-Behrend blev afløst af kontorchef Dan Bjerring den 1. februar 2012.

Den 1. marts 2012 blev retsassessor Mai Ahlberg afløst af dommerfuldmægtig Marie Kathrine Rosenkilde Nielsen.

Den 15. marts 2012 blev landsdommer Olaf Tingleff afløst af landsdommer Ole Græsbøll Olesen.

Som sekretær for rådet har fungeret fuldmægtig Stine Tolstrup Christensen.

3. Retsplejerådets arbejde

Retsplejerådet har behandlet kommissoriet om retshjælp på i alt 10 møder fra efteråret 2010 til foråret 2012. I overensstemmelse med kommissoriet har Retsplejerådet inddraget Danske Advokater, Forbrugerrådet, Forsikring & Pension, Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp² i arbejdet med kommissoriet. De nævnte organisationer og myndigheder har således indledningsvis skriftligt afgivet deres umiddelbare overvejelser om problematikken, ligesom Retsplejerådet efterfølgende har afholdt 5 møder

² Omtales i denne redegørelse under et som de særligt berørte organisationer mv.

med deltagelse af organisationerne mv. Herudover har Retsplejerådet inviteret dommer John Larsen, Retten i Roskilde, til at deltage i 1 møde med henblik på at orientere om småsagsprocessen i praksis. Endvidere har kontorchef Astrid Mavrogenis, Civilstyrelsen, deltaget i flere af rådets møder.

Repræsentanter for Retsplejerådet har endvidere afholdt et møde med repræsentanter for Forsikring & Pension navnlig om samspillet mellem retshjælpsforsikring og retshjælp ved advokat. Repræsentanter for Retsplejerådet har endvidere afholdt et møde med repræsentanter for henholdsvis Advokatrådet og Danske Advokater navnlig om retshjælp ved advokat og samspillet med retshjælpsforsikring.

Selv om Retsplejerådets arbejde med kommissoriet i første række har drejet sig om retshjælp ved advokat og årsagen til, at udgifterne til denne form for retshjælp er faldet, har både kommissoriet og debatten vedrørende retshjælp i bredere forstand medført, at også spørgsmålene om fri proces og privat retshjælpsforsikring generelt er inddraget i rådets arbejde. Retsplejerådet skal i den forbindelse understrege, at opgaven for rådet dog ikke har været at foretage en fornyet gennemgang af de forskellige offentlige og private retshjælpsordninger, men alene at foretage en undersøgelse af, om intentionerne med lovændringen i 2007 er opfyldt, og hvis det vurderes ikke at være tilfældet, hvordan der i givet fald inden for de eksisterende økonomiske rammer kan ske en samlet set bedre udnyttelse af ressourcerne til offentlig retshjælp og fri proces.

København, den 27. juni 2012

Bjarne Christensen
(formand)

Marie Kathrine Rosenkilde Nielsen

Dan Bjerring

Ole Græsbøll Olesen

Karen Dyekjær

Jens Rostock-Jensen

Michael Kistrup

Eva Smith

Henrik Linde

Erik Werlauff

Gorm Toftegaard Nielsen

Joy Winter

Stine Tolstrup Christensen

2. Gældende ret

1. Indledning

Retsplejelovens ændrede regler om retshjælp og fri proces trådte i kraft den 1. januar 2007³. Ændringerne byggede i det væsentlige på overvejelserne i Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene) (herefter betænkningen).

I afsnit 2 og 3 beskrives i hovedtræk de gældende regler for henholdsvis retshjælp og fri proces med fokus på de områder, der blev ændret ved lovændringen.

2. Retshjælp

Retsplejelovens regler om retshjælp fremgår af §§ 323-324, § 333, stk. 5, og § 335. Bestemmelserne suppleres af bekendtgørelse nr. 1160 af 9. december 2011 om offentlig retshjælp ved advokater (herefter retshjælpsbekendtgørelsen)⁴ og bekendtgørelse nr. 100 af 30. januar 2012 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter.

Retsplejelovens § 323 angår retshjælp ved advokatvagter og advokater, og § 324 angår retshjælpskontorer. § 333, stk. 5, vedrører de beneficerede advokaters pligt til at yde retshjælp. § 335 angår statens regres mod forsikringsselskabet bl.a. i de tilfælde, hvor forsikringsselskabet har afvist at yde forsikringsdækning i forbindelse med retshjælp ved advokat efter reglerne i § 323.

I retsplejelovens forstand dækker begrebet retshjælp således over tre forskellige former for retshjælp: 1) retshjælp i advokatvagter, 2) retshjælp ved advokat, og 3) retshjælp i retshjælpskontorer. Advokatvagter og retshjælpskontorer omtales i praksis ofte under et som ”retshjælpsinstitutioner”.

2.1. Efter lovændringerne opereres der med tre trin for retshjælp, jf. retsplejelovens § 323:

³ Lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces).

⁴ Retshjælpsbekendtgørelsen er optrykt som *bilag 1*.

2.1.1. Enhver har ret til vederlagsfri retshjælp i form af helt grundlæggende mundtlig rådgivning vedrørende ethvert retsspørgsmål (trin 1), jf. retsplejelovens § 323, stk. 1 og 2.

I modsætning til tidligere kan denne rådgivning omfatte ethvert retsspørgsmål, herunder også spørgsmål om sager, der behandles i den offentlige forvaltning, jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5533.

Retshjælp i form af grundlæggende mundtlig rådgivning ydes af advokatvagter og af retshjælpskontorer. Det blev ved lovændringen forudsat, at advokaterne i advokatvagterne fortsat skulle være ulønnede, og at staten således fortsat ikke skal yde tilskud til advokaters vederlag i forbindelse med helt grundlæggende mundtlig rådgivning, men derimod navnlig til annoncering og mindre kontorholdsudgifter, herunder den mest basale litteratur. Se eventuelt nærmere under afsnit 2.8 nedenfor.

2.1.2. Retshjælpssøgende, som opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, jf. herom afsnit 3.1 nedenfor, har endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp i form af rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2), jf. retsplejelovens § 323, stk. 1 og 3. Omfanget af retshjælp på trin 2 er nærmere angivet i retshjælpsbekendtgørelsen § 5, stk. 3, hvoraf det fremgår, at trin 2 omfatter rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder ansøgning om fri proces, processkrifter i retssager, udfærdigelse af bodelingsoverenskomster, enkle testamenter og ægtepagter samt deltagelse i møder.

Det bemærkes, at staten fortsat betaler hele vederlaget for retshjælp i forbindelse med en ansøgning om fri proces, jf. retsplejelovens § 323, stk. 6.

Vederlaget til advokater for retshjælp på trin 2 udgør 980 kr. (inkl. moms) i 2012. Heraf betaler staten 75 %, mens den retshjælpssøgende betaler 25 %, jf. retsplejelovens § 323, stk. 6, og § 6, stk. 1, i retshjælpsbekendtgørelsen.

Efter retshjælpsbekendtgørelsens ordlyd svarer retshjælp på trin 2 til den før lovændringen benævnte ”almindelige retshjælp”, som omfattede ”rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder ansøgning om fri proces, processkrifter i retssager, udfærdi-

gelse af bodelingsoverenskomster, enkle testamenter og ægtepagter samt deltagelse i møder.”⁵

2.1.3. Når der foreligger en tvist, og der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra en advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt, har retshjælpsøgende, som opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, jf. herom afsnit 3.1 nedenfor, endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp ved advokat (trin 3), jf. retsplejelovens § 323, stk. 1 og 3, og § 5, stk. 4, i retshjælpsbekendtgørelsen.

Vederlaget til advokater for retshjælp på trin 3 udgør 2.240 kr. (inkl. moms) i 2012. Heraf betaler staten og den retshjælpsøgende hver 50 %, jf. retsplejelovens § 323, stk. 6, og § 6, stk. 1, i retshjælpsbekendtgørelsen.

Retshjælp på trin 3 svarer til den før lovændringen benævnte ”udvidede retshjælp”, som omfattede tilfælde, hvor der forelå en tvist. I disse situationer kunne advokaten give yderligere retshjælp, hvis særlige forhold talte derfor. Hovedkriteriet var, at der skønnedes at være udsigt til, at sagen ved bistand fra en advokat ville kunne afsluttes forligsmæssigt.⁶

2.2. I betænkningen, side 347 f, foreslog Retsplejerådet, at vederlaget for retshjælp på trin 2 skulle svare til den normale timesats for beskikkede advokater, som på daværende tidspunkt udgjorde 1.500 kr. inkl. moms. Vederlaget for retshjælp på trin 3 skulle efter Retsplejerådets anbefaling udgøre det dobbelte af vederlaget for retshjælp på trin 2. Retsplejerådet foreslog endvidere, at satserne herefter skulle reguleres efter samme regler, som gælder for regulering af de økonomiske betingelser for fri proces og retshjælp. Justitsministeriet kunne tilslutte sig den foreslåede satsregulering. Justitsministeriet bemærkede, at det med forslaget om fremtidig satsregulering af taksterne for retshjælp ved advokat sikres, at taksterne fremover følger den almindelige lønudvikling i samfundet. På denne baggrund og under hensyn til de økonomiske konsekvenser for staten fandt Justitsministeriet ikke grundlag for at foreslå den forhøjelse af taksterne for retshjælp på trin 2 og 3, som rådet anbefalede, jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5534.

⁵ Jf. § 6, stk. 1, i den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002 om offentlig retshjælp ved advokater med senere ændringer (optrykt som *bilag 2*).

⁶ Jf. § 6, stk. 2, i den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002 om offentlig retshjælp ved advokater med senere ændringer (optrykt som *bilag 2*).

2.3. En retshjælpsøgende kan i samme sag få retshjælp på både trin 2 og 3, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, jf. § 5, stk. 7, i retshjælpsbekendtgørelsen.

2.4. Der kan ikke ydes tilskud til retshjælp, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer på henholdsvis 980 kr. og 2.240 kr. Tilskud til retshjælp kan dog ydes, hvis advokaten under rådgivningen med rimelighed har skønnet, at sagen kunne afsluttes inden for disse beløbsmæssige rammer, jf. § 5, stk. 8, i retshjælpsbekendtgørelsen. Selvom denne bestemmelse ikke fandtes i den før lovændringen gældende retshjælpsbekendtgørelse, blev retshjælpsordningen administreret på tilsvarende måde, i hvert fald ved Københavns Byret, sml. betænkningen, side 137, og Advokatrådets høringssvar vedrørende betænkningen.

2.5. Ved lovændringen blev retshjælpsforsikring gjort til den primære dækning for så vidt angår retshjælp ved advokat, dvs. retshjælp på trin 2 og 3.⁷ Tilskud fra statskassen til retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 omfatter således alene vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring, jf. retsplejelovens § 323, stk. 6.

Det fremgår af retshjælpsbekendtgørelsens § 9, stk. 1, at såfremt den ydede retshjælp er omfattet af en forsikring, sendes anmodningen om udbetaling af vederlag til forsikringsselskabet, der udbetaler den del af advokatens vederlag, som forsikringsselskabet skal betale. Er den ydede retshjælp ikke omfattet af en forsikring, sendes anmodningen til dommeren i den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor. Byretten udbetaler den del af advokatens vederlag, som staten skal betale. Det fremgår af retshjælpsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, 1. pkt., at advokaten udfylder en blanket til brug for forsikringsselskabets eller byrettens behandling af sagen. Blanketten er optrykt som *bilag 3*. Det fremgår af blanketten, at den skal udfyldes med oplysning om forsikringsselskab og policenummer, hvis den ydede retshjælp er omfattet af en forsikring.

⁷ Helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1) kan gives anonymt og allerede af den grund blev der ikke fremsat forslag om, at den retshjælpsøgende giver oplysninger om en eventuel retshjælpsforsikring med henblik på, at forsikringsselskabet kan afkræves et beløb svarende til statstilskuddet, jf. betænkningen, side 341.

2.6. Ved lovændringen opretholdt man i vid udstrækning det hidtil gældende princip, hvorefter retshjælp som udgangspunkt var mulig i alle sager, men hvor der var en ”negativliste”⁸ med undtagne sager.

Ved lovændringen lovfæstedes negativlisten, således at der fortsat ikke gives retshjælp til sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager, aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervmæssig karakter, sager om gældssanering, eller sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed, jf. retsplejelovens § 323, stk. 4.⁹

Endvidere blev sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, tilføjet negativlisten. Retstilstanden før lovændringen var uklar, og Retsplejerådet bemærkede i betænkningen, at der næppe var hjemmel til at afslå advokatretshjælp i sager, der verserer ved et godkendt privat klage- eller ankenævn. Baggrunden for forslaget om at præcisere, at der heller ikke kan gives advokatretshjælp i sager, der angår eller er under behandling ved de private klage- og ankenævn, var, at nævnene har til formål at tilbyde en mere uformel behandling, hvor parterne ikke har behov for advokatbistand. Efter Retsplejerådets opfattelse ville det derfor være uheldigt, hvis staten indirekte fremmer advokaters deltagelse i nævnsprocessen ved at yde tilskud til deres honorering i nævnssager. Retsplejerådet anførte endvidere, at parterne altid har mulighed for at få vejledning og bistand hos det pågældende klage- eller ankenævns sekretariat. Der henvises til betænkningen, side 344.

Negativlisten gælder alene for retshjælp på trin 2 og 3. Grundlæggende mundtlig rådgivning (på trin 1) kan således også gives i erhvervsager, straffesager, forvaltningssager, gældssaneringsager og sager, der kan indbringes for et privat klage- eller ankenævn, jf. også afsnit 2.1.1 ovenfor.

2.7. De beneficerede advokater har pligt til at yde retshjælp på trin 2 og 3, jf. retsplejelovens 333, stk. 5, 1. pkt. Advokater, der ikke er beneficerede, kan påtage sig en tilsvarende forpligtelse, jf. retsplejelovens § 333, stk. 5, 2. pkt.

⁸ Jf. opregningen af undtagne sager i § 6, stk. 3, i den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002 om offentlig retshjælp ved advokater med senere ændringer (optrykt som *bilag 2*).

⁹ Der kan dog fortsat gives retshjælp ved klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse, jf. retsplejelovens § 323, stk. 5.

2.8. Som nævnt indledningsvis yder også retshjælpsinstitutionerne retshjælp. Advokatvagterne yder retshjælp på trin 1, jf. retsplejelovens § 323, stk. 1, og retshjælpsbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Retshjælpskontorenes bistand i den enkelte sag skal som minimum have et omfang svarende til retshjælp på trin 1, jf. § 1, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelsen om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter.

Fælles for retshjælpskontorerne og advokatvagterne er, at de under opfyldelse af en række nærmere betingelser kan opnå tilskud til driften fra den såkaldte retshjælpspulje under finansloven.

Betingelserne for at blive godkendt som retshjælpskontor – og dermed opnå tilskud fra staten – fremgår af bekendtgørelsen om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter. En af betingelserne er som ovenfor nævnt, at bistanden i den enkelte sag som minimum skal have et omfang svarende til retshjælp på trin 1, jf. § 1, stk. 1, nr. 3. Rådgivning på trin 1 må ikke begrænses til visse sagsområder, og rådgivning udover trin 1 skal mindst omfatte de sagsområder, der er omfattet af retshjælp ved advokater på trin 2 og 3, jf. § 1, stk. 1, nr. 4 og 5. En anden betingelse er, at rådgivningen som minimum skal være åben for alle, der opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokater på trin 2 og 3, jf. § 1, stk. 1, nr. 6. Det er bl.a. også en betingelse, at rådgivningen som udgangspunkt er vederlagsfri for klienten. Der kan dog for rådgivning ud over trin 1 opkræves et honorar, som ikke overstiger det beløb, der opkræves i forbindelse med behandlingen af forbrugersager i Forbrugerklagenævnet¹⁰, jf. § 1, stk. 1, nr. 8.

