



**DANMARKS UAFHÆNGIGE  
JURIDISKE TÆNKETANK**



# **DEN DANSKE RETSHJÆLPSMODEL**

Retshjælp, retshjælpsforsikring og fri proces

Af Birgitte Arent Eiriksson, vicedirektør i Justitia



*Den Danske Retshjælpsmodel - retshjælp, retshjælpsforsikring og fri proces*

© Justitia og forfatteren, 2019

e-ISBN: 978-87-970849-1-5

**Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank**

Lautrupsgade 13, 2. sal. 2100 København Ø

[www.justitia-int.org](http://www.justitia-int.org)

[info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org)

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed og Effektiv domstolsprøvelse. Projekterne støttes af:



Herudover støttes projekterne yderligere af:



## Indhold

<b>1. Indledning</b>	<b>3</b>
<b>2. Retshjælpsordningen</b>	<b>4</b>
2.1. Aktører i retshjælpsordningen	4
2.2. Regelgrundlaget for retshjælpsordningen	5
2.2.1. Rådgivningstrin .....	6
2.2.2. Begrænsninger af retshjælpen .....	7
2.2.3. Omkostninger for borgeren .....	8
2.2.4. Godkendelse som tilskudsberettiget .....	9
2.3. Retshjælpskontorenes udvikling og finansiering	11
2.4. Retshjælpskontorenes rådgivning	15
2.4.1. Retshjælpskontorenes brugere .....	15
2.4.2. Retshjælpskontorenes rådgivningsområder .....	18
2.4.3. Modparten .....	20
2.4.4. Den ydede rådgivning .....	20
2.5. Barrierer i retshjælpsordningen - analyse	21
2.5.1. Tilgængelighed .....	21
2.5.2. Undtagne sagsområder .....	26
2.5.3. Indtægtsgrænser .....	29
2.5.4. Rammerne for rådgivningen .....	30
2.5.5. Afhængighed af tilskud .....	31
2.5.6. Administrationen af tilskudsordningen .....	33
2.5.7. Rekrutteringsgrundlaget .....	35
2.6. Retshjælpsordningen nu og i fremtiden	36
2.6.1. Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004 .....	36
2.6.2. Den fremtidige retshjælpsmodel .....	37
2.7. anbefalinger vedrørende retshjælpskontorerne	40
2.7.1. Mere information om retshjælpsordningerne .....	40
2.7.2. Udbredelse af retshjælpskontorerne .....	41
2.7.3. Mere målrettet og opsøgende retshjælp .....	43
2.7.4. Øget samarbejde – fælles sekretariat .....	44
2.7.5. Tilskud til flere sagsområder .....	45
2.7.6. Klarere regler - bedre administration af tilskudsordningen .....	46

2.7.7. Kvalifikationskrav og udvikling fælles standarder .....	47
<b>3. Retshjælpsforsikringer</b>	<b>48</b>
3.1. Forholdet mellem retshjælpsforsikring og fri proces	48
3.2. Forholdet mellem retshjælpsforsikring og retshjælpsordningen	50
3.3. Anvendelsen af retshjælpsforsikring	52
3.4. Praktiske begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen – redegørelse og analyse	54
3.4.1. Identificering af retligt problem og kendskab til retshjælpsforsikring .....	54
3.4.2. Processen ved aktivering af retshjælpsforsikringen .....	57
3.4.3. Sagsbehandlingstid .....	61
3.4.4. Der skal findes en advokat .....	64
3.5. Formelle begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen – redegørelse og analyse	68
3.5.1 Krav om rimelig grund .....	68
3.5.2 Undtagne sagsområder .....	71
3.5.3 Dækningsloft .....	75
3.5.4 Dækkede omkostninger .....	81
3.6. Tilsynet med retshjælpsforsikringsområdet	84
3.7. Konklusion	86
<b>4. Fri proces</b>	<b>88</b>
4.1. Anvendelsesområdet for fri proces	89
4.1.1. Indkomstgrænsen .....	89
4.1.2. Ingen retshjælpsforsikring .....	92
4.1.3. Sager uden krav om rimelig grund .....	93
4.1.4. Sager med krav om rimelig grund .....	93
4.1.5. Undtagelse fra betingelserne .....	94
4.2. Retsvirkningen af fri proces	95
4.3. Udsættelse af sagen	96
4.4. Anvendelse af fri proces-ordningen i praksis	96
4.5. Anbefalinger vedrørende fri proces	99
4.5.1. Justering af indtægtsgrænser .....	99
4.5.2. Vurdering af omkostningsgodtgørelse .....	100
4.5.3. Opsættende virkning .....	101
4.5.4. Flere sager om kontrol med statsmagten .....	101
4.5.5. Mere data om samspillet mellem retshjælpsforsikring og fri proces .....	101
<b>5. Bilag</b>	<b>103</b>
5.1. Bilag 1: Oversigt over anbefalingerne om retshjælpsordningen	103
5.2. Bilag 2: Oversigt over anbefalingerne om retshjælpsforsikringsordningen	104

## 1. Indledning

Adgangen til at få prøvet sin ret er en grundsten i enhver retsstat og er derfor også beskyttet i både den danske grundlov og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolene giver borgere og virksomheder mulighed for at få afgjort deres tvister af en instans, der er uafhængig af statsmagten og andre særinteresser, ligesom domstolene har den meget væsentlige funktion, at de ved behandlingen af retssager udøver kontrol med forvaltningen som forudsat i grundlovens § 63.

Det er imidlertid ikke alle borgere, som har de fornødne økonomiske ressourcer mv. til at få juridisk bistand hos en advokat og få deres sag prøvet ved domstolene. Det betyder, at en del borgere vil være afskåret fra at gøre deres ret gældende, hvis samfundet ikke stiller hjælp til rådighed. I Danmark har vi en retshjælpsmodel, hvor borgerne kan få juridisk bistand hos en række retshjælpskontorer og særlige advokater, og hvor omkostningerne til domstolsprøvelse kan blive dækket af en retshjælpsforsikring, som er en obligatorisk del af familie-/indboforsikringerne, eller af staten, når der bevilges fri proces. Disse ordninger skulle gerne åbne retssystemet op for så mange mennesker som muligt og derved også give de økonomisk svagere stillede borgere mulighed for at varetage deres interesser i juridiske tvister.<sup>1</sup>

Bogen skaber et samlet overblik over den danske retshjælpsmodel, men forholder sig samtidig kritisk til, hvordan de tre underliggende ordninger om retshjælp, retshjælpsforsikring og fri proces fungerer i praksis, ligesom der fremsættes løsningsforslag til forbedring af ordningerne.

Bogen er baseret på Justitias tre analyser "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?" fra juli 2017, "Retshjælpsforsikringer – en reel tryghed?" fra november 2017, og "Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene?" fra maj 2015.<sup>2</sup> I forhold til analyserne er bogen ajourført for så vidt angår lovgivning og indeksregulerede satser til 2018, og data er ajourført i videst muligt omfang. Der er desuden foretaget redaktionelle ændringer samt enkelte indholdsmæssige ændringer, som bl.a. skyldes ny data mv.

Bogen indgår som element i Justitias projekter om Socialt udsattes retssikkerhed og Effektiv domstolsprøvelse.

---

<sup>1</sup> Sammenhængen mellem de tre underliggende ordninger om retshjælp, retshjælpsforsikringer og fri proces er illustreret i figur 6 i kapitel 3.4.

<sup>2</sup> Analyserne kan findes på [www.justitia-int.org](http://www.justitia-int.org).

## 2. Retshjælpsordningen

Adgangen til at gøre sin ret gældende ved domstolene eller på anden vis<sup>3</sup> er ofte betinget af, at man kan få afklaret sin retsstilling ved forudgående juridisk rådgivning. Offentlige myndigheder og langt de fleste virksomheder har adgang til kvalificeret juridisk rådgivning og sagsvaretagelse hos en advokat. Derimod er der mange borgere, som ikke har de fornødne økonomiske og/eller personlige ressourcer til at søge advokatbistand. I disse tilfælde er adgang til gratis eller billig juridisk bistand gennem retshjælpsordninger typisk borgerens eneste mulighed for at få sin sag vurderet af en uafhængig juridisk rådgiver. Retshjælp er bl.a. vigtig på områder, hvor offentlige myndigheder kan træffe afgørelser, der kan have indgribende konsekvenser for borgernes livsvilkår, f.eks. sager om forsørgelsesgrundlag eller hjælp til personer med handicap. Det har også stor betydning på andre områder, hvor parterne ikke kan anses for jævnbyrdige, f.eks. sager mellem en borger og en virksomhed.

Adgangen til juridisk rådgivning er samtidig en forudsætning for, at borgerne kan få løst deres tvister på et tidligere tidspunkt med lavere samfundsøkonomiske omkostninger til følge. Retshjælpsordninger fungerer således også som et filter, hvor behandlingen af mange grundløse krav og indsigelser afsluttes ved, at kravet/indsigelsen frafalder.

Retshjælpsordninger er således afgørende for, at særligt de mindre ressourcestærke borgere kan gøre deres ret gældende, og at tvister ikke udvikler sig unødvendigt til ulempe for sagens parter og med belastning af samfundsøkonomien.

### 2.1. Aktører i retshjælpsordningen

Retshjælp udøves både af aktører, der modtager offentlige tilskud (under forudsætning af, at de opfylder betingelserne herfor), og en række andre forskelligartede aktører.

Den tilskudsberettigede retshjælpsordning består af tre delordninger.

For det første er der *retshjælpskontorerne*. Det er private institutioner, hvor rådgiverne både kan være færdiguddannede jurister og studerende. Rådgivningen varierer fra helt grundlæggende mundtlig rådgivning til videregående rådgivning, herunder egentlig sagsbehandling og gennemførelse af forligsmæssige løsninger, jf. nærmere kapitel 2.2.1 om rådgivningstrin. Rådgivningen på retshjælpskontorerne er som udgangspunkt vederlagsfri.

For det andet er der *advokatvakterne*. Det er lokale advokater, der typisk én gang om ugen yder gratis rådgivning på biblioteker og lignende. Her ydes der kun helt grundlæggende mundtlig rådgivning. Hvis der er behov for yderligere bistand, vil vedkommende blive henvist til at rette henvendelse til en advokat eller et retshjælpskontor.

---

<sup>3</sup> Andre måder kan f.eks. være indbringelse for en klageinstans eller et ankenævn eller gennem kontakt til modpart.

Retshjælpskontorene og advokatvagterne går også under fællesbetegnelsen "retshjælpsinstitutioner". I 2018 var der 54 godkendte advokatvagter og 43 godkendte retshjælpskontorer (1 retshjælpskontor i Grønland, 1 retshjælpskontor på Færøerne og resten i Danmark).<sup>4</sup> Flere retshjælpskontorer har dog filialer på flere lokationer, hvilket er illustreret i kapitel 2.5.1, kort 1.

For det tredje er der ordningen om *retshjælp ved advokat*. Her ydes retshjælpen af advokater, som er antaget til at udføre sager for parter, der har fri proces, samt advokater som ved anmeldelse til byretten har påtaget sig en sådan forpligtelse. Rådgivningen sker mod betaling af et vederlag, som delvist betales af staten. Advokaterne yder alene videregående rådgivning, herunder egentlig sagsbehandling og gennemførelse af forligsmæssige løsninger.

Herudover findes der en række forskellige retshjælpstilbud, som ikke modtager offentligt tilskud, og som derfor ikke er nærmere reguleret. Nogle af tilbuddene er målrettet bestemte persongrupper, mens andre er åbne for alle. Et eksempel på et målrettet tilbud er Kunstnernes Retshjælp, der er baseret på frivillig arbejdskraft og støtte fra fonde og legater. Rådgivningen er kun rettet mod kunstnere og deres virke som kunstner. Som eksempel på et retshjælpstilbud åbent for alle kan nævnes den juridiske brevkasse [www.familieadvokaten.dk](http://www.familieadvokaten.dk), der har haft over tre millioner besøgende. Der er også fagforeninger og organisationer, der yder juridisk rådgivning, f.eks. Landsorganisationen i Danmark (LO), Lejernes Landsorganisation (LLO) og Forenede Danske Motorejere (FDM). Herudover er der retshjælpskontorer der drives uden offentligt tilskud, ligesom der er advokater, som i et vist omfang yder rådgivning pro bono.

Kapitel 2 har fokus på de tilskudsberettigede retshjælpstilbud.

## 2.2. Regelgrundlaget for retshjælpsordningen

Det følger af retsplejelovens<sup>5</sup> § 323, stk. 1, og § 324, at justitsministeren kan yde tilskud til advokatvagter, retshjælp ved advokat og retshjælpskontorer.

Reglerne i retsplejelovens § 323 og § 324 fik deres nuværende affattelse ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love, som trådte i kraft i 2007. Formålet med lovændringen var at modernisere og forbedre retsplejelovens regler om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces i civile sager. I den forbindelse ønskede man samtidig et mere enkelt og énstrengt regelsæt om retshjælp, hvor der opereres med tre trin for retshjælp, jf. nærmere kapitel

---

<sup>4</sup> Antal retshjælpskontorer og advokatvagter, som modtager tilskud i 2018. Kilde: Civilstyrelsens årlige beretning om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2018 med tilhørende bilag, som findes på Civilstyrelsens hjemmeside, samt Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner. Civilstyrelsen har i de seneste år optalt antallet af henholdsvis retshjælpskontorer og advokatvagter eksklusiv filialer, men her indgår også institutioner, som ikke har modtaget tilskud. Derfor er retshjælpsinstitutionerne her optalt og kategoriseret ud fra følgende kriterier: Om de har modtaget støtte det pågældende år, om de har modtaget aktivitetstilskud, og om de er kategoriseret som enten advokatvagt eller retshjælpskontor på Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner.

<sup>5</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1101 af 22. september 2017 om rettens pleje, herefter kaldet retsplejeloven.

2.2.1 nedenfor. Ændringsloven bygger i høj grad på Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene).

Bestemmelserne i retsplejeloven suppleres af en række administrative forskrifter, som også regulerer retshjælpsinstitutionernes rådgivning.<sup>6</sup> Ifølge Justitsministeriets rådgivningsvejledning<sup>7</sup> er det alene juridisk rådgivning, som er tilskudsberettiget. Rådgivning om personlige og/eller sociale forhold er således ikke omfattet af reglerne, og det samme gælder eventuelle aktiviteter, der ikke angår konkret juridisk rådgivning.

### 2.2.1. Rådgivningstrin

Den rådgivning, der ydes af retshjælpskontorer, advokatvagter og retshjælp ved advokat er delt op i tre trin, der afspejler rådgivningens karakter/niveau.

Rådgivning på trin 1 omfatter *grundlæggende mundtlig rådgivning* og ydes af både advokatvagter og retshjælpskontorer, men ikke ved retshjælp ved advokat.<sup>8</sup> Den grundlæggende rådgivning er gratis, tilgængelig for alle borgere uanset indkomstforhold og omfatter samtlige retsområder. Rådgivningen har til formål at afklare, om borgeren har et berettiget krav eller en berettiget indsigelse og i bekræftende fald, hvordan vedkommende kommer videre. Rådgivningen skal sætte borgeren i stand til at beslutte, om der er grund til at gå videre med sagen, og skal derfor også omfatte praktiske og økonomiske forhold. Efter afklaring af den juridiske problemstilling kan hjælpen bestå i rådgivning om ikke at gå videre med en sag, henvisning til en relevant myndighed, vejledning om klagemulighed samt andre former for tvistløsning eller retshjælpsmuligheder.<sup>9</sup>

Den *videregående rådgivning* er delt op i rådgivning på trin 2 og 3 og ydes af retshjælpskontorer og som retshjælp ved advokat, men derimod ikke af advokatvagterne. Der kan i samme sag ydes retshjælp på både trin 2 og 3, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.<sup>10</sup>

Rådgivning på trin 2 omfatter egentlig sagsbehandling og kan bestå i udfærdigelse af korrespondance eller afholdelse af møde med modparten, udformning af klage, udfyldelse af blanket til stævning, svarskrift eller blanket til betalingspåkrav og eventuelt andre enkle processkrifter. Ansøgning om fri proces er også omfattet. Der kan også ydes rådgivning i tilfælde, hvor der ikke foreligger en tvist. Dette gælder bl.a. inden for det familieretlige område, hvor der kan ydes bistand

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater, bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter (herefter kaldt tilskuds bekendtgørelsen), bekendtgørelse nr. 638 af 11. juni 2014 om revisionsinstruks for tilskud omfattet af retsplejelovens § 323, stk. 7 og § 324 samt Justitsministeriets vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1 til 3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud.

<sup>7</sup> samt Justitsministeriets vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1 til 3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud (herefter kaldt rådgivningsvejledningen).

<sup>8</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 1, og § 324, jf. vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud.

<sup>9</sup> Vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud.

<sup>10</sup> Bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 7.



til udformning af enkle ægtepagter eller testamenter. Rådgivning på trin 2 er dog ikke ubegrænset, og bistand i større omfang kan afvises i retshjælpskontorerne. F.eks. har en borger ikke krav på at få gennemført eller gennemgået en ejendomshandel, idet denne vil være af et sådant omfang, at rådgivning ikke kan rummes inden for trin 2.<sup>11</sup>

Rådgivning på trin 3 omhandler bistand til at få gennemført en forligsmæssig løsning og forudsætter derfor i forhold til trin 2, at der foreligger en tvist. Rådgivning på dette niveau vil typisk bestå af korrespondance og eventuelt afholdelse af møde med modparten i forbindelse med forligsbestræbelser.<sup>12</sup>

## 2.2.2. Begrænsninger af retshjælpen

Der gælder en række begrænsninger for at yde og modtage retshjælp ved advokat på trin 2 og 3. For det første kan advokaten kun tilbyde retshjælp på trin 2 og 3 til borgere, som opfylder de *økonomiske betingelser* for at opnå fri proces.<sup>13</sup> Indtægtsgrænserne reguleres årligt. I 2018 måtte en enlig ansøgers indtægtsgrundlag ikke overstige 322.000 kr. Hvis ansøgeren levede i et samlivsforhold, måtte parrets samlede indtægtsgrundlag i 2018 ikke overstige 409.000 kr. De anførte beløb blev dog forhøjet med 56.000 kr. for hvert barn, herunder stedbørn og plejebørn, under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne.<sup>14</sup>

For det andet er en række *sagsområder undtaget* retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 (den såkaldte negativliste). Der kan ikke ydes rådgivning indenfor følgende sagsområder:<sup>15</sup>

- til sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager,
- til aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter,
- til sager om gældssanering samt
- til sager der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn godkendt af økonomi- og erhvervsministeren. Dog kan der gives retshjælp til indgivelse af klage over en myndigheds afgørelse.<sup>16</sup>

Retshjælpskontorerne er ikke underlagt disse begrænsninger i sagsområder og brugernes indtægtsforhold, men i disse sager modtager de ikke aktivitetstilskud for deres rådgivning, jf. kapitel 2.2.4. Retshjælpskontorerne kan således vælge, om de vil yde retshjælp på trin 2 og 3 på de sagsområder, der er undtaget retshjælp ved advokat, og til de borgere, der ikke opfylder

---

<sup>11</sup> Vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud.

<sup>12</sup> Vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud.

<sup>13</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, jf. § 325.

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 1462 af 11. december 2017 om fri proces § 1, stk. 3 og 4, se også Civilstyrelsens hjemmeside.

<sup>15</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 4, jf. bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 5.

<sup>16</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 4, jf. bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 6.

indkomstgrænserne for fri proces (og retshjælp ved advokat), men det sker som nævnt uden aktivitetstilskud fra det offentlige.<sup>17</sup>

For retshjælp ved advokat på trin 2 gælder endvidere, at der som udgangspunkt ikke ydes tilskud, hvis det på forhånd er klart, at sagen ikke kan afsluttes inden for rammerne for vederlagets størrelse. Det kan f.eks. være en barriere for borgere med større eller flere sager. Retshjælp kan også nægtes, hvis borgerens krav findes åbenbart ubegrundet, eller hvis udførelsen af hvervet vil stride imod god advokatskik.<sup>18</sup>

Retshjælp på trin 3 er betinget af, at der foreligger en tvist, og at der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra en advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt.<sup>19</sup>

Der er som udgangspunkt ikke adgang til retshjælp ud over trin 1-3. Hvis der ønskes bistand til andet, herunder egentlig retssagsbehandling, kan omkostningerne hertil eventuelt dækkes gennem ordningen om fri proces eller af en privat retshjælpsforsikring, jf. kapitel 3 og 4. Der er dog retshjælpskontorer, som i varierende grad yder borgere mere hjælp, eksempelvis i forbindelse med behandlingen af småsager hos domstolene, hvor sagerne behandles på en forenklet og mindre omkostningskrævende måde, fordi borgeren typisk ikke er repræsenteret af en advokat.

### 2.2.3. Omkostninger for borgeren

Den grundlæggende mundtlige rådgivning på trin 1 hos retshjælpskontorerne og advokatvagterne er gratis.

Retshjælpskontorerne kan for rådgivning på trin 2 og 3 opkræve et mindre honorar, der ikke må overstige det beløb, som Forbrugerklagenævnet opkræver i forbindelse med behandlingen af forbrugersager (pt. 400 kr.).<sup>20</sup> Dette sker så vidt vides meget sjældent i praksis.

Borgere, der får retshjælp ved advokat på trin 2, skal selv betale 25 procent af vederlaget til advokaten, mens staten betaler de resterende 75 procent. Ved ansøgning om fri proces betaler staten dog hele vederlaget. Vederlaget på trin 2 udgør i 2018 1.090 kr. inkl. moms.<sup>21</sup>

Borgere, der får retshjælp ved advokat på trin 3, skal selv betale 50 procent af vederlaget til advokaten, mens staten betaler de resterende 50 procent. Vederlaget på trin 3 udgør i 2018 2.490 kr. inkl. moms.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Rådgivningsvejledningen pkt. 4.2, 4.3 og 6.

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 8, og § 7

<sup>19</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, 2. pkt., bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 4, og vejledning nr. 9413 af 23. juni 2014 om omfanget af rådgivning på trin 1-3 i tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner og opgørelse ved ansøgning om tilskud, pkt. 5.

<sup>20</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 8.

<sup>21</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 6, jf. bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 6.

<sup>22</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 6, jf. bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokater § 6.

Hvis advokatens vederlag er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, ydes der dog ikke tilskud fra staten.

#### 2.2.4. Godkendelse som tilskudsberettiget

Civilstyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget.

Godkendelse af *retshjælpskontorer* forudsætter, at følgende betingelser er opfyldt:<sup>23</sup>

- Retshjælpens vedtægter skal være godkendt af Civilstyrelsen.
- Retshjælpen skal være ledet af en fagligt kvalificeret person.
- Bistanden i den enkelte sag skal som minimum have et omfang svarende til retshjælp på trin 1.
- Rådgivning på trin 1 må ikke begrænses til visse sagsområder.
- Rådgivning udover trin 1 skal mindst omfatte de sagsområder, der er omfattet af retshjælp ved advokat på trin 2 og 3.
- Rådgivning på trin 1 skal være åben for alle. Rådgivning på trin 2 og 3 skal som minimum være åben for alle, der opfylder de økonomiske betingelser for retshjælp ved advokater på trin 2 og 3.
- Retshjælpen skal ydes af rådgivere, der er tilstrækkeligt kvalificerede.
- Rådgivningen skal være vederlagsfri for klienten. Der kan dog for rådgivning ud over trin 1 opkræves et honorar, som ikke overstiger det beløb, der opkræves i forbindelse med behandlingen af forbrugersager i Forbrugerklagenævnet.
- Retshjælpen skal normalt have åbent mindst én gang om ugen, så vidt muligt både i nogle dagtimer og i nogle aftentimer.

Godkendelse af *advokatvagter* forudsætter, at følgende betingelser er opfyldt:<sup>24</sup>

- Advokatvagtens vedtægter skal være godkendt af Civilstyrelsen.
- Rådgivningen må ikke begrænses til visse sagsområder.
- Bistanden i den enkelte sag skal som minimum have et omfang svarende til retshjælp på trin 1.
- Rådgivningen skal være åben for alle.
- Rådgivningen skal ydes af advokater eller advokatfuldmægtige, der ikke modtager vederlag.
- Rådgivningen skal være vederlagsfri for klienten.
- Advokatvagten skal normalt have åbent mindst to gange om måneden, så vidt muligt både i nogle dagtimer og i nogle aftentimer.

Ved vurderingen af, om et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget, kan der endvidere lægges vægt på omfanget af øvrige retshjælpstilbud i det

---

<sup>23</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1.

<sup>24</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 2, stk. 1.

pågældende geografiske område. Det kan herved inddrages, om retshjælpskontoret eller advokatvagten etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.<sup>25</sup>

Tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter ydes som basistilskud og udligningstilskud. Herudover kan retshjælpskontorerne få aktivitetstilskud.<sup>26</sup> Den samlede retshjælpspulje anvendes med 82,5 procent til basistilskud, 5 procent til aktivitetstilskud og maksimalt 12,5 procent til udligningstilskud. Eventuelt overskydende midler fra udligningspuljen udbetales som basistilskud.<sup>27</sup>

Der kan ydes *basistilskud* til dækning af institutionens rimelige driftsudgifter<sup>28</sup>, herunder:

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

*Udligningstilskuddet* ydes i de tilfælde, hvor en retshjælpsinstitutions beregnede basistilskud er 10.000 kr./10 procent lavere end sidste års samlede basis- og udligningstilskud.<sup>29</sup> Udligningen kan højst udgøre differencen mellem det indeværende og foregående års tilskud. Udligningstilskud er med andre ord en slags økonomisk sikkerhedssele, der skal forhindre for store fald i tilskud fra et år til et andet.

*Aktivitetstilskud* beregnes på baggrund af antallet af rådgivninger, der er udført i det foregående år.<sup>30</sup> Rådgivning på trin 2 og 3 vægtes dobbelt i forhold rådgivning på trin 1. Alle rådgivninger på trin 1 medregnes i opgørelsen over tilskudsberettigede henvendelser, medmindre hjælpen ligger under den nedre grænse for, hvad der kan anses for rådgivning. Derimod er det ikke alle rådgivninger på trin 2 og 3, som kan medregnes, jf. også kapitel 2.2.2. Rådgivning inden for de sagsområder, der er undtaget retshjælp ved advokat, tælles ikke med.<sup>31</sup> Rådgivning til borgere, der ikke opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, skal på tilsvarende vis ikke medregnes.<sup>32</sup>

Der er fastsat vilkår for modtagelse af tilskud.<sup>33</sup> Det følger bl.a. heraf, at ændringer i vedtægterne og i institutionens forhold, der kan have betydning for tilskuddet, skal indberettes til Civilstyrelsen, og at institutionen skal udarbejde en årsberetning med oplysninger om antallet af rådgivninger og

---

<sup>25</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 2, og § 2, stk. 2.

<sup>26</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 3.

<sup>27</sup> Civilstyrelsens beretning om tilskud til retshjælpsinstitutionerne 2018, side 2.

<sup>28</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4.

<sup>29</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 6.

<sup>30</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 5.

<sup>31</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 5, stk. 1, jf. retsplejelovens § 323, stk. 4, og bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater § 5, stk. 5.

<sup>32</sup> Retsplejelovens § 323, stk. 3, jf. § 325.

<sup>33</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 9.

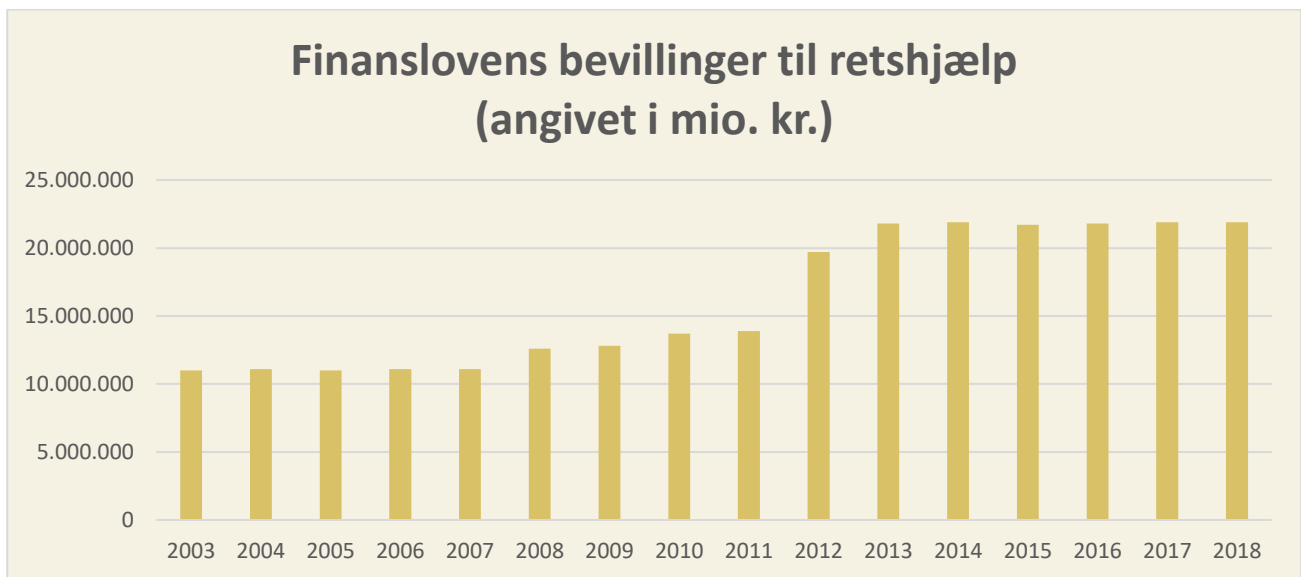
øvrige aktivitetsniveau samt et regnskab vedrørende tilskuddet, som skal sendes til Civilstyrelsen til godkendelse. Der gælder skærpede krav til regnskabsaflæggelse og revision i forhold til modtagere af tilskud på 250.000 kr. eller derover.

Ansøgninger om tilskud skal være Civilstyrelsen i hænde inden den 1. marts i det pågældende regnskabsår, og Civilstyrelsen træffer afgørelse om tilskud inden den 1. maj i det pågældende regnskabsår.<sup>34</sup>

## 2.3. Retshjælpskontorernes udvikling og finansiering

Hvert år afsættes et beløb på finansloven (retshjælpspuljen), hvoraf der kan ydes tilskud til retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter). Civilstyrelsen uddeler puljen efter ansøgning. Udviklingen i bevillingerne fremgår af figur 1 nedenfor. Bevillingerne er i perioden udnyttet stort set fuldt ud.

Figur 1<sup>35</sup>



Bevillingerne er steget langsomt fra 2007 til 2011, hvorefter der ses en større stigning i 2012 til en bevilling på 20,6 mio. kr. Denne stigning skyldes en aftale indgået mellem den daværende SRSF-

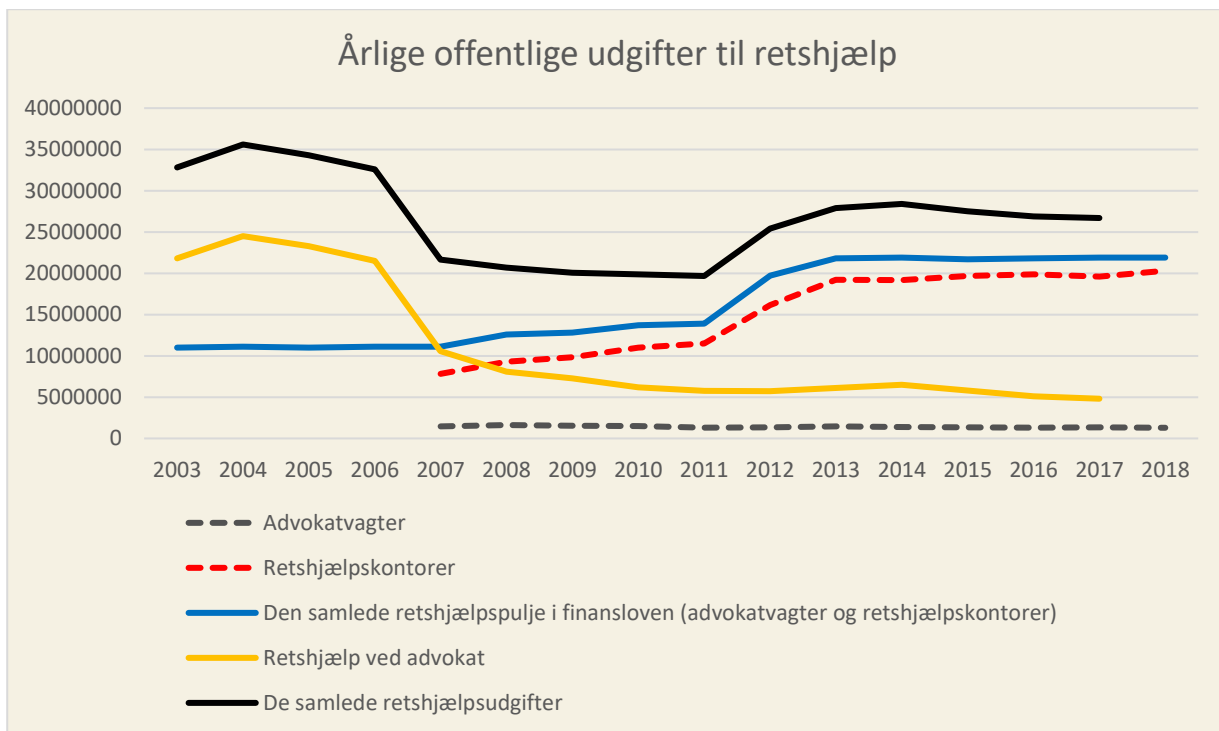
<sup>34</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 10.

<sup>35</sup> Aktindsigt fra Finansministeriet fra d. 24-10-2018. Udgifterne er reguleret til 2019-prisniveau. Udgifterne for 2003-2017 er resultataltal, mens udgifterne for 2018 er budgettal. I anmærkningsteksten til FL12 er tilføjet supplerende tekst: "Som følge af Aftale om finansloven for 2012 er kontoen forhøjet med 7,5 mio. kr. årligt i 2012 og 2013 med henblik på styrket retshjælp". Kilde: Finansloven 2003-2018 og forslag til finanslov 2019.

regering og Enhedslisten, der for 2012 og 2013 øgede bevillingen med 7,5 mio. kr. Bevillingen har de seneste år ligget på lidt over 21 mio. kr.<sup>36</sup>

Figur 2 nedenfor viser udviklingen i de offentlige bevillinger til de tilskudsberettigede retshjælpsinstitutioner set i forhold til udviklingen i domstolenes udgifter til retshjælp ved advokat. Sidstnævnte er alene udtryk for de offentlige udgifter til advokat og svarer ikke til advokaternes indtægt i forbindelse med retshjælp. Dette skyldes, at borgerne også betaler en andel af advokatvederlaget, og at udgifterne kan være finansieret gennem en privat retshjælpsforsikring.

