

Kapitel 8

Retshjælp

1. Tidligere overvejelser

1.1. Advokatretshjælp og retshjælpskontorer

1.1.1. 1966-betænkningen

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

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

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

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

Hertil kom, at navnlig reglerne om, hvilke personer der må anses

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

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

1.1.2. 1987-betænkningen

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

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

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

1.1.3. Småsagsudvalgets betænkning

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

Den nuværende ordning og tidligere overvejelser

Det har længe været antaget, at der er et betydeligt behov for retshjælp til mindrebemidlede, og at staten har en forpligtelse til at sikre opfyldelsen

heraf. Denne forpligtelse varetages ved en kombination af dels private, tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og advokatvagter og dels den offentlige retshjælp ved advokater (advokatretshjælp).

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

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

En mere enhedspræget ordning end den gældende blev overvejet i betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisation af den vederlagsfri retshjælp, byggende på en tanke om et landsdækkende net af retshjælpsinstitutioner. Advokatretshjælpen skulle i så fald gradvis spille en mindre rolle i takt med oprettelsen af nye institutioner. Bet. 404/1966 gik ind for en principiel ligestilling af advokatretshjælp og retshjælpsinstitutioner, men modificerede sit forslag på dette punkt i lyset af betænkeligheder fra Københavns Retshjælp (Studentersamfundets Retshjælp) ved ændring af karakteren af de private retshjælpsinstitutioner. Betænkningen førte i det væsentlige til den nuværende ordning. Opbygning på statsligt initiativ af et landsdækkende net af retshjælpsinstitutioner blev ikke gennemført. Bet. 1113/1987 lagde op til en nu gennemført styrkelse af advokatretshjælpen, men foretog ingen revurdering af strukturen på retshjælpsområdet.

Advokatrådets og Dommerforeningens reformforslag fra 1996 (...) har anbefalet en samordning af reglerne for offentlig retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring i et enkelt, enstrengt og overskueligt system. *Børge Dahl* har i Retshjælpen 1885-1985 (...) anbefalet, at der anlægges et helhedssyn på retshjælpen, men således at der opretholdes en flerstrengt ordning med valgmuligheder for de retshjælpssøgende.

Udvalgets overvejelser

Ud fra en principiel "access to justice"-betragtning har en gennemgribende reform meget for sig. Den kunne leve op til et grundsynspunkt om, at lovgivningens mangfoldige og i nutiden ofte komplicerede krav til borgerne bør modsvares af ikke blot en let adgang til at få afgjort retlige tvister, men også af en let adgang til vejledning om den enkeltes retsstilling. En ideel småsagsordning bør omfatte ikke blot en enkel hurtig og billig domstolsproces, men også en enkel hurtig og billig – eventuelt gratis – adgang til navnlig førprocessuel retshjælp.

En meget omfattende omordning med grundlag i en betydeligt større indsats af statslige eller kommunale ressourcer, eksempelvis i form af nye, lokale offentlige retshjælpskontorer, må i disse år af bevillingspolitiske grunde anses for urealistisk. De nuværende statslige udgifter ved tilskud til retshjælpsinstitutioner og advokatretshjælp udgør ca. 33 mio. kr. årligt. Dette beløb skal dog ses i lyset af, at retshjælpsinstitutionerne i det væsentlige bygger på ulønnet arbejdskraft, og af den delvise egenbetaling for advokatretshjælp. Udgifterne dækker endvidere over meget andet end småsager.

Overvejelser om en mere grundlæggende retshjælpsreform bør omfatte også fri proces og retshjælpsforsikring. Udvalget berører spørgsmålet om en sådan reform nedenfor i kapitel 14 om fri proces og retshjælpsforsikring. Som det fremgår dér, må en almindelig reform imidlertid anses for at ligge uden for udvalgets opgave.

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

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

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

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

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

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

elt bistand til udfyldelse af stævnings- eller svarskriftsblanket.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Retshjælp ved domstolene

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

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

ningen indeholder følgende nærmere beskrivelse af forslaget (s. 22-27):

Forslag til en supplerende retshjælpsordning

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

Hvem skal yde retshjælpen?

Den supplerende retshjælp, som rådet foreslår, tænkes at skulle ydes på dommerkontoret. Det findes af mange grunde at være en hensigtsmæssig løsning at henlægge denne opgave til dommerkontorerne. Dommerkontorerne ligger normalt centralt i retskredsene, og retterne vil næsten overalt kunne afse de nødvendige lokaler til formålet, i hvert fald hvis konsultationer henlægges til efter kl. 16. Dommerkontorenes personale vil kunne udføre en væsentlig del af retshjælpsarbejdet, og ordningen vil give domstolene en nærmere forbindelse med dagliglivets retlige problemer. For publikum er det en fordel, at retshjælpen ydes samme sted, som en eventuel senere retssag skal behandles, og henlæggelsen af retshjælpsfunktionen til domstolene er en naturlig videreførsel af den service, som domstolene yder indenfor faged-, skifte- og tinglysningsvæsenet.

Kontorpersonalet på dommerkontorerne har en sådan erfaring og uddannelse, som vil kunne yderligere udbygges bl.a. ved egnede kurser på Forvaltningshøjskolen, at de fleste steder selv vil kunne klare de henvendelser, der ikke kræver en særlig juridisk indsigt. Efter erfaringer bl.a. fra forbrugerklagenævnet må et flertal af forespørgsler og henvendelser om bistand antages at ville kunne ekspederes, uden at juridiske medarbejdere inddrages i arbejdet. Det er naturligt at kontorpersonalet i et vist omfang søger støtte hos dommerkontorets fuldmægtige og assessorer, som de i øvrigt samarbejder med, men i de tilfælde hvor den rådeende må henvises til samtale med en juridisk uddannet sagsbehandler, er det efter rådets opfattelse rettest – og ved embeder hvor kun en enkelt fuldmægtig gør tjeneste nødvendigt for at undgå inhabilitet under den senere behandling af sagen i retten – at denne del af retshjælpen som hovedregel ydes af advokater, men i almindelighed på dommerkontoret. Dette stemmer også bedst overens med den øvrige gældende retshjælpsordning. Ordningen må på grund af muligheden for inhabilitet hos advokaten og for at undgå afbrydelse i retshjælpen som følge af ferie, sygdom eller lignende omfatte flere advokater. Udpegningen af de deltagende advokater bør bl.a. for at opnå en cirkulation blandt advokaterne i kredsen ske efter opslag og på åremål.

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

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

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

Hvem bør kunne få retshjælp?

Retshjælpen bør i første række ydes til privatpersoner, men uden hensyn til den pågældendes indtægt og formue. Kapitlet om "småsager" tænkes i sin helhed at gælde for alle sager uden hensyn til parternes økonomiske forhold. Herved undgås bl.a. besværet med at indhente erklæring fra kommunen om skattepligtig indtægt og formue og lignende. Besparelsen ved at begrænse hjælpen til mindre bemidlede ædes let op af administrationsomkostninger. Ankenævnene står ligeledes åbne for alle og på samme vilkår. Erhvervsdrivende, der ikke selv kan klare deres juridiske problemer, bør henvende sig til advokat, således at udgifterne herved afholdes af virksomheden som en driftsomkostning. Det er muligt, at der burde gøres en undtagelse med hensyn til mindre erhvervsdrivende, der f.eks. kunne afgrænses således, at begrebet omfatter virksomheder, der alene beskæftiger mand, hustru og hjemmeværende børn.

Omfanget af retshjælpen

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

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

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

I førstnævnte tilfælde vil den rådsøgende ikke altid have nogen klar fornemmelse af, hvori tvisten består, og hvorledes den kan søges løst. Ofte har han end ikke forsøgt henvendelse til modparten for at få striden løst. Retshjælpen må derfor undersøge, hvori den eventuelle uenighed egentlig består og bl.a. anmode den rådsøgende om at fremkomme med de nødvendige dokumenter m.v. Retshjælpen bør, hvis ikke en forklaring til rådsø-

gende er tilstrækkelig, normalt rette henvendelse til modparten for at få dennes opfattelse af sagen og herunder eventuelt anmode modparten om at indsende relevante dokumenter. Retshjælpen kan efter omstændighederne orientere sig hos sagkyndige eller vidner. Kan sagen ikke ordnes i mindelighed, må retshjælpen være den rådsøgende behjælpelig med at udfærdige stævning og vejlede ham vedrørende møde i retten m.v. Såfremt sagsøgte er en privatperson, bør den vejledning, der afleveres til ham i forbindelse med stævning i en sag, som er omfattet af småsagsreglerne, indeholde oplysning om, at han kan få råd og vejledning vedrørende sagen ved henvendelse til retshjælpen. Giver sagsøgte møde i sagen uden forinden at have søgt hjælp, kan dommeren, hvis han finder det mest hensigtsmæssigt, i det 1. retsmøde give en kort udsættelse for at give mulighed for retshjælp. Retshjælpen bør bestå i en orientering om, hvad sagsøgte skal foretage sig, inden han møder i retten og om de processuelle regler. I en del tilfælde vil retshjælpen formentlig gå ud på, at sagsøgte bør tage bekræftende til genmæle og søge at opnå en afdragsordning.

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

Undertiden vil det være mest hensigtsmæssigt at henvise den rådsøgende til at indbringe tvisten eller, hvis den pågældende er sagsøgt, begære tvisten indbragt for forbrugerklagenævnet eller et af de godkendte anke- eller klagenævn. Det vil særligt være tilfældet, hvis det pågældende nævn i forvejen har behandlet en lang række tilsvarende sager. I disse tilfælde bør retshjælpen udlevere et klageskema og eventuelt bistå med dets udfyldning.

Andre sager

Retshjælpen efter forslaget angår kun sager, der er omfattet af kapitlet om behandling af dagliglivets retstvister. Der vil imidlertid formentlig – som tilfældet er allerede i dag – også komme en række forespørgsler og henvendelser om bistand i andre sager til dommerkontoret. Retshjælpen bør i sådanne sager give en kort orientering og, hvis det ikke er tilstrækkeligt, henvise til anden myndighed, eller til advokat eller eventuelt retshjælpskontor. Retshjælpen bør oplyse om de gældende regler for retshjælp hos advokat, og om hvilke advokater der yder retshjælp. Ønsker den pågældende herefter retshjælp hos en bestemt advokat, bør retshjælpen efter anmodning aftale en tid for den rådsøgende hos advokaten. Efter aftale med de lokale advokater kan der eventuelt straks henvises til bestemte advokater.

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

Gebyr for retshjælp

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

egentlig sagsbehandling hos advokat eller anden jurist, der er tilknyttet retshjælpen, men ikke hvor rådsøgende vejledes af dommerkontorets personale. Anlægger rådsøgende sag, skal han betale retsafgift, der er noget større end forbrugerklagenævnets gebyr på 25 kr. Et særligt retshjælpsgebyr vil muligvis afholde nogen fra at henvende sig til retshjælpen, og indtægten for statskassen ved et mindre gebyr beskæres af det administrative besvær ved opkrævning og bogføring af pengene. Vanskeligheder kan opstå, hvis folk ikke har penge med. Rådet finder det derfor rigtigst, at denne retshjælp gøres gratis og kan ydes enhver uanset økonomiske forhold. En sådan ordning ville stemme overens med ordningen i forbrugerklagenævnet. Gebyret her på 25 kr. er den eneste udgift der pålægges parten. Gebyret er endda mindre end den mindste sats for retsafgift. Den, der henvender sig til en advokat om retshjælp efter bekendtgørelsen af 1979 bør af vedkommende advokat underrettes om, at han kan få gratis vejledning på dommerkontoret. Det er vanskeligt at anslå størrelsen af udgiften for staten til den foreslåede gratis retshjælp (...). Det er imidlertid rådets opfattelse, at en konsekvent og harmonisk retstilstand synes at måtte kræve en vis ensartethed i bestemmelserne om finansiering alene af offentlige midler eller tillige helt eller delvis ved krav om gebyr o.lign. ved behandling af mindre sager, hvad enten behandlingen sker ved nævn eller domstole.

1.2.2. Småsagsudvalgets betænkning

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

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

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

En videregående retshjælp, navnlig i form af materiel enkeltpartsrådgivning uafhængigt af anlagte retssager, ville skabe problemer for domstolenes upartiskhed, og dette er ikke blot et spørgsmål om habilitet i snæver forstand, men også om den rette opgavefordeling mellem domstolene og andre instanser. Udvalget finder derfor heller ikke, at en eventuel særlig udvidet retshjælp ved advokater bør knyttes fysisk eller organisatorisk til domstolene som foreslået i bet. 886/1979.

Efter Småsagsudvalgets opfattelse bør vejledning, hvor ikke begge parter har mulighed for at være til stede, således begrænses til vejledning om "processuelle og praktiske aspekter samt retshjælpsmulighederne i øvrigt". Udvalget har nærmere beskrevet denne vejledning på følgende måde (s. 304):

De (...) anførte synspunkter er (...) ikke til hinder for forbedring af den vejledning, der uformelt allerede ydes af byretternes personale, når det sker som et strengt neutralt og mere praktisk orienteret supplement til de eksisterende retshjælpstilbud. Der kan være et ikke ubetydeligt behov for en sådan vejledning til personer, der henvender sig til byretten i den tro, at retshjælp – evt. kun – kan fås dér.

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

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

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

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

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

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

1.2.3. Retsplejerådets betænkning om reform af den civile retspleje I

Det fremgår af Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, at rådet nu i 2001 er enig med Småsagsudvalget i, at rådets forslag fra 1979 om retshjælp på dommerkontorerne ikke bør gennemføres i den vidtgående form, som rådet i sin tid lagde op til. Rådet anfører således blandt andet følgende (betænkning nr. 1401/2001 s. 329-330):

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

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

Retsplejerådet finder endvidere, at der bør udarbejdes en stævningsblanket med tilhørende vejledning. Formålet med blanketten vil være at gøre

det lettere for en person, der ikke er repræsenteret af advokat, at skrive en fyldestgørende stævning. Dette vil dels bidrage til, at berettigede krav ikke opgives, dels lette sagens behandling ved retten. Det vil være frivilligt for sagsøgeren, om han eller hun vil benytte en stævningsblanket.

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

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

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

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

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

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

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

Det forudsættes, at vejledningen gives af byretternes sekretariat.

2. Retsplejerådets overvejelser

2.1. Retshjælp ved domstolene

Efter Retsplejerådets opfattelse hører ydelse af materiel retshjælp ikke hjemme hos domstolene, når der ikke er anlagt retssag, og er

der anlagt retssag, må materiel retshjælp ydes på møder, hvortil begge parter er indkaldt, eller alternativt skriftligt med kopi til modparten. Der kan i den forbindelse henvises til betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, hvor rådet blandt andet anfører (s. 331-332):

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

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

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

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

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

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

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

Retsplejerådet finder derimod ikke, at de nævnte betænkeligheder udelukker, at retshjælp, der organiseres uafhængigt af retten, *fysisk* kan placeres i tilknytning til rettens lokaler (eller for den sags skyld i rettens lokaler). Tværtimod kunne det ses som en fordel, at der ved en styrkelse af byretterne også lægges vægt på, at de bliver et sted, hvor der tilbydes en indgang til *forskellige* former for konfliktløsning, eksempelvis forskellige former for forligsmægling. Retsplejerådet vender tilbage til spørgsmålet om retshjælpens placering i forbindelse med overvejelserne med hensyn til organiseringen af retshjælpen uden for domstolene (afsnit 2.2.2 nedenfor).

Det bemærkes for en ordens skyld, at de foregående bemærkninger angår ydelse af materiel retshjælp, når der ikke er anlagt retssag. Efter Retsplejerådets opfattelse er det evident, at domstolene som andre offentlige myndigheder bør vejlede publikum om processuelle og praktiske spørgsmål, og rådet har desuden som omtalt i afsnit 1.2.3 allerede i betænkning nr. 1401/2001 foreslået, at der gennemføres udtrykkelige lovregler om rettens vejledningspligt med hensyn til retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring.

Er der anlagt retssag, må materiel retshjælp som nævnt ydes på møder, hvortil begge parter er indkaldt, eller alternativt skriftligt med kopi til modparten. Med hensyn til indholdet af denne retshjælp henvises til kapitel 11, afsnit 2.3, i betænkning nr. 1401/2001.

2.2. Retshjælp uden for domstolene

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

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

2.2.1. Finansiering af retshjælpen

Privat finansieret retshjælp

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

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

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

Offentligt tilskud

Retsplejerådet finder, at det offentlige bør yde tilskud til retshjælp. De privat finansierede retshjælpstilbud er dels meget få, dels enten begrænset til bestemte persongrupper eller yder kun en meget begrænset rådgivning, eksempelvis et kort skriftligt svar.

Retsplejerådet finder således, at et landsdækkende retshjælpstilbud, der er åbent for alle, og som yder rådgivning af passende omfang, kun vil kunne etableres med tilskud fra det offentlige.

Offentligt støttede retshjælpsordninger kan ikke alene bidrage til, at lavindkomstgrupper får løst juridiske problemer. Ordningerne bidrager også til, at juridiske tvivlsspørgsmål bliver afklaret på et meget tidligt tidspunkt og dermed med meget lave samfundsøkonomiske omkostninger. I kraft af den rådgivning og bistand til enkeltpersoner, som er ordningernes umiddelbare begrundelse, fungerer ordningerne således som et filter, hvor behandlingen af mange juridisk grundløse krav eller indsigelser afsluttes ved, at kravet eller indsigelsen frafaldes.

2.2.2. Retshjælpens organisering

Retsplejerådets kommissorium

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

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

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

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

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

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

Retshjælpens organisering i dag

Retshjælp med offentligt tilskud er i dag i realiteten treleddet. For det første er der advokatretshjælp, hvor tilskuddet gives til den enkelte konsultation efter faste regler. For det andet og tredje er der tilskud til private retshjælpsinstitutioner og advokatvægter, hvor til-

skuddet gives i forhold til institutionens eller advokatvagtens tilskudsberettigede udgifter, som ikke nødvendigvis er proportionale med eksempelvis sagsantallet.

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

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

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

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

Udviklingen i tilskuddet til retshjælpsordningerne

Tilskuddet til advokatretshjælp og retshjælpskontorer var oprindelig meget beskedent, og så sent som i 1964 drejede det sig om ca. 11.000 kr. årligt til advokatretshjælp og 40.000 kr. årligt til retshjælpskontorer (jf. betænkning nr. 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp s. 54-55). Tilsammen svarer dette til ca. 435.000 kr. i dagens priser (Dan-

marks Statistiks nettoprisindeks med 1900 = 100 var i 1964 645 og i 2002 5507). Udgifterne til advokatretshjælp og retshjælpskontorer udgør imidlertid nu over 34 mio. kr. årligt.

Som det fremgår af *bilag 3*, pkt. 2, oversteg udgifterne til advokatretshjælp tilskuddet til retshjælpskontorer i perioden 1980-1983, mens det forholdt sig omvendt i perioden 1984-1988. Forklaringen på de faldende udgifter til advokatretshjælp i denne periode skal navnlig søges i, at hverken indtægtsgrænsen eller advokatens vederlag for at yde advokatretshjælp blev reguleret i perioden 1980-1988. Som følge af inflationen (der i begyndelsen af 1980'erne var meget høj) dækkede ordningen derfor gradvis en mindre del af befolkningen, samtidig med at ordningen gradvis blev mindre attraktiv for advokaterne. En supplerende faktor var, at advokatvagterne blev oprettet og udbredt i denne periode. Dette betød, at nogle af de letteste sager, der tidligere var blevet behandlet som advokatretshjælp med offentligt tilskud, nu blev afsluttet i advokatvagten, således at den gennemsnitlige sværhedsgrad af de sager, som var tilbage i advokatretshjælpsordningen, steg (jf. betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring mv. s. 81).

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

Enstrenget retshjælpsorganisation

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

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

et længere perspektiv.

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

Retshjælpsinstitutioner

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

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

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

Advokatvagter

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

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

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

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

Advokatretshjælp

Efter Retsplejerådets opfattelse bør advokatretshjælp med offentligt tilskud heller ikke danne basis for en enstrengt retshjælpsmodel. Dette skyldes navnlig to forhold, som begge har sammenhæng med, at det er i samfundets overordnede interesse, at de ressourcer, der

investeres i retshjælp, kommer flest muligt til gode.

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

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

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

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

Ny enstrenget retshjælpsmodel

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

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

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

Det ville være op til en sådan statslig retshjælpsorganisation at sørge for etablering af retshjælpskontorer over hele landet. Som nævnt i afsnit 2.1 er der efter Retsplejerådets opfattelse ikke noget til hinder for, at sådanne selvstændigt organiserede og administrerede retshjælpskontorer placeres i fysisk forbindelse med dommerkonto-

rer. Derimod bør administrationen af statslige retshjælpskontorer ikke henlægges til domstolene eller Domstolsstyrelsen.

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

Central myndighed

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

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

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

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

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

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

Mindretallet finder på den baggrund ikke grundlag for, at Civilretsdirektoratet eller nogen anden instans gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender.

Konklusion

Retsplejerådet konkluderer, at den eksisterende fleksible, flerstrengede retshjælpsmodel er en god løsning, som der ikke er anledning til at ændre grundlæggende på. I forbindelse med en ny organisering af den fri proces, hvor Civilretsdirektoratet efter rådets *flertals* forslag i endnu højere grad end i dag bliver den centrale myndighed på fri proces-området, bør Civilretsdirektoratet imidlertid efter flertallets opfattelse samtidig gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender.

Efter Retsplejerådets opfattelse opfylder de eksisterende ordninger tilsammen kravet om en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp. Retshjælpen er ikke i alle tilfælde vederlagsfri, men det mener Retsplejerådet heller ikke, at den bør være, jf. nærmere afsnit 2.2.4 nedenfor.

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

Retsplejerådet foreslår på den baggrund et enklere og mere enstrengt regelsæt, der er fælles for de forskellige retshjælpsordninger (jf. afsnit 2.2.3, 2.2.4 og 2.2.5 nedenfor). Rådets forslag har blandt andet til formål at bidrage til at skabe et mere overskueligt system.

2.2.3. Retshjælpens funktion

Juridisk rådgivning

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

Anden rådgivning, eksempelvis om sociale eller personlige spørgsmål, ligger uden for de eksisterende retshjælpsordninger. Nogle private retshjælpskontorer yder sådan videregående rådgivning, men det sker på andet grundlag end tilskud fra Justitsministeriet (dvs. på grundlag af frivilligt arbejde og/eller tilskud fra anden side).

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

Access to justice

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

I kravet om "access to justice" må ligge, at borgerne har reel mulighed for at få løst retlige konflikter på en retfærdig måde. Dette må igen indebære, at berettigede krav tages til følge, medmindre de helt eller delvis opgives af grunde, som den berettigede – oplyst om sin retsstilling – kan acceptere. Omvendt må kravet indebære, at ikke-berettigede krav ikke tages til følge, men at det sker efter en fremgangsmåde, som giver den tabende part tillid til, at hans argumentation er hørt, og at afgørelsen træffes uvildigt, juridisk sagkyndigt og på grundlag af alle sagens relevante oplysninger. Den endelige afgørelse af sagen må foreligge inden for en tid, som under hensyn til kravets beskaffenhed ikke unødigt svækker den berettigedes retsstilling. Disse muligheder bør stå åbne for alle uden hensyn til indtægt og formue, således at økonomiske overvejelser ikke i sig selv er en afgørende hindring for en part. De skridt, der kræves af den enkelte for at sætte maskineriet i gang, må ikke være så indviklede eller fremmedartede, at almindelige mennesker afskrækkes.

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

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

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

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

Indgang til tvistløsning

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

Når der foreligger en tvist, er retshjælpens funktion at bidrage til, at tvisten bliver behandlet og løst på den for parterne og samfundet mest hensigtsmæssige måde. Dette betyder blandt andet, at en tvist bør løses så tidligt som muligt og så billigt som muligt, således at den økonomiske og psykiske belastning af parterne minimeres, men uden at tvistløsningens kvalitet på uacceptabel måde forringes. Eksempelvis vil det normalt være hurtigere og billigere at løse en tvist uden retssag, hvis det kan lade sig gøre.

Efter Retsplejerådets opfattelse er det i den forbindelse nyttigt tankemæssigt at operere med nogle forskellige trin eller niveauer. Det drejer sig om helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1), rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2) og rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3).

Trin 1: Helt grundlæggende mundtlig rådgivning

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

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

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

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

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

Retsplejerådet finder imidlertid, at stærke grunde taler imod en sammenlægning af advokatvagten og advokatretshjælpen. Advokatvagten er kendetegnet ved, at rådgivningen er fuldstændig gratis. Advokatvagten er dels derfor, dels af andre grunde desuden kendetegnet ved, at den også søges af personer, som måske ellers ville være tøvende over for at henvende sig til en advokat, selv om de har behov for juridisk rådgivning. Disse fordele ville gå tabt ved en sammenlægning med advokatretshjælpen.

Hertil kommer, at en henvisning fra advokat til advokatvagt formentlig vil forekomme ganske sjældent. Når en person først har henvendt sig til en advokat, må det antages, at advokaten og klienten i de fleste tilfælde vil kunne aftale sig frem til vilkårene for rådgivningen, uanset at det offentlige i denne situation ikke yder tilskud til helt grundlæggende mundtlig rådgivning.

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

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

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

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

Trin 2: Rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning

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

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

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

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

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

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

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

Omvendt vil et forsøg på med offentligt tilskud at etablere et landsdækkende net af retshjælpskontorer, der yder rådgivning og bistand på linje med de eksisterende private retshjælpsinstitutioner, efter Retsplejerådets opfattelse medføre udgifter, der slet ikke vil stå i noget rimeligt forhold til de forbedringer, som borgerne vil mærke.

Retsplejerådet lægger i den forbindelse blandt andet vægt på, at flere retshjælpsinstitutioner yder telefonisk rådgivning og dermed står åbne for alle uanset bopæl. Endvidere giver transportmulighederne til de større byer, hvor retshjælpsinstitutionerne ligger, langt de fleste af landets borgere mulighed for lejlighedsvis også at søge personlig rådgivning, hvis der er behov for det.

Sammenhængen mellem trin 1 og 2

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

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

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

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

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

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

Ligesom det sker i dag, vil det i mange tilfælde være naturligt at

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

Trin 3: Rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger

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

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

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

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

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

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

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

Retshjælpen som mægler

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

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

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

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

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

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

Retshjælp, når der ikke foreligger en tvist

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

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

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

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

Efter Retsplejerådets opfattelse bør den nævnte bistand i alle til-

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

2.2.4. Økonomiske betingelser og egenbetaling

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

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

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

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

Grundlæggende retshjælp (retshjælpsinstitutioner og advokatvagter)

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

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

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

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

skes.

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

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

Videregående retshjælp: retshjælpsinstitutioner

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

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

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

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

Videregående retshjælp: advokatretshjælp

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

egenbetaling af en vis størrelse.

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

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

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

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

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

Nærmere om de økonomiske betingelser

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

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

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

skud.

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

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

Forholdet til retshjælpsforsikring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Advokaten vil også skulle sende blanketten til byretten med henblik på udbetaling, hvis forsikringsselskabet afviser dækning. I disse

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

2.2.5. Materielle betingelser for retshjælp

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

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

Indholdsmæssig samordning af retshjælpsordningerne

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

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

Også med hensyn til beregning af tilskuddet vil der være forskelle. På den ene side må det konstateres, at kvalificeret advokatretshjælp ikke ville kunne fås med et tilskud i den størrelsesorden, som retshjælpsinstitutionerne får. Dertil er tilskuddene for beskedne. På den anden side ville det heller ikke være hensigtsmæssigt at forhøje tilskuddet til retshjælpsinstitutionerne, så det kom på linje med advokatretshjælp.

Som nævnt i afsnit 2.2.2 ovenfor har retshjælpsinstitutionerne gennem en lang årrække vist, at de yder en god indsats, der er billigere end advokatretshjælp med offentligt tilskud. Dette har blandt andet sammenhæng med, at de jurastuderende og yngre jurister, som fungerer som rådgivere i retshjælpsinstitutionerne, får et sådant fagligt og personligt udbytte af arbejdet, at mange er villige til at arbejde gratis eller for et lavt honorar. Der er således tale om en ordning, der er til gensidig gavn for de involverede. Betaling af retshjælpsin-

stitutionernes rådgivning på linje med advokatretshjælp ville således medføre en meget kraftig stigning i udgifterne til retshjælp. I sammenhæng hermed måtte der indføres sådanne kontrol- og revisionsmæssige foranstaltninger samt indføres egenbetaling af en sådan størrelse, at retshjælpsinstitutionerne formentlig relativt hurtigt ville ændre karakter samt blive mindre tilgængelige for de mennesker, der har størst behov for retshjælp.

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

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

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

Emnemæssig afgrænsning

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

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

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

Formålet med denne udvidelse af adgangen til retshjælp er blandt andet båret af et ønske om, at retshjælpsinstitutionerne og advokatvagterne markedsføres som den relevante indgang til rådgivning om alle juridiske spørgsmål. Disse retshjælpstilbud skal så at sige foretage den første screening af sagen. Og hvis der er grund til at gå videre med sagen, skal retshjælpsinstitutionen eller advokatvagten rådgive om, hvordan den radsøgende kommer videre.

Udvidelsen er formentlig mere formel end reel, eftersom retshjælpsinstitutioner og advokatvagter allerede i dag ofte i praksis yder en sådan helt grundlæggende mundtlig rådgivning, selv om sagen efter sin art falder uden for retshjælpsordningerne.

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

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

Advokatretshjælp kan efter de gældende regler som hovedregel ikke gives, hvis sagen er indbragt for Forbrugerklagenævnet. Advokatretshjælp kan modsætningsvis godt gives til udfærdigelse af selve klagen til Forbrugerklagenævnet. I 1987-betænkningen sidestilles de godkendte klage- og ankenævn på dette punkt med Forbrugerklagenævnet (jf. 1987-betænkningen s. 80). Den regel i bekendtgørelsen om advokatretshjælp (§ 6, stk. 3, nr. 4), som omhandler denne situation, gælder imidlertid for forvaltningsmyndigheder, hvad de godkendte private klage- og ankenævn ikke er. Der er således næppe hjemmel til at afslå advokatretshjælp i sager, der verserer ved et godkendt privat klage- eller ankenævn.

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

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

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

Advokatvagter

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

Da tilskudsbetingelserne for advokatvagter og retshjælpsinstitutioner er meget ensartede, vil også tilskudsbetingelserne for advokatvagter imidlertid fremover skulle fastsættes ved bekendtgørelse, jf.

nedenfor om det tilsvarende spørgsmål med hensyn til retshjælpsinstitutionerne.

Retshjælpsinstitutioner

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

Retsplejerådet finder således, at tilskudsbetingelserne dels bør strømlines, så de indholdsmæssigt bliver klarere, dels bør fastsættes i en bekendtgørelse, så de bliver umiddelbart tilgængelige for enhver. Endelig bør Civilretsdirektoratet årligt udarbejde en (kort) beretning om tildelingen af årets tilskud.

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

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

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

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

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

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

For rådgivning, der går videre end helt grundlæggende mundtlig rådgivning, må der ganske vist kræves nogle flere oplysninger (jf.

straks nedenfor), og det vil derfor tage lidt længere tid at udfylde blanketten. Men da en sådan rådgivning også vil tage længere tid, vil det efter Retsplejerådets opfattelse stadig ikke være uforholdsmæssigt at kræve, at der for hver enkelt rådgivning udfyldes en sådan blanket.

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

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

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

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

Advokatretshjælp

Som det fremgår af afsnit 2.2.3 ovenfor, foreslår Retsplejerådet, at der for advokatretshjælp med offentligt tilskud fortsat skal opereres med to kategorier, fremover betegnet retshjælp på trin 2 (rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning) og retshjælp på trin 3 (rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger).

Den første kategori (retshjælp på trin 2) – svarende til almindelig retshjælp i dag – omfatter rådgivning og bistand, som går ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning. Retshjælp af denne karakter kan ydes både, når der er en tvist, og når der ikke er en tvist.

Den anden kategori (retshjælp på trin 3) – svarende til udvidet retshjælp i dag – forbeholdes (ligesom i dag) de tilfælde, hvor der er en tvist. Retshjælp af denne karakter kan fremover kun gives med henblik på at søge en forligsmæssig løsning på tvisten. Der kan her både være tale om direkte forhandlinger mellem parterne og deres advokater og om forligsbestræbelser med bistand af en neutral mægler.

Retsplejerådet finder, at der med disse justeringer af advokatretshjælpen til gengæld bør indføres en fast takst for de to kategorier af

retshjælp. Rådet er enig i, at de gældende regler om, at advokatens vederlag skal svare til den konkret ydede retshjælp, ideelt set er at foretrække. Rådet finder imidlertid, at erfaringerne siden indførelsen af dette princip i 1988 viser, at den i 1987-betænkningen ønskede differentiering af vederlaget ikke fungerer i praksis (jf. *kapitel 4*, afsnit 3.2.2).

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

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

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

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

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

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

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

sende.

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

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

Retsplejerådet foreslår, at satserne fremover skal reguleres efter samme regler, som gælder for regulering af de økonomiske betingelser for fri proces og retshjælp. Hermed undgås en uheldig gradvis udhuling af advokatretshjælpens reelle værdi, som man har set det i perioden siden 1988.

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

Med den foreslåede forhøjelse af satserne vil egenbetalingen således (med den nuværende normale timesats for arbejde udført af beskikkede advokater) udgøre 375 kr. for retshjælp på trin 2 og 1.500 kr. for retshjælp på trin 3. Disse beløb er inkl. moms.

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

2.3. Retshjælp i administrative klagesager

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

Retsplejerådets arbejde med kommissoriet om en reform af den civile retspleje angår retsplejen, dvs. retssager ved domstolene. Som anført i kommissoriet er der et snævert samspil mellem ordningerne med retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring og den almindelige retsplejeordning, og Retsplejerådet har på den baggrund foretaget en generel gennemgang af disse ordninger (og tillige af reglerne om sagsomkostninger og retsafgifter), som alle har stor betydning for borgernes adgang til domstolene.

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

Retsplejerådet har derfor ikke overvejet dette spørgsmål.