Betingelserne for at blive godkendt som advokatvagt fremgår af bekendtgørelsens § 2. Blandt betingelserne er, at rådgivningen ikke må begrænses til visse sagsområder, og at bistanden i den enkelte sag som minimum skal have et omfang svarende til retshjælp på trin 1, jf. § 2, stk. 1, nr. 2 og 3. Det er også en betingelse, at rådgivningen er vederlagsfri for klienten, jf. § 2, stk. 1, nr. 6.

¹⁰ Pt. 160 kr., jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 191 af 13. marts 2008 om gebyrer og omkostninger ved Forbrugerklagenævnet, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1114 af 10. september 2010.

3. Fri proces

Retsplejelovens regler om fri proces fremgår af §§ 325-336. Bestemmelserne suppleres af bekendtgørelse nr. 1153 af 5. december 2011 om fri proces.

§§ 325-328 indeholder de almindelige betingelser for fri proces. § 329 indeholder en generel hjemmel til at meddele fri proces, selvom de almindelige betingelser i §§ 325-328 ikke er opfyldt. § 330 indeholder en bemyndigelsesbestemmelse om fastsættelse af regler om ansøgninger om fri proces, § 331 angår virkningerne af fri proces, og § 332 indeholder regler om sagsomkostninger og refusion af statskassens udgifter til den fri proces. §§ 333 og 334 indeholder regler om beskikkede advokater. § 335 angår statens regres mod forsikringsselskabet bl.a. i de tilfælde, hvor omkostningerne ved sagen er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden forsikring. § 336 giver mulighed for efter ansøgning efterfølgende at dække omkostninger ved sagen ud over forsikringens maksimum.

3.1. Reglerne om indtægtsgrænsen og regulering heraf fremgår af retsplejelovens §§ 325 og 326, og er nærmere reguleret i § 1 i bekendtgørelsen om fri proces.

3.1.1. Fri proces kan meddeles efter §§ 327 og 328, hvis ansøgerens indtægtsgrundlag er 289.000 kr. eller mindre (2012-niveau). Lever ansøgeren i et samlivsforhold, kan fri proces meddeles, hvis summen af parrets indtægtsgrundlag er 368.000 kr. eller mindre (2012-niveau). Hvis parret har modstående interesser i sagen, anvendes dog ansøgerens eget indtægtsgrundlag og indtægtsgrænsen for enlige. Beløbene forhøjes med 50.000 kr. (2012-niveau) for hvert barn, herunder stedbørn og plejebørn, under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne.

Det bemærkes, at Retsplejerådet foreslog en forhøjelse af beløbsgrænsen for samlevende relativt til beløbsgrænsen for enlige, for at bringe forholdet mellem indtægtsgrænsen for enlige og indtægtsgrænsen for samlevende i overensstemmelse med nutidige samlivsmønstre, hvor det er almindeligt, at begge parter har erhvervsindtægter. Herved ville en større andel af befolkningen opfylde de økonomiske betingelser for at få fri proces, jf. betænkningen, side 361 og 364. Retsplejerådet stillede samtidig forslag om en vis egenbetaling i fri proces-sager – et spørgsmål som også er blevet

overvejet tidligere¹¹, jf. betænkningen, side 379 ff. Justitsministeriet fandt ikke grundlag for at følge rådets forslag om egenbetaling for fri proces. I lyset heraf og under hensyn til de økonomiske konsekvenser for staten fandt Justitsministeriet heller ikke grundlag for at lempe de økonomiske betingelser for fri proces, jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5542.

3.1.2. Før lovændringen i 2007 omfattede en bevilling til fri proces alene de omkostninger ved sagen, der ikke var dækket af en retshjælpsforsikring eller en anden form for forsikring, jf. den da gældende retsplejelovs § 330, stk. 2.

Forholdet mellem dækning via en retshjælpsforsikring (eller en anden forsikring, der dækker omkostninger ved sagen) og fri proces blev ved lovændringen ændret til, at der ikke gives fri proces, hvis parten har en retshjælpsforsikring, der dækker den konkrete sag, jf. retsplejelovens § 325, stk. 1. Hvis en part ikke har en retshjælpsforsikring, eller forsikringsselskabet vurderer, at partens retshjælpsforsikring ikke dækker den konkrete sag, kan vedkommende part således frit søge om fri proces. Lovændringen betød således ikke, at personer med retshjælpsforsikring blev afskåret fra at få fri proces, hvis retshjælpsforsikringen ikke dækker den konkrete sag. Det vil derfor fortsat være fri proces-myndighederne og ikke f.eks. forsikringsselskaberne, der træffer den administrative afgørelse om, hvorvidt en person, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, også opfylder de materielle betingelser for at få fri proces.

Lovændringen betød endvidere, at en part, der har en retshjælpsforsikring, der dækker den konkrete sag, men hvor forsikringsdækningen har et maksimum, der betyder, at forsikringssummen ikke fuldt ud slår til, af statskassen kan ydes godtgørelse af et beløb svarende til den del af omkostningerne, der overstiger forsikringens maksimum, jf. retsplejelovens § 336, der omtales nærmere under afsnit 3.4 nedenfor.

Før lovændringen var fri proces således også subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning, men efter forsikringsselskabernes forsikringsbetingelser var retshjælpsforsikringsdækning for personer, der opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces, afhængig af, at der i den konkrete sag blev ansøgt om og bevilget fri proces. Denne begrænsning gælder ikke efter lovændringen, og det gør således ikke længere nogen forskel

¹¹ Jf. betænkning nr. 404/1966 og betænkning nr. 1113/1987.

i forhold til retshjælpsforsikringsdækning, om forsikringstageren ligger over eller under den økonomiske grænse for fri proces.

3.2. Ved lovændringen fastsattes en mere nuanceret lovregulering af de materielle betingelser for at få fri proces, der tidligere var omfattet af reglen ”rimelig grund til at føre proces”.

3.2.1. I § 327, stk. 1, er opregnet nogle konkrete sagstyper, der har særlig stor betydning for ansøgeren, eller hvor der i kraft af en tidligere afgørelse klart er rimelig grund til at føre proces. I disse sager gives der som udgangspunkt uden videre fri proces til sagen i første instans, når de økonomiske betingelser er opfyldt. Det samme gælder ankesager, hvor ansøgeren helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, og sagen er appelleret af modparten, jf. § 327, stk. 2. Udgangspunktet i stk. 1 og 2 fraviges, hvis det er åbenbart, at ansøgeren ikke vil få medhold i sagen, jf. § 327, stk. 3.

Fri proces efter retsplejelovens § 327 meddeles af retten. Afslås fri proces, træffes afgørelsen ved en kendelse, der altid kan kæres, jf. § 327, stk. 5.

3.2.2. Bestemmelsen i retsplejelovens § 328 omfatter de sager, der ikke er udskilt til særlig regulering i § 327. I gruppen af sager omfattet af § 328 er hovedkriteriet for at få fri proces – ligesom efter de før lovændringen gældende regler – om ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces.

I § 328, stk. 2, er de vigtigste hensyn, som indgår i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, lovfæstet, herunder 1) sagens betydning for ansøgeren, 2) udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, 3) sagsgenstandens størrelse, 4) størrelsen af de forventede omkostninger og 5) muligheden for at få sagen afgjort ved et administrativt nævn eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren.

Ved lovændringen blev der i § 328, stk. 3, indsat en særlig afvejningsregel (formodningsregel) for tre typer af sager. Det gælder således, at en lejer, arbejdstager og skadelidt anses for at have rimelig grund til at føre proces i sager om henholdsvis opsigelse eller ophævelse af boliglejemål eller ansættelsesforhold eller om personskade, medmindre de forhold, der er nævnt i § 328, stk. 2, nr. 2-5, klart taler herimod.

Ved lovændringen lovfæstedes den administrative praksis om, at der kun undtagelsesvis kan meddeles fri proces til sager om erhvervsdrivendes forhold og sager om ærekrænkelse, jf. § 328, stk. 4.

Fri proces efter retsplejelovens § 328 meddeles af Civilstyrelsen med klageadgang til Procesbevillingsnævnet, jf. § 328, stk. 5. Før lovændringen blev fri proces meddelt af statsamterne med klageadgang til Civilstyrelsen. Lovændringen betød således en samling af kompetencen til at meddele fri proces og indførelsen af en klageadgang til et uafhængigt nævn. Denne klageadgang gælder også for sager, hvor den centrale statslige myndighed har meddelt afslag på en ansøgning om fri proces i en tvist mellem private og staten eller anden offentlig myndighed.

3.3. Reglen i § 329 om fri proces, når særlige grunde taler for det, er i vid udstrækning en videreførelse af den før lovændringen gældende dispensationsregel i § 331.

Efter Civilstyrelsens praksis er det en overordnet betingelse for at få fri proces efter retsplejelovens § 329, at ansøgeren har rimelig grund til at føre proces.

Bestemmelsen er en generel dispensationshjemmel, der giver mulighed for at give fri proces, selv om de almindelige betingelser i §§ 325-328 ikke er opfyldt. Dette gælder – som før lovændringen – navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation. Sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse vil navnlig være sager, der rejser hidtil uafklarede lovfortolknings spørgsmål, sager af mere indgribende betydning for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde. Sager, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation, kan efter omstændighederne være sager udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed. Bestemmelsen kan – som før lovændringen – endvidere anvendes til at give fri proces til juridiske personer. På linje med den før lovændringen gældende bekendtgørelse om fri proces giver § 329 bl.a. også mulighed for at give fri proces, selv om de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, såfremt ansøgeren skønnes at have et ganske særligt behov for bistand, eller sagens omkostninger skønnes at blive ekstraordinært store. I givet fald foretages en sædvanlig vurdering af de øvrige betingelser for fri proces, herunder om ansøgeren har rimelig grund til at

føre proces. Der henvises til Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5564 f.

Betingelsen om, at ansøgeren ikke har en retshjælpsforsikring, der dækker omkostninger ved sagen, gælder ikke, når fri proces meddeles i medfør af § 329. Det blev ved lovændringen endvidere forudsat, at der, når betingelserne for fri proces i øvrigt er opfyldt, med hjemmel i den foreslåede § 329 dispenseres fra kravet om, at ansøgeren ikke er dækket af en retshjælpsforsikring, såfremt det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og sagens karakter i øvrigt kan begrunde denne overskridelse af forsikringens maksimum. I givet fald foretages en sædvanlig vurdering af de øvrige betingelser for fri proces, jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5565. Meddeles fri proces med hjemmel i § 329 i en situation, hvor ansøgeren er dækket af en retshjælpsforsikring, indtræder staten efter § 335 i sikredes krav mod forsikringselskabet i det omfang, statskassen har ydet dækning efter reglerne om retshjælp og fri proces. Det bemærkes, at § 335 ikke er begrænset til § 329, men også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor et forsikringselskab har afslået at yde forsikringsdækning, og hvor en part derfor har kunnet søge om fri proces efter de almindelige regler i §§ 325-328, men hvor der efterfølgende findes grundlag for at rejse krav mod forsikringselskabet.

Fri proces efter retsplejelovens § 329 meddeles af Civilstyrelsen med klageadgang til Procesbevillingsnævnet.

3.4. I lyset af bestemmelsen om, at der efter de almindelige betingelser for fri proces ikke gives fri proces, hvis ansøgeren har en forsikring, der dækker omkostninger ved sagen, som nævnt i afsnit 3.1.2 indført en bestemmelse om, at en person, der har retshjælpsforsikring, skal kunne ansøge om dækning af rimelige udgifter ud over forsikringens maksimum, hvis de øvrige betingelser for fri proces er opfyldt, og sagens karakter eller omstændigheder i øvrigt kan begrunde, at sagsomkostningerne ikke har kunnet holdes inden for forsikringens maksimum, jf. retsplejelovens § 336.

Retsplejerådet anbefalede i betænkningen, side 399, at de enkelte forsikringselskaber løbende overvejer, om der kan være grund til at forhøje forsikringsmaksimum med henblik på at fastholde den før lovændringen skønnede fordeling, hvor udgifterne i så godt som alle sager kunne rummes inden for maksimummet. Forsikring & Pension havde oplyst over for rådet, at forsikringsmaksimum skønsmæssigt blev overskredet i ca. 1 % af sagerne. Tallet på 1 % omfattede også sager, hvor sikrede ikke opfylder de

økonomiske betingelser for at få fri proces. I sit høringsvar vedrørende betænkningen anførte Forsikring & Pension, at rådets anbefaling var noteret, og at selskaberne – som følge af den frie konkurrence på dette område – må antages løbende at tilpasse dækningen til kundernes behov.

3.5. Retsplejerådet overvejede i betænkningen, side 377 ff., salæret til den beskikkede advokat. Retsplejerådet anførte bl.a., at der efter rådets opfattelse fremover ikke bør være forskel på salæret til en beskikket advokat og det beløb, som den pågældende part ville have fået tilkendt i fulde sagsomkostninger til dækning af udgifter til advokatbistand, hvis parten ikke havde haft fri proces. Retsplejerådet understregede samtidig, at de beløb, der fremover bør være ens, er tilkendte fulde sagsomkostninger til dækning af udgifter til advokatbistand og salæret til en beskikket advokat. Derimod vil der fortsat ikke være nogen særlig sammenhæng mellem salæret til en advokat for en part, der ikke har fri proces, og salæret til en beskikket advokat. Salæret til en advokat for en part, der ikke har fri proces, fastsættes efter aftale mellem advokaten og parten, og dette salær kan være både højere og lavere end salæret til en beskikket advokat. Justitsministeriet tilsluttede sig Retsplejerådets overvejelser, jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5543.

3. Undersøgelser mv.

1. Indledning

Som det fremgår af kommissoriet, jf. kapitel 1, afsnit 1, er Retsplejerådet anmodet om at vurdere, om intentionerne med den ændring af reglerne om retshjælp ved advokat, der trådte i kraft den 1. januar 2007, er opfyldt.

Med henblik på at foretage denne vurdering har Retsplejerådet gennemført en række undersøgelser af retshjælpsområdet, herunder indhentelse af statistisk materiale. I overensstemmelse med kommissoriet har Retsplejerådet inddraget Danske Advokater, Forbrugerrådet, Forsikring & Pension, Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp i rådets arbejde, bl.a. ved en møderække med rådet.

I afsnit 2-6 omtales en række statistiske oplysninger om retshjælp, fri proces, retshjælpsforsikringer og småsagsprocessen. I afsnit 7 omtales en spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført i foråret 2011 i et forsøg på at tilvejebringe nærmere oplysninger om småsagsprocessens betydning for borgernes anvendelse af retshjælp. I afsnit 8 omtales en indhentet statistik over udviklingen i befolkningens indtægtsgrundlag. I afsnit 9 omtales alternative og tilgrænsende retshjælpsordninger. I afsnit 10 omtales nogle undersøgelser mv. uden for Retsplejerådets regi.

