



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 16. december 2015  
Kontor: Statsrets- og  
Menneskeretskontoret  
Sagsbeh: Katarina Hvid Lundh  
Sagsnr.: 2015-750-0245  
Dok.: 1818146

## KOMMENTERET OVERSIGT

over

### **høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af retshjælpsloven (Ændring af betingelserne for retshjælp og indførelse af klageadgang til Procesbevillingsnævnet)**

#### **1. Høringen**

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, Datatilsynet, 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, KVINFO, 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.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Østre og Vestre Landsret, byretterne, Advokatrådet, Børnerådet, Civilstyrelsen, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Københavns Retshjælp, Ligebehandlingsnævnet, Procesbevillingsnævnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, SOS mod Racisme og Ældreforum.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

*Justitsministeriets bemærkninger til høringsvarene er angivet med kursiv.*

## 2. Høringsvarene

### 2.1. Generelt

**Østre og Vestre Landsret, byretterne, Civilstyrelsen, Datatilsynet, Dommerfuldmægtigforeningen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Københavns Retshjælp, Ligebehandlingsnævnet, Rigsadvokaten og Ældreforum** har ikke bemærkninger til lovforslaget.

**Børnerådet** kan tilslutte sig, at retshjælpsmidlerne skal anvendes hensigtsmæssigt.

**Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder** kan tilslutte sig lovforslaget under den forudsætning, at forslaget i praksis ikke udgør en reel begrænsning i adgangen til at påklage brud på FN-konventionerne.

**Domstolsstyrelsen** og **Procesbevillingsnævnet** bemærker, at indførelsen af klageadgang til Procesbevillingsnævnet indebærer, at nævnet årligt vil skulle behandle 40-50 sager, hvori der er klaget over Civilstyrelsens afslag på retshjælp. Det skønnes, at en gennemførelse af lovforslaget vil være forbundet med årlige merudgifter ved Procesbevillingsnævnet på ca. 240-300.000 kr. pr. år.

**Institut for Menneskerettigheder** er enig i, at FN-komitéerne følger en anden praksis for screening af sager, end EMD gjorde, da retshjælpsordningen blev indført. Derfor er der opstået et behov for at

regulere retshjælpen i Danmark. Instituttet finder dog samtidig, at retshjælpsordningens oprindelige formål skal fastholdes, nemlig at yde hjælp til borgere, som har en reel menneskeretlig klage. Retshjælpsordningen må ikke anvendes til at frasortere klager, som Danmark selv finder overflødige. I den forbindelse er instituttet fremkommet med en række anbefalinger til navnlig udformningen af lovforslagets bemærkninger, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.2.

**Advokatrådet** har bl.a. anført, at forslaget er unødvendigt og retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt. Advokatrådet har i den forbindelse bl.a. peget på, at asylansøgere udgør den største gruppe af klagere, og at der er tale om en persongruppe, der som hovedregel ikke har mulighed for at betale for juridisk bistand. Der er desuden tale om sager af en alvorlig karakter.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** har navnlig anført, at formålet med lovforslaget efter foreningens opfattelse er at begrænse asylansøgers mulighed for at få retshjælp i forbindelse med indbringelse af Flygtningenævnets afslag på asyl for et internationalt klageorgan.

**Retspolitisk Forening** bemærker, at lovforslaget indebærer en væsentlig forringelse af retssikkerheden for afviste asylansøgere, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.2.

**Dansk Flygtningehjælp** er kritiske over for den del af lovforslaget, som indebærer, at der i almindelighed ikke vil skulle tildeles retshjælp, hvis klagesagen alene eller hovedsageligt vedrører de danske myndigheders bevisvurdering, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.2.

**SOS mod Racisme** har anført, at man grundlæggende er uenige i forslaget, og at Danmark har en forpligtelse til at hjælpe personer med at få en sag prøvet ved en FN-komité.

*Der er sket en stigning i antallet af klagesager, som bliver rejst uden rimelig grund ved internationale klageorganer.*

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

*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.*

*Lovforslaget omfatter samtlige personer, som klager over Danmark til et internationalt klageorgan, og som ønsker retshjælp fra statskassen til at føre sagen, og således også andre klagere end afviste asylansøgere.*

*Lovforslaget ændrer ikke på retten til at klage til en FN-komité eller andre internationale klageorganer. En afvist asylansøger vil derfor i samme omfang som hidtil kunne indbringe en klage over Flygtningenævnets afslag på asyl for f.eks. en FN-komité.*

*Det bemærkes, at det ikke koster noget at klage til FN-komitéerne. Der skal således f.eks. ikke betales klagegebyr, og det er heller ikke betingelse for at kunne klage, at man er repræsenteret af en advokat. En klage kan i øvrigt indgives på et af de seks officielle FN-sprog (arabisk, engelsk, fransk, kinesisk, russisk og spansk).*

*Mens lovforslaget således ikke ændrer på retten til at klage til en FN-komité, har lovforslaget derimod den konsekvens, at advokater, som ønsker at repræsentere klagere, der ikke har rimelig grund til at føre klagesagen, fremover ikke vil kunne få betalt salær af statskassen for at føre klagesagen.*

## **2.2. Ændring af betingelserne for retshjælp**

**Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Retspolitisk Forening** kan ikke støtte, at der i sager, som vedrører de danske myndigheders bevisvurdering, i almindelighed ikke vil blive udbetalt retshjælp.

**Dansk Flygtningehjælp** bemærker i den forbindelse bl.a., at der erfaringsmæssigt kan være sager, hvor der er fejl i myndighedernes bevisvurdering, herunder i forhold til vurderingen af risikoen for forfølgelse mv. Flygtningehjælpen mener på den baggrund, at der i den enkelte sag bør tages konkret stilling til, om der kan ydes retshjælp.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** bemærker bl.a., at det er vanskeligt at forstå, hvorfor FN-komitéerne skulle være mindre egnet end Flygtningenævnet til at foretage en vurdering af asylansøgerens troværdighed.

*Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.1.2.5.1., at der i klagesager, som alene eller hovedsageligt vedrører spørgsmål om de danske myndigheders bevisvurdering, efter den foreslåede ordning i almindelighed ikke vil skulle tildeles retshjælp.*

*Det forudsættes med lovforslaget, at Civilstyrelsen i forbindelse med behandlingen af den enkelte ansøgning om retshjælp foretager en konkret vurdering af, om der er en rimelig grund til at føre klagesagen. Det følger af det anførte, at der ikke automatisk vil skulle meddeles afslag på retshjælp med den begrundelse, at der er tale om en klagesag, som alene eller hovedsageligt vedrører spørgsmål om de danske myndigheders bevisvurdering. På grund af den karakter, som sådanne sager har, vil der dog som nævnt "i almindelighed" skulle meddeles afslag på retshjælp.*

*Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.1.2.5.1., følger det af praksis fra de internationale klageorganer, herunder FN-komitéerne, at de nationale myndigheder er bedre egnet end klageorganerne til at bedømme de beviser (f.eks. parts- og vidneforklaringer), der fremføres under en sag. Dette har sammenhæng med, at procesformen ved de internationale klageorganer – i modsætningen til procesformen ved de danske domstole og Flygtningenævnet – ikke er tilrettelagt med henblik på at kunne vurdere f.eks. troværdigheden af parts- og vidneforklaringer.*

*I sager om afviste asylansøgere vil der være tale om, at Flygtningenævnets stadfæstelse af Udlændingestyrelsens afslag på asyl indbringes for en af FN-komitéerne. I Flygtningenævnet behandles sagerne som altovervejende hovedregel efter en mundtlig procesform. Det indebærer, at der under sagen afgives forklaring af asylansøgeren og eventuelle vidner. I modsætning hertil behandles sagerne ved FN-komitéerne typisk på skriftligt grundlag. FN-komitéerne har dermed ikke de samme muligheder for at vurdere troværdigheden af f.eks. parts- og vidneforklaringer som Flygtningenævnet.*

*Når sager, der grundlæggende går ud på, om en asylansøger er troværdig eller ej, indbringes for en FN-komité, benyttes komitéerne som en almindelig ankeinstans i forhold til Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Dette er ikke formålet med hverken de individuelle klageadgange eller retshjælpsordningen.*

*På den baggrund forudsættes det foreslåede kriterium om, at klager skal have rimelig grund til at føre klagesagen, at indebære, at der i almindelighed ikke længere ydes retshjælp i disse sager.*

*Justitsministeriet finder bl.a. på den anførte baggrund ikke anledning til at ændre lovforslaget i lyset af Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Retspolitisk Forenings bemærkninger.*

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** peger bl.a. på, at asylansøgere har behov for at kunne klage til et internationalt klageorgan og få retshjælp til at føre klagesagen, idet de ikke har mulighed for at indbringe Flygtningenævnets afslag på asyl for de danske domstole.

**Retspolitisk Forening** anfører, at Flygtningenævnets afgørelser kun kan prøves af domstolene, for så vidt angår retlige spørgsmål. Lovforslaget betyder således ifølge foreningen, at de faktiske omstændigheder i asylsager kun vurderes af Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, medmindre en afvist asylansøger selv kan lægge ud for de retlige omkostninger for klagesagen ved det internationale klageorgan.

*Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ, der træder i stedet for de almindelige domstole, for så vidt angår prøvelse af Udlændingestyrelsens afslag på asyl. Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8, og domstolsprøvelse af nævnets afgørelser er ifølge domstolspraksis begrænset til mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse.*

*Som nævnt vil der i almindelighed ikke skulle ydes retshjælp i sager, som alene eller hovedsageligt vedrører de danske myndigheders bevisvurdering. Lovforslaget har derimod ikke til hensigt at afskære retshjælp i samtlige tilfælde, hvor der er tale om et spørgsmål, som ikke kan indbringes for domstolene i medfør af endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Hvis en sag f.eks. vedrører spørgsmål om de faktiske forhold i en afvist asylansøgers hjemland, vil der således ikke i almindelighed skulle gives afslag på retshjælp.*

*Justitsministeriet finder bl.a. på den anførte baggrund ikke anledning til at ændre lovforslaget i lyset af Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Retspolitisk Forenings bemærkninger.*

**Institut for Menneskerettigheder** har bl.a. anbefalet, at lovforslaget giver mulighed for at yde retshjælp, hvis en sag – hvori anmodning om retshjælp er blevet afvist – senere bliver realitetsbehandlet af det klageorgan, som har modtaget klagen.

