

Kapitel 4

Gældende ret og baggrunden herfor

1. Retsafgifter

1.1. Civile retssager

1.1.1. Historisk oversigt

Samlede regler om retsafgifter blev første gang indført i 1814, jf. Sportel-Reglement for Retsplejen af 22. marts 1814. Sportelreglementet indeholdt blandt andet regler om retsafgift af borgerlige sager.

I forbindelse med gennemførelsen af retsplejeloven blev sportelreglementets regler om retsafgift af borgerlige sager afløst af reglerne i lov nr. 92 af 11. april 1916 om retsafgifter i domssager.

Ved lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter, der trådte i kraft den 1. oktober 1969, blev retsafgiften for en civil retssag fastsat til 50 kr. med tillæg af 1 % af den del af sagsgenstandens værdi, der overstiger 3.000 kr. Ved anke til landsret skulle betales som i første instans, dog mindst 100 kr. Ved anke til Højesteret skulle betales 1½ gang afgiften i første instans, dog mindst 200 kr.

Retsafgiftsloven af 1969 indebar en betydelig forenkling ved, at den i vidt omfang indførte enkeltafgifter for forskellige retsforretninger, således at en lang række småafgifter blev afskaffet, idet der herefter som hovedregel kun skulle svares afgift én gang i hver sag pr. instans. (Som anført nedenfor blev dette i 1989 ændret til to gange pr. instans).

Som eksempler på afgifter, der bortfaldt ved retsafgiftsloven af 1969, kan nævnes afgiften på 2 kr. for hvert vidne og 10 kr. for syn og skøn. (Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks var i 1957 (hvor beløbene på 2 og 10 kr. blev fastsat) 504, mens indekset i 2002 var 5.507. I dagens priser svarer disse afgifter på vidneførsel og syn og skøn således til henholdsvis godt 20 kr. og godt 100 kr.). Endvidere bortfaldt stempelafgiften på blandt andet stævninger og syns- og skønsforretninger.

Ved lov nr. 216 af 13. maj 1981, der trådte i kraft den 23. maj

1981, blev grundafgiften forhøjet til 130 kr., og minimumsafgiften ved anke til landsret og Højesteret blev forhøjet til henholdsvis 250 kr. og 500 kr.

Ved lov nr. 227 af 23. maj 1984, der trådte i kraft den 26. maj 1984, blev grundafgiften forhøjet til 300 kr., og minimumsafgiften ved anke til landsret og Højesteret blev forhøjet til henholdsvis 500 kr. og 1.000 kr.

Ved lov nr. 330 af 24. maj 1989, der trådte i kraft den 28. maj 1989, blev grundafgiften forhøjet til 500 kr., og minimumsafgiften ved anke til landsret og Højesteret blev forhøjet til henholdsvis 750 kr. og 1.500 kr. I samme forbindelse blev bundgrænsen for afgiften hævet til 6.000 kr., således at den almindelige retsafgift herefter udgjorde 1 % af den del af sagsgenstandens værdi, der overstiger dette beløb.

Endvidere blev der ved 1989-lovændringen indført en tillægsafgift på en femtedel af den almindelige retsafgift. Tillægsafgiften – traditionelt betegnet berammelsesafgiften – skal betales, når sagen berammes til domsforhandling. Tillægsafgiften tilbagebetales, hvis sagen hæves senest 6 uger før en berammet domsforhandling.

Formålet med tillægsafgiften var ifølge forarbejderne at "motivere parterne til på så tidligt et tidspunkt som muligt efter, at sagen er anlagt, at tage stilling til, om der er mulighed for at forlige sagen. Herved opnås, at et færre antal sager, end tilfældet er i dag, forliges så kort tid før domsforhandlingen, at retten ikke har mulighed for at beramme andre sager til den pågældende dag" (FT 1988-89, till. A, sp. 4087).

Tillægsafgiften har kun i ringe grad virket efter hensigten og har dermed for flertallet af sager alene karakter af en 20 % forhøjelse af retsafgiften.

Den væsentligste grund til tillægsafgiftens ringe virkning er formentlig, at forholdet mellem startafgiften og tillægsafgiften er for stort i forhold til formålet. 83 % af den maksimale afgift skal således betales uigenkaldeligt (uden nogen som helst mulighed for tilbagebetaling) på retssagens allerførste dag.

Det kan også udtrykkes på den måde, at tillægsafgiftens størrelse i mange sager ikke giver et tilstrækkeligt incitament til at søge sagen sluttet senest 6 uger før domsforhandlingen. En forligsmæssig løsning på dette tidspunkt vil således normalt kræve en ekstra indsats fra parternes advokaters side, som ikke nødvendigvis kan bruges til noget, hvis forsøget på at forlige sagen mislykkes. I mange sager er tillægsafgiften imidlertid ikke af en sådan størrelse, at den afgift, der spares ved at slutte sagen senest 6 uger før domsforhandlingen, kan opveje udgifterne ved, at advokaterne på dette tidspunkt gør en ekstra indsats for at forlige sagen.

Det bemærkes, at justitsministeren oprindeligt havde foreslået en tillægsafgift på 1/3 af afgiften ved sagens anlæg (således at tillægsafgiften ville udgøre 1/4 af den samlede afgift), men at denne brøk

under folketingsbehandlingen blev ændret til 1/5. Det bemærkes endvidere, at reglen om tilbagebetaling af tillægsafgiften også blev indføjet under folketingsbehandlingen.

Ved lov nr. 1103 af 29. december 1999 blev retsafgiften for den del af sagsgenstanden, der overstiger 6.000 kr., forhøjet fra 1 % til 2 %. Forhøjelsen havde som konsekvens, at tillægsafgiften (den såkaldte berammelsesafgift) blev tilsvarende forhøjet, eftersom tillægsafgiften er fastsat til en femtedel af den almindelige afgift.

Det fremgår af lovens forarbejder, at formålet med fordoblingen af retsafgiften udelukkende var af fiskal karakter og havde til formål at indbringe et skønnet provenu på 100 mio. kr. årligt. Lovforslaget blev fremsat den 3. december 1999 kort efter indgåelsen af en politisk aftale om finansloven 2000 og var et led i denne aftale. Der blev ikke forud for lovforslagets vedtagelse foretaget nogen analyse af de mulige virkninger for sagsafviklingen af afgiftsforhøjelsen.

1.1.2. Gældende ret

Hovedregler

Ved sagens anlæg skal der betales retsafgift med 500 kr. med tillæg af 2 % af den del af sagsgenstandens værdi, der overstiger 6.000 kr. Ved sagens berømmelse til domsforhandling skal der yderligere betales en femtedel af den retsafgift, der er betalt ved sagens anlæg.

Ved anke til landsret betales som i første instans, dog mindst 750 kr. Ved anke til Højesteret betales 1½ gang afgiften i første instans, dog mindst 1.500 kr.

Retsafgiften af den del af sagsgenstandens værdi, der overstiger 6.000 kr., udgør således 2 % i byretten og landsretten og 3 % i Højesteret, hvortil kommer en femtedel heraf i berammelsesafgift. For en domstolsbehandling i to instanser skal der således i alt betales 4,8 % af sagens værdi, hvis sagen anlægges ved byretten, og 6 % af sagens værdi, hvis sagen anlægges ved eller henvises til landsretten til behandling i første instans. Behandles sagen undtagelsesvis af Højesteret som tredje instans, vil den samlede retsafgift udgøre 8,4 % af sagens værdi.

Det bemærkes, at som følge af grundafgiften er forholdet det, at afgiften sat i forhold til sagsgenstandens værdi nærmer sig de angivne procenter i takt med, at sagsgenstandens værdi stiger. For små sager er retsafgiften målt i procent betydeligt højere.

For en sagsgenstand på 10.000 kr. udgør retsafgiften (inklusive tillægsafgift) i første instans således 700 kr., dvs. 7 %, og ved anke til landsret 750 kr., dvs. 7½ %, altså 14½ % i alt.

Beregning af sagens værdi

Sagens værdi bestemmes efter påstanden i stævningen.

Angår påstanden en løbende ydelse, beregnes værdien ved at gange ydelserne pr. år med 10, i lejesager dog med 5. For sager i om henholdsvis opsigelse og ophævelse af lejemål fastsættes sagens

værdi til ét års leje.

Når påstanden ikke angår et bestemt pengebeløb (eller anden ydelse, som let kan værdiansættes), fastsætter retten sagens værdi efter et skøn. Der har i retspraksis udviklet sig visse principper for værdiansættelsen.

Af stor praktisk betydning er det, at sager, der angår gennemførelsen af en overdragelse af fast ejendom, efter fast praksis ansættes til ejendommens værdi på tidspunktet for sagens anlæg. Dette gælder også, når der under sagen blot forudsætningsvis skal tages stilling til eksistensen eller gyldigheden af en aftale om overdragelse af fast ejendom eller til en ophævelse af aftalen.

Når kravet går ud på tilskødning af ejendommen (naturalopfyldelse) eller tilbageskødning af ejendommen (gennemførelse af ophævelse), må sagens værdi – som reglerne er formuleret – utvivlsomt ansættes til ejendommens værdi.

Efter retspraksis skal sagens værdi imidlertid også ansættes til ejendommens værdi i tilfælde, hvor kravet går ud på betaling af erstatning for manglende gennemførelse af overdragelsen. Hvis et sådant krav er imødekommet i første instans, er retsstillingen endvidere den, at modpartens påstand om frifindelse ansættes til ejendommens værdi, hvorimod sagsøgerens krav om forhøjelse af erstatningen alene afgiftsbelægges med forhøjelsen, jf. UfR 2002.2277 H. Dette gælder, uanset hvem af parterne der har anket.

For ankesager gælder det i øvrigt generelt, at værdien beregnes ud fra, hvilken ændring påstanden er udtryk for i forhold til den indankede dom. Dette gælder, uanset om påstanden rent faktisk er formuleret som en påstand om ændring af den indankede dom (eksempelvis om tilkendelse af "yderligere x kr.") eller om opnåelse af et bestemt (samlet) resultat (eksempelvis om tilkendelse af "x kr."), som inkluderer det, der allerede er tilkendt i første instans.

Ankes en sag, der er afvist i første instans, med påstand om hjemvisning til behandling i realiteten, ansættes ankesagens værdi svarende til det krav, sagen angik i første instans.

Særregler

I følgende sager udgør retsafgiften altid 400 kr:

- Sager om servitutter og partielle brugsrettigheder, for hvilke der ikke svares vederlag
- Sager om mortifikation eller erhvervelse af ejendomsdom
- Sager om dødsformodning

For sager uden økonomisk værdi udgør retsafgiften 500 kr.

Kæreafgift

For kære til landsret betales 400 kr. og for kære til Højesteret betales 750 kr.

Får den kærende helt eller delvis medhold ved kæremålet, skal kæreafgiften tilbagebetales.

Afgiftsfrihed

I følgende sager betales ikke retsafgift:

- Sager om adoption, ægteskab, forældremyndighed, faderskab, værgemål eller prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
- Sager om nægtelse af valgret til Folketinget eller kommunale råd
- Sager i første instans efter lejelovens § 49 (nedsættelse af lejen til det lejedes værdi) eller kapitel II-V i lov om midlertidig regulering af boligforholdene (huslejeregulering, vedligeholdelse og forbedringer)
- Sager i første instans om stadfæstelse af arrest og forbud, for så vidt der er anlagt hovedsag

Provenu

Provenuet af retsafgifterne fremgår af *bilag 2*.

1.2. Fogedsager

I dette afsnit beskrives retsafgifterne i forbindelse med udlægsforretninger, da dette har betydning for Retsplejerådets overvejelser om en særlig inkassoproces (jf. *kapitel 10*). Retsafgifterne i andre fogedsager beskrives derimod ikke.

1.2.1. Historisk oversigt

Ved lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter blev reglerne om afgifter for foged- og auktionsforretninger samlet i et kapitel i retsafgiftsloven, der afløste tidligere regler i sportelreglementet fra 1814.

Med retsafgiftslovens afsnit om afgifter for foged- og auktionsforretninger tilstræbtes – blandt andet i lyset af det store antal af fogedretssager – at gøre afgiftsreglerne på området så enkle og klare som muligt (jf. FT 1968-69, till. A, sp. 388-89, og betænkning nr. 377/1965 om retsafgiftslovgivningen s. 35-36). Der var således tale om en betydelig forenkling i forhold til de tidligere regler på området.

Forenklingen bestod i en afskaffelse af alle særafgifter for enkelte handlinger under forretningens gang, således at hovedafgiften, der alene skulle betales for rekvirentens begæring, men ikke for begæring eller indsigelse fremsat af revisitus eller tredjemand, dækkede samtlige foretagelser, for så vidt angik andre forretninger end udpantning dog kun inden for en bestemt tidsfrist, som blev fastsat til 3 måneder. Dermed bortfaldt blandt andet kontinuationsgebyret i medfør af sportelreglementets § 49, jf. § 55, ekstragebyret for forret-

ninger af længere varighed end 8 timer i medfør af § 49, sidste pkt., gebyrer for relaksation efter § 52, for kendelse efter § 54 og for de øvrigt sjældent forekommende forkyndelser af fogedforretninger ved fogden efter § 50 (jf. betænkning nr. 377/1965 s. 36).

Ved retsafgiftsloven af 1969 blev afgiften for udlægsforretninger fastsat til 30 kr. med tillæg af ½ % af den del af kravet, der overstiger 3.000 kr.

Ved lov nr. 170 af 5. april 1976, der trådte i kraft den 7. april 1976, blev der indført regler om tillægsafgift for fogedforretninger foretaget uden for rettens kontor eller fremstilling af skyldneren ved politiet, jf. retsafgiftslovens § 17 a. Samtidig fik den almindelige afgift betegnelsen "grundafgift". Indførelsen af tillægsafgiften blev begrundet med, at i stedet for en generel forhøjelse af afgifterne fandtes det hensigtsmæssigt at foreslå en forhøjelse af retsafgiften for nogle af de forretninger, der indebærer en særlig arbejdsmæssig belastning for rets- og politivæsenet (jf. FT 1975-76, till. A, sp. 3913).

Tillægsafgiften for udkørende forretninger og politifremstilling blev ved indførelsen i 1976 fastsat til 100 kr.

Ved lov nr. 216 af 13. maj 1981, der trådte i kraft den 23. maj 1981, blev grundafgiften forhøjet til 80 kr. (med tillæg af ½ % af den del af kravet, der overstiger 3.000 kr.), og tillægsafgiften blev forhøjet til 150 kr. Forhøjelsen blev begrundet med, at de gældende afgiftssatser ikke skønnedes fortsat at give rimelig dækkende for udgifterne ved domstolenes behandling af sagerne (jf. FT 1980-81, till. A, sp. 3221).

Ved lov nr. 227 af 23. maj 1984, der trådte i kraft den 26. maj 1984, blev grundafgiften forhøjet til 200 kr. (med tillæg af ½ % af den del af kravet, der overstiger 3.000 kr.), og tillægsafgiften blev forhøjet til 300 kr. Forhøjelsen blev begrundet med, at de gældende afgiftssatser ikke skønnedes fortsat at give rimelig dækkende for udgifterne ved domstolenes behandling af de pågældende sager (jf. FT 1983-84, till. A, sp. 4051).

Ved lov nr. 330 af 24. maj 1989, der trådte i kraft den 28. maj 1989, blev grundafgiften forhøjet til 300 kr. (med tillæg af ½ % af den del af kravet, der overstiger 3.000 kr.), og tillægsafgiften blev forhøjet til 400 kr. Formålet med forhøjelsen var en regulering af det provenu, der blev opnået ved retsafgiftsloven, således at det holdt trit med prisudviklingen (jf. FT 1988-89, till. A, sp. 4087).

1.2.2. Gældende ret

Fordringshaveren skal ved indleveringen af en anmodning om udlæg betale en grundafgift på 300 kr. med tillæg af ½ % af den del af kravet, der overstiger 3.000 kr (jf. retsafgiftslovens § 16, stk. 1).

Grundafgiften beregnes på grundlag af den opgørelse af kravet, som fordringshaveren har foretaget i anmodningen til fogedretten. Ved opgørelsen af kravet indgår hovedstol og renter frem til anmodningens indgivelse, portoudgifter, inkassosalær og eventuelle om-

kostninger og retsafgifter, der er påløbet i forbindelse med en tidligere fogedforretning.

Afgiftspligten bortfalder, hvis fogedretten afviser fordringshaverens anmodning om udlæg i medfør af fredningsreglen i retsplejelovens § 490, stk. 1 (jf. retsafgiftslovens § 16, stk. 5). Det samme gælder, hvis fogedforretningen afvises på grund af skyldnerens betalingsstandsning, konkurs, tvangsakkord eller gældssanering.

Hvis fordringshaveren anmoder om, at fogedforretningen skal foretages helt eller delvis uden for rettens kontor, eller om at skyldneren skal fremstilles af politiet, skal der betales en tillægsafgift på 400 kr, jf. retsafgiftslovens § 17 a, stk. 1. Tillægsafgiften er uafhængig af kravets størrelse. Tillægsafgiften på 400 kr. bortfalder, hvis fogedretten nægter at imødekomme anmodningen om foretagelse af fogedforretning uden for rettens kontor, eller hvis fogedretten afviser at lade skyldneren fremstille ved politiet.

Selv om en fogedforretning kræver flere foretagelser inden for 3 måneder, skal der kun erlægges én retsafgift, jf. retsafgiftslovens § 17. Hvis fordringshaveren fremsætter ny begæring vedrørende samme krav senere end 3 måneder efter, at afgiftspligten er indtrådt, skal der svares ny retsafgift, dog ikke for udlæg på grundlag af udpantningsret.

Nogle udlægsforretninger er afgiftsfri, jf. retsafgiftslovens § 20. Det gælder udlæg for bøder, konfiskerede værdier og sagsomkostninger i straffesager, der inddrives af det offentlige, afgifter og sagsomkostninger, som det påhviler domstolene at indkræve, krav tilkommende en part, der har fri proces, krav tillagt en statstjenestemand under en af ham eller hende efter ordre anlagt sag samt borgerlige krav fastsat under en offentlig straffesag.

2. Sagsomkostninger

Civile retssager påfører typisk parterne en række udgifter og andre omkostninger.

I langt de fleste tilfælde skal der betales retsafgift i forbindelse med sagens anlæg og endvidere senere under sagen i forbindelse med fastsættelsen af tidspunktet for hovedforhandlingen, jf. nærmere afsnit 1.1.2 ovenfor.

I mange sager antager parterne hver en advokat, som modtager et honorar for sin bistand.

Mange former for bevisførelse medfører udgifter. Syns- og skønsmand modtager honorar, og vidner modtager vidnegodtgørelse. Også ved andre undersøgelser eller forespørgsler kan der blive tale om betaling.

I nogle tilfælde, hvor parten selv arbejder med sagen, kan partens

arbejde opgøres som en udgift eller et økonomisk tab. Det gælder navnlig, når erhvervsdrivende (herunder selskaber og andre juridiske personer) eller offentlige myndigheder anvender en eller flere medarbejderes arbejdskraft på retssagen. Derimod kan privatpersoners anvendelse af deres fritid på retssagen ikke karakteriseres som et økonomisk tab, selv om der efter omstændighederne kan være tale om en stor personlig belastning.

Endvidere kan parten have positive udgifter til transport i forbindelse med møder i retten eller skønsforretninger mv., og i samme forbindelse kan der være tabt arbejdsfortjeneste (eller udgifter til afløser).

Endelig kan der være forskellige – normalt mindre – udgifter forbundet med retssagen, eksempelvis til kopiering, porto og telefon.

2.1. Historisk oversigt

Oplysningerne i dette afsnit stammer fra Nellemann, *Den ordinaire civile Procesmaade*, 4. udg. 1892, s. 964-1001.

Ifølge Nellemann måtte Danske Lov forstås på den måde, at den fastslog en almindelig regel om, at taberen af en civil retssag skal betale vinderens positive udlæg navnlig til retsgebyr, stempel og skriverpenge. Derimod var det i praksis sjældent forekommende, at en part var repræsenteret af advokat (prokurator), og loven tog ikke højde for denne eventualitet. Endvidere gjaldt den regel, at hvis en part gjorde sig skyldig i unødigt trætte, skulle parten tillige betale modpartens udgifter til "kost og tæring", dvs. navnlig udgifter vedrørende modpartens rejse til og ophold på tingstedet.

Ved en forordning af 23. december 1735 blev der indført skærpede regler om bøde (mulkt) for unødigt trætte. Der opstod dermed en kobling mellem tilkendelse af sagsomkostninger og idømmelse af bøde, som ifølge Nellemann fik som konsekvens, at domstolene i det hele blev meget tilbageholdende med at tilkende sagsomkostninger.

Ved en forordning af 11. august 1819 blev reglerne i forordningen af 1735 om rettergangsbøder ændret med det udtrykkelige formål, at koblingen mellem sagsomkostninger og bøde ikke skulle stille sig i vejen for tilkendelse af sagsomkostninger "efter Retfærdighedens Grundsætninger". Ifølge Nellemann kunne forordningen af 1819 imidlertid ikke betragtes som en selvstændig hjemmel for tilkendelse af sagsomkostninger. Efter sit indhold fjernede forordningen af 1819 de hindringer, som forordningen af 1735 efter retspraksis havde fået for tilkendelse af sagsomkostninger, og efter Nelledmanns opfattelse måtte sagsomkostninger derfor herefter (på ny) tilkendes efter principperne i Danske Lov.

Da det imidlertid nu (i 1892) var almindeligt, at parterne var repræsenteret af advokat, og da advokatsalæret desuden ofte var den

største udgiftspost, burde Danske Lovs principper anvendes på den måde, at taberen som udgangspunkt skulle betale modpartens positive udlæg, herunder til advokat.

Nellemann byggede sine synspunkter på, at sagsomkostningerne var at anse som en erstatning, der tilkendes efter almindelige erstatningsregler. Han kom derfor frem til, at undskyldelig vildfarelse med hensyn til sagens faktiske omstændigheder måtte medføre, at taberen ikke kunne pålægges at betale sagsomkostninger, da der ikke var handlet culpøst. Derimod var retsvildfarelse efter Nellemanns opfattelse ikke disculperende.

Retspraksis var imidlertid ikke i overensstemmelse med Nellemanns lære. Muligvis bortset fra en kort periode efter udstedelsen af forordningen af 1819 var domstolene således fremdeles meget tilbageholdende med at tilkende sagsomkostninger. Der blev ikke tilkendt sagsomkostninger, hvis sagen havde været tvivlsom i henseende til retsspørgsmålet, og ej heller hvis den tabende part med grund kunne have næret noget håb om at skaffe fornødent bevis eller havde tilvejebragt nogen formodning for sig, om end han eller hun havde tabt sagen. Taberen pålagdes således kun sagsomkostninger, når sagen i henseende til retsspørgsmålet var temmelig klar, og taberen med hensyn til sagens faktiske omstændigheder ikke havde formået at vække formodning for sig eller ikke havde frembragt det mindste bevis.