2. Statistiske oplysninger om retshjælp ved advokat

I *bilag 4 og 5* findes oversigter over de offentlige udgifter til retshjælp ved advokat specificeret på henholdsvis de enkelte retskredse (byretter) og rådgivningens karakter. Som det fremgår af bilagene, er udgifterne til retshjælp ved advokat – den retshjælp, der ved lovændringen i 2007 betegnes som retshjælp på trin 2 og 3 – faldet fra et niveau på 21-24 mio. kr. om året før 1. januar 2007 til et niveau under 11 mio. kr. efter 1. januar 2007. Det senest offentliggjorte tal er for 2011, hvor udgifterne var 5,8 mio. kr.

For så vidt angår opgørelsen i *bilag 4* bemærkes, at retskredsene med virkning fra den 1. januar 2007 blev reduceret fra 82 retskredse til de nuværende 24. Retskredsreformen omfattede ikke blot sammenlægninger af eksisterende retskredse til nye og større retskredse. Reformen betød også, at eksisterende retskredse blev opdelt og fordelt på forskellige af de nye retskredse. Der er derfor ikke umiddelbart mulighed for at sammenligne de

enkelte retskredses udbetalinger vedrørende retshjælp ved advokat før og efter den 1. januar 2007.

De samlede udgifter til retshjælp dækker over betydelige forskelle fra retskreds til retskreds. I 2011 udgjorde udgifterne til retshjælp ved advokat i København og Århus henholdsvis 374.820 kr. og 256.376 kr., mens udgifterne i Odense og Nykøbing F. udgjorde henholdsvis 706.617 kr. og 665.752 kr. Der er givet en række grunde til sådanne forskelle. En af disse grunde kan være, om der i det pågældende område er en umiddelbar og let tilgængelig adgang til et retshjælpskontor, ligesom befolkningens indtægtsgrundlag kan variere fra retskreds til retskreds.

For så vidt angår opgørelsen i *bilag 5* bemærkes, at Domstolsstyrelsen har oplyst over for Retsplejerådet, at betegnelserne ”almindelig retshjælp”, ”udvidet retshjælp, almindelig del” og ”udvidet retshjælp, udvidet del” er de betegnelser, der i praksis blev anvendt før 1. januar 2007.

Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at betegnelserne ”almindelig retshjælp” og ”udvidet retshjælp, almindelig del” efter lovændringen svarer til retshjælp på trin 2, mens ”udvidet retshjælp, udvidet del” svarer til retshjælp på trin 3. Det er ikke muligt at skønne over, hvor stor en andel af udgifterne til retshjælp ved advokat, der før lovændringen i 2007 eventuelt kan være medgået til den retshjælp, der i dag betegnes som helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1).

Det bemærkes, at udgifterne til retshjælp på trin 3 (udvidet retshjælp, udvidet del) procentvis er steget i perioden fra 2007 til 2011 i forhold til de samlede udgifter til retshjælp ved advokat. I 2007 udgjorde retshjælp på trin 3 således ca. 32 % af de samlede udgifter til retshjælp ved advokat, mens andelen i 2011 var på ca. 38 %. De faktisk afholdte udgifter til retshjælp på trin 3 er i perioden fra 2007 til 2011 faldet fra ca. 3,4 mio. kr. til ca. 2,2 mio. kr.

Til sammenligning udgjorde udgiften til udvidet retshjælp, udvidet del, i 2006 ca. 32 % af de samlede udgifter til retshjælp ved advokat. Den faktisk afholdte udgift i 2006 var 6,9 mio. kr.

3. Statistiske oplysninger om retshjælpsinstitutionerne

Retshjælpsinstitutionerne dækker – som nævnt i kapitel 2, afsnit 2 – over advokatvagnerne og retshjælpskontorerne. Retshjælpsinstitutionerne er på

finansloven, og hvert år afsættes et beløb – den såkaldte retshjælpapulje – hvorfra der ydes tilskud til alle godkendte retshjælpsinstitutioner. Det er Civilstyrelsen, der administrerer den årlige uddeling fra puljen.¹²

Retshjælpapuljen er opdelt i 3 puljer; basispuljen (82,5 % af retshjælpapuljen), aktivitetspuljen (5 % af retshjælpapuljen) og udligningspuljen (12,5 % af retshjælpapuljen). Advokatvagter kan alene få tilskud fra basispuljen og udligningspuljen, hvorimod retshjælpskontorerne også kan få tilskud fra aktivitetspuljen.

Som det fremgår af *bilag 6*, er retshjælpapuljen steget fra 8,6 mio. kr. i 2003 til 12,8 mio. kr. i 2011. Puljen er steget gradvis i løbet af den omtalte periode. Fra og med 2010 blev puljen særligt forhøjet med 1,0 mio. kr. med henblik på at yde tilskud til retshjælpsinstitutioner i Grønland.

Det fremgår af Civilstyrelsens beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2011, at der for 2011 blev ydet tilskud til i alt 86 retshjælpsinstitutioner. Retshjælpapuljen på 12,8 mio. kr. blev fordelt mellem advokatvagterne og retshjælpskontorerne med henholdsvis ca. 1,3 mio. kr. og 11,5 mio. kr.

Ved en gennemgang af bilaget til beretningen 2011 ses det, at tilskuddet på 1,3 mio. kr. til advokatvagterne blev fordelt mellem 59 advokatvagter. Tilskuddet til advokatvagterne svarer til ca. 10 % af den samlede retshjælpapulje på 12,8 mio. kr. Til sammenligning blev der i 2007 ydet tilskud på ca. 1,7 mio. kr. fordelt på 72 advokatvagter. Tilskuddet til advokatvagterne i 2007 svarede til ca. 16 % af retshjælpapuljen på 10,4 mio. kr.

I gennemsnit modtog hver advokatvagt ca. 22.300 kr. i tilskud i 2011. I 2007 modtog hver advokatvagt i gennemsnit ca. 23.500 kr. i tilskud.

Det ses endvidere af bilaget til beretningen 2011, at der var 27 retshjælpskontorer, der modtog tilskud fra retshjælpapuljen. Til sammenligning var der 25 retshjælpskontorer, der modtog tilskud i 2007. I 2011 blev der ydet tilskud til retshjælpskontorerne med ca. 11,5 mio. kr., svarende til ca. 90 % af den samlede retshjælpapulje på 12,8 mio. kr. Til sammenligning blev der i 2007 ydet ca. 8,7 mio. kr. i tilskud til retshjælpskontorerne, svarende til ca. 84 % af den samlede retshjælpapulje på 10,4 mio. kr.

¹² De årlige beretninger om tilskud kan findes på Civilstyrelsens hjemmeside (www.civilstyrelsen.dk).

Det gennemsnitlige tilskud pr. retshjælpskontor er mindre interessant end det gennemsnitlige tilskud til advokatvagterne, da der er større udsving i tilskuddene til de enkelte retshjælpskontorer end til de enkelte advokatvagter.

For 2012 er der afsat 7,5 mio. kr. til øget støtte til retshjælpskontorerne, jf. Aftaler om Finansloven for 2012, side 50. Det anføres, at tildelingskriterierne i forhold til etablering af nye retshjælpskontorer (skal – med Retsplejerådets terminologi – forstås som retshjælpsinstitutioner) vil blive ændret, så der bliver bedre mulighed for at etablere flere kontorer (institutioner) i samme by, og så der i godkendelsesproceduren kan lægges vægt på, om retshjælpskontoret etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.

I *bilag 7* findes en opgørelse over det samlede antal af registrerede henvendelser i retshjælpskontorerne. Det ses, at antallet af registrerede henvendelser i perioden fra 2003 til 2011 er steget fra ca. 23.000 til knap 41.000. Denne betydelige stigning dækker over, at der allerede i 2006, altså i året før lovændringen, blev registreret knap 30.000 henvendelser til retshjælpskontorerne.

Da advokatvagterne ikke kan få tilskud fra aktivitetspuljen, findes ingen officiel statistik på antallet af henvendelser til disse.

4. Statistiske oplysninger om fri proces

Udgifterne til fri proces er, som det fremgår af *bilag 8*, steget med ca. 116 mio. kr. fra 2006 til 2011, hvor udgifterne udgjorde ca. 460 mio. kr. I *bilaget* er udgifterne specificeret på sagstyper. Den samlede stigning i udgifterne på ca. 116 mio. kr. skyldes navnlig stigningen i posten ”andre sager”. Domstolsstyrelsen har oplyst over for Retsplejerådet, at denne udgiftspost omfatter sager omfattet af småsagsprocessen, bistandssager, føgedsager, skiftesager og straffesager. Statens udgifter til fri proces før og efter lovændringen er som udgangspunkt sammenlignelige, da staten også før lovændringen alene afholdt de udgifter, der ikke var dækket af en retshjælpsforsikring.

I *bilag 9* findes en oversigt over antallet af afsluttede sager ved byretterne, hvor mindst en af parterne har haft fri proces. Som det fremgår af oversigten, er antallet af afsluttede sager faldet fra 8.358 sager i 2006 til 2.917 sager i 2011. Det er i god overensstemmelse med den nye regel om, at man

ikke kan søge fri proces, når man er dækket af en retshjælpsforsikring, at antallet af sager, hvor mindst en af parterne har haft fri proces, er faldet.

Domstolsstyrelsen har over for Retsplejerådet oplyst, at udgiftsposten ”øvrige sagstyper” omfatter familieansvarssager, sager om prøvelse af adoption og børnefjernelse, sager omfattet af småsagsprocessen, boligretssager, udlændingesager, sager om isoleret bevisoptagelse, private straffesager, sager om tvangstilbageholdelse, sager om frihedsberøvelse og inkassosager. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at der i 2011 var 1.146 familieansvarssager og 198 sager omfattet af småsagsprocessen.

5. Statistiske oplysninger om retshjælpsforsikringer

Forsikring & Pension har offentliggjort antallet af anmeldte sager inden for retshjælpsforsikring (optrykt som *bilag 10*) og udbetaling i retshjælpsforsikring (optrykt som *bilag 11*).

Forsikring & Pension har over for Retsplejerådet oplyst, at de statistiske oplysninger om retshjælpsforsikring dækker henholdsvis alle sager og udbetalinger fra forsikringsselskaberne, dvs. uanset om den pågældende forsikringstager opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokat og fri proces eller ej. Forsikring & Pension har samtidig oplyst, at forsikringsselskaberne ved en rundspørge har oplyst, at de efter lovændringen har modtaget et meget beskedent antal ansøgninger om året fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at forsikringsselskaberne i praksis ikke udbetaler noget beløb af betydning vedrørende denne post. Der foreligger dog ikke statistisk dokumentation for dette. I lyset af disse oplysninger fra Forsikring & Pension omfatter de opgjorte udbetalinger i *bilag 11* således forsikringsselskabernes udbetalinger til sager, der kan være omfattet af fri proces-ordningen, samt retshjælp¹³ til forsikringstager, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokat og fri proces.

Antallet af anmeldte sager inden for retshjælpsforsikring er efter lovændringen i alt væsentligt på samme eller lidt højere niveau end i årene op til lovændringen pr. 1. januar 2007. Forsikringsselskabernes udbetalinger er steget væsentligt siden lovændringen. Forsikring & Pension har over for Retsplejerådet peget på, at når der ikke kan konstateres en stigning i antallet af anmeldte sager, skyldes det, at antallet af sager før lovændringen i

¹³ I forsikringsselskabernes terminologi dækker begrebet retshjælp over samtlige aspekter af advokatbistand (både rådgivning mv. og udførelse af retssager).

2007 indeholdt forsikringsudbetalingerne vedrørende de sager, hvor det offentlige havde meddelt fri proces.

Forsikring & Pension har i øvrigt oplyst over for Retsplejerådet, at forsikringsmaksimum skønmæssigt kun overskrides i 1-2 % af sagerne. Danske Advokater har over for Retsplejerådet oplyst, at der efter Danske Advokaters opfattelse er et ikke ubetydeligt mørketal ved denne opgørelse.

6. Statistiske oplysninger om småsagsprocessen

Af *bilag 12* fremgår antallet af afsluttede sager inden for sagskategorien ”småsager”, jf. reglerne i retsplejelovens kapitel 39, i årene fra 2008 til 2011. Ordningen blev indført i 2008, og antallet af sager, der er afsluttede inden for sagskategorien ”småsager”, har i årene 2009-2011 ligget over 31.000 sager om året.

Af bilaget fremgår endvidere antallet af småsager, hvor der er givet fri proces. I 2009-2011 er der tale om ca. 200 sager om året.

Af *bilag 13* fremgår det samlede antal af afsluttede civile sager (dvs. inkl. ”småsager”) ved byretterne for perioden 2007-2011. Det samlede antal af afsluttede civile sager er i perioden 2008-2011 steget med ca. 3.000 sager. I 2008 var der således ca. 63.000 afsluttede civile sager, mens der i 2011 var ca. 66.000 afsluttede civile sager. Denne udvikling dækker over, at der både i 2009 og 2010 var ca. 69.000 afsluttede civile sager. I 2007 (dvs. året før småsagsprocessen blev indført) var det samlede antal af afsluttede civile sager ca. 59.000.

7. Spørgeskemaundersøgelse om småsagsprocessen

Retsplejerådet iværksatte i foråret 2011 en spørgeskemaundersøgelse om småsagsprocessen. Undersøgelsen blev gennemført i perioden fra og med den 28. marts til og med den 15. april 2011. De indkomne svar blev databehandlet af Justitsministeriets Forskningskontor.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at søge at afdække, om indførelsen af småsagsprocessen i 2008 kan have indflydelse på, at færre borgere søger retshjælp ved advokat.

Byretterne blev på den baggrund anmodet om at udsende spørgeskemaer til samtlige parter (både sagsøgere og sagsøgte), der i den nævnte periode

afsluttede en sag, der blev behandlet efter reglerne om småsager, jf. retsplejelovens kapitel 39.

Byretterne udsendte spørgeskemaer, inklusiv frankeret svarkuvert, til i alt 2.935 personer.

På tidspunktet for evalueringen af spørgeskemaundersøgelsen (juni 2011) var der imidlertid alene indkommet 158 udfyldte skemaer til Justitsministeriets Forskningskontor. Svarprocenten var således overordentlig lav (5,4 %).

På denne baggrund vurderede Justitsministeriets Forskningskontor, at det ikke på nogen måde var muligt at vurdere, hvorvidt de, der havde valgt at besvare spørgeskemaet, udgjorde et repræsentativt udsnit af samtlige sagsøgere og sagsøgte. Det indkomne materiale kunne derfor ikke anvendes til det nævnte formål.

8. Udviklingen i befolkningens indkomst

Retsplejerådet har fra Danmarks Statistik indhentet oplysninger om udviklingen i befolkningens indtægtsgrundlag, jf. *bilag 15*, med henblik på en opgørelse over udviklingen i antallet af borgere, der henholdsvis opfylder og ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få retshjælp ved advokat og fri proces. Danmarks Statistik er i den forbindelse blevet bedt om at tage højde for oplysningerne i *bilag 14* om løbende ændringer af indtægtsgrænserne for retshjælp ved advokat og fri proces. Danmarks Statistik har ved udarbejdelsen af statistikken således taget højde for, at indtægtsgrænserne reguleres årligt, at der på ansøgningstidspunktet anvendes de indkomster, der fremgår af årsopgørelsen for det forrige kalenderår, at de økonomiske betingelser er forskellige alt efter, om den retshjælpssøgende er enlig eller samlevende, og at indtægtsgrænsen forhøjes afhængig af antallet af hjemmeboende børn under 18 år.