Figur 2<sup>37</sup>

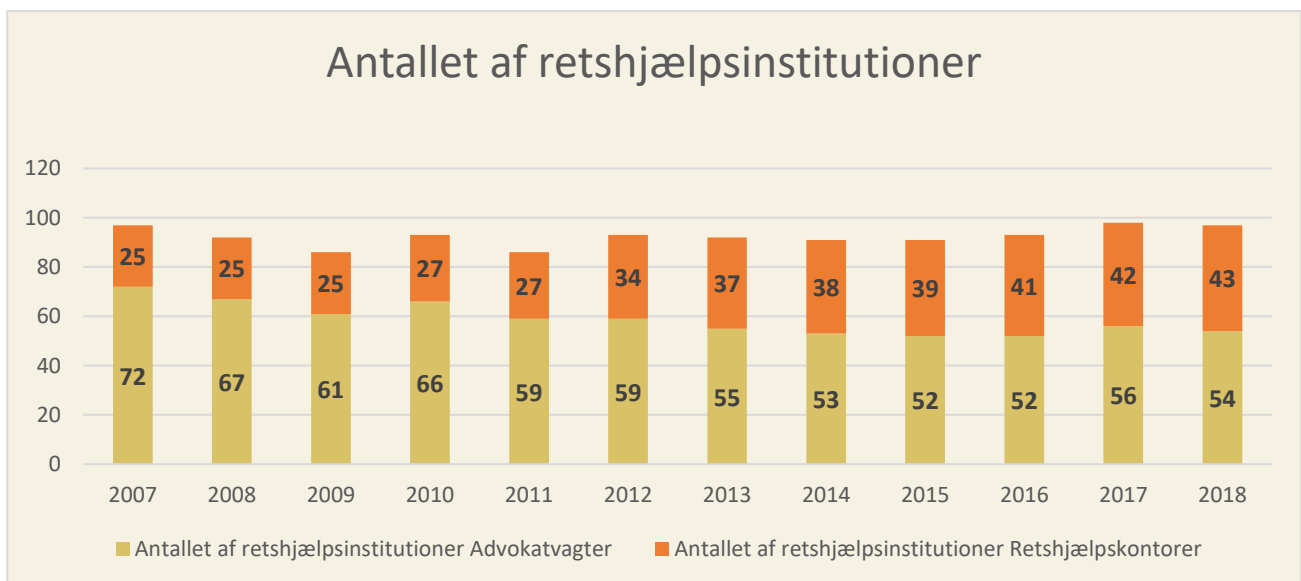


<sup>36</sup> Ud over de midler, der bevilges direkte på finansloven, tilgår der Københavns Retshjælp midler fra Landbrugslotteriet. Beløbet, der de seneste år har ligget på 0,7 million, fratrækkes i Københavns Retshjælps basistilskud.

<sup>37</sup> Udgifter til retshjælpskontorer og advokatvagter er beregnet på baggrund af Civilstyrelsens årlige beretninger. De enkelte retshjælpsinstitutioner, der er placeret i Danmark, Grønland og på Færøerne, er kategoriseres ud fra følgende kriterier: Om har modtaget støtte det pågældende år, om de har modtaget aktivitetstilskud, og om de er kategoriseret som enten advokatvagt eller retshjælpskontor på Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner. Kilde: Civilstyrelsens årlige beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutioner med tilhørende bilag, som findes på Civilstyrelsens hjemmeside, samt Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner - seneste version er tilgængelig på Civilstyrelsens hjemmeside, mens de øvrige er modtaget fra Civilstyrelsen d. 1-10-2018 efter en aktindsigtsanmodning. Udgifter til retshjælp ved advokat er delvist modtaget fra Domstolsstyrelsen d. 24-10-2018 efter en aktindsigtsanmodning, delvist fra besvarelse af spørgsmål 145 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del) 2008-2009. Udgifterne i den samlede retshjælpspulje er modtaget fra Finansministeriet d. 24-10-2018 efter en aktindsigtsanmodning. Tallene i figuren kan afvige fra den tilsvarende figur i analysen "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?". Dette skyldes en ny metode ved kategoriseringen af henholdsvis retshjælpskontorer og advokatvagter, hvor der i højere grad lægges vægt på Civilstyrelsens oplysninger uden en efterprøvning af, om institutionerne fortsat findes eller er blevet kategoriseret korrekt mv. Denne metode faciliterer i højere grad fremtidige sammenligninger. Samtidig er tallene for den samlede retshjælpspulje på finansloven reguleret til 2019-prisniveau jf. noten til figur 1.

Figur 2 viser, at der i 2007, hvor de gældende regler om retshjælp blev indført, skete et væsentligt fald i de samlede offentlige udgifter til retshjælp. Det skyldtes et markant fald i udgifterne til retshjælp ved advokat. I samme periode har udgifterne til retshjælpsinstitutionerne (advokatvagter og retshjælpskontorer) været svagt stigende indtil 2011, hvorefter der skete en større stigning. De samlede udgifter til retshjælp er dog fortsat mindre end før lovændringen i 2007. Udgifterne til retshjælpskontorer er blevet mere end fordoblet siden 2007, mens udgifterne til advokatvagter har ligget på omtrent samme niveau, særligt efter 2012, jf. figur 3 nedenfor. Derimod er udgifter til retshjælp ved advokat blevet halveret i perioden 2007-2017. Denne udvikling skal sammenholdes med udviklingen i antal retshjælpskontorer og deres opgaver, jf. figur 3.

Figur 3<sup>38</sup>



Som det fremgår af figur 3, har antallet af retshjælpsinstitutioner ligget nogenlunde jævnt i perioden. Fordelingen mellem advokatvagter og retshjælpskontorer har derimod ændret sig, idet antallet af retshjælpskontorer har været stigende, mens antallet af advokatvagter har været faldende i perioden 2007-2016, hvorefter der er sket en meget lille stigning. Der er dog fortsat flere advokatvagter end retshjælpskontorer.

<sup>38</sup> Figuren viser antal retshjælpskontorer og advokatvagter eksklusiv filialer i Danmark, Grønland og Færøerne, som modtager tilskud. Kilde: Civilstyrelsens årlige beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutioner med tilhørende bilag, som findes på Civilstyrelsens hjemmeside, samt Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner, seneste version er tilgængelig på Civilstyrelsens hjemmeside, mens de øvrige er modtaget fra Civilstyrelsen d. 1-10-2018 efter en aktindsigtsanmodning. Civilstyrelsen har i de seneste år optalt antallet af henholdsvis retshjælpskontorer og advokatvagter eksklusiv filialer, men her indgår også institutioner, som ikke har modtaget tilskud. Derfor er retshjælpsinstitutionerne her optalt og kategoriseret ud fra følgende kriterier: Om de har modtaget støtte det pågældende år, om de har modtaget aktivitetstilskud, og om de er kategoriseret som enten advokatvagt eller retshjælpskontor på Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner. Tallene i figuren kan afvige fra den tilsvarende figur i analysen "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?". Dette skyldes en ny metode ved kategoriseringen af henholdsvis retshjælpskontorer og advokatvagter, hvor der i højere grad lægges vægt på Civilstyrelsens oplysninger uden en efterprøvning af, om institutionerne fortsat findes eller er blevet kategoriseret korrekt mv. Denne metode faciliterer i højere grad fremtidige sammenligninger.

At bevillingerne til og antallet af retshjælpskontorer har været stigende kan også ses på antallet af rådgivninger i retshjælpskontorerne. Figur 4 nedenfor viser udviklingen i antallet af tilskudsberettigede rådgivninger ydet af retshjælpskontorerne. Som det fremgår, er antallet af rådgivninger blevet mere end fordoblet siden 2003, og udviklingen har taget ekstra fart siden 2007, hvor de gældende regler om retshjælp blev indført.

Figur 4<sup>39</sup>



Retshjælpskontorerne yder dog også rådgivning i sager, der – på grund af brugerens indtægt eller sagsområdet – ikke er berettiget til aktivitetstilskud. Eksempelvis var 25 procent af de sager, som Silkeborg Retshjælp behandlede på trin 2 og 3 i 2016, ikke omfattet af tilskudsordningen. Det tilsvarende tal for Århus Retshjælp var 35 procent.<sup>40</sup>

Det reelle antal rådgivninger på trin 2 og 3 i retshjælpskontorerne må derfor anses for at være væsentligt højere, muligvis i størrelsesordenen 25-35 procent.

De ovennævnte data illustrerer, at de samlede udgifter til retshjælp, på trods af en forbedring i 2012, fortsat ligger på et noget lavere niveau end før ændringen af retshjælpsordningen i 2007. Siden da er der sket en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælp i højere grad udøves af retshjælpskontorerne og i mindre grad af retshjælp ved advokat. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at retshjælpskontorerne modtager en større del af den samlede bevilling til retshjælpsinstitutioner, at antallet af retshjælpskontorer har været stigende, og at antallet af tilskudsberettigede rådgivninger i retshjælpskontorerne på tilsvarende vis har været stigende. Forskydningen mellem

<sup>39</sup> Oplysningerne om antal rådgivninger i 2003-2006 stammer fra Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv. bilag 7, i 2007-2013 fra Civilstyrelsens beretninger for de pågældende år, i 2014-2015 fra Civilstyrelsen brev til Justitia af. 3. april 2017. I 2014 har Civilstyrelsen alene registeret rådgivninger for andet halvår. I grafen er det derfor formodet, at antallet af rådgivninger i hele 2014 var det dobbelte. Dette er illustreret ved at gøre grafen mellem 2013 og 2015 stiplede.

<sup>40</sup> Århus Retshjælps årsberetning 2016 og Silkeborg Retshjælps årsberetning 2016. Tallene er afrundet til nærmeste hele tal.



retshjælpsaktørerne skal ses i lyset af Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp<sup>41</sup>, hvor det bl.a. er anført, at en af de største barrierer for advokatvagterne er at skaffe nok frivillige advokater og advokatfuldmægtige. Endvidere er der en række faktorer, som afholder advokaterne fra at yde videregående retshjælp på trin 2 og 3, herunder at vederlaget er så lavt, at det langt fra står mål med arbejdet, og at retshjælpsordningen indebærer et betydeligt administrativt arbejde for advokaten.

## 2.4. Retshjælpskontorenes rådgivning

Retshjælpskontorerne er meget forskellige. Det gælder både i forhold til størrelse, medarbejdersammensætning, åbningstider mv. og i forhold til den rådgivning der ydes, herunder om der ydes rådgivning, som ikke er tilskudsberettiget på grund af sagsområdet eller den rådssøgendes indkomst.

Retshjælpskontorenes brugere er også forskellige, ligesom de problemer, som brugerne ønsker hjælp til, varierer. Der er ikke foretaget generelle landsdækkende undersøgelser af brugergrupper, sagsområder, rådgivningens omfang mv. For at få en bredere indsigt i retshjælpskontorerne og deres brugere har Justitia foretaget kvalitative interviews med ti forskellige retshjælpskontorer fordelt i landet, herunder et ikke-tilskudsberettiget retshjælpskontor.<sup>42</sup> Nogle retshjælpskontorer foretager desuden egne undersøgelser, som bl.a. er tilgængelige i deres årlige beretninger. Desuden har Bettina Lemann Kristiansen, professor ved Århus Universitet, tidligere foretaget en række undersøgelser i fire udvalgte retshjælpskontorer<sup>43</sup> samt enkelte advokatvagter som led i forskningsprojektet "Retshjælp i Danmark".<sup>44</sup>

På baggrund af ovenstående oplysninger tegnes i dette kapitel et rids af, hvem der bruger retshjælpskontorerne, hvilke sagstyper der dominerer, og hvordan rådgivningen opleves mv. Hensigten er at skabe et billede af den rolle og betydning, som retshjælpskontorerne har i Danmark.

### 2.4.1. Retshjælpskontorenes brugere

#### 2.4.1.1. Brugernes bopæl i forhold til retshjælpskontorets placering

I rapporterne "Retshjælp i Danmark" blev det bl.a. konstateret, at hovedparten af brugerne bor i samme kommune som retshjælpstilbuddet.<sup>45</sup> I de to største byer var der helt overvejende tale om lokale brugere. I Århus Retshjælp var ca. 98 procent af brugerne fra samme kommune, mens det i Københavns Retshjælp var ca. 90 procent af brugerne, der var fra København eller Frederiksberg

---

<sup>41</sup> Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra 2016.

<sup>42</sup> Justitia har interviewet Københavns Retshjælp, Den Sociale Retshjælp, Den Åbne Retshjælp i Hillerød, Retshjælpen i Roskilde, Gellerupparkens Retshjælp, Retshjælpen Vollsmose, Sønderjyllands Retshjælp, Silkeborg Retshjælp, Dannerhusets Rådgivning og Gadejuristen. Sidstnævnte er ikke tilskudsberettiget.

<sup>43</sup> Århus, København, Gellerup og Silkeborg.

<sup>44</sup> Resultaterne er offentliggjort i Delrapport I Beskrivelse af retshjælpstilbuddene fra 2009 og Delrapport II Brugerundersøgelsen fra 2010 som led i forskningsprojektet "Retshjælp i Danmark", herefter benævnt rapporterne "Retshjælp i Danmark". Det bemærkes, at data er indsamlet i perioden 2004-2006, dvs. inden retshjælpsreformen i 2007.

<sup>45</sup> Delrapport I s. 12.

Kommune. I Silkeborg Retshjælp kom hver fjerde bruger derimod fra en anden kommune. Brugere i Gellerupparkens Retshjælp var næsten alle lokale, idet 99 procent var fra samme kommune.

Tallene synes at indikere, at når man kommer uden for de større byer, hvor koncentrationen af retshjælpskontorer er størst, rejser flere brugere længere – og på tværs af kommuner – for at få hjælp. Dette gjaldt i hvert fald for Silkeborg Retshjælp, hvor 25 procent af brugerne kom fra andre kommuner. Når retshjælpskontoret er beliggende i et område som Gellerup, hvor der på baggrund af borgernes sociale, beskæftigelsesmæssige og indkomstmæssige sammensætning må formodes at være en høj koncentration af borgere med retshjælpsbehov, stiger antallet af lokale brugere derimod til et niveau på størrelse med (eller højere end) antallet af lokale brugere i storbyerne.

Tendensen bekræftes af Justitias undersøgelser. Den Åbne Retshjælp i Hillerød oplyser f.eks., at de betjener brugere fra otte forskellige kommuner i Nordsjælland, hvorimod Retshjælpen Vollsmose, der ligesom Gellerupparkens Retshjælp ligger i et socialt belastet område, fortrinsvis har lokale brugere, idet 95 procent af brugerne kommer fra Odense Kommune, herunder 68 procent fra Vollsmose.<sup>46</sup>

#### **2.4.1.2. Brugernes beskæftigelses-, uddannelses- og indkomstniveau**

I rapportererne "Retshjælp i Danmark" blev der også set på brugernes uddannelsesniveau, indkomstforhold og beskæftigelse.

Undersøgelserne viste, at gruppen af mellemuddannede er langt den største brugergruppe, og at de er overrepræsenterede i forhold til kommunernes befolkningsgrundlag. I Gellerupparkens Retshjælp ses dog en relativ stor andel lavt uddannede brugere. Modsat var det primært de højtuddannede brugere, som gjorde brug af advokatvagterne.<sup>47</sup>

Undersøgelserne viste også, at brugernes gennemsnitsindkomst generelt var lavere end gennemsnitsindkomsten i de respektive kommuner. Nærmere undersøgelser af brugernes indkomst<sup>48</sup> dokumenterede, at ca. 2/3 af brugerne i Århus Retshjælp og Gellerupparkens Retshjælp havde indkomster, der lå under kommunegennemsnittet<sup>49</sup>, mens det for Københavns Retshjælp var ca. 3/4 af brugerne, der lå under kommunegennemsnittet. For advokatvagterne var billedet mere uklart, idet fire af advokatvagterne bekræftede tendensen, hvorimod to af advokatvagterne viste den stik modsatte tendens med brugere, der havde indkomster over kommunegennemsnittet.

Endelig viste undersøgelsen vedrørende brugernes beskæftigelse,<sup>50</sup> at lønmodtagerne udgjorde den største gruppe brugere i alle de undersøgte retshjælpskontorer, bortset fra Retshjælpen i

---

<sup>46</sup> Se note 40.

<sup>47</sup> Delrapport I s. 19.

<sup>48</sup> Delrapport I s. 28-29.

<sup>49</sup> Gellerupparkens Retshjælp har efterfølgende oplyst, at gennemsnitsindkomsten hos deres brugere formentlig var lavere, da det særligt var de ressourcestærke brugere, som deltog i undersøgelsen.

<sup>50</sup> Tabel 3.4.10 i Delrapport 1 s. 26.

Gellerupparken, hvor kontanthjælpsmodtagerne udgjorde den største gruppe. Dette skal ses i lyset af, at Gellerupparkens Retshjælp, som tidligere nævnt, ligger i et socialt belastet område med en høj koncentration af personer med retshjælpsbehov.

Selvom lønmodtagerne samlet set udgjorde den største gruppe af brugere, var gruppen dog underrepræsenteret i forhold til befolkningsgrundlagene i de respektive kommuner. Førtidspensionister, efterlønsmodtagere, dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere var derimod lidt overrepræsenterede.<sup>51</sup>

Udover rapporterne "Retshjælp i Danmark" er oplysninger om brugeres økonomiske forhold sparsomme. Enkelte retshjælpskontorer registrerer dog visse oplysninger. Det gælder f.eks. Silkeborg Retshjælp, der oplyser, at 48 procent af deres brugere i 2016 var på overførselsindkomst.<sup>52</sup>

Justitias undersøgelser viser, at brugernes økonomi mv. varierer alt efter, hvor retshjælpskontoret er placeret, og om retshjælpen er målrettet særlige grupper.<sup>53</sup>

Åben Retshjælp i Hillerød har oplyst, at brugerne er fra alle samfundslag. Sønderjyllands Retshjælp har oplyst, at brugerne er "helt almindelige danskere", og Retshjælpen i Roskilde har oplyst, at retshjælps brugere ofte er personer med indtægter over indtægtsgrænsen. Disse retshjælpskontorer har således et bredt brugergrundlag.

Heroverfor står mere målrettede retshjælpskontorer f.eks. Retshjælpen Vollsmose og Den Sociale Retshjælp, der typisk har en større andel af brugere med lav uddannelse, indkomst mv.<sup>54</sup>

”

*"Størstedelen af vores brugere er uden for arbejdsmarkedet og tilhører gruppen med de laveste indkomster."* Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose

”

*"Vores brugere er almindelige borgere med en indtægt under grænsen for fri proces, tidligere/ nuværende indsatte og socialt udsatte."* Sandy Mader, Den Sociale Retshjælp

Retshjælpskontorernes oplysninger til Justitia indikerer, at det særligt er retshjælpskontorer, der er placeret i områder med en særlig høj koncentration af borgere med retshjælpsbehov, som har potentiale for at nå ud til de svageste borgere set i forhold beskæftigelses-, uddannelses- og indkomstniveau.

Der findes dog også en gruppe borgere – de allersvageste – der har så få ressourcer, at de har svært ved at benytte de eksisterende retshjælpstilbud.

---

<sup>51</sup> Delrapport I, side 26-27.

<sup>52</sup> Silkeborg Retshjælps årsberetning 2016.

<sup>53</sup> Se note 40.

<sup>54</sup> Citaterne stammer fra Justitias telefoniske interviews med bl.a. medarbejdere i retshjælpskontorer og er efterfølgende godkendt af de pågældende, jf. Justitias rapport "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp".

”

”Vi når ikke de allersvageste grupper, som ikke engang er i stand til at opsøge en retshjælp. Vi har f.eks. oplevet ikke at kunne komme i gang med en sag, fordi borgeren ikke kunne overskue at komme forbi og underskrive en fuldmagt.” Mona Mattens, Gellerupparkens Retshjælp

”

”Vi tilbyder rådgivning til kvinder, der er i en meget sårbar situation, og som ikke føler sig trygge ved at gå andre steder hen. Hos os kan kvinder henvende sig anonymt og få hjælp til at komme videre med problemer, som de ikke før har vovet at tale om.” Lisbeth Jessen, Dannerhuset

”

”Stort set ingen af vores brugere har job. Langt størstedelen er på overførselsindkomst eller er gledet ud af systemet.” Nanna Gotfredsen, Gadejuristen

## 2.4.2. Retshjælpskontorenes rådgivningsområder

Der er som tidligere nævnt ikke foretaget landsdækkende undersøgelser af, hvilke sagsområder brugerne henvender sig til retshjælpskontorerne om. Nogle retshjælpskontorer foretager dog optællinger, der fremgår af deres årsberetninger.

I Silkeborg Retshjælp angik ca. 20 procent af henvendelserne i 2016 familie- og arveret, 16 procent lejeret og 12 procent kontraktforhold.<sup>55</sup> Til sammenligning angik mere end halvdelen af henvendelserne til Retshjælpen Vollsmose udlændinge- og socialret.<sup>56</sup> I Den Sociale Retshjælp var billedet et andet. Her angik 32,2 procent af henvendelserne gældsproblematikker,<sup>57</sup> 19,7 procent socialretlige problematikker og 16,9 procent boligproblematikker.<sup>58</sup> Hos Dannerhusets Rådgivning søgte over 70 procent rådgivning i forbindelse med vold eller voldtægt, halvdelen søgte rådgivning om et eller flere problemer i forbindelse med skilsmisse eller samlivsophævelse, og en tredjedel søgte rådgivning om problemer relateret til forældremyndighed/samvær med børn.

Hos Gadejuristen afdækkede man i perioden 2008-2011 retshjælpsproblemerne hos 148 brugere med i alt 1.133 retshjælpsproblemer (svarende til 7,7 problemer pr. bruger). Ca. 20 procent blev kategoriseret som problemer inden for det økonomiske område, ca. 20 procent inden for det sundhedsfaglige område, ca. 17 procent inden for det sociale/socialretlige og ca. 12 procent vedrørende brugernes møde med politi og straffeapparat.<sup>59</sup>

I Københavns Retshjælp angik 25,9 procent af sagerne i 2016 husleje og bolig, 22,4 procent familieret og næsten 27 procent var forvaltningssager (sociallovgivning, udlændingeret og anden offentlig ret).

---

<sup>55</sup> Silkeborg Retshjælps årsberetning for 2016.

<sup>56</sup> Retshjælpen Vollsmoses årsberetning for 2016.

<sup>57</sup> Det bemærkes, at Den Sociale Retshjælp tilbyder egentlig gældsrådgivning.

<sup>58</sup> <http://www.socialeretshjaelp.dk/Faktaboks.2631.aspx>

<sup>59</sup> Gadejuristens dokumentationsprojekt: En undersøgelse af udsattes retshjælpsbehov.

Resten af sagerne vedrørte afbetaling, inkasso, forsikring eller ferie-og funktionærlovgivning samt andet civilretligt.<sup>60</sup> Den forholdsvis store andel af forvaltningssager synes at være udtryk for en generel tendens. Retshjælpen i Århus oplevede ifølge årsberetningen fra 2016 et betydeligt antal henvendelser fra borgere med behov for vejledning på det socialretlige og beskæftigelsesretlige område, og også retshjælpskontorerne i bl.a. Sønderjylland og Vollsmose har oplyst, at disse sager fylder meget.<sup>61</sup>

I rapportererne "Retshjælp i Danmark" blev der også set på den eller de sagstyper, der havde givet anledning til brugerens henvendelse. Den samlede fordeling på sagsområder ses nedenfor. Kategorien "andre forhold" vedrører især spørgsmål om strafferet, opholds- og arbejdstilladelser, gældssanering og fogedret.

Tabel 1:<sup>62</sup>

<b>Familieret</b>	266 (21 procent)
<b>Arv og skifte</b>	84 (7 procent)
<b>Arbejdsmarkeds- og sociallovgivning</b>	124 (10 procent)
<b>Lejeret</b>	237 (19 procent)
<b>Kontraktsret</b>	171 (14 procent)
<b>Andre forhold</b>	381 (30 procent)

Samlet set er det vanskeligt at tegne et billede af de sager, der hyppigst behandles hos retshjælpskontorerne, idet sagsområderne – ligesom det var tilfældet med brugerne – varierer meget alt efter kontorets placering og rådgivningstilbud. Sagsområderne afspejler således ofte de typiske problemer, som de lokale brugere møder. F.eks. er udlændinge- og socialret dominerende i Retshjælpen Vollsmose, mens det i Københavns Retshjælp er boligsager og familieret. Umiddelbare sammenligninger retshjælpskontorerne imellem vanskeliggøres også af, at nogle vælger at yde videregående retshjælp inden for områderne gældssanering, verserende forvaltningsretssager, strafferet og erhvervsret, mens andre afviser at rådgive i disse sager, da de ikke er tilskudsberettigede.

Særligt for så vidt angår gæld skal nævnes, at en række andre aktører tilbyder rådgivning på dette område. Det gælder blandt andet Forbrugerrådet Tænk samt modtagere af Beskæftigelsesministeriets pulje til gældsrådgivning af borgere på offentlig forsørgelse 2015-2018. Den Sociale Retshjælp er en af modtagerne af midler fra denne pulje.

<sup>60</sup> Københavns Retshjælps årsberetning 2016.

<sup>61</sup> Se note 40.

<sup>62</sup> Delrapport I s. 53-54. I opgørelsen indgår flere spørgsmål fra samme bruger. Tallene er afrundet til nærmeste hele tal.

### 2.4.3. Modparten

Rapporterne "Retshjælp i Danmark" beskriver modparten i de sager, som brugerne ønsker hjælp til. Undersøgelsen viste, at de fleste af sagerne i advokatvagterne var med ligeværdige parter, mens billedet for retshjælpskontorerne var noget forskelligt.<sup>63</sup> I Århus Retshjælp var andelen af sager, hvor modparten var en forvaltningsmyndighed klart mindre, mens det omvendte var tilfældet i Gellerupparkens Retshjælp, hvor størsteparten udgjordes af sager, hvor en forvaltningsmyndighed var modpart. I Københavns Retshjælp og Silkeborg Retshjælp var andelen af sager med en erhvervsdrivende modpart større end de andre steder. Disse oplysninger synes at indikere, at sager mod forvaltningsmyndigheder fylder mere i områder, hvor der er et højt antal borgere på overførselsindkomst.

### 2.4.4. Den ydede rådgivning

Ifølge rapporten "Retshjælp i Danmark" er det ganske få henvendelser, som afvises af retshjælpskontorerne.<sup>64</sup> Derimod er det almindeligt, at rådgivningerne afsluttes efter en enkelt mundtlig rådgivning. For de undersøgte retshjælpskontorers vedkommende var det næsten 83 procent af rådgivningerne, som blev afsluttet efter en enkelt mundtlig rådgivning.<sup>65</sup>

Dette billede gør sig i et vist omfang fortsat gældende. I Århus Retshjælp modtog man eksempelvis 6.810 henvendelser i 2016, hvoraf 94 procent blev afsluttet på trin 1.<sup>66</sup> I Den Åbne Retshjælp i Hillerød var andelen derimod 64 procent.<sup>67</sup>

De mange trin 1 rådgivninger dækker også over et antal sager, hvor retshjælpskontoret råder brugeren til ikke at gå videre med sagen, f.eks. fordi der ikke er udsigt til medhold i en klage. Flere retshjælpskontorer har oplyst, at det er en vigtig del af deres arbejde at sortere de sager fra, hvor borgeren ikke har mulighed for at opnå en bedre retsstilling.<sup>68</sup>

”

*”Vi screener sagerne - vi klager ikke for at klage. Vi rådgiver borgerne om, at de ikke har en sag, f.eks. i familiesammenføringssager, når det er tydeligt, at afgørelsen er korrekt, og der ikke er noget at komme efter.”* Mona Mattens, Gellerupparkens Retshjælp

”

*”Det er en stor og vigtig del af arbejdet at rådgive borgerne om, at der nogle gange ikke er noget at komme efter.”* Claus Juul, Retshjælpen i Roskilde

”

*”Det er i høj grad en af vores opgaver at screene spørgsmål, således at vi ikke tager grundløse sager. En del sager bliver afvist, da der ikke er nye fakta.”* Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose

<sup>63</sup> Delrapport I s. 92, tabel 8.1.

<sup>64</sup> Delrapport I s. 89-90.

<sup>65</sup> Tabel 7.2.1 i Delrapport I s. 79.

<sup>66</sup> Aarhus retshjælps årsberetning 2016.

<sup>67</sup> Den Åbne Retshjælp i Hillerøds årsberetning 2016.

<sup>68</sup> Se note 40.

Rapporterne "Retshjælp i Danmark" viste også, at brugerne overordnet var meget tilfredse med den modtagne hjælp. I undersøgelsen gav brugerne udtryk for, at rådgivningen gav svar på deres spørgsmål og var forståelig, samt at de ville benytte tilbuddet igen. Det fremgår også, at selv et meget beskedent gebyr – på trods af brugernes positive erfaringer – ville have stor indvirkning på deres overvejelser med hensyn til at søge bistand i retshjælpen. Således svarede knap 15 procent af brugerne, at de ikke eller sandsynligvis ikke ville have henvendt sig til retshjælpen, hvis de skulle have betalt et gebyr på 200 kr.<sup>69</sup>

## 2.5. Barrierer i retshjælpsordningen - analyse

Eksistensen af en offentlig helt/delvist finansieret retshjælp er ikke en garanti for, at retshjælpen rent faktisk når frem til de borgere, der har brug for den. Der findes en række barrierer for brugernes adgang til retshjælp, ligesom retshjælpsadgangen begrænses af barrierer, som rammer retshjælpskontorerne.

I kapitel 2.5.1-2.5.4 omtales de barrierer, som er identificeret i relation til brugernes adgang til retshjælpskontorerne, mens kapitel 2.5.5-2.5.7 omhandler de identificerede barrierer for retshjælpskontorernes etablering og drift.

### 2.5.1. Tilgængelighed

En række grundlæggende forudsætninger skal være opfyldt, før den tilbudte retshjælp er tilgængelig for borgeren. Først og fremmest skal borgeren selv være opmærksom på sit behov for retshjælp og have kendskab til muligheden for retshjælp. Dette kan være et særligt problem for de mest udsatte grupper i samfundet, der har massive sociale problemer, herunder f.eks. stofafhængighed og lignende, og som ikke er i stand til at identificere deres problemer som retlige.



*"Retshjælp på gadeplan kræver specialfaglighed for at forstå målgruppens mangfoldige problemstillinger og som forudsætning for at identificere retshjælpsbehovet. Forskellen mellem os og et almindeligt retshjælpskontor er, at vi er udgående og opfølgende. Vi laver uformel sagsbehandling og agerer med det samme. Vi håndterer de praktiske problemer, der spærrer for juridisk hjælp. Vi møder folk, hvor de er, og som de er." Nanna Gotfredsen, Gadejuristen*

Dernæst skal borgeren finde frem til information om de enkelte retshjælpstilbud, opsøge en relevant retshjælp og belyse/dokumentere sin sag. Og endelig skal borgeren i samarbejde med retshjælpen håndtere sagens videre behandling.

---

<sup>69</sup> Tabel 3.6 i Delrapport II s. 23 – se også bilag 1.



Modsat offentlig retshjælp ved advokat<sup>70</sup> er der ikke fastsat regler om udarbejdelse af lister over retshjælpskontorer, der skal være tilgængelig for borgeren på udvalgte steder. Civilstyrelsens hjemmeside indeholder en liste over godkendte retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter) med institutionernes navn og adresser samt links til deres hjemmesider.<sup>71</sup> Listen giver imidlertid ikke mulighed for at foretage sammenligninger af udbuddene og indeholder kun sporadiske oplysninger om åbningstider mv. Herudover har Den Sociale Retshjælp en hjemmeside ([www.dinretshjaelp.dk](http://www.dinretshjaelp.dk)), hvor der findes en liste over retshjælpskontorer fordelt på landsdele.

Såfremt man ikke har kendskab til, at retshjælp henhører under Civilstyrelsen eller ikke kender hjemmesiden [www.dinretshjaelp.dk](http://www.dinretshjaelp.dk), kan det være svært at få information og overskue udbuddet af retshjælp. Endnu sværere bliver det, hvis man slet ikke har ressourcerne til selv at tage initiativ til at få hjælp, f.eks. i anledning af en afgørelse fra en offentlig myndighed, som man ikke mener er korrekt.

”

*”Opsøgende retshjælp fjerner de første barrierer for at få retshjælp, idet flere borgere ikke kender til retshjælpsmuligheden, ikke ved hvor og hvordan de kan få retshjælp, eller hvad retshjælpen omfatter.”*  
Sandy Madar, Den Sociale Retshjælp

Næste barriere, der møder borgeren, er hindringer i form af geografi, åbningstider, struktur mv.

Kort 1 nedenfor viser den geografiske fordeling af de tilskudsberettigede *retshjælpskontorer* i 2018 og udviklingen i forhold til 2017, hvor fire retshjælpskontorer blev lukket, mens fem nye blev oprettet. Som det fremgår af kortet, er der en udpræget koncentration af retshjælpskontorer i landets fire største byer København, Århus, Odense og Aalborg. Der er herudover retshjælpskontorer i en række større byer, men fordelingen svinger meget, og der er flere områder i landet, hvor der er meget få eller slet ingen retshjælpskontorer. F.eks. kan nævnes, at der på Sjælland ikke er et eneste retshjælpskontor syd for Roskilde og kun et enkelt vest for Roskilde. Der er heller ikke retshjælpskontorer på Lolland-Falster og Bornholm, i store dele af Vestjylland og Fyn (udenfor Odense og Svendborg). Herudover var der visse større byer, såsom Viborg, Skanderborg og Hobro, der ikke havde et retshjælpskontor.