Herudover kunne der efter retspraksis tilkendes vinderen sagsomkostninger, når der var et kontraktsmæssigt grundlag herfor. Dette var for eksempel tilfældet, hvis skyldneren havde forpligtet sig til skadesløs betaling, samt i vekselsager.

Endvidere havde UfR 1877.972 tilkendt sagsomkostninger i en ekspropriationssag, der blev vundet af borgeren. Afgørelsen begrundedes med grundlovens krav om fuldstændig erstatning.

Med hensyn til udmålingen af sagsomkostningerne indeholdt allerede Danske Lov den regel, at sagsomkostningerne skulle fastsættes til et bestemt beløb i dommen. Reglen kunne dog (i modsætning til efter gældende ret, jf. nedenfor i afsnit 2.3.3) fraviges ved aftale, således at omkostninger i stedet tilkendtes skadesløst. Uenighed om opgørelsen af skadesløst tilkendte omkostninger afgjordes af fogeden (svarende til fogedretten i dag).

Nellemann anfører – og kritiserer – at sagsomkostninger i praksis tilkendes med et efter dommerens skøn fastsat beløb, der sædvanligvis ikke afgiver et fuldstændigt vederlag for de faktiske omkostninger. Nellemann nævner i den forbindelse muligheden af, at parten i stedet for at overlade fastsættelsen af omkostningerne til dommerens skøn fremlægger dokumentation for sine faktiske udgifter. Ifølge Nellemann bør dommeren i den forbindelse prøve rigtigheden af dokumentationen og vil også kunne fratrække unødvendige udgifter, men bør i øvrigt tilkende parten et beløb, der giver dækning for de fulde faktiske omkostninger.

2.2. Retsplejelovens forarbejder

2.2.1. Hvem skal betale i første omgang?

I 1877-udkastet anføres, at det følger af sig selv, at uden for tilfælde af fri proces må enhver af parterne foreløbig afholde alle udgifter ved de processkridt, som parten anmoder om. Det offentlige kan uden for tilfælde af fri proces ikke indlade sig på at give forskud eller give kredit til parterne.

Det anføres videre, at man derimod kan spørge, hvem der foreløbig skal betale for udgifter ved processkridt, som retten anordner på embeds vegne. Da sådanne udgifter normalt vil være ubetydelige, vil der imidlertid ikke være nogen vanskelighed ved at foretage pågældende skridt og derefter kræve udgifterne dækket af den ene eller begge parter, så meget mere som det sædvanligvis vil være til retens egne medarbejdere, at betalingen skal ske.

1877-udkastet indeholdt en regel om, at retten af egen drift kunne iværksætte syn og skøn. Udgifterne i den anledning kunne blive forholdsvis betydelige, og de privatpersoner, der tilkaldes som syns- og skønsmand, burde sikres betaling. Udkastet indeholdt derfor for disse udgifters vedkommende den særregel, at de skulle afholdes forskudsvis af det offentlige.

I 1899-udkastet udgik forslaget om, at retten af egen drift skulle kunne iværksætte syn og skøn. Retten kunne imidlertid efter 1899-udkastet genindkalde syns- og skønsmand, og reglen om, at udgifterne hertil i givet fald skulle afholdes forskudsvis af det offentlige, bibeholdtes.

1899-udkastet indeholder ingen yderligere fortolkningsbidrag.

2.2.2. Hvem skal endeligt betale?

I 1877-udkastet foreslås – "i Lighed med samtlige nyere [udenlandske] Proceslove, men i Modsætning til vor hidtil gjældende Retspraxis" – den regel, at den tabende part skal erstatte modparten dennes procesomkostninger. Det var især "den nu herskende slappe Praxis, hvorefter Procesomkostningerne hæves, saasnart Retsspørgsmaalet i Sagen findes tvivlsomt," som man havde for øje.

Som begrundelse anføres, dels at den, som ved endelig dom findes at have ret, derved tillige erkendes ved processen at have lidt et retsstridigt tab, som bør erstattes, dels at den eksisterende retspraxis i høj grad svækker det ansvar, der bør være forbundet med at lade det komme til rettergang.

I 1899-udkastet foreslås ligeledes – i modsætning til den hidtil fulgte praksis – at den tabende part som hovedregel skal erstatte modparten de denne ved sagen påførte udgifter.

1899-udkastet gør den tilføjelse, at retten kan fravige hovedreg-

len, når den i særlige omstændigheder finder skellig grund til sådant (jf. nu retsplejelovens § 312, stk. 1, in fine). Der tænkes ikke på det almindelige tilfælde, at sagen overhovedet frembyder tvivl. Der tænkes derimod på sådanne tilfælde, hvor tvivlen for eksempel hidrører fra utydeligheder i en mellem parterne oprettet kontrakt, for hvilke de begge bærer ansvaret, eller hvor den vindende part trods sagens tvivlsomhed fra først af uden grund har optrådt så afvisende over for modparten, at han eller hun derved har fremtvunget en proces, hvis resultat efter al rimelighed lige så vel kunne have været opnået uden proces.

Et *mindretal* fandt, at man ikke burde medtage en sådan almindelig undtagelsesbestemmelse, *dels* fordi den efter mindretallets skøn er en ubegrundet undtagelse fra den opstillede hovedregel om den tabendes pligt til at betale processens omkostninger, *dels* fordi den er ganske ubestemt og befrygtes at kunne give anledning til den samme slaphed, som kendes i hidtidig praksis.

2.2.3. Hvilke udgifter erstattes?

I 1877-udkastet anføres, at det er klart, at den tabende part kun skal erstatte de til sagens forsvarlige udførelse *fornødne* udgifter. Hvis modparten er gået ud over dette mål, må det blive hans eller hendes egen sag. Modparten må selvfølgelig selv bære de udgifter, som måtte følge af, at han eller hun har benyttet en advokat, der ikke bor på stedet, eller af, at han eller hun, for at få en særlig kendt eller udmærket advokat, har tilsagt et ekstraordinært stort salær, eller af, at han eller hun har indhentet andre kendte juristers responsa eller lignende.

Ligeledes er det klart, at omkostningerne ved uforholdne "Angrebs- eller Forsvarsmidler" eller ved uforholden bevisførelse må falde på vedkommende part selv. Om udgifter har været forholdne, må afgøres af retten ved et frit skøn, uden at der sker særskilt bevisførelse herom. Retten må ved bedømmelsen anvende de principper, der i dag – omtrent ordret identisk med 1877-udkastets forslag – findes i retsplejelovens § 312, stk. 3. Det kan ikke forlanges af parten, at denne skal kunne forudse, hvorledes den endelige dom vil opfatte sagen. Kun for så vidt vedkommende anbringender eller beviser allerede da de blev benyttet kunne skønnes at være overflødige, bør den pågældende part bære udgifterne alene.

I 1899-udkastet ændres udgifter, der er "forholdne" til sagens forsvarlige udførelse, til udgifter, der er "hensigtsmæssige" til sagens forsvarlige udførelse. Ifølge motiverne ligger der næppe heri nogen virkelig afvigelse fra det tidligere forslag. Hvad der er "forholdent", beror jo nemlig altid på den målestok, der anlægges, og da det ikke kan antages, at der ved ordet "forholdne" kun sigtedes til det i strengeste forstand nødvendige, og da i hvert fald reglen, således forstået, ikke kan anses rigtig, har man foretrukket udtrykket "hensigtsmæssige". Synspunktet bør være, hvad en fornuftig person i den pågæl-

dende situation ville have anvendt. Heri ligger endvidere, at bedømmelsen af hensigtsmæssigheden ikke udelukkende bør ske efter resultatet, men der bør også gives erstatning for udgifter, som enhver fornuftig person under de pågældende forhold ville have afholdt, selv om tilfældige omstændigheder berøver dem deres tilsigtede virkning.

Den vedtagne retsplejelov vendte uden nærmere begrundelse tilbage til 1877-udkastets ordlyd og anvender udtrykket "fornødne" udgifter.

1877-udkastet indeholdt den regel, at procesomkostningerne skal ansættes under ét til en rund sum, men dog således at virkelig afholdte udgifter så vidt muligt erstattes fuldt ud. Rettens frie skøn måtte være afgørende. Det var altså ikke meningen, at der skulle ske en detaljeret udregning og legitimation af alle de enkelte udgifter, og den eksisterende mulighed for tilkendelse af omkostninger skadesløst ville bortfalde. En sådan minutøs behandling af omkostningsspørgsmålet var hverken nødvendig eller hensigtsmæssig. Retten måtte i kraft af dens kendskab til samtlige forhold kunne tilkende erstatningen i form af en rund sum, der ikke behøvede at fjerne sig synderlig fra de virkelig afholdte udgifter.

I udkastet anføres, at det er vigtigt at understrege, at reglen i modsætning til den eksisterende retspraksis indebærer, at retten ved fastsættelsen af procesomkostningerne skal have for øje, at de afholdte udgifter så vidt muligt erstattes fuldt ud. Dette var som bekendt ikke tilfældet nu, idet domstolene ved fastsættelsen af omkostningerne til en rund sum (og ikke skadesløst) udmålte beløb, der vitterlig lå langt under de virkelig afholdte udgifter.

I 1899-udkastet foreslås ligeledes, at procesomkostningerne vel skal fastsættes til en rund sum efter rettens skøn, men at de virkelig afholdte udgifter skal erstattes fuldt ud.

I 1899-udkastet anføres, at der til procesomkostninger, som kan fordres erstattede, også hører partens personlige udgifter til rejse og ophold ved tingstedet, positive udgifter ved at lade sit arbejde udføre af andre samt efter omstændighederne godtgørelse for selve den parten ved processen påførte tidsspilde mv.

Den særlige regel om, at udgift til advokatsalær erstattes med et "passende beløb", blev indføjet under rigsdagsbehandlingen, hvor ændringen blev betegnet som en adgang for retten til at lempe den tabendes erstatningspligt noget over for modpartens udgift til advokatsalær (RT 1901-1902, till. B, sp. 2261).

2.2.4. Solidarisk hæftelse

Om den regel, der i dag findes i retsplejelovens § 314, hedder det i 1877-udkastet, at reglen indeholder en vis vilkårlighed, eftersom der ikke ifølge sagens natur er tilstrækkelig grund til på procesfællesskabet alene at bygge en almindelig forpligtelse til at erstatte procesomkostningerne in solidum. Men reglen findes hensigtsmæssig og i

mange enkelte tilfælde retfærdig, og den vil ikke kunne astedkomme nogen materiel uret, da 2. pkt. giver retten mulighed for at fritage for det solidariske ansvar i det omfang, den finder rigtigt.

1899-udkastet indeholder ingen yderligere fortolkningsbidrag.

2.3. Retsplejelovens regler

2.3.1. Hvem skal betale i første omgang?

Retsplejelovens udgangspunkt er, at omkostninger forbundet med den konkrete sag skal betales af sagens parter, medmindre der er bevilget fri proces. (Reglerne om fri proces er beskrevet i afsnit 4 nedenfor).

Parterne skal således betale retsafgift og alle egne udgifter i forbindelse med retssagen samt endvidere udgifter til bevisførelse, jf. indledningen til afsnit 2 ovenfor.

Parterne skal ikke betale udgifter, der vedrører retten og rettens personale. Parterne skal således ikke særskilt (dvs. ikke ud over retsafgiften) betale for løn til dommere og andet personale, honorar til sagkyndige dommere, brug af rettens bygninger eller transportudgifter (og rejsegodtgørelser) vedrørende rettens medlemmer for eksempel i forbindelse med en besigtigelse. Parterne skal heller ikke betale for forkyndelse i forbindelse med retssager (jf. retsplejelovens § 165, stk. 2, 1. pkt.).

Retsplejeloven bygger på det princip, at parterne hver især foreløbig afholder deres egne udgifter, og at udgifter til bevisførelse afholdes af den part, der har anmodet om bevisførelsen, jf. retsplejelovens § 311, stk. 1. Bestemmelsen fortolkes på den måde, at den ikke angår parternes egne udgifter, herunder udgifter til advokat, i forbindelse med gennemførelse af de pågældende processuelle skridt.

Retsplejelovens § 311, stk. 1, udelukker ikke, at retten foreløbig fordeler udgifterne til eksempelvis et syn og skøn mellem parterne, hvis begge parter har stillet spørgsmål til syns- og skønsmanden, selv om syn og skøn formelt alene er begæret af den ene part. Der henvises i den forbindelse til Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I s. 274-275, 287-288, 409 og 484-485, hvor en foreslået lovregel om denne problemstilling betegnes som en præcisering af gældende ret.

2.3.2. Hvem skal endeligt betale?

Retsplejelovens regler om den endelige fordeling af sagsomkostningerne kan skematisk gengives således:

(1) Hovedprincippet er, at den tabende part betaler (§ 312, stk. 1). Dette gælder også ved appel (§ 317). Afvises sagen, anses sagsøgeren som tabende part (§ 313).

- (2) Hæves sagen, afgør retten, hvordan der skal forholdes med sagens omkostninger (§ 312, stk. 4).
- (3) Det samme gælder, når hver af parterne for en del taber og for en del vinder sagen (§ 316).
- (4) Udgifter påløbet efter at den tabende part har tilbudt den vindende part, hvad der tilkommer denne, påhviler den vindende part (§ 312, stk. 5).
- (5) Udgifter forårsaget ved tilregnelig fejl eller forsømmelse påhviler den part, der har begået fejlen (§ 319).
- (6) Hovedprincippet (taberen betaler) kan fraviges ved aftale (§ 312, stk. 1).
- (7) Hovedprincippet (taberen betaler) kan endvidere fraviges, hvis retten "i særlige omstændigheder finder skellig grund" dertil (§ 312, stk. 1).

2.3.3. Hvilke udgifter erstattes?

Retsplejelovens regler om, hvilke udgifter der kan kræves erstattet som sagsomkostning, kan skematisk gengives således:

- (1) Sagsomkostninger kan kun tilkendes med et bestemt beløb, der direkte fremgår af dommen (§ 312, stk. 2, 4. pkt.). Denne regel kan ikke fraviges ved aftale (§ 312, stk. 2, 5. pkt.).
- (2) Udgifter til advokatsalær erstattes med et passende beløb, mens øvrige udgifter så vidt muligt erstattes fuldt ud (§ 312, stk. 2, 4. pkt.).
- (3) Unødvendige udgifter erstattes ikke (§ 312, stk. 2, 1. pkt.). Udgifter til bevisførelse, som (på domstidspunktet) findes ikke at oplyse noget i sagen, eller som angår et anbringende, der forkastes, anses ikke allerede derfor som unødvendige (§ 312, stk. 3).

2.3.4. Solidarisk hæftelse

Procesfæller hæfter solidarisk for sagsomkostninger, jf. retsplejelovens § 314. Retten kan dog, når omstændighederne taler derfor, pålægge en enkelt eller enkelte af dem at udrede visse dele af omkostningerne.

Personer, der indgiver en fælles stævning, jf. retsplejelovens § 250, er procesfæller. Personer, der sagsøges ved samme stævning, jf. retsplejelovens § 250, er procesfæller. Dette gælder, uanset om der er tale om nødvendigt procesfællesskab.

Personer, der efter indbyrdes aftale indgiver hver sin stævning med ensartede krav mod samme sagsøgte, og som anmoder om sagerens forening i medfør af retsplejelovens § 254, er derimod *ikke* procesfæller i retsplejelovens § 314's forstand.

2.3.5. Indispositive sager

De almindelige regler om sagsomkostninger, herunder navnlig ho-

vedreglen om, at den tabende part skal erstatte den vindende parts sagsomkostninger, fraviges i sager om ægteskab og forældremyndighed, faderskab, værgemål og prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse eller af adoption uden samtykke, jf. retsplejelovens § 451, stk. 3, § 456 l, stk. 2, § 465, stk. 2, § 474, stk. 2, og § 475 h, stk. 2.

I disse sager er hovedreglen, at hver af parterne bærer egne sagsomkostninger. Retten kan dog, hvis der er særlig anledning til det, pålægge en part at betale sagsomkostninger helt eller delvis, men det sker kun sjældent. I værgemålssager gælder endvidere, at den, der begæres sat under værgemål eller er under værgemål, kun kan pålægges at betale sagsomkostninger, hvis den pågældende ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

De særlige regler om tilkendelse af sagsomkostninger i indispositive sager må ses i sammenhæng med reglerne om advokatbeskikkelse og fri proces i disse sager, jf. nærmere afsnit 4.9 nedenfor.

I sager om forældremyndighed afholdes udgifter til bevisførelse, der besluttet af retten af egen drift, af statskassen, jf. retsplejelovens § 451, stk. 2. Retten kan bestemme, at også andre udgifter i sager om ægteskab og forældremyndighed skal afholdes af statskassen. Reglen er navnlig tænkt anvendt i tilfælde, hvor retten opfordrer en part, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, til at føre bevis. I begge situationer kan retten pålægge en part at dække udgifterne, hvis parten i øvrigt pålægges at betale sagsomkostninger, men det sker som nævnt kun sjældent.

I sager om faderskab afholdes udgifter til bevisførelse, der besluttet af retten af egen drift eller efter anmodning fra en part, af statskassen, jf. retsplejelovens § 456 l, stk. 1.

I værgemålssager og sager om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse eller af adoption uden samtykke kan retten bestemme, at (også) andre udgifter end udgifter til en beskikket advokats vederlag og udlæg kan afholdes af statskassen, jf. retsplejelovens § 465, stk. 1, § 474, stk. 1, og § 475 h, stk. 1. Reglernes rækkevidde er noget uklar.

2.3.6. Sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger

Efter gældende ret kan parter med hjemting i Danmark ikke afkræves sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger, og dette gælder, selv om parten med sikkerhed ikke vil kunne betale sagsomkostninger, hvis sagen tabes, jf. UfR 1999.1195 H om et konkursbo uden midler. Hvis sagsøgeren er en juridisk person, der er dannet med det hovedformål at fritage forenings- eller selskabsdeltagerne for de sagsomkostninger, som de ellers enkeltvis eller i fællesskab kunne blive pålagt efter retsplejelovens regler, vil sagen dog blive afvist, jf. UfR 2000.1575 H.

Fysiske personer, der er statsborgere i et andet EØS-land, og juridiske personer, der har hjemsted i et andet EØS-land, kan heller

ikke afkræves sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger, for så vidt som retssagen har forbindelse til den pågældendes rettigheder i henhold til EF-traktaten eller EØS-traktaten.

Endvidere er personer, der er statsborgere og har bopæl i en stat, der har tiltrådt Haagercivilproceskonventionen af 1. marts 1954, generelt fritaget for krav om sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger. For juridiske personers vedkommende må det antages, at hjemstedet er afgørende. (Der findes desuden enkelte andre traktatretlige fritagelser, blandt andet for fysiske personer, der er statsborgere i USA, og for juridiske personer, der har hjemsted i USA).

Sagsøgere, der ikke har hjemting i Danmark, og som ikke er fritaget efter EU-retlige, EØS-retlige eller andre traktatretlige regler, skal, hvis sagsøgte anmoder om det, stille sikkerhed for de sagsomkostninger, som sagsøgeren kan blive pålagt at betale til sagsøgte, jf. retsplejelovens § 323. Dette gælder dog ikke, hvis sagsøger godtgør, at "danske" er fritaget for sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger i den stat, hvor sagsøger er statsborger. (Det står ikke helt klart, om der med danske sigtes til danske statsborgere (og juridiske personer med hjemsted i Danmark) eller til personer med hjemting i Danmark). Sagsøgtes anmodning om sikkerhedsstillelse skal fremsættes "på sagens første tægtedag".

Sikkerhedens art og størrelse fastsættes af retten. Stilles sikkerheden ikke inden en af retten fastsat frist, afvises sagen.

Retsplejelovens § 323 finder tilsvarende anvendelse under anke iværksat af en de nævnte udenlandske sagsøgere. Bestemmelsen kan formentlig også anvendes, hvor en sådan udlænding sagsøges og senere anker og under anken nedlægger nye påstande, men ikke hvis den pågældende blot gentager sine påstande fra første instans, jf. herved UfR 1989.189 H.

2.4. Anvendelsen af reglerne i praksis

Retsplejelovens regler om sagsomkostninger giver retten et endog meget vidt skøn såvel over, hvorvidt en part helt eller delvis skal betale sagsomkostninger til modparten, som over, hvilke udgifter der i givet fald skal henregnes til sagsomkostningerne.

Med hensyn til fordelingen af de omkostninger, der anerkendes som sagsomkostninger, er hovedprincippet også i retspraksis, at taberen betaler. Hæves sagen, eller får en part kun delvis medhold, er retten imidlertid efter retsplejelovens ordlyd meget frit stillet. Selv når en part får fuldt medhold, giver ordene "særlige omstændigheder" og "skellig grund" retten en betydelig frihed til i større eller mindre grad at fravige hovedprincippet om, at taberen betaler.

Med hensyn til, hvilke udgifter mv. der anerkendes som sagsomkostninger, fremgår det direkte af retsplejeloven, at udgift til advo-

katsalær erstattes med et "passende" beløb. Dette indebærer, at sagsomkostninger til dækning af advokatsalær fastsættes ud fra standardbetragtninger blandt andet på grundlag af sagens værdi, det med sagen forbundne arbejde og det opnåede resultat. Der er således ikke nogen direkte sammenhæng mellem det beløb, en vindende part kan få tilkendt som sagsomkostninger til dækning af advokatsalær, og det beløb, parten rent faktisk skal betale til advokaten. I praksis er det formentlig sådan, at det tilkendte omkostningsbeløb i de fleste tilfælde er mindre end det beløb, der skal betales til advokaten, men det modsatte kan også forekomme.

Disse principper med hensyn til udmåling af sagsomkostninger til dækning af advokatsalær anvendes traditionelt også, når advokaten er ansat af parten, således at advokaten meget muligt får en fast løn og altså ikke særskilt betaling for den enkelte sag. Østre Landsret har dog for nylig besluttet at ændre praksis, således at sagsomkostningerne til dækning af advokatsalær i disse tilfælde fastsættes til 2/3 af de sædvanlige takster, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2003 s. 2466.

Ifølge retsplejelovens ordlyd skal "øvrige udgifter" – dvs. alle andre udgifter end udgift til advokatsalær – "så vidt muligt" erstattes fuldt ud.

Da retsplejeloven ikke indeholder nogen nærmere angivelse af, hvad der skal forstås ved "øvrige udgifter", og da reglen indeholder forbeholdet "så vidt muligt", har retten også på dette punkt et temmelig vidt spillerum for, hvilke udgifter mv. der dækkes, og med hvilke beløb. Dette gælder så meget desto mere, som afgørelser om sagsomkostninger sjældent indeholder en detaljeret opgørelse af det tilkendte beløb.

2.4.1. Rettens beslutning om sagsomkostninger

Bestemmelser i domme om sagsomkostninger og beslutninger om sagsomkostninger begrundes sjældent på en sådan måde, at det direkte af afgørelsen kan ses, hvordan beløbet er opgjort. Når omkostningsafgørelser appelleres særskilt, fremkommer der jævnligt – men ikke altid – nærmere oplysninger i forbindelse med sagens fremsendelse til kæreinstansen.