Danmarks Statistik har på baggrund af disse forudsætninger herefter opgjort antallet af familier i Danmark for perioden 2001-2009. En familie kan bestå af enlige (med eller uden børn) og af par (med eller uden børn). Af statistikken fremgår antallet af enlige og par, der ligger henholdsvis over og under indtægtsgrænsen for retshjælp og fri proces. Det bemærkes, at det på tidspunktet for bestillingen af statistikken fra Danmarks Statistik ikke var muligt at opgøre tallene for 2010 og 2011, da der skal anvendes

de indkomster, der fremgår af årsopgørelsen for det forrige kalenderår, jf. umiddelbart ovenfor.

I den opgjorte periode er andelen af enlige, der ligger under indtægtsgrænsen, set i forhold til det samlede antal familier, næsten konstant. I 2001 var det således 41 % af de enlige, der – set i forhold til familier i alt – var under indtægtsgrænsen. I 2009 var tallet 42 %.

For par var andelen under indtægtsgrænsen også næsten konstant. I 2001 lå 18 % af parrene – set i forhold til det samlede antal familier – under indtægtsgrænsen. I 2009 lå 17 % af parrene under indtægtsgrænsen.

De nævnte procentvise andele dækker over, at der i 2001 var henholdsvis 1.094.626 enlige og 474.213 par, der lå under indtægtsgrænsen, ud af 2.676.040 familier i alt. I 2009 var der henholdsvis 1.169.025 enlige og 472.423 par, der lå under indtægtsgrænsen, ud af 2.772.540 familier i alt.

9. Alternative og tilgrænsende retshjælpsordninger

Ud over retshjælp ved advokat og retshjælpsinstitutioner findes en række alternative former for retshjælp. Derudover findes ordninger, som grænser til retshjælpsområdet. Der findes ingen samlet oversigt over de forskellige former for retshjælp og juridisk rådgivning. Beskrivelsen i *bilag 17* har derfor alene til formål at pege på områder, hvor rådgivning også finder sted. Det er imidlertid ikke muligt at konstatere, om der sket en stigning i forekomsten af alternative og tilgrænsende retshjælpsordninger, og i hvilket omfang sådanne ordninger måtte dække den rådgivning, der tidligere blev ydet ved advokat.

10. Andre undersøgelser mv.

Retsplejerådet er i forbindelse med arbejdet med dette kommissorium blevet bekendt med en række undersøgelser om retshjælp mv.

Danske Advokater og Advokatsamfundet har i samarbejde gennemført en undersøgelse af ”Advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces, retshjælpsforsikring”. Undersøgelsen blev offentliggjort i januar 2011.

Advokatsamfundet har herudover i januar 2011 udarbejdet en rapport om ”Advokatvagter i Danmark”.

Danske Advokater har endvidere fået foretaget en befolkningsundersøgelse af ”Danskernes Holdning til vilkårene for retshjælpsforsikring”. Undersøgelsen blev offentliggjort i februar 2012.

Forsikring & Pension offentliggjorde i april 2011 resultatet af en undersøgelse om bl.a. ”danskernes viden om og forventninger til deres retshjælpsforsikring”.

Lektor, ph.d. Bettina Lemann Kristiansen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet (nu også leder af Århus Retshjælp), har i henholdsvis november 2009 og november 2010 afgivet to (del)rapporter under titlen ”Retshjælp i Danmark”.

Retsplejerådet er af Advokatrådet, Danske Advokater, Forsikring & Pension og Forbrugerrådet i øvrigt blevet orienteret om, at de nævnte parter i 2011 har indledt drøftelser om bl.a. dækningsmaksimum, dækningsområde, salærfastsættelse samt administrative spørgsmål.

Copenhagen Economics har gennemført en analyse om de samfundsmæssige gevinster ved tidlig advokatbistand. Denne analyse er iværksat af Advokatsamfundet og Danske Advokater. Copenhagen Economics har på et møde med Retsplejerådet præsenteret et udkast til analysen.

4. Retshjælp ved advokat

1. Indledning

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 2, er udgifterne til retshjælp ved advokat faldet fra et niveau på 21-24 mio. kr. om året i 2004-2006 til et niveau på 6-10 mio. kr. årligt efter reglernes ikrafttræden den 1. januar 2007. Retsplejerådet har fået til opgave at vurdere, om intentionerne med lovændringen i 2007 er opfyldt, og hvis det vurderes ikke at være tilfældet, hvordan der i givet fald inden for de eksisterende økonomiske rammer kan ske en samlet set bedre udnyttelse af ressourcerne til retshjælp og fri proces, jf. Justitsministeriets kommissorium af 24. marts 2010 til Retsplejerådet (gengivet i kapitel 1, afsnit 1). Den økonomiske ramme for Retsplejerådets arbejde er udgiftsniveauet efter lovændringen, dvs. 6-10 mio. kr., jf. kapitel 1, afsnit 1.

I kommissoriet til Retsplejerådet er intentionerne med lovændringen i 2007 sammenfattet således:

”Formålet med lovændringerne var at modernisere og forenkle retsplejelovens regler om retshjælp, der skal opfylde behovet for en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp. Retsplejerådet anførte, at når der foreligger en tvist, er retshjælpens funktion at bidrage til, at tvisten bliver behandlet og løst på den for parterne og samfundet mest hensigtsmæssige måde. Dette betyder bl.a., at en tvist bør løses så tidligt så muligt og så billigt så muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes.”

I afsnit 2 findes Retsplejerådets overvejelser om de mulige forklaringer på, at udgifterne til retshjælp ved advokat er faldet. I afsnit 3 findes Retsplejerådets forslag til ændringer af ordningen om retshjælp ved advokat.

2. Retsplejerådets overvejelser om faldet i udgifterne

I kommissoriet til Retsplejerådet har Justitsministeriet peget på en række mulige forklaringer på faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat:

”Faldet i det offentliges udgifter må antages bl.a. at skyldes, at offentlig retshjælp ved lovændringen blev afskåret i en række situationer. For det første er retshjælpsforsikringen gjort til den primære dækning, således at retshjælp på trin 2 og 3 alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring el-

ler anden form for forsikring. For det andet er sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, blevet undtaget fra retshjælpsordningen for så vidt angår rådgivning ud over trin 1 (helt grundlæggende mundtlig rådgivning).

I fortsættelse af en indledende drøftelse med advokatbranchens organisationer om *andre* mulige årsager til faldet i udgifterne rettede Justitsministeriet henvendelse til Domstolsstyrelsen, Forsikring & Pension og de største retshjælpsinstitutioner (Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp) med henblik på at få oplysning om deres erfaringer med den nye retshjælpsordning.

På baggrund af de modtagne svar må det antages, at behovet for offentlig retshjælp er blevet mindre som følge af småsagsprocessen, som trådte i kraft den 1. januar 2008. Det kan dog ikke afvises, at det også utilsigtet er blevet vanskeligere at få offentlig retshjælp efter indførelsen af de nye regler og efter indførelsen af småsagsprocessen i 2008.”

Som antydnet i kommissoriet kan forklaringerne på, at udgifterne til retshjælp ved advokat er faldet, opdeles i henholdsvis tilsigtede og utilsigtede påvirkninger af ordningen i forbindelse med lovændringen. Hertil kommer andre forhold, der kan have påvirket behovet for og brugen af retshjælpsordningen i nedadgående retning.

2.1 Tilsigtede påvirkninger

Som beskrevet i kapitel 2, afsnit 2, bestod de væsentligste – og egentlige – ændringer af reglerne om retshjælp i, *at* retshjælp blev opdelt på tre niveauer (trin), *at* retshjælpsforsikringen blev gjort til den primære dækning for så vidt angår retshjælp på trin 2 og 3, og *at* private klage- og ankenævn blev undtaget fra retshjælpsordningen. I de følgende afsnit 2.1.1-2.1.3 redegøres for, hvordan de tre væsentligste ændringer kan antages at have påvirket brugen af retshjælp ved advokat.

I forbindelse med retshjælpsreformen blev der indsat en udtrykkelig bestemmelse i retshjælpsbekendtgørelsen om, at sagen som udgangspunkt skal kunne afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer af trin 2 og 3. I afsnit 2.1.4 overvejes det, hvordan dette kan antages at have påvirket brugen af retshjælp ved advokat.

Herudover skete der ved lovændringen i vidt omfang en lovfæstelse af den retspraksis, der hidtil havde været på området, herunder bl.a. afgrænsningen af sagsområder, der er undtaget fra retshjælpsordningen. Da lovfæstelsen af den hidtil gældende praksis må formodes ikke at have påvirket brugen af retshjælpsordningen, har Retsplejerådet ikke i øvrigt fundet anled-

ning til at forholde sig til den enmæssige afgrænsning af retshjælpsordningen, jf. herved bl.a. kapitel 1, afsnit 1.

2.1.1 Niveauopdeling af retshjælpen

Retshjælp ved advokat omfatter rådgivning inden for de områder, der betegnes som trin 2 og 3, jf. retsplejelovens § 323, stk. 1. I forbindelse med opdelingen af retshjælp i tre niveauer blev helt grundlæggende mundtlig rådgivning udskilt til et særligt niveau (trin 1), som alene kan ydes af advokatvagterne og retshjælpskontorerne.

Det kan ikke udelukkes, at helt grundlæggende mundtlig rådgivning tidligere blev givet som retshjælp ved advokat i form af det, der tidligere blev betegnet ”almindelig retshjælp ved advokat”, jf. kapitel 2, afsnit 2.1. I det omfang dette er tilfældet, vil det forhold, at denne type rådgivning ved lovændringen er udskilt til en særlig trin 1-rådgivning, indebære et fald i udgifterne til retshjælp ved advokat – og muligt et stigende antal henvendelser til advokatvagterne og retshjælpskontorerne.

Det er ikke muligt at opgøre eller skønne over, hvor en stor en andel af udgifterne til retshjælp ved advokat, der før lovændringen i 2007 kan være medgået til den retshjælp, der i dag betegnes som helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1), jf. kapitel 3, afsnit 2. Det er dermed heller ikke muligt at udtale sig nærmere om denne ændring som medvirkende årsag til udgiftsfaldet. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp over for Retsplejerådet har nævnt, at de efter lovændringen har modtaget et stigende antal henvendelser om retshjælp. Det fremgår da også af statistikken over antallet af registrerede henvendelser til retshjælpskontorerne, at der er sket en betydelig stigning i antallet af henvendelser efter 1. januar 2007, jf. kapitel 3, afsnit 3.

Det er efter Retsplejerådets opfattelse ikke udelukket, at en sådan stigning kan have sammenhæng med den ændrede niveauopdeling af retshjælpen og dermed indikere, at en del af området for den tidligere retshjælp ved advokat er flyttet til andre former for retshjælp (retshjælp i retshjælpskontorer og advokatvagter).

2.1.2 Forholdet til retshjælpsforsikring

Ved lovændringen blev retshjælpsforsikring gjort til den primære dækning for så vidt angår retshjælp ved advokat (trin 2 og 3-rådgivning). Som beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.5, foregår det i praksis på den måde, at advokaten sender en blanket til forsikringssselskabet med anmodning om udbeta-

ling af et beløb svarende til statstilskuddet, hvis den ydede retshjælp er omfattet af en forsikring. Hvis sagen er dækket af retshjælpsforsikringen, udbetaler forsikringsselskabet beløbet. Hvis sagen ikke er dækket af en retshjælpsforsikring, eller forsikringsselskabet afviser dækning, sender advokaten anmodningen om udbetaling (blanketten) til dommeren i den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor. Før lovændringen blev anmodningen om udbetaling i alle tilfælde sendt direkte til dommeren i den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor.

Denne omlægning må antages at have ført til et fald – men muligvis et meget beskedent fald – i det offentliges udgifter til retshjælp ved advokat. Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 5, har forsikringsselskaberne generelt oplevet en stigning i udbetaling på retshjælpsforsikringerne, men selskabernes opgørelse omfatter, som beskrevet anførte sted, alle udbetalinger vedrørende retshjælpsforsikringer. Forsikring & Pension har oplyst til Retsplejerådet, at forsikringsselskaberne ved en rundspørge har oplyst, at de efter lovændringen årligt kun har modtaget et meget beskedent antal ansøgninger fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at forsikringsselskaberne i praksis ikke udbetaler noget beløb af betydning vedrørende denne post. Der er dog ikke statistisk dokumentation herfor, jf. også afsnit 2.2.1 nedenfor.

Såfremt disse oplysninger lægges til grund, burde det i sig selv reelt være uden betydning for faldet i statens udgifter til retshjælp ved advokat, at retshjælpsforsikring ved lovændringen blev gjort til den primære dækning også for så vidt angår retshjælp ved advokat. Den mulige påvirkning, der kan følge af de mere administrative forhold, omtales i afsnit 2.2.1 nedenfor.

2.1.3 Undtagelse af private klage- og ankenævn¹⁴

Sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, blev ved lovændringen undtaget fra retshjælpsordningen i det omfang, der gives rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1).

Det kan ikke udelukkes, at undtagelsen af de nævnte sager fra retshjælp ved advokat kan være medvirkende til faldet i udgifterne til denne type retshjælp. Det er imidlertid ikke muligt at skønne over, i hvilket omfang dette måtte være tilfældet, idet udgifterne til retshjælp ved advokat ikke er

¹⁴ Forvaltningsmyndigheder, herunder de administrative nævn, var også før lovændringen i 2007 undtaget fra retshjælpsordningen, jf. kapitel 2, afsnit 2.6.

(og heller ikke før lovændringen var) specificeret på sagstyper. Hertil kommer, at lovændringen i 2007 på dette punkt alene havde til formål at skabe sikker hjemmel for, at der ikke skulle være adgang til retshjælp ved advokat, når en sag først var indbragt for et godkendt privat klage- eller ankenævn, jf. betænkningen, side 344.

Såfremt det lægges til grund, at en del af faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat skyldes, at sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, ved lovændringen blev undtaget fra retshjælpsordningen, må det imidlertid lægges til grund, at der er tale om en tilsigtet følge af lovændringen. Det tilføjes, at der som nævnt er mulighed for grundlæggende mundtlig rådgivning også i disse sager.

2.1.4 Afslutning af sagen inden for vederlagets rammer

Indsættelsen af en udtrykkelig bestemmelse i § 5, stk. 8, i retshjælpsbekendtgørelsen om, at der ikke kan ydes tilskud til retshjælp, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for de angivne beløbsmaksima for vederlag til retshjælp på trin 2 og 3, kan have medført, at der ydes tilskud til færre sager efter lovændringen. Det skal dog bemærkes, at selvom denne bestemmelse ikke fandtes i den bekendtgørelse, der var gældende før lovændringen, blev retshjælpsordningen dog administreret på tilsvarende måde, i hvert fald ved Københavns Byret, jf. kapitel 2, afsnit 2.4.

Retsplejerådet er ikke bekendt med, om indsættelsen af den udtrykkelige bestemmelse i bekendtgørelsen i praksis skulle have ført til, at advokater af denne grund i flere tilfælde end tidligere afstår fra at yde retshjælp.

2.2 Utilsigtede påvirkninger

2.2.1 Administrativ byrde for advokaterne

Særligt Advokatrådet og Danske Advokater har over for Retsplejerådet anført, at udgiftsfaldet hænger sammen med, at advokaterne er blevet mindre tilbøjelige til at påtage sig at yde retshjælp. Advokatrådet og Danske Advokater har særligt peget på, at ordningen opleves at være blevet administrativt stadig tungere efter lovændringen, idet retshjælpsforsikring er gjort til den primære dækning.

Retsplejerådet går ud fra, at bemærkningen om, at advokater er blevet mindre tilbøjelige til at påtage sig at yde retshjælp, primært må relatere sig til andre advokater end de advokater, der har pligt til at yde retshjælp. De beneficerede advokater har efter retsplejeloven således pligt til at yde retshjælp på trin 2 og 3, og Retsplejerådet er ikke bekendt med, at beneficere-

de advokater skulle have afvist at yde sådan retshjælp, jf. afsnit 2.3.2 nedenfor.

Pligten til at yde retshjælp forudsætter naturligvis, at den bistand, der ydes, kan ydes inden for rammerne af retsplejeloven og retshjælpsbekendtgørelsen. Det kan næppe udelukkes, at de beneficerede advokater eller andre advokater, der i medfør af retsplejelovens § 333, stk. 5, 2. pkt., har påtaget sig at yde retshjælp, er blevet mere opmærksomme på denne vurdering, og at de pågældende, når der er tvivl om, hvorvidt retshjælpen vil kunne ydes inden for disse rammer, enten henviser til rådgivning på trin 1 hos advokatvagter mv. eller yder gratis retshjælp i stedet for.

Som beskrevet kapitel 2, afsnit 2.5 og i afsnit 2.1.2 umiddelbart ovenfor, indebar lovændringen, at advokaten skal have oplysning om den retshjælpssøgendes eventuelle forsikringsforhold. Er den ydede retshjælp omfattet af en forsikring, sendes anmodningen om udbetaling af vederlag til forsikringsselskabet. I det omfang et forsikringsselskab måtte afvise dækning, må advokaten herefter anmode byretten om udbetaling. Før lovændringen skulle blanketten sendes direkte til byretten med anmodning om udbetaling. I den forbindelse har Advokatrådet og Danske Advokater peget på, at de retshjælpssøgende ofte ikke har medbragt de nødvendige oplysninger om økonomiske forhold mv. til mødet med advokaten, hvilket i sig selv vanskeliggør advokaternes sagsbehandling og undersøgelse af forsikringsforholdene. Advokatrådet og Danske Advokater har dog også nævnt, at advokaterne i praksis ikke, eller i hvert fald sjældent, sender anmodninger til forsikringsselskabet om udbetaling af retshjælp.

Advokatrådet og Danske Advokater har endvidere særligt anført over for Retsplejerådet, at vederlaget for at yde retshjælp ikke kan modsvare den administrativt stadig tungere ordning, jf. herom afsnit 2.3.2 nedenfor.

Retsplejerådet bemærker, at Forsikring & Pensions oplysning om, at forsikringsselskaberne modtager et meget begrænset antal anmodninger om dækning af tilskud til retshjælp ved advokat må indgå i vurderingen af, om retshjælpsordningen er blevet mere administrativt besværlig. Hvis anmodningen om udbetaling ikke (først) sendes til forsikringsselskabet, men i stedet (fortsat) sendes direkte til byretten, har dette selvsagt betydning for vurderingen af, i hvilket omfang omlægningen i praksis har ført til større administrativt besvær. I den forbindelse kan også nævnes, at oplysningen om, at forsikringsselskaberne kun modtager et meget begrænset antal anmodninger om dækning, har en vis støtte i det forhold, at en stor andel af

de retshjælpsforsikrede ikke er klar over, at de har en retshjælpsforsikring, der muligt kan dække udgifter til retshjælp, jf. Forsikring & Pensions undersøgelse fra foråret 2011 og Danske Advokaters undersøgelse fra vinteren 2012 (begge er nævnt i kapitel 3, afsnit 10). Det må dog også indgå, at det ikke kan afvises, at advokatens undersøgelse af den rådsøgendes økonomiske forhold og af, om den rådsøgende har en retshjælpsforsikring, kan bidrage til at gøre sagsbehandlingen administrativt mere besværlig for advokaten. I denne forbindelse må det dog bemærkes, at der også før lovændringen skulle foretages en undersøgelse af den rådsøgendes økonomiske forhold.

På den anden side er det ikke udelukket, at oplysningen om, at forsikrings-selskaberne modtager et meget begrænset antal anmodninger om dækning af tilskud til retshjælp ved advokat, er udtryk for, at advokaterne er blevet mindre tilbøjelige til formelt at påtage sig at yde retshjælp ud over den retshjælp, de beneficerede advokater har pligt til at yde, fordi det er blevet eller i al fald opleves at være blevet mere administrativt besværligt.

På denne baggrund er det Retsplejerådets opfattelse, at en del af forklaringen på faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat muligt kan findes i denne administrative omlægning af ordningen. Dette er dog ikke entydigt, og det er vanskeligt at vurdere, hvordan den administrative omlægning har påvirket ordningen. Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at det begrænsede antal anmodninger om dækning via retshjælpsforsikring også kan hænge sammen med forsikringsselskabernes fortolkning af forsikringsbetingelserne, jf. herom afsnit 2.3.1 nedenfor.

Retsplejerådet bemærker i øvrigt, at udbredelsen og navnlig en fortsat videre udbredelse af Nem-id til en vis grad synes at kunne begrænse eller afhjælpe de vanskeligheder, der for advokaternes sagsbehandling er forbundet med, at retshjælpssøgende i en række tilfælde ikke medbringer alle relevante oplysninger om økonomi mv. til mødet med advokaten.

2.3 Andre forhold, der kan påvirke brugen af ordningen

2.3.1 Forsikringsselskabernes retshjælpsdækning

Forsikring og Pension har over for Retsplejerådet anført, at reglerne om retshjælp ved advokat i sig selv vanskeliggør, at der kan opnås dækning efter (den private) retshjælpsforsikring, idet forudsætningen for dækning efter retshjælpsforsikringsvilkårene¹⁵ er, at der findes en tvist, der er egnet til

¹⁵ De generelt anvendte forsikringsbetingelser for retshjælpsforsikring er optrykt som *bilag 16*.

domstolsbehandling, mens reglerne om retshjælp ved advokat på trin 2 omfatter rådgivning ud over helt grundlæggende rådgivning, og retshjælp på trin 3 forudsætter, at det skønnes, at tvisten ved yderligere bistand fra advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt.

Retsplejerådet bemærker hertil, at en manglende overensstemmelse mellem dækningsområdet for retshjælpsforsikringer og området for advokaternes ydelser efter retsplejelovens regler om retshjælp ved advokat kan være medvirkende til advokaternes oplevelse af en administrativt tungere ordning. Forsikringsselskaberne har efter reglerne i retsplejeloven til opgave at vurdere, om en anmodning om udbetaling er inden for rammerne af den pågældende (retshjælps)forsikring, og advokaterne skal således altid i første række sende en anmodning om dækning til det pågældende forsikringsselskab, hvis den retshjælpsøgende har en retshjælpsforsikring, der synes at kunne give dækning for advokatretshjælpen i den konkrete sag.

Retsplejerådet bemærker endvidere, at det er en forudsætning for dækning efter retshjælpsforsikringsvilkårene, at der findes en tvist, der er egnet til domstolsbehandling, og at sagen er omfattet af forsikringens emnemæssige dækningsområde. Retsplejelovens regler om retshjælp ved advokat på trin 3 forudsætter, at der skønnes at være udsigt til, at tvisten vil kunne afsluttes forligsmæssigt. En tilsvarende forudsætning gælder ikke med hensyn til retshjælp ved advokat på trin 2, som omfatter rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning. Retsplejerådet bemærker i den forbindelse, at det forhold, at retshjælp på trin 2 er defineret som rådgivning, næppe i sig selv kan siges at være i strid med retshjælpsforsikringsvilkårenes betingelse om, at der skal være tale om en tvist, der er egnet til domstolsbehandling. Retsplejerådet bemærker endvidere, at det forhold, at retshjælp på trin 3 forudsætter, at der er tale om en tvist, som skønnes at have udsigt til at kunne afsluttes forligsmæssigt, heller ikke i sig selv synes at udelukke, at tvisten kan karakteriseres som egnet til domstolsbehandling. Retsplejerådet finder det på den baggrund rigtigst, hvis den fortolkning, der over for Retsplejerådet er anført af Forsikring & Pension, søges nærmere afprøvet. Retsplejerådet finder endvidere anledning til at bemærke, at det har været rådets opfattelse, at forsikringsselskaberne via Forsikring & Pension i forbindelse med drøftelser med Retsplejerådet tilsluttede sig indholdet i rådets overvejelser om retshjælpsordningens forhold til retshjælpsforsikringen forud for afgivelse af betænkningen. Retsplejerådet er i forbindelse med arbejdet med dette kommissorium blevet opmærksom på, at Forsikring & Pension i et høringssvar til Justitsministeriet i forbindelse med høring over betænkningen tilkendegav, at ”F&P forudsætter –

og lægger meget vægt på – at forsikringsdækningen på dette område ikke tænkes udvidet i forhold til de generelle vilkår. De fleste af de sager, som behandles ved den omhandlede advokatretshjælp, vil formentlig næppe opfylde retshjælpsforsikringens betingelse om, at der skal foreligge en konkret tvist.”

Det skal afslutningsvis også bemærkes, at Forsikring & Pension over for Retsplejerådet har anført, at der alene anmeldes et meget beskedent antal ansøgninger om året fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at der ikke har været klager over de afslag på dækning, der er givet fra forsikringsselskabernes side.

2.3.2 Advokaternes forhold

Advokatrådet og Danske Advokater har over for Retsplejerådet bemærket, at advokatvirksomhederne i stigende omfang centraliseres i de større byer som følge af dels den generelle udvikling i samfundet, dels retskredsreformen. Endvidere har Advokatrådet og Danske Advokater over for Retsplejerådet anført, at advokaternes vederlag for at yde retshjælp på trin 2 og 3 er for lave, og at ikke engang advokaternes udgifter til de rent administrative ekspeditioner i forbindelse med at yde retshjælp kan dækkes af det fastsatte vederlag. Advokatrådet og Danske Advokater har videre anført, at vederlagets størrelse er afgørende for, at flere og flere advokater ikke ønsker at yde retshjælp efter reglerne om retshjælp på trin 2 og 3, og at nogle i stedet vælger at yde gratis rådgivning.

Retsplejerådet finder anledning til at bemærke, at rådet i betænkningen foreslog, at vederlaget for retshjælp på trin 2 skulle svare til den normale timesats for beskikkede advokater, som på daværende tidspunkt udgjorde 1.500 kr. inkl. moms. Retsplejerådet foreslog endvidere, at vederlaget for retshjælp på trin 3 skulle udgøre det dobbelte af vederlaget for retshjælp på trin 2. Retsplejerådet foreslog endvidere, at vederlagene fremover skulle reguleres efter samme regler, som gælder for regulering af indtægtsgrænserne for fri proces og retshjælp ved advokat. Rådets forslag ville med udgangspunkt i disse forudsætninger i nutidsværdi svare til henholdsvis ca. 1.850 kr. inkl. moms for retshjælp på trin 2 og ca. 3.700 kr. inkl. moms for retshjælp på trin 3.¹⁶

¹⁶ Til sammenligning er den aktuelle grundsats til beskikkede forsvarere 1.550 kr. ekskl. moms pr. time, jf. landsretspræsidenternes vejledende takster pr. 1. januar 2010. Grundsatsen inkl. moms udgør 1.938 kr. pr. time. Den dobbelte grundsats pr. time til beskikkede forsvarere udgør 3.875 kr. inkl. moms.

Retsplejerådets anbefaling om en generel forhøjelse af vederlagene på trin 2 og 3 blev ikke medtaget i det fremsatte lovforslag om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces¹⁷. Justitsministeriet anførte i bemærkningerne, at det med forslaget om fremtidig satsregulering af taksterne for retshjælp ved advokat sikres, at taksterne fremover følger den almindelige lønudvikling i samfundet. På denne baggrund og under hensyn til de økonomiske konsekvenser for staten fandt Justitsministeriet ikke grundlag for herudover at foretage en forhøjelse af vederlagene som foreslået af Retsplejerådet. Der henvises til Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5534.

Retsplejerådet bemærker endvidere, at det ikke kan udelukkes, at en centralisering – og specialisering – af advokatvirksomhederne kan nedsætte advokaternes incitament til at yde retshjælp, da det kan være vanskeligere at påtage sig en generel rådgivningsfunktion, når arbejdet i hverdagen er specialiseret. Det er samtidig Retsplejerådets indtryk, at der i advokatvirksomhederne i dag er større fokus på økonomisk rentabilitet end for blot få år tilbage. En sådan udvikling kan muligvis også have betydning for, at det er blevet sværere at holde sammen på økonomien i retshjælpssager.

Retsplejerådet kan bestemt ikke afvise, at vederlagenes størrelse betyder, at stadig flere advokater ikke ønsker at yde retshjælp ved advokat eller i det mindste begrænser ydelsen af denne til de tilfælde, hvor man som (beneficeret) advokat har pligt hertil.

Retsplejerådet har herefter særligt overvejet, om dalende interesse hos advokater for at yde retshjælp ved advokat har ført til, at det i praksis ikke længere er muligt for personer, der ønsker sådan retshjælp, at finde en advokat, der vil yde denne form for retshjælp. Retsplejerådet finder, at der ikke er grundlag for en sådan antagelse. Denne vurdering understøttes for det første af, at beneficerede advokater har pligt til at yde retshjælp ved advokat, og at der rådet bekendt ikke er vanskeligheder ved at besætte hverv som beneficerede advokater med kvalificerede advokater. Endvidere understøttes rådets vurdering af, at rådet – på baggrund af en drøftelse herom mellem rådets formand og byretspræsidenterne – kan lægge til grund, at der i praksis ikke er retter, der i noget omfang af betydning modtager klager over, at der ikke kan findes en advokat, der vil påtage sig at yde retshjælp. Hertil kommer, at Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet heller ikke ses at have modtaget klager af betydning over, at beneficerede ad-

¹⁷ Lovforslag nr. L 132 fremsat den 30. marts 2005 og vedtaget som lov nr. 554 af 24. juni 2005.

vokater skulle nægte at opfylde deres forpligtelse til at yde retshjælp på trin 2 og 3.

Retsplejerådet finder ikke grundlag for at antage, at dalende interesse blandt advokater for at yde offentlig retshjælp har ført til, at det ikke længere er muligt i alle retskredse at finde kvalificerede advokater, der vil påtage sig at yde offentlig retshjælp. Dalende interesse hos advokater for at yde retshjælp vil naturligvis kunne betyde, at det kan være vanskeligere at finde frem til en advokat, der vil yde sådan rådgivning, men oplysning herom kan dog umiddelbart fås ved henvendelse til retten. Dalende interesse hos advokater for at yde retshjælp ved advokat vil naturligvis også kunne gøre det vanskeligere at få sådan rådgivning hos lige præcis den advokat, som den råde søgende gerne vil have til at påtage sig sagen. Det falder imidlertid uden for rådets aktuelle kommissorium at gå nærmere ind på, om retshjælp ved advokat bør indrettes således, at der skal være frit advokatvalg til denne form for advokatbistand.

Særligt om afslutning af sagen inden for vederlagets rammer

I forlængelse af betragtningerne om vederlagets størrelse kommer, at der ikke kan ydes tilskud til retshjælp, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer på i alt 980 kr. (2012-niveau) inkl. moms for trin 2-rådgivning og 2.240 kr. (2012-niveau) inkl. moms for trin 3-rådgivning, Retshjælp kan derimod ydes, hvis advokaten under rådgivningen med rimelighed har skønnet, at sagen kunne afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer, jf. § 5, stk. 8, i retshjælpsbekendtgørelsen. Det bemærkes i tilknytning hertil, at den samlede beløbsmæssige ramme skal ses i lyset af, at det er forudsat, at en trin 2-rådgivning kan videreføres i en trin 3-rådgivning.