*FN-komitéerne behandler som regel spørgsmålet om, hvorvidt en sag kan realitetsbehandles i forbindelse med den endelige afgørelse i sagen.*

*Hertil kommer, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke i alle tilfælde vil foreligge en "rimelig grund", når en sag er blevet antaget til realitetsbehandling. Dette skyldes, at FN-komitéerne, som nævnt i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 1.1. og 2.1.2.2., i praksis har vist sig at være meget 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 rimelig grund til at føre.*

*Som et eksempel på en sag, som blev antaget til realitetsbehandling, uden at der forelå en rimelig grund til at føre klagesagen, kan nævnes sag nr. 2393/2014, K. mod Danmark, omtalt i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.1.2.2. Sagen blev antaget til realitetsbehandling af FN's Menneskerettighedskomité på trods af, at komitéen i forbindelse med sagens afgørelse – og i overensstemmelse med komitéernes faste praksis – fastslog, 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").*

*På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt, hvis der indføres en ordning, hvorefter der skal ydes retshjælp, når klageorganet har optaget sagen til realitetsbehandling.*

*Institut for Menneskerettigheders hørings svar har derimod givet anledning til, at det understreges i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.1.2.7, og i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1 (den*



*foreslåede § 2, stk. 1, i retshjælpsloven), at der vil skulle ydes retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte finde, at Danmark har krænket klagerens rettigheder efter den pågældende konvention.*

**Advokatrådet og Foreningen af Udlændingeretsadvokater** bemærker, at FN-komitéerne inden for de seneste måneder har statueret krænkelser i et antal sager indbragt mod Danmark. Hertil kommer, at Flygtningenævnet af egen drift løbende har genoptaget et antal sager, efter at der er indgivet en klage til FN-komitéerne. Ifølge **Advokatrådet** viser de nævnte tal, at der i et relativt stort antal klagesager har været god grund til at klage. **Foreningen af Udlændingeretsadvokater** mener, at tallene viser, at der i høj grad er brug for en yderligere kontrolmekanisme i forhold til Flygtningenævnets afgørelser om afslag på asyl.

*Som anført ovenfor understreges det i lovforslagets bemærkninger, at der vil skulle ydes retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte finde, at Danmark har krænket klagerens rettigheder efter den pågældende konvention. Justitsministeriet er således enig i, at der i disse sager bør tildeles retshjælp.*

*Med hensyn til Flygtningenævnets genoptagelse af sager efter, at der er indbragt en klage til en FN-komité, bemærkes det, at nævnet efter almindelige forvaltningsretlige principper kan genoptage sager, hvis der efter afgørelsen er fremkommet nye, væsentlige oplysninger. I tilfælde, hvor en klage til en FN-komité indeholder nye, væsentlige oplysninger om f.eks. klagerens asylmotiv, vil der således være grundlag for, at nævnet genoptager sagen. Det er altså ikke det forhold, at der klages til en FN-komité, som fører til, at Flygtningenævnet genoptager en sag, men derimod, at klagen i visse tilfælde indeholder nye, væsentlige oplysninger.*

*Ud over, at det understreges i lovforslagets bemærkninger, at der vil skulle ydes retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte statuere en krænkelser, giver de anførte bemærkninger ikke Justitsministeriet anledning til at ændre lovforslaget.*

### **2.3. Indførelse af klageadgang til Procesbevillingsnævnet**

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det er positivt, at der indføres klageadgang til Procesbevillingsnævnet, således at Civilstyrelsens afslag på retshjælp kan indbringes for en uafhængig instans.

**Advokatrådet** bemærker, at indførelsen af klageadgang til Procesbevillingsnævnet efter rådets opfattelse alt andet lige må forventes at øge retssikkerheden.

*Justitsministeriet har noteret sig, at Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder er positive over for indførelsen af en klageadgang til Procesbevillingsnævnet.*

### **3. Lovforslaget**

I forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring den 6. november 2015, er det i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 2.1.2.7, og i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1 (den foreslåede § 2, stk. 1, i retshjælpsloven), understreget, at der vil skulle ydes retshjælp, hvis det internationale klageorgan senere i forbindelse med sagens afgørelse måtte finde, at Danmark har krænket klagerens rettigheder efter den pågældende konvention. Om baggrunden for præciseringen henvises til pkt. 2.2.

Herudover er der foretaget visse mindre ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.