Kortet viser samtidig placeringen af de tilskudsberettigede retshjælpskontorer i Danmark i forhold til indkomstgrundlaget for borgere over 19 år i juni 2017. Farveintensiteten på kortet tager til i takt med antallet af borgere med en indkomst under 300.000 kr., hvilket er tæt på grænsen for fri proces (som i 2018 var 322.000 for enlige ansøgere uden børn). Kortene viser derfor placeringen af retshjælpskontorer i forhold til, hvor behovet for retshjælp ud fra en økonomisk betragtning skulle være størst. Gruppen med en indkomst under 300.000 kr. er ifølge kortet hyppigst repræsenteret i landets fire største kommuner, hvor også koncentrationen af retshjælp er størst. Imidlertid viser kortet også, at der er kommuner uden retshjælpskontorer, selvom der bor et højt antal mulige retshjælpsbrugere. Det gælder eksempelvis kommunerne Næstved, Viborg og Slagelse. Visse kommuner befinder sig endda udenfor en radius på 50 km til nærmeste retshjælpskontor. Her kan

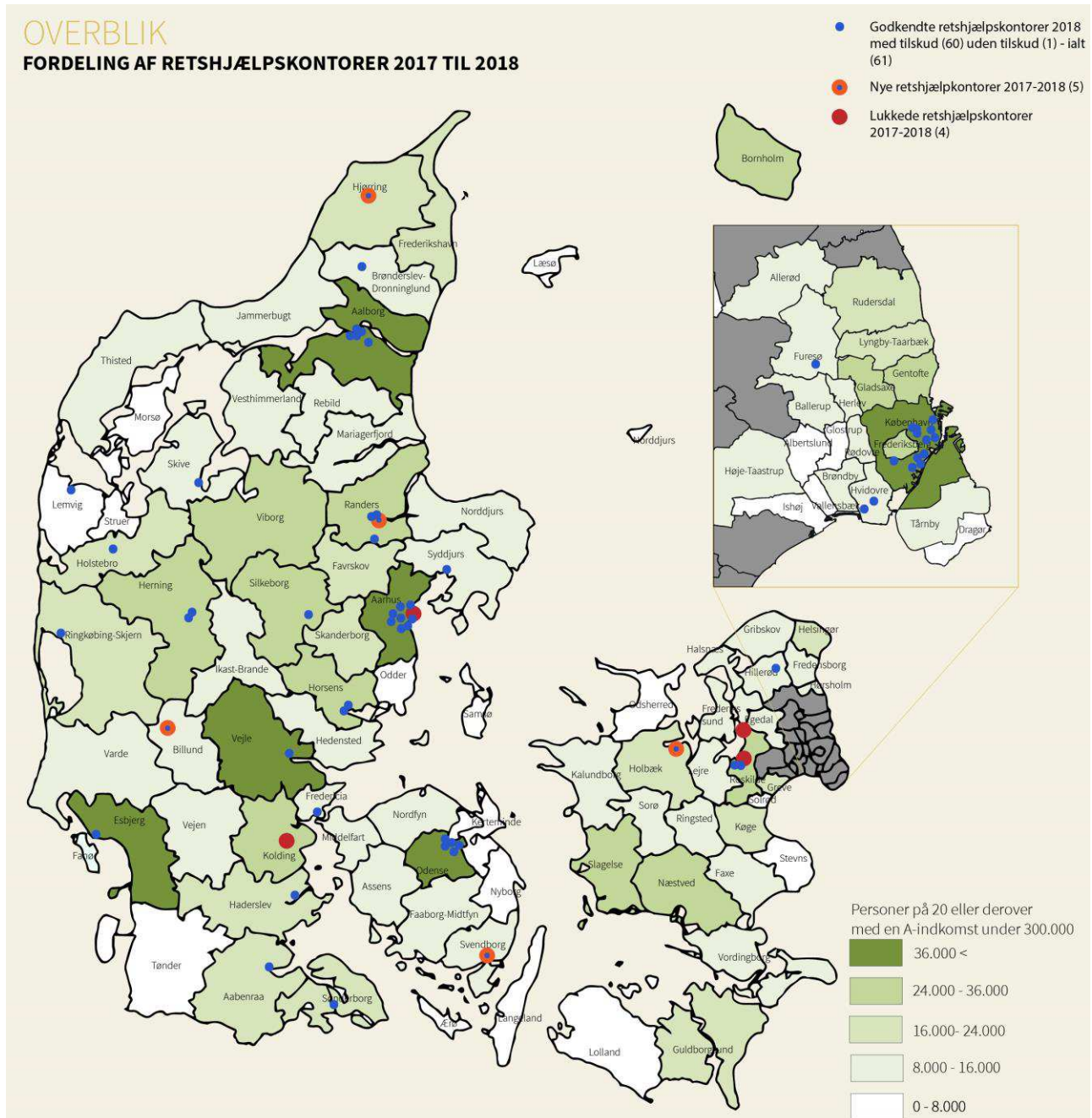
<sup>70</sup> Se bekendtgørelse nr. 1463 af 11. december 2017 om offentlig retshjælp ved advokat § 1, stk. 3.

<sup>71</sup> Heraf flere dog med fejl.



nævnes Vordingborg, Guldborgssund, Lolland og Bornholm. Eksempelvis huser Bornholm over 20.000 borgere med en indkomst under 300.000 kr., uden at der er nær adgang til et offentligt støttet retshjælpskontor.

Kort 1<sup>72</sup>



<sup>72</sup> Kortet viser placeringen af retshjælpskontorer inklusiv filialer i Danmark i 2018, og hvordan udviklingen har været siden 2017. Kilde: Civilstyrelsens årlige beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutioner med tilhørende bilag 2017 og 2018 samt Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner samme år. Tallene i figuren vedrørende 2017 kan afvige fra den tilsvarende figur i analysen "Den

Nedenfor er indsat et andet kort, hvor advokatvagternes placering i 2018 er angivet. Advokatvagterne er i langt højere grad end retshjælpskontorerne fordelt jævnt over landet. Der er kun få advokatvagter i de store byer, mens der til gengæld er advokatvagter i de fleste dele af landet, dog ikke Nordvestsjælland og dele af Midtjylland. Advokatvagterne yder dog kun mundtlig rådgivning på trin 1, mens retshjælpskontorerne kan yde rådgivning på trin 1-3. Tilstedeværelsen af en advokatvagt kan således ikke betragtes som værende dækkende for en borgers mulighed for at få adgang til gratis retshjælp.<sup>73</sup>

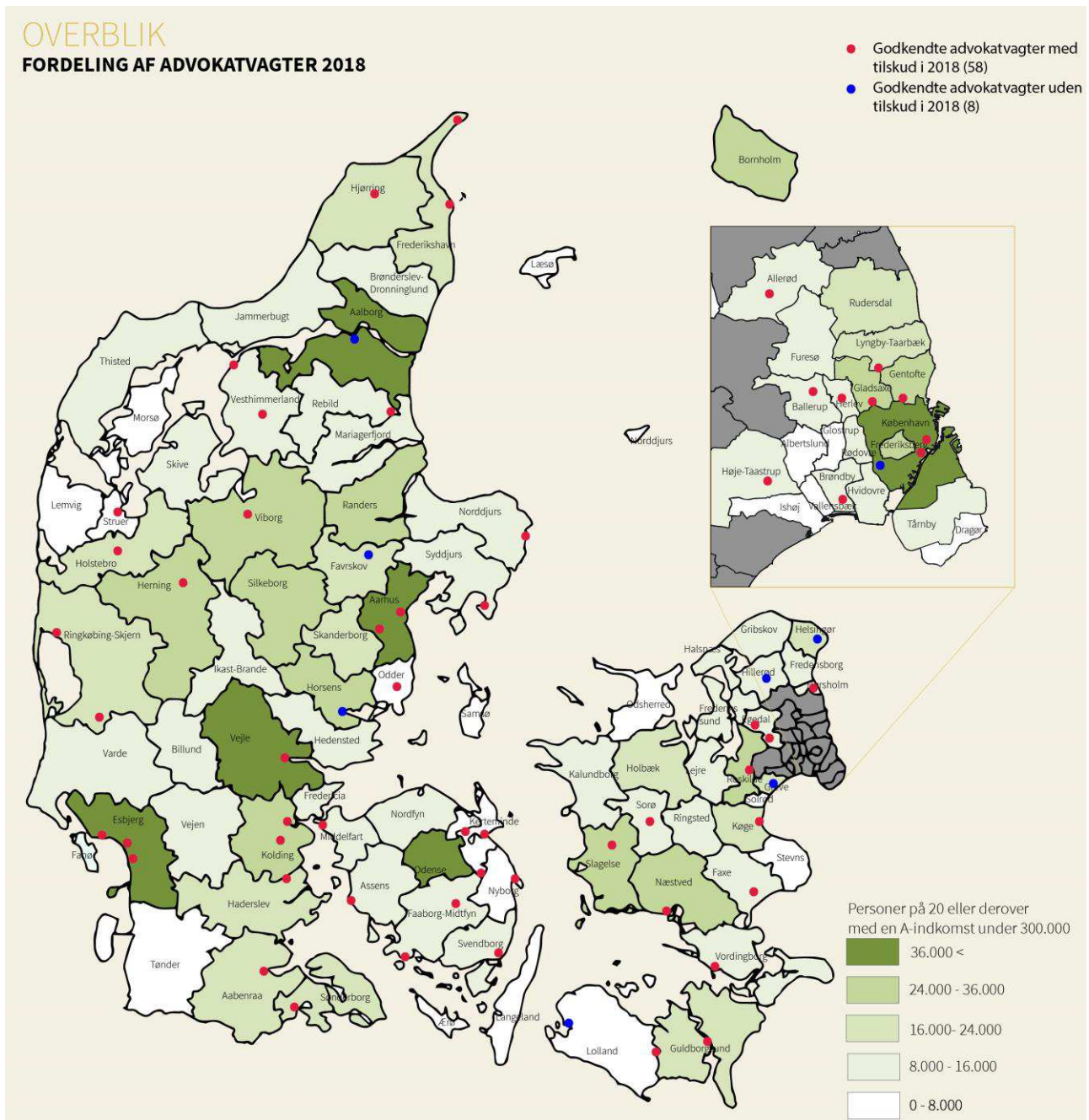
*Kort 2<sup>74</sup>:*

---

danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?”. Dette skyldes en ny metode ved kategoriseringen af retshjælpskontorer, hvor der i højere grad lægges vægt på Civilstyrelsens oplysninger uden en efterprøvning af, om kontorerne fortsat findes eller er blevet kategoriseret korrekt mv. Denne metode faciliterer i højere grad fremtidige sammenligninger. Kortets inddeling i indkomstgrupper er lavet pr. 28-09-2018 på baggrund af tal fra Danmarks Statistisk - AINDK2A-indkomst i alt efter område, enhed, køn, alder og indkomstinterval (2012-2017).

<sup>73</sup> Der kan dog være adgang til retshjælp ved advokat mod betaling af et vederlag, som delvist finansieres af det offentlige, delvist af borgeren.

<sup>74</sup> Kortet viser antal advokatvagter inklusiv filialer i Danmark 2018. Kilde: Civilstyrelsens årlige beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutioner med tilhørende bilag 2017 og 2018 samt Civilstyrelsens lister over godkendte retshjælpsinstitutioner samme år. Tallene i figuren fra 2017 kan afvige fra den tilsvarende figur i analysen ”Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?”. Dette skyldes en ny metode ved kategoriseringen af advokatvagter, hvor der i højere grad lægges vægt på Civilstyrelsens oplysninger uden en efterprøvning af, om advokatvagten fortsat findes eller er blevet kategoriseret korrekt mv. Denne metode faciliterer i højere grad fremtidige sammenligninger. Kortets inddeling i indkomstgrupper er lavet pr. 28-09-2018 på baggrund af tal fra Danmarks Statistisk - AINDK2A-indkomst i alt efter område, enhed, køn, alder og indkomstinterval (2012-2017).



Den geografiske forskel kommer ikke alene til udtryk i placeringen og antallet af retshjælpskontorer, men også i forhold til, hvor ofte og hvor længe kontorerne har åbent. For at være tilskudsberettiget skal retshjælpen normalt have åbent mindst én gang om ugen, så vidt muligt både i nogle dag- og aften timer.<sup>75</sup> I de største byer København, Århus, Aalborg og Odense er der mindst et

<sup>75</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 9.

retshjælpskontor, der har åbent alle ugens hverdage. I de mindre byer har retshjælpskontorerne så vidt ses typisk åbent 1-2 dage om ugen.<sup>76</sup>

Det samme mønster ses for så vidt angår åbningstiden. Ifølge undersøgelser i 2017 havde Københavns Retshjælp f.eks. åbent for henvendelser 11½ time om ugen, Århus Retshjælp 21 timer om ugen, mens Sønderjyllands Retshjælp, der turnerer mellem de tre største sønderjyske byer, havde åbent 2 timer om ugen i Åbenrå og Haderslev og 4 timer om ugen i Sønderborg. Den reelle arbejdstid i retshjælpskontorerne kan dog være væsentlig højere end den formelle åbningstid, idet der også foregår sagsbehandling udenfor åbningstiden.

Endvidere yder en række retshjælpskontorer kun i begrænset omfang rådgivning via telefon, mail mv., og derfor er det ofte nødvendigt med personligt fremmøde.

De fleste retshjælpskontorer er placeret ét sted, enten i egne lokaler eller i lånte. Nogle retshjælpskontorer, f.eks. Retshjælpen i Hvidovre, Sønderjyllands Retshjælp og Retshjælpen i Roskilde tilbyder rådgivning fra offentlige biblioteker. Enkelte retshjælpskontorer – som Den Sociale Retshjælp – har foretaget opsøgende retshjælp, hvor de f.eks. aflagde besøg i fængsler.<sup>77</sup> Det bemærkes i den forbindelse, at retshjælpskontorer kun kan blive godkendt som tilskudsberettigede, hvis de opfylder betingelserne om at yde rådgivning til brede målgrupper og om mange sagsområder. Et retshjælpskontor, der begrænser sit arbejde til bestemte sagsområder (f.eks. socialret) eller særlige persongrupper (f.eks. udsatte borgere), vil derfor som udgangspunkt ikke kunne få offentligt tilskud efter reglerne om tilskud til retshjælpsinstitutioner.<sup>78</sup> Dette gælder f.eks. Gadejuristen, der foretager udgående retshjælp på gadeplan rettet mod de mest udsatte grupper.

”

*”Overordnet set kan det siges, at kriterierne for succesfuld rådgivning er gode åbningstider og henvendelsesmuligheder, mulighed for opsøgende retshjælp, mangfoldighed i rådgivningen og kvaliteten af denne samt geografisk udbredelse af retshjælpen.” Sandy Madar, Den Sociale Retshjælp*

## 2.5.2. Undtagne sagsområder

Den retshjælp, der udøves af advokater på trin 2 og 3, er som nævnt i kapitel 2.2.2. underlagt visse begrænsninger i forhold til, hvilke sagstyper der kan gives retshjælp til. De udelukkede sagstyper er straffesager, gældssaneringsager, erhvervsager og sager, der verserer hos en forvaltningsmyndighed eller et godkendt klage- eller ankenævn (verserende forvaltningssager). Derimod kan der ydes hjælp til indgivelse af klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse.

For så vidt angår forvaltningssagerne, fandt Retsplejerådet i betænkning 1436/2004<sup>79</sup>, som de gældende regler bygger på, at det hverken var nødvendigt eller ønskeligt med advokatretshjælp ved

<sup>76</sup> Justitia har i forbindelse med analysen ”Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?” fra 2017 undersøgt åbningstider angivet på retshjælpskontorenes hjemmesider.

<sup>77</sup> Justitias undersøgelser i forbindelse med analysen ”Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?” fra 2017.

<sup>78</sup> Se nærmere herom i kapitel 2.5.5.

<sup>79</sup> Betænkningen side 144.



den første henvendelse til en forvaltningsmyndighed, idet retshjælpen som udgangspunkt kan gives af forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

For retshjælpskontorerne derimod er det muligt (men ikke påkrævet for at opnå godkendelse) at yde retshjælp på trin 2 og 3 inden for alle områder. Som tilskudsordningen er indrettet, ydes der imidlertid ikke aktivitetstilskud, når retshjælpskontorerne yder rådgivning i sager, som er undtaget retshjælp ved advokat, jf. kapitel 2.2.4.

En nødvendig forudsætning for Retsplejerådets rationale om, at myndighedernes vejledningspligt overflødiggør retshjælp i forhold til verserende forvaltningssager, må dog være, at vejledningen fra offentlige myndigheder er fyldestgørende og korrekt. Forvaltningsmyndighedernes afgørelser – og dermed det grundlag, som de vejleder borgeren ud fra – er imidlertid ofte ikke korrekte, hvilket bl.a. bekræftes af Ankestyrelsens undersøgelser. F.eks. viste Ankestyrelsens opgørelse for sagsbehandlingen 2017, at 30 procent af klagesagerne over kommunernes afgørelser og 34 procent af klagesagerne over Udbetaling Danmarks afgørelser blev omgjort i Ankestyrelsen.<sup>80</sup> Disse tal skal yderligere ses i lyset af, at førstestansen forinden klagesagens behandling har mulighed for selv at ændre sin afgørelse. Endvidere viste Ankestyrelsens redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2016,<sup>81</sup> at 52 procent af de klagesager, som blev stadfæstet af Ankestyrelsen, alligevel gav anledning til kritik fra Ankestyrelsen. Baggrunden for den høje procent af sager, som omgøres og giver anledning til kritik, må formentlig ses i lyset af, at regelgrundlaget kan være så omfattende og kompliceret, at det også er svært for sagsbehandleren at navigere i, og at der generelt set er meget travlt hos første instansmyndigheder med klientkontakt.

Hertil kommer, at selvom myndigheder formelt er forpligtet til at vejlede borgeren, vil der være tilfælde, hvor borgeren kan komme til at tvivle på myndighedens gode vilje, enten fordi myndighedens afgørelse indeholder elementer af tvang, eller fordi myndigheden selv kan anses for at have en retlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

En række retshjælpskontorer yder videregående rådgivning i verserende forvaltningssager til trods for, at de ikke er forpligtet hertil og ikke modtager aktivitetstilskud for rådgivningen. Dette viser, at behovet for retshjælp på dette område er til stede. Det skal endvidere ses i lyset af, at klagemuligheden ikke altid kan anses for et tilstrækkeligt værn mod urigtige afgørelser, bl.a. fordi det kræver ressourcer at forstå og påklage en afgørelse, og fordi sagsbehandlingstiden forlænges væsentligt, når afgørelsen påklages. Flere retshjælpskontorer henviser også til, at vejledningen hos de offentlige myndigheder – som var begrundelsen for at undtage de verserende forvaltningssager – ikke kan anses for tilstrækkelig.

---

<sup>80</sup> "Ankestyrelsens årsopgørelse for sagsbehandlingen i 2017" af Ankestyrelsen (2018), s. 15-16.

<sup>81</sup> "Ankestyrelsens redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2016" af Ankestyrelsen (2017), s. 19. Ankestyrelsen har lavet en tilsvarende redegørelse for året 2017, men heri er procentdelen af stadfæstede afgørelser med kritik alene opgjort inden for de enkelte områder og ikke samlet, jf. "Ankestyrelsens redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2017" af Ankestyrelsen (2018).

”

*”Kommunerne overholder ikke vejledningsforpligtelsen. Vi indtræder som en ekstra instans i forhold til borgerne og fortæller om deres rettigheder og pligter.” Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose*

”

*”Sagsbehandlerne arbejder ikke rettighedsbaseret. De er simpelthen ikke i tilstrækkelig grad bevidste om mulighederne og retsgarantierne i lovgivningen.” Nanna Gotfredsen, Gadejuristen*

### **CASE: Forsørgelsesgrundlag for syge studerende**

En 24-årig kvinde stopper sin akademiske uddannelse på grund af en kræftsygdom, der kræver 14 operationer. Hendes uddannelsesstøtte erstattes af en revalideringsydelse og efterfølgende af kontanthjælp, som dog bliver frataget allerede en måned senere, da kvinden hverken er uddannelses- eller aktivitetsparat. I efteråret 2015 får kvinden penge af sin familie til husleje, men kommunen gør krav på pengene, da hun skal tilbagebetale hjælp. I den efterfølgende periode kan kvinden ikke betale husleje og får mad af naboerne, mens hun forsøger at komme sig efter operationerne. Retshjælpskontoret hjælper kvinden med at klage til Ankestyrelsen, hvor hun får medhold. Ydelserne bliver herefter betalt med tilbagevirkende kraft. I dag er kvinden rask og færdig med sin uddannelse, hvor hun fik flere 12-taller (Åben Retshjælp).

Videregående rådgivning om gældssaneringsager er ligesom forvaltningssager undtaget fra aktivitetstilskud. Også disse sager er underlagt det offentlige (i dette tilfælde skifterettens) vejledningspligt.<sup>82</sup> Der er som nævnt i kapitel 2.4.2 mulighed for at søge rådgivning om disse sager hos flere aktører, og Justitias undersøgelse har ikke kunne afdække, om udbuddet af rådgivning dækker behovet.

Videregående rådgivning i straffesager og erhvervsager er også undtaget aktivitetstilskud, og mange retshjælpskontorer afviser at yde rådgivning på disse områder.

Straffesagerne er undtaget, idet hensynet til sikring af den sigtedes og tiltaltes rettigheder er uddybende reguleret ved retsplejelovens regler om beskikkelse af en forsvarer. Det kan imidlertid overvejes, om der herudover er et udækket behov for retshjælp i straffesager. Retsplejerådet udtalte i betænkning 1436/2004, at der i mindre sager kunne være behov herfor, f.eks. ved vurderingen af, om et bødeforlæg bør betales, eller om en sag bør indbringes for retten. Ifølge betænkningen havde man tidligere afstået fra at lade straffesager blive omfattet, fordi der var tale om sager inden for strafferetsplejen, og på grund af de økonomiske konsekvenser ved en sådan ændring.<sup>83</sup> Retsplejerådet fandt ingen grund til at fjerne straffesagerne fra negativlisten.

At erhvervsager er omfattet af negativlisten (og dermed undtaget aktivitetstilskud) synes at følge naturligt af, at retshjælpen er en særlig retssikkerheds garanti for mindre bemidlede borgere og ikke

<sup>82</sup> Lovbekendtgørelse nr. 11 af 6. januar 2014 (Konkursloven) § 202, stk. 4.

<sup>83</sup> Betænkningen side 137.

et gratis alternativ til advokater for erhvervsdrivende. Juridiske udgifter kan – som Retsplejerådet også påpeger i betænkning 1436/2004 – medregnes som driftsomkostninger og kan evt. dækkes af en forsikring.<sup>84</sup> Hertil kommer, at erhvervsret er et kompliceret område og væsentligt anderledes end de retsområder, som retshjælpskontorer ellers rådgiver om. Det vil derfor nok være de færreste retshjælpskontorer, der har kapacitet til at yde videregående rådgivning i erhvervsret. Samtidig vil mangelfuld rådgivning på dette område kunne medføre store tab for brugeren, som retshjælpskontoret eventuelt vil blive holdt ansvarlig for.

Samlet set synes begrænsningerne for videregående rådgivning på trin 2 og 3 særligt i verserende forvaltningsager at være en barriere i forhold til borgernes – og ikke mindst de svageste borgers – retshjælpsbehov. Det kan kræve stærke personlige kompetencer at deltage i sagens oplysning samt at forstå processen og sin retsstilling. Samtidig kan der være tale om områder, som er af afgørende betydning for borgerens livsvilkår, f.eks. sager om forsørgelsesgrundlag eller anbringelse af børn. De svageste borgere kan derfor lide alvorlige retstab, hvis de ikke får den nødvendige juridiske bistand.

#### **CASE: Hjælp til ansøgning og efterfølgende klage**

En mand ville gerne i døgnbehandling og var alvorligt bange for at dø, hvis det ikke skete. Gadejuristen hjalp ham med at ansøge herom. Da afgørelsen kom, stod der kun følgende: "Beslutning. Du kan ikke komme i døgnbehandling". Det fremgik ikke engang, om brevet var fra en kommune eller et behandlingscenter. Gadejuristen skrev til dem, at brevet måtte anses for en afgørelse, og at der derfor var krav om en begrundelse og klagevejledning. Afgørelsen blev efterfølgende lavet om, så den pågældende på baggrund af klagen kunne komme i døgnbehandling (Gadejuristen).

Behovet for retshjælp dækkes delvist af de retshjælpskontorer, der tilbyder rådgivning, selv om det ikke er obligatorisk og ikke udløser aktivitetstilskud. Derimod er der ikke adgang til retshjælp i verserende forvaltningsager ved den delvist offentligt finansierede retshjælp ved advokat, hvilket lægger et yderligere pres på de retshjælpskontorer, som tilbyder denne rådgivning. Denne inkonsekvens resulterer samtidig i, at det kan være vanskeligt for den enkelte borger at gennemskue, hvor der kan søges en sådan form for rådgivning.

### **2.5.3. Indtægtsgrænser**

Indtægtsgrænserne medfører som nævnt i kapitel 2.2.2, at borgere med en indkomst, der er højere end de økonomiske grænser for fri proces, afskæres fra retshjælp ved advokat på trin 2 og 3. Retshjælpskontorerne derimod har mulighed for – men er ikke forpligtet til – at yde retshjælp til alle uanset indkomst. Ligesom det var tilfældet med gruppen af undtagne sagsområder, ydes der ikke

---

<sup>84</sup> Betænkningen side 370.

aktivitetstilskud til retshjælpskontorenes videregående rådgivning til personer med en indtægt over indtægtsgrænsen for fri proces.

Mens man kan diskutere, om grænsen ligger på det rette niveau, synes der ikke at være grund til at anfægte den grundtanke, at den videregående retshjælp bør være forbeholdt personer, der ikke har økonomisk mulighed for at søge rådgivning hos en almindelig advokat.

Justitsministeriet har tidligere indhentet tal fra Danmarks Statistik, som viser, hvor stor en andel af befolkningen, der opfylder de økonomiske grænser for at kunne opnå fri proces.<sup>85</sup> Det fremgår bl.a. heraf, at 79,24 procent af de enlige borgere og 28,30 procent af borgerne i samlivsforhold opfyldte de økonomiske betingelser i 2015.<sup>86</sup>

Det er således kun under en tredjedel af de personer, som lever i parforhold, der opfylder de økonomiske betingelser for at søge retshjælp ved advokat på trin 2 og 3, og som udløser aktivitetstilskud ved henvendelse til et retshjælpskontor med henblik på rådgivning på samme trin. Hertil kommer, at der både for enlige og par kan være personer, som indkomstmæssigt ligger over grænsen for fri proces, men som alligevel ikke har råd til at søge bistand hos en advokat. Der må derfor også her antages at være et uopfyldt retshjælpsbehov.

#### 2.5.4. Rammerne for rådgivningen

Den tilskudsberettigede retshjælpsrådgivning skal ifølge tilskudsreglerne ydes af rådgivere, der er tilstrækkeligt kvalificerede.<sup>87</sup> Begrebet "tilstrækkeligt kvalificeret" er imidlertid ikke nærmere beskrevet. Der stilles som udgangspunkt krav om, at rådgivningen skal udføres eller superviseres af en færdiguddannet jurist,<sup>88</sup> men Civilstyrelsen har oplyst,<sup>89</sup> at der også er blevet godkendt retshjælpsinstitutioner, der drives af jurastuderende i en række større universitetsbyer.

Udøvelsen af hvervet som rådgiver på et retshjælpskontor er heller ikke på samme måde som advokater og øvrige juridiske rådgivere underlagt specifikke retningslinjer. Advokatens udøvelse af deres hverv er nøje reguleret i bl.a. retsplejeloven og de advokatetiske regler, og tilsvarende findes der regler for erhvervsmæssig juridisk rådgivning i lov om juridisk rådgivning.<sup>90</sup> Disse regler finder imidlertid ikke anvendelse på rådgivere i retshjælpskontorerne, da der ikke er tale om juridisk virksomhed i "erhvervsmæssigt øjemed".<sup>91</sup> Det betyder, at brugerne i retshjælpskontorerne ikke er sikret den samme etiske ramme for rådgivningen mv., og at rammerne kan variere fra retshjælpskontor til retshjælpskontor.

---

<sup>85</sup> REU alm. del – supplerende svar på spørgsmål 83 (2016-2017).

<sup>86</sup> Der henvises i øvrigt til kapitel 4.1.1.

<sup>87</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 7.

<sup>88</sup> REU alm. del – svar på spørgsmål 479 (2011-2012).

<sup>89</sup> Civilstyrelsens brev af 3. marts 2017 til Justitia.

<sup>90</sup> Lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning.

<sup>91</sup> Lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning § 1, stk. 1.



Tavshedspligt for advokater er særligt reguleret i retsplejeloven<sup>92</sup> og i de advokatetiske regler, ligesom der findes regler om tavshedspligt for juridiske rådgivere omfattet af lov om juridisk rådgivning.<sup>93</sup> Der findes ikke tilsvarende regler for rådgivere på retshjælpskontorer, der heller ikke er omfattet af tavshedspligten i forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. Den tavshedspligt, som rådgivere på retshjælpskontorer kan underlægges, er rent kontraktretlig, idet de ved at underskrive en erklæring kan forpligte sig over for retshjælpskontoret til ikke at videregive private oplysninger om retshjælpens brugere under og efter ansættelsen. Selv om det formentlig (meget) sjældent forekommer, at rådgivere i retshjælpskontorer videregiver personfølsomme oplysninger om en borger, kan en manglende generel regulering heraf tænkes at svække borgerens tillidsforhold til rådgiveren og medføre mindre trygge rammer.

Mange retshjælpskontorer har en ansvarsforsikring.<sup>94</sup> Det er imidlertid usikkert, om det reelt er muligt for en bruger at indse og dernæst bevise, at vedkommende har lidt et tab på baggrund af retshjælpens rådgivning mv. Problemet opstår formentlig meget sjældent i praksis. F.eks. har en større retshjælp oplyst over for Justitia, at de slet ikke mindes at have haft brug for deres ansvarsforsikring.

En advokat er dækket af sin ansvarsforsikring, så længe vedkommende optræder som advokat. Det vil med andre ord sige, at forsikringen også dækker evt. ansvarspådragende fejl i forbindelse med retshjælp i en advokatvagt, hvor advokaten optræder med titel, men ikke i et retshjælpskontor, hvis advokaten optræder som "jurist" eller lignende. I advokatvagterne vil der dog på tilsvarende vis kunne opstå bevismæssige problemer for brugeren.

Civilstyrelsen har oplyst, at ansvarsforsikring ikke er obligatorisk for retshjælpskontorerne, men at det bliver regnet for en rimelig driftsomkostning, hvorfor det som sådan kan dækkes med offentligt tilskud.<sup>95</sup> Det kan på denne baggrund undre, at der er flere retshjælpskontorer, som ikke har tegnet forsikring. Det vides imidlertid ikke, om dette kan skyldes manglende udbud af forsikringer, manglende kendskab til tilskudsreglerne eller problemer med at opnå tilstrækkeligt tilskud.

### 2.5.5. Afhængighed af tilskud

Tilskudsbekendtgørelsen stiller visse betingelser til rådgivningens omfang, før et retshjælpskontor kan godkendes som tilskudsberettiget.<sup>96</sup> Hvis retshjælpskontoret ikke kan godkendes, kan dets overlevelse som udgangspunkt kun sikres ved hjælp af private donationer.

---

<sup>92</sup> Retsplejelovens § 129.

<sup>93</sup> Bekendtgørelse nr. 684 af 22. juni 2006 om juridisk rådgivning § 9.

<sup>94</sup> Justitia har rettet telefonisk forespørgsel til en række retshjælpskontorer og spurgt til ansvarsforsikring.

<sup>95</sup> Civilstyrelsen har oplyst dette overfor Justitia i mail af 3. marts 2017.

<sup>96</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 1, nr. 4 og 5.

Retshjælpskontoret skal, som nævnt i kapitel 2.2.1, på trin 1 rådgive alle borgere om alle sagsområder, mens rådgivningen på trin 2 og 3 skal ydes til alle, der opfylder de økonomiske grænser for fri proces, og mindst skal omfatte de sagsområder, som advokater yder retshjælp til.<sup>97</sup>

Kravene vedrørende sagsområder sikrer, at det er muligt at få retshjælp til en bred vifte af sagsområder. Kravet medfører dog også, at retshjælpskontorer, som kun tilbyder rådgivning i et mere begrænset omfang, ikke kan godkendes. Et retshjælpskontor, som kun tilbyder rådgivning inden for et eller flere særlige specialområder, kan – uanset specialområdernes relevans og rådgivningens (høje) kvalitet – ikke godkendes som tilskudsberettiget.

Tilsvarende gør sig gældende i forhold til kravene om, hvem der skal ydes rådgivning til. Selv om det naturligvis er et anerkendelsesværdigt mål at holde retshjælpstilbuddene åbne for en bred brugergruppe, medfører kravene, at retshjælpskontorer, som ønsker at målrette deres indsats mod særlige befolkningsgrupper, herunder befolkningsgrupper der befinder sig i en så udsat position, at de har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud, ikke kan godkendes som tilskudsberettiget.

Et eksempel på en sådan retshjælp er Gadejuristen, der er en opsøgende retshjælp rettet mod misbrugere, prostituerede, hjemløse m.fl. Gadejuristen kunne ikke godkendes som tilskudsberettiget, da de reelt ikke har til formål at yde rådgivning til alle uanset social baggrund.<sup>98</sup> Gadejuristen er dog efterfølgende blevet tilgodeset med en anden form for offentlig finansiering, der også skal anvendes til udbredelse af Gadejuristens arbejde.<sup>99</sup>

”

*”Der SKAL være specialiseret retshjælp. Der er mange grupper, der falder helt uden for de nuværende systemer: De sindslidende, herunder behandlingsdømte, udenlandske gadebørn, grønlandere mv.”*

Nanna Gotfredsen, Gadejuristen

Tilskudsordningen må således anses for at være en barriere, når retshjælpskontorerne ønsker at målrette deres indsats mod særlige befolkningsgrupper og/eller sagsområder.

Ved vurderingen af, om et retshjælpskontor eller en advokatvagt kan godkendes som tilskudsberettiget, lægges der som nævnt i kapitel 2.2.4 endvidere vægt på omfanget af øvrige retshjælpstilbud i det pågældende geografiske område. Det kan herved inddrages, om retshjælpskontoret etableres i et område med sociale og/eller integrationsmæssige udfordringer.<sup>100</sup> Disse krav skal naturligvis sikre en vis geografisk fordeling af retshjælpskontorer (og advokatvagter), og der er efter bestemmelsen mulighed for flere retshjælpstilbud i mere belastede områder. Det

---

<sup>97</sup> Alle områder undtagen straffesager, erhvervsager, gældssaneringsager samt sager der angår eller verserer ved en forvaltningsmyndighed eller klage/ankenævn, jf. bekendtgørelsen om offentlig retshjælp ved advokaters § 5, stk. 5. Der henvises i øvrigt til kapitel 2.2.2.

<sup>98</sup> Dette var Civilstyrelsens begrundelse, da Gadejuristen i 2007 formelt blev afvist godkendelse som retshjælpskontor.