Som det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 3, omfatter retshjælp på trin 2 rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder ansøgning om fri proces, processkrifter i retssager, udfærdigelse af bodelingsoverenskomster, enkle testamenter og ægtepagter samt deltagelse i møder. Retshjælp på trin 3 omfatter yderligere rådgivning, der ydes med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning af en tvist. Retshjælp på trin 3 forudsætter, at advokaten med rimelighed skønner, at der er udsigt til, at sagen herved vil kunne afsluttes forligsmæssigt, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 4.

Retsplejerådet bemærker, at det er advokaten, der i den enkelte sag skal skønne, om sagen vil kunne afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer. Kun i de tilfælde, hvor advokaten på forhånd vurderer, at dette ikke kan lade sig gøre, kan retshjælp ikke ydes.

Retsplejerådet er som nævnt i afsnit 2.1.4 ovenfor ikke bekendt med, om kravet om, at sagen skal kunne afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer for retshjælp på trin 2 og 3, i praksis har haft betydning for, at advokater af denne grund i flere tilfælde end tidligere afstår fra at yde retshjælp.

2.3.3 Småsagsprocessen

De særligt berørte organisationer mv. har over for Retsplejerådet peget på, at indførelsen af reglerne om behandling af sager om mindre krav (småsagsprocessen) fra 1. januar 2008¹⁸ kan være medvirkende til, at udgifterne til retshjælp ved advokat er faldet.

Formålet med indførelse af småsagsprocessen var at forenkle procesformen i sager om mindre krav bl.a. på den måde, at omkostningerne ved at gennemføre en sag begrænses, så de står mål med det beløb, sagen drejer sig om. Småsagsprocessen er indrettet med henblik på, at parterne ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse, da en sag kan anlægges ved at udfylde og indlevere en stævningsblanket til retten¹⁹, og at retten i øvrigt varetager den videre forberedelse af sagen. Under forberedelsen af sagen skal retten yde en intensiv vejledning og bistand til parterne, således at også parter, der ikke har juridiske kundskaber, og som ikke bistås af advokat, kan få gennemført berettigede krav og undgå uberettigede krav. Der henvises til Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5290 ff.

Indførelsen af småsagsprocessen kan have nedsat behovet for retshjælp ved advokat bl.a. derved, at information i stedet i højere grad er søgt ved henvendelse til retterne eller retshjælpsinstitutionerne (advokatvagterne og retshjælpskontorerne), fordi processen er tilrettelagt efter, at det ikke er nødvendigt med advokatbistand. De statistiske oplysninger om en stigning i antallet af henvendelser til retshjælpskontorerne kan pege i den retning.

Hertil kommer, at småsagsprocessen muligvis kan have nedsat advokaternes incitament til at påtage sig retshjælpssager, idet der med indførelsen af

¹⁸ Jf. lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform).

¹⁹ Sagsøgte kan tilsvarende svare ved at udfylde og indlevere en svarskriftsblanket til retten.

denne ordning ikke i samme udstrækning som før lovændringen er mulighed for, hvis sagen går til hovedforhandling, at opnå et honorar, der i blot nogen grad kan opveje honorarerne for en retshjælp, som er ydet til sagens forberedelse. Det bemærkes dog samtidig, at de beneficerede advokater, som tidligere nævnt, har pligt til at yde retshjælp på trin 2 og 3.

I tilknytning til disse betragtninger bemærkes det, at det samlede antal afsluttede civile sager ikke er steget så meget som antallet af sager omfattet af småsagsprocessen, jf. kapitel 3, afsnit 6. Dette kan indikere, at sager om mindre krav i vidt omfang er flyttet fra den almindelige civile proces over i småsagsprocessen, hvilket alt andet lige må antages at kunne forstærke effekten af de før anførte betragtninger.

Retsplejerådet bemærker afslutningsvis, at det på denne baggrund forekommer sandsynligt, at indførelsen af småsagsprocessen kan være en væsentlig medvirkende årsag til faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat. Det har været forsøgt, men dog ikke været muligt at få viden herom ved en nærmere undersøgelse af småsagsprocessen, jf. kapitel 3, afsnit 7.

2.3.4 Den generelle indkomstudvikling i samfundet

Opgørelsen fra Danmarks Statistik viser, at andelen af enlige og par, der opfylder de økonomiske betingelser for at få retshjælp og fri proces er nogenlunde konstant i perioden for 2001-2009. Antalsmæssigt er antallet af enlige, der ligger under indtægtsgrænsen, steget med ca. 75.000 personer, mens antallet af par, der ligger under indtægtsgrænsen, er faldet med ca. 2.000 par. Der henvises til kapitel 3, afsnit 8.

Der er således ikke belæg for at forklare udgiftsfaldet med, at væsentligt færre personer skulle opfylde de økonomiske betingelser for at få retshjælp ved advokat og fri proces.

2.3.5 Andre former for retshjælp eller rådgivning mv.

Som anført i kapitel 3, afsnit 9, findes ingen samlet oversigt over de forskellige former for alternative retshjælpstilbud og anden juridisk rådgivning. Det er derfor ikke muligt at konstatere, om der er sket en stigning i forekomsten af alternative retshjælpstilbud. Retsplejerådet bemærker, at det dog ikke er udelukket, at den stadig stigende udbredelse af internettet og brugen af internettet til informationssøgning generelt kan have flyttet noget af retshjælpen fra advokat til (gratis) internetbaseret juridisk information (bl.a. ved advokat), juridiske blanketter mv., uanset om kvaliteten heraf er sammenlignelig med rådgivning hos en advokat. Det er heller ikke

udelukket, at der er sket en stigning i mulighederne for juridisk information i faglige organisationer o.lign., f.eks. Lejernes Landsorganisation, landboforeninger mv.

2.4 Sammenfatning

Det er ikke muligt entydigt at pege på forhold, der har medført, at udgifterne til retshjælp er faldet markant efter lovændringen. Som det fremgår ovenfor, kan der imidlertid peges på en række forhold, der i forskellig grad kan have ført til det markante fald i udgifterne til retshjælp ved advokat.

Det forekommer sandsynligt, at indførelsen af småsagsprocessen er en væsentlig medvirkende årsag til faldet i udgifterne til retshjælp ved advokat.

En anden væsentlig årsag til udgiftsfaldet kan vedrøre advokaternes forhold. Beneficerede advokater har pligt til at yde retshjælp på trin 2 og 3. Der tegner sig imidlertid et billede af, at der kan være en øget tilbageholdenhed hos advokaterne generelt med at yde formel retshjælp i videre omfang, end de beneficerede advokater har pligt til efter retsplejelovens regler. Der er muligt også en stigende tendens til, at advokater yder en gratis retshjælp i stedet for at iværksætte retshjælpen efter reglerne om retshjælp ved advokat. Forklaringen på denne udvikling, der bl.a. udledes af Advokatsamfundets og Danske Advokaters undersøgelse af ”Advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat mv.”, er formentlig advokaternes oplevelse af, at vederlæggelsen for ydelse af retshjælp ikke står i et passende forhold til arbejdet med at yde retshjælp og de administrative processer i forbindelse hermed. Det bemærkes i den forbindelse, at denne oplevelse af vederlagets utilstrækkelighed ikke er ny hos advokaterne. Den var også til stede forud for lovændringen, men er naturligt nok blevet forstærket af, at lovændringen ikke indebar en ønsket regulering af grundvederlaget, og af udviklingen i den tid, der er gået siden. Det gælder også, selv om der ved lovændringen blev indført en løbende årlig prisregulering af vederlaget, jf. retsplejelovens § 326.

Retsplejerådet har imidlertid ikke fundet grundlag for at antage, at dalende interesse blandt advokater for at yde offentlig retshjælp skulle have ført til, at det ikke længere er muligt i alle retskredse at finde kvalificerede advokater, der vil påtage sig at yde offentlig retshjælp.

Endelig bemærker Retsplejerådet, at der også mere generelt tegner sig et billede af en forskydning fra retshjælp ved advokat til retshjælp i retshjælpsinstitutionerne. En sådan proces fremmes af finanslovsaftalen om, at

der for 2012 og 2013 er afsat et betydeligt ekstra beløb til retshjælpsinstitutionerne.

Sammenfattende er det Retsplejerådets vurdering, at der ikke er grundlag for at konkludere, at årsagen til nedgangen i udgifterne til retshjælp ved advokat skulle være, at intentionerne med lovændringen i 2007 ikke er opfyldt.

3. Retsplejerådets forslag til ændringer

Som angivet i kommissoriet er Retsplejerådet anmodet om – i tilfælde af, at intentionerne med lovændringen vurderes ikke at være opfyldte – at vurdere, hvordan der samlet set kan ske bedre udnyttelse af ressourcerne til retshjælp og fri proces.

Selvom det er Retsplejerådets vurdering, at der ikke er grundlag for at konkludere, at intentionerne med lovændringen i 2007 ikke er opfyldt, gennemgås i det følgende nogle forslag, som rådet inden for rammerne af kommissoriet finder at kunne foreslå for at styrke ordningen om retshjælp ved advokat.

Det bemærkes særligt, at det er Retsplejerådets opfattelse, at man ikke inden for rammerne af kommissoriet har grundlag for at imødekomme Advokatrådets og Danske Advokaters ønske om en forhøjelse af vederlagene til advokat for ydelse af retshjælp. Eventuelle overvejelser herom må derfor udestå til drøftelse i anden sammenhæng. Der kan i øvrigt henvises til efterskriftet i kapitel 7.

3.1 Administrative omlægninger

Retsplejerådet finder som nævnt ikke grundlag for at foreslå en forhøjelse af vederlagene til advokat for ydelse af retshjælp. I lyset af bemærkningerne bl.a. fra Advokatrådet og Danske Advokater om, at ordningen administrativt er for tung, har Retsplejerådet imidlertid overvejet, hvordan ordningen kan forenkles, således at der på denne måde kan opnås et bedre forhold mellem advokaters ydelse og indtjening.

Under den eksisterende ordning skal advokaterne indsende en anmodning (blanket) til forsikrings-selskabet/retten om udbetaling for hver gang, advokaten har ydet retshjælp.

Som en forenkling af ordningen foreslår Retsplejerådet, at der alene skal ske månedlig indberetning af omfanget af den ydede retshjælp, og at denne månedlige indberetning skal forenkles derved, at der alene skal gives en mere summarisk opregning af de oplysninger, der må anses for nødvendige for udbetaling af honoraret. Dette forslag vil indebære en vis administrativ lettelse for advokaterne dels i forbindelse med indberetningen, dels i forbindelse med administrationen af den enkelte henvendelse, idet der ikke længere vil være samme behov for at oprette en særlig sag i hvert enkelt tilfælde af retshjælp.

Herudover kan det overvejes at centralisere den offentlige administration af ordningen. Retsplejerådet er klar over, at en centralisering ikke i sig selv har betydning for den enkelte advokats oplevelse af administrationen af retshjælpsordningen, idet det allerede i dag er sådan, at advokaten – i det omfang den retshjælpsøgende ikke har en retshjælpsforsikring, eller denne ikke dækker – altid skal sende sin anmodning om udbetaling til samme sted (den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor), uanset hvor rådgivningen har fundet sted. Det er imidlertid Retsplejerådets opfattelse, at en centralisering af administrationen eventuelt kombineret med en digitaliseret indberetningsordning samlet set vil kunne opleves som en vis administrativ lettelse.

Retsplejerådet finder, at det videre arbejde med en omlægning af de nævnte administrative forhold omkring indberetningen bør foregå mellem Civilstyrelsen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet og Danske Advokater. Retsplejerådet bemærker i øvrigt, at nærmere overvejelser om en eventuel administrativ omlægning (centralisering) vil skulle ske i Justitsministeriet.

3.2 Forholdet til retshjælpsforsikring

Som nævnt under kapitel 3, afsnit 5, har Forsikring & Pension oplyst, at der er tale om et meget beskedent antal ansøgninger til forsikringsselskaberne om dækning af udgifter til retshjælp ved advokat²⁰, men det har ikke været muligt for Forsikring & Pension at belyse dette nærmere med tal-mæssige oplysninger, idet forsikringsselskaberne ikke opgør henvendelser om dækning af udgifter til retshjælp ved advokat særskilt.

Forsikring & Pension har endvidere peget på, at forsikringsbetingelserne for retshjælpsforsikring kun levner et lille – og efter organisationens opfat-

²⁰ Retshjælp skal her forstås i overensstemmelse med afgrænsningen i retsplejeloven. I forsikringsselskabernes terminologi dækker begrebet retshjælp over retsplejelovens ”retshjælp” og ”fri proces”.

telse muligvis intet – rum for dækning af udgifter til retshjælp ved advokat, da forudsætningen for dækning efter de gældende generelt anvendte retshjælpsforsikringsvilkår er, at der findes en tvist, der er egnet til domstolsbehandling, mens reglerne om retshjælp ved advokat på trin 3 forudsætter, at tvisten kan løses forud for indbringelsen af sagen jf. afsnit 2.3.1 ovenfor.

Som anført ovenfor finder Retsplejerådet det rigtigst, hvis den fortolkning, der over for Retsplejerådet er anført af Forsikring & Pension, søges nærmere afprøvet. Med henblik på at opnå en afklaring af, i hvilket omfang retshjælpsforsikringerne dækker retshjælp ved advokat, foreslår Retsplejerådet derfor, at der bliver indbragt nogle afslag på forsikringsdækning for Forsikringsankenævnet. Dette skal ske via Civilstyrelsen, som har indgået en aftale med Forsikring & Pension om, at forsikringsselskabernes afslag på retshjælp og fri proces kan indbringes af Civilstyrelsen for Forsikringsankenævnet. Det er naturligvis afgørende for en sådan prøvelse, at der kan findes egnede sager, og Civilstyrelsen er derfor afhængig af, at Advokatrådet og Danske Advokater er behjælpelige hermed. Retsplejerådet skal i denne forbindelse fremhæve, at Forsikring & Pension over for Retsplejerådet har anført, at der alene anmeldes et meget beskedent antal ansøgninger om året fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at der ikke har været klager over de afslag på dækning, der er givet fra forsikringsselskabernes side. Forsikring & Pension har samtidig anført over for Retsplejerådet, at Forsikring & Pension meget gerne deltager i en nærmere dialog med Justitsministeriet.

I det omfang en sådan nævnsprøvelse – og eventuel efterfølgende domstolsprøvelse – måtte vise, at retshjælpsforsikringerne ikke eller kun i begrænset omfang dækker området for retshjælp ved advokat, foreslår Retsplejerådet, at der i første omgang må tages initiativ til en forhandling mellem Justitsministeriet og Forsikring & Pension. I en sådan forhandling må det herefter afklares, om forsikringsbetingelserne eller retsplejeloven skal søges ændret med det sigte at udvide forsikringsselskabernes dækning af udgifterne til advokatretshjælp. Såfremt der ikke er grundlag herfor, kan det eventuelt overvejes helt at ophæve betingelsen om, at tilskud fra statskassen til retshjælp ved advokat alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring. En sådan løsning, som ud fra en forudsætning om at retshjælpsforsikringerne ikke eller kun i begrænset omfang dækker området for retshjælp ved advokat, kun vil have begrænset økonomisk betydning for de offentlige udgifter, vil indebære en afklaring og en vis administrativ lettelse for advokaterne, som

herefter altid alene skal indsende anmodning om udbetaling af retshjælp til ét sted – nemlig den relevante statslige myndighed.

3.3 Anden beskrivelse/opdeling af trin 2 og 3-rådgivning

Retsplejerådet har overvejet, om tilskuddet til retshjælp på trin 2 og 3 kan gives som en ”starthjælp”. Dette vil i praksis indebære en ophævelse af bestemmelsen i § 5, stk. 8, i retshjælpsbekendtgørelsen om, at der som udgangspunkt ikke kan ydes tilskud til retshjælp, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer (se eventuelt kapitel 2, afsnit 2.4). Dette er også foreslået i henvendelsen fra et medlem af Folketinget til Justitsministeriet, jf. kapitel 1, afsnit 1.

Kravet om, at sagen skal kunne slutes inden for de beløbsmæssige rammer for tilskuddet til trin 2 og 3, er så vidt ses ikke en følge af bestemmelser i retsplejeloven. Retsplejerådet er som nævnt oven for i afsnit 2.1.4 ikke bekendt med, om kravet om, at sagen skal kunne afsluttes inden for de beløbsmæssige rammer for retshjælp på trin 2 og 3, i praksis har betydet, at advokater af denne grund i flere tilfælde end tidligere afstår fra at yde retshjælp. En lempelse af bekendtgørelsens krav på dette område kunne navnlig komme på tale, hvis Advokatrådet og Danske Advokater påviser et konkret behov herfor. Såfremt Advokatrådet og Danske Advokater kan sandsynliggøre et behov, har Retsplejerådet ikke bemærkninger til, at Civilstyrelsen nærmere overvejer, om der kan være anledning til at retshjælp på trin 2 og 3 gives som starthjælp. Det bemærkes i den forbindelse, at det er forudsat i kommissoriet, at forslag til ændringer af retshjælpsordningen skal holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer. Der henvises til kapitel 1, afsnit 1.

3.4 Efteruddannelse af advokater

Retsplejerådet har overvejet, om det muligvis kan være med til at sikre rekrutteringen til retshjælpsområdet, at advokater – og ikke blot advokatfuldmægtige – kan medregne et nærmere fastsat antal timer til retshjælp til en del af den lovpligtige efteruddannelse. Også i henvendelsen fra et medlem af Folketinget til Justitsministeriet er dette foreslået, jf. kapitel 1, afsnit 1.

Retsplejerådet er opmærksom på, at en sådan model, som rådet i øvrigt ville kunne anbefale, forudsætter, at advokatens retshjælpsarbejde vil kunne siges at være efteruddannelse i retsplejelovens forstand.

Retsplejerådet finder, at nærmere drøftelser om en sådan ordning bør foregå mellem henholdsvis Justitsministeriet og Advokatrådet samt Danske Advokater.

Danske Advokater har i øvrigt oplyst over for Retsplejerådet, at Danske Advokater er begyndt at udbyde pointgivende efteruddannelseskurser om retshjælp og de problemstillinger, som ofte rejses i forbindelse hermed.

Retsplejerådet kan tiltræde dette initiativ.

3.5 Infoside på nettet

Retsplejerådet anbefaler, at der udarbejdes en samlet informationshjemmeside med oversigt over alle advokatvagter, retshjælpsinstitutioner og advokater, der yder retshjælp. Et medlem af Folketinget har over for Justitsministeriet foreslået et lignende tiltag, jf. kapitel 1, afsnit 1. En sådan informationsside kan med fordel placeres på Civilstyrelsens hjemmeside, alternativt med et link til Advokatsamfundets hjemmeside, hvor der allerede findes en oversigt over advokatvagter. Det er Retsplejerådets opfattelse, at en sådan samlet informationsside dels vil kunne være til hjælp for personer, der måtte have svært ved at finde en advokat, der yder retshjælp, dels vil domstole og biblioteker kunne henvise til denne side ved henvendelser om hjælp til at finde en advokat, der yder retshjælp.

5. Retshjælp i retshjælpsinstitutionerne

Retsplejerådet har overvejet, om udviklingen i retning af flere henvendelser til retshjælpskontorerne og færre tilfælde af retshjælp ved advokat kunne tale for en omlægning af udgifterne til retshjælp således, at der sker en forøgelse af bevillingen til retshjælpskontorer og advokatvagter.

Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang en sådan omlægning af ressourcerne til retshjælp vil føre til, at retshjælpen når ud til flere borgere. Der kan i den forbindelse peges på, at de nuværende retshjælpsinstitutioner er centraliseret i de større byer. Der kan endvidere peges på, at det fremgår af Civilstyrelsens beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutionerne, at advokatvagterne generelt modtager meget beskedne tilskudsbeløb i forhold til retshjælpskontorerne. Forskellen er, at retshjælpskontorerne har en større administration end advokatvagterne, særligt i form af lokaleleje og aflønning af fastansatte.

Retsplejerådet har imidlertid noteret sig, at der i forbindelse med finanslovsforhandlingerne vedrørende Finansloven for 2012 er tilført ekstra midler til retshjælpsinstitutionerne. Det fremgår således af Aftaler om Finansloven for 2012, side 50 f, at der er indgået aftale om at styrke retshjælpen for bl.a. udsatte grupper i Danmark med 10 mio. kr.²¹ årligt i 2012 og 2013. Heraf afsættes i begge år 7,5 mio. kr. til øget støtte til retshjælpskontorerne (skal – med Retsplejerådets terminologi – forstås som retshjælpsinstitutionerne). Det fremgår videre af Aftaler om Finansloven for 2012, at tildelingskriterierne i forhold til etablering af nye retshjælpskontorer (retshjælpsinstitutionerne) vil blive ændret, så der bliver bedre mulighed for at etablere flere kontorer (institutioner) i samme by, og så der i godkendelsesproceduren kan lægges vægt på, om retshjælpskontoret (retshjælpsinstitutionen) etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.

Med henblik på udmøntning af finanslovsaftalen er der udarbejdet en ny bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter (be-

²¹ Der er endvidere indgået aftale om at yde 2,5 mio. kr. årligt i 2012 og 2013 til rådgivning i asylcentre. Herudover er der som led i aftalen om udmøntning af satspuljen i 2012 afsat 2 mio. kr. i 2012 og 2,5 mio. kr. årligt i 2013 og frem til Gadejuristen.

kendtgørelse nr. 100 af 30. januar 2012). Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. februar 2012.

Retsplejerådet kan anbefale, at man i forbindelse med etablering af nye retshjælpskontorer er særligt opmærksom på en bedre geografisk spredning af mulighederne for retshjælp.

Retsplejerådet kan endvidere anbefale, at man ved en udbygning af muligheden for retshjælp ved eksisterende retshjælpskontorer også er opmærksom på, om man kan udvide kontorets geografiske hjælpeområde, f.eks. ved øget anvendelse af muligheden for telefonisk retshjælp i de sager, der måtte være egnede hertil.

Retsplejerådet finder endelig anledning til at bemærke, at man ved en udbygning af ordningerne med retshjælpsinstitutioner bør være opmærksom på, at der er nogle grupper i samfundet, der har et stort behov for at få en helt basal hjælp i sager, som andre borgere i højere grad kan klare selv med støtte af den vejledning, der kan gives mundtligt eller skriftligt af de relevante myndigheder. Dette gælder f.eks. også i forbindelse med småsagsprocessen og sager for forskellige nævn.

I lyset af kommissoriet og den tilførsel af ressourcer til området, der er sket ved finanslovsaftalen, afstår Retsplejerådet fra yderligere overvejelser om styrkelse af retshjælpsinstitutionerne.

6. Fri proces

1. Indledning

Som angivet i kommissoriet er Retsplejerådet anmodet om – i tilfælde af, at intentionerne med lovændringen vurderes ikke at være opfyldte – at vurdere, hvordan der samlet set kan ske bedre udnyttelse af ressourcerne til retshjælp og fri proces.

Retsplejerådet finder som nævnt ovenfor ikke grundlag for at konkludere, at årsagen til nedgangen i udgifterne til retshjælp ved advokat skulle være, at intentionerne med lovændringen i 2007 ikke er opfyldt.

Behandlingen af kommissoriet giver imidlertid Retsplejerådet anledning til at bemærke følgende om ordningen med fri proces og om samspillet mellem denne ordning og retshjælpsforsikring:

2. Forholdet til retshjælpsforsikring

2.1 Formodningsregler

Ved lovændringen i 2007 blev der på fri proces-området indført nogle formodningsregler, dvs. regler om, at der i visse typer af sager som udgangspunkt gives fri proces til sagen i første instans, når de økonomiske betingelser er opfyldt, jf. kapitel 2, afsnit 3.2.

Det er Retsplejerådets opfattelse, at indførelsen af de særlige formodningsregler indebærer, at forsikringselskaberne skal anlægge en tilsvarende vurdering, når selskaberne skal vurdere, om der er udsigt til, at forsikringstageren vil kunne få medhold i sagen. Forsikring & Pension har over for Retsplejerådet oplyst, at dette også er tilfældet i praksis, og at forsikringselskaberne i de pågældende sagstyper i praksis faktisk er mere lempelige i vurderingen af, om forsikringen dækker, end den vurdering myndighederne skal anlægge efter reglerne i retsplejeloven.

Retsplejerådet forudsætter, at Civilstyrelsen løbende er opmærksom på, om forsikringselskabernes vurderinger er mindst lige så lempelige som forudsat i retsplejeloven, og at man i benægtende fald sørger for, at sager indbringes for Forsikringsankenævnet. Civilstyrelsen har i den forbindelse oplyst over for Retsplejerådet, at styrelsen gerne underrettes af advokater,

der måtte opleve, at forsikringssselskaberne ikke administrerer så lempeligt som forudsat i retsplejeloven.

2.2 Advokaternes forhold

Som det er anført ovenfor vedrørende ydelse af retshjælp ved advokat, kan der også hvad angår sager med fri proces eller retshjælpsforsikringsdækning konstateres en dalende interesse blandt advokater for at påtage sig sådanne sager.

Af samme grunde som anført med hensyn til retshjælp ved advokat finder Retsplejerådet ikke grundlag for at antage, at dalende interesse blandt advokater for at påtage sig sager med fri proces har ført til, at det ikke længere er muligt i alle retskredse at finde kvalificerede advokater, der vil påtage sig sådanne sager. Dalende interesse hos advokater for disse sager vil derimod naturligvis kunne gøre det vanskeligere at få beskikket lige præcis den advokat, som man gerne vil have til at påtage sig sagen. Det falder imidlertid uden for rådets aktuelle kommissorium at gå nærmere ind på, om fri proces bør indrettes således, at der skal være frit advokatvalg til denne form for advokatbistand.

Det falder ligeledes uden for Retsplejerådets aktuelle kommissorium at gå nærmere ind på det tilsvarende spørgsmål i relation til sager med retshjælpsforsikringsdækning. Retsplejerådet har imidlertid noteret sig, at Forsikring & Pension under drøftelserne med rådet har tilkendegivet, at man er af den opfattelse, at det i praksis ikke er vanskeligt for en forsikringstager at finde en advokat, der vil påtage sig at føre en sag med forsikringsdækning, mens Advokatrådet og Danske Advokater har givet udtryk for, at vederlæggelsen af advokater i disse sager betyder, at det i praksis kan være vanskeligt for forsikringstageren at finde en advokat med den fornødne specielle viden til at føre sagen.

Retsplejerådet har imidlertid noteret sig, at der er indledt drøftelser mellem Advokatrådet, Danske Advokater, Forsikring & Pension og Forbrugerrådet bl.a. om eventuelle ændringer af salærbestemmelser i retshjælpsforsikringsvilkårene i de situationer, hvor forsikringstagerens indtægter overstiger indtægtsgrænsen for fri proces.

2.3 Afslag på dækning i forsikringssselskabet

Det er under drøftelserne med Advokatrådet og Danske Advokater og Forsikring & Pension kommet frem, at advokaterne ikke i alle tilfælde efterfølgende søger Civilstyrelsen om fri proces, hvis advokaten har fået afslag

på dækning i forsikringselskabet. Det er i den forbindelse yderligere kommet frem, at dette ikke udelukkende skyldes, at advokaterne finder forsikringselskabets afgørelse uangribelig, men også at omkostninger og det administrative besvær for advokaterne med at indbringe sagen for Civilstyrelsen er afgørende. For at undgå sådanne situationer, som bestemt ikke er i overensstemmelse med intentionerne bag den nuværende lovgivning, foreslås det, at indførelse af en ordning, hvorefter forsikringselskabet – ved afslag – skal videresende ansøgningen om fri proces til Civilstyrelsen, hvis advokaten anmoder herom, nærmere overvejes. Ved en sådan ordning vil advokaten – i forbindelse med advokatens anmodning til forsikringselskabet om videresendelse – kunne fremkomme med bemærkninger til selskabets afgørelse eller eventuelle supplerende bemærkninger til sagen, og selskabet vil, hvis advokatens bemærkninger giver anledning til det, kunne genoverveje sin afgørelse om dækning således, at videresendelse af sagen til Civilstyrelsen herefter kun skal ske i de sager, hvor selskabet fastholder sit afslag på forsikringsdækning.

Forsikring & Pension har anført over for Retsplejerådet, at man vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt, at forsikringselskaberne involveres i ansøgningen om fri proces på den foreslåede måde. Retsplejerådet foreslår derfor, at der i første omgang må tages initiativ til en drøftelse mellem Justitsministeriet, Advokatrådet, Danske Advokater og Forsikring & Pension om eventuel gennemførelse af en sådan ordning, herunder om mulige lovændringer.

2.4 Dækning mv. ved overskridelse af forsikringsmaksimum

Advokatrådet, Danske Advokater og Forsikring & Pension har i øvrigt nævnt, at samspillet mellem dækning via retshjælpsforsikringen og adgang til efterfølgende dækning via retsplejelovens § 336 ikke fungerer optimalt i de tilfælde, hvor ansøgers økonomi har ændret sig fra det tidspunkt, hvor ansøgeren opnåede forsikringsdækning, til tidspunktet for ansøgning i Civilstyrelsen. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor ansøger har børn, der er fyldt 18 år, eller ansøger har fået et (andet) arbejde, siden tidspunktet for forsikringselskabets afgørelse om dækning.

Civilstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke hidtil har modtaget mange ansøgninger om dækning efter § 336, men dog et stigende antal ansøgninger.

Retsplejerådet finder anledning til at pege på, at der efter retsplejelovens § 329 er mulighed for dækning ved overskridelse af retshjælpsforsikringens maksimum. Ansøgning om dækning efter denne bestemmelse kan indgives

før det tidspunkt, hvor dækningsmaksimum overskrides, jf. nærmere herom i kapitel 2, afsnit 3.3. Retsplejerådet foreslår derfor, at det, f.eks. i bekendtgørelsen om fri proces tydeliggøres, at ansøgning om dækning ved forventet overskridelse af forsikringsmaksimum kan indgives, så snart der er rimelig grund til at antage, at omkostningerne ved sagen vil overstige retshjælpsforsikringens maksimum, og at der ved afslag på dækning efter retsplejelovens § 329 kan søges om genoptagelse af behandlingen af ansøgningen herom på et senere tidspunkt, hvis forholdene ændrer sig. En tidlig stillingtagen til, om fri proces-myndighederne finder betingelserne for supplerende dækning opfyldt, vil i mange tilfælde kunne afhjælpe den usikkerhed, der ellers ville være med hensyn til muligheden for at føre sagen. Dette kan have betydning særligt i sager om personskade, hvor det omtvistede beløb og dermed omkostningerne ofte vil kunne være betydelige.

Herudover foreslår Retsplejerådet, at der i øvrigt sikres et rimeligt samspil mellem dækning via retshjælpsforsikringen og adgang til supplerende dækning via retsplejelovens § 336. Retsplejerådet bemærker i denne forbindelse, at den part, hvis indtægter netop overstiger indtægtsgrænsen for fri proces, ikke nødvendigvis har meget bedre muligheder for at afholde udgifterne til at føre en sag ved domstolene, end den part, hvis indtægter ligger under indtægtsgrænsen. En part, hvis indtægter ændrer sig således, at indtægterne, efter at der er givet retshjælpsforsikringsdækning, overstiger indtægtsgrænsen, vil derfor også kunne have betydelige og undertiden uoverstigelige vanskeligheder ved at afholde udgifterne til at fortsætte sagen. Retsplejerådet bemærker hertil, at den part, der på tidspunktet for tilsagn om forsikringsdækning opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, kan have en rimelig forventning om, at det ikke er mere eller mindre tilfældige ændringer af de økonomiske forhold, der senere kan begrunde et afslag på dækning efter retsplejelovens § 336, hvis det viser sig, at forsikringsmaksimum overskrides. Der bør derfor være mulighed for at lægge partens indtægtsgrundlag på det tidspunkt, hvor forsikringsselskabet traf afgørelse, til grund ved vurderingen af, om de økonomiske betingelser i retsplejelovens § 325 er opfyldt, således at senere ændringer i indtægtsgrundlaget ikke i sig selv kan begrunde afslag på dækning efter retsplejelovens § 336. Det bemærkes i øvrigt, at der ved den konkrete beløbsmæssige opgørelse af dækningen efter retsplejelovens § 336, kan ske nedsættelse af dækningen med det beløb, der ville være blevet truffet bestemmelse om tilbagebetaling af, hvis der havde været givet fri proces, jf. retsplejelovens § 336, stk. 2, jf. § 332, stk. 2.

En bestemmelse om samspillet mellem retshjælpsforsikringsdækning og retsplejelovens § 336 kan indsættes efter stk. 1 i den gældende retsplejelovs § 336, og kan affattes således: ”Stk. 2. Ansøgning efter stk. 1 indgives senest 4 uger efter sagens afslutning. Ved vurderingen af, om de økonomiske betingelser er opfyldt, jf. § 325, kan indtægtsgrundlaget på det tidspunkt, hvor forsikringsselskabet traf afgørelse om dækning, lægges til grund.”

Retsplejerådet finder afslutningsvis anledning til at bemærke, at Retsplejerådet tidligere har anbefalet, at de enkelte forsikringsselskaber løbende overvejer, om der kan være grund til at forhøje forsikringsmaksimum således, at forsikringsmaksimum i al fald ikke overskrides i videre omfang end i de ca. 1 % af sagerne (inkl. de forsikringssager, hvor sikrede ikke opfylder de økonomiske betingelser for fri proces), der var udgangspunktet ved lovændringen i 2007. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.4.

3. Indtægtsgrænsen

Det falder uden for Retsplejerådets aktuelle kommissorium at gå nærmere ind på, om der kunne være grundlag for at justere på indtægtsgrænserne for fri proces eller offentlig retshjælp.

Retsplejerådet finder imidlertid anledning til at bemærke, at reglerne om fri proces i vid udstrækning er et ”alt eller intet-system”. Retsplejelovens § 329 tager nogen – men langt fra fuldt ud – højde for, at situationen for den borger, der ligger lidt over indtægtsgrænsen, stiller sig meget anderledes end for den borger, der ligger under indtægtsgrænsen. Den borger, der netop ligger over indtægtsgrænsen, har således ikke nødvendigvis (meget) bedre muligheder for selv at afholde udgifterne til at føre en retssag, end den borger, der ligger under indtægtsgrænsen og dermed har mulighed for at få udgifterne ved sagen dækket af staten. Det ligger imidlertid som nævnt uden for rammerne af dette kommissorium at overveje dette nærmere, men det er på den anden side et faktum, som Retsplejerådet finder det væsentligt nok at holde sig for øje.

Retsplejerådet skal i øvrigt bemærke, at hensigten med de statslige retshjælpsordninger er at sikre, at ingen borger på grund af sine økonomiske forhold stilles ringere i retssager end den borger, der på grund af sine indtægter antages ikke at have behov for økonomisk støtte fra staten til at føre retssager om at opnå berettigede krav eller undgå uberettigede krav. De gældende statslige retshjælpsordninger er således ikke nogen sikkerhed

for, at et krav kan prøves i to instanser uden økonomisk risiko. Også for den person, der har haft fri proces i første instans, gælder således, at der kan være anledning til at overveje den økonomiske procesrisiko ved at søge en sag indbragt for appelinstanten i de tilfælde, hvor man ikke har fået medhold eller fuldt medhold i første instans. Det er således efter Retsplejerådets opfattelse fuldt berettiget, at en sådan overvejelse også indgår ved afgørelsen af, om der i en sådan situation skal meddeles fri proces til ankesagen.

4. Samspillet mellem advokater og forsikringsselskaber

Retsplejerådet har endelig noteret sig, at der som nævnt foran er indledt drøftelser mellem Advokatrådet, Danske Advokater, Forsikring & Pension og Forbrugerrådet om retshjælpsforsikringer og samspillet mellem advokater og forsikringsselskaberne. Drøftelser, der efter det oplyste vedrører en række forskellige spørgsmål, bl.a. dækningsmaksimum, dækningsområde, salærfastsættelse samt administrative spørgsmål.

Retsplejerådet bemærker hertil, at man ser meget positivt på sådanne drøftelser, idet administrative lettelser i samspillet mellem forsikringsselskaber og advokater vil kunne være et væsentligt bidrag til et bedre forhold mellem advokaters ydelse og indtjening og dermed i sidste ende tilskynde advokaterne til at påtage sig retshjælpsforsikringsager i videre omfang, end det sker i dag. Hertil kommer, at en række af de spørgsmål, der har været rejst vedrørende retshjælpsforsikringsdækning, netop vedrører dækningsbeløbets maksimum eller den manglende mulighed for, at en forsikringstager selv kan betale en del af udgiften til advokat eller tegne en tillægsforsikring, der sikrer en højere dækning end den traditionelle retshjælpsforsikring.

Retsplejerådet skal imidlertid understrege, at disse forhold i alt væsentligt ikke har noget at gøre med de statslige retshjælpsordninger og derfor falder uden for de problemstillinger, som Retsplejerådet er anmodet om at overveje nærmere.

7. Efterskrift til Retsplejerådets redegørelse

Et mindretal (Karen Dyekjær, Jens Rostock-Jensen og Eva Smith) udtaler følgende:

”Det er en grundlæggende værdi i et demokratisk retssamfund, at den enkelte borger har reel – og ikke blot formel – adgang til domstolene. Det betyder ikke, at der kan stilles krav om, at der er adgang for enhver til fri proces i alle sager, men staten kan i konkrete tilfælde være forpligtet til at yde fri proces, hvis det er nødvendigt for at sikre, at der er reel adgang til domstolene, jf. betænkning 1436/2004, side 62 ff. Den Europæiske Menneskeretsdomstol har fastslået, at når en person ikke har mulighed for på egen hånd at føre en retssag og på grund af visse økonomiske forhold ikke har råd til at antage en advokat, kan det udgøre en krænkelse af EMRK art. 6's krav om *access to justice*, jf. også Werlauff, Europæiske Menneskeretigheder, 2010, side 173, hvor det anføres, at det kan være i strid med retten til *access to justice*, hvis landets regler om fri proces i visse sager er vilkårlige eller for restriktive.

Hvis den enkelte borger ikke har adgang til en passende retshjælpsordning, vil adgang til retshjælp for den økonomisk svageste del af befolkningen reelt være afhængig af, at der er advokater eller andre, der er villige til at yde retshjælp enten på helt frivillig basis eller mod en meget symbolsk betaling. Som det fremgår af kommissoriet, er forbruget af offentlige midler til retshjælpsordningen faldet signifikant efter reglernes indtræden den 1. januar 2007. Retshjælp går derfor fra at være et retskrav for den enkelte til at være afhængig af enkeltpersoners villighed til at yde en uegenlyttig indsats. For den enkelte betyder det, at der ikke er nogen sikkerhed for at opnå retshjælp til forsvar mod selv åbenbare retstab. Et sådant fravær af sikkerhed støder an mod den overordnede målsætning om, at samfundet vil sikre også den økonomisk set svageste del af befolkningen en passende adgang til retshjælp.

Kommissoriet for Retsplejerådets overvejelser om retshjælp fastlægger, at Retsplejerådet skal vurdere, om intentionerne med den seneste ændring af reglerne om retshjælp og fri proces er opfyldt.

Kommissoriet giver dermed ikke anledning til mere grundlæggende at vurdere principper og hensyn bag de eksisterende retshjælpsordninger.

Endvidere fremgår det af kommissoriet, at Retsplejerådets eventuelle forslag til ændringer i reglerne skal tage udgangspunkt i, hvordan ressourcerne *inden for de eksisterende økonomiske rammer* bedre kan udnyttes.

Retsplejerådet har således ikke inden for kommissoriets rammer haft mulighed for at analysere de samfundsmæssige aspekter af udviklingen. Retsplejerådet har heller ikke haft mulighed for nærmere at analysere, om de eksisterende retshjælpsordninger er egnede til at løse de problemer, ordningerne er tiltænkt. Der er således ikke foretaget en nærmere vurdering af, om den personkreds, der er berettiget til retshjælp, kan afgrænses på en anden og mere hensigtsmæssig måde, herunder om de indtægtsgrænser, ordningerne er baseret på, er korrekt afstemt i forhold til indtægtsforholdene i de grupper i samfundet, der skønnes at have behov for retshjælp.

Der er heller ikke foretaget en nærmere vurdering af omfanget og kvaliteten af den retshjælp, de personer, der opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp og fri proces, har mulighed for at få inden for dækningsområdet, ligesom der ikke er foretaget en grundig analyse af, hvornår retshjælp i fremtiden bør være offentlig finansieret, og hvornår der eventuelt bør tilstræbes en forsikringsmæssig dækning af behovet for retshjælp.

Retsplejerådet er i den forbindelse blevet præsenteret for en analyserapport udarbejdet af Copenhagen Economics med samfundsøkonomiske vurderinger af retshjælpsordningerne. Analysen peger blandt andet på den samfundsmæssige betydning af velfungerende retshjælpsordninger og fremhæver, at veltilrettelagte ordninger vil have afledte effekter, herunder økonomiske effekter, der rækker ud over den betydning, som retshjælpen har for den enkelte, der modtager retshjælpen.

Retsplejerådet har således ikke i sit arbejde haft mulighed for samlet og struktureret at behandle en række af de helt centrale problemstillinger, som formentlig i langt højere grad end de ændringer, der blev foretaget med virkning fra 2007, har været afgørende for den udvikling, som ligger bag det væsentlige fald i ressourceanvendelsen på retshjælpsområdet.

Retsplejerådet har heller ikke analyseret, hvilken rolle de private retshjælpsforsikringsordninger bør spille i fremtidens retshjælpssystem. Den gældende retshjælpsforsikringsordning giver anledning til en række problemstillinger, som kun delvist har kunnet behandles inden for det fastlagte kommissorium.

Hertil kommer – som også påpeget som led i Retsplejerådets overvejelser – at forsikringsselskaberne siden lovændringen i 2007 reelt har overtaget en række opgaver, der minder om myndighedsudøvelse på området.

Retshjælpsforsikringsordningerne spiller således på den ene side en ganske central rolle i det offentlige retshjælpssystem, idet forsikringsdækningen går forud for offentlig retshjælp og fri proces, men er på den anden side reguleringsmæssigt overladt til forsikringsbranchen selv. Markedet for retshjælpsforsikringsydelser for private er tilmed standardiseret, idet der er etableret standardforsikringsvilkår, som kun i meget beskedent omfang efterlader konkurrenceparametre mellem forsikringsselskaberne. Retshjælpsforsikringsordningerne reguleres således reelt af forsikringsbranchen, og det kan overvejes, om der i tilstrækkelig grad er sikret incitament til, at branchen udbyder produkter, som vil kunne understøtte retshjælpsordningerne mere effektivt.

Navnlig i en situation, hvor der ikke er økonomisk råderum for umiddelbart at tilføre ressourcer til retshjælpsordningerne, forekommer det imidlertid særligt nærliggende at overveje, om der kan tænkes andre, kollektive ordninger, herunder forsikringsprodukter, som ved en forholdsvis begrænset egenbetaling kan yde den almindelige borger bedre adgang til retshjælp.

Som kommissoriet er formuleret, har Retsplejerådets arbejde måttet koncentrere sig om justeringer i regelsættene. Dette arbejde har udmøntet sig i anbefalinger og overordnede forslag, som vi kan bakke op om, at der arbejdes videre med, men vi mener ikke, de er egnede instrumenter til at løse de grundlæggende problemer på retshjælpsområdet.

Vi kan tilslutte os de mulige årsager til faldet i forbruget af offentlige midler til retshjælp – herunder ikke mindst domstolenes store indsats med småsagsprocessen – men det forekommer ikke sandsynligt, at de årsager, Retsplejerådet har identificeret, kan anses for hovedårsagen til den beskrevne udvikling. Det er således efter vores opfattelse ikke overvejende sandsynligt, at behovet for retshjælp skulle være blevet mindre de senere år. Langt mere sandsynligt er det derimod, at de personer, der omfattes af ordningerne, oplever så betydelige barrierer for at udnytte ordningerne, at de ikke bliver bragt i anvendelse. I den forbindelse kommer man efter vores opfattelse ikke uden om, at de økonomiske rammevilkår for ordningerne ikke er tidssvarende. Således er det efter vores opfattelse ikke længere muligt i tilstrækkeligt omfang at opnå kvalificeret juridisk rådgivning in-

den for de satser, der indeholdes i bekendtgørelsen om offentlig retshjælp ved advokat.

En vurdering af ordningerne kan derfor ikke foretages tilstrækkeligt kvalificeret uden inddragelse af en vurdering af de økonomiske rammevilkår. Tilsvarende er det ikke muligt at vurdere ordningerne uden samtidig at overveje, om alle sagstyper fremover bør være omfattet af ordningerne, om indtægtsgrænserne er fastsat på et passende niveau, og om der bør gennemføres forskellige grænser for forskellige sagstyper mv.

Vi finder på den anførte baggrund samlet set, at Retsplejerådets arbejde har påpeget en række relevante problemstillinger, men at der snarest bør foretages en samlet og mere grundlæggende analyse af retshjælpsområdet. Retsplejerådet har alene haft mulighed for at vurdere udviklingen siden den seneste lovændring og inden for eksisterende økonomiske rammer, som oven i købet i den mellemliggende periode er blevet mindre, end niveauet på tidspunktet for lovændringen. Vi finder, at der er behov for en bredere tilgang med henblik på at modernisere, forenkle og kvalitetssikre retshjælpsordningerne. Dette kan – som foreslået i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram fra 2009 – f.eks. ske ved nedsættelse af en bredt sammensat Retshjælpskommission, som får til opgave at foretage en samlet gennemgang af hele området og på baggrund heraf stille forslag uden på forhånd at være bundet af begrænsninger for opgavens løsning.”