



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 24. september 2008
Kontor: Procesretskontoret
Sagsnr.: 2008-792-0630
Dok.: CWS40864

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 997 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 11. august 2008.

Brian Mikkelsen

/

Lars Hjortnæs

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 997 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes kommentere kronikken i Jyllands-Posten den 17/7-08 "Retshjælpen der forsvandt", REU alm. del - bilag 532, herunder oplyse, om ministeriet har viden om, hvordan udviklingen har været generelt, siden de nye regler trådte i kraft - både i forhold til antal sager, sagsbehandlingstider og salærer.”

Svar:

1. Kronikken, der er skrevet af advokat Kirstine Kryger Dyekjær, berører en lang række forhold vedrørende reglerne for retshjælp og fri proces efter de ændringer, som blev gennemført ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces).

Lovændringerne svarer i det væsentlige til Retsplejerådets forslag til ændringer i betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene).

Som anført i kronikken har de ændrede regler været i kraft siden 1. januar 2007.

2. Kritik af retshjælpsordningen

Det anføres i kronikken bl.a., at man efter 1. januar 2007 ikke længere kan få retshjælp til klagesager, hvor sagsbehandlingstiden for advokaten overstiger 2 timer, og til sager, der enten er under behandling eller kan behandles hos et offentligt eller offentligt godkendt nævn/råd, og at der i det hele taget stort set ikke er noget, man kan få retshjælp til.

Justitsministeriet skal hertil bemærke følgende:

Efter lovændringerne opereres der med tre trin for retshjælp, jf. retsplejelovens § 323 og bekendtgørelse nr. 1469 af 12. december 2007 om offentlig retshjælp ved advokater.

Enhver har ret til at få helt grundlæggende mundtlig rådgivning om juridiske spørgsmål af betydning for en tvist og om de praktiske og økonomiske muligheder for at gå videre med en sag (**trin 1**). I modsætning til tidligere kan denne rådgivning omfatte ethvert retsspørgsmål, herunder

også om sager, der behandles i den offentlige forvaltning. Rådgivningen ydes af advokatvagter og retshjælpsinstitutioner, som modtager tilskud til driften fra Justitsministeriet, Civilstyrelsen.

Retshjælpssøgende, som opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, har endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp i form af rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser, herunder ansøgning om fri proces mv. (**trin 2**). De advokater, der er antaget til at føre sager for parter, som har fri proces, skal yde denne retshjælp, medmindre den retshjælpssøgendes krav findes åbenbart ubegrundet. I 2008 udgør vederlaget 870 kr. inkl. moms, hvoraf staten betaler 75 %. Den retshjælpssøgende skal selv betale de resterende 25 %. Staten betaler dog hele vederlaget for retshjælp til at søge om fri proces. Denne ordning svarer til den tidligere gældende ordning, der i kronikken betegnes som ”den lille retshjælp”, og som indebar en egenbetaling på 200 kr.

Når der foreligger en tvist, og der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra en advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt, har den pågældende endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp ved advokat (**trin 3**). Vederlaget til advokaten udgør 1.980 kr. i 2008, hvoraf staten og den retshjælpssøgende hver betaler halvdelen.

Efter de gældende regler inden lovændringen var hovedkriteriet for at få udvidet retshjælp, at der skønnedes at være udsigt til, at sagen med bistand fra en advokat ville kunne afsluttes forligsmæssigt. Retsplejerådet fandt, at det ville være gavnligt, hvis den form for retshjælp i endnu højere grad blev målrettet som retshjælp med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning, hvilket var baggrunden for, at den tidligere udvidede retshjælp blev videreført som en særlig retshjælp med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning (retshjælp på trin 3).

De nævnte vederlag blev ikke forringet i forbindelse med lovændringerne, men fastsat til faste satser svarende til de beløb, der hidtil havde udgjort de maksimale vederlag. Det blev samtidig indført, at satserne skal reguleres efter samme betingelser, som gælder for regulering af de økonomiske betingelser for at få fri proces.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke typer af sager der kan gives retshjælp til, medførte lovændringen, som anført i kronikken, at retshjælp på **trin 2 og 3** som udgangspunkt ikke gives til sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage-

eller ankenævn, der er godkendt af økonomi- og erhvervsministeren, jf. retsplejelovens § 323, stk. 4, nr. 4. Er der tale om klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser, kan der dog gives retshjælp på trin 2 og 3, hvilket fremgår af retsplejelovens § 323, stk. 5.

Efter de tidligere gældende regler kunne der ikke gives retshjælp i sager, der angik eller var under behandling ved en offentlig myndighed, medmindre det måtte antages, at vejledning og bistand i fornødent omfang ikke blev givet af forvaltningsmyndigheden (§ 6, stk. 3, nr. 4 i bekendtgørelse nr. 1140 af 13. december 2002 med senere ændringer). Forvaltningsmyndigheder er *forpligtede* til at yde vejledning og bistand i fornødent omfang, jf. forvaltningslovens § 7, og derfor var der med den ændrede ordlyd ikke tilsigtet en begrænsning i praksis af de tilfælde, hvor der kan gives retshjælp.

Sager, der angår eller er under behandling ved et privat klage- eller ankenævn, blev undtaget fra retshjælpsordningen, fordi nævnene netop har til formål at tilbyde en mere uformel behandling, hvor parterne ikke har behov for advokatbistand. Efter Retsplejerådets opfattelse – som Justitsministeriet tiltrådte – ville det derfor være uheldigt, hvis staten indirekte fremmede advokaters deltagelse i nævnsprocessen ved at yde tilskud til deres honorering i nævnssager. Retsplejerådet anførte endvidere, at parterne altid har mulighed for at få vejledning og bistand hos det pågældende klage- eller ankenævns sekretariat. Der henvises til betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), side 344.

Der blev ikke i øvrigt foretaget ændringer i, hvilke typer af sager der er undtaget fra retshjælp.

Forbruget af midler til offentlig retshjælp er faldet i 2007, jf. besvarelsen af spørgsmål nr. 447, som Folketingets Retsudvalg (Alm. del) stillede til justitsministeren den 10. marts 2008. Som oplyst i besvarelsen fordeler forbruget af midler til offentlig retshjælp ved advokat for 2007 sammenholdt med tidligere år sig således:

	2004	2005	2006	2007
Almindelig retshjælp	8.934.517 kr.	8.581.529 kr.	7.772.889 kr.	4.141.700 kr.
Udvidet retshjælp, almindelig del	7.449.400 kr.	7.178.100 kr.	6.755.266 kr.	2.990.272 kr.
Udvidet retshjælp, udvidet del	8.146.890 kr.	7.521.579 kr.	6.877.205 kr.	3.424.384 kr.
	24.530.807 kr.	23.281.208 kr.	23.405.161 kr.	10.556.355 kr.

Ved lovændringen blev retshjælpsforsikring gjort til den primære dækning for så vidt angår retshjælp på trin 2 og 3. Det følger således – med virkning fra 1. januar 2007 – af retsplejelovens § 323, stk. 6, at tilskud fra statskassen til retshjælp på trin 2 og 3 alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring.

Hvis en ydet retshjælp er omfattet af en forsikring, skal anmodning om udbetaling af vederlag derfor sendes til forsikrings-selskabet. Er den ydede retshjælp ikke omfattet af en forsikring, skal anmodningen derimod sendes til dommeren i den retskreds, hvor advokaten har hovedkontor, jf. § 9 i bekendtgørelse nr. 1469 af 12. december 2007.

Justitsministeriet har på den baggrund anmodet Forsikring & Pension om, i det omfang det er muligt, at tilvejebringe oplysninger om udviklingen i forsikrings-selskabernes udbetalinger til retshjælp. Justitsministeriet vil videresende oplysningerne til Retsudvalget, når ministeriet har modtaget dem.

Domstolsstyrelsen har telefonisk oplyst, at der ikke foretages registrering af antallet af sager, hvor domstolene udbetaler offentlig retshjælp til advokater.

3. Kritik af ordningen for fri proces

Det anføres i kronikken, at lovændringerne bl.a. har medført, at man ikke længere skal søge en offentlig myndighed om fri proces, men derimod sit forsikrings-selskab, der også fastsætter advokaternes salærer.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ordningen med *fri proces* vedrører offentligt tilskud til rådgivning og bistand i forbindelse med en verserende eller påtænkt retssag. Sager om fri proces behandles af retterne,

Civilstyrelsen og Procesbevillingsnævnet. Forsikringsselskaberne behandler ikke ansøgninger om fri proces.

Derimod er det rigtigt, at der med lovændringen er sket den ændring, at man som hovedregel ikke længere kan få bevilget fri proces, hvis man har en forsikring, som dækker omkostningerne ved den konkrete sag. Inden man søger om fri proces, skal man derfor have anmodet sit forsikringsselskab om tilsagn om forsikringsdækning. Forsikringsselskaberne dækker omkostninger ved retssager, der er omfattet af en privat *retshjælpsforsikring*. Retshjælpsforsikringer indgår ofte i familieforsikringer, husforsikringer og kaskoforsikringer på bil eller båd. I det omfang retshjælpsforsikringen yder dækning, har forsikringstageren krav på, at forsikringstagerens forsikringsselskab betaler en række af de omkostninger, der er forbundet med løsningen af en tvist, herunder førelsen af en retssag.

Afslår forsikringsselskabet at yde forsikringsdækning, kan man ansøge om fri proces.

Inden lovændringerne kunne der meddeles fri proces, uanset om ansøgeren måtte have tegnet en forsikring, som dækkede omkostningerne ved den pågældende retssag. Forsikringsselskabet skulle dog i sidste ende afholde de omkostninger, som var dækket af forsikringen, da fri proces også efter de tidligere gældende regler var subsidiær i forhold til retshjælpsforsikringsdækning.

Lovændringerne indebar som nævnt, at det offentlige ikke længere skal behandle ansøgninger om fri proces, hvis det offentlige alligevel ikke skal betale udgifterne, fordi ansøgeren har en retshjælpsforsikring, der dækker udgifterne ved sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om udmåling af salær til advokater i sager, der er omfattet af retshjælpsforsikringer, kan Justitsministeriet oplyse, at Forsikring & Pension som brancheorganisation for forsikringsselskaberne har udarbejdet et sæt standardforsikringsbetingelser for alle retshjælpsforsikringer. Ifølge § 11, stk. 4, har advokaten et direkte krav mod forsikringsselskabet på forsikringsydelsen, herunder på betaling af salær, og selskabet indtræder i forsikringstagerens ret til at aftale et salær med advokaten. Ifølge § 11, stk. 5, skal salæret beregnes i overensstemmelse med de retningslinjer for sagsomkostninger i borgerlige sager, som følges af domstolene.

Justitsministeriet har anmodet Forsikring & Pension om oplysninger om udviklingen i forsikringssekskabernes udbetalinger i sager vedrørende retshjælpsforsikringer, som Forsikring & Pension måtte være i besiddelse af. Justitsministeriet vil orientere Retsudvalget, når ministeriet har modtaget svar fra Forsikring & Pension.

I kronikken har advokat Kristine Kryger Dyekjær endvidere bl.a. anført, at hun oplever, at det er langt sværere at få forsikringsdækning og at få fri proces nu hos Civilstyrelsen end det tidligere var i statsamtterne. Det anføres endvidere, at Civilstyrelsen – der under de nye regler har overtaget behandlingen af ansøgninger om fri proces fra statsamtterne – har en sagsbehandlingstid på 3 til 8 måneder.

Civilstyrelsen har hertil oplyst følgende:

”Efter de regler om fri proces i retsplejeloven, der var gældende før 1. januar 2007, behandlede statsamtterne sager om fri proces i 1. instans. Statsamtternes afslag på fri proces kunne påklages til Civilstyrelsen.

Ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Sagsomkostninger, retshjælp og fri proces) er kompetencen til at behandle ansøgninger om fri proces i 1. instans med virkning fra 1. januar 2007 tillagt retterne og Civilstyrelsen. Kompetencen til at behandle sager om fri proces er henlagt til retterne i de sager, hvor der som udgangspunkt skal meddeles fri proces, hvis sagen ikke er dækket af en retshjælpsforsikring og de økonomiske betingelser er opfyldt. Civilstyrelsens kompetence omfatter de sager, der ikke er udskilt til behandling i retterne. Det er for denne gruppe af sagers vedkommende også en betingelse, at de økonomiske betingelser er opfyldt, og at der ikke er en retshjælpsforsikring, der dækker sagen. Herudover er hovedkriteriet, at ansøgeren skal have rimelig grund til at føre proces, hvilket blandt andet indebærer en vurdering af, om ansøgeren har udsigt til at vinde sagen. Civilstyrelsen kan endvidere træffe afgørelse om at se bort fra, at de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, eller at sagen er dækket af en retshjælpsforsikring. Civilstyrelsens afgørelser om fri proces kan påklages til Procesbevillingsnævnet.

Før 1. januar 2007 var det en betingelse for dækning under en retshjælpsforsikring, at der skulle ansøges om fri proces, hvis den sikrede opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces. Forsikringen dækkede imidlertid normalt kun de tilfælde, hvor ansøgeren blev bevilget fri proces.

Det er efter ændringen af retsplejeloven nu en grundlæggende betingelse, at der ikke kan gives fri proces efter retsplejelovens §§ 327 og 328, hvis ansøgeren har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker den konkrete sag. Er sagen ikke dækket af en sådan forsikring, enten fordi ansøgeren slet ikke har tegnet en forsikring, eller fordi selskabet afviser at yde dækning, kan der på sædvanlig vis søges om fri proces hos Civilstyrelsen. Er der givet tilsagn om dækning over retshjælpsforsikringen, kan der endvidere meddeles fri proces efter retsplejelovens § 329, hvis det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde denne overskridelse af forsikringens maksimum. I givet fald foretages en sædvanlig vurdering af de øvrige betingelser for fri proces, herunder om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces.

I vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, indgår efter retsplejelovens § 328, stk. 2, blandt andet:

- 1) sagens betydning for ansøgeren,
- 2) udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen,
- 3) sagsgenstandens størrelse,
- 4) størrelsen af de forventede omkostninger og
- 5) muligheden for at få sagen afgjort ved et administrativt nævn eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af ministeren for familie- og forbrugeranliggender (nu økonomi- og erhvervsministeren).

Der er indført en særlig afvejningsregel i retsplejeloven for tre sagstyper. Det fremgår således af retsplejelovens § 328, stk. 3, at i sager i 1. instans om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål eller ansættelsesforhold eller om personskade anses henholdsvis lejeren, arbejdstageren og skadelidte for at have rimelig grund til at føre

proces, medmindre forhold som nævnt i stk. 2, nr. 2-5, klart taler herimod. Reglen er udtryk for, at sagens betydning for ansøgeren i disse sager vejer tungt i forhold til de andre kriterier, der er opregnet i stk. 2.

Hvis ansøgeren har ringe udsigt til medhold i sagen, taler det imod at give fri proces. Dette var også gældende før den 1. januar 2007.

Der er ved lov nr. 500 af 6. juni 2007 om ændring af forskellige lovbestemmelser som følge af forældreansvarsloven etableret overgangsregler for de økonomiske betingelser i sager omfattet af retsplejelovens kapitel 42 (sager om ægteskab og forældremyndighed). I sådanne sager, hvor en ansøgning om fri proces er modtaget inden den 1. oktober 2009, anses de økonomiske betingelser for opfyldt, hvis ansøgeren selv opfylder de økonomiske betingelser for enlige. Er de økonomiske betingelser for ansøgeren ikke opfyldt efter indtægtsgrænsen for enlige, vil de økonomiske betingelser være opfyldt, hvis ansøgeren er gift eller samlevende, og parrets samlede indtægtsgrundlag ikke overstiger indtægtsgrænsen for samlevende. Der er således mulighed for at vælge den for ansøgeren gunstigste beregning ved behandlingen af denne type sager.

Retsplejelovens § 332, stk. 2, giver retten mulighed for under visse omstændigheder at bestemme, at en part, der har haft fri proces, helt eller delvist skal refundere statskassens udgifter til den fri proces, hvis parten ved retssagen tilkendes et større pengebeløb. Tilsvarende bestemmelse var også gældende i retsplejeloven inden 1. januar 2007 og er således ikke en ændring i forhold til tidligere.

I 2007 er der givet fri proces i ca. 43 % af de sager, hvor ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser, og sagen ikke er dækket af en retshjælpsforsikring. I 2007 blev der ud af det samlede antal sager, som er behandlet i Civilstyrelsen, givet fri proces i ca. 30 % af sagerne.

I 1. halvår af 2008 har Civilstyrelsen meddelt fri proces i ca. 50,5 % af de sager, hvor ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser og ikke har en retshjælpsforsikring, der dækker sagens omkostninger. I perioden er der ud af det samlede antal sager, som er behand-

let af Civilstyrelsen givet fri proces i ca. 43 % af sagerne. I sager om ægteskab og forældremyndighed i perioden 1. marts 2008 til 31. juli 2008 er der givet fri proces i ca. 56 % af sagerne.

I 80 % af de sager, der er behandlet i Civilstyrelsen i 1. halvår af 2008, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 48,5 dage. For alle behandlede sagers vedkommende i samme periode er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 54 dage.

Sagsbehandlingstiden i fri processager kan dog variere en del. Dette skyldes navnlig, at det ofte er nødvendigt at indhente oplysninger fra ansøgeren og bemærkninger fra ansøgeren og modparten.

Er der i sager om fri proces frister af afgørende betydning, bestræber Civilstyrelsen sig på at behandle sagen, inden fristen udløber. Der kan f.eks. være tale om afholdelse af hovedforhandling i retten, ankefrister, søgsmålsfrister eller lignende.

Sager af meget indgribende betydning for ansøgeren så som sager om forældremyndighed eller sager, hvor ansøger risikerer at miste sin bolig, behandles i vidt omfang forlods.”

Civilstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen traf afgørelse i 6.444 sager om fri proces i 2007.

Justitsministeriet har anmodet Domstolsstyrelsen om oplysninger om udviklingen i antallet af sager, hvor der er meddelt fri proces. Justitsministeriet vil videresende oplysningerne til Retsudvalget, når ministeriet har modtaget dem.