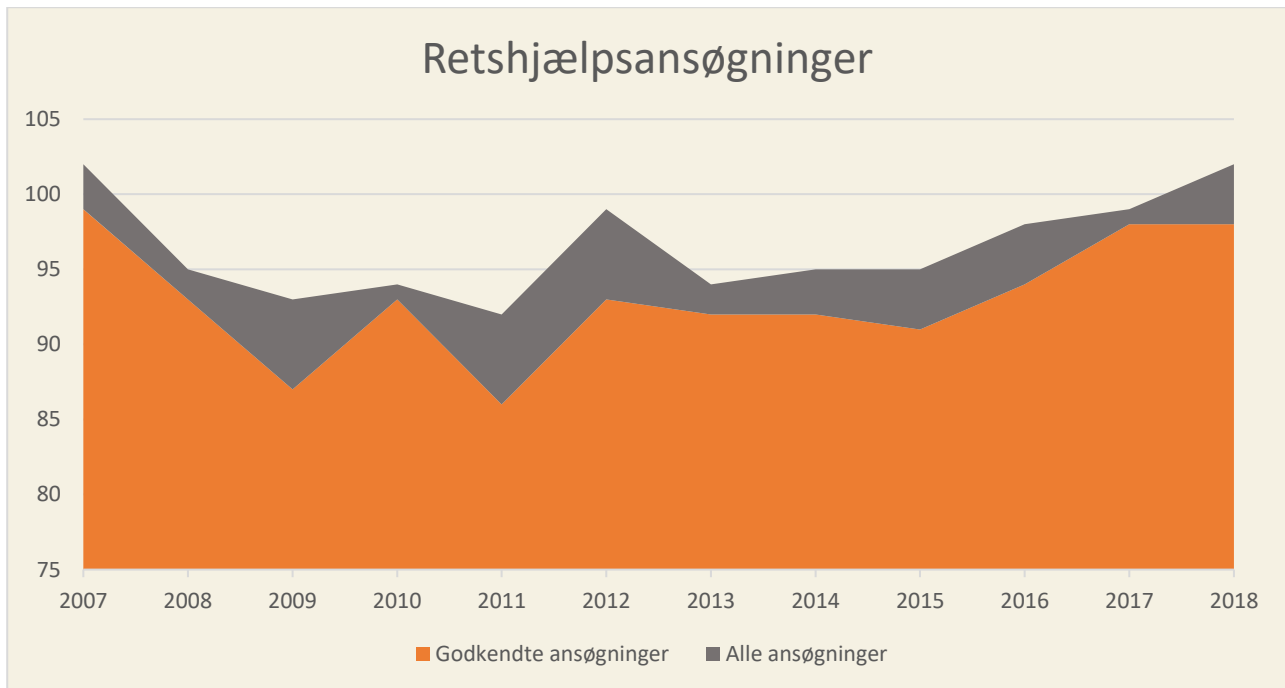
<sup>99</sup> Justitias interview med Gadejuristen 11. april 2017.

<sup>100</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 1, stk. 2, og § 2, stk. 2. r

løser dog ikke problemet med den manglende mulighed for at etablere målrettet retshjælp, når retshjælpstilbuddet ikke opfylder tilskudsbetingelserne.

Figur 5 nedenfor illustrerer fordelingen mellem det samlede antal ansøgninger og antallet af godkendte ansøgninger.

Figur 5<sup>101</sup>:



Civilstyrelsen har siden 2007 givet afslag på ansøgninger i 42 tilfælde. I 8 tilfælde skyldtes afslaget, at retshjælpen ikke fremstod som åben for alle. I de øvrige tilfælde (bortset fra to) var begrundelsen, at der allerede var tilstrækkelig retshjælp i området. Selv om 8 afslag siden 2007 under henvisning til kravet om åbenhed for alle ikke kan anses for voldsomt højt, må det formodes, at der herudover er et vist antal potentielle retshjælpsinstitutioner, som ikke har ansøgt, fordi de på forhånd vidste, at de ikke opfyldte godkendelseskriterierne. Det må derfor antages, at der er et grundlag for flere retshjælpskontorer, hvis man tillader en højere grad af specialisering og målrettethed i deres rådgivning.

## 2.5.6. Administrationen af tilskudsordningen

Retsplejerådet fandt i betænkning 1436/2004, at der var behov for større gennemsigtighed med hensyn til praksis for tildeling af tilskud, idet en del af retshjælpsinstitutionerne ikke kunne gennemskue, på hvilket grundlag tilskuddene blev tildelt og derfor ikke kunne indrette sig i forhold hertil. Det blev på denne baggrund foreslået, at tilskudsbetingelserne skulle gøres klarere og

<sup>101</sup> Civilstyrelsens beretninger om tilskud til retshjælpsinstitutioner 2007-2018.

fastsættes i en bekendtgørelse, så de blev umiddelbart tilgængelige for alle.<sup>102</sup> Dette skete efterfølgende i tilskudsbekendtgørelsen.<sup>103</sup>

Ifølge tilskudsbekendtgørelsen kan der ydes tilskud til rimelige udgifter til f.eks. leje af lokaler, honorar til leder og efter omstændighederne til rådgivere, løn til kontorpersonale, kontorholdsudgifter, uddannelse og oplysningsvirksomhed.<sup>104</sup> Bestemmelsen overlader imidlertid Civilstyrelsen et betydeligt skøn i vurderingen af, hvad der er en rimelig udgift, og hvad der kan godkendes under de anførte kategorier. Flere retshjælpskontorer har da også påpeget, at de opfatter tildelingen af midler fra basispuljen som ugenomsigtig.<sup>105</sup> De adspurgte retshjælpskontorer er bl.a. fremkommet med følgende tilkendegivelser:

- At udregningsgrundlaget for basistilskuddet fremstår uklart, herunder om midlerne bliver fordelt efter antal rådssøgende, antal sager eller antal åbningstimer.
- At det er svært at gennemskue, om der i forbindelse med tildelingen af midler stilles identiske krav til retshjælpskontorerne, f.eks. om åbningstider, og at der er forskellige satser til f.eks. honorar til lederne fra kontor til kontor.
- At der mangler mulighed for at gå i dialog med Civilstyrelsen forud for afgørelsen og mulighed for at klage over afgørelsen.
- At afgørelserne mangler uddybende begrundelser og ikke synes at være truffet ud fra gennemskuelige kriterier.

Det ser således ikke ud til, at tilskudsbekendtgørelsen har skabt den fornødne klarhed for retshjælpskontorerne, der fortsat har svært ved at forstå baggrunden for tildelingen af tilskud og derfor finder processen udfordrende. Endvidere kritiseres kommunikationen med Civilstyrelsen.



*”Der er enorme forskelle i tildelingskriterierne. Det opleves som helt tilfældigt, hvor meget der bliver tildelt og hvorfor.” Marianne Betzer, Sønderjyllands Retshjælp*

Tidsforløbet i ansøgningsprocessen kan også give retshjælpskontorerne udfordringer. Fristen for ansøgningens indgivelse er den 1. marts det år, ansøgningen angår, og Civilstyrelsens afgørelse falder senest den 1. maj samme år. På tidspunktet for afgørelsen af, hvilken økonomisk ramme retshjælpskontoret har at arbejde efter, er der allerede forløbet en tredjedel af regnskabsåret. Dette medfører, at retshjælpskontorerne i flere måneder er tvunget til at disponere (eller undlade at gøre det) ud fra et midlertidigt budget og uden sikker viden om, hvorvidt de forudsatte økonomiske rammer vil være til stede. Civilstyrelsen har oplyst, at baggrunden for denne ordning er, at

<sup>102</sup> Betænkningen side 345.

<sup>103</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter.

<sup>104</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4.

<sup>105</sup> Ved mail af 14. marts 2017 har Justitia rettet henvendelse til en række retshjælpskontorer med forespørgsel om holdninger til det nuværende tilskudssystem. Justitia modtog bemærkninger fra 9 retshjælpskontorer.

retshjælpskontorets årsregnskab og opgørelse over antal foretagne rådgivninger lægges til grund for beregningen af næstfølgende års basistilskud og aktivitetstilskud, og at reviderede årsregnskaber (som kræves for nogle kontorers vedkommende), ikke vil kunne færdiggøres på et tidligere tidspunkt end i første kvartal det efterfølgende år.<sup>106</sup>

Tilskudsordningen kan også på nogle punkter forekomme administrativ tung. Aktivitetstilskud beregnes, som nævnt i kapitel 2.2.4, på baggrund af oplysninger om omfanget af den retshjælp, som retshjælpskontoret har ydet. Udbetalingen forudsætter, at der er ført statistik over antal tilskudsberettigede sagsbehandlinger, hvilket trin sagsbehandlingen er sket på, og hvilken type sager der har været tale om. Når dette registreringsarbejde sammenholdes med den relativt lille andel af den samlede bevilling, som aktivitetstilskuddet udgør, kan det imidlertid overvejes, om ordningen er hensigtsmæssig.

### 2.5.7. Rekrutteringsgrundlaget

Retshjælpskontorerne er i vidt omfang afhængige af frivillig arbejdskraft. Den kommer ikke mindst fra de studerende, som – ud over at hjælpe andre mennesker – kan opnå praktisk erfaring med juridisk arbejde og dermed kvalificere sig yderligere. Retshjælpskontorerne har også behov for færdiguddannede jurister, som i højere grad opfylder kvalifikationskravene, jf. kapitel 2.5.4.

Flere retshjælpskontorer har oplyst, at de har vanskeligt ved at rekruttere og fastholde frivillig arbejdskraft. For så vidt angår de studerende, består udfordringerne særligt i, at det er svært at rekruttere uden for universitetsbyerne, hvor de studerende typisk er bosat. Det er de færreste studerende, som vil ofre tid og penge på at transportere sig over længere strækninger for at udføre gratis arbejde. Et andet problem er, at en del af de studerende ofte skifter job, når de har opnået et godt kvalifikationsniveau, fordi de samtidig får lettere ved at opnå et lønnet studiejob.<sup>107</sup>

Ifølge tilskudsbekendtgørelsen kan der ydes tilskud til dækning af retshjælpskontorets rimelige driftsudgifter, herunder et rimeligt honorar til lederen af institutionen og efter omstændighederne til rådgiverne.<sup>108</sup> Bestemmelsens formulering tyder på, at muligheden for at yde honorar til andre end lederen er begrænset. Samtidig ses der ikke at være mulighed for at yde tilskud til de frivilliges transport eller lignende.

Det bør derfor overvejes, hvordan man i videre omfang kan rekruttere (og fastholde) den frivillige arbejdskraft på retshjælpskontorerne.

---

<sup>106</sup> REU alm. del - svar på spørgsmål 94 (2014-2015).

<sup>107</sup> Ved mail af 14. marts 2017 har Justitia rettet henvendelse til en række retshjælpskontorer med forespørgsel om holdninger til det nuværende tilskudssystem. Justitia modtog bemærkninger fra 9 retshjælpskontorer.

<sup>108</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter § 4.

## 2.6. Retshjælpsordningen nu og i fremtiden

Nedenfor i kapitel 2.6.1 redegøres for de overvejelser, som har ligget til grund for den nuværende organisering af retshjælpsordningen, mens kapitel 2.6.2 indeholder en vurdering af, hvilken retshjælpsordning der kan sikre den bedst mulige retshjælp i fremtiden.

### 2.6.1. Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004

Vægtningen mellem de forskellige retshjælpstilbud har varieret meget siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, både med hensyn til regler og betingelser samt størrelsen af det økonomiske tilskud. I hele perioden har der været ydet offentligt tilskud til både retshjælpskontorer og advokatretshjælp, der i vekslende grad har suppleret hinanden geografisk og emnemæssigt.

Retsplejerådet overvejede i betænkning 1436/2004, om en énstrengt ordning kunne være en god løsning.<sup>109</sup> I den forbindelse vurderede Retsplejerådet også, om en af de tre retshjælpsordninger kunne stå alene. Efter Retsplejerådets opfattelse var det imidlertid ikke realistisk at forestille sig, at retshjælpskontorerne kunne gøres landsdækkende, idet de i relativt høj grad er baseret på frivillig arbejdskraft og er geografisk centreret omkring universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner med juridiske uddannelser. Retsplejerådet fandt heller ikke, at advokatvagterne kunne danne basis for en énstrengt retshjælpsordning. Retsplejerådet lagde herved vægt på, at advokatvagterne er baseret på frivillig arbejdskraft og begrænset til grundlæggende mundtlig rådgivning. Det var samtidig Retsplejerådets opfattelse, at der var en risiko for, at advokaternes interesse i at arbejde gratis i advokatvagterne ville mindskes, hvis offentligt tilskud til advokatretshjælp blev afskaffet. Retshjælp ved advokat burde efter Retsplejerådets opfattelse heller ikke danne basis for en énstrengt retshjælpsmodel, da det ville medføre en meget kraftig stigning i udgifterne til retshjælp, samtidig med, at bl.a. psykologiske barrierer for at søge rådgivning hos en advokat måtte forventes at mindske den reelle gennemslagskraft af samfundets retshjælpstilbud i befolkningen, især for de svageste borgere.

Retsplejerådet overvejede også, om der var grund til at foreslå en helt ny (og énstrengt) organisering af retshjælpen. En sådan model kunne baseres på et landsdækkende net af offentlige retshjælpskontorer, som kunne være kommunale, regionale eller statslige, f.eks. en selvstændig organisation under Justitsministeriets ressortområde inden- eller udenfor det sædvanlige administrative hierarki, eventuelt som en selvstændig juridisk person. Retsplejerådet kunne imidlertid ikke anbefale nogen af disse modeller, idet der efter Retsplejerådets opfattelse skulle være meget stærke grunde til at opbygge en ny landsdækkende offentlig organisation til at udføre det arbejde, der i forvejen blev udført af private, og sådanne stærke grunde fandtes ikke at være til stede.

Retsplejerådet konkluderede, at den eksisterende fleksible, flerstrengede retshjælpsmodel var en god løsning, der ikke var anledning til at ændre grundlæggende på. Efter Retsplejerådets opfattelse opfyldte de eksisterende ordninger tilsammen også kravet om en landsdækkende, velkvalificeret og lettilgængelig retshjælp.

---

<sup>109</sup> Betænkningen side 324-330.

I forbindelse med en ny organisering af fri proces-ordningen, hvor Civilretsdirektoratet (i dag Civilstyrelsen) efter et forslag fra Retsplejerådets flertal i højere grad skulle være den centrale myndighed på fri proces-området, fandt flertallet af Retsplejerådet, at Civilretsdirektoratet tillige skulle gøres til central myndighed i retshjælpsanliggender. Hensigten var, at den centrale retshjælpsmyndighed skulle have det overordnede ansvar for at følge retshjælpsområdet og dermed bl.a. tage passende initiativer, hvis der skulle opstå problemer. Dette svarer til ordningen i dag.

## 2.6.2. Den fremtidige retshjælpsmodel

En reel, landsdækkende og velfungerende retshjælpsordning er afhængig af offentligt tilskud. De privat finansierede retshjælpstilbud er meget få og er typisk begrænset til bestemte persongrupper og/eller yder kun en meget begrænset rådgivning. En offentligt støttet retshjælpsordning bidrager ikke alene til, at personer med lav indkomst eller mangel på andre ressourcer kan få løst juridiske problemer og realisere deres grundlovssikrede ret til domstolsprøvelse. Ordningen bidrager også til, at juridiske tvivsspørgsmål kan blive afklaret på et meget tidligt tidspunkt med lavere samfundsøkonomiske omkostninger til følge. Dette sker f.eks., når retshjælpstilbuddene sorterer grundløse klager og indsigelser fra, og når tvister løses, inden sagen når til domstolene, jf. kapitel 2.4.4 om retshjælpskontorenes filtrering af sager.



*”Jo tidligere den juridiske afklaring kan ske, jo bedre er for borgeren. Det er samtidig billigere for samfundet, idet juridiske og økonomiske problemer medfører afledte sociale problemer, som i sidste ende bliver dyrere for samfundet.” Sandy Madar, Den Sociale retshjælp*

Der er imidlertid nogle grundlæggende problemer med den nuværende retshjælpsordning.

Ifølge Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp fra december 2016 skyldes det særligt, at den nuværende retshjælpsmodel i høj grad er baseret på frivillighed. Samtidig vurderes det, at problemerne med advokatretshjælpen i første række knytter sig til de økonomiske rammevilkår samt behovet for administrative forenklinger og digitalisering. Endvidere påpeger rapporten, at der er udfordringer med at rekruttere advokater og advokatfuldmægtige til at yde retshjælp. Der er derfor behov for både at se på mulige måder at tilføre området yderligere økonomiske midler samt nye måder at rekruttere advokater/advokatfuldmægtige og at effektivisere ydelsen af retshjælp.

Dette billede bekræftes af Justitias undersøgelser, jf. særligt kapitel 2.3, der bl.a. viser, at der er sket en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælpen i takt med, at den i mindre grad bliver løftet af advokaterne, i højere grad bliver varetaget af retshjælpskontorerne. Billedet bekræftes også af de gennemførte interviews med retshjælpskontorerne, f.eks:



*”Vi sender flere brugere videre til advokat. Problemet er dog, at ingen advokater vil tage sagerne – der er for meget bøvl og for få penge i det.” Marianne Betzer, Sønderjyllands Retshjælp*

Det synes dog ikke i sig selv at være et problem, at den nuværende ordning i høj grad er baseret på frivillighed. Anvendelse af frivillig arbejdskraft må tværtimod anses for at være en samfundsøkonomisk god løsning, der samtidig skaber en bredere forståelse for de mere svage



befolkningsgrupper og deres udfordringer. Samtidig viser de data, som er tilvejebragt i forbindelse med Justitias analyse, at retshjælpskontorerne yder en god indsats på retshjælpsområdet til stor tilfredshed hos deres brugere.

Den nuværende retshjælpsordning medfører dog en uheldig forskel i borgernes adgang til retshjælp, som har særlig betydning for de svageste grupper i samfundet. Dette skyldes bl.a., at retshjælpskontorerne – der i modsætning til retshjælp ved advokat typisk tilbyder gratis og mere omfattende rådgivning, og som i højere grad henvender sig til de mere ressourcetsvage befolkningsgrupper – ikke er til stede i hele landet. Hertil kommer, at det ikke er muligt at opnå tilskud til retshjælp, der reelt er rettet mod den svageste del af befolkningen, som har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud. Det kan f.eks. være mennesker, som på grund af hjemløshed, afhængighedsproblemer, sygdom, sociale forhold mv. ikke har de ressourcer, der skal til for at identificere en juridisk problemstilling, orientere sig i udbuddet af retshjælp, indsamle dokumentation, opsøge retshjælp på et bestemt tidspunkt og overholde indgåede aftaler. Disse personer vil alene kunne nås med opsøgende/udgående tilbud, der tager udgangspunkt i deres forhold lige nu og her.<sup>110</sup>

Der er derfor behov for at revurdere vores retshjælpsordning med henblik på at sikre alle borgere en reel, velfungerende og landsdækkende adgang til retshjælp.

Der findes ikke at være grundlag for en helt ny organisering af retshjælpen i offentligt regi. Det må anses for at være en omkostningskrævende løsning i forhold til den nuværende ordning i privat regi, hvor en stor del af retshjælpen udføres af frivillig arbejdskraft. Det skal samtidig tages i betragtning, at retshjælpstilbuddene i så fald ville miste deres uafhængighed, og at der antageligt vil være en del borgere, som vil være tilbageholdende med at henvende sig med deres problemer til en offentligt drevet retshjælp. Dette gælder selvfølgelig ikke mindst i tilfælde, hvor borgeren ønsker rådgivning i sager mod offentlige myndigheder.

Der findes endvidere ikke at være grundlag for at pege på en énstrengt ordning for retshjælp. En retshjælpsordning fortrinsvis baseret på advokatretshjælp (advokatvagter og retshjælp ved advokat) vil også være en omkostningskrævende løsning. Samtidig vil der være borgere, som af økonomiske årsager afholder sig fra at opsøge retshjælp, ligesom det må antages, at der også er borgere som af andre grunde vil være tøvende over for at henvende sig til en advokat, selv om de har behov for juridisk rådgivning. Sådanne begrænsninger vil særligt få betydning for de svageste grupper i samfundet, der i et vist omfang reelt fratages deres retshjælpsmulighed.

”

*”Retshjælp ved advokat er ikke et reelt alternativ for 90 procent af vores brugere. De kommer, fordi det er gratis hele vejen igennem.” Anders Sandvig, Retshjælpen Vollsmose*

”

*”Retshjælp ved advokat er ikke et reelt alternativ for vores brugere, idet mange slet ikke har mulighed for at betale.” Mona Matten, Gellerupparkens Retshjælp*

---

<sup>110</sup> I kapitel 8 fremsættes en række anbefalinger vedrørende retshjælpskontorerne, der bl.a. forsøger at adressere disse udfordringer.



I områder, der er mindre socialt belastede, kan retshjælp ved advokat i højere grad være et alternativ, men på ingen måde stå alene, hvis tilbuddet også skal henvende sig til de mere ressourcetsvage borgere.



*“Retshjælp ved advokat vil være et alternativ for ca. 60 procent af vores brugere.”* Claus Juul,  
Retshjælpen i Roskilde

Omvendt vil en ordning alene bestående af retshjælpskontorer, der skal opfylde det samlede retshjælpsbehov, være uhyre svær at gøre fuldstændig landsdækkende, og bestræbelserne herpå kan medføre udgifter, der ikke vil kunne anses for rimelige i forhold til de forbedringer, som borgerne vil kunne mærke.

Det må på denne baggrund konkluderes, at samspillet mellem de tre delordninger fortsat udgør det bedste grundlag for den danske retshjælpsmodel.

Det er dog nødvendigt med en række tiltag, der kan sikre velfungerende ordninger og en mere lige adgang til retshjælp. Resultaterne i denne analyse peger på, at retshjælpskontorerne har det største potentiale for at nå de svageste borgere. Samtidig er retshjælpskontorerne en samfundsøkonomisk fordelagtig løsning, som sikrer inddragelse af frivillige, der ønsker at bidrage til en mere lige adgang til retssikkerhed, og retshjælpskontorerne udøver i forvejen en meget positiv og ofte også bredere rådgivningsindsats. Se eksempelvis nedenstående cases, der illustrerer bredden af den rådgivning, som retshjælpskontorerne yder.

#### **CASE: Tværgående retshjælp til familiesammenført kvinde i skilsmisssituation**

En 40-årig kvinde bliver familiesammenført til Danmark fra Malaysia. Hendes to børn fra et tidligere forhold bliver også familiesammenført. De starter i skole og i fritidsaktiviteter. Efter noget tid finder kvinden ud af, at hendes mand har en længerevarende affære. Under den efterfølgende konfrontation bliver manden voldelig og smider hende og hendes børn ud af fællesboligen. Retshjælpskontoret hjælper hende med rådgivning om det familieretlige (skilsmisse og bodeling), det socialretlige (ydelse og bolig) samt det udlændingeretlige (opholdsgrundlag). I den forbindelse repræsenterer retshjælpskontoret kvinden og børnene i Udlændingestyrelsen, hvor de vinder sagen. Kvinden og børnene kan herefter fortsætte deres liv i Danmark (Gellerupparkens Retshjælp).

#### **CASE: Retshjælp i forbindelse med bortvisning fra arbejdsplads**

En 18-årig medhjælper hos et større benzinselskab bliver fyret og bortvist på grund af en (lovlig) sygdomsmeddelelse. Lønnen stopper straks ved bortvisningen. Retshjælpskontoret tager på medhjælperens vegne kontakt til selskabets hovedsæde, og der opnås enighed om udbetaling af 6 måneders løn til medhjælperen (Den Åbne Retshjælp i Hillerød).

### **CASE: Retshjælp ved arbejdsskade**

Retshjælpskontoret bistod en udenlandsk arbejder, der ikke var medlem af en fagforening, med at anmelde en arbejdsskade og fremskaffe dokumentation for hans krav. Sagen endte med, at arbejderen fik tilkendt en erstatning for tabt erhvervsevne på i alt 680.735 kr. (Silkeborg Retshjælp).

Nedenfor i kapitel 2.7 er der fremsat en række anbefalinger til styrkelse og udbredelse af retshjælpskontorerne. For så vidt angår afhjælpning af problemerne med de to ordninger som varetages af advokater (advokatvagter og retshjælp ved advokat) henvises til Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra 2016.

## **2.7. Anbefalinger vedrørende retshjælpskontorerne**

Adgang til juridisk rådgivning gennem retshjælpsordninger er af afgørende betydning for, at også borgere med færre sociale, økonomiske eller personlige ressourcer kan få afklaret deres retsstilling i tvister med offentlige myndigheder eller private parter samt blive hjulpet videre med deres sag. Retshjælpsordninger er med til skabe en mere lige adgang til retssikkerhed og udligne strukturelle forskelle blandt samfundsgrupper. Samtidig bidrager retshjælpsordninger til, at juridiske tvivlsspørgsmål kan blive afklaret på et meget tidligere tidspunkt, ligesom ordningerne er med til at sortere grundløse klager og indsigelser fra. Retshjælpsordninger bidrager på den måde også positivt i samfundsøkonomisk henseende.

Som det fremgår af kapitel 2.6.2 ovenfor, er det opfattelsen, at retshjælpskontorerne også fremover bør spille en afgørende rolle i den samlede retshjælpsordning. I dette kapitel fremsættes en række delanbefalinger, der særligt skal styrke den retshjælp, som ydes retshjælpskontorerne.

I kapitel 5, bilag 1 findes en oversigt over samtlige anbefalinger i dette kapitel.

### **2.7.1. Mere information om retshjælpsordningerne**

Som det fremgår af kapitel 2.5.1 er en af de første forudsætninger for en velfungerende retshjælp, at borgeren er bekendt med muligheden for retshjælp og kan navigere i de forskellige retshjælpstilbud. Listen over retshjælpsinstitutioner (retshjælpskontorer og advokatvagter) på Civilstyrelsens hjemmeside og listen over advokatvagter på Advokatsamfundets hjemmeside indeholder ganske få oplysninger, og listerne kan være vanskelige at finde, hvis man ikke kender aktørernes rolle i ordningerne. Endvidere findes der ikke lettilgængelige oplysninger om indholdet af de forskellige typer retshjælpstilbud, som giver borgeren mulighed for at vurdere, hvor det i den konkrete situation vil være mest hensigtsmæssigt at henvende sig. Dette er en særlig udfordring for de personer, som søger rådgivning på et retshjælpskontor, som kan være meget forskelligartede i forhold til udbud og indhold, jf. kapitel 2.4.

På den baggrund bakker analysens resultater op om anbefalingen fra Advokatsamfundet og Danske Advokater om, at der bør udarbejdes en national søgbar liste over alle retshjælpsaktører.<sup>111</sup> En sådan liste bør dog ikke alene omfatte retshjælpskontorer og advokatvagter, men også de advokater, som udøver retshjælp på trin 2 og 3 (retshjælp ved advokat). Ud over oplysninger om adresser og åbningstider bør listen for retshjælpskontorerne vedkommende også indeholde konkrete oplysninger om, hvilke retshjælpstrin der tilbydes, undtagne sagsområder, økonomiske indtægtsgrænser, eventuelle specialområder, medarbejdersammensætning, ansvarsforsikring og lign. Endvidere bør listen for advokatretshjælpens vedkommende indeholde generelle oplysninger om, hvilke retshjælpstrin der tilbydes hos henholdsvis advokatvagter og advokaterne, begrænsninger i retshjælpen ved advokat på trin 2 og 3 (sagsområder og økonomiske indtægtsgrænser), borgerens andel af betalingen til advokatens vederlag og lignende.

Herudover dokumenterer analysen, at der, ligesom også Advokatsamfundet og Danske Advokater påpeger, er behov for at udbrede viden om retshjælpsordningen i befolkningen. Denne viden bør også omfatte karakteren af de forskellige retshjælpstilbud. Udbredelsen kan foregå via en fælles etableret hjemmeside og hos aktørerne i retshjælpsordningen gennem informationsmateriale, kampagner mv. En sådan metode kan dog ikke stå alene, hvis informationen også skal nå ud til de svageste grupper i befolkningen. Her vil det være nødvendigt med mere opsøgende information de steder, hvor de svage brugere færdes, f.eks. på væresteder, hos kommunens borgerservice, hos gademedarbejdere mv. Det er samtidig væsentligt, at informationsmateriale og kampagner mv. ikke skal finansieres af retshjælpsinstitutionernes beskedne statstilskud, som anvendes til husleje og andre nødvendige driftsomkostninger, ligesom det er vigtigt, at informationsmateriale udvikles fælles for de forskellige retshjælpsordninger.

### 2.7.2. Udbredelse af retshjælpskontorerne

Adgangen til retshjælpskontorerne er, som nævnt i kapitel 2.5.1, stærkt geografisk begrænset i visse dele af landet, hvilket er et særligt problem set i lyset af, at brugerne i høj grad anvender lokale retshjælpstilbud, jf. kapitel 2.4.1.1.

Hertil kommer, at ressourcesituationen i de enkelte retshjælpskontorer er afgørende for, i hvilket omfang kontorerne kan holde åbent og omfanget af rådgivningsaktiviteten.

”

*”Det er i perioder meget vanskeligt at få tid til at yde retshjælp på trin 2 og 3 i det omfang, som der er behov for.”* Helen Vang Siegumfeldt, Den Åbne Retshjælp i Hillerød

”

*”Ressourcemæssigt kan vi slet ikke følge med, men vi siger det ikke højt, fordi vi ikke vil afskrække personer med stort retshjælpsbehov for at henvende sig.”* Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp

Begrænsningerne i retshjælpskontorerne tilgængelighed bliver kun delvist opvejet af advokatretshjælpen, idet advokatvagterne alene yder retshjælp på trin 1, og advokaternes retshjælp

---

<sup>111</sup> Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.

på trin 2 og 3 er begrænset i forhold til sagsområder og brugerens økonomiske indtægtsgrænser. Endvidere skal der ydes et vederlag til advokaten, som delvist betales af borgeren, og advokatens retshjælp skal kunne ligge inden for vederlagets grænser. Begrænsningen af adgangen til retshjælpskontorer rammer således særligt de svagere befolkningsgrupper, der af økonomiske eller andre årsager vil være mere tøvende i forhold til at benytte sig af advokatretshjælp.

Udbredelse af ordningen med retshjælpskontorer vil kunne skabe en mere lige adgang til retshjælp. Geografisk udbredelse af retshjælpskontorerne og styrkelse af retshjælpen i de eksisterende retshjælpskontorer er dog udfordret af, at ordningen i høj grad er baseret på frivillig arbejdskraft, herunder ikke mindst studerende, som typisk er bosat i universitetsbyerne. Der findes imidlertid en række mulige løsninger, der kan undersøges og overvejes nærmere:

- **Tilskud til transport** – det kan ikke forventes, at de frivillige medarbejdere af egen lomme vil eller kan finansiere større udgifter til transport udenfor universitetsbyerne. Løsningen kan eventuelt være at yde offentligt tilskud til transport til de retshjælpskontorer, som ønsker at etablere sig længere væk fra universitetsbyerne, og som er afhængig af frivillig arbejdskraft fra f.eks. de studerende. En anden løsning kan være at yde offentligt tilskud til retshjælpskontorer, der ønsker at etablere mobil retshjælp, eksempelvis i form af busser indrettet som retshjælpskontorer.
- **Honorar** – i de områder, hvor det er vanskeligt at rekruttere og fastholde rent frivillig arbejdskraft, kan der eventuelt (i videre omfang) ydes offentligt tilskud til en honorering af medarbejdere.
- **Fag på kandidatuddannelsen** – hvis teoretisk og praktisk retshjælpsarbejde i et nærmere fastsat tidsrum og omfang kunne godkendes som et kursusfag på den juridiske kandidatuddannelse, ville det formentlig blive lettere at rekruttere studerende som frivillig arbejdskraft udenfor universitetsbyerne. Denne løsning, der samtidig vil kunne bidrage til en kvalitativ forbedring af de jurastuderendes uddannelse og mere almene dannelse, kræver dog nærmere drøftelser med universiteterne.
- **Mere inddragelse af advokatfuldmægtige/advokater** – det kan også overvejes at indføre praktisk retshjælpsarbejde i et nærmere fastsat tidsrum og omfang som et modul i advokatfuldmægtiguddannelsen, og/eller – som anbefalet i Advokatsamfundets og danske Advokaters rapport om retshjælp – at gøre det muligt for advokater (og ikke kun advokatfuldmægtige) at medregne retshjælpsarbejde som efteruddannelse.
- **Digital rådgivning** – I dag fungerer den primære rådgivning ved personlig dialog på retshjælpskontorerne. Selvom personlig rådgivning er med til at skabe en tillidsfuld kontakt mellem retshjælp og bruger og samtidig faciliterer håndteringen af sagens dokumenter, må det anses for nødvendigt at søge andre former for rådgivning (herunder digital rådgivning) udbredt, hvis retshjælpstilbuddet skal blive mere landsdækkende. Det gælder særligt den grundlæggende mundtlige rådgivning, der alene skal afklare, om borgeren har et berettiget krav eller indsigelse, og hvordan vedkommende kommer videre (trin 1). Advokatsamfundet og Danske advokater har foreslået en lignende løsning for den grundlæggende rådgivning,

som ydes af advokatvagterne.<sup>112</sup> Retshjælpskontorerne kan evt. også i højere grad slække på kravet om personligt fremmøde ved rådgivning på trin 2 og 3. Det kan f.eks. ske ved at lade møderne efter det første indledende møde erstattes af digital kommunikation eller ved helt at erstatte det personlige fremmøde med digital kommunikation i de meget velkendte sagstyper. Den digitale rådgivning kan f.eks. foregå via Skype, og det vil være hensigtsmæssigt, hvis de lokale biblioteker i de områder, hvor det ikke har været muligt at skabe landsdækkende retshjælp, kunne tilbyde en digital løsning i et lokale, hvor borgeren kan føre en privat samtale. Hvis der etableres et fælles sekretariat, som anbefalet i kapitel 2.7.4, kan det også overvejes at etablere en landsdækkende digital rådgivning herfra.

- **Inddragelse af andre fagligheder** – som det fremgik af kapitel 2.4.2 ydes der en del rådgivning inden for socialret. Det kan derfor overvejes at inddrage f.eks. socialrådgivere og studerende på socialrådgiveruddannelsen i retshjælpsarbejdet. Tilsvarende kan det overvejes at inddrage økonomer og økonomistuderende i de retshjælpskontorer, som udøver gældsrådgivning.



*”Det socialretlige område fylder mest. Det er et problem, at bekendtgørelsen ikke anerkender medarbejdere med anden baggrund end juridisk, f.eks. socialrådgivere.” Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp*

### 2.7.3. Mere målrettet og opsøgende retshjælp

For at sikre et bredt og relevant udbud af retshjælp indeholder tilskudsbekendtgørelsen<sup>113</sup> nogle krav, der skal opfyldes, før retshjælpskontoret kan godkendes som tilskudsberettiget. Retshjælpskontoret skal på trin 1 være åbent for alle borgere og yde rådgivning om samtlige emner. Samtidig skal retshjælpskontoret på trin 2 og 3 være åbent for alle, der opfylder indtægtsgrænserne for fri proces, og der skal ydes rådgivning på alle sagsområder med undtagelse af straffesager, erhvervsager, gældssaneringsager og verserende forvaltningssager.

Det er naturligvis væsentligt at sikre grundlæggende bred mundtlig retshjælp. Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at reglerne samtidig forhindrer opstart af retshjælpskontorer, der kan give kvalificeret rådgivning inden for specialområder, men som mangler kapacitet til at rådgive mere bredt, jf. kapitel 2.5.5. Et eksempel kan være personer med omfattende viden inden for social- og forvaltningsret, der gerne vil rådgive i socialt belastede områder, men som på grund af manglende kompetencer inden for andre områder er afskåret fra at få deres retshjælp godkendt som tilskudsberettiget.

Det forekommer endvidere ikke hensigtsmæssigt, at udgående/opsøgende retshjælpskontorer som udgangspunkt ikke kan godkendes, fordi disse de facto henvender sig til bestemte befolkningsgrupper og dermed ikke anses for reelt åbent for alle, jf. kapitel 2.5.5. Dette skal bl.a. ses

<sup>112</sup> Advokatsamfundets og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.

<sup>113</sup> Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014 om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter. Der henvises til kapitel 2.2.3.

i lyset af, at de mest udsatte grupper har svært ved at benytte sig af de eksisterende retshjælpstilbud og kun kan nås med særlig målrettede indsatser, jf. kapitel 2.4.1.2.

Det anbefales derfor, at der gives mulighed for at dispensere fra tilskudsreglernes krav til sagsområder og målgrupper i tilfælde, hvor retshjælpen er rettet mod befolkningsgrupper, der typisk har et stort retshjælpsbehov, og som har svært ved at benytte sig af de eksisterende tilbud. Dispensationen skal give retshjælpskontorerne mulighed for at udføre mere udgående/opsøgende retshjælp særligt målrettet de svageste grupper i samfundet.

#### 2.7.4. Øget samarbejde – fælles sekretariat

Der eksisterer ikke noget formaliseret samarbejde retshjælpskontorerne imellem eller mellem retshjælpskontorerne og advokatvagterne. Enkelte retshjælpskontorer hjælper dog hinanden på bilateralt plan. Et øget samarbejde vil kunne øge effektiviteten hos retshjælpskontorerne betragteligt og samtidig højne kvaliteten af den ydede rådgivning. Dette gælder ikke mindst i forhold til de mindre retshjælpskontorer og/eller retshjælpskontorer med en høj andel af studerende, der vil kunne drage nytte af videndeling med de større og mere veletablerede retshjælpskontorer.

Et sådant samarbejde synes umiddelbart bedst forankret i et samarbejdssekretariat, der f.eks. vil kunne oprettes under Civilstyrelsen, som i forvejen har den formelle rolle som central retshjælpsmyndighed, eller i en fælles sammenslutning af retshjælpskontorer, hvor retshjælpskontorerne kan stille arbejdskraft til rådighed mod en forhøjelse af tilskuddet. Hensynet til at sikre retshjælpskontorernes uafhængighed, jf. kapitel 2.6.2, taler for den sidstnævnte løsning. Samarbejdet kan fysisk forankres i et eller flere retshjælpskontorer, og kommunikationen kan både foregå digitalt og ved fysiske møder. Advokatvagterne kan evt. også inddrages i samarbejdssekretariatet.

Sekretariatet vil bl.a. kunne varetage følgende opgaver:

- **Videndeling** - central indsamling og deling af best practice, som kan bidrage til en højere kvalitet og sikre en større ensartethed i rådgivningen. Der kan eksempelvis oprettes en database indeholdende forslag til procedurer for de typisk forekommende sagstyper samt standardbreve og lignende. Endvidere vil der kunne udvikles og afholdes fælles kurser og andre uddannelsesaktiviteter, informationsmøder mv.
- **Samling af visse administrative opgaver** - som vil kunne give de enkelte retshjælpskontorer flere ressourcer til kerneopgaven. Der kan eksempelvis i samarbejde med Civilstyrelsen udarbejdes skabeloner for de årlige beretninger, ydes bistand ved ansøgninger om tilskud samt informeres og vejledes om (nye) regler for retshjælp mv.
- **Samling af udviklingsopgaver** - som vil kunne sikre den fortsatte udvikling af retshjælpsordningen og samtidig give de enkelte retshjælpskontorer flere ressourcer til kerneopgaven. Der kan f.eks. udvikles rammer for rådgivningen, herunder etiske regler og tavshedspligterklæringer, jf. kapitel 2.5.4 om rammerne for rådgivningen. Endvidere vil sekretariatet kunne stå for opgaver af mere forskningsmæssig karakter, som kan være med til sikre den fortsatte udvikling af retshjælpsordningen, herunder udarbejdelse af

brugerundersøgelser og evalueringer af indsatsen, ligesom sekretariatet kan bidrage til at sikre en mere teknologisk tidssvarende understøttelse af opgaven og lignende, f.eks. udvikling af et fælles journaliseringssystem eller lignende, der kan sikre indsamling af data på tværs af retshjælpskontorerne.

- **Koordinering på tværs** - sekretariatet vil i nogen tilfælde kunne optræde som retshjælpskontorerne fælles talerør udadtil. Dette kan f.eks. ske i forbindelse med indsamling af hørings svar med henblik på afgivelse af fælles svar og ved at indsamle viden om lovgivningsmæssige uhensigtsmæssigheder og lignende, som myndighederne bør gøres opmærksomme på.
- **Synliggørelse af retshjælpsordningen** - sekretariatet vil kunne varetage opgaven med at informere borgerne om retshjælpsordningen, iværksætte kampagner og vedligeholde fælles informationshjemmesider mv., jf. kapitel 2.5.1, hvor der bl.a. peges på konsekvenserne af den manglende information.

”

*”Retshjælpsområdet er i rivende udvikling. Der er behov for mere efteruddannelse, oplæringssystemer og faglig sparring. Det ville være godt med et tættere samarbejde med advokatvagterne.” Sandy, Madar, Den Sociale Retshjælp*

### 2.7.5. Tilskud til flere sagsområder

Retshjælpskontorerne rådgivning på trin 2 og 3 om verserende forvaltningssager, gælds sanerings sager, erhvervs sager og straffesager er som nævnt i kapitel 2.2.4 undtaget fra aktivitetstilskud.

For så vidt angår verserende forvaltningssager, var baggrunden for undtagelsen, at myndighedernes vejledningspligt ansås for at opfylde behovet for rådgivning i denne type sager. Dette rationale udfordres dog af høje fejlprocenter i myndighedernes afgørelser, omfattende og komplicerede regelgrundlag samt generel travlhed hos de offentlige myndigheder med klientkontakt. Hertil kommer, at der set fra borgerens side kan opstå en interessekonflikt, når myndigheden selv kan have en retlig interesse i sagens udfald, eller når myndigheden gennemfører beslutninger på trods af borgerens modstand.

At der eksisterer et retshjælpsbehov på dette område, viser sig også ved, at den overvejende del af retshjælpskontorerne synes at tilbyde rådgivning i verserende forvaltningssager.

”

*”Det er ikke hensigtsmæssigt, at rådgivning i allerede verserende forvaltningssager ikke er tilskudsberettiget. Selvom den rådsøgende f.eks. selv har været i stand til at indgive en klage, kan der godt være et stort behov for bistand i det efterfølgende forløb.” Henrik Bitsch, Københavns Retshjælp*

Det fremgår også af kapitel 2.5.2, at forvaltningssagerne fylder meget hos retshjælpskontorerne, bl.a. fordi vejledningen hos forvaltningsmyndigheden ikke er tilstrækkelig.





*“Der er et kæmpe behov for rådgivning i forvaltningssager. Jeg kan ikke understrege det nok. Beslutningstagerne tror, at behovet er opfyldt ved vejledningspligten, men faktum er, at der ikke gives den fornødne vejledning.”* Mona Matten, Gellerupparkens Retshjælp

Rådgivning om dette område vil ikke kun have stor betydning for de retshjælpsøgende, for hvem en myndighedsafgørelse om f.eks. forsørgelsesgrundlag kan have vidtrækkende konsekvenser. Det kan også være en fordel for forvaltningsmyndigheden, idet retshjælpen kan medvirke til at sikre sagens oplysning, ligesom grundløse klager og lignende i videre omfang kan undgås.

Spørgsmålet om, hvorvidt der også er et uopfyldt retshjælpsbehov på de øvrige undtagne områder, kan ikke besvares lige så entydigt. Der lader ikke umiddelbart til at være behov for at medtage erhvervsager, hvorimod billedet er mere uklart, når det kommer til gældssaneringer og straffesager.

Det anbefales derfor, at det overvejes nærmere, om de pågældende sagsområder fortsat bør være undtaget aktivitetstilskud. Det er opfattelsen, at i hvert fald rådgivning i verserende forvaltningssager på trin 2 og 3 tilskudsmæssigt bør ligestilles med rådgivning i øvrige sager. Herved sikres en ensartet fordeling af aktivitetstilskuddet uanset det enkelte kontors sags sammensætning samt et større udbud af rådgivning på et område, der fylder meget i de svageste borgeres hverdag.

Det bemærkes, at Advokatsamfundet og Danske Advokater på tilsvarende vis har foreslået, at særligt verserende forvaltningssager bliver omfattet af ordningen med delvist offentligt finansieret retshjælp ved advokat.<sup>114</sup> Advokatbranchen oplever således også et udækket retshjælpsbehov på dette område.

### **2.7.6. Klarere regler - bedre administration af tilskudsordningen**

Som det fremgår af kapitel 2.5.6, er der flere retshjælpskontorer, som har givet udtryk for, at den gældende tilskudsordning ikke administreres på en hensigtsmæssig måde. De har svært ved at gennemskue, hvilke kriterier midlerne tildeles ud fra, og det giver dem udfordringer, når de skal ansøge om tilskud til deres udgifter. Et gennemsigtigt tilskudssystem er samtidig en forudsætning for, at retshjælpskontorerne har mulighed for at planlægge, udvikle og budgettere.

Det anbefales derfor, at ordningen for tildeling af tilskud revideres, så det sikres, at kriterierne for tildeling af tilskud bliver mere klare, sammenlignelige og tilgængelige for retshjælpsinstitutionerne.

I den forbindelse bør også overvejes en ændring af ansøgningsproceduren for at undgå den nuværende situation, hvor retshjælpsinstitutionerne reelt ikke ved, hvor mange midler de har til rådighed i det indeværende regnskabsår, før en tredjedel af året er gået. Flerårsbevillinger kan evt. indgå i overvejelserne.

---

<sup>114</sup> Advokatsamfundet og Danske Advokaters rapport om retshjælp fra december 2016.



Det bør endvidere overvejes, om aktivitetstilskuddet i dag administreres på hensigtsmæssig måde, eller om man i højere grad kunne lette den administrative byrde for retshjælpskontorerne.

Endelig bør det overvejes, om tilskuddene kan forhøjes for de retshjælpskontorer, som yder rådgivning, der er mere tidskrævende end normalt. Det drejer sig f.eks. om retshjælpskontorer, der i særlig høj grad har brugere, som er ankommet til Danmark fra andre lande, og hvor sproglige barrierer og kulturelle forskelle besværliggør rådgivningen. Det drejer sig også om retshjælpskontorer, som yder mere målrettet rådgivning, jf. anbefalingen i kapitel 2.7.3, og hvor afklaringen af de juridiske problemer kan afhænge af forudgående hjælp til andre ting.

### **2.7.7. Kvalifikationskrav og udvikling fælles standarder**

Der findes som nævnt i kapitel 2.5.4 ikke overordnede regler eller retningslinjer for retshjælpskontorerens sagsbehandling, herunder om tavshedspligt og forsikringsforhold. Endvidere er kvalifikationskravene i tilskudsreglerne ikke helt éntydige, og Civilstyrelsen har i praksis godkendt retshjælpsinstitutioner, der drives af jurastuderende.

Det anbefales, at Civilstyrelsen overvejer kvalifikationskravene nærmere, herunder om det ikke bør fastholdes, at rådgivningen i det mindste skal superviseres af en færdiguddannet jurist med henblik på faglig sikring.

Det anbefales endvidere, at der udarbejdes fælles standarder, som retshjælpskontorerne frivilligt kan vælge at anvende/tilslutte sig. Udviklingen heraf kan eventuelt ske i samarbejde mellem retshjælpskontorerens fælles sekretariat (jf. anbefalingen i kapitel 2.7.4) og Civilstyrelsen.

Retshjælpskontorerne bør oplyse de rådsøgende om, hvorvidt de har tilsluttet sig de fælles standarder og tegnet ansvarsforsikring. Det vil øge sammenligneligheden retshjælpskontorerne imellem samt klargøre for brugerne, hvilke retningslinjer der gælder for sagsbehandlingen. Oplysninger herom kan f.eks. fremgå på retshjælpskontorerens hjemmesider, en eventuel ny hjemmeside med samlet liste over retshjælpsordninger<sup>115</sup> og ved skiltning i ventelokaler.

---

<sup>115</sup> Jf. anbefalingen om mere information om retshjælpsordningerne i kapitel 8.1.1.

## 3. Retshjælpsforsikringer

Adgangen til at få prøvet sin ret ved domstolene er en grundlæggende rettighed og udgør således en grundsten i et ethvert retssamfund. Domstolene giver borgere og virksomheder mulighed for at få afgjort deres tvister af en instans, der er fuldstændig uafhængig af statsmagten og andre særinteresser, ligesom domstolene har den meget væsentlige funktion, at de ved behandlingen af retssager udøver kontrol med forvaltningen som forudsat i grundlovens § 63.

For at sikre en bredere adgang til domstolene har der siden kong Christian 5.s Danske Lov fra 1683 eksisteret lovbestemmelser, der skulle sikre de uformuendes tarv i retstvister. I dag kan udgifterne til domstolsprøvelse både være dækket af en retshjælpsforsikring og af ordningen om fri proces. Sidstnævnte er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Det daværende Assurandør-Societetet (nu Forsikring & Pension) introducerede i 1970 retshjælpsforsikringen i Danmark. En retshjælpsforsikring dækker omkostningerne til domstolsprøvelse af visse tvister, der er opstået i privatlivet, og som efter deres art kan behandles under en civil retssag.<sup>116</sup> I Danmark er retshjælpsforsikringer medtaget som et obligatorisk element i familie-/indboforsikringer (en generel forsikring) samt i kaskoforsikringer til hus, bil og båd (forsikringer der knytter sig til den forsikrede genstand). Det er tidligere anslået, at ca. 95 procent af befolkningen har tegnet en familie-/indboforsikring og dermed har en retshjælpsforsikring.<sup>117</sup> Derimod er det ikke muligt som i visse andre lande at tegne en selvstændig retshjælpsforsikring.<sup>118</sup>

Retshjælpsforsikringen går forud for både retshjælp ved advokat og fri proces. Det vil sige, at når borgeren har en retshjælpsforsikring, er det forsikringen, som skal betale det offentliges andel af retshjælpsadvokatens vederlag, og at der som udgangspunkt ikke kan opnås fri proces til at føre en sag ved domstolene, jf. nærmere kapitel 3.1 og 3.2 nedenfor.

### 3.1. Forholdet mellem retshjælpsforsikring og fri proces

Da forsikringselskaberne i 1970 begyndte at tilbyde retshjælpsforsikringer, fremgik det af policetillægget, der indeholdt de almindelige vilkår for familieforsikring, at forsikringstager var forpligtet til at ansøge om fri proces, hvis pågældende opfyldte de økonomiske betingelser herfor.<sup>119</sup> I de tilfælde, hvor fri proces blev bevilget, dækkede retshjælpsforsikringen eventuelle omkostninger til modparten, mens det offentlige dækkede forsikringstagerens "egne" omkostninger. I de tilfælde,

---

<sup>116</sup> Er denne betingelse opfyldt, dækker forsikringen også tvister, som behandles ved voldgift.

<sup>117</sup> Betænkning 1436/2014, s. 166-167 og Astrid Mavrogenis: *Fri Proces Retshjælp*, 2012, s. 56. En undersøgelse foretaget af Advice A/S for Danske Advokater i 2012 viste dog, at det var 94 procent af befolkningen, som havde en retshjælpsforsikring, jf. *Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn* af Danske Advokater og Advice A/S 2013.

<sup>118</sup> Det tyske selskab Help Forsikring tilbyder dog advokatforsikringer i Skandinavien, som dækker advokatbistand ved retshjælpsbehov, konflikter og retssager indenfor visse områder.

<sup>119</sup> Bernhard Gomard: *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*, 1970. I de tilfælde, hvor fri proces ikke blev bevilget, kunne forsikringstageren dog få sine omkostninger dækket af forsikringen efterfølgende, hvis forsikringstageren alligevel gennemførte sagen og i det væsentligste fik medhold, jf. familieforsikringstillægget af 1970 § 2, stk. 2, som citeret af Gomard i *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*.

hvor fri proces ikke blev bevilget, afslog forsikringselskabet at dække, idet der blev taget udgangspunkt i forvaltningens vurdering af, om der var rimelig grund til at føre sagen.

Ved lov nr. 420 af 13. juli 1988 om ændring af retsplejeloven blev retshjælpsforsikringen imidlertid gjort til den primære dækning,<sup>120</sup> hvilket med visse ændringer blev videreført ved den senere ændring af retsplejeloven ved lov nr. 554 af 24. juni 2005, hvor retsplejelovens bestemmelser om retshjælp og fri proces fik deres nuværende affattelse.<sup>121</sup> Formålet med denne lovændring, der trådte i kraft i 2007, var at modernisere og forbedre retsplejelovens regler om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces i civile sager. Ændringerne byggede i høj grad på Retsplejerådets betænkning nr. 1436 fra 2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene).

Det fremgår bl.a. af betænkningen, at Retsplejerådet havde overvejet, om den økonomiske bistand til at føre retssager skulle baseres på en offentligt finansieret fri proces-ordning, en privat finansieret forsikringsmodel eller en kombination af de to modeller. På dette tidspunkt dækkede retshjælpsforsikringerne allerede en betydelig del af den økonomiske bistand, og en ren offentlig finansieret ordning ville derfor medføre en meget betydelig stigning i de offentlige udgifter til fri proces. Retsplejerådet kunne derfor ikke anbefale en sådan ordning. Retsplejerådet fandt heller ikke, at en ren forsikringsordning uden offentlig regulering ville kunne sikre opfyldelsen af behovet for bistand. Retsplejerådet henviste herved til, at de ca. 5 procent af befolkningen, som ikke var dækket af en retshjælpsforsikring, bl.a. omfattede personer, der på grund af deres svage økonomiske stilling og i en række tilfælde også deres i øvrigt marginaliserede stilling i samfundet, hørte til dem, der i særlig grad kunne have behov for bistand. Samtidig fandt Retsplejerådet, at en dækkende retshjælpsforsikring kun kunne opnås, hvis den blev gjort obligatorisk for hele befolkningen. Ulemperne herved fandtes dog langt at overstige fordelene, og Retsplejerådet kunne på den baggrund heller ikke anbefale en ren forsikringsordning. Retsplejerådet foreslog herefter, at selve grundmodellen for fri proces og retshjælpsforsikring fortsat skulle være en blandet ordning, hvor fri proces og retshjælpsforsikring supplerer hinanden.<sup>122</sup> Retsplejerådets flertal foreslog dog at adskille fri proces og retshjælpsforsikring yderligere, således at der ikke blev givet fri proces, hvis ansøgeren havde en retshjælpsforsikring, der dækkede den konkrete sag.<sup>123</sup> Dette svarer til den ordning, som findes i dag.

Retsplejeloven indeholder en række bestemmelser, der regulerer forholdet mellem retshjælpsforsikring og fri proces:

---

<sup>120</sup> Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 55.

<sup>121</sup> Der er dog sidenhen foretaget mindre ændringer i retsplejelovens regler.

<sup>122</sup> Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004, s. 350-352.

<sup>123</sup> Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004, s. 392-395.

### Retsplejeloven § 325, stk. 1

Retsplejelovens § 325, stk. 1, vedrører de grundlæggende betingelser for, hvornår ordningen om fri proces kan anvendes. Én af disse betingelser er, at vedkommende ikke har en retshjælpsforsikring eller en anden forsikring, der dækker sagens omkostninger.

### Retsplejeloven § 329

Retsplejelovens § 329 er en generel dispensationshjemmel, der giver mulighed for fri proces, selv om de almindelige betingelser ikke er opfyldt. Særlige grunde skal tale for det, og det gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for personens sociale eller erhvervsmæssige situation. Der kan også dispenseres fra kravet om, at ansøgeren ikke må have en retshjælpsforsikring, når de øvrige krav til fri proces er opfyldt, og 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.<sup>124</sup> Bestemmelsen kan anvendes, når det under retssagens behandling står klart, at forsikringens maksimum vil blive overskredet.<sup>125</sup>

### Retsplejeloven § 336, stk. 1

Der kan endvidere efter retsplejelovens § 336, stk. 1, ansøges om godtgørelse af den del af omkostningerne, der overstiger forsikringens maksimum, såfremt sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde, at omkostningerne ikke har kunne afholdes inden for forsikringens maksimum. De øvrige betingelser for fri proces, herunder indkomstbetingelsen, skal være opfyldt. Bestemmelsen anvendes, når det efter sagens hovedforhandling eller dom kan konstateres, at omkostningerne har oversteget forsikringens maksimum.<sup>126</sup>

## 3.2. Forholdet mellem retshjælpsforsikring og retshjælpsordningen

Det følger af retsplejelovens § 323, stk. 6, at det offentlige tilskud til retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring. Er sagen derimod ikke dækket af en retshjælpsforsikring, betaler det offentlige

<sup>124</sup> Lovforslag nr. 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

<sup>125</sup> Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 151.

<sup>126</sup> Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 220 f.

tilskuddet.<sup>127</sup> Det offentlige indtræder i så fald i sikredes eventuelle krav mod forsikringssselskabet, jf. retsplejelovens § 335.

Før lovændringen ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 blev tilskuddet til vederlag i alle tilfælde udbetalt af det offentlige. Ændringen må ifølge Retsplejerådet antages at have ført til et fald – men muligvis et meget beskedent fald – i det offentliges udgifter til retshjælp ved advokat.<sup>128</sup> Forsikring & Pension havde oplyst til Retsplejerådet, at forsikringssselskaberne ved en rundspørge havde oplyst, at de kun modtog et meget beskedent antal ansøgninger fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at forsikringssselskaberne i praksis ikke udbetalte noget beløb af betydning vedrørende denne post.<sup>129</sup>

Dette tyder på, at advokater kun i beskedent omfang anvender ordningen til at yde retshjælp til personer med retshjælpsforsikring. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at forsikringen ikke dækker almindelig advokatrådgivning, jf. kapitel 3.5.4. Endvidere skal der efter forsikringsvilkårene være tale om en konkret, aktuel konflikt, som parterne ikke selv kunne løse, og som kan behandles af en domstol eller en voldgift.<sup>130</sup> Denne betingelse fortolkes muligvis noget mere indskrænkende, end det var forudsat af Retsplejerådet.<sup>131</sup> Hertil kommer, at anvendelsen af retshjælp ved advokat generelt er faldet. I Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport "Retshjælp i nød?" fra 2012<sup>132</sup> skønnedes det, at advokaternes retshjælpssager på trin 2 og 3 var faldet med 65 procent fra 2006 til 2011.<sup>133</sup> Ifølge rapporten skyldtes faldet bl.a., at lovændringerne havde medført et øget administrativt arbejde for advokaterne,<sup>134</sup> og at advokaternes vederlag var for lave.<sup>135</sup> Udviklingen bekræftes af Justitias rapport om retshjælp fra juli 2017,<sup>136</sup> der yderligere påpeger, at faldet i advokatretshjælp har medført en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælpen i højere grad varetages af retshjælpskontorerne og i mindre grad af advokaterne.<sup>137</sup>

I Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp fra december 2016 er bl.a. anført, at det er unødigt tidskrævende for både borger, advokat og forsikringssselskab at opretholde reglen om, at offentlig retshjælp ved advokat skal være subsidær i forhold til retshjælpsforsikringen. Rapporten anbefaler, at reglen fjernes.<sup>138</sup>

---

<sup>127</sup> Civilstyrelsen har på deres hjemmeside udfærdiget en blanket, som man i givet fald kan udfylde og indsende.

<sup>128</sup> Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv., side 35.

<sup>129</sup> Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv., side 27.

<sup>130</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.1.

<sup>131</sup> Betænkning 1436/2004, s. 341-42.

<sup>132</sup> Rapporten, der undersøger retshjælpsens udvikling og konsekvenser siden 2007, er udarbejdet af Copenhagen Economics for Danske Advokater og Advokatsamfundet.

<sup>133</sup> *Retshjælp i nød?* s. 28. Tallet omfatter både sager med og uden forsikringsdækning.

<sup>134</sup> For eksempel er der blevet indført krav til dokumentation af klienters indkomst, samt procedurer for udbetaling af advokatvederlaget, jf. bekendtgørelse nr. 1160 af 09/12/2011 §§ 4 og 9.

<sup>135</sup> *Retshjælp i nød?* s. 30.

<sup>136</sup> "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til hjælp?" Rapporten er gengivet i kapitel 2.

<sup>137</sup> Se nærmere i afsnit 2.4 i analysen *Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til hjælp?*

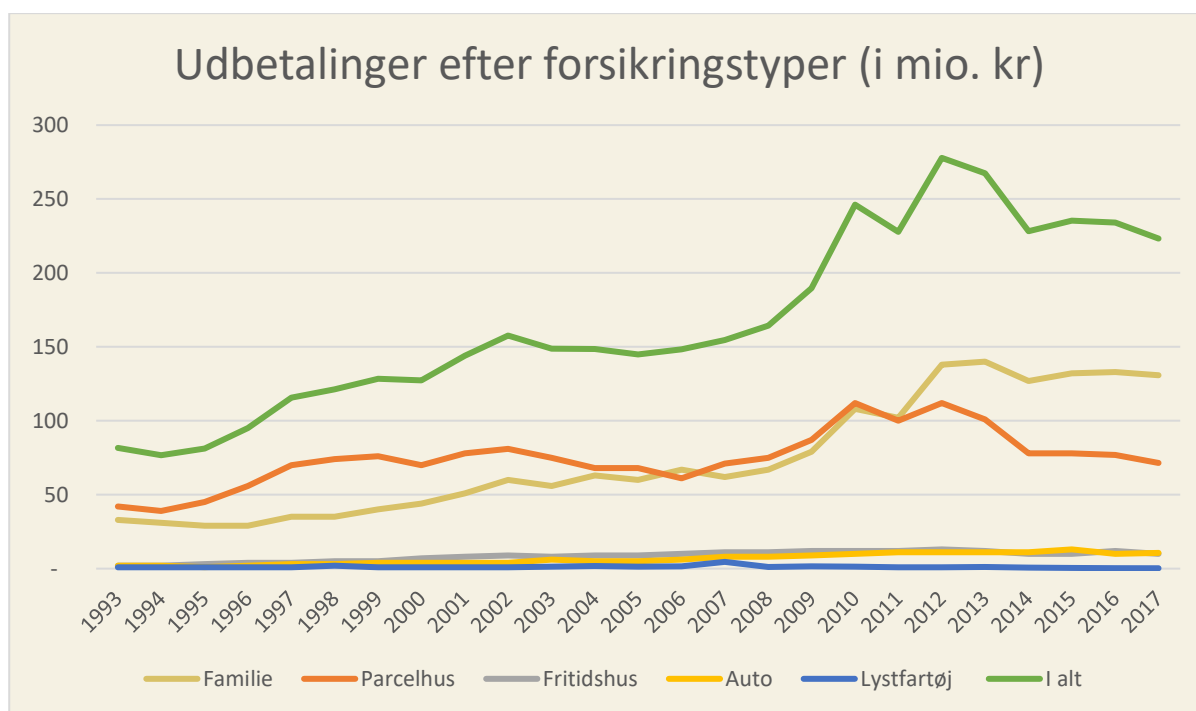
<sup>138</sup> Rapporten side 34-35.

Resultaterne i Justitias rapport om retshjælp peger også på, at Justitsministeriets igangsatte arbejde med forbedring af retshjælpsordningen<sup>139</sup> også bør omfatte retshjælpsforsikringens rolle i advokatretshjælpen, således at den nævnte regel ikke bliver en hindring for advokaternes udøvelse af retshjælp.

### 3.3. Anvendelsen af retshjælpsforsikring

Som nævnt indledningsvist i kapitel 3 har ca. 95 procent af borgerne en familie-/indboforsikring, der også indeholder en retshjælpsforsikring. Herudover er der retshjælpsforsikringer i visse båd-, bil- og husforsikringer, som dog kun dækker sager om det forsikrede aktiv. I figur 1 nedenfor ses udbetalingerne på de enkelte typer retshjælpsforsikringer. Som det fremgår, vedrører udbetalingerne især familie-/indboforsikringerne og parcelhusforsikringerne.

Figur 1<sup>140</sup>

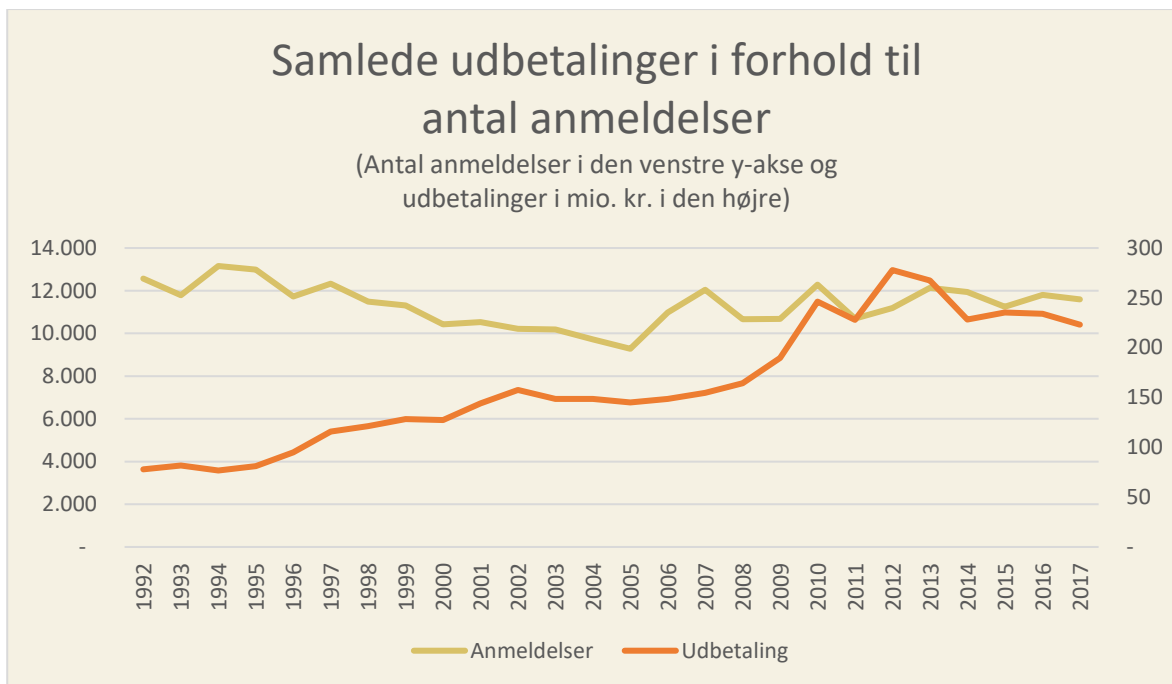


Figur 2 nedenfor viser, hvor mange anmeldelser om retshjælp forsikringselskaberne har modtaget i perioden 1992-2017, og hvor store beløb selskaberne har udbetalt. Som det fremgår, har der været udsving i antallet af anmeldelser, mens udbetalingerne er steget støt. Den største stigning ses i perioden fra 2008 til 2013.<sup>141</sup> I 2012-2014 har udbetalingerne dog været faldende, hvorefter de har stabiliseret sig.

<sup>139</sup> Arbejdet er skitseret i Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 729 (Alm. del) 2016/2017.

<sup>140</sup> Oplysningerne stammer Forsikring & Pensions hjemmeside. <https://www.forsikringogpension.dk/statistik/retshjaelpsforsikring/> (tilgået 22-11-2018)

<sup>141</sup> Der skal dog tages højde for inflationen, f.eks. svarer udbetalingen i 1992 på 78 mio. kr. til 120 mio. kr. i 2014.

Figur 2<sup>142</sup>


Justitia har forsøgt at indhente nærmere oplysninger om forsikringssekskabernes behandling af retshjælpsanmeldelser mv., herunder oplysninger om hvor mange anmeldelser der henholdsvis afvises og imødekommes, samt hvor mange af forsikringstagerne, der opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces. Nogle af sekskaberne besvarede ikke henvendelsen, andre oplyste, at de ikke var i besiddelse af oplysningerne, og et sekskab meddelte, at de af principielle årsager ikke ønskede at dele sekskabsspecifikke oplysninger.<sup>143</sup> Justitia har også forsøgt at indhente oplysninger via Forsikring & Pension, som efter en rundspørge hos forsikringssekskaberne har oplyst, at forsikringssekskaberne ikke er i besiddelse af de ønskede oplysninger.<sup>144</sup>

Da det ikke har været muligt at tilvejebringe disse oplysninger, vides det ikke, om den generelle stigning i forsikringssekskaberne udbetalinger på retshjælpsområdet skyldes et stigende antal sager med forsikringsdækning, og/eller at sagerne er blevet mere omkostningstunge. Tilsvarende er det ikke muligt at forklare det pludselige fald i udbetalingerne i 2012-2014.

Forsikring & Pension har foretaget beregninger, der viser, at den gennemsnitlige udbetaling pr. sag er steget fra 23.000 kr. i 2009 til 24.850 kr. i 2012, hvorefter det er faldet til henholdsvis 19.100 kr. i 2014 og 19.250 kr. i 2017, jf. tabel 1 nedenfor. Ved beregningerne har Forsikring & Pension dog taget udgangspunkt i det samlede antal anmeldelser og ikke antallet af imødekomne anmeldelser.<sup>145</sup> Faldet i forsikringssekskaberne samlede udbetalinger efter 2012, jf. figur 2, kan derfor også skyldes

<sup>142</sup> Data stammer fra Forsikring & Pensions hjemmeside (tilgået 22.11.2018).

<sup>143</sup> Justitia henvendte sig i sommeren 2017 til alle danske forsikringssekskaber med en markedsandel på over 1 procent.

<sup>144</sup> Telefonsamtale mellem Justitia og Forsikring & Pension den 14. september 2017.

<sup>145</sup> Bekræftet ved Forsikring & Pensions mail af 19. september 2017 til Justitia.

andre omstændigheder end et fald i udgifterne pr. sag, herunder at der er flere anmeldelser, som ikke imødekommes, og/eller at der er flere borgere, som opgiver at gøre brug af sin retshjælpsforsikring efter sagens anmeldelse.

Tabel 1<sup>146</sup>

---

	Gennemsnitlig udbetaling
2009	23.000 kr.
2012	24.850 kr.
2014	19.100 kr.
2017	19.250 kr.

---

Det er således ikke muligt at fremkomme med en fyldestgørende vurdering af, hvorfor de samlede udbetalinger for retshjælpsforsikringer har været faldende i 2012-2014, hvorefter det har stabiliseret sig på et lavere niveau. Der ses ikke et tilsvarende fald i antallet af forsikringsanmeldelser, der har været stigende i 2011-2013 og først begyndte at falde svagt i 2015 med en efterfølgende stigning, jf. figur 2 ovenfor.

### 3.4. Praktiske begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen – redegørelse og analyse

I dette kapitel ses der nærmere på udvalgte praktiske begrænsninger i anvendelsen af retshjælpsforsikringsordningen, mens de mere formelle begrænsninger er behandlet i kapitel 3.5. De praktiske begrænsninger vedrører identificeringen af det retlige problem og kendskab til en tegnet retshjælpsforsikring, processen ved aktivering af retshjælpsforsikringer, sagsbehandlingstider og problemer med at finde en advokat, der vil påtage sig at føre en sag med forsikringsdækning. En oversigt over anbefalingerne i kapitlet findes i kapitel 5, bilag 2.

#### 3.4.1. Identificering af retligt problem og kendskab til retshjælpsforsikring

Det første skridt på vejen til domstolsprøvelse via retshjælpsforsikring er naturligvis at erkende, at man har et problem af juridisk karakter, der er egnet til domstolsprøvelse. Dette er ikke altid åbenlyst, når man som nabo, beboer, forbruger, sælger mv. løber ind i konflikter. Der kan evt. søges hjælp til afklaring heraf på et retshjælpskontor (som tilbyder gratis grundlæggende og videregående juridisk rådgivning), hos en advokatvagt (som tilbyder gratis grundlæggende mundtlig juridisk rådgivning)

---

146

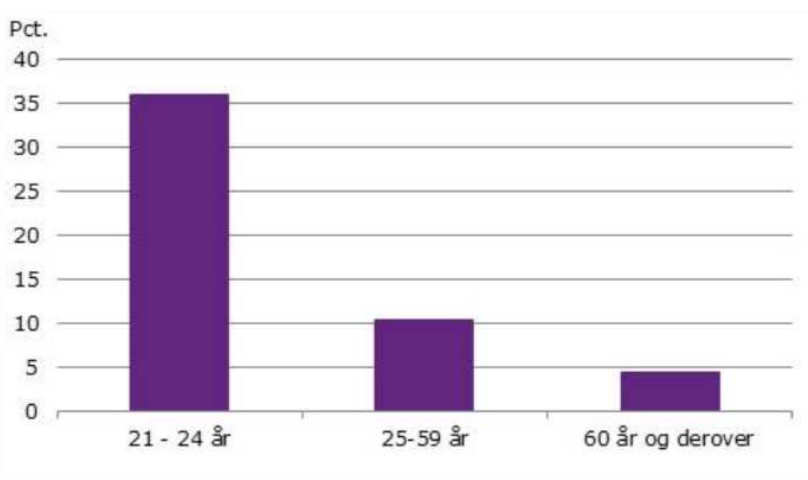


eller hos en advokat (som i visse tilfælde tilbyder videregående retshjælp mod betaling af et honorar, som er delvist offentligt finansieret eller delvist finansieret af en retshjælpsforsikring).<sup>147</sup>

Dækning via retshjælpsforsikring er selvfølgelig afhængig af, at den pågældende har tegnet en forsikring. Som tidligere nævnt anslås det, at ca. 95 procent af befolkningen er dækket af en forsikring, som også omfatter retshjælp. Tallet dækker over aldersmæssige og sociale skævheder, idet det navnlig er unge og personer med lave indkomster, der ikke er forsikret. Som det fremgår af figur 3 nedenfor har mere end 35 procent af de 21-24-årige ikke en indboforsikring med tilhørende retshjælpsforsikring. For personer over 60 år er andelen helt nede på under 5 procent.<sup>148</sup>

Figur 3<sup>149</sup>

### Andel uden indboforsikring (procent)



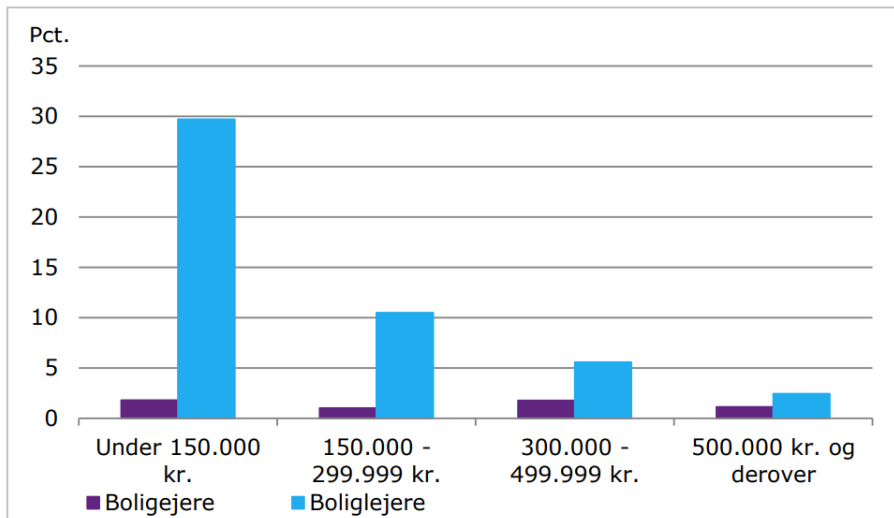
Der ses også at være en sammenhæng mellem lav indkomst og forsikring, jf. figur 4 nedenfor, der viser andelen af ejere og lejere uden indboforsikring fordelt på indkomst. Som det fremgår, er personer med lav indkomst overrepræsenteret i den uforsikrede gruppe, og der er typisk tale om personer med lejebolig.

<sup>147</sup> Se kapitel 2 om retshjælpsordningen og kapitel 3.2.

<sup>148</sup> Tallene virker umiddelbart høje set i forhold til antagelsen om, at ca. 95 procent af befolkningen skulle have en indboforsikring. Beregningerne stammer fra Forsikring & Pension og er udarbejdet på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse. Ifølge denne undersøgelse er det også kun ca. 90 procent af befolkningen, der har en indboforsikring. Disse tal afviger således fra andre antagelser om ca. 95 procent, men viser under alle omstændigheder en tendens i forsikringstegningen.

<sup>149</sup> Figuren stammer fra Forsikring & Pension: *Unge sløser med forsikringen*, 2013.

<http://www.forsikringogpension.dk/presse/nyheder/2013/Sider/Unge-sloeser-med-forsikringen.aspx>

Figur 4<sup>150</sup>


De forsikrede personer er ikke altid klar over, at de er forsikrede. En undersøgelse foretaget af Danske Advokater i 2012 viste, at mindre end 4 ud af 10 forsikrede var klar over, at de havde en retshjælpsforsikring.<sup>151</sup> Over halvdelen af forsikringstagerne vil således ikke umiddelbart kunne gøre deres forsikring gældende, fordi de ikke er klar over dens eksistens. En del af disse personer vil dog formentlig søge hjælp andre steder, f.eks. hos et retshjælpskontor eller en advokat, og i den forbindelse blive gjort opmærksom på muligheden for forsikringsdækning. Den nævnte undersøgelse viste dog også, at ukendskab til forsikringen i praksis forhindrer en række borgere i at gå videre med deres sag. Ifølge undersøgelsen var det mere end hver tiende dansker, som havde undladt at kontakte en advokat, fordi de ikke var klar over, at de havde en retshjælpsforsikring. Desuden havde de personer, der kendte til deres retshjælpsforsikring, kun i meget begrænset omfang viden om, hvad den dækkede. Knap 3 ud af 4 af de adspurgte havde oplyst, at de i mindre grad eller slet ikke havde tilstrækkelig viden om, hvornår og hvordan de var dækket af retshjælpsforsikringen.

### **Vurdering og anbefaling**

Det er positivt, at en meget stor andel af befolkningen er dækket af en retshjælpsforsikring og dermed potentielt også har mulighed for at opnå dækning af omkostningerne ved domstolsprøvelse. En del af den forsikrede gruppe består af borgere med mindre økonomiske og personlige ressourcer. Det er derfor vigtigt, at forsikringsproduktet rammer bredt, og at forsikringen ikke i sig selv bliver en hindring for de økonomisk svage borgeres adgang til domstolene. Samtidig står ca. 5 procent af befolkningen uden forsikringsdækning. Det gælder bl.a. samfundets mest udsatte grupper, som f.eks. ikke har fast bopæl og derfor heller ikke en indboforsikring. Dette taler i høj grad for en reel og velfungerende adgang til fri proces, jf. også Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004, som er omtalt i kapitel 2.6.1.

<sup>150</sup> Figuren stammer fra Forsikring & Pensions analyserapport 2013: *Den uforsikrede restgruppe og forsikringssvindler*, side 9. [https://www.forsikringogpension.dk/media/2056/uforsikrede\\_restgruppe\\_og\\_forsikringssvindler.pdf](https://www.forsikringogpension.dk/media/2056/uforsikrede_restgruppe_og_forsikringssvindler.pdf)

<sup>151</sup> Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn. Danske Advokater og Advice A/S 2013.

For så vidt angår den store del af befolkningen, som har en retshjælpsforsikring, må det manglende kendskab til retshjælpsforsikringens eksistens og indhold anses for en væsentlig barriere i adgangen til domstolene. Uvished om finansieringen kan nemlig betyde, at forsikringstagerne undlader at gøre deres ret gældende ved domstolene. Dette kan til en vis grad afhjælpes ved at styrke den danske retshjælpsordning, jf. anbefalingerne i Justitias rapport om retshjælp<sup>152</sup> og ved at informere mere om forsikringsordningen. Sidstnævnte kunne forsikringsselskaberne og/eller Forsikring & Pension eventuelt stå for, men det kunne også overvejes at inddrage information om retshjælpsforsikringer – og gerne også om fri proces – i den information om retshjælpsordningen, som såvel Justitia som Advokatsamfundet og Danske Advokater tidligere har anbefalet.<sup>153</sup>

### 3.4.2. Processen ved aktivering af retshjælpsforsikringen

Retshjælpsforsikringer er som andre forsikringer omfattet af lov om forsikringsaftaler, og der gælder en betydelig aftalefrihed. Forsikring & Pension har dog udsendt et sæt fælles forsikringshjælpsvilkår, der benyttes af forsikringsselskaberne som tillæg til de forsikringer, der inkluderer retshjælp til private. Forsikringsvilkårene regulerer retshjælpsdækningens omfang og indeholder procedurer for, hvordan forsikringstageren skal forholde sig, når forsikringen ønskes aktiveret.

Ved anmeldelsen til forsikringsselskabet skal der følges en nærmere fastsat procedure.<sup>154</sup> Forsikringstageren skal søge bistand hos en advokat, som vil påtage sig sagen.<sup>155</sup> Det er advokaten, der vurderer, om betingelserne for at opnå forsikringsdækning kan anses for opfyldt, og som i givet fald anmelder sagen til forsikringsselskabet.<sup>156</sup>

Når forsikringsselskabet har givet tilsagn om dækning af sagens udgifter, kan sagen gå i gang. Eventuelle skønsforretninger skal forhåndsgodkendes af forsikringen, hvis de senere skal kunne dækkes.<sup>157</sup> Under sagens gang skal advokaten løbende orientere selskabet om processkridt af væsentlig omkostningsmæssig betydning.<sup>158</sup>

Ved sagens afslutning fastsættes sagens omkostninger af retten, medmindre sagen afsluttes ved et forlig undervejs, og sagsomkostningernes fordeling skal godkendes af forsikringsselskabet.

---

<sup>152</sup> Rapporten er gengivet i kapitel 2.

<sup>153</sup> Justitias rapport *Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?* fra juli 2017 samt Advokatsamfundet og Danske Advokaters *Rapport om retshjælp* fra december 2016.

<sup>154</sup> Ansøgningsproceduren er nærmere beskrevet i de fælles forsikringsvilkår pkt. 2. Der er særlige regler for kumulerede sager og gruppesøgsmål i pkt. 2.4.

<sup>155</sup> Dette skal ske blandt de advokater, som er mødeberettigede i henhold til retsplejeloven. Hvis tvisten føres udenfor Danmark, sker valget af en udenlandsk advokat efter aftale med selskabet.

<sup>156</sup> I småsager kan forsikringstageren dog selv anmelde og føre sagen uden brug af advokat. Småsager er sager med krav uden økonomisk værdi eller med en værdi på højst 50.000 kr., samt sager hvor parterne har aftalt med hinanden, at småsagsreglerne skal bruges, jf. retsplejelovens kapitel 39. Det er hensigten, at småsagsprocessen senere vil blive gjort til genstand for en selvstændig analyse hos Justitia.

<sup>157</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 6.

<sup>158</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 2.

Advokatsalæret betales, når tvisten er endelig afgjort.<sup>159</sup> Bliver sagen anket, afregnes salæret særskilt efter hver instans. Øvrige sagsomkostninger betales, når disse er afholdt.<sup>160</sup>

Hvis forsikringsselskabet afslår at dække sagens omkostninger, kan forsikringstageren indbringe afslaget for Ankenævnet for Forsikring.<sup>161</sup> Der skal betales et gebyr på 200 kr., som klageren får retur, hvis vedkommende får medhold i klagen. Der gælder ikke nogen klagefrist for at indbringe en sag for Ankenævnet, men kravet er undergivet forældelse. Afgørelserne er som udgangspunkt ikke bindende for parterne. Hvis klageren får helt eller delvist medhold i klagen, og forsikringsselskabet ikke vil følge afgørelsen, skal dette dog meddeles sekretariatet inden 30 dage efter, at afgørelsen er fremsendt. Hvis dette ikke sker, bliver afgørelsen bindende for forsikringsselskabet efter udløbet af fristen. Hvis forsikringsselskabet inden fristens udløb meddeler, at selskabet ikke vil følge afgørelsen, orienterer sekretariatet klageren herom, ligesom sekretariatet informerer klageren om, hvad der kan gøres for at forfølge kravet mod forsikringsselskabet.

Ankenævnet har på deres hjemmeside offentliggjort afgjorte sager siden 1995. Ved udfærdigelsen af Justitias rapport om retshjælpsforsikringer i 2017 drejede 1.981 kendelser sig om retshjælp. Af disse havde forsikringsselskabet fået medhold i 1.610 sager (81,3 procent), mens klageren havde fået fuldt medhold i 328 sager (16,6 procent) og delvist medhold i 32 sager (1,6 procent). Herudover blev 9 sager afvist.<sup>162</sup> Justitia har foretaget en nærmere undersøgelse af Ankenævnets kendelser fra 2014-2016. Figur 5 nedenfor viser, hvordan klagerne emnemæssigt fordeler sig.<sup>163</sup> Som det fremgår, er det særligt forsikringsbetingelserne om, at forsikringstageren skal have rimelig grund til at føre sagen og de omfattede sagsområder, som har givet anledning til klager. Dette er nærmere behandlet i kapitel 3.5.1.

---

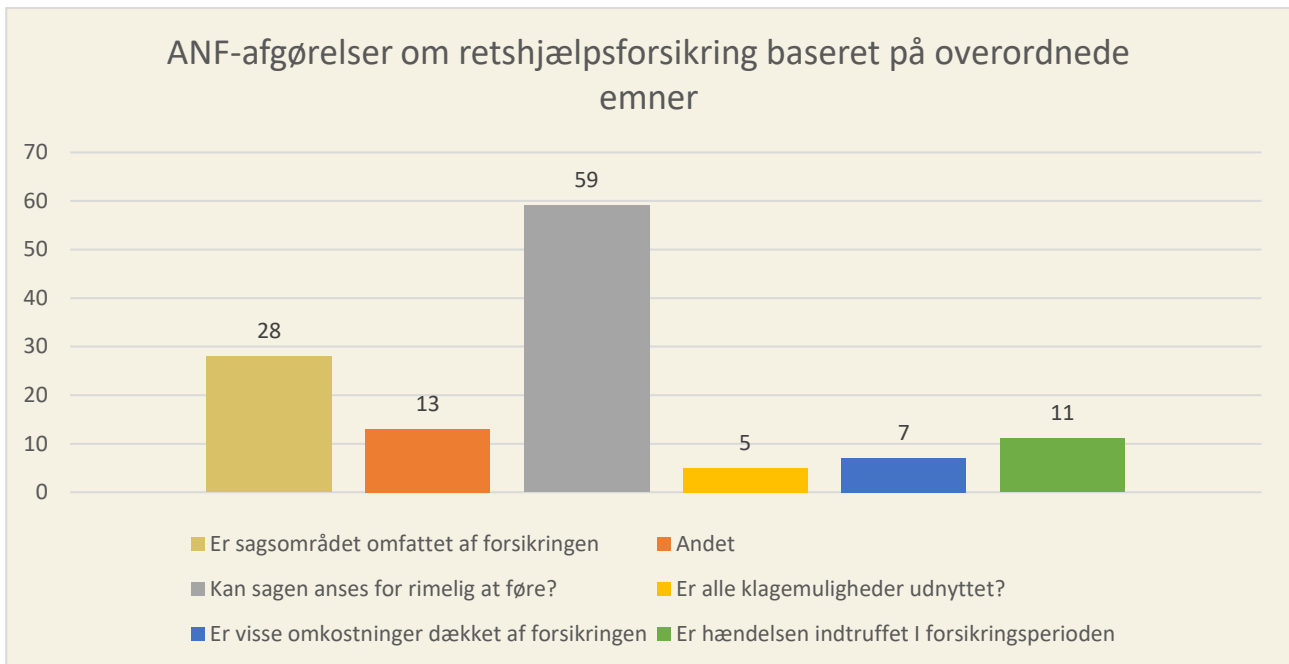
<sup>159</sup> Ved advokatskifte, sker afregning overfor den udtrædende advokat efter aftale med forsikringsselskabet.

<sup>160</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 10. De dækkede omkostninger er nærmere beskrevet i kapitel 6.4.

<sup>161</sup> Når Ankenævnet træffer afgørelse i en sag, deltager en formand/næstformand og to eller fire nævnsmedlemmer afhængig af sagens karakter. Hvis formanden og/eller nævnsmedlemmerne ikke er enige, træffes afgørelse efter stemmeflerhed.

<sup>162</sup> Kilde: [http://ankeforsikring.dk/kendelser/Sider/kendelser.aspx#k=retshjprocentC3procentA6lp\\*](http://ankeforsikring.dk/kendelser/Sider/kendelser.aspx#k=retshjprocentC3procentA6lp*) (sidst besøgt 2. maj 2017).

<sup>163</sup> Kategoriseringen er Justitias egen. Nogle sager vedrører flere emner. I disse tilfælde har Justitia vurderet, hvilket emne, der var det mest væsentlige.

Figur 5<sup>164</sup>


Ved manglende forsikringsdækning kan forsikringstageren også vælge at ansøge om fri proces hos Civilstyrelsen.<sup>165</sup> De øvrige betingelser for fri proces skal naturligvis også være opfyldt.

Hvis der hverken kan opnås dækning af omkostningerne via retshjælpsforsikring eller fri proces, kan sagen kun prøves ved domstolene, hvis borgeren selv kan finansiere sagen. Ellers må borgeren opgive sit krav, give efter for modpartens krav eller indgå et mindre fordelagtigt forlig.

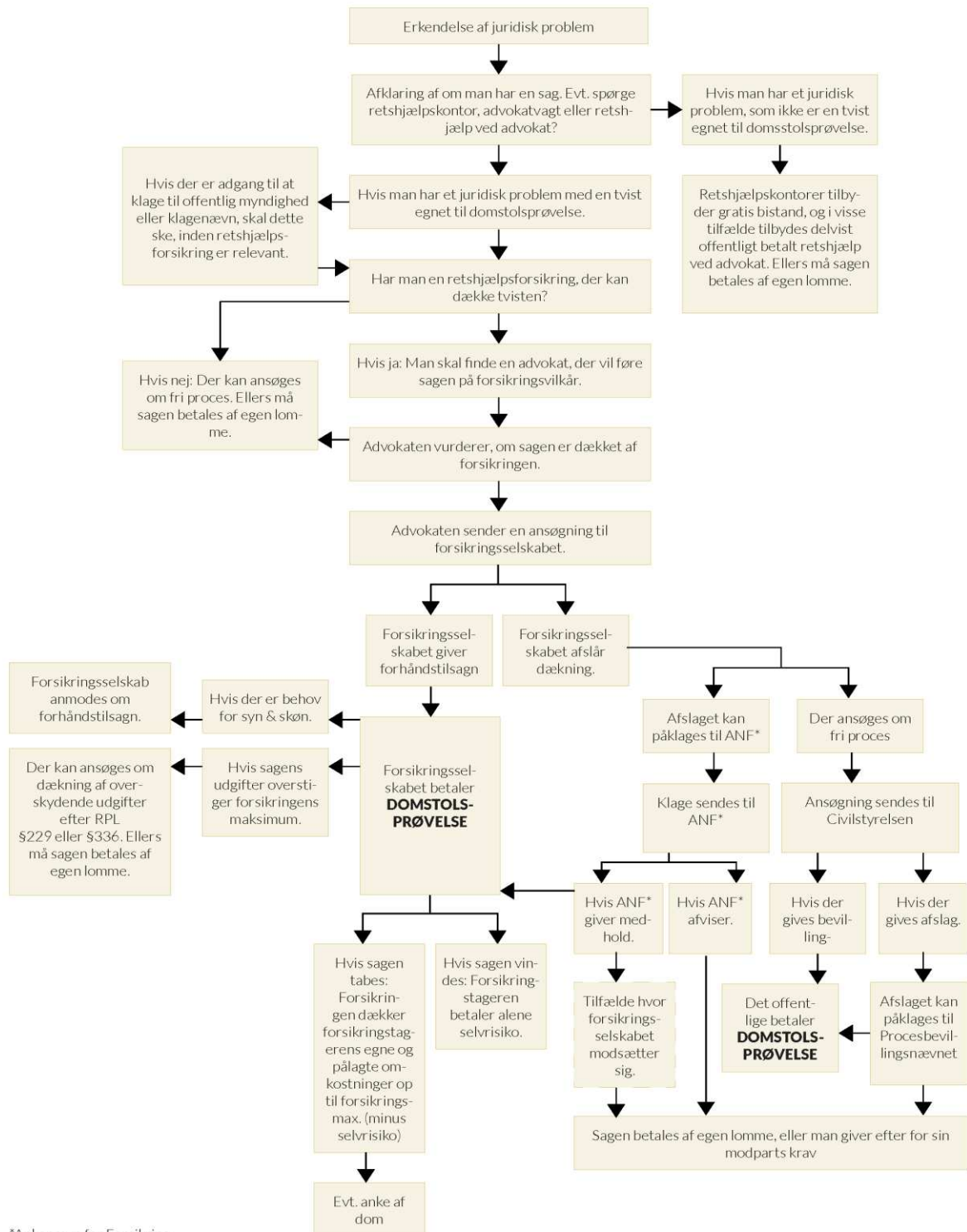
Processen er illustreret i figur 6 nedenfor.

<sup>164</sup> Ankenævnets sager kan findes i deres helhed på nævnets egen digitale database på [www.ankeforsikring.dk](http://www.ankeforsikring.dk)

<sup>165</sup> Dette forudsætter, at forsikringstageren opfylder indkomstbetingelserne, der for enlige ligger på max. 315.000 kr. om året, mens personer i samlivsforhold maksimalt må have årlig indkomst på 400.000 kr. samlet set. Indkomstgrænserne hæves dog med 55.000 kr. for hvert barn (herunder stedbørn og plejebørn) under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne

Figur 6

## DÆKNING AF UDGIFTER TIL DOMSTOLSPRØVELSE



\*Ankenævn for Forsikring

### **Vurdering og anbefaling**

Som det fremgår af figur 6, hænger retshjælpsordningen, retshjælpsforsikringsordningen og ordningen om fri proces nøje sammen. Samspillet mellem ordningerne og den noget komplicerede og uoverskuelige proces – særligt når forsikringen ikke umiddelbart dækker – kan i sig selv virke afskrækkende for mange borgere.

Det anbefales, at Justitsministeriet ser nærmere på samspillet mellem de tre underliggende ordninger om retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikringer med henblik på at sikre et bedre samspil mellem ordningerne og/eller udtænkning af et helt nyt og enkelt system med borgeren i fokus.

En sådan løsning vil dog nødvendigvis have længere udsigter. Derfor anbefales på kort sigt mere borgerrettet information om alle tre ordninger, jf. anbefalingen i kapitel 3.4.1 ovenfor, og en styrkelse af den indledende retshjælp, som ofte er afgørende for, at borgeren når videre i processen på vej mod domstolsprøvelse, jf. anbefalingerne i Justitias rapport om retshjælp fra juli 2017.<sup>166</sup>

### **3.4.3. Sagsbehandlingstid**

Inden sagen overhovedet kan gå i gang, skal forsikringstageren først udnytte eventuelle klagemuligheder hos offentlige myndigheder, ligesom forsikringstageren først skal benytte eventuelle muligheder for at få tvisten behandlet ved et klagenævn.<sup>167</sup> Herefter skal forsikringstageren bruge tid på at finde en advokat, der vil påtage sig sagen jf. kapitel 3.4.4. Advokaten skal foretage en vurdering af, om sagen er omfattet af forsikringen og sende en ansøgning til forsikringsselskabet, der skal behandle sagen. Denne sagsbehandlingstid vil naturligvis variere fra sag til sag og fra selskab til selskab. Forsikring & Pensions forsikringsoplysning har i 2017 angivet, at en anmodning om retshjælpsdækning skønsmæssigt besvares i løbet af 1-2 uger.<sup>168</sup>

Hvis forsikringstageren får afslag på dækning, skal den pågældende – inden afslaget kan indbringes for Ankenævnet for Forsikring – klage til forsikringsselskabet.<sup>169</sup> Såfremt selskabet (fortsat) ikke giver medhold eller ikke besvarer klagen, kan sagen indbringes for Ankenævnet, der i 2017 typisk havde en sagsbehandlingstid på 6-8 måneder.<sup>170</sup>

Såfremt forsikringstageren får tilsagn om dækning, skal advokaten udarbejde stævning, der sendes til byretten. Sagsøgte får herefter mindst 2 uger til at indgive svarskrift,<sup>171</sup> hvorefter sager af mere simpel karakter kan berammes. I de mindre simple sager vil der typisk være tale om udveksling af

---

<sup>166</sup> "Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?", som er gengivet i kapitel 2.

<sup>167</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.3 og 3.4.

<sup>168</sup> Oplyst telefonisk til Justitia. Et retshjælpskontor har dog oplyst, at sagsbehandlingstiden hos forsikringsselskaberne kan variere noget afhængig af sagens karakter og behovet for oplysninger.

<sup>169</sup> Ankenævnet for Forsikrings klageguide <http://ankeforsikring.dk/klageguide/Sider/klageguide.aspx>

<sup>170</sup> Ankenævnet for Forsikrings hjemmeside. Sagsbehandlingstiden er opgjort for samtlige sagstyper. Forsikringsoplysningen skønner dog, at sagsbehandlingstiden typisk er 9 måneder (telefonsamtale med Justitia 7. juni 2017), mens Danske Advokater tilbage i deres hvidbog fra 2012 skønnede, at sagsbehandlingstiden var mellem 12-14 måneder.

<sup>171</sup> Retsplejelovens § 351, stk. 1.



flere processkrifter mellem parterne, iværksættelse af syn og skøn og/eller indhentelse af andre faglige vurderinger, hvilket forlænger den samlede sagsbehandlingstid væsentligt.

Der findes ikke en samlet statistik over berammelsestiderne ved byretterne. De enkelte byretter fører selv løbende statistik over deres berammelsestid, der varierer betydeligt fra retskreds til retskreds. I den hurtigste ret var berammelsestiden i 2017 ca. 4 uger for en civil sag af en dags varighed. Blandt de mere langsomme retter var berammelsestiden ca. 8-9 måneder.<sup>172</sup> Hertil kommer sagens varighed ved domstolene og domsafsigelsen. Alene domsafsigelsen kan tage op til 2 måneder afhængig af sagstypen.<sup>173</sup>

Tidsperspektivet for en person, der ønsker at anvende sin retshjælpsforsikring, er således meget svingende afhængig af bl.a. sagens karakter, retskredsen, og om sagen skal påklages til Ankenævnet.

Variationen kan illustreres med eksemplerne nedenfor, som tager udgangspunkt i det tidspunkt, hvor forsikringstageren skal finde en advokat, der vil påtage sig sagen. Eventuel tid, der er gået med at klage til offentlige myndigheder eller indbringe sagen for et privat klagenævn, er således ikke medregnet. Endvidere er sagens varighed ved domstolene ikke medregnet.



*Forsikringstager A finder hurtigt en advokat, der straks anmelder sagen til forsikringselskabet. Inden for et par uger modtager advokaten forhåndstilsagn om forsikringsdækning. Advokaten sender hurtigt stævningen til retten, der 2 uger senere, når svarskrift er modtaget, berammer sagen. Berammelsestiden ved retten varierer mellem 4 uger og 9 måneder. Sagen har en meget kort varighed, og domsafsigelsen tager 8 uger.*

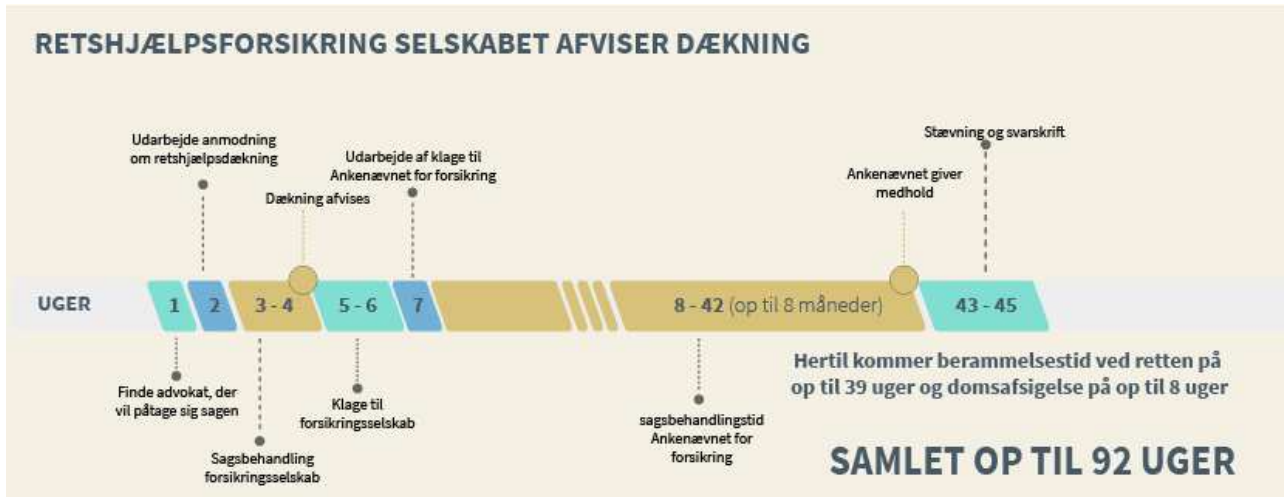
<sup>172</sup> Statistikken kan findes på domstol.dk under 'tal og fakta' ved den enkelte byret.

<http://www.domstol.dk/BORNHOLM/TALOGFAKTA/SAGSBEHANDLING/Pages/default.aspx>

<http://www.domstol.dk/Naestved/talogfakta/sagsbehandlingstider/Pages/default.aspx>

<sup>173</sup> Jf. retsplejelovens § 219, stk. 3, hvor fristen for domsafsigelse kan være op til 2 måneder efter endt forhandling afhængigt af sagstype.





Forsikringstager B har på flere måder samme forløb som forsikringstager A ovenfor, men her skal advokaten bruge ekstra tid på at klage til forsikringsselskabet og Ankenævnet for Forsikring samt afvente svar.

### Vurdering og anbefaling

Sagsbehandlingstiden i de sager, hvor forsikringsselskabet giver tilsagn om dækning, giver formentlig ikke anledning til de store problemer, bortset fra eventuelle lange berømmelsestider hos domstolene. Problemet opstår derimod, når forsikringsselskabet afslår dækning. Det er betænkeligt, at det skal tage så lang tid at få behandlet en klage i Ankenævnet for Forsikring, hvor sagsbehandlingstiden er op til 8 måneder, og hvor forsikringstageren er forpligtet til først at klage til forsikringsselskabet.

Sager, der føres med fri proces, har typisk også en lang sagsbehandlingstid. Civilstyrelsen – der træffer afgørelse om fri proces i første instans – havde i 2017 en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 10 uger,<sup>174</sup> og Procesbevillingsnævnet – som er klageinstans – havde i 2016 en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 10 uger.<sup>175</sup>

Processen frem til domstolsprøvelse kan således være lang og besværlig – særligt når forsikringen ikke umiddelbart dækker sagens omkostninger. Dette går særligt udover den mere ressourcetsvage del af befolkningen, som kan have svært ved både at gennemskue og deltage i en lang juridisk proces, og som oftere vil stå i en situation, hvor den endelige afgørelse af sagen har afgørende betydning for deres livsførelse.

De lange sagsbehandlingstider skal også ses i lyset af, at den almindelige forældelsesfrist for det underliggende krav,<sup>176</sup> der skal prøves ved domstolene, som udgangspunkt er 3 år,<sup>177</sup> og at hverken en anmeldelse til forsikringsselskabet, klage til Ankenævnet for Forsikring eller en efterfølgende ansøgning om fri proces afbryder forældelsesfristen.

<sup>174</sup> Oplyst af Civilstyrelsen til Justitia ved mail af 12. juni 2017.

<sup>175</sup> Procesbevillingsnævnets årsberetning 2016, s. 129.

<sup>176</sup> Fordring på penge eller andre ydelser.

<sup>177</sup> Forældelseslovens § 3. Der findes dog undtagelser, herunder ved personskade (30 år fra den skadevoldende handlingens ophør) og andre skader forvoldt udenfor kontrakt (10 år), ligesom der i lovens kapitel 4 er fastsat særlige forældelsesfrister og tillægsfrister.

Det anbefales, at der iværksættes foranstaltninger, som kan nedbringe sagsbehandlingstiden i Ankenævnet for Forsikring til et væsentligt lavere niveau, f.eks. 3-4 måneder.

Det anbefales endvidere, at der tages hensyn til langstrakte forløb hos forsikringsselskaber og Ankenævnet for Forsikring, når ansøgninger om fri proces skal prioriteres i Civilstyrelsen. Det vil betyde, at Civilstyrelsen skal behandle og afgøre sådanne sager før andre sager, der ikke har haft et langt forløb i forsikringsregi inden ansøgningen om fri proces.

### 3.4.4. Der skal findes en advokat

Forsikringsdækning er som tidligere nævnt afhængig af, at forsikringstageren har søgt bistand hos en advokat, som også skal anmelde sagen til forsikringsselskabet.<sup>178</sup> Dette gælder uanset, om advokatbistand konkret kan anses for nødvendig til gennemførelse af sagen.

#### CASE: Krav om advokat

I en sag fra 2013 gav Ankenævnet et forsikringsselskab medhold i, at selskabet kunne afvise retshjælpsdækning under henvisning til, at forsikringstageren ikke havde været repræsenteret af en advokat under sagen. Ankenævnet udtalte, at det ikke kunne føre til et andet resultat, at det i det konkrete tilfælde ikke havde været nødvendigt, at der deltog advokat.<sup>179</sup>

Salæret er et anliggende mellem selskabet og advokaten, som forsikringstageren ikke har indflydelse på. Salæret fastsættes ud fra de til enhver tid gældende takster fastsat af landsretspræsidenterne.<sup>180</sup> Efter disse takster, der også anvendes i sager med fri proces, skal salæret fastsættes indenfor forskellige intervaller, som stiger i takt med sagens værdi.<sup>181</sup>

SAGSVÆRDI	SALÆR (EKSKL. MOMS)	SALÆR (INKL. MOMS)
0-50.000	10.000-18.000 kr.	12.500-22.500 kr.
50.001-200.000	11.000-37.500 kr.	13.750-46.875 kr.
200.001-500.000	22.000-55.000 kr.	27.500-68.750 kr.
500.001-1.000.000	37.500-82.500 kr.	46.875-103.125 kr.
1.000.001-2.000.000	55.000-115.000 kr.	68.750-143.750 kr.
2.000.001-5.000.000	87.500-225.000 kr.	109.375-281.250 kr.

<sup>178</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 2.1. Undtaget fra reglen om anmeldelse og repræsentation ved advokat er dog småsager, som forsikringstager kan anmelde og føre selv.

<sup>179</sup> Afgørelse af 3. april 2013 i sag nr. 83500.

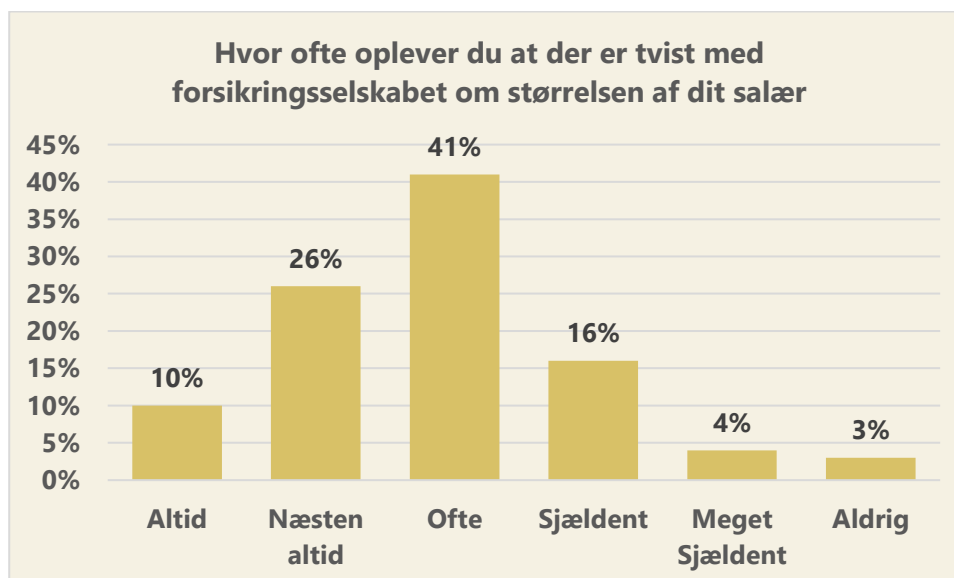
<sup>180</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 11.

<sup>181</sup> Præsidenterne for Vestre og Østre Landsrets notat om sagsomkostninger i civile sager (revideret juni 2018). De nævnte salærer anvendes i processager. Der er andre takster for inkassosager og sager behandlet i småsagsprocessen.

I usædvanligt indviklede eller enkle sager kan de vejledende takster fraviges i begge retninger. Taksterne er ikke blevet ændret siden det tidligere notat trådte i kraft den 1. januar 2009. Det er ikke muligt for forsikringstager og advokat at indgå aftale om yderligere salær.<sup>182</sup>

En undersøgelse foretaget af SFI Survey på vegne af Danske Advokater og Advokatsamfundet i 2010-2011<sup>183</sup> viste, at over 54 procent af de adspurgte advokater aldrig eller kun helt undtagelsesvist førte sager dækket af retshjælpsforsikring. 2/3 af de adspurgte advokater angav økonomi som årsag hertil, og 94 procent af advokaterne vurderede, at sagerne generelt ikke gav et tilfredsstillende økonomisk resultat. Blandt de advokater, som valgte at føre sager dækket af en retshjælpsforsikring, var den hyppigst forekommende begrundelse (37,9 procent), at de i forvejen kendte klienten, mens kun 4,1 procent angav, at det var økonomisk fordelagtigt. Undersøgelsen viste også, at der ofte var uenighed mellem advokaten og forsikringselskabet om størrelsen af salæret, idet 77 procent af de adspurgte advokater oplevede, at der ofte/næsten altid/altid var tvist om salæret. Der henvises til figur 7 nedenfor.

Figur 7<sup>184</sup>



En af årsagerne til salærkonflikterne synes at være, at forsikringselskaberne ikke tager tilstrækkeligt hensyn til advokaternes faktiske tidsforbrug, når sagsomkostningerne fastsættes. Hele 44 procent af de adspurgte fandt, at selskaberne aldrig tog hensyn til dette, 53 procent fandt, at det skete nogle

<sup>182</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 11. Forbuddet mod særskilt honorar gælder dog ikke selvrisiko og eventuelle beløb, der overstiger forsikringens dækningsmaksimum, ligesom det ikke gælder advokatarbejde og omkostninger, som ikke er omfattet af forsikringsdækningen.

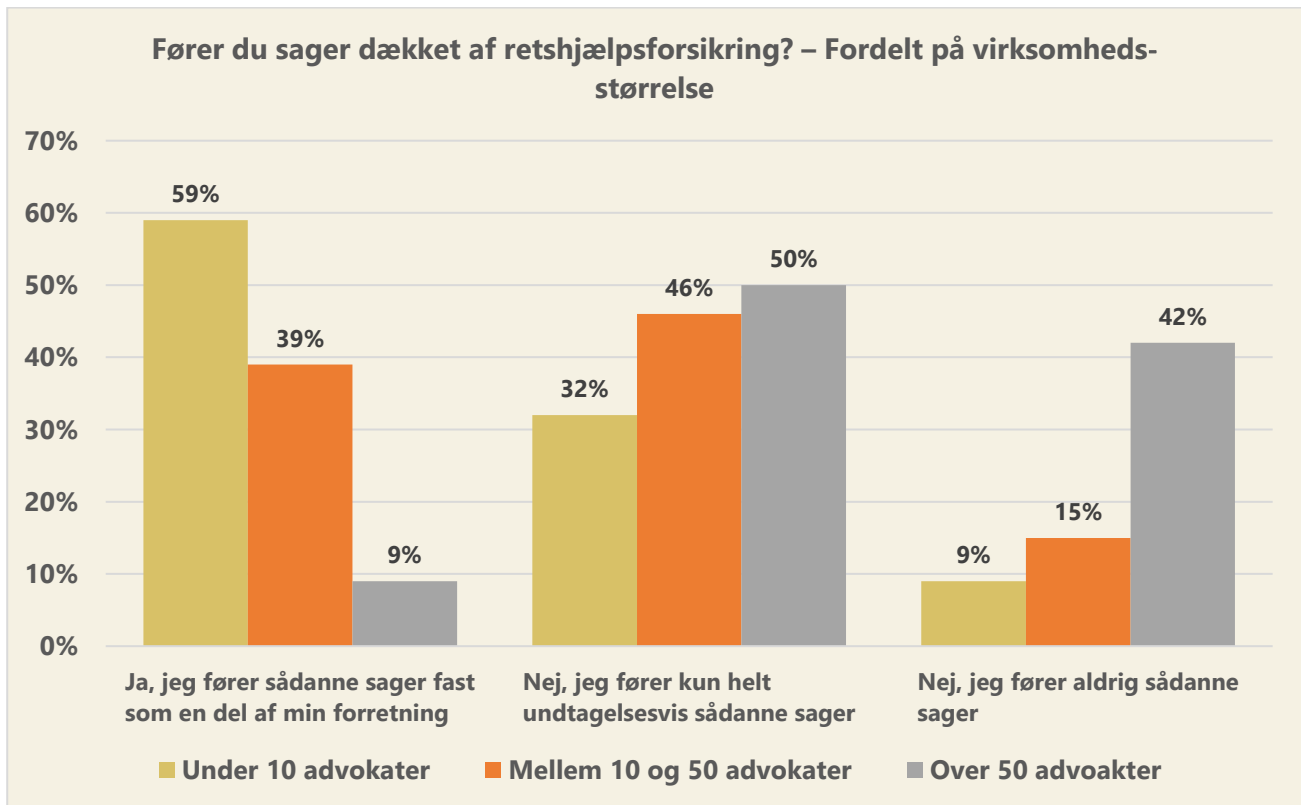
<sup>183</sup> Danske Advokater og Advokatsamfundets undersøgelse af advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces og retshjælpsforsikring, [http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske\\_Advokater/sif%20survey.pdf](http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske_Advokater/sif%20survey.pdf) Undersøgelsen bygger på besvarelser fra 1803 advokater. Se tillige Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn, Hvidbog fra Danske Advokater 2012, side 18 og 19.

<sup>184</sup> Tallene stammer fra Danske Advokater og Advokatsamfundets undersøgelse af advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces og retshjælpsforsikring, [http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske\\_Advokater/sif%20survey.pdf](http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske_Advokater/sif%20survey.pdf)

gange og 3 procent fandt, at der altid blev taget hensyn hertil. Endvidere mente 72 procent af de adspurgte advokater, at forsikringsselskabernes administration var uensartet.<sup>185</sup>

Det er også relevant at bemærke, at villigheden til at påtage sig forsikringsdækkede sager varierer markant i forhold til advokatfirmaernes størrelse, jf. figur 8 nedenfor.

Figur 8<sup>186</sup>



Som det fremgår, er det i meget vid udstrækning de små og mellemstore advokatfirmaer, der fører sager dækket af en retshjælpsforsikring. 92 procent af de store firmaer førte således aldrig eller kun helt undtagelsesvist disse sager, mens 59 procent af de små firmaer førte dem fast som en del af forretningen.

Det hænder, at forsikringstager og advokat aftaler, at retshjælpsforsikringen ikke skal anvendes, selv om sagen er omfattet af forsikringsdækningen. Ifølge undersøgelsen har 22,4 procent af de adspurgte advokater oplevet dette inden for de seneste fem år.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Figur 32 på Danske Advokater og Advokatsamfundets undersøgelse af advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces og retshjælpsforsikring, side 27. ([http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske\\_Advokater/sif%20survey.pdf](http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske_Advokater/sif%20survey.pdf))

<sup>186</sup> Tal stammer fra figur stammer fr Danske Advokater og Advokatsamfundets undersøgelse af advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces og retshjælpsforsikring, side 23. ([http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske\\_Advokater/sif%20survey.pdf](http://www.danskeadvokater.dk/Files/Filer/Danske_Advokater/sif%20survey.pdf))

<sup>187</sup> I undersøgelsen oplyste 17,4 procent af de adspurgte, at dette var sket i 1-5 tilfælde i løbet af de seneste 5 år, og 5 procent oplyste, at det var sket i 5-10 tilfælde. Figur 35, side 28.

### ***Vurdering og anbefaling***

Det må anses for problematisk, at over halvdelen af advokaterne fravælger retshjælpsforsikringsagerne. Det udfordrer forsikringstagernes mulighed for at vælge advokat i forhold til geografi, specialer og kompetencer og derved at finde den advokat, der – inden for rimelighedens grænser – bedst muligt kan varetage deres interesser. Det er ligeledes problematisk, at mere end hver femte af de advokater, som påtager sig sagerne, i en eller flere sager har aftalt med forsikringstageren, at forsikringen ikke skal anvendes. Det kan lægge et pres på forsikringstageren i forhold til forsikringens anvendelse og dermed udhule ordningen.

Baggrunden for advokaternes tilbageholdenhed med at påtage sig sager med forsikringsdækning kan bl.a. skyldes de administrative byrder i form af f.eks. løbende orientering af forsikringssselskabet og godkendelse af processkridt. Der kan dog næppe være tvivl om, at de lave salærer også spiller en væsentlig rolle. Dette taler i høj grad for at hæve salæret, der ikke er ændret siden landsretspræsidenternes vejledende takster trådte i kraft den 1. januar 2009. Dette kan dog – afhængig af størrelsesordenen – risikere at medføre dyrere forsikringer.

Det anbefales på denne baggrund, at der foretages nærmere undersøgelser af, hvor meget salæret vil kunne stige, uden at forsikringerne væsentligt fordyres. Samtidig anbefales det, at der sker en omlægning af salærfastsættelsen med henblik på at sikre en mere reel adgang til domstolsprøvelse i de tilfælde, hvor sagen har en lav sagsværdi, og derfor giver et lavt salær. Det bemærkes i den forbindelse, at også sager med lav sagsværdi kan have stor personlig betydning for forsikringstageren, ligesom de kan have principiell betydning for fremtidige lignende sager.

Problemet med de lave salærer vil også kunne løses ved at give forsikringstager og advokat mulighed for at aftale supplerende salær. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af retsplejelovens § 126, stk. 2, at en advokat ikke må kræve højere vederlag for sit arbejde, end hvad der kan anses for rimeligt. Det betyder, at der er et loft for, hvor dyrt det kan blive at gå til advokat. Endvidere skal advokaten over for almindelige forbrugere uopfordret give skriftlig oplysning om, hvad bistanden kommer til at koste, og at der er mulighed for at klage over salæret til Advokatnævnet. Det kan dog ikke afvises, at muligheden for supplerende salæraftaler vil medføre generelle stigninger i salærene, således at økonomisk svage borgere får endnu sværere ved at finde en advokat. Det kan samtidig være årsag til, at der er flere advokater, som ikke ønsker at påtage sig forsikringsdækkede sager i de tilfælde, hvor forsikringstageren ikke har økonomiske ressourcer til at betale ekstra salær.

Det anbefales, at der foretages nærmere undersøgelser af konsekvenserne ved at åbne op for aftaler mellem advokat og forsikringstager om betaling af yderligere salær, og om forudsete negative konsekvenser vil kunne forebygges.

Eftersom 72 procent af advokaterne i den ovennævnte undersøgelse oplevede uensartet administration hos forsikringssselskaberne, anbefales det også, at Justitsministeriet tager initiativ til videre drøftelser mellem på den ene side Forsikring & Pension og forsikringssselskaberne og på den anden side Advokatsamfundet og Danske Advokater med henblik på at gøre processen mere gennemsigelig og ensartet.

## 3.5. Formelle begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen – redegørelse og analyse

I de fælles retshjælpsvilkår er der fastsat visse begrænsninger for forsikringsdækningen. For det første dækker forsikringen alene tvister, som er opstået i privatlivet. Ved en *tvist* forstås en konkret, aktuel konflikt, som parterne ikke selv har kunne løse, og som kan behandles af en domstol eller ved voldgift.<sup>188</sup> Søgsmålsgrunden skal være indtrådt i perioden fra forsikringens ikrafttræden og indtil dens ophør.<sup>189</sup> Eventuelle klageadgange ved offentlige myndigheder skal være udtømte, og forsikringstager er desuden forpligtet til først at benytte eventuelle muligheder for at få tvisten behandlet ved et klagenevæn.<sup>190</sup>

Forsikringsdækning kræver ifølge de fælles forsikringsvilkår, at en række yderligere betingelser er opfyldt, herunder at forsikringstageren har en "rimelig grund" til at indbringe tvisten for domstolene eller en voldgift, og at tvisten ikke vedrører et af de områder, som generelt er undtaget forsikringsdækning. De fælles forsikringsvilkår omfatter dog ikke forsikringens dækningsloft eller størrelsen af en eventuel selvrisiko, som derfor kan variere fra selskab til selskab.

I dette kapitel ses nærmere på de nævnte begrænsninger i form af krav om rimelig grund, undtagne sagsområder, dækningsloft og dækkede omkostninger. En oversigt over anbefalingerne i kapitlet findes i kapitel 5, bilag 2.

### 3.5.1 Krav om rimelig grund

Ifølge de fælles forsikringsvilkår er det en betingelse for forsikringsdækning, at der er "rimelig grund" til at indbringe tvisten for domstolene eller en voldgift.<sup>191</sup> Det er det vilkår, som 2014-2016 har givet anledning til flest klager til Ankenævnet for Forsikring, jf. kapitel 3.4.2. Et forsikringsselskabs forhåndstilsagn om retshjælpsdækning har kun bindende virkning for selskabet i én instans.<sup>192</sup> Selskabet er derfor berettiget til at foretage en ny vurdering af rimeligheden af at føre sagen videre i næste instans.

Ifølge litteraturen på området er det forsikringsselskabet, der har bevisbyrden for, at det ikke er rimeligt at anlægge en sag.<sup>193</sup> Ifølge Michael S. Wiisbye, der er en af de førende eksperter på området, synes der dog at gælde en omvendt bevisbyrde i sager, som forinden har været behandlet

---

<sup>188</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.1.

<sup>189</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 4.

<sup>190</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.3 og 3.4.

<sup>191</sup> Forsikringsselskabernes vurdering af, om der er rimelig grund til at indbringe tvisten for domstolene eller voldgift finder sted i sagens indledende stadie, mens selskabernes vurdering af, om specifikke omkostninger er afholdt med rimelig grund, jf. kapitel 6.4, sker efterfølgende.

<sup>192</sup> Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 95

<sup>193</sup> Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 227, og *Retshjælpsforsikring med kommentarer* af Erik Ryefeldt, 1992, s. 46.

Forfatterens bemærkninger er anført vedrørende undtagelsen om omkostninger, som ikke er afholdt med rimelig grund.

Bemærkningerne må dog efter deres ordlyd også antages at omfatte den mere indledende vurdering af sagens rimelighed. Wiisbye henviser da også til disse bemærkninger i sit afsnit s. 73, som vedrører sagens rimelighed.

ved et nævn. I disse tilfælde må en forsikringstager, der har tabt sagen ved nævnet, godtgøre, at der alligevel er rimelig grund til domstolsprøvelse. Hvis forsikringstageren derimod har vundet sagen ved nævnet (eller nævnet har afvist at behandle sagen, fordi dette bør ske ved domstolene), er forsikringstageren ifølge Wiisbye som hovedregel berettiget til retshjælpsdækning. I disse tilfælde er det derfor forsikringsselskabet, der må godtgøre, at sagsanlæg undtagelsesvist ikke vil være rimeligt.<sup>194</sup> At forsikringsselskabet har bevisbyrden betyder ifølge Wiisbye,<sup>195</sup> at forsikringsselskabet i tilfælde af afslag må give en begrundelse med et vist indhold, også kvalitativt. Det er ikke nok, at selskabet f.eks. anfører, at det ikke mener, at forsikringstageren har udsigt til at vinde sagen. Selskabet må præcisere, hvorfor det mener, at det ikke vil være rimeligt at føre sagen.

Forsikringsselskabernes begrundelsespligt fremgår nu direkte af de fælles forsikringsvilkår, dog uden nærmere præcisering af, hvad pligten nærmere indebærer.<sup>196</sup> I sager, hvor betingelsen om rimelig grund har været vurderet, ses Ankenævnets begrundelser i klagesagerne typisk at være fyldige, særligt i de mere komplicerede sager.<sup>197</sup> Det har dog ikke været muligt at undersøge forsikringsselskabernes begrundelser, da der ikke er adgang til disse sager, og begrundelserne ikke fremgår af Ankenævnets afgørelser.

Da begrundelsen for at afslå forsikringsdækning må anses for at være afgørende for forsikringstagerens mulighed for at forstå afgørelsen og vurdere sine muligheder, anbefales det, at Justitsministeriet drøfter med Forsikring & Pension og forsikringsselskaberne, om begrundelsespligten i de fælles forsikringsvilkår kan uddybes med bemærkninger om, hvad begrundelsespligten nærmere indebærer.

Der er ikke fastsat nærmere bestemmelser om, hvilke kriterier der skal indgå i vurderingen af, om der er "rimelig grund" til at indbringe en tvist for domstolene/voldgift. Dette står i modsætning til bestemmelsen i retsplejelovens § 328, som omhandler tilfælde, hvor Civilstyrelsen kan bevilge fri proces, når ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre en sag. Her er det nærmere reguleret, hvilke hensyn der bl.a. indgår i vurderingen af, om betingelsen om rimelig grund er opfyldt: 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 behandlet ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, et administrativt nævn eller et privat tvistløsningsorgan, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren.<sup>198</sup> Det står også i modsætning til formodningsreglerne i retsplejelovens § 328, stk. 3 og 4, hvor der er opregnet en række sagstyper, hvor vurderingen af rimelig grund som udgangspunkt skal falde ud til borgerens fordel (stk. 3) og omvendt (stk. 4).

---

<sup>194</sup> Michael Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, s.227. Praksis i Ankenævnet bekræfter, at bevisbyrden vender i sager, hvor forsikringstageren forinden har tabt sagen ved et nævn, jf. f.eks. sag nr. 85.267 fra 2014.

<sup>195</sup> Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 227-228.

<sup>196</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.2.

<sup>197</sup> Justitia har gennemgået alle afgørelser om retshjælp fra Ankenævnet i perioden 2014-2016.

<sup>198</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 2.



## Retsplejelovens formodningsregler ved fri proces

### Formodning for rimelig grund:

- Lejernes sager om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål (første instans).
- Arbejdstagernes sager om ansættelsesforhold (første instans).
- Skadelidte sager om personskade (første instans).

### Formodning imod rimelig grund:

- Sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed.

Sagsøgers sager om ærekrænkelse (medmindre en ærekrænkelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds).

Retsplejerådets flertal havde i betænkning 1436/2004 overvejet, om forsikringsbetingelserne burde tilpasses forslaget til rimelig grund-betingelsen for fri proces. Retsplejerådets flertal henviste herved til, at det var væsentligt, at vurderingen af, om en part har rimelig grund til at føre sag, som altovervejende hovedregel faldt ens ud. Spørgsmålet blev drøftet med Forsikring & Pension, der lagde stor vægt på, at forsikringsbetingelserne blev fastsat af forsikringssselskaberne, og at det var forsikringssselskaberne der – med klageadgang til Ankenævnet for Forsikring – afgjorde, om der i en konkret sag var forsikringsdækning. Forsikring & Pension havde desuden tilkendegivet, at forsikringssselskaberne i praksis i langt de fleste tilfælde ville finde, at forsikringstageren havde rimelig grund til at føre proces i tilfælde, hvor en ansøger opfyldte betingelsen om rimelig grund efter reglerne om fri proces.<sup>199</sup> Retsplejerådets flertal fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at anbefale ændringer i forsikringsbetingelsernes formulering. Det blev i den forbindelse forudsat, at Civilstyrelsen løbende skulle følge udviklingen i praksis, og at spørgsmålet ville kunne tages op med forsikringsbranchen på ny, hvis der opstod en u hensigtsmæssig uoverensstemmelse mellem vurderingen i fri proces-regi og forsikringsregi.

Civilstyrelsen har meddelt Justitia, at styrelsen har indgået en aftale om, at styrelsen kan indbringe forsikringssselskabernes afslag på dækning for Ankenævnet for Forsikring, hvis der efterfølgende meddeles fri proces eller retshjælp. Civilstyrelsen havde dog i 2017, hvor Justitias rapport blev udfærdiget, endnu ikke indbragt nogen sager for Ankenævnet, som derfor heller ikke havde haft mulighed for at vurdere eventuelle uoverensstemmelser mellem vurderingen i fri proces-sagerne og forsikringsagerne.

---

<sup>199</sup> Betænkning 1436/2004, side 398. Forsikring & Pension tog dog et lille forbehold med hensyn til sager om personskade, hvor der måske i praksis kunne være en forskel på Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces og forsikringssselskabernes vurdering efter retshjælpsforsikringsbetingelserne, samt et generelt forbehold om, at det for forsikringssselskaberne endnu var ganske usikkert, hvordan den foreslåede regel vedrørende fri proces ville blive praktiseret af myndighederne.

### **Vurdering og anbefaling**

Det er selvfølgelig positivt, at Civilstyrelsen løbende overvejer, om sager, hvor forsikringsselskabet har givet afslag på dækning, men hvor der efterfølgende bevilges fri proces, skal give anledning til en klage til Ankenævnet for Forsikring. Dette tiltag kan dog ikke anses for tilstrækkeligt, når det skal sikres, at forsikringsselskaberne træffer korrekte og ensartede afgørelser om, hvorvidt der er rimelig grund til at føre en sag. Det bemærkes i den forbindelse, at det kun er en mindre del af forsikringstagerne, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces og derfor ansøger herom, ligesom der vil være en del forsikringstager, der ikke efterfølgende ansøger om fri proces, selv om de har mulighed for det. Civilstyrelsen ser derfor kun en lille del af de sager, hvor forsikringsselskaberne afslår dækning, fordi de vurderer, at der ikke er rimelig grund til at indbringe sagen for domstolene. Hertil kommer, at Civilstyrelsen i 2017 endnu ikke havde påklaget en sag til Ankenævnet, og at der ikke var foretaget nogen tværgående analyser af forsikringsselskabernes praksis på området eller lignende.

Det anbefales derfor, at Justitsministeriet drøfter med Forsikring & Pension og forsikringsselskaberne, om der i de fælles retshjælpsvilkår kan fastsættes bestemmelse om, hvilke kriterier der bl.a. skal indgå i afgørelsen af, om en forsikringstager har rimelig grund til at indbringe en sag for domstolene eller en voldgift, samt formodningsregler for hvordan vurderingen skal falde ud i særlige sagstyper. Kriterierne kan udarbejdes med inspiration i retsplejelovens § 328 om rimelig grund til at føre sag i fri proces-regi.

### **3.5.2 Undtagne sagsområder**

Det følger af de fælles forsikringsvilkår, at en række tvister er undtaget fra retshjælpsdækning.<sup>200</sup> Det er også et af de vilkår, som i de seneste tre år har givet anledning til mange klager til Ankenævnet for Forsikring, jf. kapitel 3.4.2.

#### **Sagstyper undtaget forsikringsdækning**

- Tvister i forbindelse med forsikringstagers erhvervsudøvelse.
- Tvister med myndigheder i skatte- eller afgiftsspørgsmål.
- Tvister om separation, skilsmisse, forældremyndighed, samvær og underholdspligt.
- Tvister om formueforhold, ejendomsret, samejeforhold opstået i forbindelse med indgåelse eller opløsning af ægteskab, registreret partnerskab, andre samlivsformer og interessentskab.
- Tvister i forbindelse med dødsbobehandling og arv.
- Private injuriersager. Dog dækkes sager, hvor forsikringstager som sagsøger får medhold i samtlige påstande, og sager hvor forsikringstager som sagsøgt frifindes for samtlige påstande.
- Straffesager. Dog dækkes omkostninger til civilretlige tvister, som afgøres i forbindelse med en straffesag.

<sup>200</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.

Inkassosager mod forsikringstager. Dog dækkes sager, hvor der er berettiget tvivl om fordringens eksistens og/eller størrelse.

Om baggrunden for undtagelserne kan det oplyses, at Assurandør-Societetet (nu Forsikring & Pension) ved introduktionen af retshjælpsforsikringen henstillede til, at indførelsen af retshjælpsforsikring ikke skulle medføre en stigning i præmien.<sup>201</sup> Det har således fra begyndelsen været en forudsætning, at udgifterne til udbetaling af retshjælpsforsikring skulle holdes på et vist niveau.

For nogle af de undtagne sagsområder kan borgeren evt. finde alternative godtgørelsesmetoder eller retshjælpsmuligheder. F.eks. kan borgeren i ansættelsessager være repræsenteret ved en fagforening, og i straffesager kan sigtede/tiltalte i de fleste tilfælde få en advokat beskikket af staten. Endvidere gælder der i de fleste skatte- og afgiftssager en særlig godtgørelsesordning.<sup>202</sup> Borgeren kan også ansøge om fri proces, hvilket dog som udgangspunkt kræver, at borgeren opfylder indkomstgrænserne. I givet fald vil der f.eks. efter retsplejelovens § 327 kunne bevilges fri proces i en række nærmere angivne sager i første instans, herunder de fleste ægteskabs- og forældremyndighedssager.<sup>203</sup> Endvidere vil der i ankesager kunne gives fri proces, når ansøgeren helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, og sagen er appelleret af modparten.<sup>204</sup> I andre sager end de i retsplejelovens § 327 angivne er det en yderligere betingelse, at der er rimelig grund til at føre proces, jf. retsplejelovens § 328. Der er dog en formodning for, at en lejer, en arbejdstager eller en skadelidt har rimelig grund til at føre proces i sager i første instans om henholdsvis opsigelse eller ophævelse af boliglejemål, ansættelse eller personskaade.<sup>205</sup> Derimod gives der kun undtagelsesvist fri proces til sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed, og til sagsøgeren i sager om ærekrænkelser, medmindre en ærekrænkelser af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds.<sup>206</sup> I særlige tilfælde, hvor sagen er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller hvor sagen har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervs-mæssige situation, kan der meddeles fri proces, selvom ansøgeren ikke opfylder de almindelige betingelser, jf. lovens § 329. Dette gælder også i erhvervs-sager.<sup>207</sup>

Fri procesordningens anvendelsesområde er altså væsentligt bredere end retshjælpsforsikringens, dog med det væsentlige forbehold, at den som udgangspunkt kun er målrettet personer, der opfylder indkomstgrænsen.

---

<sup>201</sup> Bernardt Gomard i U1970.B.47, side 51.

<sup>202</sup> If. skatteforvaltningslovens § 52, stk. 1, ydes hel/delvis godtgørelse af udgifterne til sagkyndig bistand i borgeres sager.

<sup>203</sup> Retsplejelovens § 327, stk. 1.

<sup>204</sup> Retsplejelovens § 327, stk. 2.

<sup>205</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 3.

<sup>206</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 4.

<sup>207</sup> Lovforslag nr. 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

Retsplejerådet udtalte i betænkning 1436/2004, at de mest relevante forskelle mellem de dækkede områder i retshjælpsforsikring og fri proces var, at kun fri proces omfattede skatte- og afgiftssager, ansættelsessager og familieretssager, mens kun retshjælpsforsikring omfattede tvangsfuldbyrdelse, samt at rimelig grund-betingelserne var formuleret forskelligt. Rådet fandt det for så vidt ønskeligt at tilnærme betingelserne for retshjælpsforsikring til betingelserne for fri proces, men fandt dog, at de emnemæssige begrænsninger for retshjælpsforsikring var klart afgrænsede og ikke gav anledning til problemer for den administrative adskillelse af de to ordninger. Retsplejerådet ville derfor ikke anbefale at inkludere nye områder til retshjælpsforsikringen, da rådet bl.a. ikke ville forårsage en væsentlig forhøjelse af præmien. Rådet henviste desuden til, at det familieretlige område har en sådan særlig karakter, at det er velbegrundet, at det offentlige i særlig grad yder bistand, ligesom de henviste til godtgørelsesordningen i skattesager, og at ansættelsessager ofte varetages af en fagforening.<sup>208</sup>

Samspillet mellem retshjælpsforsikring og fri proces mv. kan illustreres ved nogle eksempler:

### Familieretlig sag

A står over for en skilsmisse, hvor der er uenighed om bodeling og forældremyndighed mv. A vil ikke kunne få hjælp af sin retshjælpsforsikring, idet det familieretlige område er undtaget.<sup>209</sup> A vil dog kunne opnå fri proces, såfremt A opfylder indkomstbetingelsen.<sup>210</sup> Der vil ikke yderligere blive stillet krav om rimelig grund for at opnå fri proces.

### Erhvervssag

B er blevet opsagt fra sit job og vil sagsøge sin tidligere arbejdsgiver. B kan ikke få hjælp af sin retshjælpsforsikring, da ansættelsesforhold er en del af undtagelsen vedrørende erhvervssager<sup>211</sup>. Hvis B opfylder indkomstbetingelsen, vil B formentlig kunne få fri proces. Selvom erhvervssager som udgangspunkt er undtaget fri proces, er sager om opsigelse omfattet, og der vil være en formodning om, at B har rimelig grund til at føre sagen.<sup>212</sup> B kan evt. også henvende sig til en fagforening, hvis B er medlem af en sådan.

<sup>208</sup> Betænkning 1436/2004, side 397-398.

<sup>209</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.3.

<sup>210</sup> Retsplejelovens § 327, jf. 325. Der kan dog dispenseres fra indtægtskravet, hvis sagen er af principiel karakter mv., jf. retsplejelovens § 329.

<sup>211</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.1, litra d.

<sup>212</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 3.

## Injuriesag

C er blevet hængt ud på internettet og vil sagsøge for injurier. Retshjælpsforsikringen afviser at dække, da private injuriesager som udgangspunkt er undtaget.<sup>213</sup> C kan herefter ansøge om fri proces, hvis indkomstbetingelsen er opfyldt. Der gives dog kun undtagelsesvist fri proces til injuriesager.<sup>214</sup>

Retshjælpsforsikringens dækningsomfang har været kritiseret for at være for snævert. F.eks. har Danske Advokater i 2012 udtalt, at mange vigtige sagstyper slet ikke kan forsikres, og at borgerne risikerer at føle sig snydt.<sup>215</sup> Begrænsningerne i dækningsområdet rammer særligt de personer, der ikke opfylder indkomstgrænsen for fri proces, herunder i særlig grad de personer, der har en indkomst lige over grænsen. Det bemærkes i den forbindelse, at det i 2015 var 71,7 procent af alle borgere i samlivsforhold og 20,76 procent af alle enlige borgere, der *ikke* opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces.<sup>216</sup> Disse personer kan således ikke få adgang til domstolsprøvelse, medmindre de selv kan finansiere omkostningerne.

### Vurdering og anbefaling

Det er ikke nemt at finde løsninger på problemet med de undtagne sagsområder. Så længe retshjælpsforsikringerne er en del af familie-/indboforsikringen, vil forsikringsselskaberne naturligt nok have ønsker om dækningsbegrænsninger, så udgifterne kan holdes på et niveau, der afspejler den (ekstra) indtægt retshjælpsforsikringen måtte udgøre. Hvis dækningsområdet skal udvides, vil det medføre en fordyrelse af familie-/indboforsikringen, som forsikringstagerne måske ikke er villige til at betale. Hvis retshjælpsforsikringen udskilles til en selvstændig forsikring, vil der på den anden side formentlig være en stor andel af borgere, som fravælger forsikringen, hvilket kan medføre en væsentlig ringere dækningsgrad end i dag. Samtidig vil en sådan løsning formentlig også blive dyrere for borgerne, og man mister samordningen i de fælles forsikringsvilkår. Forbrugerrådet Tænk er også skeptisk over for en overgang til selvstændige retshjælpsforsikringer med varierende dækning.



*”Der vil være en hel del, som ikke får tegnet en retshjælpsforsikring, ligesom varierende dækning evt. kan føre til en dækning på et uacceptabelt lavt niveau. Og i øvrigt må det forventes, at forsikringen bliver dyrere.”* Benedicte Federspiel, Forbrugerrådet Tænk

Det kan også overvejes, om der vil være efterspørgsel på en ekstra retshjælpsforsikring, som dækningsmæssigt kan supplere den eksisterende retshjælpsforsikring i familie-/indboforsikringerne. Løsningen kan sammenlignes med det produkt, der udbydes af Sygeforsikringen Danmark, hvor

<sup>213</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.6. Såfremt C får medhold i samtlige påstande i sagen, vil retshjælpsforsikringen dog yde efterfølgende dækning.

<sup>214</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 4, nr. 2.

<sup>215</sup> Hvidbog fra Danske Advokater: Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn, 2012.

<sup>216</sup> REU Alm. del (2016-17) supplerende svar på spørgsmål nr. 83.

borgere mod betaling til forsikringen får tilskud til en række sundhedsydelser i tillæg til bidraget fra den offentlige sygeforsikring. En sådan forsikring udbydes allerede til borgere i Skandinavien af det tyske forsikringsselskab Help. Forsikringen, der koster ca. 5.000 kr. årligt for privatpersoner, dækker en række yderligere sagsområder og et antal timers almindelig advokatrådgivning. Samtidig har forsikringen et højere dækningsloft. Produktet er dog næppe alment kendt, idet der ikke er andre udbydere. De danske forsikringsselskaber kan naturligvis ikke pålægges at udbyde en sådan forsikring, men det ville være relevant med en undersøgelse af, hvor mange forsikringstagere, der kunne være interesseret i en sådan supplerende forsikring gennem deres eksisterende forsikringsselskab. Hvis interessen er der, er det op til forsikringsselskaberne at udforme et produkt og fastsætte en pris under almindelige markeds- og konkurrencevilkår.

Det anbefales på den baggrund, at Justitsministeriet tager kontakt med Forsikring & Pension med henblik på iværksættelse af en undersøgelse af, om der kan være efterspørgsel på en ekstra retshjælpsforsikring gennem de danske forsikringsselskaber, som dækningsmæssigt kan supplere den eksisterende retshjælpsforsikring i familie-/indboforsikringerne.

Hvis undersøgelsen viser, at der ikke er tilstrækkelig interesse hos forsikringstagerne til, at selskaberne ønsker at udbyde en sådan forsikring, anbefales det, at indkomstgrænsen for fri proces forhøjes på de områder, som er undtaget forsikringsdækning. Dette vil kunne skabe en mere lige adgang til domstolsprøvelse i de pågældende situationer, idet andre borgere med lav indtægt, som ikke opfylder indkomstgrænsen for fri proces, ville kunne få en adgang til domstolene, som de reelt ikke har i dag.

### 3.5.3 Dækningsloft

Forsikringsselskabets erstatningspligt er for hver forsikringsbegivenhed begrænset til det dækningsloft, som er fastsat i den individuelle police eller i forsikringsvilkårene.<sup>217</sup> Dækningsloftet kan således variere. På tilsvarende vis kan der være forskellige vilkår om, hvorvidt dækningsloftet gælder for den samlede domstolsbehandling i de tilfælde, hvor sagen ankes til højere retsinstans.<sup>218</sup>

I betænkning 1436/2004 var det efter Retsplejerådets opfattelse væsentligt, at udgifterne i langt de fleste retssager, hvor forsikringstageren samtidig opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, kunne holdes inden for dækningsloftet, således at der ikke var behov for at ansøge det offentlige om dækning af yderligere udgifter. Forsikring & Pension havde oplyst, at dækningsloftet på dette tidspunkt lå på mellem 75.000 kr. og 130.000 kr., og at dækningsloftet blev overskredet i ca. 1 procent af sagerne. Efter Retsplejerådets flertals opfattelse ville et samtidigt forslag om sagsomkostninger imidlertid medføre, at udgifterne i en række sager ville blive noget større, og flertallet anbefalede på den baggrund, at de enkelte forsikringsselskaber løbende overvejede, om der kunne være grund til at forhøje dækningsloftet med henblik på at fastholde den nuværende fordeling, hvor udgifterne i så godt som alle sager kunne rummes inden for dækningsloftet. Forsikring & Pension anførte i den

---

<sup>217</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.3. I De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.4. er fastsat bestemmelser om dækningsloft ved kumulerede sager og gruppesøgsmål.

<sup>218</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.5.

forbindelse, at selskaberne måtte antages løbende at tilpasse forsikringsdækningen til kundernes behov.<sup>219</sup>

Indtil 2013 var dækningsloftet typisk 110.000-130.000 kr., men i april 2013 henstillede Forsikring & Pension, at dækningsloftet blev hævet til mindst 175.000 kr.<sup>220</sup> Forsikring & Pension henstillede samtidig, at forsikringsselskaberne vurderede, om der var behov for at udvide dækningssummen for sager, der behandles i flere instanser.

I 2017 sås der ikke at være nogen større forsikringsselskaber, der har undladt at efterkomme henstillingen om et dækningsloft på 175.000 kr. Ét mindre lokalt forsikringsselskab havde dog oplyst, at de havde en maksimumsdækning på 75.000 kr. pr. instans. Andre steder sås der også dækningsloft på op til 225.000 kr. Hos visse forsikringsselskaber stiger dækningen, hvis forsikringstageren har fået medhold i første instans, og modparten anker sagen.

For de forsikringstagere, der har nået dækningsloftet – hvilket ifølge Forsikring & Pension<sup>221</sup> skete i ca. 1 procent af sagerne – skal forsikringstageren som udgangspunkt selv finansiere de yderligere udgifter.<sup>222</sup> Der foreligger ikke oplysninger om antallet af overskridelser, siden dækningsloftet blev hævet i 2013. Det må imidlertid formodes, at der kan være større mørketal forbundet med de tidligere udregninger, idet der må antages at være en række sager, der ikke bliver anlagt, eller som bliver løst ved et mindre fordelagtigt forlig, hvis forsikringstageren på forhånd har udsigt til at gennembryde dækningsloftet. Det må ligeledes antages, at der er forsikringstagere, som undlader at anke sager, hvis det kan bringe omkostningerne over dækningsloftet. Hertil kommer, at de sager, der vindes af forsikringstageren, ikke kan være indgået i beregningerne fra Forsikring & Pension.

Som nævnt i kapitel 3.1 kan der dog ansøges om offentlig dækning af de omkostninger, som overstiger forsikringens dækningsloft, efter retsplejelovens § 329 eller § 336, stk. 1.

### **Om retsplejeloven § 329:**

Civilstyrelsen kan uden for de tilfælde, der er nævnt i retsplejelovens almindelige regler om fri proces, meddele en part fri proces, når særlige grunde taler for det. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige situation. Sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse vil ifølge bestemmelsens forarbejder navnlig kunne være sager, der rejser hidtil uafklarede lovforklningsspørgsmål, sager af mere indgribende betydning over for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde. Sager, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige

<sup>219</sup> Betænkning nr. 1436/2004, s.399.

<sup>220</sup> Forsikring & Pensions henstilling om højere dækning på retshjælpsforsikringen, 12. april 2013.

<sup>221</sup> Forsikring & Pensions henstilling af 12. april 2013.

<sup>222</sup> Forsikring & Pension har i 2012, hvor dækningsloftet som nævnt var lavere end i dag, oplyst overfor Retsplejerådet, at omkostningerne i 1-2 procent af sagerne oversteg dækningsloftet, jf. Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat m.v., 2012, s. 28. Danske Advokater bemærkede ved den lejlighed, at der måtte være et ikke ubetydeligt mørketal. En opfattelse de også udtrykte i deres hvidbog fra 2012 om retshjælpsforsikring: Retshjælpen er fejlbehæftet.



situation, kan efter omstændighederne være sager udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed.<sup>223</sup> I tilfælde med retshjælpsforsikring er det også en betingelse, at det skal være åbenbart, at sagens omkostninger ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og at dette er rimeligt begrundet i sagens karakter eller sagens omstændigheder i øvrigt.<sup>224</sup> Der er selvfølgelig sager, hvor det allerede ved sagens anlæg vil være klart, at sagens omkostninger vil overstige forsikringsdækningen, men der er også sager, som udvikler sig på en sådan måde, at dette først står klart på et senere tidspunkt. Ansøgning skal være indgivet i rimelig tid inden sagens afslutning. Hvis der ansøges for sent, risikerer ansøgeren, at ansøgningen afslås.<sup>225</sup> Hvis betingelserne i § 329 for at meddele fri proces på trods af en retshjælpsforsikring er til stede, skal der foretages en sædvanlig vurdering af, om de øvrige betingelser for at meddele fri proces er opfyldt.

### Om retsplejeloven § 336, stk. 1:

Der kan også ansøges om godtgørelse af den del af omkostningerne, som har oversteget forsikringens dækningsloft, hos Civilstyrelsen. De øvrige betingelser for fri proces, herunder indkomstbetingelsen skal være opfyldt. Endvidere skal sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kunne begrunde, at omkostningerne ikke har kunnet afholdes inden for forsikringens dækningsloft. Det kan f.eks. være, når der kun er tale om en mindre overskridelse, eller når ansøgeren – efter at have fået medhold i første instans – taber ankesagen og skal betale sagsomkostninger for to instanser.<sup>226</sup> Ansøgning om godtgørelse efter § 336 kan først indgives, når omkostningerne har overskredet dækningsloftet. Det vil ofte først være tilfældet på et sent tidspunkt, evt. først ved sagens afslutning. Bestemmelsen anvendes ikke så ofte i praksis. Ifølge Civilstyrelsen blev § 336 anvendt 9 gange i 2014, 12 gange i 2015 og 4 gange i 2016.<sup>227</sup>

Det har tidligere været fremme, at samspillet mellem dækning via retshjælpsforsikringen og adgang til efterfølgende dækning via retsplejelovens § 336 ikke fungerer optimalt i de tilfælde, hvor forsikringstagerens økonomiske forhold har ændret sig fra det tidspunkt, hvor ansøgeren opnåede forsikringsdækning, til tidspunktet for ansøgning om fri proces. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis ansøgeren har børn, der i mellemtiden er fyldt 18 år, og som derfor ikke længere medfører forhøjelse af indkomstgrænsen, eller hvis ansøgers arbejdsmæssige situation har ændret sig.<sup>228</sup> Justitia har tidligere – i forbindelse med en analyse om fri proces – anbefalet en ændring af retsplejelovens §

<sup>223</sup> Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

<sup>224</sup> Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

<sup>225</sup> Astrid Mavrogenis: *Fri proces Retshjælp*, s. 151-157.

<sup>226</sup> Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

<sup>227</sup> Civilstyrelsens mail til Justitia af 16. juni 2017.

<sup>228</sup> Retsplejerådet redegørelse fra 2012 om retshjælp ved advokat m.v., s.55.

336, således at betingelserne for efterfølgende omkostningsgodtgørelse skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.<sup>229</sup>

Muligheden for at ansøge om supplerende dækning efter retsplejelovens § 329 og § 336 løser under alle omstændigheder ikke alle problemer. Begge bestemmelser har en række forskellige begrænsninger i deres anvendelse, og borgeren skal træffe beslutninger om sagens prøvelse i uvished om dækning af de yderligere omkostninger. Der er formentlig en del forsikringstagere, som undlader at prøvet deres sag ved domstolene, fordi retsplejelovens § 329 og § 336 ikke giver tilstrækkelig tryghed for finansieringen af de omkostninger, som overstiger forsikringsdækningen, ligesom der formentlig er borgere, som af samme årsag undlader at prøve en sag i ankeinstansen, selvom de har vundet sagen i første instans.

Problemstillingen kan illustreres med et beregningseksempel og en case indhentet fra et advokatfirma:

### Beregningseksempel

En person kræver dækning på f.eks. en firmapensionsordning, efter at den pågældende er blevet syg og ikke længere modtager løn. Hvis sagen vedrører dækning i 10 år eller mere, skal retsafgifter og omkostninger af den årlige forsikringsværdi ganges med 10. Ved dækning på 60 procent af en månedsløn på 40.000 kr. bliver sagsværdien 3,6 mio. kr. Det betyder, at den pågældende – hvis indkomstbetingelserne for fri proces ikke er opfyldt – risikerer en egenbetaling på over 300.000 kr. alene for 1. instans.

### Beregning af sags- og retsafgiftsværdi

Løn før sygdom	480.000 kr.
Dækning ved tab af erhvervsevne (60 procent)	288.000 kr.
Værdi præmiefritagelse (15procent)	+72.000 kr.
Samlet årlig værdi	=360.000 kr.
Retsafgiftsværdi (årlig x 10)	=3.600.000 kr.

### Beregning af sagsomkostninger

Retsafgift (1,20 procent)	43.200 kr.
---------------------------	------------

<sup>229</sup> Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene? <http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/05/Analyse-Fri-Proces-har-danskerne-reelt-adgang-til-domstolene-Maj16-4.pdf>

Berammelsesafgift (1,20 procent)	+43.200 kr.
Omkostninger til modpart hvis sagen tabes	+160.000 kr.
Moms heraf	+40.000 kr.
Salær til egen advokat	+160.000 kr.
Moms heraf	+40.000 kr.
Samlede omkostninger	= 486.400 kr.
Retshjælpsforsikring	-175.000 kr.
<b>Egen betaling første instans</b>	<b>=311.400 KR.</b>
Heraf til Statskassen (retsafgift og moms)	166.400 kr.

### CASE: Erhvervsevnetab

En kvinde, der havde en retshjælpsforsikring med et dækningsloft på 125.000 kr., og som ikke opfyldte indkomstgrænsen for fri proces, blev i 2009 involveret i et færdselsuheld, som medførte piskesmæld. Arbejdsskadestyrelsen (nu Arbejdsmarkedets Erhvervssikring) vurderede erhvervsevnetabet til under 15 procent, idet sygemeldingen ca. 2 år efter ulykken og den senere overgang til fleksjob ikke blev anset for at være en følge af ulykken. I juli 2013 blev der anlagt en retssag om 25 procent erhvervsevnetab. Sagen blev undervejs forelagt Retslægerådet om medicinsk sammenhæng, ligesom den på ny blev forelagt Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, som fastholdt sin tidligere vurdering. Ved byrettens dom i januar 2017 fik kvinden medhold og blev tilkendt erstatning på 863.500 kr. + renter og 100.000 kr. i sagsomkostninger. Forsikringsselskabet ankede dommen inden betalingsfristens udløb. Som det fremgår af regneeksemplet nedenfor, ville kvinden risikere en egenbetaling på over 350.000 kr., hvis hun tabte ankesagen.<sup>230</sup>

<sup>230</sup> Det bemærkes, at både advokatsalær og dermed omkostninger til modparten ved tabt sag er sat øverst i intervallet for sager med værdi på mellem 500.000 – 1.000.000 kr., men det er i overensstemmelse med byrettens vurdering, idet sagen både havde været forbi Retslægerådet og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Omkostningsbeløbet og salær ville muligvis blive mindre i landsretten, men selv hvis dette reduceres til 60.000 kr. x 2 for landsretten og dermed 80.000 kr. mindre end i opgørelsen ovenfor, er borgerens samlede omkostningsrisiko i en vundet sag stadig mellem 250-300.000 kr. udover retshjælpsforsikringen.

### Byretten

Retsafgift	20.880 kr.
Berammelsesafgift	+20.880 kr.
Gebyr til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring	+ 9.000 kr.
Advokatsalær	+100.000 kr.
I alt	=150.760 kr.
Retshjælpsforsikring	-125.000 kr.
<i>Egenbetaling i byretten</i>	<i>=25.760 kr.</i>

### Landsretten (hvis sagen tabes)

Retsafgift	20.880 kr.
Berammelsesafgift	+20.880 kr.
Gebyr til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring	+23.040 kr.
Advokatsalær	+100.000 kr.
Omkostninger til modpart (byret + landsret)	+200.000 kr.
<i>I alt</i>	<i>=364.800 kr.</i>

### Samlet udgift udover retshjælp

**390.560 kr.**

### Vurdering og anbefaling

De ovenstående eksempler viser, at i sager med højere sagsværdi kommer forsikringstageren nemt til at stå i en situation, hvor spørgsmålet om domstolsprøvelse skal afvejes nøje i forhold til den økonomiske risiko, hvis sagen tabes. Dette gælder både domstolsprøvelse i første og anden instans, herunder også tilfælde, hvor forsikringstageren har vundet sagen i første instans, og modparten anker dommen. Det er et problem, at forsikringernes dækningsloft er ude af trit med borgerens omkostningsrisiko. Hvis der ikke er tryghed for, at omkostningerne kan dækkes på anden måde, vil der formentlig være mange forsikringstagere, der ikke tør løbe den økonomiske risiko ved domstolsprøvelse, som i de nævnte eksempler kan være på langt over 300.000 kr. (hvilket svarer til

langt over 250.000 kr. ved et dækningsloft på 175.000 kr.). Disse borgere kan derfor være nødsaget til at opgive deres krav, give efter for modpartens krav eller indgå et mindre fordelagtigt forlig. Disse bekymringer har borgere med fri proces ikke, idet denne ordning ikke har noget dækningsloft (med mulighed for supplerende dækning).

På denne baggrund anbefales det, at Justitsministeriet kontakter Forsikring & Pension samt forsikringsselskaberne med henblik på en afklaring af, om det maksimale dækningsloft kan forhøjes til et niveau, som også kan dække omkostningerne i sager med en højere sagsværdi. Dette kan ske ved en henstilling fra Forsikring & Pension om generel forhøjelse af dækningsloftet i første instans og fastsættelse af supplerende dækningsloft i anden instans, når forsikringstageren vinder sagen i første instans, og modparten anker dommen.

Hvis dækningsloftet ikke kan hæves til et tilfredsstillende niveau, anbefales en lempelse af betingelserne for at anvende de supplerende regler i retsplejelovens § 329 og § 336, således at der sikres en højere grad af tryghed for personer, der vil have deres sag prøvet ved domstolene. Dette gælder selvfølgelig ikke mindst for den persongruppe, der opfylder indkomstgrænsen for fri proces, og som i disse tilfælde ville have haft en større økonomisk tryghed, hvis de ikke havde haft en retshjælpsforsikring, som går forud for fri proces.

Det kan naturligvis også overvejes at gøre en forhøjelse af retshjælpsforsikringens dækningsloft til en del af en supplerende retshjælpsforsikring, jf. anbefalingen i kapitel 3.5.3 ovenfor. Det findes også i det omtalte forsikringsprodukt fra det tyske forsikringsselskab Help. Det må dog antages, at en sådan mulighed særligt vil blive benyttet af borgere med gode økonomiske og personlige ressourcer, mens andre borgere fortsat vil stå i en situation, hvor dækningsloftet – uagtet reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336 – reelt forhindrer dem i at få prøvet sager med høj sagsværdi ved domstolene.

### **3.5.4 Dækkede omkostninger**

Ifølge de fælles forsikringsvilkår dækker retshjælpsforsikringen som udgangspunkt følgende omkostninger:<sup>231</sup>

- Egne sagsomkostninger
- Pålagte omkostninger til modparten
- Omkostninger til syn og skøn udmeldt af retten
- Omkostninger til retsmægling, som forudgående godkendes af selskabet
- Andre sagsomkostninger, som selskabet godkender

---

<sup>231</sup> De fælles forsikringsvilkår, pkt. 6.

Derimod dækker retshjælpsforsikringen som udgangspunkt ikke omkostninger ved indledende undersøgelser som f.eks. sagkyndige undersøgelser, der har til formål at fastlægge, hvorvidt der er grundlag for at føre en sag.<sup>232</sup>

#### **CASE: Udgifter til nødvendige indledende undersøgelser**

Ankenævnet fandt ikke anledning til at kritisere forsikringselskabets afslag på at yde retshjælpsdækning for udgifter til indledning af en voldgiftssag, der blandt andet havde til formål at fastlægge, om, og i givet fald i hvilket omfang, en ejendom led af mangler. Nævnet lagde endvidere vægt på, at det ikke var bevist, at der forelå en konkret og aktuel tvist.<sup>233</sup>

Forsikringen dækker heller ikke udgifter til almindelig advokatrådgivning. Dette gælder som udgangspunkt også advokatens arbejde med at undersøge, om forsikringstageren har en sag, der er dækket af forsikringen, og anmeldelse af sagen til forsikringselskabet.<sup>234</sup> Advokaten kan derfor opkræve salær for dette arbejde, hvis borgeren forinden er blevet opmærksom herpå.

Ankenævnet har i særlige tilfælde fundet, at forsikringselskabet skulle yde en skønsmæssigt fastsat dækning for indledende advokatbistand, når forsikringselskabet har påført forsikringstageren ekstra omkostninger til det indledende advokatarbejde.

#### **CASE: Udgifter til indledende advokatbehandling**

Ankenævnet udtalte, at en advokats arbejde med at ansøge om retshjælpsdækning og oplyse sagens juridiske grundlag som udgangspunkt ikke honoreres særskilt. I den konkrete sag fandt nævnet dog, at selskabet på grund af gentagne uberettigede afslag havde påført klageren merudgifter til advokat, som blev dækket med et skønsmæssigt fastsat beløb på 5.000 kr.<sup>235</sup>

I andre tilfælde er det imidlertid forsikringstageren selv, som skal betale samtlige udgifter til den indledende advokatbehandling.<sup>236</sup> Omkostningerne afhænger bl.a. af sagens kompleksitet og varighed, typen af advokatfirma og den sagsbehandlende advokat (advokatfuldmægtig, advokat eller partner i advokatfirmaet). Det almindelige salær til en advokat så i 2017 ud til at ligge på ca. 2.500 kr. i timen. Det betyder, at indledende advokatarbejde på f.eks. to timer vil koste 5.000 kr. I komplicerede sager vil betalingen dog kunne være langt højere.

---

<sup>232</sup> Udgifter til syn og skøn og andre undersøgelser afholdt før sagens krav er afklaret, regnes ifølge Ankenævnet for Forsikring ikke for afholdt med rimelig grund, jf. bl.a. afgørelse af 19. april 2017 i sag nr. 90303. Såfremt undersøgelserne munder ud i, at det kan konstateres, at der er en tvist, vil forsikringstageren dog muligvis kunne opnå efterfølgende dækning, jf. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, side 73.

<sup>233</sup> Afgørelse af 22. april 2015 i sag nr. 86.625

<sup>234</sup> Ankenævnets afgørelse af 25. maj 1999 i sag nr. 49.071 og afgørelse af 5. august 2015 i sag nr. 87.927.

<sup>235</sup> Afgørelse af 3. august 2016 i sag nr. 89484. Se også afgørelse af 2. august 2017 i sag nr. 90660.

<sup>236</sup> Når advokaten forud har gjort opmærksom på, at der ville blive opkrævet betaling herfor.

I sager med fri proces er foranstaltninger, som med føje er foretaget, inden der er meddelt fri proces, også dækket af bevillingen, jf. retsplejelovens § 331, stk. 4, 2. pkt. Både udgifter til indledende undersøgelser og indledende advokatbehandling kan dækkes, når foranstaltningerne anses for foretaget med føje i forhold til den konkrete sag. Det er retten, som afgør dette.<sup>237</sup>

Der er også en række øvrige omkostninger, som er undtaget forsikringsdækning:<sup>238</sup>

- Omkostninger, som ikke er afholdt med rimelig grund
- Forsikringstagers egne rejseomkostninger eller tabte arbejdsfortjeneste
- Omkostninger i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse, arrest, midlertidige afgørelser om forbud og påbud, herunder sikkerhedsstillelse mv.
- Omkostninger til tvister, der kan behandles ved et klagenevni eller som kan påklages til en offentlig myndighed
- Omkostninger dækket af forsikringstagers ansvarsforsikring
- Omkostninger, som skyldes forsømmelse fra forsikringstager eller forsikringstagers advokat

Den undtagelse, der i praksis giver anledning til mest debat, er omkostninger, der ikke er afholdt med rimelig grund. Vilklårene eksemplificerer, at denne undtagelse f.eks. vil finde anvendelse, hvis forsikringstager ikke skønnes at have rimelig grund til at føre sagen, eller hvis omkostningerne ikke står i rimeligt forhold til sagens genstand.<sup>239</sup> Det er selskabet, der har bevisbyrden for, at der ikke har været rimelig grund til afholdelsen.<sup>240</sup>

Den udbetalte erstatning ydes til dækning af sagsomkostninger med fradrag af de omkostninger, der måtte være tilkendt fra modparten og med fradrag af eventuel selvrisiko.<sup>241</sup> Selvriskoen er med ganske få undtagelser på 10 procent af sagens værdi dog mindst 2.500 kr.<sup>242</sup> Der beregnes dog ikke selvrisiko, hvis de økonomiske betingelser for fri proces er opfyldt.<sup>243</sup>

### **Vurdering og anbefaling**

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er der en del udgifter, som forsikringstageren kan risikere at skulle betale, selvom der er opnået forsikringsdækning. Udover omkostninger, der overstiger dækningsloftet, jf. kapitel 2.5.3 ovenfor, gælder det ikke mindst selvrisiko, evt. indledende undersøgelser og advokatens indledende arbejde. Alene selvrisiko og indledende advokatarbejde vil i de mest simple sager med lav sagsværdi ligge på ca. 7.500 kr.<sup>244</sup> Hvis der også er behov for

---

<sup>237</sup> Astrid Mavrogenis *Fri Proces retshjælp* (2012), s. 191-193 og den her anførte domstolspraksis.

<sup>238</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 7.

<sup>239</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 7, litra a.

<sup>240</sup> Retshjælpsforsikring med kommentarer, side 46 og Wiisbye side 227.

<sup>241</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.1 og 8.2.

<sup>242</sup> Der er dog også eksempler på andre selvriskobeløb, f.eks. 3.900 kr. pr. instans.

<sup>243</sup> De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.2.

<sup>244</sup> Selvriskoen er minimum 2.500 kr. og to timers advokatarbejde koster ca. 5.000 kr.



indledende undersøgelser, vil de samlede udgifter i en sådan sag hurtigt kunne komme op på 20.000 kr.<sup>245</sup>

Disse udgifter kan være en væsentlig barriere for domstolsprøvelse. Samtidig kan det stille personer, som opfylder indkomstgrænserne for fri proces ringere, end hvis de ikke havde forsikring – denne gruppe er alene undtaget udgifterne til forsikringens selvrisko.

Dette kan delvist løses ved en forhøjelse af dækningsloftet eller en ændring af reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336, således at der i videre omfang er mulighed for offentlig finansiering af omkostninger udover forsikringsdækningen, jf. anbefalingen i kapitel 3.5.3 ovenfor.

Det anbefales yderligere, at der generelt skabes mulighed for dækning af udgifterne til indledende undersøgelser og advokatarbejde, når disse foranstaltninger er iværksat med føje. Dette kan ske ved indføjelser af en bestemmelse som retsplejelovens § 331, stk. 4, 2. pkt., i de fælles forsikringsvilkår.

Der bør herudover foretages en nærmere undersøgelse af praksis i henholdsvis forsikringsregi og fri proces-regi i forhold til, hvilke omkostninger der dækkes under de to ordninger. Undersøgelsen skal anvendes til sikring af, at borgere med forsikringsdækning ikke stilles ringere end borgere, der kan opnå fri proces (bortset fra betaling af selvrisko).

### 3.6. Tilsynet med retshjælpsforsikringsområdet

Som det fremgik af kapitel 3.3, er det ikke muligt at skaffe data på retshjælpsforsikringsområdet, der kan danne grundlag for nærmere undersøgelser af, hvor mange anmeldelser forsikringsselskaberne imødekommer. Det er heller ikke muligt at skaffe oplysninger om, hvor mange af forsikringstagerne i disse sager, som opfylder de økonomiske betingelser for fri proces.

Manglen på data sammenholdt med de konstaterede begrænsninger i forsikringsdækningen og det utilfredsstillende samspil mellem fri proces og retshjælpsforsikring giver også anledning til overvejelser om nødvendigheden af et mere overordnet tilsyn med området.

I betænkning 1436/2004<sup>246</sup> blev det - i forbindelse med overvejelser om tilpasning af de to ordningers anvendelse af betingelsen om rimelig grund, jf. kapitel 3.5.1 - forudsat af Retsplejerådets flertal, at Civilstyrelsen løbende skulle følge udviklingen i praksis, og at spørgsmålet kunne tages op med forsikringsbranchen, hvis der opstod en u hensigtsmæssig diskrepans mellem vurderingen i fri proces-regi og forsikringsregi. Det var desuden forudsat, at det offentlige kunne anfægte forsikringsselskabernes afslag på dækning ved klage til Ankenævnet for Forsikring. Opgaven med at vurdere, om det offentlige burde gennemføre et krav mod forsikringsselskabet, skulle ligeledes ligge hos Civilstyrelsen.<sup>247</sup> Retsplejerådet har også senere forudsat, at Civilstyrelsen skulle indbringe afslag

---

<sup>245</sup> F.eks. kostede en rapport fra en rådgivende ingeniør 11.500 kr. i en sag, som Ankenævnet for Forsikring afgjorde den 5. august 2015 (sag nr. 87927).

<sup>246</sup> Betænkning 1436/2004, side 37-38.

<sup>247</sup> Betænkning 1436/2004, side 394.

på forsikringsdækning for Ankenævnet i tilfælde, hvor forsikringsselskabernes vurderinger ikke har været mindst lige så lempelige som retsplejelovens regler om fri proces.<sup>248</sup>

Justitia har i 2017 anmodet Civilstyrelsen om at oplyse, hvordan tilsynet udmønter sig i praksis. Civilstyrelsen har i den forbindelse meddelt,<sup>249</sup> at styrelsen løbende følger udviklingen i forbindelse med behandlingen af sager om fri proces. Endvidere har styrelsen indgået en aftale om, at styrelsen kan indbringe forsikringsselskabernes afslag på dækning for Ankenævnet for Forsikring, hvis der efterfølgende meddeles fri proces eller retshjælp. Civilstyrelsen er dog ifølge aftalen forpligtet til først at kontakte selskabet med henblik på at løse sagen uden indbringelse for Ankenævnet.

Civilstyrelsen havde dog endnu ikke indbragt nogen sager for Ankenævnet, ligesom Civilstyrelsen ikke havde haft nogen korrespondance med forsikringsselskaberne i 2007-2017.<sup>250</sup> Tilsynet havde alene bestået i, at styrelsen blev gjort bekendt med forsikringsselskabers skøn, når de modtog ansøgninger om fri proces fra personer, der tidligere har fået afslag på retshjælpsforsikring, og der var ikke udarbejdet oversigter vedrørende forsikringsselskabernes praksis eller lignende.<sup>251</sup>

Hvis der skal sikres et tilfredsstillende samspil mellem fri proces og retshjælpsforsikringer både nu og fremover, må det imidlertid anses for nødvendigt med et mere generelt og aktivt tilsyn med området. Det anbefales derfor, at der etableres et sådant tilsyn ved enten Civilstyrelsen eller f.eks. Finanstilsynet.

Som et naturligt led i dette tilsyn bør det også drøftes med Forsikring & Pension, hvordan der kan sikres relevante data med henblik på følge udviklingen i retshjælpsforsikringsområdet samt samspillet mellem fri proces og retshjælpsforsikringer.

Disse data bør som minimum omfatte følgende:

- Det samlede antal anmeldelser til retshjælpsforsikringerne og antallet af imødekomne anmeldelser.
- I hvilket omfang forsikringstagere, hvis anmeldelser imødekommes, samtidig opfylder indkomstgrænsen for fri proces. Denne gruppe burde umiddelbart kunne identificeres, da de ikke skal betale selvrisko, jf. kapitel 3.5.4.
- De reelle gennemsnitlige omkostninger pr. forsikringssag.

De nævnte data bør snarest muligt anvendes til bl.a. en afdækning af, om der er sket en reel nedgang i antallet af sager ved domstolene for den persongruppe, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces (uanset om omkostninger er dækket af en retshjælpsforsikring eller gennem ordningen om fri proces).

---

<sup>248</sup> Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat m.v., 2012, s. 53-54.

<sup>249</sup> Civilstyrelsens breve til Justitia af 12. juni og 10. august 2017.

<sup>250</sup> Civilstyrelsens brev til Justitia af 10. august 2017.

<sup>251</sup> Telefonsamtale ml. Civilstyrelsen og Justitia den 6. september 2017.

Endvidere bør data anvendes til at sammenligne de gennemsnitlige sagsomkostninger i de to ordninger med henblik på en vurdering af eventuelle kvalitetsforskelle. Oplysninger om de gennemsnitlige omkostninger i sager med fri proces bør derfor også fremskaffes.

### 3.7. Konklusion

Justitsminister Søren Pape Poulsen har tidligere afvist behovet for ændringer af ordningen om fri proces, bl.a. med henvisning til, at langt de fleste borgere har en retshjælpsforsikring, og at ordningerne supplerer hinanden.<sup>252</sup> Analysen af retshjælpsforsikringsordningen viser imidlertid sammen med analysen om fri proces, der er gengivet i kapitel 4, at der er behov for ændringer af begge ordninger, hvis der skal sikres en reel og lige adgang til domstolsprøvelse.

Retshjælpsforsikringerne har en række praktiske og formelle begrænsninger, der står i vejen for forsikringens anvendelse. Det skyldes bl.a.:

- Uvidenhed hos forsikringstagerne om en tegnet retshjælpsforsikring og dennes indhold.
- At klagesystemet og samspillet mellem de forskellige ordninger er kompliceret, ligesom der kan være meget lange sagsbehandlingstider, når forsikringsselskabet ikke straks dækker.
- At over halvdelen af landets advokater ikke vil påtage sig sager dækket af en retshjælpsforsikring, bl.a. på grund af et lavt salær.
- Ugennemsigthed i forsikringsselskabernes afgørelser.
- Manglende krav til begrundelsen ved forsikringsselskabernes afslag på dækning.
- At mange almindelige sagstyper helt er undtaget forsikringsdækning.
- At forsikringens dækningsloft i flere tilfælde er for lavt til at dække alle omkostninger i sager med høj sagsværdi, hvilket f.eks. er et problem i sager om tabt arbejdsevne, som har stor betydning for forsikringstagerens eksistensvilkår. Her kan borgeren risikere at stå med en regning på langt over 250.000 kr.
- At borgeren selv skal betale en række øvrige omkostninger, herunder selvrisiko, evt. indledende undersøgelser og evt. indledende advokatbehandling. