



Fremsat den 16. december 2015 af justitsministeren (Søren Pind)

## Forslag

til

# Lov om ændring af lov om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner og retsplejeloven

(Ændring af betingelserne for retshjælp og indførelse af klageadgang til Procesbevillingsnævnet)

### § 1

I lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner foretages følgende ændringer:

1. I § 2, *stk. 1*, indsættes efter »såfremt«: »der skønnes at være rimelig grund til at føre klagesagen, og«.

2. § 3 affattes således:

»§ 3. Justitsministeren kan, når særlige grunde taler derfor, og de i § 2, *stk. 1*, anførte betingelser er opfyldt, yde retshjælp til juridiske personer.«

3. Efter § 4 indsættes:

»§ 4 a. Meddeles der afslag på retshjælp efter denne lov, kan afslaget påklages til Procesbevillingsnævnet inden 4 uger efter, at ansøgeren har fået meddelelse om afslaget.«

### § 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015, foretages følgende ændring:

1. I § 22, *stk. 2*, indsættes efter »denne lov«: »og afslag på retshjælp efter lov om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner.«

### § 3

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. april 2016.

*Stk. 2.* Loven finder ikke anvendelse på ansøgninger om retshjælp indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

### § 4

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

*Stk. 2.* § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedpunkter
  - 2.1. Ændring af betingelserne for retshjælp
    - 2.1.1. Gældende ret
    - 2.1.2. Justitsministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
  - 2.2. Indførelse af klageadgang til Procesbevillingsnævnet
    - 2.2.1. Gældende ret
    - 2.2.2. Justitsministeriets overvejelser og lovforslagets indhold
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer mv.
9. Sammenfattende skema

#### 1. Indledning

1.1. Danmark yder som et af de få lande i verden økonomisk hjælp (såkaldt retshjælp) til personer, der klager over Danmark til internationale klageorganer.

Retshjælpen ydes efter lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner (retshjælpsloven). Retshjælpen omfatter navnlig betaling af advokatudgifter. Betingelsen for, at en person kan opnå retshjælp, er alene, at klageorganet anmoder den danske regering om såkaldte retlige bemærkninger til sagen.

Retshjælpsordningen bygger på den forudsætning, at de internationale klageorganer – forinden regeringen anmodes om bemærkninger – nærmere overvejer klagens genstand, og om klagebetingelserne er opfyldt, således at en anmodning om retlige bemærkninger i almindelighed kan tages som udtryk for, at klageren har en rimelig grund til at føre klagesagen.

De senere års praksis fra de internationale klageorganer viser imidlertid, at denne forudsætning ikke kan lægges til grund, for så vidt angår klagesager ved FN-komitéerne.

I modsætning til de forudsætninger, som lå til grund for retshjælpsordningen, har FN-komitéerne i praksis vist sig at være tilbageholdende med af egen drift at afvise klager, som ikke opfylder klagebetingelserne, eller som der i øvrigt ikke i henhold til FN-komitéernes egne procesreglementer er grundlag for at optage til behandling i komitéerne. Der er

således en række eksempler på sager, hvor den danske regering af en FN-komité er blevet anmodet om retlige bemærkninger, selvom det synes klart, at sagen ikke skulle have været optaget til behandling i komitéen.

Dette indebærer, at klager i en række tilfælde får godtgjort udgifterne forbundet med at føre sager ved FN-komitéerne, som der ikke er rimelig grund til at føre. Dette er i sig selv uhensigtsmæssigt.

Hertil kommer, at retshjælpsordningen i sin nuværende udformning og i kombination med komitéernes praksis tilskynder afviste asylansøgere til at anvende komitéerne som en almindelig ankeinstans i forhold til danske myndigheders afgørelse i sagen (som ofte vil være prøvet i flere instanser). Det er hverken formålet med de individuelle klageadgange eller retshjælpsordningen. Der er samtidig risiko for, at retshjælpsordningen herved understøtter, at FN-komitéerne bruges som en vej til uden rimelig grund at undgå at efterkomme de danske myndigheders endelige afgørelse i sagen, idet den danske regering i de fleste sager anmodes om ikke at udsende klageren eller klagerne af Danmark, så længe vedkommendes sag behandles ved klageorganet.

Der vurderes på denne baggrund at være behov for at ændre reglerne om retshjælp med henblik på at sikre, at der kun ydes retshjælp i sager, som der er rimelig grund til at føre.

1.2. Det foreslås med lovforslaget, at det gældende kriterium – hvorefter retshjælp ydes i sager, hvor regeringen er anmodet om retlige bemærkninger – suppleres med et yderligere kriterium om, at klager har rimelig grund til at føre klagesagen.

Ændringen indebærer, at der alene vil kunne ydes retshjælp, hvis klager har en rimelig grund til at føre sagen, hvilket også er en betingelse for at få fri proces ved de danske domstole.

Det foreslås videreført, at det skal være Civilstyrelsen, der som første instans skal træffe afgørelse i sagerne, og dermed vurdere, om det nye kriterium er opfyldt. Som nyt element i ordningen foreslås der indført en klageadgang til Procesbevillingsnævnet, således at afslag på retshjælp vil kunne indbringes for en uafhængig instans.

Den foreslåede lovændring omfatter alle internationale individuelle klageadgange, som Danmark har tiltrådt, dvs. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), FN's Menneskerettighedskomité (CCPR), FN's Racediskriminationskomité (CERD), FN's Torturkomité (CAT), FN's Kvindekomité (CEDAW), FN's Handicapkomité (CRPD) og FN's Børnekomité (CRC). Lovændringen forventes dog alene at få betydning for retshjælp i klagesager ved FN-komitéerne, idet EMD følger en anden praksis end FN-komitéerne i forhold til at forhåndsvurdere og afvise sager. Klagesager, som der ikke er rimelig grund til at føre, afvises således af EMD,

uden at regeringen anmodes om retlige bemærkninger i overensstemmelse med de forudsætninger, der ligger til grund for retshjælpsordningen.

## 2. Lovforslagets hovedpunkter

### 2.1. Ændring af betingelserne for retshjælp

#### 2.1.1. Gældende ret

Efter retshjælpslovens § 1 ydes retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager mod Danmark for internationale klageorganer, som i henhold til internationale konventioner om menneskerettigheder er tillagt kompetence til at modtage og behandle klager fra personer, der klager over en krænkelse af vedkommendes rettigheder efter konventionen.

Civilstyrelsen behandler sagerne på justitsministerens vegne.

Retshjælpsordningen finder anvendelse på de eksisterende individuelle klageadgange, som Danmark har tilsluttet sig. Den omfatter derfor klageadgangen til EMD og seks FN-komitéer (CCPR, CERD, CAT, CEDAW, CRPD og CRC). For så vidt angår CRC bemærkes det, at klageadgangen træder i kraft for Danmark den 7. januar 2016.

Hvis Danmark på et senere tidspunkt tiltræder konventioner, der indeholder lignende individuelle klageadgange, eller tiltræder individuelle klageadgange til eksisterende konventioner, bliver sådanne klageadgange omfattet af ordningen.

Efter retshjælpslovens § 2, stk. 1, ydes efter ansøgning retshjælp til den person (alene fysiske personer), der har klaget, såfremt det internationale klageorgan har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger til klagen. Der skal ikke herudover foretages en vurdering af, om klager har rimelig grund til at føre klagesagen. Hvis det internationale klageorgan har anmodet om retlige bemærkninger, har den person, der klager, således krav på at få retshjælp.

Retshjælpen omfatter alene de omkostninger, som det ikke er muligt at få godtgjort af det internationale klageorgan, jf. § 2, stk. 2. Retshjælp er kun en mulighed fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke fra FN-komitéerne.

Efter lovens § 3 kan der, når særlige grunde taler derfor, ydes retshjælp, selv om betingelserne i § 2, stk. 1, ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervs-mæssige situation.

Bestemmelsen i § 3 vil bl.a. kunne anvendes i tilfælde, hvor det ikke er fysiske personer, der ønsker at klage til et internationalt klageorgan. Når der foreligger særlige grunde, vil bestemmelsen således kunne benyttes til at yde retshjælp til en juridisk person eller en gruppe af personer, der er klageberettiget i henhold til den pågældende konventions bestemmelser.

Når der foreligger særlige grunde, vil bestemmelsen endvidere kunne benyttes til at yde retshjælp til fysiske eller juridiske personer, selv om det internationale klageorgan (endnu) ikke har anmodet om den danske regerings bemærkninger til klagen.

Hvis betingelserne for at meddele retshjælp efter retshjælpslovens § 2 eller § 3 er opfyldt, meddeler Civilstyrelsen efter praksis i dag et forhåndstilsagn om retshjælp, der er begrænset til højst at udgøre 40.000 kr. eksklusiv moms. Det beløb, der ender med at blive dækket, kan dog både være højere og lavere.

Efter retshjælpslovens § 4, stk. 1, omfatter retshjælpen godtgørelse fra statskassen af rimelige udgifter til advokat og øvrige rimelige udgifter, der er nødvendige for førelse af sagen. Retshjælpen gives med tilbagevirkende kraft, sådan at retshjælpen f.eks. også dækker de udgifter, klageren allerede har haft, inden komitéen anmodede regeringen om bemærkninger. Udbetaling kan dog som udgangspunkt først ske, når sagen er afsluttet ved det internationale klageorgan.

Retshjælpen kan tilbagekaldes, når klager ikke længere har rimelig grund til at føre klagesagen, jf. § 4, stk. 4.

Langt hovedparten af klagerne i de danske klagesager indhenter juridisk bistand i forbindelse med, at klagesagen indbringes for et internationalt klageorgan.

#### 2.1.2. Justitsministeriets overvejelser og lovforslagets indhold

2.1.2.1. Retshjælpsordningen bygger på den forudsætning, at såvel EMD som FN-komitéerne har formelle klagebetingelser samt formelle processuelle regler for behandlingen af klagesager, som indebærer, at der foretages en forhåndsvurdering af de klager, som indgives, inden den danske regering anmodes om retlige bemærkninger, og at der sker afvisning af sager, som der ikke er rimelig grund til at føre ved klageorganet.

Det fremgår af forarbejderne til retshjælpsloven (pkt. 8.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 86 af 3. november 1999, jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 2370), at der ved udformningen af den gældende ordning er lagt vægt på, at det i almindelighed vil være et udtryk for, at klager har rimelig grund til at føre klagesagen, hvis det internationale klageorgan har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger i sagen.

Det fremgår endvidere af det pågældende lovforslag, at hvis de internationale klageorganers praksis måtte udvikle sig således, at anmodning om bemærkninger sker automatisk og uden nærmere overvejelser af klagebetingelserne eller klagens genstand, vil dette naturligvis ændre forudsætningerne for det valgte kriterium, og der vil derfor være behov for at tage det op til fornyet overvejelse med henblik på en eventuel lovrevision.

2.1.2.2. De senere års praksis fra de internationale klageorganer viser, at de anførte forudsætninger ikke kan lægges til grund, for så vidt angår klagesager ved FN-komitéerne.

Antallet af klagesager mod Danmark, som en FN-komité sender til den danske regering med anmodning om regeringens retlige bemærkninger til sagen, er steget væsentligt særligt inden for de seneste to år.

Størstedelen af de sager, der sendes til den danske regering, vedrører udsendelse af afviste asylansøgere. I disse sager er der tale om, at Flygtningenævnets stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afslag på asyl indbringes for en af FN-komitéerne, oftest FN's Menneskerettighedskomité.

I 2011 optog FN-komitéerne i 9 sager Flygtningenævnets afgørelse til behandling, i 2012 var tallet 10 sager, i 2013 var tallet 14 sager, i 2014 var tallet 83 sager, og i 2015 er tallet pr. 1. november 2015 43 sager.

I de fleste af disse sager fastsætter klageorganet såkaldte foreløbige foranstaltninger ("interim measures"), hvorved den danske regering anmodes om ikke at udsende klageren eller klagerne af Danmark, så længe vedkommendes sag behandles ved klageorganet. Danmark efterkommer sådanne anmodninger om foreløbige foranstaltninger i sager om udsendelse af afviste asylansøgere. Ud af de i alt 159 sager, som blev optaget til behandling i perioden 2011 – 1. november 2015, blev der fastsat foreløbige foranstaltninger i samlet 118 sager. I perioden fra 1. januar 2015 til og med 1. november 2015 er der blevet fastsat foreløbige foranstaltninger i 37 ud af 43 sager.

Sagsbehandlingstiden ved komitéerne er lang – normalt et år eller mere og i adskillige tilfælde flere år – i hvilken periode de pågældende afviste asylansøgere har lov til at opholde sig i Danmark.

Regeringen har alene modtaget få sager fra FN-komitéerne, som vedrører andre forhold end udsendelse af afviste asylansøgere.

Ifølge oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra FN, er det omkring halvdelen af de sager vedrørende Danmark, som FN-komitéerne har modtaget, som sendes til den danske regering med anmodning om retlige bemærkninger (asylsager såvel som andre sager).

Der er en række eksempler på sager, hvor den danske regering af en FN-komité er blevet anmodet om retlige bemærkninger, selvom det synes klart, at sagen ikke skulle have været optaget til behandling i komitéen.

For det første er der eksempler på, at FN-komitéerne har anmodet den danske regering om retlige bemærkninger i sager, hvor de nationale retsmidler ikke er udtømt, hvilket er en af betingelserne for at være berettiget til at kunne klage til en FN-komité.

Som eksempel kan nævnes, at FN's Kvindekomité i marts 2013 anmodede den danske regering om retlige bemærkninger til en forældremyndighedssag, hvor de nationale retsmidler ikke var udtømt, idet sagen stadig verserede ved landsretten, hvilket klager selv havde oplyst i klagen til komitéen. Der henvises til sag nr. 50/2013, *O. V. J. mod Danmark*.

Som et andet eksempel kan nævnes, at FN's Menneskerettighedskomité i juni 2014 anmodede regeringen om retlige bemærkninger til en sag, hvor de nationale retsmidler ikke var udtømt. Klageren og hendes to børn – som skulle udsendes til Somalia – havde over for komitéen gjort gældende, at det ville være i strid med konventionen at udsende hende og de to børn til Italien. Klageren havde imidlertid ikke i asylsagsbehandlingen i Danmark gjort dette synspunkt gældende. I overensstemmelse hermed fandt komitéen – men først i sin udtalelse af 23. juli 2015 – at sagen skulle afvises fra behandling under henvisning til, at klageren under den nationale asylsagsbehandling ikke havde gjort gældende, at det ville være i strid med konventionen at udsende hende og hendes børn til Italien. FN's Menneskerettighedskomité havde anmodet regeringen om at sætte udsendelsen til Italien i bero, så længe klagesagen verserede. Der henvises til sag 2428/2014, *I. A. A. m.fl. mod Danmark*.

For det andet er der eksempler på, at FN-komitéerne har anmodet regeringen om bemærkninger i sager, hvor klageren ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at der foreligger en krænkelse af konventionen, som det ellers kræves efter FN-komitéernes egne procesreglementer.

Som et eksempel kan nævnes, at FN's Menneskerettighedskomité i maj 2014 anmodede den danske regering om retlige bemærkninger til en sag, som grundlæggende vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt klageren, en afghansk asylansøger, havde et troværdigt asylmotiv. I sådanne sager er det FN-komitéernes klare udgangspunkt, at de nationale myndigheders troværdighedsvurderinger som altovervejende hovedregel skal lægges til grund. I overensstemmelse hermed fastslog komitéen – men først i sin udtalelse af 16. juli 2015 – at der ikke forelå en krænkelse af konventionen, idet klageren alene havde gjort gældende, at han var uenig i Flygtningenævnets bevisvurdering, men ikke havde forklaret, hvorfor bevisvurderingen skulle være arbitrær eller på anden måde udgøre en nægtelse af retfærdighed ("a denial of justice"). Der henvises til sag 2393/2014, *K. mod Danmark*.

Det bemærkes, at et større antal af de sager, som indgives mod Danmark ved FN-komitéerne – som den nævnte sag – grundlæggende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en afvist asylansøgers forklaring om sit asylmotiv er troværdig.

2.1.2.3. I modsætning til udviklingen i antallet af klagesager ved FN-komitéerne har antallet af sager ved EMD ligget forholdsvis konstant.

Tal fra EMD viser, at regeringen i 2013 modtog 6 sager med anmodning om retlige bemærkninger, i 2014 var tallet 5 sager, og i 2015 har regeringen pr. 1. november ikke modtaget sager med anmodning om retlige bemærkninger. Regeringen har således i perioden 2013 til 1. november 2015 modtaget i alt 11 sager fra EMD med anmodning om retlige bemærkninger.

EMD anmoder således generelt om regeringens bemærkninger i væsentligt færre sager end FN-komitéerne. Blandt de sager, som EMD sender til den danske regering, ses der ikke at være tilfælde, hvor det synes klart, at sagen ikke skulle have været optaget til behandling ved domstolen. EMD følger således en anden praksis i forhold til af egen drift at forhåndsvurdere og afvise sager end FN-komitéerne.

I 2013 registrerede EMD således i alt 84 nye sager mod Danmark, og samme år blev 88 sager (der også omfatter sager indbragt før 2013) afvist eller slettet. I 2014 blev der registreret 66 nye sager, og samme år blev 60 sager (der også omfatter sager indbragt før 2014) afvist eller slettet. I 2015 er der pr. 1. juli registreret 24 nye sager, og pr. samme dato er 28 sager (der også omfatter sager indbragt før 2015) blevet afvist eller slettet. Det bemærkes, at siden 1. januar 2014 har EMD kunnet forhåndsafvise klager med henvisning til, at klageformularen ikke er korrekt udfyldt, jf. Regel 47 i EMD's procesreglement. Klager, som afvises efter denne bestemmelse, bliver ikke registreret hos EMD og indgår således ikke i de nævnte tal.

Pr. 1. juli 2015 verserede ved EMD i alt 60 registrerede sager mod Danmark, herunder sager, hvori der endnu ikke er modtaget udfyldt klageformular. Som nævnt ovenfor har EMD i perioden 2013 til 1. november 2015 anmodet regeringen om retlige bemærkninger i samlet 11 sager.

Som det fremgår, er det således kun en ganske lille del af de sager mod Danmark, der indgives til EMD, som sendes videre til den danske regering med anmodning om retlige bemærkninger. Til sammenligning er det – som anført ovenfor under pkt. 2.1.2.2 – ifølge de oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra FN, omkring halvdelen af de sager, der indgives til en FN-komité, som sendes til den danske regering med anmodning om retlige bemærkninger.

2.1.2.4. Efter Justitsministeriets opfattelse viser de seneste års praksis fra FN-komitéerne, at der er behov for at sikre, at der kun ydes retshjælp i sager, som der er rimelig grund til at føre.

Retshjælpsordningen skal ikke være udformet på en sådan måde, at klagerne tilskyndes til at anvende komitéerne som en almindelig ankeinstans i forhold til danske myndigheders afgørelse i sagen (som ofte vil være prøvet i flere instanser). Ordningen skal heller ikke understøtte, at FN-komitéerne bruges som en vej til uden rimelig grund at undgå at efterkomme de danske myndigheders endelige afgørelse i sagen.

En afvist asylansøger kan f.eks. ved at indgive en klage til en FN-komité undgå at blive udsendt af Danmark, selvom

den pågældende ellers har pligt til udrejse efter Flygtningenævnets afgørelse. Som anført ovenfor under pkt. 2.1.2.2 fastsætter FN-klagekomitéerne således i de fleste sager vedrørende udsendelse af afviste asylansøgere såkaldte foreløbige foranstaltninger ("interim measures"), hvorved den danske regering anmodes om ikke at udsende klageren eller klagerne af Danmark, så længe vedkommendes sag behandles ved klageorganet. Sagsbehandlingstiden ved komitéerne er lang – normalt et år eller mere og i adskillige tilfælde flere år – i hvilken periode de pågældende asylansøgere har lov til at opholde sig i Danmark.

Det foreslås på denne baggrund med lovforslaget, at det gældende kriterium – hvorefter retshjælp ydes i sager, hvor regeringen er anmodet om retlige bemærkninger – suppleres med et yderligere kriterium om, at klager har rimelig grund til at føre klagesagen.

Det foreslåede kriterium om, at klageren skal have rimelig grund til at føre klagesagen, er efter Justitsministeriets opfattelse egnet til at sikre, at retshjælpsordningen ikke misbruges til dækning af klageres udgifter til sager, der ikke er nogen rimelig grund til at føre.

Den foreslåede lovændring omfatter alle internationale individuelle klageadgange, som Danmark har tiltrådt. Lovændringen forventes dog alene at få betydning for retshjælp i klagesager ved FN-komitéerne, idet EMD følger en anden praksis end FN-komitéerne i forhold til at forhåndsvurdere og afvise sager. Klagesager, som der ikke er rimelig grund til at føre, afvises således af EMD, uden at regeringen anmodes om retlige bemærkninger i overensstemmelse med de forudsætninger, der ligger til grund for retshjælpsordningen.

2.1.2.5. Den foreslåede ændring af retshjælpsordningen vil indebære, at der alene ydes retshjælp, hvis klager har en rimelig grund til at føre klagesagen.

For at kriteriet "rimelig grund" vil være opfyldt, kræves i første række, at klagebetingelserne for indgivelse af klage til det pågældende internationale organ er opfyldt. Klager vil således skulle meddeles afslag på retshjælp, hvis et eller flere af klageorganets klagebetingelser ikke er opfyldt.

For at FN-komitéerne – som den foreslåede ordning navnlig vil få betydning for – kan behandle en klage mod en medlemsstat, opstiller komitéernes procesreglementer en række betingelser, som skal være opfyldt, før der kan klages. Betingelserne er i det væsentlige de samme for de forskellige FN-komitéer.

Det er således en betingelse for at klage til FN-komitéerne, at den påståede krænkelse af en konvention skal relatere sig til en rettighed, som er beskyttet af den pågældende konvention. Klager skal tillige personligt være offer for den påståede krænkelse. For at blive anset for offer kræves det enten, at man allerede er negativt berørt af en handling eller en undladelse fra statens side, eller at en sådan negativ effekt er umiddelbart forestående, f.eks. på grundlag af eksisterende lovgivning, en domstolsafgørelse eller en administrativ af-

gørelse. Derimod er det i almindelighed ikke muligt at klage over lovgivning eller myndighedernes praksis, når man ikke er direkte berørt af lovgivningen eller myndighedernes beslutninger. I så fald er man ikke personligt offer for statens eventuelle overtrædelse af konventionen.

Det er endvidere en betingelse for at klage til FN-komitéerne, at klager har udtømt nationale retsmidler. Det betyder, at klager skal have udnyttet alle muligheder for at få sagen behandlet af de nationale myndigheder. Baggrunden herfor er, at staten skal have haft mulighed for at råde bod på eventuelle krænkelser af menneskerettighederne, inden komitéerne behandler en klage. De nationale myndigheder skal således have haft mulighed for at tage stilling til de spørgsmål, som man ønsker at klage over til komitéen. Det forudsætter, at synspunkterne har været påberåbt under myndighedernes behandling af sagen. Man behøver dog ikke udtrykkeligt at have påberåbt sig konventionens bestemmelser.

Hvis en klager således ikke er offer for en påstået krænkelse af en eller flere af de rettigheder, der er nævnt i konventionerne, eller ikke har udtømt nationale retsmidler, vil der således efter de foreslåede regler skulle gives afslag på retshjælp.

Det er desuden en betingelse for at kunne klage til en FN-komité, at klagen er tilstrækkeligt underbygget. Komitéerne vil således i almindelighed skulle afvise en klage, hvis der ikke er redegjort tilfredsstillende for sagens faktiske omstændigheder, eller hvis der ikke er argumenteret nok for, at den indklagede stat ville kunne have krænket den relevante konvention. Der tales i så fald om, at klagen er ”manifestly ill-founded”. FN-komitéerne skal endvidere afvise klager, der anses for misbrug af klageretten. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis man klager på baggrund af åbenbart urigtige oplysninger, eller hvis man klager over en foranstaltning, man tidligere selv har anmodet om.

En klage skal desuden som udgangspunkt afvises, hvis den samme sag er eller har været genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilæggelse. I forhold til klager til FN's Racediskriminationskomité gælder det dog kun, hvis den kontraherende stat har taget forbehold herom. Danmark har taget et sådant forbehold.

En klage, som et internationalt klageorgan i overensstemmelse med det anførte bør afvise, kan således efter de foreslåede regler ikke begrunde retshjælp. Dette gælder også, selvom det internationale klageorgan har anmodet den danske regering om retlige bemærkninger.

Ud over, at betingelserne for at klage til det internationale klageorgan skal være opfyldt, indebærer kriteriet ”rimelig grund” endvidere, at der skal foreligge en rimelig udsigt til, at der foreligger en krænkelse af den omhandlede konvention.

Om dette krav er opfyldt, beror nærmere på klagens genstand og de anbringender, der gøres gældende til støtte for klagen.

Udgangspunktet efter de foreslåede regler vil være, at når et klageorgan anmoder regeringen om retlige bemærkninger i et tilfælde, hvor klagebetingelserne må anses for opfyldt, vil det være et udtryk for, at klager har rimelig grund til at føre klagesagen.

Der findes imidlertid en række tilfældegrupper, hvor der – uanset en anmodning om retlige bemærkninger – i almindelighed ikke vil være rimelig grund til at føre sagen.

2.1.2.5.1. For det første vil der i klagesager, som alene eller hovedsageligt vedrører spørgsmål om de danske myndigheders bevisvurdering, efter den foreslåede ordning i almindelighed ikke skulle tildeles retshjælp.

Det følger således af praksis fra de internationale klageorganer, at de nationale myndigheder er bedre egnede end klageorganerne til at bedømme de beviser (f.eks. parts- og vidneforklaringer), der fremføres under en sag. FN-komitéernes praksis viser således f.eks., at de nationale myndigheders troværdighedsvurderinger i asylsager som altovervejende hovedregel lægges til grund, hvilket har sammenhæng med, at procesformen ved de internationale klageorganer ikke er tilrettelagt med henblik på at kunne vurdere f.eks. troværdigheden af parts- og vidneforklaringer. Sagerne behandles typisk på skriftligt grundlag, hvor der ikke er de samme muligheder for at vurdere troværdigheden af f.eks. parts- og vidneforklaringer som i en dansk retssal eller som f.eks. i Flygtningenævnet, hvor sagerne som altovervejende hovedregel behandles efter en mundtlig procesform.

Et større antal af de sager, som er indgivet mod Danmark ved FN-komitéerne – men derimod ikke sager mod Danmark ved EMD – vedrører grundlæggende spørgsmålet om, hvorvidt en afvist asylansøgers forklaring om sit asylmotiv er troværdig. Når sager, der grundlæggende går ud på, om en asylansøger er troværdig eller ej, indbringes for en FN-komité, benyttes komitéerne som en ”3. instans” i forhold til Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Dette er ikke hensigten med den individuelle klageadgang.

Det foreslåede kriterium om, at klager skal have rimelig grund til at føre klagesagen, forudsættes således at indebære, at der i almindelighed ikke længere ydes retshjælp i disse sager.

Dette gælder også, selvom det gøres gældende over for klageorganet, at der burde være foretaget en torturundersøgelse af klageren eller en ægthedsvurdering af dokumenter mv. i forbindelse med de danske udlændingemyndigheders behandling af sagen. Sådanne undersøgelser er ofte ikke foretaget, idet udlændingemyndighederne på baggrund af de oplysninger, der allerede findes i sagen, har fundet asylansøgeren utroværdig eller fundet, at undersøgelserne ikke har betydning for, om ansøgeren har et (u)troværdigt asylmotiv. Denne troværdighedsvurdering er de danske udlændingemyndigheder efter regeringens opfattelse bedre egnede til at foretage end de enkelte klageorganer i henhold til den individuelle klageadgang.

2.1.2.5.2. For det andet vil klagesager, som må anses for misbrug af klageadgangen, ikke kunne begrunde retshjælp.

Det følger som nævnt under pkt. 2.1.2.5 af FN-komiteernes egne procesreglementer, at komitéerne skal afvise klager, der anses for misbrug af klageretten, f.eks. fordi en person klager på baggrund af åbenbart urigtige oplysninger.

I tilfælde, hvor en klage således støttes på åbenbart urigtige oplysninger om sagen, retstilstanden i Danmark eller forholdene i øvrigt, vil der således i almindelighed ikke skulle meddeles retshjælp.

Som et eksempel herpå kan nævnes en person, der klager over en frihedsberøvelse foretaget af politiet, og i den forbindelse – i strid med sandheden – oplyser, at politiets frihedsberøvelse ikke har været forelagt en dommer.

I den forbindelse bemærkes, at det ikke kan forventes, at FN-komiteerne har tilstrækkelig viden om sagen, retstilstanden i Danmark eller forholdene i øvrigt, således at komitéen allerede i forbindelse med klagens indgivelse i praksis har mulighed for at konstatere, at klagen støttes på åbenbart urigtige oplysninger.

2.1.2.5.3. For det tredje vil der i almindelighed ikke skulle udbetales retshjælp i klagesager, hvor sagsgenstanden reelt ikke angår et forhold, som vedrører Danmarks forpligtelser efter den pågældende konvention.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en afvist kvindelig asylansøger indgiver en klage til FN's Kvindekomité uden reelt at have et kønsspecifikt asylmotiv.

Det følger af Kvindekomitéens egen praksis, at FN's Kvindekonvention alene har eksterritorial virkning (virkning uden for Danmark), hvis den afviste kvindelige asylansøger ved udsendelse til hjemlandet vil blive udsat for en reel, personlig og forudsigelig risiko for en alvorlig form for kønsspecifik vold.

En kvinde, der f.eks. søger asyl med henvisning til generelt dårlige sociale og økonomiske forhold for kvinder i det land, hun kommer fra, vil således ikke have et kønsspecifikt asylmotiv og vil derfor på denne baggrund ikke have ret til at få sin sag behandlet af komitéen.

På trods heraf er der flere eksempler på, at FN's Kvindekomité har anmodet regeringen om bemærkninger i sager, hvor den afviste kvindelige asylansøger ikke har sandsynliggjort, at hun ved tilbagevenden til hjemlandet vil blive udsat for en sådan reel, personlig og forudsigelig risiko for en alvorlig form for kønsspecifik vold.

Der kan f.eks. henvises til sag 85/2015, *S. F. A. mod Danmark*, som vedrører spørgsmålet om udsendelse af en enlig somalisk kvinde med et mindreårigt barn til Somalia. Klageren har over for komitéen bl.a. gjort gældende, at hun ved en tilbagevenden til Somalia frygter at blive udsat for æresdrab eller overdragelse til al-Shabaab. Selv om Flygt-

ningenævnet havde tilsidesat klagerens forklaring som utroværdig, og uanset at de foreliggende baggrundsoplysninger ikke understøttede klagerens forklaring om bl.a. risikoen for overdragelse til al-Shabaab, anmodede komitéen i april 2015 regeringen om bemærkninger til klagen. Sagen verserer fortsat ved Kvindekomitéen.

Som et andet eksempel kan nævnes den situation, hvor de danske myndigheder i en sag mellem to danske statsborgere om forældremyndighed har afgjort, at det er faren, der skal have forældremyndigheden, og hvor moren herefter klager til FN's Kvindekomité og gør gældende, at hun – som kvinde – er blevet udsat for diskrimination, alene fordi hun ikke har fået forældremyndigheden. Sagsgenstanden er således reelt, hvem af forældrene (mand som kvinde), der er bedst egnet til at have forældremyndigheden over barnet, og ikke – som det er gjort gældende – spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne har diskrimineret klageren, fordi hun er kvinde.

I sådanne sager, hvor sagsgenstanden reelt ikke angår et forhold, som vedrører Danmarks forpligtelser efter den pågældende konvention, vil der i almindelighed ikke skulles udbetales retshjælp.

2.1.2.6. De nævnte tilfældegrupper udgør ikke en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor der ikke vil skulle tildeles retshjælp.

Der vil således kunne forekomme andre tilfælde, hvor det ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag vurderes, at klageren ikke har en rimelig grund til at føre klagesagen.

2.1.2.7. Civilstyrelsens afslag på retshjælp vil i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper kunne genoptages, hvis der efter afgørelsen fremkommer nye, væsentlige oplysninger.

Det forudsættes i den forbindelse med lovforslaget, at der i tilfælde, hvor der er givet afslag på retshjælp under henvisning til, at klageren ikke har en rimelig grund til at føre klagesagen, vil skulle meddeles retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte finde, at Danmark har krænket klagerens rettigheder efter den pågældende konvention. Det anførte gælder også, hvis Civilstyrelsen tidligere har vurderet, at sagen faldt ind under en af de tilfældegrupper, hvor der i almindelighed ikke vil skulle tildeles retshjælp, jf. ovenfor under pkt. 2.1.2.5.1–2.1.2.5.3, eller hvis det ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag blev vurderet, at klageren ikke havde rimelig grund til at føre klagesagen, jf. pkt. 2.1.2.6.

2.1.2.8. Lovforslaget omhandler alene betingelserne for at yde retshjælp i klagesager ved internationale klageorganer. Derimod regulerer lovforslaget ikke betingelserne for at klage til de internationale klageorganer.

Personer, der ønsker at indbringe Danmark for internationale klageorganer, vil således i samme omfang som hidtil have mulighed for at indgive en sådan klage og dermed få kla-

georganets vurdering af sagen. Lovforslaget har dog den betydning, at den danske stat ikke længere vil skulle betale klagers udgifter til at føre klagesager, som der ikke er rimelig grund til at føre.

2.1.2.9. Efter den gældende retshjælpslovs § 3 kan der, når særlige grunde taler derfor, ydes retshjælp, selv om betingelserne i § 2, stk. 1, ikke er opfyldt. Foreligger der særlige grunde, vil bestemmelsen kunne benyttes til at yde retshjælp til fysiske eller juridiske personer, selv om det internationale klageorgan (endnu) ikke har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger til klagen. Der henvises til pkt. 2.1.1 om gældende ret.

Det foreslås, at der ikke længere vil kunne ydes retshjælp, når klageorganet (endnu) ikke har anmodet regeringen om retlige bemærkninger til klagen.

Indførelsen af det yderligere kriterium om, at klageren skal have rimelig grund til at føre klagesagen, indebærer, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at bevare adgangen til at yde retshjælp i de omhandlede tilfælde.

I tilfælde, hvor klageorganet – eventuelt på et senere tidspunkt – anmoder regeringen om retlige bemærkninger, forudsættes det – i overensstemmelse med den gældende ordning – at retshjælp også fremover gives med tilbagevirkende kraft, sådan at retshjælpen f.eks. også dækker de udgifter, som klageren allerede har haft, inden klageorganet anmoder regeringen om bemærkninger. Der henvises til pkt. 2.1.1 om gældende ret.

Når der foreligger særlige grunde, vil bestemmelsen i den gældende retshjælpslovs § 3 endvidere kunne benyttes til at yde retshjælp til en juridisk person eller gruppe af personer, der er klageberettigede i henhold til den pågældende konventions bestemmelser.

Det foreslås, at der også fremover kan ydes retshjælp til en juridisk person eller grupper af personer, der er klageberettigede efter konventionen.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør der for juridiske personer fortsat ikke være adgang til retshjælp efter samme betingelser som fysiske personer, navnlig henset til, at der for juridiske personer ofte ikke er det samme behov for retshjælp som for fysiske personer.

Det foreslås således, at det – udover de betingelser, som foreslås for retshjælp til fysiske personer (at klageorganet skal have anmodet regeringen om bemærkninger, og at der skal være rimelig grund til at føre klagesagen) – skal være en forudsætning for at yde retshjælp til juridiske personer, at særlige grunde taler derfor.

Den foreslåede ordning indebærer, at ansøgninger fra juridiske personer om retshjælp efter § 3 også fremover som udgangspunkt vil skulle behandles på samme måde som ved ansøgninger om fri proces, jf. retsplejelovens § 329. Praktis

i sager om fri proces i henhold til de særlige grunde, der er anført i § 329, forudsættes således fulgt.

2.1.2.10. Den foreslåede ordning indebærer i forhold til sagsoplysning, at Civilstyrelsen som udgangspunkt vil skulle træffe afgørelse om, hvorvidt der kan ydes retshjælp (til såvel en fysisk som en juridisk person), på baggrund af de oplysninger, der fremgår af klagers ansøgning om retshjælp.

I tilfælde, hvor klagers ansøgning ikke indeholder de tilstrækkelige oplysninger, forudsættes det, at Civilstyrelsen som udgangspunkt anmoder klageren om de fornødne oplysninger, som klageren er i besiddelse af. Hvis klageren herefter ikke meddeler Civilstyrelsen de ønskede oplysninger, vil Civilstyrelsen kunne træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Hvis der er tvivl om, hvorvidt oplysninger fra klageren er korrekte, eller der er behov for oplysninger om sagen, som klageren ikke er i besiddelse af, vil Civilstyrelsen kunne indhente sådanne oplysninger fra den relevante myndighed – f.eks. en afgørelse fra domstolene eller Flygtningenævnet. Det er derimod ikke hensigten, at Civilstyrelsen skal anmode den, der har truffet afgørelse i sagen, om en udtalelse.

## 2.2. Indførelse af klageadgang til Procesbevillingsnævnet

### 2.2.1. Gældende ret

Civilstyrelsens afgørelser efter retshjælpsloven kan ikke påklages til anden myndighed, men kan i overensstemmelse med de almindelige regler herom indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63, ligesom Civilstyrelsens afgørelser kan indbringes for Folketingets Ombudsmand efter de almindelige regler herom.

### 2.2.2. Justitsministeriets overvejelser og lovforslagets indhold

Efter den gældende retshjælpsordning har klager retskrav på retshjælp, hvis regeringen anmodes om retlige bemærkninger til klagen.

Den med lovforslaget foreslåede ordning indebærer, at Civilstyrelsen fremover vil skulle foretage en vurdering af, hvorvidt klageren har rimelig grund til at føre klagesagen, jf. nærmere herom pkt. 2.1.2.5-2.1.2.7. Indførelsen af et sådant kriterium for tildeling af retshjælp medfører efter Justitsministeriets opfattelse behov for, at der samtidig indføres klageadgang til en uafhængig instans. Det foreslås derfor, at der indføres klageadgang til Procesbevillingsnævnet, jf. lovforslagets § 1, nr. 3 (den foreslåede nye § 4 a i retshjælpsloven).

Ordningen kommer herefter til at svare til den, der gælder for afgørelser om fri proces, der træffes af Civilstyrelsen med klageadgang til Procesbevillingsnævnet, jf. retsplejelovens §§ 328 og 329. Det bemærkes, at retsplejelovens § 328 indeholder et lignende kriterium om, at ansøgeren skal have rimelig grund til at føre proces.



Som konsekvens af den foreslåede klageadgang til Procesbevillingsnævnet indeholder lovforslaget i § 2 en konsekvensændring af retsplejelovens § 22, som indeholder en angivelse af de sager, der behandles af Procesbevillingsnævnet.

### 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Det skønnes samlet set, at forslaget vil kunne medføre mindredgifter for staten.

Forslaget forventes at indebære, at der fremover vil blive udbetalt retshjælp i en mindre andel af sagerne, end det er tilfældet efter de gældende regler. Dermed vil forslaget – afhængig af antallet af ansøgninger om retshjælp – kunne medføre mindredgifter til retshjælp.

Indførelse af et kriterium om rimelig grund til at føre klagesagen indebærer, at Civilstyrelsen som første instans fremover vil skulle foretage en mere omfattende sagsoplysning og vurdering, end det er tilfældet efter det hidtidige kriterium om, at det internationale klageorgan skal have anmodet regeringen om retlige bemærkninger. Dette vil medføre et øget ressourceforbrug i Civilstyrelsen. Forslaget om at indføre klageadgang til Procesbevillingsnævnet i forhold til Civilstyrelsens afgørelser om afslag på retshjælp vil endvidere medføre et øget ressourceforbrug til klagesagsbehandling i Procesbevillingsnævnet.

Forslaget vil have mindre administrative konsekvenser for staten, idet der som nævnt ovenfor vil skulle foretages en mere omfattende sagsbehandling i Civilstyrelsen samt indføres en ny klagesagsbehandling i Procesbevillingsnævnet.

Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for regioner og kommuner.

### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Det må forventes, at der fremover vil blive udbetalt retshjælp i en mindre andel af sagerne, end det er tilfældet efter de gældende regler. Dette vil kunne indebære et vist indtægtstab hos de advokater, der repræsenterer borgere i forbindelse med klagesager ved internationale klageorganer, herunder navnlig FN-komitéerne.

Lovforslaget vurderes dog ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser af betydning for advokatbranchen som sådan.

## 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindredgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Forslaget vil samlet set kunne medføre mindredgifter for staten.	Forslaget vil kunne medføre øgede udgifter til sagsbehandling i Civilstyrelsen og Procesbevillingsnævnet.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Forslaget vil have mindre administrative konsekvenser for staten.

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for borgere af betydning.

### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### 7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. november 2015 til den 4. december 2015 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, Cepos, Civilstyrelsen, Dansk Flygtningehjælp, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Data-tilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Centrale Handicapråd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, FAU - Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Flygtningenævnet, FN-forbundet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Gadejuristen, Institut for Menneskerettigheder, International Rehabilitation Center for Torture Victims, Justitia, Kraka, Kvinderådet, KVINFORM, Københavns Retshjælp, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, LBGT Danmark, Ligebehandlingsnævnet, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, samtlige byretter, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret, Ægteskab Uden Grænser, Ældreforum, Østre Landsret og Århus Retshjælp.

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen af betydning
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

##### Til nr. 1

Efter den gældende retshjælpslovs § 2, stk. 1, er det alene en betingelse for at få retshjælp, at det internationale klageorgan har anmodet den danske regering om retlige bemærkninger til klagen.

Det foreslås, at § 2 ændres således, at klageren fremover også skal have en rimelig grund til at føre klagesagen.

Ændringen i retshjælpslovens § 2 indebærer således, at det eksisterende kriterium for tildeling af retshjælp – hvorefter retshjælp ydes i sager, hvor regeringen er anmodet om retlige bemærkninger – suppleres med et yderligere kriterium om, at klager skal have rimelig grund til at føre klagesagen. Civilstyrelsen vil således fremover ved behandling af en ansøgning om retshjælp skulle vurdere, om klageren i den enkelte sag har rimelig grund til at føre klagesagen.

For at kriteriet ”rimelig grund” vil være opfyldt, kræves i første række, at klagebetingelserne for indgivelse af klage til det pågældende internationale klageorgan er opfyldt. Der vil således skulle meddeles afslag på retshjælp, hvis et eller flere af klageorganets klagebetingelser ikke er opfyldt. Hvis klager f.eks. ikke har udtømt de nationale retsmidler, vil der derfor skulle gives afslag på retshjælp, selv om det internationale klageorgan har anmodet regeringen om retlige bemærkninger i klagesagen.

Ud over, at betingelserne for at klage til det internationale klageorgan skal være opfyldt, indebærer kriteriet ”rimelig grund” endvidere, at der skal foreligge en rimelig udsigt til, at der foreligger en krænkelse af den omhandlede konvention.

Om dette krav er opfyldt, beror nærmere på klagens genstand og de anbringender, der gøres gældende til støtte for klagen.

Udgangspunktet efter de foreslåede regler vil være, at når et klageorgan anmoder regeringen om retlige bemærkninger i et tilfælde, hvor klagebetingelserne må anses for opfyldt, vil det være et udtryk for, at klager har rimelig grund til at føre klagesagen.

Der findes imidlertid en række tilfældegrupper, hvor der – uanset en anmodning om retlige bemærkninger – i almindelighed ikke vil være rimelig grund til at føre sagen.

For det første vil der i klagesager, som alene eller hovedsageligt vedrører spørgsmål om de danske myndigheders bevisvurdering, efter den foreslåede ordning i almindelighed ikke skulle tildeles retshjælp.

Det følger således af praksis fra de internationale klageorganer, at de nationale myndigheder er bedre egnede end klageorganerne til at bedømme de beviser (f.eks. parts- og vidneforklaringer), der fremføres under en sag.

Et større antal af de sager, som er indgivet mod Danmark ved FN-komitéerne – men derimod ikke sager mod Danmark ved EMD – vedrører grundlæggende spørgsmålet om, hvorvidt en afvist asylansøgers forklaring om sit asylmotiv er troværdig. Det foreslåede kriterium om, at klager skal have rimelig grund til at føre klagesagen, forudsættes således at indebære, at der i almindelighed ikke længere ydes retshjælp i disse sager.

Dette gælder også, selvom det gøres gældende over for klageorganet, at der burde være foretaget en torturundersøgelse af klageren eller en ægthedsvurdering af dokumenter mv. i forbindelse med de danske udlændingemyndigheders behandling af sagen. Sådanne undersøgelser er ofte ikke foretaget, idet udlændingemyndighederne på baggrund af de oplysninger, der allerede findes i sagen, har fundet asylansøgeren utroværdig eller fundet, at undersøgelserne ikke har betydning for, om ansøgeren har et (u)troværdigt asylmotiv. Denne troværdighedsvurdering er danske udlændingemyndigheder som anført bedre egnede end FN-komitéerne til at foretage.

For det andet vil klagesager, som må anses for misbrug af klageadgangen, f.eks. fordi en person klager på baggrund af åbenbart urigtige oplysninger om sagen, retstilstanden i Danmark eller forholdene i øvrigt, ikke kunne begrunde retshjælp.

Som et eksempel herpå kan nævnes en person, der klager over en frihedsberøvelse foretaget af politiet, og i den forbindelse – i strid med sandheden – oplyser, at politiets frihedsberøvelse ikke har været forelagt en dommer.

For det tredje vil der i almindelighed ikke skulle udbetales retshjælp i klagesager, hvor sagsgenstanden reelt ikke angår

et forhold, som vedrører Danmarks forpligtelser efter den pågældende konvention.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en afvist kvindelig asylansøger indgiver en klage til FN's Kvindekomité uden reelt at have et kønsspecifikt asylmotiv. En kvinde, der f.eks. søger asyl med henvisning til generelt dårlige sociale og økonomiske forhold for kvinder i det land, hun kommer fra, vil ikke have et kønsspecifikt asylmotiv og vil derfor på denne baggrund ikke have ret til at få sin sag behandlet af komitéen.

Som et andet eksempel kan nævnes den situation, hvor en dansk mor indgiver en klage til Kvindekomitéen over, at det er faren til barnet, som har fået forældremyndigheden, og i den forbindelse gør gældende, at hun er blevet diskrimineret som kvinde, fordi hun ikke har fået forældremyndigheden. Sagsstanden er således reelt, hvem af forældrene (mand som kvinde), der er bedst egnet til at have forældremyndigheden over barnet, og ikke – som det er gjort gældende – spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne har diskrimineret klageren, fordi hun er kvinde.

De nævnte tilfældegrupper udgør ikke en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor der ikke vil skulle tildeles retshjælp. Der vil således kunne forekomme andre tilfælde, hvor det ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag vurderes, at klageren ikke har en rimelig grund til at føre klagesagen.

Civilstyrelsens afslag på retshjælp vil i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper kunne genoptages, hvis der efter afgørelsen fremkommer nye, væsentlige oplysninger.

Det forudsættes i den forbindelse med lovforslaget, at der i tilfælde, hvor der er givet afslag på retshjælp under henvisning til, at klageren ikke har en rimelig grund til at føre klagesagen, vil skulle meddeles retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte finde, at Danmark har krænket klagerens rettigheder efter den pågældende konvention. Det anførte gælder også, hvis Civilstyrelsen tidligere har vurderet, at sagen faldt ind under en af de tilfældegrupper, hvor der i almindelighed ikke vil skulle tildeles retshjælp, eller hvis det ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag blev vurderet, at klageren ikke havde rimelig grund til at føre klagesagen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2.5-2.1.2.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter retshjælpslovens § 3 kan der, når særlige grunde taler derfor, ydes retshjælp, selv om betingelserne i § 2, stk. 1, ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Bestemmelsen i § 3 vil bl.a. kunne anvendes i tilfælde, hvor det ikke er fysiske personer, der ønsker at klage til et internationalt klageorgan. Når der foreligger særlige grunde, vil bestemmelsen således kunne benyttes til at yde retshjælp til en juridisk person eller en gruppe af personer, der er klageberettiget i henhold til den pågældende konventions bestemmelser.

Når der foreligger særlige grunde, vil bestemmelsen endvidere kunne benyttes til at yde retshjælp til fysiske eller juridiske personer, selv om det internationale klageorgan (endnu) ikke har anmodet om den danske regerings bemærkninger til klagen.

Det foreslås, at retshjælpslovens § 3 ændres, således at justitsministeren, når særlige grunde taler derfor, og de i § 2, stk. 1, anførte betingelser er opfyldt, kan yde retshjælp til juridiske personer.

Den foreslåede ændring af § 3 indebærer, at fysiske personer ikke længere vil kunne meddeles retshjælp efter bestemmelsen. Fysiske personer vil fremover alene kunne ydes retshjælp, hvis betingelserne i retshjælpslovens § 2, stk. 1, sådan som denne er affattet efter lovforslagets § 1, nr. 1, er opfyldt. Den hidtidige mulighed for at yde retshjælp i tilfælde, hvor klageorganet (endnu) ikke har anmodet regeringen om retlige bemærkninger, afskaffes således med den foreslåede bestemmelse. Det bemærkes dog, at retshjælpen fortsat vil skulle ydes med tilbagevirkende kraft, sådan at retshjælpen f.eks. også dækker de udgifter, klageren allerede har haft, inden klageorganet anmoder regeringen om bemærkninger.

På samme måde indebærer den foreslåede ændring af § 3, at der ikke længere vil kunne ydes retshjælp til juridiske personer, når klageorganet (endnu) ikke har anmodet regeringen om retlige bemærkninger til klagen.

Den foreslåede bestemmelse indebærer desuden, at juridiske personer alene vil kunne ydes retshjælp, hvis særlige grunde taler derfor. Uanset den ændrede ordlyd svarer dette til, hvad der følger af den gældende § 3. Der vil f.eks. kunne foreligge særlige grunde, hvis klagen er af principiel karakter.

Ansøgninger fra juridiske personer om retshjælp efter § 3 vil således også fremover skulle behandles på samme måde som ved ansøgninger om fri proces, jf. retsplejelovens § 329. Praksis i sager om fri proces i henhold til de særlige grunde, der er anført i § 329, forudsættes således fulgt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Civilstyrelsens afgørelser om retshjælp kan efter den gældende ordning ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der indsættes en § 4 a i retshjælpsloven om klageadgang til Procesbevillingsnævnet. Bestemmelsen indebærer, at afslag på retshjælp efter loven kan påklages til Procesbevillingsnævnet inden 4 uger efter, at ansøgeren har fået meddelelse om afslaget.

Civilstyrelsens afslag på retshjælp vil skulle oplyse om klageadgangen og klagefristen. Der foreslås ikke nogen lovregel om behandling af klager, der indgives for sent, men Procesbevillingsnævnet vil efter almindelige principper om klagefrister kunne behandle en klage, der indgives for sent, hvis forsinkelsen er undskyldelig. En forsinkelse kan navnlig være undskyldelig, hvis der ikke er givet behørig klagevejledning.

Klageadgangen til Procesbevillingsnævnet omfatter alene Civilstyrelsens afslag på retshjælp, herunder tilbagekaldelse af tidligere meddelt tilsagn om retshjælp. Der vil således ikke kunne klages over Civilstyrelsens fastsættelse af det beløb, som tildeles i retshjælp.

#### *Til § 2*

Retsplejelovens § 22 indeholder en angivelse af de sager, der behandles af Procesbevillingsnævnet. Lovforslagets § 2 indebærer en konsekvensændring af § 22, stk. 2, som følge af, at det foreslås, at Procesbevillingsnævnet fremover skal være klageinstans for så vidt angår Civilstyrelsens afslag på retshjælp.

#### *Til § 3*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. april 2016, jf. *stk. 1*.

*Stk. 2* fastslår, at loven ikke finder anvendelse på ansøgninger om retshjælp indgivet til Civilstyrelsen før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse. Ved afgørelsen af, om en ansøgning er indgivet til Civilstyrelsen før lovens ikrafttræden, vil tidspunktet for Civilstyrelsens modtagelse af ansøgningen være afgørende.

#### *Til § 4*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det følger af *stk. 1*, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

I *stk. 2* fastsættes det, at lovens § 1 (som vedrører ændringer i retshjælpsloven) ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Det bemærkes, at retsplejen på Færøerne og i Grønland er reguleret ved henholdsvis den færøske retsplejelov og retsplejeloven for Grønland. På den baggrund vil lovens § 2 (som vedrører ændring af retsplejeloven) ikke kunne sættes i kraft for Færøerne og Grønland.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering*

*Lovforslaget*

§ 2. Justitsministeren yder efter ansøgning retshjælpen til den person, der har klaget, såfremt det internationale klageorgan har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger til klagen.

*Stk. 2. ---*

§ 3. Justitsministeren kan, når særlige grunde taler derfor, yde retshjælp, selv om betingelserne i § 2, stk. 1, ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervs-mæssige situation.

§ 22. ---

*Stk. 2.* Procesbevillingsnævnet behandler endvidere klager over afslag på fri proces efter regler i denne lov.

### § 1

I lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner foretages følgende ændringer:

1. I § 2, *stk. 1*, indsættes efter »såfremt«: »der skønnes at være rimelig grund til at føre klagesagen, og«.

2. § 3 affattes således:

»§ 3. Justitsministeren kan, når særlige grunde taler derfor, og de i § 2, stk. 1, anførte betingelser er opfyldt, yde retshjælp til juridiske personer.«

3. Efter § 4 indsættes:

»§ 4 a. Meddeles der afslag på retshjælp efter denne lov, kan afslaget påklages til Procesbevillingsnævnet inden 4 uger efter, at ansøgeren har fået meddelelse om afslaget.«

### § 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015, foretages følgende ændring:

1. I § 22, *stk. 2*, indsættes efter »denne lov«: »og afslag på retshjælp efter lov om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner.«

### § 3

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. april 2016.

*Stk. 2.* Loven finder ikke anvendelse på ansøgninger om retshjælp indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

### § 4

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

*Stk. 2.* § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