I mange byretter og i begge landsretter vil man efter de for Retsplejerådet foreliggende oplysninger i mange dispositive civile sager opstille et regnestykke i stil med følgende:

- Betalt retsafgift
- Udgifter til syn og skøn
- Udgifter til vidnegodtgørelse, hvis der er tale om et større beløb, og parten har henledt rettens opmærksomhed herpå
- Udgifter til ekstrakt og materialesamling (er der tale om et mindre beløb, medtages det formentlig ofte kun efter anmodning fra parten)
- Hvis parten er repræsenteret af advokat, et passende beløb til

dækning af advokatsalær (hvad der forstås ved "passende", omtales i afsnit 2.4.2 nedenfor)

Det samlede beløb, der fremkommer ved denne udregning, vil herefter blive afrundet, eksempelvis til et beløb, der er deleligt med tusind, og det afrundede beløb vil blive tilkendt som sagsomkostninger.

Da de beskrevne udregninger som altovervejende hovedregel ikke fremgår af rettens afgørelse, er det imidlertid ikke muligt at sige noget om, i hvilket omfang retterne rent faktisk udmåler sagsomkostninger efter disse principper. Efter de for Retsplejerådet foreliggende oplysninger er der således en noget uensartet praksis med hensyn til flere væsentlige detailspørgsmål. Som eksempler kan nævnes, om beløbet til dækning af advokatsalær forhøjes, når der har været afholdt syn og skøn, og udmåling af sagsomkostninger til en selvmøder, der er advokat.

Der er næppe nogen tvivl om, at sagsomkostninger i en del tilfælde udmåles efter et samlet skøn, således at der kun er en spinkel sammenhæng mellem den ovennævnte opgørelsesmåde og det tilkendte beløb. En skønsmæssig udmåling af sagsomkostninger er eksempelvis forholdsvis hyppig i Højesteret.

2.4.2. Udmåling af et passende beløb til dækning af advokatsalær

Med hensyn til udmålingen af det passende beløb til dækning af advokatsalær vil der normalt blive taget udgangspunkt i landsretternes vejledende takster, der er udtryk for, hvordan landsretterne som udgangspunkt vil fastsætte sagsomkostninger i konkrete sager. Der er imidlertid kun tale om et udgangspunkt, og forskellige retter må antages i forskelligt omfang af fravige dette. Som et enkelt eksempel kan nævnes, at Østre Landsret ofte forhøjer salæret med en tredjedel, hvis der har været afholdt syn og skøn, hvorimod en sådan mere automatisk forhøjelse ikke er praksis i Vestre Landsret.

Landsretternes takster, der senest er ændret i 2003, er opdelt i 19 intervaller fra 0-1 mio. kr. For hvert interval angives salæret for en sag midt i intervallet og salæret for en sag i den øverste ende af intervallet. Salærerne spænder fra 6.300 kr. i intervallet 0-25.000 kr. (middelværdi) til 46.340 kr. i intervallet 900.001-1 mio. kr. (øvre værdi). De nævnte salærbeløb er ekskl. moms.

Taksterne er alene vejledende. Omkostninger skal i hver enkelt sag fastsættes under hensyntagen til sagens omfang, beskaffenhed og kompleksitet.

Landsretternes takster indeholder for civile sagers vedkommende i princippet ikke nogen timesats. Det må imidlertid antages, at hvor det kommer på tale at anvende timesatser, vil der ofte blive anvendt samme timesats som i straffesager. Denne timesats udgør 1.200 kr.

ekskl. moms.

Landsretternes vejledende takster fører i grove træk til resultater af samme karakter som de vejledende salærtakster, som Advokatrådet tidligere fastsatte. Advokatrådets vejledende salærtakster er imidlertid ophævet efter krav fra konkurrencemyndighederne på grund af deres konkurrencebegrænsende karakter.

Der er den forskel mellem landsretternes takster og Advokatrådets tidligere takster, at sidstnævnte viste, hvorledes salæret er beregnet, mens landsretternes takster blot angiver resultatet.

Advokatrådets tidligere takster var til vejledning for advokaternes prissætning af deres ydelser i forhold til deres klienter, mens landsretternes takster er til vejledning for retternes fastsættelse af et passende beløb til dækning af udgifter til advokatsalær som led i den samlede afgørelse om sagsomkostninger.

Ud fra en historisk betragtning er der den sammenhæng mellem de to takstsystemer, at retterne har tilsigtet, at det "passende beløb", de tilkender, i hvert fald ud fra en generel betragtning burde være sammenligneligt med det salær, parten skal betale til sin advokat.

Forud for ophævelsen af Advokatrådets vejledende salærtakster udsendte landsretterne således vejledende takster for sagsomkostninger, hvori indgik salærtakster svarende til Advokatrådets salærtakster. Efter ophævelsen af Advokatrådets vejledende salærtakster er landsretterne fortsat med at udsende vejledende takster for sagsomkostninger med nogenlunde samme opbygning og indhold som tidligere, idet der dog i 2003 er gennemført en meget væsentlig forenkling, hvorved 399 intervaller er reduceret til 19.

Tanken har nærmere været den, *at* Advokatrådets vejledende takster i vidt omfang blev fulgt af advokaterne, og *at* ophævelsen af disse takster i hvert fald ikke umiddelbart medførte væsentlige ændringer i de faktisk opkrævede salærer. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, om disse forudsætninger har været opfyldt i så høj grad, som retterne er gået ud fra. Selv om taksterne utvivlsomt i betydelig grad *var* normerende (og dermed konkurrencebegrænsende), var de også aldeles vejledende og blev slet ikke fulgt af alle advokater i alle sager.

Mere væsentligt end disse historiske betragtninger er det dog at konstatere, at der i hvert fald nu formentlig i en lang række sager ikke er en sammenhæng mellem landsretternes takster og de salærer, advokaterne opkræver af deres klienter.

Inkassosager

Landsretterne har udarbejdet særskilte satser for inkassosager, dvs. sager, der optages til dom som følge af manglende eller for sen indlevering af svarskrift eller som følge af mangler ved svarskriftet, eller som afsluttes på anden måde, uden at kravet bestrides i svarskriftet.

Også i inkassosager angives det, at taksterne alene er vejledende,

og at omkostninger i hver enkelt sag skal fastsættes under hensyntagen til sagens omfang, beskaffenhed og kompleksitet. Efter sagernes karakter må det imidlertid antages, at fravigelser af taksterne vil være langt sjældnere end i tvistige sager.

Landsretternes takster er opdelt i 19 intervaller fra 0-250.000 kr. For hvert interval angives salæret for en sag midt i intervallet og salæret for en sag i den øverste ende af intervallet. Salærerne spænder fra 360 kr., 770 kr. og 1.130 kr. i intervallet 0-5.000 kr. (henholdsvis nedre værdi, middelværdi og øvre værdi) til 5.320 kr. i intervallet 225.000-250.000 kr. (øvre værdi). De nævnte salærbeløb er ekskl. moms.

2.4.3. Udgifter, der ikke dækkes

Den overvejende opfattelse synes at være, at partens eget arbejde med sagen ikke kan medregnes som en sagsomkostning. Dette gælder selv i de tilfælde, hvor parten har haft positive udgifter til afløser for at kunne møde i retten, eller hvor partens medarbejdere har arbejdet med sagen i et sådant omfang, at andre opgaver har måttet nedprioriteres.

Når parten ikke er repræsenteret af advokat og derfor møder personlig, vil positive udgifter til transport og afløser i forbindelse med retsmøder – og nok også tabt arbejdsfortjeneste – dog formentlig af mange retter blive anerkendt som sagsomkostning.

Endvidere vil en advokat, der optræder som selvmøder, få tillagt sagsomkostninger svarende til et nedsat advokatsalær, jf. UfR 1986. 320 H, der formentlig stadig følges ved de fleste retter, om end praksis efter det for Retsplejerådet oplyste ikke er helt entydig.

2.4.4. Sager af videregående betydning

Som det fremgår, spiller sagsgenstandens værdi en stor rolle ved udmåling af sagsomkostninger, navnlig ved fastsættelsen af et passende beløb til dækning af advokatsalær.

Sagsgenstandens værdi er imidlertid ikke altid udtryk for sagens reelle økonomiske værdi for parterne. Sagen kan være en prøvesag, hvis udfald reelt vil blive afgørende for en række andre sager.

Det er i den forbindelse meget væsentligt at være opmærksom på, at sagens reelle værdi ikke nødvendigvis er den samme for begge parter. Det kan tænkes, at det kun er for en af parterne, at sagen har videregående betydning. Endelig er der den mellemsituation, at en af parterne – eller for den sags skyld begge parter – er en interesseorganisation, for hvis medlemmer afgørelsen vil få betydning.

I UfR 1982.126 H udtalte Højesteret, at ved fastsættelse af omkostningsbeløb på grundlag af sagens værdi må udgangspunktet være den værdi, af hvilken der er svaret retsafgift. Selv om der efter et konkret skøn også vil kunne tages hensyn til sagens eventuelt videregående økonomiske betydning for parterne, fandtes der ikke at være

grundlag herfor i den konkrete sag. Sagen angik en kommunes eventuelle ansvar for, at en udstykning ikke kunne gennemføres, men var af omkostningsmæssige grunde begrænset til en enkelt fast ejendom. Erstatningskravet udgjorde dermed 120.000 kr., mens sagens reelle økonomiske værdi ifølge kommunen udgjorde over 100 mio. kr. Sagens reelle økonomiske værdi var den samme for begge parter.

I UfR 1979.776 V tilkendtes forhøjede sagsomkostninger til en sagsøger, der havde ført en principiel sag om daginstitutionsbetaling mod en kommune. Sagsøgeren fik selv tilbagebetalt 1.400 kr., men kommunen tilbagebetalte som følge af dommen i alt 3,2 mio. kr.

I UfR 1984.940 H havde en interesseorganisation anlagt en prøvesag som mandatar for et medlem. For medlemmet drejede sagen sig om 9.000 kr., mens den for sagsøgte (Skatteministeriet) angik 250 mio. kr. Sagsøgeren hævdede sagen, efter at den havde været forelagt for EF-domstolen til præjudiciel afgørelse. Sagsøgte blev tilkendt sagsomkostninger på 200.000 kr. (Landsretten havde tilkendt 500.000 kr.).

Når der er tale om prøvesager, har prøvesagen formelt ikke retskraft i forhold til andre tilsvarende sager. Der findes imidlertid enkelte steder i lovgivningen regler om repræsentative søgsmål, hvor retssagen har umiddelbar retsvirkning for andre end parterne. Det gælder for eksempel sager om lejens størrelse, som anlægges af beboerrepræsentanterne i medfør af boligreguleringslovens § 43, stk. 2. I UfR 2001.1441 H, hvor udlejer blev frifundet i en sådan sag, udtalte Højesteret, at den sædvanlige beregningsmåde ved omkostningsfastsættelsen i lejesager ikke finder anvendelse, og at sagsomkostningerne i stedet må fastsættes ud fra et skøn. Byretten havde ud fra beboerrepræsentanternes personlige interesse i sagen fastsat sagsomkostningerne til 28.000 kr. Landsretten forhøjede skønsmæssigt sagsomkostningerne til 35.000 kr., og Højesteret fandt ikke grundlag for at ændre landsrettens skønsmæssige fastsættelse af sagsomkostningerne. Sagsomkostninger fastsat ud fra sagens samlede værdi for alle lejerne (og dermed for udlejer) ville have udgjort 176.000 kr.

2.4.5. Ophævelse af sagsomkostningerne

Det er formentlig mere reglen end undtagelsen, at en afgørelse om, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part, alene begrundes med en henvisning til "sagens omstændigheder". En analyse af praksis måtte derfor i givet fald tage udgangspunkt i de oplysninger, der i øvrigt fremgår af de pågældende sager. Problemet er imidlertid, at det kan være vanskeligt at vurdere, *hvilke* af sagens omstændigheder retten navnlig har lagt vægt på ved afgørelsen om at ophæve omkostningerne.

Som nylige eksempler kan nævnes UfR 2000.796 H og UfR 2000.577 H. I begge sager tabte privatpersoner et erstatningssøgsmål mod en professionel, henholdsvis en advokat og en bank, men blev af Højesteret ikke pålagt at betale sagsomkostninger, hverken for

landsretten eller Højesteret. I UfR 2000.577 H havde landsretten pålagt de tabende sagsøgere (ca. 160 personer) at betale i alt 607.000 kr. i sagsomkostninger for landsretten. I UfR 2000.796 H havde sagsøgerne vundet sagen i landsretten og fået tilkendt 170.000 kr. i sagsomkostninger.

I UfR 2000.796 H indeholder flertallets votum ingen kritik af advokaten, og ophævelsen af sagsomkostninger må således være begrundet alene i partsstillingen og i, at sagen var meget tvivlsom (afgjort med stemmerne 3-2 i Højesteret), medmindre ophævelsen af sagsomkostningerne i sig selv skal forstås som en (skjult) kritik af advokaten. Sagen angik nogle helt konkrete dispositioner og havde næppe nogen principiel betydning.

I UfR 2000.577 H indeholder Højesterets præmisser derimod en kritik af banken, og ophævelsen af sagsomkostningerne kan således begrundes med både partsstillingen, sagens tvivlsomhed og den vindende parts kritisable forhold. Endvidere havde sagen formentlig en vis principiel interesse, da den angik prospektansvar.

I begge sager indskrænker Højesterets begrundelse for at ophæve sagsomkostningerne sig til en henvisning til sagens "omstændigheder".

2.4.6. Sammenfatning

I langt de fleste sager indskrænker den for parterne og offentligheden tilgængelige del af rettens afgørelse om sagsomkostninger sig til det samlede beløb, den tabende part skal betale i sagsomkostninger til den vindende part.

Selv om der formentlig i ganske vidt omfang anvendes ensartede principper ved udmålingen af dette beløb, er praksis ikke så entydig, at der generelt er mulighed for at regne baglæns og på grundlag af det tilkendte samlede sagsomkostningsbeløb at udregne, hvilke udgiftsposter retten har godkendt med hvilke beløb.

Der hersker desuden betydelig usikkerhed om, hvor ensartet praksis faktisk er, og selv advokater, der har mange retssager, kan efter det for Retsplejerådet oplyste have vanskeligt ved at forklare deres klienter, hvorfor retten har tillagt eller pålagt netop dette beløb i sagsomkostninger. Usikkerheden viser sig også derved, at Procesbevillingsnævnet ved behandling af ansøgninger om andeninstansbevilgning vedrørende byretsafgørelser om sagsomkostninger, der ikke overstiger 10.000 kr., efter det for Retsplejerådet oplyste kan have vanskeligt ved at udlede, hvordan det tilkendte sagsomkostningsbeløb er fremkommet – en ellers meget relevant oplysning ved afgørelsen af, om ansøgningen bør imødekommes.

Hvis ingen af parterne får fuldt medhold (eller næsten fuldt medhold), eller hvis retten beslutter kun at tilkende delvise sagsomkostninger, er udmålingen af sagsomkostninger ofte helt skønsmæssig, således at parterne har endnu vanskeligere ved at udlede, hvordan beløbet er fremkommet.

3. Retshjælp

Som anført i Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 435 kender retshjælp i vid forstand mange former, herunder særlige procesregler, fri proces og retshjælpsforsikring. Retshjælp i snævrere forstand omfatter navnlig rådgivning om processuelle og materielle regler samt en vis praktisk bistand forud for en eventuel retssag. Helt centralt i denne forbindelse er konkret rådgivning om, hvorvidt der bør anlægges sag eller gøres indsigelse mod et søgsmål.

Retshjælp i denne snævrere forstand tilbydes i dag i form af private retshjælpsinstitutioner og den offentlige retshjælp ved advokater (advokatretshjælp) samt til dels advokatvagterne. Der ydes dog også en vis retshjælp af Forbrugerklagenævnet og de godkendte private klage- og ankenævn samt – i begrænset omfang – af domstolene.

I dette afsnit beskrives retshjælp ved domstolene (afsnit 3.1), offentlig retshjælp ved advokater (afsnit 3.2) og private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter (afsnit 3.3). Reglerne om fri proces er beskrevet i afsnit 4 nedenfor, og retshjælpsforsikring er beskrevet i afsnit 5 nedenfor.

3.1. Retshjælp ved domstolene

3.1.1. Historisk oversigt

Bestemmelser om dommerkontorernes ydelse af retshjælp blev oprindelig indført ved lov nr. 128 af 15. april 1930 om fuldmægtige ved underretterne uden for København. Baggrunden herfor var, at der ved denne lov blev gennemført et forbud mod, at dommerfuldmægtige drev privat juridisk virksomhed. Tidligere blev der således ydet retshjælp på dommerkontorerne som privat bibeskæftigelse for dommerfuldmægtigene. Retshjælpen blev i sagens natur ydet mod betaling.

I RT 1927-28, till. A, sp. 2217f, hedder det:

[Justitsministeriet] har ment at burde optage en saadan Bestemmelse [om dommerkontorernes ydelse af retshjælp] i Forslaget, idet man særligt af Hensyn til de mindre bemidlede finder det ønskeligt, at der aabnes Adgang for Befolkningen til ved Henvendelse paa Dommerkontorerne at kunne faa visse almindelige juridiske Forretninger udført.

Om det nærmere omfang af denne retshjælp hedder det videre:

Ved Afgørelsen af, hvilke juridiske Forretninger Dommerkontorerne skal

hjælpe Befolkningen med, maa man udskyde alle Forretninger, hvor Ind- og Udbetaling af Penge finder Sted, og hvor der skal finde Forhandlinger Sted med forskellige Personer, samt hvor der skal indhentes Oplysninger, saaledes at Dommerkontorerne kun skal yde Bistand, naar Retsforholdet er klart og alle Oplysninger er til Stede eller ved Dommerkontorets Vejledning let kan tilvejebringes, idet der saaledes kun er Udfærdigelsen af selve Dokumentet tilbage. Endvidere kan der kun blive Spørgsmaal om saadanne Sager, som har særlig Berøring med Dommerkontoret, og som det der ansatte Personale derfor maa antages at have særlig Kyndighed i. Af de Forretninger, der herefter kunde tænkes henlagt til Dommerkontorenes Udførelse som Retshjælp for Befolkningen, kan særlig nævnes en Del til Skiftevæsenet hørende Forretninger, saasom Anmeldelse om Hensiddende i uskiftet Bo, Ansøgning om Tilladelse til at hensesidde i uskiftet Bo, Anmeldelse om Overtagelse af Bo til privat Skifte, Arveafgiftsanmeldelser, Opgørelse efter Skiftelovens § 78 og Fortegnelse over Boets Indgæld og Udgæld i Henhold til Skifteafgiftslovens § 4, Ansøgning om Værgebeskikkelse og Anmeldelse af Fordring i et Bo. Endvidere kan medtages Affattelse af Stævninger i de i Retsplejelovens § 225 Nr. 1 og 4 nævnte Sager paa 50 Kr. eller derover, for saa vidt Sagsøgeren ikke er ubemidlet, jfr. herved Retsplejelovens § 425.

Den sidste passus om udfærdigelse af stævninger skal ses på baggrund af, at efter de dagældende bestemmelser skulle retten efter anmodning udfærdige stævning i byretssager om formuerettigheder samt i check- og vekselsager (§ 225, nr. 1 og 4), såfremt sagsøgeren var ubemidlet eller kravet var under 50 kr. (§ 425, stk. 1, 2. pkt.). Forslaget gik således ud på at udvide retshjælpen til at omfatte også ikke-ubemidlede sagsøgere i sager om krav på 50 kr. og derover.

I forhold til et tidligere forslag var udeladt visse juridiske forretninger, nemlig

Affattelse af kortfattede og enkle Testamenter, Begæringer om Umyndiggørelse og Ophævelse af Umyndiggørelsesdekret, [og] den rent formelle Affattelse af Købekontrakter, Skøder og Pantebreve i særlig klare Tilfælde

Denne indskrænkning skyldtes dels

Ønsket om at undgaa, at Dommeren skal komme til at bedømme Betydningen af sine egne eller sit Personales Udfærdigelser,

dels at 1926-loven om ægtefællers arveret og uskiftet bo havde overflødiggjort de kortfattede og enkle testamenter, man havde haft i tankerne (nemlig om bemyndigelse til at hensesidde i uskiftet bo eller om indsættelse af ægtefællen som universalarving).

Efter forslaget blev justitsministeren bemyndiget til at fastsætte regler om betaling for dommerkontorenes retshjælp.

Under behandlingen i rigsdagen blev det foreslået at udvide området for dommerkontorenes retshjælp i forhold til lovforslaget, nemlig til også at omfatte

Affattelse af Testamenter, Begæringer om Umyndiggørelse eller om Ophævelse af Umyndiggørelse og den rent formelle Affattelse af Skøder og Pantebreve

Endvidere blev det foreslået, at betalingen for retshjælpen skulle fastsættes efter forretningens art og værdien af det, som forretningen angår. Begrundelsen for disse ændringer var dels at bevare befolkningens adgang til at benytte dommerkontorerne til visse forretninger, dels at skaffe nogle indtægter til delvis erstatning for de øgede udgifter ved den ved loven gennemførte statsansættelse af dommerfuldmægtigene (RT 1927-28, till. B, sp. 2307-2310).

Forslaget blev ikke endeligt vedtaget i denne rigsdagssamling og trods genfremsættelse heller ikke i den næste. Da forslaget på ny blev genfremsat fulgte man disse to ændringer, idet man dog flyttede bestemmelsen om testamenter, således at der kom til at stå

den rent formelle Affattelse af Skøder, Pantebreve og andre retslige Dokumenter, derunder Testamenter

Hensigten hermed var (RT 1929-30, till. A, sp. 3625),

at hele Vægten lægges paa, at den paagældende Sag skal være klar og enkel, saaledes at Dommerkontorets Virksomhed kun kommer til at bestaa i den rent formelle Affattelse af Dokumenterne, derimod ikke i Raadgivning og Vejledning med hensyn til selve den Sag, f.Eks. den Ejendomshandel, det drejer sig om.

Endvidere blev det foreslået at indføre en udtrykkelig bestemmelse om, at et afslag på retshjælp skulle kunne kæres til landsretten. Formålet hermed var at undgå tvivl om, hvorvidt der i stedet kunne blive tale om at klage til Justitsministeriet.

Dette forslag gennemførtes som lov nr. 128 af 15. april 1930 med en overgangsperiode frem til den 1. april 1935, hvor dommerfuldmægtigene skulle have afviklet deres private praksis.

Justitsministeren fastsatte følgende takster for retshjælpen, som var gældende frem til 1957:

Anmeldelse om hensiddende i uskiftet bo	5 kr.
Anmeldelse om overtagelse af bo til privat skifte samt arveanmeldelser	1 o/oo af boets beholdne formue, dog mindst 10 kr. og højst 100 kr.
Fællesboopgørelse	½ o/oo af boets beholdne formue, dog højst 100 kr. (eventuelt gebyr for udfærdigelse af anmeldelse om hensiddende i uskiftet bo fradrages heri).
Opgørelse efter skiftelovens § 78	2 o/oo af boets beholdne formue, dog mindst 25 kr. og højst 500 kr.
Genpart af udfærdigede dokumenter ud over de til skifterettens brug fornødne	1 kr. for hvert halve ark eller en del deraf.

Testamenter	5-200 kr. efter dommerens nærmere bestemmelse.
Anmeldelser til skifteretten.....	2-30 kr. efter dommerens nærmere bestemmelse.
Arveafkald	½ o/oo af arveafkaldets pålydende, dog mindst 5 kr. og højst 25 kr.
Ægtepagter	Indtil 10.000 kr.: 2 o/oo, dog mindst 10 kr. Over 10.000 kr., men ikke over 20.000 kr.: 20 kr. af de første 10.000 kr. og 1½ o/oo af resten. Over 20.000 kr.: 35 kr. af de første 20.000 kr. og 1 o/oo af resten, dog højst 200 kr. i alt. Fast ejendom medregnes kun med friværdien. Angår ægtepagten ikke bestemte formuegenstande, udgør gebyret 10 kr.
Andragende om beskikkelse af værge	5 kr.
Begæring om umyndiggørelse	15 kr.
Opsigelser af pantebreve, gældsbreve og lejekontrakter	2-10 kr. efter dommerens nærmere bestemmelse.
Stævninger	Sagsgenstand 50-200 kr.: 5 kr. Sagsgenstand 201-1.000 kr.: 10 kr. Sagsgenstand 1.001 kr.-2.000 kr.: 15 kr. Sagsgenstand over 2.000 kr.: 20 kr.

Der var endvidere fastsat takster for udfærdigelse af dokumenter om overdragelse og pantsætning mv. af fast ejendom og om overdragelse af løsøre.

I 1957 fordobledes taksterne. Til sammenligning var den gennemsnitlige timeløn for en faglært mandlig arbejder i 1930 1,58 kr., i 1937 1,58 kr., i 1946 2,90 kr., i 1950 3,70 kr., i 1959 6,49 kr. og i 1968 15,36 kr. Det er vanskeligt at angive det tilsvarende tal i dag, men det udgjorde i 1995 formentlig 150-160 kr.

Den således gennemførte retshjælpsordning ved dommerkontorerne var gældende frem til den ændring af retsplejeloven, som skete ved lov nr. 218 af 11. juni 1959 med ikrafttræden den 8. juli 1959. Ved denne lov ophævedes 1930-loven om fuldmægtige ved underretterne uden for København og dermed også den deri indeholdte bestemmelse om dommerkontorenes ydelse af retshjælp. Til delvis afløsning heraf blev der indsat en bestemmelse i retsplejelovens § 14, stk. 2 (senere stk. 3), om retshjælp ved skifteretterne med hensyn til at

udfærdige anmeldelse om hensiddet i uskiftet bo og om overtagelse af bo til privat skifte, fællesboopgørelse og arveanmeldelse samt opgørelse efter § 78 i lov nr. 155 af 30. november 1874 om skifte af dødsbo og fællesbo mv., medmindre udfærdigelsen på grund af boets størrelse eller indviklede beskaffenhed vil være omstændelig eller kræve særlige undersøgelser.

Justitsministeren bemyndigedes til at fastsætte regler om betaling for retshjælpen.

Begrundelsen for indskrænkningen i retshjælpsordningen var følgende (FT 1958-59, till. A, sp. 1715f):

[1930-lovens retshjælpsbestemmelser] har i praksis fundet en ret vid anvendelse med hensyn til udfærdigelse af anmeldelser og opgørelser til skifteretten, hvilket hænger sammen med, at de retshjælpssøgende kommer i berøring med dommerkontoret ved dødsboers berigtigelse. Derudover anvendes retshjælpsbestemmelserne i overordentligt ringe omfang.

Under hensyn hertil, og da det ud fra principielle synspunkter ikke er uden betænkelighed, at det påhviler dommerkontoret at udfærdige dokumenter, såsom skøder, stævninger og testamenter, der vedrører private retsforhold, hvori dommeren senere kan komme til at dømme, foreslås retshjælpsforretningerne begrænset til det område, hvor de har deres praktiske betydning.

1959-lovændringen betød samtidig, at retshjælpsbestemmelserne kom til at gælde for hele landet, dvs. også for København. Endvidere udelod man reglen om kære til landsretten af et afslag på retshjælp, da sådanne afslag "ikke skønnes egnet til kæremålsbehandling". Forarbejderne omtaler ikke det spørgsmål, der som nævnt var baggrunden for kærebestemmelsen, nemlig om der i stedet kunne blive tale om at klage til Justitsministeriet.

Undtagelsen til pligten til at yde retshjælp var i lovforslaget formuleret således:

medmindre behørig varetagelse af de øvrige embedsforretninger er til hinder herfor

og begrundet således (FT 1958-59, till. A, sp. 1716):

udfærdigelsen af arveanmeldelser eller de i forslaget nævnte boopgørelser, hvor det drejer sig om indviklede retsforhold eller betydeligere værdier, vil kunne være så tidkrævende, at den ikke bør pålægges et offentligt kontor, men parterne henvises til at søge bistand andetsteds.

Ændringen til den gennemførte formulering:

medmindre udfærdigelsen på grund af boets størrelse eller indviklede beskaffenhed vil være omstændelig eller kræve særlige undersøgelser

som skete under folketingsbehandlingen, blev (alene) begrundet således (FT 1958-59, till. B, sp. 1026):

Udvalget har ikke anset det for rimeligt, at skifteretterne får pligt til som retshjælp at behandle store boer. Justitsministeren har erklæret sig enig med udvalget heri

Denne begrundelse adskiller sig ikke meget fra lovforslagets bemærkninger til den dér foreslåede formulering, men det må betragtes som en forbedring, at undtagelsens nærmere rækkevidde kommer til

at fremgå af selve lovteksten. Lovforslagets formulering var meget vag, og adgangen til retshjælp kunne i princippet risikere at afhænge af dommerkontorets aktuelle sagsmængde og ressourcesituation.

Justitsministeren fastsatte følgende takster for retshjælpen, som var gældende frem til 1970 (Justitsministeriets cirkulære nr. 180 af 1. juli 1959):

Anmeldelse om hensiddende i uskiftet bo	10 kr.
Anmeldelse om overtagelse af bo til privat skifte samt arveanmeldelser	2 o/oo af boets beholdne formue, dog mindst 10 kr. og højst 200 kr.
Fællesboopgørelse	1 o/oo af boets beholdne formue, dog højst 200 kr. (eventuelt gebyr for udfærdigelse af anmeldelse om hensiddende i uskiftet bo fra- drages heri).
Opgørelse efter skiftelovens § 78	4 o/oo af boets beholdne formue, dog mindst 50 kr. og højst 1.000 kr.
Genpart af udfærdigede dokumenter ud over de til skifterettens brug fornødne	2 kr. for hvert halve ark eller en del deraf.

De nævnte takster var en uændret videreførelse af de siden 1957 gældende takster.

I forbindelse med udvidelsen af området for retshjælp ved advokater blev der i betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp stillet forslag om at ophæve retsplejelovens § 14, stk. 2, da bestemmelsen ikke fandtes nødvendig, når der indførtes en almindelig retshjælpsordning for hele landet. Det fremhævedes i den forbindelse, at i ganske enkle boer bør skifteretten på samme måde som andre offentlige myndigheder yde vejledning uden at kræve betaling herfor, mens vedkommende i andre tilfælde bør henvises til at rådføre sig med en advokat (jf. betænkning nr. 404/1966 s. 64-65).

Forslaget blev imidlertid ikke gennemført. Det hedder herom i FT 1968-68, till. A, sp. 2895:

Efter justitsministeriets opfattelse bør skifteretterne fortsat yde retshjælp i nogenlunde samme omfang som hidtil. Den udvidede adgang til retshjælp hos advokater bør dog medføre, at skifteretterne i noget videre omfang end nu henviser til advokat, navnlig hvor retshjælpen vil være særlig tidkrævende for skifteretten.

I stedet nyaffattedes retsplejelovens § 14, stk. 2, således at opregningen af dokumenter erstattedes af en mere generel angivelse af området for retshjælpen ("bistår .. med udfærdigelse af anmeldelser og opgørelser, der skal indgives til skifteretten"), og således at det blev præciseret, at retshjælp ikke skal ydes, når dette vil være særligt tidskrævende for skifteretten. Samtidig gjordes retshjælpen vederlagsfri.

Denne ordning var herefter gældende fra den 1. januar 1970 frem til dødsboskiftelovens ikrafttræden den 1. januar 1997, hvor bestem-

melsen i retsplejelovens § 14, stk. 3 (tidligere stk. 2), blev afløst af § 7, stk. 3, og § 91 i dødsboskifteloven, som omtales nedenfor i afsnit 3.1.2.

Bilag 3, pkt. 1, indeholder en oversigt over udviklingen i reglerne om retshjælp ved domstolene sammenholdt med udviklingen i reglerne om retshjælp ved advokater.

3.1.2. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 14, stk. 1, litra d, hører retshjælpsforretninger til byretternes opgaver. Bestemmelsen er uden selvstændigt indhold, idet omfanget af byretternes retshjælpsvirksomhed beror på særlige bestemmelser. Det drejer sig om skifteretternes vejledningspligt med hensyn til gældssanering og dødsboskifte, jf. retsplejelovens § 14, stk. 3, og dødsboskiftelovens § 7, stk. 3, og § 91, vejledningspligten over for selvmødere i civile retssager, jf. retsplejelovens § 339, stk. 4, og reglerne om vejledningspligt i fogedsager og sager om tvangsauktion over fast ejendom, jf. retsplejelovens § 500, stk. 1, og § 561, stk. 3. Endvidere administrerer byretterne ordningen med offentlig retshjælp ved advokater, jf. bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002, der er udstedt med hjemmel i retsplejelovens § 128, stk. 3 og 4 (jf. om denne ordning afsnit 3.2 nedenfor).

Der findes ikke for domstolene en lovregel om almindelig vejledningspligt svarende til forvaltningslovens § 7, stk. 1. Efter denne bestemmelse skal forvaltningsmyndigheder "i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde". Denne vejledningspligt omfatter ikke blot praktiske og formelle spørgsmål, men også vejledning om materielle regler.

Efter nutidig opfattelse hører det naturligt til statslig virksomhed at yde borgerne en rimelig bistand – eller med et andet udtryk: at yde en god service. En sådan opfattelse er naturlig også med hensyn til domstolene, og der ydes i praksis bistand af retternes personale også uden for området for de nævnte lovregler om vejledningspligt. For domstolene er det dog særligt væsentligt, at sådan bistand ikke anfægter rettens upartiskhed. Dette hensyn indebærer en meget betydelig tilbageholdenhed med at yde materiel vejledning.

Dødsboskifte

Efter dødsboskiftelovens § 7, stk. 3, og § 91 rådgiver skifteretten de pårørende, bistår med udfærdigelse af anmodninger og opgørelser mv. samt vejleder ægtefælle, arvinger, legatarer og andre berettigede om deres retsstilling, herunder om deres klagemuligheder, medmindre bistanden på grund af boets størrelse eller andre forhold vil være særlig tidskrævende eller kræve særlige undersøgelser.

Bestemmelserne skal ifølge forarbejderne ses som en videreførelse af den tidligere § 14, stk. 3, i retsplejeloven, som imidlertid alene angik bistand til udfærdigelse af anmodninger og opgørelser mv.

Det er således for så vidt en nyskabelse, at vejledning om retsstillingen nævnes i selve lovteksten. Der er dog næppe tale om nogen realitetsændring, men derimod blot om, at den hidtidige ulovbestemte vejledningspligt er blevet lovfæstet.

Vejledningspligten er ifølge forarbejderne først og fremmest en vidtgående vejledningspligt i relation til arveretlige og skifteretlige spørgsmål, der opstår i forbindelse med drøftelserne om, hvorledes et bo bedst kan berigtiges (jf. betænkning nr. 1270/1994 om skifte af dødsboer s. 88-89 og 143-144 (lovudkastets § 7, stk. 3) og s. 112 og 300 (lovudkastets § 86, som svarer til den vedtagne lovs § 91) samt FT 1995-96, till. A, s. 2845-2846 og 2898). Endvidere skal der vejledes om mere standardmæssige spørgsmål, der har relation til dødsboskatteforhold. Desuden nævnes, at vejledningspligten kan angå f.eks. privatskiftende arvingers mulighed for at indbringe en tvist for skifteretten eller eventuelle klagemuligheder. Endelig fremgår det, at vejledningspligten også kan angå rådgivning om genoptagelsesmuligheder, ligesom betænkningens lovudkast – men ikke bemærkningerne til lovforslaget – nævner rådgivning om appel.

Skifterettens rådgivning må således antages først og fremmest at tage sigte på processuelle spørgsmål i forbindelse med de forskellige bobehandlingsmåder, som dødsboskifteloven giver mulighed for. I den forbindelse skal skifteretten også vejlede om de arveretlige – og i et vist begrænset omfang de skattemæssige – konsekvenser af de forskellige bobehandlingsmåder.

Derimod er der ikke noget, der tyder på, at man har forestillet sig, at skifteretten skulle bistå en part eller parterne med at føre deres sag, hvis der opstår en tvist, som skifteretten skal tage stilling til. Skifteretten skal vejlede om muligheden for at indbringe en tvist for skifteretten og formentlig også om retsvirkningerne af ikke at indbringe tvisten for skifteretten, men det fremgår ikke, at skifteretten herudover har en vejledningspligt, der går ud over retternes vejledningspligt i almindelige civile sager.

Bistandspligten med hensyn til udfærdigelse af anmodninger og opgørelser mv. er en direkte videreførelse af den tidligere bestemmelse i retsplejelovens § 14, stk. 3. Denne bestemmelse har en længere forhistorie, som er nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 3.1.1.

Gældssanering

Efter retsplejelovens § 14, stk. 3, vejleder skifteretten om betingelserne for og fremgangsmåden ved indgivelse af ansøgning om gældssanering. Bestemmelsen blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 420 af 13. juli 1988, som trådte i kraft den 15. august 1988.

Bestemmelsen må ses i sammenhæng med, at der ikke ydes offentlig retshjælp ved advokater med hensyn til gældssanering. Ifølge forarbejderne var der tale om en præcisering af, at skifterettens vejledningspligt også omfatter gældssaneringssager (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring

mv. s. 64-65, 79 og 132 samt FT 1987-88 (1. saml.), till. A, sp. 367).

3.2. Retshjælp ved advokater

3.2.1. Historisk oversigt

Retsplejelovens § 135 (nu § 128) indeholdt oprindelig en bestemmelse om vederlagsfri retshjælp ved advokater til ubemidlede med hensyn til besværing til øvrigheden, ansøgninger om fri proces og stævninger i civile sager, for sidstnævntes vedkommende dog kun i tilfælde, der ikke var omfattet af rettens pligt til at udfærdige stævning. Besværing til øvrigheden omfattede ikke ansøgninger om egentlige bevillinger, f.eks. om separation eller skilsmisse, ansøgninger om procesbevilling eller ansøgning om strafeftergivelse.

Retshjælp til udfærdigelse af en besværing til øvrigheden kunne ikke bevilges, hvis besværingen skønnedes at være åbenbart urigtig eller ganske ubegrundet. Retshjælp til udfærdigelse af ansøgning om fri proces kunne ikke bevilges, hvis der efter de foreliggende oplysninger ikke var grund til at antage, at fri proces ville blive bevilget, fordi det pågældende krav var åbenbart ubegrundet, eller det drejede sig om injuriesager eller private voldssager.

Kompetencen til at bevilge retshjælp var henlagt til politimesteren med rekurs til Justitsministeriet. Bestemmelserne fandt ikke anvendelse i København eller på Frederiksberg, da der her fandtes Studenterksamfundets Retshjælp (nu Københavns Retshjælp).

Denne retshjælpsordning var gældende frem til den 1. januar 1970, hvor en række ændringer trådte i kraft. Ændringerne, der byggede på betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp, gik navnlig ud på, *at* området for retshjælpen fremover blev fastsat ved bekendtgørelse, *at* der blev mulighed for at opkræve delvis betaling for retshjælpen, og *at* retshjælpen kunne ydes direkte af advokaten, således at der ikke længere krævedes en henvisning fra politimesteren. Endvidere blev undtagelsen for København og Frederiksberg ændret til en bemyndigelse til justitsministeren til at kunne undtage områder, hvor der ydes retshjælp af et retshjælpskontor. Denne bemyndigelse har ikke været benyttet siden ikrafttrædelsen den 1. april 1979 af bekendtgørelse nr. 103 af 16. marts 1979, og den nuværende ordning for retshjælp ved advokater gælder således for hele landet.

Bortset fra tekniske ændringer er ændringerne i retshjælpsordningen ved advokater siden 1970 sket på bekendtgørelsesniveau. Den største principielle ændring skete ved bekendtgørelse nr. 458 af 28. juli 1988, som byggede på betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. Ændringen, der trådte i kraft den 15. august 1988, indebar, at den tidligere positive

opregning af området for retshjælpen blev afløst af et princip om, at ordningen som udgangspunkt gælder for alle sager, men med en negativliste med sager, som er undtaget fra ordningen. Endvidere blev rådgivning i forbindelse med ansøgning om fri proces undtaget fra kravet om egenbetaling.

Bilag 3, pkt. 1, indeholder en oversigt over udviklingen i reglerne om retshjælp ved advokater sammenholdt med udviklingen i reglerne om retshjælp ved domstolene.

3.2.2. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 128 skal advokater, der er antaget til at udføre sager for parter, der har fri proces, yde retshjælp til personer, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Andre advokater kan påtage sig en tilsvarende forpligtelse.

Justitsministeren fastsætter regler om omfanget af advokaternes forpligtelse, om, hvilke sagsområder retshjælpen omfatter, om, hvem der skal være berettiget til retshjælp, om vederlag til advokater for ydelse af retshjælp og om tilskud af statskassen til betaling af vederlaget. Det kan bestemmes, at den, der søger retshjælp, selv skal betale en del af vederlaget.

I praksis udstedes der en bekendtgørelse om retshjælp ved advokater én gang om året gældende for det kommende kalenderår, jf. senest bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002. Dette er imidlertid en praktisk foranstaltning af hensyn til ajourføring af beløbsgrænserne, og de materielle betingelser for retshjælp er ikke blevet ændret siden 1988-reformen, der byggede på betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv.

Retshjælpen 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, jf. bekendtgørelsens § 6, stk 1.

Denne almindelige retshjælp kan ydes for et vederlag på indtil 800 kr. inkl. moms, hvoraf staten betaler 75 %, ved ansøgning om fri proces dog hele beløbet (bekendtgørelsens § 7, stk. 1). Beløbet har været gældende siden den 1. januar 1995.

Foreligger der en tvist, kan advokaten give yderligere retshjælp, hvis særlige forhold taler derfor, herunder især at der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Denne udvidede retshjælp kan ydes for et yderligere vederlag på indtil 1.830 kr. inkl. moms, hvoraf staten betaler halvdelen, ved ansøgning om fri proces dog hele beløbet (bekendtgørelsens § 7, stk. 2). Beløbet har været gældende siden den 15. august 1988.

De nævnte beløb er maksimumbeløb, og det var således hensigten, at advokaten inden for disse maksima skulle beregne sig et sædvanligt salær under hensyntagen til arbejdets karakter og omfang,

dets kvalitet og den præstation, der ligger bag (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. s. 81).

Som følge af, at maksimumbeløbene ikke er blevet reguleret siden henholdsvis 1995 og 1988, vil advokaten imidlertid i dag i langt de fleste tilfælde fastsætte et salær svarende til maksimumbeløbet. Der har måske endda været en tendens til, at advokater har administreret betingelserne for at give udvidet retshjælp for lempeligt, fordi maksimumbeløbet på 800 kr. inkl. moms for almindelig retshjælp kun dækker (eller måske ikke engang dækker) en meget nødtørftig rådgivning.

Reglerne administreres på den måde, at der kun ydes offentligt tilskud, hvis advokatens samlede honorar for rådgivningen må forventes at holde sig inden for beløbsmaksimaene. Offentligt tilskud til retshjælp ved advokater kan således ikke kombineres med yderligere rådgivning, som fuldt ud betales af den retshjælpssøgende. Det bemærkes, at denne begrænsning af ordningen ikke fremgår af bekendtgørelsen, og at betænkning nr. 1113/1987 ikke udtaler sig særligt klart herom (jf. navnlig s. 82).

Offentligt tilskud kan i sagens natur ikke gives til arbejde, som er omfattet af en bevilget fri proces eller anden advokatbeskikkelse. Salæret for dette arbejde fastsættes efter retsplejelovens regler herom, og advokaten kan ikke samtidig få tilskud efter reglerne om advokatretshjælp.

Retshjælp kan ikke gives til sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager, aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter, sager om gældssanering og sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed, såfremt det må antages, at vejledning og bistand i fornødent omfang gives af myndigheden (bekendtgørelsens § 6, stk. 3). Der kan dog gives retshjælp til klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse (bekendtgørelsens § 6, stk. 4).

Retshjælpsbehovet hos sigtede og tiltalte i offentlige straffesager vil normalt kunne dækkes gennem forsvarerbeskikkelse. I mindre sager kan der dog være et udækket behov, f.eks. ved vurderingen af, om et bødeforlæg bør betales, eller sagen indbringes for retten. Der er imidlertid tale om sager inden for strafferetsplejen, og også under hensyn til de økonomiske konsekvenser afstod man fra at foreslå retshjælp i sådanne tilfælde (jf. betænkning nr. 1113/1987 s. 77).

Der vil kunne gives retshjælp til andre personer end sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager, eksempelvis vidner og erstatningssøgende, og der vil kunne gives retshjælp i private straffesager.

Aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter er undtaget, fordi retshjælpen har karakter af en social hjælpeforanstaltning, der typisk ikke sigter på at hjælpe en erhvervsvirksomhed, og fordi aktivt erhvervsdrivende typisk må indregne advokatombkostninger i deres almindelige omkostninger og vil kunne fra-

drage omkostninger til juridisk bistand som en driftsudgift (jf. betænkning nr. 1113/1987 s. 77-78).

Retshjælp vil kunne gives, hvis erhvervsvirksomheden er ophørt. Endvidere vil der ifølge forarbejderne kunne gives retshjælp, hvis en aktivt erhvervsdrivendes sag, som udspringer af erhvervsudøvelsen, har karakter af en velfærdssag for den pågældende, da sagen ikke betragtes som overvejende erhvervsmæssig, hvis der foreligger afgørende sociale grunde for at opnå bistand (s. 78).

Med hensyn til retshjælp i sager om gældssanering var Justitsministeriets udvalg vedrørende retshjælp mv. opmærksom på, at det måtte forventes at ville medføre en betydelig stigning i udgifterne til advokatretshjælpen, hvis der åbnedes mulighed for retshjælp til indgivelse af begæring om gældssanering. Sammenholdt med, at den bistand, der på dette tidlige stadium af sagen kan være behov for, typisk vil kunne ydes af personer uden advokatuddannelse, mente udvalget at burde foreslå, at advokatretshjælp i denne sagskategori fortsat bør være udelukket. Udvalget anførte videre, at i det omfang der i denne situation i øvrigt måtte være behov for at få oplysning om betingelserne for og fremgangsmåden ved indgivelse af en ansøgning om gældssanering, vil det mest hensigtsmæssigt kunne ske i skifteretten (jf. betænkning nr. 1113/1987 s. 79).

Retshjælp i sager, der involverer en forvaltningsmyndighed, vil som udgangspunkt kunne gives af forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det er derfor hverken nødvendigt eller ønskeligt med advokatretshjælp ved den første henvendelse til en forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med en ansøgning. Adgangen til advokatretshjælp er forbeholdt de tilfælde, hvor der under sagsbehandlingen har vist sig et rimeligt behov for juridisk bistand, som forvaltningsmyndigheden ikke kan eller vil påtage sig at yde, eller hvor der foreligger mangler ved sagsbehandlingen, samt hvor en forvaltningsmyndigheds afgørelse påklages (jf. betænkning nr. 1113/1987 s. 79-80).

Afslutningsvis mindes om, at offentlig retshjælp ved advokater alene kan gives til personer, som opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Udgifterne til offentlig retshjælp ved advokater har i perioden 1995-2002 ligget på mellem 25 og 27 mio. kr. årligt, jf. nærmere *bilag 3*, pkt. 3.

Der foreligger ikke statistiske oplysninger om antallet af konsultationer, men under en række forudsætninger kan det anslås, at der i de senere år har været ydet advokatretshjælp i omkring 25.000 sager årligt, og at der har været ydet udvidet retshjælp i knap halvdelen af disse, jf. *bilag 3*, pkt. 4.

3.3. Private retshjælpsinstitutioner og advokatvagter

3.3.1. Historisk oversigt

Privat retshjælp for ubemidlede har eksisteret i institutionaliseret form i hvert fald siden 1885, hvor Studentersamfundets Retshjælp for Ubemidlede blev oprettet. Selv om tilknytningen til Studentersamfundet ophørte i 1917, skiftede institutionen først navn i 1979 og hedder nu officielt "Retshjælpen – Københavns Retshjælp", men omtales normalt blot som "Københavns Retshjælp".

Det fremgår af betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp s. 55, at der i begyndelsen af 1960'erne ud over i København var retshjælpskontorer i Frederikshavn, Randers, Grenå, Århus, Silkeborg, Esbjerg, Åbenrå, Odense, Holbæk og Tårnby.

Retshjælpskontorerne blev finansieret af tilskud fra Justitsministeriet og fra Varelotteriet og Landbrugslotteriet og i øvrigt ved private eller kommunale tilskud.

I 1966-betænkningen udtalte udvalget, at der bør etableres en retshjælpsordning for ubemidlede, der dækker hele landet, baseret dels på offentlige eller private retshjælpskontorer, dels på bistand fra stedlige advokater, således at valget mellem disse to former for retshjælp træffes under hensyntagen til lokale ønsker og efter undersøgelse af, hvad der i hvert enkelt tilfælde må anses for mest hensigtsmæssigt (s. 62-63).

Udvalget anså det for sandsynligt, at det ville være en længere år-række, inden der vil være etableret lokale retshjælpsinstitutioner overalt, hvor forholdene egner sig til det. I denne overgangsperiode ville adgangen til advokatretshjælp være af stor betydning, og selv efter at det størst mulige antal retshjælpskontorer var oprettet, måtte der forventes i visse egne af landet at være behov for advokatretshjælp til ubemidlede (s. 65).

Da det således måtte påregnes, at der i hvert fald i en længere overgangstid ville eksistere et dobbeltsporet retshjælpssystem, fandt udvalget det naturligt, at de to retshjælpsformer i princippet stilles lige med hensyn til tilskud fra det offentlige, omfanget af den bistand, der kan ydes for det offentliges regning, og med hensyn til de økonomiske, kontrolmæssige og andre vilkår, der bør opstilles (s. 65-66).

Det fulgte af dette synspunkt, at der ikke bør oprettes retshjælpskontorer, hvis dette kun kan ske ved hjælp af højere tilskud fra det offentlige end de beløb, der skulle betales for opretholdelse af advokatretshjælp. I det omfang retshjælpskontorerne – for eksempel ved anvendelse af særlig billig arbejdskraft – måtte være i stand til at udøve deres virksomhed billigere end de praktiserende advokater, burde et eventuelt overskud næppe tilfalde det offentlige, men kunne

for eksempel anvendes til at reducere den del af vederlaget for retshjælpen, som det forudsættes, at den rådeende skal betale (s. 66).

Udvalgets foreløbige forslag om ensartede regler for retshjælpskontorer og advokatretshjælp mødte imidlertid så stor modstand blandt andet fra Studentersamfundets Retshjælp, at udvalget afstod fra at foreslå fælles regler for advokatretshjælp og retshjælpskontorer (s. 66).

Udvalget foreslog derfor alene, at der i retsplejeloven blev indsat en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte regler om vederlag til retshjælpskontorer, herunder om egenbetaling, og om tilskud fra statskassen til betaling af vederlaget (s. 67 og 69).

Udvalgets forslag blev ved lov nr. 253 af 4. juni 1969 gennemført med, hvad der i lovforslagets bemærkninger betegnes som redaktionelle ændringer (FT 1968-69, till. A, sp. 2897). Den vedtagne regel bemyndiger justitsministeren til at yde tilskud til retshjælpskontorer, jf. nu retsplejelovens § 128, stk. 5. Det er herved forudsat, at der som vilkår for tilskuddet kan fastsættes betingelser med hensyn til retshjælpskontorets virksomhed, jf. FT 1968-69, till. A, sp. 2890.

3.3.2. Gældende ret

Justitsministeriet giver i medfør af retsplejelovens § 128, stk. 5, tilskud til retshjælpskontorer. Justitsministeriets bevilling til tilskud til private retshjælpsinstitutioner udgør i finansåret 2003 8,6 mio. kr., hvilket svarer til niveauet for de nærmest foregående år, jf. nærmere bilag 3, pkt. 5.

Justitsministeriet har siden 1979 administreret retsplejelovens § 128, stk. 5, efter de retningslinier, der blev foreslået i beretning af 13. december 1978 fra Justitsministeriets arbejdsgruppe om statstilskud til juridiske retshjælpsinstitutioner.

Tilskud gives til retshjælpskontorer, der opfylder følgende betingelser:

1. Retshjælpens vedtægter skal forelægges for Justitsministeriet.
2. Retshjælpen skal være ledet af en fagligt kvalificeret person.
3. Retshjælpens regnskab og budget skal være udarbejdet på tilstrækkelig måde. Der kan stilles krav om revision.
4. Rådgivningen skal mindst omfatte de sagsområder, der er omfattet af den almindelige retshjælp ved advokater.
5. Bistanden i den enkelte sag skal som udgangspunkt mindst have samme omfang som den rådgivning, der ydes under retshjælpsordningen ved advokater. Der vil dog også kunne ydes tilskud til institutioner, der alene yder en mundtlig rådgivning.
6. Rådgivningen skal som minimum være mulig for alle, der opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokater.
7. Retshjælpen skal ydes af rådgivere, der er tilstrækkeligt kvalificerede.

8. Rådgivningen skal være vederlagsfri for klienten. Der kan dog opkræves et honorar, som ikke overstiger det beløb, der opkræves i forbindelse med behandlingen af forbrugersager i Forbrugerklagenævnet.
9. Institutionen skal normalt have åbent mindst én gang om ugen, så vidt muligt både i nogle dagtimer og i nogle aftentimer.

Støtte kan gives til dækning af:

1. Rimelig leje af lokaler eller anskaffelse af lokaler i øvrigt.
2. Et rimeligt honorar af lederen af institutionen og rådgiverne. Honoraret skal som udgangspunkt fastsættes på timebasis.
3. Rimelig løn til kontorpersonale.
4. Rimelige kontorholdsudgifter og eventuelt udgifter til uddannelse af rådgivere.
5. Rimelige udgifter til oplysningsvirksomhed.

Tilskud gives på følgende vilkår:

1. Ændringer i vedtægterne og i retshjælpens forhold, der kan have betydning for tilskuddet, skal indberettes løbende til Justitsministeriet.
2. Justitsministeriet skal til enhver tid have adgang til at gennemse regnskaberne, ligesom ministeriet har adgang til i øvrigt at kræve oplysninger fra retshjælpen, der kan have betydning for, om retshjælpen er berettiget til det ydede tilskud.
3. Retshjælpens regnskab skal efter regnskabsårets udgang indsendes til Justitsministeriet til godkendelse.

De retshjælpskontorer, som modtager tilskud, falder i to kategorier: advokatvagter (afsnit 3.3.3) og private retshjælpsinstitutioner (afsnit 3.3.4).

Justitsministeriet administrerer bevillingen på den måde, at hovedparten (normalt over 90%) uddeles i maj måned (ansøgningsfrist 1. marts) og resten i oktober måned (ansøgningsfrist 1. september). Da tilskuddet dækker kalenderåret, må retshjælpskontorerne i princippet selv sørge for likviditet frem til udbetalingen i maj måned. Der er dog mulighed for at ansøge om udbetaling af et foreløbigt tilskud på et tidligere tidspunkt. I 2001 fik Århus Retshjælp, Gellerupparkens Retshjælp, Esbjerg Retshjælp og Retshjælpen i Vestergade samt Københavnske Advokaters Retshjælp bevilget et foreløbigt tilskud.

Tilskuddet gives på grundlag af budgettet for det pågældende år, idet regnskabet for det foregående år også inddrages. Ved enhver tilskudstildeling tages udtrykkeligt forbehold for, at der ikke dermed er taget stilling til, hvilket tilskud retshjælpskontoret kan modtage ved fremtidige uddelinger. Derimod tages der ikke forbehold for, at udgifterne vil svare til det budgetterede. Regnskabet skal indsendes til

Justitsministeriet til godkendelse, men et eventuelt overskud betyder ikke, at en del af tilskuddet skal tilbagebetales. Et overskud kan dog have betydning for næste års bevilling, jf. straks nedenfor.

Udgangspunktet er, at retshjælpskontorerne skal have dækket deres rimelige udgifter til navnlig annoncering og kontorhold, og at de private retshjælpsinstitutioner desuden skal have dækket deres rimelige udgifter til husleje og inventar samt honorar til retshjælpsleder og rådgivere. Når de ansøgte beløb overstiger bevillingen (hvilket er det normale), må der imidlertid ske en skønsmæssig reduktion i forhold til det ansøgte. I den forbindelse kan der blandt andet lægges vægt på, om retshjælpskontoret havde overskud i foregående regnskabsår, og på, om en udgiftspost er steget uforholdsmæssigt.

Det er den almindelige erfaring, at advokatvagterne og de private retshjælpsinstitutioner, der kun har til formål at yde retshjælp, indretter aktivitetsniveauet efter bevillingen. De private institutioner, hvor retshjælp kun udgør en del og eventuelt kun en lille del af institutionens aktiviteter, kan derimod eventuelt vælge at lade andre indtægter medfinansiere udgifterne til retshjælp.

3.3.3. Advokatvagter

Der findes cirka 75 advokatvagter, som modtager statstilskud, fordelt rundt omkring i landet, hvortil kommer cirka 25 advokatvagter, som drives uden statstilskud. Advokatvagterne giver retshjælp i form af mundtlig rådgivning ved personlig henvendelse i advokatvagten. Rådgivningen kan gives anonymt og er åben for alle uanset indtægt. Advokaterne modtager ikke honorar, og statstilskuddet går således typisk til annoncering og mindre kontorholdsudgifter, herunder den mest basale litteratur. Der er typisk ikke udgifter til lokaler, da disse normalt stilles vederlagsfrit til rådighed eksempelvis af kommunen eller dommerkontoret.

Småsagsudvalgets betænkning indeholder statistiske oplysninger om advokatvagterne for årene 1985-1994 (s. 640-641), og Retsplejerådet har fra Advokatsamfundet modtaget oplysninger for årene 1995-2001 (jf. *bilag 3*, pkt. 6). Det fremgår heraf:

- at advokatvagterne har modtaget fra ca. 19.000 til ca. 28.000 henvendelser årligt og behandlet fra ca. 23.000 til ca. 33.000 sager årligt, idet hver henvendelse kan omhandle flere emner
- at cirka 60 % af sagerne afsluttes i advokatvagten, mens der i godt 25 % af sagerne henvises til advokatbistand
- at familieretlige spørgsmål tegner sig for lidt under en fjerdedel af henvendelserne, mens henholdsvis lejeret, fast ejendom og arveret hver tegner sig for godt 10 % af sagerne.

Om ideologien bag advokatvagterne kan eksempelvis henvises til Københavnske Advokaters Retshjælp, der oplyser, at foreningens

medlemmer yder denne frivillige indsats alene med det formål at dele ud af den viden og erfaring, medlemmerne har opnået som advokater, samt at højne advokatstandens anseelse i befolkningen.

Med hensyn til rådgivningens indhold oplyser Københavnske Advokaters Retshjælp videre:

Vi plejer at udtrykke det på den måde, at vi "tager temperatur" på de juridiske problemer. Vi kan således fortælle den rådsøgende, *om* der overhovedet er et juridisk problem, som bør forfølges, *om* man af praktiske eller økonomiske årsager hellere skal opgive at gå videre i retssystemet, *hvad* en retssag eller juridisk bistand på et advokatkontor omtrentlig vil koste, ligesom vi kan oplyse om reglerne for fri proces, offentlig retshjælp, retshjælpsforsikring, adgang til klagenævn og andre institutioner.

3.3.4. Private retshjælpsinstitutioner

Der findes cirka 20 private retshjælpsinstitutioner, som modtager statstilskud, i København, Århus, Odense, Esbjerg, Silkeborg, Skive og Kolding. De private retshjælpsinstitutioners rådgivning er typisk noget mere omfattende end advokatvagternes, da der normalt også vil kunne udfærdiges skriftlige henvendelser. Nogle institutioner giver retshjælp ikke alene ved personlig henvendelse, men også ved telefonisk eller skriftlig henvendelse. Enkelte institutioner kan endvidere give retshjælp på den måde, at en medarbejder kommer hjem til den retshjælpssøgende.

De private retshjælpsinstitutioner har i øvrigt hver deres regler for rådgivningen. Som det fremgår af afsnit 3.3.2 ovenfor, er det en betingelse for at få tilskud, at retshjælpen mindst dækker de personer og de sagsområder, som er omfattet af ordningen med offentlig retshjælp ved advokater. Endvidere skal retshjælpen som udgangspunkt have samme omfang som denne ordning, idet der dog også kan gives tilskud til retshjælpskontorer, som kun giver mundtlig rådgivning.

I praksis er der ofte økonomiske trangsbetinger knyttet til retshjælp ved de private retshjælpsinstitutioner, men det er op til den enkelte institution, og grænserne er ikke nødvendigvis lige så faste som grænserne for fri proces og offentlig retshjælp ved advokater. Som eksempler kan nævnes landets to største private retshjælpsinstitutioner: Københavns Retshjælp og Århus Retshjælp.

Københavns Retshjælp giver principielt kun retshjælp til personer, der opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Ved den konkrete ydelse af retshjælp er det en fornemmelsessag, om man rent faktisk spørger om den rådsøgendes indkomstforhold. Hvis den rådsøgende giver indtryk af at kunne have indtægter af nogen betydning, spørger man imidlertid, og hvis indkomsten overstiger beløbsgrænserne, giver man ikke retshjælp til skriftlige henvendelser. Når den pågældende nu rent faktisk sidder der, vil man imidlertid i praksis ofte vælge at give en kortere mundtlig rådgivning.

Århus Retshjælp spørger ikke om den rådsøgendes indkomstfor-

hold, og rådgivning til ikke-erhvervsdrivende er derfor i praksis ikke betinget af, at indkomsten ikke overstiger en bestemt grænse. Århus Retshjælp er imidlertid meget tilbageholdende med at give retshjælp til erhvervsdrivende i forbindelse med sager, der angår erhvervsvirksomheden.

De private retshjælpsinstitutioner, som får tilskud fra Justitsministeriet, modtog i perioden 1985-1994 fra ca. 14.000 til ca. 23.000 henvendelser årligt, jf. nærmere *bilag 3*, pkt. 7.

Bilag 3, pkt. 8, indeholder endvidere nærmere oplysninger om de private retshjælpsinstitutioner, som i 2000 modtog tilskud fra Justitsministeriet.

3.4. Retshjælp i forvaltningssager

Som anført i afsnit 3.2.2 vil retshjælp i sager, der involverer en forvaltningsmyndighed, som udgangspunkt kunne gives af forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det er derfor hverken nødvendigt eller ønskeligt med advokatretshjælp ved den første henvendelse til en forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med en ansøgning. Adgangen til advokatretshjælp er forbeholdt de tilfælde, hvor der under sagsbehandlingen har vist sig et rimeligt behov for juridisk bistand, som forvaltningsmyndigheden ikke kan eller vil påtage sig at yde, eller hvor der foreligger mangler ved sagsbehandlingen, samt hvor en forvaltningsmyndigheds afgørelse påklages (jf. betænkning nr. 1113/1987 s. 79-80).

De private retshjælpsinstitutioner vil normalt i praksis yde grundlæggende bistand også ved den første henvendelse til en forvaltningsmyndighed, selv om de ikke er forpligtet hertil. Også advokatvagterne yder i praksis rådgivning i sådanne tilfælde. En egentlig partsrepræsentation som en advokats repræsentation af en part i en retssag kan der imidlertid ikke blive tale om.

Heller ikke, når der er mulighed for advokatretshjælp (dvs. navnlig når der er tale om administrativ rekurs), kan advokaten fungere som partsrepræsentant inden for retshjælpens rammer. Dette skyldes, at advokatretshjælpens maksimum på 800 kr. ikke giver mulighed herfor. Selv om der undtagelsesvis i en administrativ klagesag skulle være mulighed for udvidet advokatretshjælp, er retshjælpens maksimum også for den udvidede retshjælp så lavt, at advokaten i de fleste administrative klagesager slet ikke vil kunne føre sagen til ende inden for retshjælpens rammer.

De gældende retshjælpsordninger i vid forstand bygger på den forudsætning, at sagkyndig bistand i forbindelse med behandlingen af administrative klagesager som hovedregel kan begrænses til grundlæggende bistand på sagens indledende stadier. Med en sådan

indledende hjælp forventes privatpersoner som hovedregel at være i stand til på egen hånd at varetage deres interesser under klagesagen, eventuelt vejledt af klageorganet i overensstemmelsen med vejledningspligten efter forvaltningsloven. Dette gælder også, når klagen behandles af et domstolslignende ankenævn.

Med enkelte historisk begrundede undtagelser kan der således ikke gives fri proces til administrative klagesager, ligesom retshjælpsforsikringen ikke dækker sådanne sager.

I modsætning til i Norge kan der som altovervejende hovedregel heller ikke tilkendes sagsomkostninger, når klageren får medhold hos en administrativ klageinstans, jf. dog nedenfor om de seneste ændringer på skatteområdet.

På særlige områder fraviges disse udgangspunkter. På det sociale område har forældremyndighedens indehaver således i en række sager ret til vederlagsfri advokatbistand. Udgifterne til advokatbistand deles lige mellem den pågældende kommune og staten. Endvidere kan der ved vejttaksationskommissionerne ydes den erstatnings-søgende en godtgørelse til dækning af sagkyndig bistand (herunder advokatbistand) for taksationskommissionen.

På skatteområdet dækker staten en del af skatteyderens omkostninger i forbindelse med klage til skatteankenævnet og Landsskatteretten. For erhvervsdrivende skal ordningen dog ses i sammenhæng med, at mens udgifter i forbindelse med administrative klagesager eksempelvis på miljøområdet kan være fradragsberettigede, hvis klagesagen har betydning for indkomsterhvervelsen, er udgifter i forbindelse med skattesager aldrig fradragsberettigede ved indkomstopgørelsen.

Godtgørelsen udgør altid mindst 50 % af udgifterne, men i nogle tilfælde 100 %, jf. nedenfor. Følgende udgifter er godtgørelsesberettigede, når de ifølge regning skal betales eller er betalt: (1) Udgifter til sagkyndig bistand, medmindre den sagkyndige er ansat hos den godtgørelsesberettigede, (2) udgifter til syn og skøn, (3) udgifter til sagkyndige erklæringer og andet bevismateriale og (4) udgifter til en sagkyndigs udtalelse om, hvorvidt en afgørelse i en klage- eller retssag bør påklages eller prøves ved domstolene. Afgiften for klage til Landsskatteretten er ikke godtgørelsesberettiget, men afgiften tilbagebetales, hvis klageren får helt eller delvis medhold, enten ved Landsskatteretten eller under en efterfølgende domstolsprøvelse.

Omkostningsgodtgørelsen i skattesager blev ved lov nr. 388 af 6. juni 2002 sat op til 100 % i tilfælde, hvor klageren har fået fuldt medhold eller medhold i overvejende grad. Forhøjelsen har virkning for sager, hvor godtgørelsesspørgsmålet ikke er endeligt afgjort inden lovforslagets fremsættelse den 17. januar 2002.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at formålet med lovforslaget er at styrke skatteyderens retssikkerhed ved at sikre borgerne og virksomhederne fuld dækning af deres udgifter til sagkyndig bistand i sager, som de vinder fuldt ud eller i overvejende grad.

Efter regeringens opfattelse opgiver flere skatteydere at føre skattesager, fordi det ofte vil være en langvarig, økonomisk og psykisk belastning for den enkelte. Der er desuden stor risiko for, at omkostningerne ved at få ret vil overstige den tilbagebetalte skat. Det er regeringens opfattelse, at lovforslaget fjerner de urimeligheder, som en skatteyder udsættes for ved at få ret i sin skattesag og alligevel stå tilbage med et økonomisk tab.

Klageinstansen (Skatteankenævnet eller Landsskatteretten) afgiver en vejledende udtalelse om, i hvilket omfang den godtgørelsesberettigede har fået medhold. Denne udtalelse indgår i vurderingen af størrelsen af den godtgørelse, den godtgørelsesberettigede er berettiget til, men er dog ikke bindende for afgørelsen af spørgsmålet om godtgørelsens størrelse.

Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at de beskrevne regler om omkostningsgodtgørelse i skattesager også gælder, hvis sagen indbringes for domstolene. For domstolene omfatter de godtgørelsesberettigede udgifter endvidere retsafgifter og pålagte sagsomkostninger. Tilkendte sagsomkostninger fradrages, før godtgørelsen beregnes. Endvidere gælder, at godtgørelsen er 100 % uanset sagens udfald, hvis sagen indbringes for domstolene af Skatteministeriet. Det samme gælder godtgørelsen for behandlingen i Højesteret, hvis sagen ankes til Højesteret af Skatteministeriet.

De beskrevne regler om omkostningsgodtgørelse gælder kun på skatteområdet (og taksationsområdet). Bortset fra de nævnte regler om vederlagsfri advokatbistand til forældremyndighedens indehaver i visse sociale sager vedrørende børn (og bortset fra de beskrevne muligheder for grundlæggende rådgivning i sagens indledende stadier) er der på andre forvaltningsområder ikke mulighed for hverken bevilling af fri proces, retshjælpsforsikringsdækning eller – som altovervejende hovedregel – tilkendelse af sagsomkostninger, hvis sagen vindes.

Det gælder således eksempelvis i klagesager om førtidspension, arbejdsskader, patientskader og lægemiddelskader. Det må antages, at der i nogle af disse klagesager kan være samme behov for sagkyndig bistand som i skattesager, og at det således kan forekomme, at der i gevinsten ved at vinde en klagesag og få tilkendt eksempelvis pension eller erstatning må fradrages udgifterne til sagkyndig bistand til at føre klagesagen.

Enkelte administrative nævn har dog mulighed for at tilkende sagsomkostninger. Klagenævnet for Udbud kan således tilkende klageren sagsomkostninger hos ordregiveren, hvorimod det modsatte ikke er tilfældet, ligesom biintervenienter hverken kan tilkendes eller pålægges sagsomkostninger. Sagsomkostninger kan endvidere tilkendes ved hegnssynene, vurderingsmænd efter mark- og vejfredsloven, nævnene efter §§ 80 og 84 i fiskeriloven og Voldgiftsnævnet vedrørende apoteksovertagelse (jf. betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, kapitel 3, afsnit 5.7, samt bilag 6).

4. Fri proces

Fri proces er udtryk for, at det offentlige dækker en parts udgifter til førelsen af en civil sag. Fri proces kan efter retsplejelovens § 330, stk. 1, gives til en fysisk person, der (1) skønnes at have rimelig grund til at føre proces og (2) ikke uden væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen.

Bestemmelsen fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 253 af 4. juni 1969, som trådte i kraft den 1. januar 1970, men det har i hvert fald siden 1827 været et grundlæggende princip for meddelelse af fri proces, at ansøgeren dels havde rimelig grund til at føre proces, dels ikke havde økonomisk mulighed herfor.

De samlede udgifter til fri proces er i perioden 1997-2002 steget fra ca. 191 mio. kr. til ca. 260 mio. kr. Af disse beløb tegner fri proces i almindelige civile sager sig for ca. 72 mio. i 1997 og ca. 84 mio. kr. i 2002, jf. nærmere *bilag 4*.

4.1. Historisk oversigt

4.1.1. Ældre ret

Ældre dansk lovgivning indeholder kun få bestemmelser om fri proces. Danske Lov af 1683 indeholdt enkelte bestemmelser angående varetagelsen af de uformuendes tarv i retstvister (DL 1-9-12 og 1-9-15). Desuden var der en række forordninger i tiden frem til retsplejeloven af 1916, som omhandlede de uformuendes tarv i retstvister. Således forordning af 14. november 1712 om *Beneficium Paupertatis* i tvistige Sager de Fattige vedkommende, hvorved der efter ansøgning kunne meddeles de fattige fritagelse for betaling af stempel- og retsafgifter. Forordning af 24. juli 1789 indeholdt en principklæring om, at prokuratorer, der blev pålagt ifølge *beneficia paupertatis* at føre de fattiges sager, i fremtiden skulle fribefordres i beneficerede sager. Samtidig blev der skabt hjemmel for, at en prokurator i beneficerede sager kunne få "en billig Belønning for sin Møie", hvis modpartens uret var åbenbar.

Ifølge Cancelli-Promemoria af 6. april 1793 kunne der meddeles enten *beneficia paupertatis*, som skulle meddeles i betragtning af fattigdom, eller *beneficia processus gratuiti*, som skulle meddeles, når vedkommende enten til embeds forsvar eller deslige kvalificerede sig til understøttelse fra justitsvæsenets side uden hensyn til, om den pågældende var fattig eller ej. Virkningen af disse beneficier var den samme, og deres indhold gjaldt den instans, de var meddelt for. Kompetencen til at bevilge fri proces – såvel *beneficia paupertatis*

som *beneficia processus gratuiti* – blev ved kongelig resolution af 4. juli 1800 delegeret til kancelliet. For at få meddelt *beneficium paupertatis* var det ikke nok med bevislig uformuenhed, sagens beskaffenhed skulle desuden undersøges. Beneficiet skulle således meddeles, hvis det efter denne undersøgelse i det mindste kunne anses muligt, at den uformuende havde ret, og at denne desuden efter forligskommissionens erklæring havde vist tilbøjelighed til mindelig afgørelse.

Ved forordning af 23. marts 1827 blev amterne bemyndiget til at afgøre ansøgninger om fri proces til retssager i første instans. I § 2 i forordningen udtaltes det, at *beneficium paupertatis* ikke måtte meddeles, medmindre den pågældendes forfatning bevislig var således beskaffen, "at han ikke, uden at savne det Nødvendige til sin og Families Underholdning eller til Fortsættelsen af sin Næringsdrift, kan udrede de med sagens Udførelse forbundne bekostninger, og det derhos, efter de Oplysninger, som kunne have om Sagens Beskaffenhed, er at formode, at han har rimelig Grund til at procedere". I § 3 udtaltes det endvidere, at *beneficium processus gratuiti* burde meddeles offentlige stiftelser, "naar en saadan, efter Beslutning af vedkommende Overbestyrelse, anlægges sag, saavel som og naar Sag anlægges imod Stiftelsen". Beneficiet kunne endvidere meddeles embedsmænd, der på embeds vegne blev sagsøgt eller anlagde sag, hvortil der var en rimelig grund.

Om praksis i midten af det 19. århundrede med hensyn til fri proces indeholder en skrivelse af 30. juli 1858 fra Justitsministeriet til Ministeriet for hertugdømmet Slesvig udførlige oplysninger. Det udtales indledningsvis i skrivelsen, at de om beneficiet gældende bestemmelser for en stor del var udviklet ved administrativ praksis. Beneficiet omfattede i almindelighed "Fritagelse for Erlæggelsen af Retsgebyrer og Fritagelse for Brug af stemplet Papir under Sagens Førelse, samt Tilsikring af retskyndig Assistance for Parten, uden at der derfor paadrages ham nogen Omkostning". Meddelelse af beneficiet kunne ske i alle instanser og i alle sager, i det omfang der ikke ad anden vej var draget omsorg for, at parten fik fornøden retshjælp. Af skrivelsen fremgår endvidere, at beneficiet ikke havde tilbagevirkende kraft.

Der blev ved lov nr. 55 af 24. maj 1879 gennemført visse ændringer i reglerne om salær og erstatning for udlæg til advokater for udførelse af beneficerede sager. Advokaterne skulle fremover efter påstand tillægges et efter advokatens arbejde afpasset salær uden hensyn til sagens udfald. Salæret skulle udredes af det offentlige.

4.1.2. Retsplejeloven af 1916

Reglerne om fri proces blev optaget i kapitel 31 i retsplejeloven af 1916 med stort set samme indhold som hidtil.

Fri proces kunne således meddeles en person, hvis vedkommende ikke selv kunne afholde sagens omkostninger uden at savne det nød-

vendige til sit og familiens underhold eller til fortsættelse af sin næringsdrift. Der skulle i almindelighed tilvejebringes en attest angående den pågældendes økonomiske forhold, i København fra vedkommende rodemester (dvs. skattevæsenet), uden for København enten fra byrådet (sognerådet) eller fra præst eller underøvrighed. Det var tillige en forudsætning, at det efter de oplysninger, "som kan have" om sagens beskaffenhed, var at formode, at den pågældende havde rimelig grund til at føre proces.

Ved meddelelse af fri proces opnåedes fritagelse for betaling af retsafgift og for rimelige udgifter til stævningsmænd mv., vidner og syns- og skønsmænd, beskikkelse af advokat til uden vederlag af parten at udføre sagen, for så vidt sådan advokathjælp ikke skønnedes at være unødvendig eller blev frafaldet af den pågældende. Fri proces medførte derimod ingen fritagelse for at betale sagsomkostninger til modparten.

Virkningen af fri proces ophørte, når parten døde, og kunne tilbagekaldes, når de forudsætninger, under hvilke fri proces var meddelt, viste sig ikke at have været til stede eller at være bortfaldet. Virkningen af fri proces omfattede hele sagen i den pågældende instans samt eksekution (tvangsfuldbyrdelse).

Justitsministerens kompetence til at meddele fri proces uden for tilfælde, hvor dette var begrundet i uformuenhed, blev opretholdt "i samme omfang som hidtil".

Justitsministeren skulle efter overenskomst antage et passende antal advokater til varetagelse af hvervet som beskikket advokat. Med hensyn til advokatsalær forblev reglerne i lov nr. 55 af 24. maj 1879 gældende.

Senere ændringer

Frem til den nyaffattelsen i 1969 af retsplejelovens regler om fri proces blev der gennemført mindre ændringer ved lov nr. 300 af 30. juni 1922 (kompetencen til at meddele fri proces til landsretssager i første instans henlægges igen – som før 1919 – til statsamtet), lov nr. 209 af 23. juli 1932 (mulighed for i landsretssager at beskikke en advokat, der ikke er antaget af justitsministeren som beneficeret i landsretten, men som har været beskikket for byretten), lov nr. 396 af 12. juli 1946 (mulighed for efter anmodning fra parten at beskikke en advokat, der ikke er antaget af justitsministern som beneficeret), lov nr. 220 af 7. juni 1952 (ændring af reglerne om dokumentation for ansøgerens uformuenhed (skatteattest i hele landet) og ændring af reglerne om salær (bl.a. forbud mod at modtage yderligere betaling også gældende for ikke-beneficerede advokater)) og lov nr. 41 af 1. marts 1961 (alle udgifter til fri proces afholdes af statskassen).

4.1.3. Lovændringen i 1969

Kapitel 31 i retsplejeloven fik en ny affattelse ved lov nr. 253 af 4.

juni 1969, som trådte i kraft den 1. januar 1970. Grundlaget for denne lovændring var betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp. Loven indeholdt en række ændringer, der dog mere var af praktisk end principiel karakter.

Betingelserne for at opnå fri proces var, ligesom efter de hidtil gældende regler, for det første, at ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces. Under folketingsbehandlingen udtalte justitsministeren i et svar på et spørgsmål fra folketingsudvalget om, hvorvidt denne betingelse kunne udgå, blandt andet, at man var opmærksom på, at det undertiden kan være vanskeligt på det grundlag, der foreligger ved behandlingen af en ansøgning om fri proces, at afgøre, om der er rimelig grund til at føre proces. Justitsministeriet var derfor indstillet på, at skønnet over, om betingelsen var opfyldt, burde udøves lempeligt, således at rimelig tvivl skulle komme ansøgeren til gode. Det burde ikke opstilles som mål, at der alene meddeltes fri proces i sager, som med sikkerhed kunne forventes vundet af parten. Der måtte også tages hensyn til de ikke sjældne tilfælde, hvor parten må siges at have et naturligt krav på at få en retsafgørelse, selv om hans eller hendes chancer for at vinde sagen stiller sig usikre, når det dog må antages, at parten, såfremt han eller hun selv havde haft midler dertil, ville have ført sagen. Dette synspunkt havde særlig vægt i sager om person- og familieretlige forhold og sager vedrørende erstatning for tab af forsørger eller alvorlig invaliditet.

For det andet var det en betingelse for at opnå fri proces, at ansøgeren opfylder visse økonomiske betingelser. Disse betingelser blev ved ændringsloven formuleret således, at ansøgeren ikke uden at lide væsentlige afsavn kan afholde de omkostninger, der er forbundet med sagen. Med hjemmel i loven fastsatte justitsministeren i bekendtgørelse nr. 569 af 19. december 1969 regler om, hvornår de økonomiske betingelser for at meddele fri proces er opfyldt. Ifølge reglerne bør fri proces i almindelighed kun meddeles, hvis ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser, som er fastsat for medlemskab i en anerkendt sygekasses medlemsgruppe A. (Disse betingelser bestod i indtægtsgrænser, der afhang af ansøgerens status som forsørger eller ikke-forsørger, bopæl (hovedstadsområdet eller øvrige land) og antallet af forsørgede børn under 16 år). Ifølge reglerne bør fri proces endvidere i almindelighed ikke meddeles, hvis ansøgeren har en formue af likvide midler, der overstiger 25.000 kr., eller en samlet skattepligtig formue på over 200.000 kr. Om fri proces kan meddeles, hvis ansøgeren har en mindre formue, afhænger af formuens størrelse, anbringelsesmåden, herunder om formuen er bundet i fast ejendom eller erhvervsvirksomhed, samt af ansøgerens indtægtsforhold. Forskellen mellem reglerne i bekendtgørelsen og de hidtil gældende bestemmelser var især, at de nye regler gav mulighed for fri proces, selv om ansøgeren var i besiddelse af en mindre formue.

Herudover kunne justitsministeren, når særlige grunde taler derfor, efter ansøgning meddele fri proces, selv om de almindelige betingelser ikke er opfyldt. Denne regel afsløste den tidligere bestemmelse om, at justitsministeren i disse tilfælde kunne meddele fri proces "i samme omfang som hidtil". Efter denne regel, der kun benyttedes i beskeden omfang, meddeles, når visse økonomiske betingelser var opfyldt, fri proces til stiftelser, foreninger og lignende samt til konkurs- og dødsboer. Bestemmelsen var dog ikke indskrænket til disse tilfælde. Der kunne således meddeltes fri proces i en sag under hensyn til den betydelige offentlige interesse, der var forbundet med sagen, selv om ansøgeren ikke opfyldte de økonomiske betingelser.

Virkningerne af fri proces svarede som udgangspunkt til hidtil gældende ret. Dog blev det bestemt, at fri proces ikke (automatisk) ophører ved partens død. Desuden blev det fastsat, at fri proces også omfatter behandling af sagen i anden eller tredje instans, såfremt sagen er indbragt for højere ret af modparten, og den part, der har fri proces, helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans.

Der blev endvidere indsat en udtrykkelig regel om, at fri proces i bevillingen kan begrænses til enkelte af begunstigelserne. Reglen vil ifølge forarbejderne kunne anvendes i tilfælde, hvor advokatbistand skønnes unødvendig, hvilket ofte vil være tilfældet i skiftesager. Den vil endvidere kunne anvendes, hvor det under hensyn til partens økonomiske forhold skønnes rimeligt, at parten vel opnår en vis bistand fra det offentlige, men at parten dog tillige selv bør bidrage til de omkostninger, som processen medfører. Tilsvarende synspunkter kan anlægges, hvis det er tvivlsomt, hvorvidt sagens realitet kan begrunde, at der meddeles fri proces.

Mens der efter gældende praksis som hovedregel ikke kunne ydes godtgørelse med hensyn til foranstaltninger, der var iværksat inden meddelelse af fri proces, indeholdt de nye regler en bestemmelse, der gav fri proces tilbagevirkende kraft, idet fri proces herefter også omfatter foranstaltninger, som af hensyn til forberedelse af sagen med føje er foretaget inden meddelelse af fri proces. Endvidere blev en særregel for skiftesager, der allerede anvendtes i administrativ praksis, lovfæstet. Efter denne særregel medfører fri proces i skiftesager fritagelse for *sikkerhedsstillelse* for skifteomkostninger, men kun fritagelse for *betaling* af skifteomkostninger, hvis disse ikke kan afholdes af boets midler.

Efter de nye bestemmelser var det fortsat hovedreglen, at fri proces for en part ikke medførte fritagelse for at erstatte modparten sagens omkostninger. Man fandt det dog rimeligt at gøre visse undtagelser fra denne regel. Retten kunne således bestemme, at omkostningerne til modparten helt eller delvis skulle betales af statskassen. Det fremgår af forarbejderne, at da reglen ikke primært havde til formål at sikre modparten dækning af afholdte omkostninger, burde reglens eksistens ikke føre til, at adgangen til at ophæve sagens om-

kostninger, således at modparten selv bærer egne omkostninger, anvendtes i mindre udstrækning end hidtil. Retten kunne endvidere, hvor hensynet til modparten i særlig grad talte herfor, bestemme, at omkostningerne til denne skulle betales af statskassen, der i så fald indtrådte i modpartens krav på betaling af sagsomkostninger mod parten.

Som noget nyt kunne retten, når særlige omstændigheder talte herfor, pålægge en part, der har fri proces, helt eller delvis at erstatte statskassen udgifterne til fri proces, i det omfang udgifterne ikke pålægges modparten. Som eksempler på reglens anvendelse nævntes tilfælde, hvor en part havde opnået en væsentlig økonomisk fordel ved processen, hvor parten havde vildledt myndighederne i forbindelse med sin ansøgning om fri proces, eller hvor de forudsætninger, under hvilke fri proces var meddelt, senere bristede.

Reglerne om antagelse og beskikkelse samt salær og godtgørelse til advokater i beneficerede sager svarede stort set til hidtil gældende ret. Det blev dog fastsat, at salærfastsættelsen til den beskikkede advokat altid skulle ske ved særskilt beslutning, da der var tale om et spørgsmål, der alene vedrørte advokaten og statskassen. Endvidere blev det tilladt den beskikkede advokat at indgå aftale med parten om, at parten betaler rejsegodtgørelse, som ikke dækkes af statskassen, når parten har anmodet om beskikkelse af en bestemt (udenbys) advokat.

I henhold til den tidligere retsplejelov tilkom der i en række tilfælde statsmyndigheder fri proces. Disse bestemmelser blev ophævet ved ændringsloven i 1969. Udgifterne ved fri proces havde siden den 1. april 1961 været afholdt af statskassen, og bestemmelserne havde derfor ikke mere økonomisk betydning.

Senere ændringer

Efter lovændringen i 1969 skete der frem til den gennemgribende lovændring i 1988 en række mindre ændringer i kapitlet om fri proces. Det drejer sig om lov nr. 225 af 7. juni 1972 (ændring af reglerne om advokatbeskikkelse (konsekvens af retskredsreform)), lov nr. 267 af 26. juni 1975 (fri proces til forbrugere ved indbringelse af afgørelser truffet af Forbrugerklagenævnet eller et godkendt privat klage- eller ankenævn), lov nr. 260 af 8. juni 1979 (ændring af reglerne om advokatbeskikkelse (konsekvens af indførelse af administrationsordning)), lov nr. 253 af 16 juni 1980 (terminologisk ændring (afskaffelse af begrebet "underret")) og lov nr. 277 af 9. juni 1982 (fri proces ved indbringelse af afgørelser om salærklager; mulighed for med partens samtykke at beskikke en advokat eller advokatfuldmægtig, der ikke har møderet for landsret, hvis sagen anmeldes som prøvesag).

4.1.4. Lovændringen i 1988

En mere omfattende ændring, der berørte samtlige bestemmelser i

kapitlet om fri proces bortset fra § 334 og §§ 336-336 c, skete ved lov nr. 420 af 13. juni 1988 med ikrafttrædelse den 15. august 1988. Denne lovændring byggede på betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. Med lovændringen blev der gennemført en væsentlig forbedring af befolkningens adgang til fri proces og retshjælp.

Samtidig med lovændringens ikrafttræden blev der gennemført betydelige forhøjelser af de økonomiske grænser for meddelelse af fri proces (og offentlig retshjælp ved advokater). Endvidere blev der indført regler om årlig regulering af de økonomiske grænser. Den hidtil anvendt socialindkomst blev afskaffet den 1. januar 1989, og der blev i den forbindelse til erstatning for socialindkomsten indført et nyt indtægtsgrundlag for fri proces (og offentlig retshjælp ved advokater), som var summen af den personlige indkomst og den positive kapitalindkomst.

Det blev bestemt, at en bevilling til fri proces fremover omfattede ikke blot fritagelse for at betale egne sagsomkostninger, men også fritagelse for at erstatte modparten sagens omkostninger. I forlængelse heraf blev der dog samtidig foretaget en ændring, således at retterne i større omfang end tidligere ved sagens afslutning skulle foretage en vurdering af, om parten med fri proces skulle erstatte statskassen udgifterne til den fri proces.

Med lovændringen blev fri proces endvidere gjort subsidiær i forhold til en eventuel retshjælpsforsikring eller anden forsikring, såfremt sådanne forsikringer faktisk var tegnet, og de dækkede procesomkostninger. Lovændringen medførte ikke ændringer i fremgangsmåden ved behandling af ansøgninger om fri proces, og forholdet til forsikringsdækning blev derfor først relevant ved sagens afslutning, når retten skulle fastsætte sagsomkostningerne.

Justitsministeren fik endvidere mulighed for at fastsætte regler om, hvornår betingelsen for om "rimelig grund til at føre proces" var opfyldt. Denne hjemmel blev udnyttet til at fastsætte, at der ved meddelelse af fri proces skal tages hensyn til, om sagen kan behandles af Forbrugerklagenævnet eller et godkendt private klage- eller ankenævn.

Endelig blev justitsministerens mulighed for at meddele fri proces, når de almindelige betingelser ikke er opfyldt, præciseret, således at det fremgår, at bestemmelsen navnlig gælder sager, som er af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Senere ændringer

Efter lovændringen i 1988 er der foretaget enkelte mindre ændringer i kapitlet om fri proces. Det drejer sig om lov nr. 273 af 3. maj 1989 (terminologisk ændring (indsættelse af begrebet "administrerende dommer" i loven)), lov nr. 941 af 27. december 1991 (ændring af

reguleringsbestemmelsen, jf. lov om en satsreguleringsprocent) og lov nr. 456 af 10. juni 2003 (konsekvensændring som følge af overførelsen af kompetencen til at godkende private klage- og ankenævn fra Forbrugerklagenævnet til økonomi- og erhvervsministeren).

4.2. Økonomiske betingelser

Efter retsplejelovens § 330, stk. 3, kan justitsministeren fastsætte regler om, hvornår en person ikke uden væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen.

Ved afgivelsen af betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp skønnedes det, at op imod 85 % af befolkningen opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces (s. 30).

I slutningen af 1980 skønnedes det, at to tredjedele af befolkningen opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces, som blev fastsat ved bekendtgørelse nr. 573 af 17. december 1980 med ikrafttræden den 1. januar 1981.

Syv år senere var andelen af befolkningen, som opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces faldet til 35 % (41 % af familierne). Faldet skyldtes, at beløbsgrænserne ikke var blevet reguleret.

På grundlag af betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. og lov nr. 420 af 13. juli 1988 forhøjedes beløbsgrænserne med virkning fra den 15. august 1988, således at det skønnedes, at 60 % af befolkningen (to tredjedele af familierne) ville opfylde de økonomiske betingelser for at få fri proces.

I 1995 opfyldte ca. 48 % af befolkningen over 18 år (ca. 56 % af familierne) de økonomiske betingelser, og de tilsvarende tal for 1996 var knap 49 % henholdsvis godt 57 %, jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 477-478.

Ved den nævnte lov nr. 420 af 13. juli 1988 blev der samtidig indføjet en reguleringsbestemmelse i retsplejelovens § 330 a, således at beløbsgrænserne siden er blevet reguleret årligt.

Lovteknisk er der den besynderlighed, at beløbsgrænsen fastsættes administrativt, mens den årlige regulering fremgår af selve retsplejeloven. Justitsministeren kan med andre ord administrativt forhøje eller sænke den grundlæggende beløbsgrænse, mens de årlige reguleringer følger direkte af retsplejeloven. Reguleringsbestemmelsen har således navnlig den betydning, at den sikrer, at der årligt bliver taget stilling til en regulering af beløbsgrænsen.

Beløbsgrænserne har siden 1988 været opbygget på den måde, at der er en grænse for enlige (p.t. 224.000 kr.) og en anden grænse for samlevende (p.t. 284.000 kr.). I sager om ægteskab eller foræl-

dremyndighed anvendes altid grænsen for enlige (uanset om sagen agtes anlagt mod samleveren). Beløbsgrænserne forhøjes med p.t. 39.000 kr. for hvert barn, herunder stedbørn og plejebørn, under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne.

Beløbsgrænserne er indtægtsgrænser, og ansøgerens formueforhold er således uden betydning. Indtægten opgøres som summen af personlig indkomst og positiv nettokapitalindkomst mv. Ligningsmæssige fradrag og eventuel negativ nettokapitalindkomst mv. fradrages således ikke. Tilføjelsen "mv." i nettokapitalindkomst mv. dækker over aktieindkomst og CFC-indkomst (CFC står for Controlled Foreign Company).

Principperne for opgørelsen af indtægtsgrundlaget er uændrede siden 1989, bortset fra tilføjelserne af først aktieindkomst (tidligere udbytteindkomst) og siden CFC-indkomst, da disse indkomstarter blev indført i skattelovgivningen. Siden 1989 er beløbsgrænserne udelukkende blevet reguleret efter retsplejelovens reguleringsbestemmelse. Den samlede forhøjelse af beløbsgrænserne fra 1989 til 2003 udgør 47 %.

Indtægtsgrundlaget anvendes med virkning for det andet kalenderår efter udløbet af indkomståret. Afgørelser om fri proces, som træffes i 2003, vil således være baseret på ansøgerens indkomst i 2001. Dette skyldes imidlertid rent praktiske grunde, da indkomsten dokumenteres ved årsopgørelsen fra skattevæsenet. Såfremt ansøgerens aktuelle indkomstforhold *ifølge de foreliggende oplysninger* afviger væsentligt fra indkomsten 2 år før, lægges de aktuelle indkomstforhold til grund (fremhævet her), jf. § 3 i bekendtgørelse om fri proces. Det samme gælder, hvis der ikke er opgjort et indtægtsgrundlag for ansøgeren. Sidstnævnte kan blandt andet være tilfældet, hvis ansøgeren ikke var undergivet dansk beskatning 2 år tidligere.

Beløbsgrænserne gælder for afgørelser om fri proces, der træffes i det pågældende kalenderår, medmindre den retssag, hvortil der ansøges om fri proces, er afsluttet tidligere. I givet fald anvendes beløbsgrænserne for det kalenderår, hvor retssagen blev afsluttet. Hvis fri proces afslås med den begrundelse, at ansøgerens indkomst overstiger beløbsgrænserne, og ansøgerens indkomst er konstant eller faldende og kun lige overstiger beløbsgrænserne, kan ansøgning om fri proces til ikke afsluttede retssager således indgives på ny efter 1. januar, hvor ansøgeren som følge af reguleringen af beløbsgrænserne måske så vil opfylde de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Er ansøgeren under 18 år, kan der tillige tages hensyn til forældrenes økonomiske forhold, jf. § 4 i bekendtgørelse om fri proces. Indtil 1988 stod der "skal normalt" i stedet for "kan". Efter Rets-hjælpsudvalgets opfattelse bør der kun lægges vægt på forældrenes økonomiske forhold, hvis de er særligt gode (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring

mv. s. 49).

Fri proces kan undtagelsesvis meddeles, selv om ansøgerens (eller ansøgerens og samleverens) indkomst overstiger beløbsgrænserne, såfremt ansøgeren skønnes at have ganske særligt behov for bistand, eller sagens omkostninger skønnes at blive ekstraordinært store, jf. bekendtgørelsens § 5.

Omvendt indeholder bekendtgørelsens § 6, stk. 2, en bestemmelse om, at fri proces ikke kan meddeles, hvis omkostningerne ved sagen skønnes at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag. Bestemmelsen anvendes ikke længere i almindelige civile retssager, eftersom alene omkostningerne til to advokater normalt beløber sig til mindst 12.600 kr. ekskl. moms, hvilket aldrig vil være uvæsentligt i forhold til et indtægtsgrundlag under grænsen for fri proces. Bestemmelsen kan dog anvendes i særlige tilfælde, eksempelvis ved ansøgning om fri proces til et kæremål, hvor omkostningerne efter omstændighederne kan være uvæsentlige i forhold til indtægtsgrundlaget.

Endelig indeholder bekendtgørelsens § 7 en bestemmelse om, at hvis ansøgningen er indgivet af flere, skal der tages hensyn til, om ansøgerne i fællesskab er i stand til at bære de omkostninger, der er forbundet med sagen. Det samme gælder, selv om ansøgningen kun er indgivet af en enkelt, når sagens udfald har betydning for flere.

4.3. Rimelig grund til at føre proces

Praksis omkring midten af 1960'erne er beskrevet i betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp (s. 15):

Som regel vil det [...] være en forudsætning, at vedkommende myndighed efter en foreløbig undersøgelse af grundlaget for andragerens krav skønner, at han er i stand til at gennemføre sagen med et for ham gunstigt udfald. Dette hovedsynspunkt gennemføres imidlertid ikke undtagelsesfrit.

For det første vil det efter omstændighederne — omend kun sjældent — kunne være berettiget at meddele fri proces i tilfælde, hvor det vel skønnes usikkert, om andrageren kan vinde sagen, men hvor det — f.eks. på grund af sagens afgørende betydning for ham eller dens principielle karakter — findes rigtigst, at han får mulighed for at gennemføre sagen. Tilsvarende synspunkter kan efter omstændighederne lægges til grund, hvis andrageren ønsker at anlægge sag imod en offentlig myndighed i et tilfælde, hvor adgang til klage til højere myndighed eller til Folketingets ombudsmand ikke foreligger, og andragerens krav ikke skønnes åbenbart uberettiget.

Men dernæst kan andrageren ikke i alle tilfælde forvente at opnå fri proces, selvom det skønnes, at han er i stand til at gennemføre sagen med et for ham gunstigt resultat. Undertiden vil en ansøgning således blive afslået allerede under hensyn til søgsmålets art. Dette gælder i injuriersager og private voldssager og i rene inkassosager. I sager, hvor de sociale hen-

syn, som ligger til grund for reglerne om fri proces, kun ganske undtagelsesvis gør sig gældende, f.eks. i sager angående forretningsmæssige forhold, køb eller leje af luksusprægede genstande og lign., vil fri proces kun ganske undtagelsesvis blive meddelt. Udenfor de her nævnte grupper af tilfælde kræves det, at retssagen – efter en konkret helhedsvurdering – ikke må være af en sådan karakter, at det skønnes urimeligt at belaste det offentlige med udgifter til sagens førelse. Har ansøgeren således uden grund vægret sig ved at indgå på en forligsmæssig ordning, er hans krav af bagatelagtig karakter, eller udspringer det af rethaveri, vil fri proces i almindelighed ikke blive meddelt.

Med en enkelt undtagelse blev betingelsen vedrørende rimelig grund til at føre proces ikke behandlet i betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. eller i den på betænkningen baserede lov nr. 420 af 13. juli 1988.

Rimelig grund til at føre proces i sager, som kan indbringes for et klagenævn

Undtagelsen er, at der ved den nævnte lov blev givet hjemmel til, at justitsministeren fastsætter regler om, hvornår betingelsen vedrørende rimelig grund til at føre proces er opfyldt, jf. retsplejelovens § 330, stk. 3. Formålet hermed var, at det normalt ikke skulle anses som rimeligt at føre proces, hvis der er mulighed for at få sagen behandlet ved Forbrugerklagenævnet eller et klage- eller ankenævn, der er godkendt af Forbrugerklagenævnet (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. s. 105-107).

I overensstemmelse hermed fastsætter § 8 i bekendtgørelse om fri proces, at der skal tages hensyn til muligheden for at få sagen behandlet ved Forbrugerklagenævnet eller et klage- eller ankenævn, der er godkendt af Forbrugerklagenævnet. Meningen hermed er, at fri proces som udgangspunkt afslås, når denne mulighed foreligger. Fri proces skal dog ikke afslås af denne grund, hvis sagen er velfærdstruende eller har særlig indgribende betydning for forbrugeren (eksempelvis produktansvar med omfattende personskade), eller det er åbenbart, at der ikke vil kunne træffes afgørelse i sagen uden afhøring af parter eller vidner.

Begrundelsen for reglen er, at Retshjælpsudvalget fandt, at en sag så vidt muligt bør behandles af den myndighed eller det organ, der har de bedste forudsætninger for at behandle netop denne sag. For dette taler tillige ressourcemæssige hensyn. Udvalget fandt det derfor ønskeligt, at sager, der er bedst egnede til nævnsbehandling, henvises hertil på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Rimelig grund til at føre proces i sager om klagenævnsafgørelser mv.

Til gengæld følger det af retsplejelovens § 335 a, at den forbruger, der anlægger sag for at få opfyldt en afgørelse, som er truffet af Forbrugerklagenævnet eller af et klage- eller ankenævn, der er godkendt

af Forbrugerklagenævnet, altid har rimelig grund til at føre proces. Retsplejerådet har i betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I foreslået, at reglen også skal omfatte Telebruger-nævnet og Ligestillingsnævnet (s. 153, 410 og 485).

Forbrugeren har således automatisk fri proces, hvis de økonomiske betingelser er opfyldt.

Retsplejelovens § 335 a gælder også sager, som indbringes af forbrugeren for at få opfyldt et forlig, der er indgået for Forbrugerklagenævnet eller for et klage- eller ankenævn, der er godkendt af Forbrugerklagenævnet. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis forliget indeholder en tvangsfuldbyrdses klausul, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 4, er anlæg af retssag ufornudden.

Retsplejelovens § 335 a gælder endvidere sager, som indbringes af den erhvervsdrivende med påstand om ændring af en klagenævns-afgørelse eller et forlig til skade for forbrugeren.

Retsplejelovens § 335 a gælder endelig sager om en advokats vederlag, som indbringes af klienten til opfyldelse af en afgørelse, der er truffet af en kredsbestyrelse eller af Advokatnævnet, jf. Retsplejelovens §§ 146-147, eller af advokaten med påstand om ændring af afgørelsen til skade for klienten. Bestemmelsen gælder, uanset om klienten er forbruger eller erhvervsdrivende, men det er en betingelse, at den pågældende er en fysisk person.

Endvidere indeholder markedsføringslovens § 23 en regel om, at forbrugere altid har rimelig grund til at føre proces i sager om tilbagebetaling af pengeydelse, som er omfattet af et påbud efter markedsføringsloven nedlagt af retten eller meddelt af Forbrugerombudsmanden.

Sammenfatning

Efter retsplejelovens ordlyd er det en betingelse for at få fri proces, at ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces, idet justitsministeren kan fastsætte regler om, hvornår dette er tilfældet. Bortset fra sager, som kan indbringes for et klagenævn, er denne bemyndigelse kun udnyttet til at fastsætte en helt generel bestemmelse om, at der skal foretages en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostningerne ved sagen og udsigten til, at sagen kan vindes (bekendtgørelse om fri proces § 6, stk. 1).

Det reelle indhold af betingelsen om rimelig grund til at føre proces fremgår således (stadig bortset fra sager, som kan indbringes for et klagenævn) af administrativ praksis, der i vidt omfang kan føres adskillige årtier tilbage.

I tilknytning til den udtrykkelige regel om sager, som kan indbringes for et klagenævn, opereres i administrativ praksis med et tilsvarende princip om, at muligheden for administrativ rekurs indgår i vurderingen af, om der på nuværende tidspunkt – dvs. før den administrative rekurs er udnyttet – er rimelig grund til at føre proces.

Sagens *art* indgår i vurderingen på den måde, at der i visse sagstyper som altovervejende hovedregel ikke gives fri proces.

Erhvervsdrivende får som udgangspunkt ikke fri proces til erhvervsmæssige sager. Dette skyldes, at fri proces har karakter af en social hjælpeforanstaltning, der typisk ikke sigter mod at hjælpe en erhvervsvirksomhed. Erhvervsdrivende må desuden typisk indregne udgifter til retssager i deres almindelige omkostninger og vil kunne fradrage udgifterne som en driftsudgift.

På linje med erhvervsvirksomhed behandles spekulation, dvs. det forhold, at man løber en vis – som regel betydelig – økonomisk risiko for at opnå en ekstraordinær økonomisk gevinst i forbindelse med erhvervelse af for eksempel værdipapirer, valuta, anparter, ædelmetaller eller ædelsten. Almindelig opsparing i for eksempel aktier og obligationer, hvor formålet i første række er at bevare midlerne på en sikker måde, vil normalt ikke være omfattet af spekulationsbegrebet. Når en person alene for at opnå en ekstraordinær økonomisk gevinst har kastet sig ud i risikofyldte økonomiske dispositioner, gives der ikke fri proces. Hvis den pågældende har ladet sig narre af en smart markedsføring til at foretage dispositioner, hvis karakter han eller hun ikke forstår, vil der dog kunne gives fri proces, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Det samme gælder, hvis sagen efter en konkret vurdering må anses for at være velfærdstruende for ansøgeren.

Der gives ikke fri proces til inkassosager, hverken til sagsøgeren eller sagsøgte. For sagsøgtes vedkommende følger dette allerede af kravet om udsigt til at få medhold (jf. nedenfor). For sagsøgerens vedkommende begrundes den manglende adgang til fri proces traditionelt med, at der ikke er nogen procesrisiko.

Der gives som hovedregel ikke fri proces til injuriesager. Der kan dog gives fri proces, hvis en freds- eller ærekrænkelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds.

Der gives ikke fri proces til sager, der udspringer af et strafbart forhold, som ansøgeren er dømt for at have begået, medmindre det krav, som er rejst mod ansøgeren, er åbenbart urimeligt. Den manglende adgang til fri proces begrundes traditionelt med, at kravet mod ansøgeren er en forventelig følge af det strafbare forhold. Der vil typisk være tale om erstatningskrav for forsætlig vold eller brandstiftelse, men det kan også være erstatningskrav for uagtsomme overtrædelser af færdselsloven.

Sagsgenstandens *størrelse* indgår i vurderingen på den måde, at der som hovedregel ikke gives fri proces til sagsøgeren i sager med en økonomisk værdi på under ca. 3.000 kr.

Omkostningerne ved sagen indgår alene i vurderingen i kraft af den tidligere omtalte regel i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, om, at fri proces ikke kan meddeles, hvis omkostningerne ved sagen skønnes at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag (afsnit

4.2 ovenfor). Efter gældende praksis afslås fri proces således for eksempel ikke med den begrundelse, at omkostningerne ved sagen vil være uforholdsmæssigt store. (Praksis med hensyn til bagatelsager kan dog forklares på denne måde).

Udsigten til, at sagen kan vindes, er imidlertid hovedkriteriet for, hvornår en person har rimelig grund til at føre proces i retsplejelovens forstand. Når de nævnte undtagne sagstyper (erhvervssager mv.), bagatelsager og sager med små omkostninger er sorteret fra, er det udsigten til medhold, der positivt udvælger de sager, hvor der gives fri proces.

Bortset fra tilfælde omfattet af særlige lovregler (retsplejelovens § 335 a og markedsføringslovens § 23 samt ankesager omfattet af retsplejelovens § 332, stk. 4) foretager statsamtet (i ankesager Civilretsdirektoratet) en vurdering af udsigten til at få medhold i sagen. Denne vurdering er normalt afgørende for, om der bevilges fri proces. Efter omstændighederne – omend kun sjældent – kan der dog meddeles fri proces i tilfælde, hvor det vel skønnes usikkert, om ansøgeren kan vinde sagen, men hvor det – for eksempel på grund af sagens afgørende betydning for ansøgeren eller dens principielle karakter – findes rigtigst, at ansøgeren får mulighed for at gennemføre sagen.

4.4. Fri proces, uden at de almindelige betingelser er opfyldt

Efter retsplejelovens § 331 kan der, når særlige grunde taler derfor, meddeles fri proces, selv om betingelserne i § 330 ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Med hensyn til sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse sigtes der navnlig til sager, der rejser hidtil uafklarede lovfortolknings spørgsmål, sager af mere indgribende betydning over for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde.

Formålet med at nævne sager, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation, er blandt andet at tilkendegive, at det ikke er udelukket at opnå fri proces i sager udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed.

Uanset at bestemmelsen efter ordlyden giver hjemmel til at fravige hele § 330, vil der i sagens natur ikke være anledning til give fri proces, hvis ansøgeren ikke i en eller anden forstand har rimelig grund til at føre proces. Realiteten er således, at retsplejelovens § 331 giver mulighed for at give fri proces, selv om de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, og for at give fri proces til juridiske per-

soner. I overensstemmelse hermed lægges der i administrativ praksis ofte vægt på, at ansøgeren har i hvert fald en vis udsigt til at få medhold i sagen.

Efter § 23 i lov om Folketingets Ombudsmand kan ombudsmanden henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed. En sådan henstilling efterkommes normalt altid. Det fremgår da også af forarbejderne, at ombudsmandens henstilling forudsættes efterkommet, medmindre meget vægte grunde taler herimod. På den baggrund fandtes en lovregel om, at ombudsmandens henstilling *skal* efterkommes, unødvendig, idet der tillige blev henvist til, at en sådan regel *kan* skabe en ubegrundet ulighed mellem den, der går direkte til domstolene, og den, der først klager til ombudsmanden.

4.5. Forholdet til retssager i udlandet og udenlandske parter

Fri proces gives udelukkende til førelse af retssag i Danmark. For så vidt angår klagesager mod Danmark for internationale klageorganer, der i henhold til konventioner om beskyttelse af menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt, skal behandle klager fra en person over en krænkelse af vedkommendes rettigheder efter konventionen, gives dog retshjælp efter den særlige lov herom (lov nr. 940 af 20. december 1999, der trådte i kraft den 1. april 2000).

Endvidere indeholder lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser regler om retshjælp i forbindelse med handlinger af retlig karakter, der foretages med henblik på tilbagegivelse af et barn, som ulovligt er ført fra Danmark til udlandet, eller som ulovligt tilbageholdes i udlandet (jf. ændringslov nr. 387 af 28. maj 2003, der trådte i kraft den 1. juli 2003).

Fri proces til retssager i Danmark gives uafhængig af ansøgerens bopæl eller nationalitet. Rent praktisk må udenlandske parter imidlertid i sagens natur dokumentere deres indkomstforhold på anden måde end ved en årsopgørelse fra det danske skattevæsen.

4.6. Virkningen af fri proces

Fri proces betyder som udgangspunkt, at partens sagsomkostninger betales af statskassen, jf. retsplejelovens § 332, stk. 1. Parten er således fritaget for betaling af retsafgifter, der beskikkes en advokat, hvis vederlag betales af statskassen, og statskassen betaler udgifter, som med føje er afholdt til vidneførsel, syns- og skønsforretninger og andre foranstaltninger, der er iværksat af hensyn til sagens behandling eller oplysning. Endelig er parten fritaget for at betale sags-

omkostninger til modparten, idet statskassen i givet fald betaler modparten det beløb, som den pågældende ville være blevet tilkendt, hvis der ikke var givet fri proces (sidstnævnte fremgår ikke udtrykkeligt af retsplejeloven, men er utvivlsomt gældende ret).

Omvendt pålægges modparten at betale sagsomkostninger, som om parten ikke havde fri proces, herunder et skønsmæssigt fastsat beløb svarende til retsafgiften, jf. retsplejelovens § 334. Beløbet tilfalder statskassen. Har den part, der har fri proces, selv afholdt udgifter i anledning af sagen, fordeler retten beløbet mellem statskassen og parten.

Fri proces kan dog i bevillingen begrænses til enkelte af de nævnte fordele (fritagelse for betaling af retsafgifter, beskikkelse af advokat på statskassens regning, godtgørelse af udgifter til sagens behandling eller oplysning samt fritagelse for betaling af sagsomkostninger til modparten), jf. retsplejelovens § 332, stk. 2. Dette sker kun sjældent.

Endvidere kan bevillingen af fri proces tilbagekaldes, når de forudsætninger, under hvilke den er meddelt, viser sig ikke at være til stede eller at være bortfaldet, jf. retsplejelovens § 332, stk. 6. Når bevillingen tilbagekaldes, ophører virkningerne af fri proces (for fremtiden).

Endelig kan retten pålægge en part, der har fri proces, helt eller delvis at erstatte statskassens udgifter ved den fri proces i det omfang, udgifterne ikke pålægges modparten, når partens forhold og omstændighederne i øvrigt taler for det, jf. retsplejelovens § 335.

Appel

En bevilling til fri proces omfatter også behandling af sagen i anden eller tredje instans, såfremt sagen er indbragt for højere ret af modparten, og den part, der har fri proces, helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, jf. retsplejelovens § 332, stk. 4. Har parten derimod selv indbragt sagen for højere ret, må der i givet fald særskilt ansøges om fri proces til appelsagen.

Tvangsfuldbyrdelse

En bevilling til fri proces omfatter også tvangsfuldbyrdelse af afgørelsen, jf. retsplejelovens § 332, stk. 3.

Vederlag til den beskikkede advokat

Vederlaget til den beskikkede advokat fastsættes med udgangspunkt i landsretternes vejledende takster, der bygger på sagsgenstandens værdi, idet der dog tillige kan tages hensyn til det opnåede resultat, sagens beskaffenhed og arbejdets omfang. Dette fremgår af UfR 1999.1414 H, jf. tilsvarende tidligere UfR 1990.26 H og UfR 1990.885 H om Advokatrådets vejledende salærtakster. Om de vejledende takster henvises i øvrigt til afsnit 2.4.2 ovenfor.

4.7. Forholdet til retshjælpsforsikring

En bevilling til fri proces omfatter alene de omkostninger ved sagen, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller en anden form for forsikring, jf. retsplejelovens § 330, stk. 2. Fri proces er således subsidiær i forhold til retshjælpsforsikring.

Bestemmelsen må indebære, at det ikke med retsvirkning for staten kan aftales, at en retshjælpsforsikring skal dække i mindre omfang i fri proces-situationer end i andre tilfælde. Er noget sådant gyldigt aftalt mellem forsikringstageren og forsikringsselskabet, vil fri proces ikke desto mindre ikke omfatte omkostninger, som efter forsikringsaftalen ville være dækket af forsikringen, hvis der ikke var tale om en fri proces-situation.

Derimod kan bestemmelsen ikke antages i øvrigt at berøre aftalefriheden i forsikringsaftaler. Der kan således frit aftales begrænsninger i dækningen efter en retshjælpsforsikring, som ikke direkte eller indirekte henviser til betingelserne for fri proces. Er dækningen begrænset, vil en bevilling til fri proces omfatte de omkostninger, som ikke er dækket af forsikringen.

Lov nr. 420 af 13. juli 1988 indeholder en overgangsbestemmelse (§ 2, stk. 2), som fastsætter, at fra lovens ikrafttræden (dvs. 15. august 1988) dækker retshjælpsforsikringer egne sagsomkostninger, såfremt forsikringstageren har fri proces. Bestemmelsen kan efter sin placering og baggrund (formålet var at ændre eksisterende forsikringsaftaler uden at iagttage forsikringsaftalelovens varslingsregler) ikke antages at begrænse aftalefriheden i forsikringsaftaler. Det ville således være meget usædvanligt og meget vidtgående, hvis man i en overgangsbestemmelse i en ændringslov havde ønsket for al fremtid at forbyde aftaler om eksempelvis selvrisiko også i fri proces-situationer.

Det antages, at fritagelsen for retsafgifter gælder, selv om der er retshjælpsforsikringsdækning (jf. Kommenteret Retsplejelov, 6. udg. 2000, bd. 1, s. 517, note 3 til § 332). Dette betyder, at staten går glip af retsafgiften, medmindre modparten pålægges at betale sagsomkostninger.

I forhold til en beskikket advokat hæfter staten for salær og godtgørelse for udlæg efter § 336 c, hvis forsikringsselskabet afviser at betale, jf. UfR 1998.626 H. Dette gælder også med hensyn til et eventuelt tilkendt acontosalær, jf. UfR 1998.1469 V. Staten må i givet fald efterfølgende rette kravet mod forsikringsselskabet.

Det har tidligere været antaget, at en tvist mellem sikrede og forsikringsselskabet om udbetaling af forsikringsydelsen er statskassen uvedkommende (Kommenteret Retsplejelov, 5. udg. 1994, bd. 1, s. 447, note 7 til § 330; ikke gentaget i 6. udg. 2000, bd. 1, s. 511, note 7 til § 330). Samtidig var det dog antaget – og antages fortsat

– at hvis forsikringsselskabet nægter forsikringsdækning på et tvivlsomt grundlag, og tvivlen ikke kan afklares under sagen, må der formentlig i første omgang ses bort fra forsikringsdækning, og staten må i givet fald efterfølgende rette krav mod forsikringsselskabet (anf.st.).

Endelig kan det tilsvarende spørgsmål rejses i forhold til modparten, hvis denne er tilkendt sagsomkostninger: Hæfter statskassen, hvis forsikringsselskabet nægter at betale? Svaret må formentlig besvares bekræftende.

4.8. Kompetence til at meddele fri proces

Den almindelige regel er, at statsamtet har kompetence til at meddele fri proces til retssager i første instans, jf. retsplejelovens § 330, stk. 4, og at et eventuelt afslag kan påklages til Civilretsdirektoratet, mens Civilretsdirektoratet har kompetence til at meddele fri proces til retssager i anden og tredje instans, jf. retsplejelovens § 330, stk. 5. Kompetencen til at meddele fri proces efter retsplejelovens § 331 (jf. afsnit 4.4 ovenfor) er dog hos Civilretsdirektoratet også for så vidt angår retssager i første instans.

Bilag 4 indeholder en oversigt over statsamternes behandling af ansøgninger om fri proces i perioden 1989-2002 og over Civilretsdirektoratets behandling af ansøgninger om fri proces i perioden 1997-2002.

Der foreligger ikke oplysninger om, i hvilket omfang ansøgning om fri proces indgives af den pågældende selv eller eksempelvis af en advokat eller retshjælpsinstitution.

Ifølge en stikprøveundersøgelse gennemført i 2003 i tvistige byretssager bortset fra sager om ægteskab og forældremyndighed mv. får 4 ud af 10 parter, der har fri proces, medhold i overvejende grad, jf. *bilag 4*.

I visse tilfælde er kompetencen til at bevilge fri proces henlagt til den ret, som behandler retssagen. Det gælder, når der alene skal tages stilling til, om ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, idet den pågældende uden videre anses at have rimelig grund til at føre proces, nemlig i de i afsnit 4.3 omtalte sager om klagenævnsafgørelser mv. Det gælder endvidere i de tilfælde, hvor ansøgeren automatisk har fri proces (dvs. der stilles end ikke krav om (fortsat) opfyldelse af de økonomiske betingelser for fri proces), nemlig ved appel iværksat af modparten, jf. ovenfor i afsnit 4.6.

Endelig er der i en række tilfælde hjemmel til, at retten beskikker en advokat for en part, således at advokatens vederlag og udlæg betales af statskassen, jf. nedenfor i afsnit 4.9. En sådan advokatbeskikkelse betyder formelt ikke, at parten har fået bevilget fri proces,

men reglerne om fri proces finder i et vist omfang tilsvarende anvendelse.

Ifølge statsamternes timeregnskaber blev der i 2002 anvendt i alt 27 årsværk til sagsbehandling og vejledning vedrørende fri proces (heri indregnet generel ledelse og administration og hjælpefunktioner mv.). Tidsforbruget fordelte sig med 8 % til ægteskabssager, 8 % til forældremyndighedssager, 81 % til almindelige civile sager og 3 % til skiftesager.

Civilretsdirektoratet anvender ca. 9 årsværk (1 kontorchef og 8 akademiske sagsbehandlere) på behandling af ansøgninger om fri proces samt om retshjælp til klagesager ved internationale klageorganer i henhold til menneskeretskonventioner. Hertil kommer behandling af ansøgninger om retshjælp til sager i udlandet om børnebortførelse (der behandles af et andet kontor i Civilretsdirektoratet).

Civilretsdirektoratet anslår løseligt, at ca. 2 årsværk medgår til behandling af ansøgninger om fri proces i sager om erstatning for personskade, ca. ½ årsværk i sager om ansættelsesforhold, ca. 1½ årsværk i sager om boliglejemål, ca. ½ årsværk i sager om ægteskab og forældremyndighed, ca. 1 årsværk i sager om sociale ydelser og ca. 2½ årsværk i andre sager. Det skal understreges, at der er tale om et meget løst skøn.

4.9. Indispositive sager

De ovenfor beskrevne regler om meddelelse af fri proces gælder også i indispositive sager. Ved siden heraf er der imidlertid i en række tilfælde hjemmel til, at retten beskikker en advokat for en part, således at advokatens vederlag og udlæg betales af statskassen.

I sager om ægteskab og forældremyndighed (bortset fra sager om ændring eller anfægtelse af vilkår eller af aftaler om fordeling af formuen) kan retten beskikke en advokat for sagsøgte, hvis denne opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, og retten finder, at den pågældende har behov for advokatbistand, jf. retsplejelovens § 449, stk. 1.

I sager om faderskab kan retten beskikke en advokat for en part, hvis den pågældende har behov for det, jf. retsplejelovens § 456 g.

I sager om værgemål skal retten beskikke en advokat for den, der begæres sat under værgemål eller er under værgemål, hvis den pågældende ikke møder ved advokat, jf. retsplejelovens § 460. Retten kan beskikke en advokat for andre parter, hvis de har behov for det.

I sager om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse skal retten beskikke en advokat for den frihedsberøvede, hvis denne ikke selv har antaget en advokat, jf. retsplejelovens § 470, stk. 2. Retten kan beskikke en advokat for andre parter, hvis der skønnes at være fornøden anledning til det.

I sager om prøvelse af adoption uden samtykke skal retten beskikke en advokat for klageren, hvis denne ikke selv har antaget en advokat, jf. retsplejelovens § 475 c, stk. 2.

Ved advokatbeskikkelse efter de nævnte regler gælder i forhold til advokaten de samme regler som ved bevilling af fri proces. Derimod er det ikke ganske afklaret, i hvilket omfang reglerne om fri proces i øvrigt kan anvendes. Det antages dog, at retsplejelovens § 335 finder tilsvarende anvendelse. Retsplejelovens § 335 giver retten mulighed for at pålægge en part, der har fri proces, helt eller delvis at erstatte statskassens udgifter til fri proces, når partens forhold og omstændighederne i øvrigt taler derfor, jf. afsnit 4.6 ovenfor.

5. Retshjælpsforsikring

Med virkning fra den 1. januar 1970 introducerede Assurandør-Societetet retshjælpsforsikringen i Danmark, idet det henstilledes til selskaberne, at de, hvis de ville yde retshjælpsforsikring, først gjorde det fra den 1. januar 1970, at der ikke betingedes særskilt præmie herfor, og at selskaberne uden ændringer benyttede nogle policevilkår godkendt af Assurandør-Societetet (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. s. 109).

Bortset fra, at fri proces er subsidær i forhold til retshjælpsforsikring, således at der ikke er fri proces i det omfang, omkostningerne er dækket af en retshjælpsforsikring eller en anden form for forsikring, jf. retsplejelovens § 330, stk. 2, og afsnit 5.5 nedenfor, er retshjælpsforsikring ikke reguleret i retsplejeloven.

Retshjælpsforsikringer er som andre forsikringer omfattet af lov om forsikringsaftaler, og der gælder en betydelig aftalefrihed. Imidlertid anvender alle danske forsikringsselskaber identiske retshjælpsforsikringsbetingelser. For den enkelte forsikringstager er der derfor ingen reel valgmulighed, eftersom det vil være ganske upraktisk at tegne en retshjælpsforsikring i et udenlandsk forsikringsselskab. De fælles forsikringsbetingelser omfatter dog ikke størrelsen af en eventuel selvrisiko eller forsikringens maksimum (jf. nærmere afsnit 5.3 nedenfor).

Alle danske forsikringsselskaber, som udbyder enten familie-, bygningskasko-, autokasko- eller lystfartøjsforsikring, har i de pågældende forsikringer medtaget retshjælpsforsikring. Den enkelte forsikringstager har således ikke mulighed for at fravælge retshjælpsforsikringen, hvis den pågældende ønsker at tegne en eller flere af de nævnte forsikringer i et dansk forsikringsselskab.

Det anslås, at ca. 95 % af befolkningen har tegnet en familieforsikring, at over 90 % af grundejerne har en bygningskaskoforsikring, at ca. 85 % af samtlige motorkøretøjer er dækket af autokasko-

forsikring, og at forsikringsdækningsgraden for i hvert fald større lystbåde ligger på linje med motorkøretøjer, således at hovedparten er kaskoforsikrede (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatrets-hjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. s. 113-114, Småsags-udvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 644 og oplysninger til Retsplejerådet fra Forsikring & Pension i oktober 2001).

5.1. Tvister dækket af retshjælpsforsikringen

Retshjælpsforsikringen dækker tvister, som er opstået i privatlivet, og som efter deres art vil kunne behandles under en civil sag. Er denne betingelse opfyldt, dækker forsikringen også tvister, som behandles ved voldgift. Ved tvister forstås konkrete aktuelle konflikter, som med rimelighed kan danne grundlag for et civilretligt søgsmål. Rets-hjælpsforsikringen dækker tvister, hvor søgsmålsgrunden er opstået i forsikringstiden.

Familieforsikringen omfatter med de nedennævnte undtagelser så-danne tvister i almindelighed. Familieforsikringen omfatter imidler-tid ikke tvister, der er omfattet af en bygningskasko-, autokasko- eller lystfartøjsforsikring. Betydningen heraf er, at hvis sikrede ejer hus, bil eller båd, er tvister herom ikke omfattet af familieforsikrin-gen. Er der ikke tegnet forsikring for hus eller båd, dækker familie-forsikringen dog i de første 14 dage af ejertiden.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister vedrørende sikredes selvstændige virksomhed, hvad enten der er tale om hovederhverv, bierhverv eller hobbypræget erhverv, og ej heller formuedispositio-ner i forbindelse hermed.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister opstået i forbindelse med sikredes ansættelsesforhold.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister med myndigheder i skatte- og afgiftsspørgsmål.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister om skilsmisse, sepa-ration, forældremyndighed, samværsret og underholdspligt. Rets-hjælpsforsikringen omfatter dog ankesager, som behandles i Dan-mark, hvor sikrede har fået helt eller delvis medhold i den foregåen-de instans, samt alle udenlandske sager. Retshjælpsforsikringen om-fatter ikke tvister om formueforholdet mellem ægtefæller, registrere-de partnere eller samlevende. Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister i forbindelse med dødsbobehandling og arv.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke injuriesager, medmindre si-krede får fuldt medhold. Retshjælpsforsikringen omfatter ikke straf-fesager. Retshjælpsforsikringen omfatter dog adhæsionskrav.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke inkassosager mod sikrede, dvs. sager, hvor fordringens rigtighed og størrelse er utvivlsom.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvister, der kunne have

været behandlet ved et klagenævn, medmindre andet er aftalt med forsikringsselskabet, eller det er åbenbart, at sagen på grund af sin karakter ville være blevet henvist til domstolene.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke tvangsfuldbyrdelse, arrest eller fagedforbud, medmindre dette er aftalt med forsikringsselskabet.

5.2. Omkostninger dækket af retshjælpsforsikringen

Retshjælpsforsikringen dækker sagsomkostninger, som er afholdt med rimelig grund. Denne klausul i forsikringsbetingelserne dækker blandt andet over, at sikrede skal have rimelig grund til at føre sagen.

Syn og skøn ved isoleret bevisoptagelse efter retsplejelovens § 343 skal godkendes af forsikringsselskabet på forhånd, eller udfaldet af bevisoptagelsen skal give sikrede rimelig grund til at fortsætte sagen. Ensidig indhentelse af sagkyndig erklæring skal godkendes af forsikringsselskabet på forhånd.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke omkostninger, som ikke står i rimeligt forhold til sagens genstand.

Retshjælpsforsikringen omfatter ikke sikredes egne rejseomkostninger eller tabte arbejdsfortjeneste.

Udgifter til advokatsalær dækkes med et beløb svarende til domstolenes praksis for tilkendelse af sagsomkostninger. Advokaten skal forpligte sig til ikke at opkræve yderligere salær hos sikrede (jf. afsnit 5.4 nedenfor).

Har tvistens afgørelse virkning for andre end implicerede sikrede parter, fordeles omkostningerne ligeligt på alle retligt interesserede.

5.3. Selvrisiko og forsikringssum

Selvrisiko

Hvis sikrede opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, er der ingen selvrisiko. Dette gælder også i de tilfælde, hvor sikrede har fået afslag på fri proces, men i det væsentlige får medhold ved dom eller indenretsligt forlig, jf. afsnit 5.4 nedenfor.

Tidligere gjaldt som en fælles regel for alle forsikringsselskaber, at selvrisikoen i andre tilfælde androg 10 % af de samlede omkostninger, dog mindst 2.500 kr. for hver instans.

Efter krav fra Konkurrencerådet er den fælles regel om selvrisiko ophævet pr. 1. januar 2001. Det er således nu hvert enkelt forsikringsselskab, der fastsætter, om og i givet fald hvilken selvrisiko der skal gælde uden for fri proces-tilfældene.

Fører flere end fem sikrede sager, som har fælles oprindelse og opfylder betingelserne i retsplejelovens kapitel 23 for kumulation, gælder et samlet minimum for selvrisikoen på fem gange den laveste selvrisiko (pr. instans). Dette gælder, uanset om de pågældende er sikrede i samme eller forskellige selskaber.

Forsikringssum

Forsikringsselskabets erstatningspligt for én forsikringsbegivenhed var tidligere efter en fælles regel for alle forsikringsselskaber begrænset til 75.000 kr.

Efter krav fra Konkurrencerådet er den fælles regel om forsikringens maksimum ophævet pr. 1. januar 2001. Det er således nu hvert enkelt forsikringsselskab, der fastsætter forsikringens maksimum. Det er for Retsplejerådet oplyst, at nogle forsikringsselskaber har valgt at bibeholde det tidligere gældende maksimum på 75.000 kr., mens andre forsikringsselskaber har valgt at forhøje maksimum, således at det nu (maj 2003) varierer fra 75.000 kr. op til 130.000 kr.

En tvist, hvor flere, der er sikret ved samme police, står på samme side, betragtes som én forsikringsbegivenhed. Det samme gælder en tvist mellem sikrede og flere modparter, hvis påstande støttes på væsentligt samme faktiske kendsgerninger.

Forsikringens maksimum gælder for den samlede behandling i alle instanser.

Fører flere end fem sikrede sager, som har fælles oprindelse og opfylder betingelserne i retsplejelovens kapitel 23 for kumulation, gælder et samlet maksimum på fem gange det største maksimum. Dette gælder, uanset om de pågældende er sikrede i samme eller forskellige selskaber. Henvisningen til retsplejeloven er alene udtryk for en afgrænsning af de pågældende situationer, og reglen om det samlede maksimum gælder, uanset om der anlægges retssag, og uanset om sagen i det hele taget behandles i Danmark.

5.4. Processuelle betingelser

Såfremt sikrede opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, skal ansøgning om fri proces indgives. I modsat fald dækker forsikringen ikke. Afslås ansøgningen om fri proces, dækker forsikringen kun, hvis sikrede i det væsentlige får medhold ved dom eller indenretsligt forlig.

Ved forlig skal spørgsmålet om fordeling af sagens omkostninger begæres påkendt af retten eller godkendes af selskabet, inden bindende aftale indgås. Ved voldgift forudsætter selskabet, at omkostningerne fordeles i overensstemmelse med principperne i retsplejelovens kapitel 30.

Dækningen er betinget af, at sikrede har søgt bistand hos en advo-

kat, der har påtaget sig sagen. Hvor tvisten føres uden for Danmark, sker valget af udenlandsk advokat efter aftale med selskabet. Advokaten skal afgive en erklæring om, at han eller hun afstår fra at gøre salærkrav gældende hos sikrede og udelukkende vil holde sig til retshjælpsforsikringsselskabet.

5.5. Forholdet til fri proces

Fri proces er subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning, jf. retsplejelovens § 330, stk. 2, og ovenfor i afsnit 4.7. Ved ikrafttrædelsen af denne bestemmelse blev det samtidig fastsat, at der ikke skulle være nogen selvrisko, når sikrede har fri proces. Som nærmere beskrevet i afsnit 4.7 ovenfor kan det ikke antages, at det hermed er udelukket senere at indgå aftale om en sådan selvrisko, forudsat at den også gælder, når sikrede ikke har fri proces. Dette er imidlertid hidtil ikke sket, og der er således ikke nogen selvrisko, når sikrede har fri proces. Dækning efter reglerne om fri proces bliver derfor først aktuel i det omfang, omkostningerne ved sagen overstiger forsikringens maksimum.

Omvendt er det en betingelse for dækning under retshjælpsforsikringen, at der skal ansøges om fri proces, hvis sikrede opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces. Hvis fri proces afslås, dækker forsikringen kun, hvis sikrede i det væsentlige får medhold ved dom eller indenretsligt forlig. Forsikringsdækning til lavindkomstgrupper er dermed indirekte gjort afhængig af, at sikrede i retsplejelovens forstand har rimelig grund til at føre proces (eller i det væsentlige får medhold ved dom eller indenretsligt forlig).

Sammenligner man dækningsomfanget for retshjælpsforsikringen og fri proces, er de vigtigste forskelle, at retshjælpsforsikringen *ikke* omfatter tvister om ansættelsesforhold, tvister med myndigheder om skatter og afgifter, tvister om skilsmisse, separation, forældremyndighed, samværsret, underholdspligt, formueforholdet mellem ægtefæller, registrerede partnere eller samlevende, dødsbobehandling eller arv. Retshjælpsforsikringen omfatter desuden ikke tvangsfuldbyrdelse af afgørelsen.

Til gengæld omfatter retshjælpsforsikringen i modsætning til fri proces tvister generelt og ikke kun retssager ved domstolene. Retshjælpsforsikringen omfatter således også udenretslige krav og forligsforhandlinger, voldgiftssager samt retssager i udlandet. Retshjælpsforsikringen omfatter dog ikke klagenævnsager, og som nævnt er det i almindelighed en betingelse for forsikringsdækning, at sagen først undergives klagenævnsbehandling, hvis der er mulighed herfor. Endvidere omfatter retshjælpsforsikringen inkassosager for så vidt angår sagsøgeren.

Derimod er der næppe nogen væsentlig forskel på retshjælpsfor-

sikring og fri proces med hensyn til erhvervsmæssige sager, bagatelagtige sager, injuriersager samt inkassosager for så vidt angår sagsøgte.

Bilag 5 indeholder en oversigt over de væsentligste forskelle mellem fri proces og retshjælpsforsikring.

5.6. Udgifterne til retshjælpsforsikring

Som nævnt i indledningen til afsnit 5 er retshjælpsforsikring en obligatorisk og integreret del af alle danske familie-, bygningskasko-, autokasko- og lystfartøjsforsikringer. Der kan derfor ikke opgøres en særskilt præmieindtægt for retshjælpsforsikringer.

Derimod kan forsikringsselskabernes samlede udbetalinger på retshjælpsforsikringerne opgøres. Disse har i årene 1997-2002 udgjort fra ca. 116 mio. kr. til ca. 158 mio. kr., jf. *tabel 1* i *bilag 5*. Langt størsteparten af udbetalingerne vedrørte parcelhusforsikringer (70-82 mio. kr.) eller familieforsikringer (36-61 mio. kr.), jf. ligeledes *tabel 1* i *bilag 5*.

Der foreligger ikke oplysninger om udgifternes fordeling på sager, hvor sikrede opfylder henholdsvis ikke opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

6. Inkassoprocess

Retsplejeloven indeholder ikke særlige regler om behandling af sager, hvor kravet ikke bestrides.

Efter retspraksis stilles der dog lempeligere krav til stævningens begrundelse for kravet, når sagsøgeren forventer, at sagsøgte ikke har indsigelser mod kravet. Retsplejerådet har i betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I foreslået at lovfæste denne praksis (jf. betænkningen s. 410 og 487-488).

Bortset herfra behandles inkassosager imidlertid efter samme regler som tvistige sager.

Retsplejelovens generelle regler om behandling af civile sager indebærer dog rent praktisk, at inkassosager afgøres væsentligt hurtigere og billigere end tvistige sager. Inkassosager afgøres nemlig uden domsforhandling, enten ved en udeblivelsesdom, når sagsøgte slet ikke svarer, eller ved en såkaldt erkenderdom, når sagsøgte straks i sit første svar erkender kravets rigtighed.

Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at udeblivelsesdomme og erkenderdomme også kan afsiges senere under sagen, men i så fald har sagsøgte oprindelig haft indsigelser mod kravet, og det er enklere at betragte sådanne sager som tvistige sager.

7. Småsagsproces

Retsplejeloven indeholder ikke særlige regler om behandling af sager om krav af mindre værdi. Sager om krav af mindre værdi behandles således efter retsplejelovens almindelige regler om behandlingen af civile sager.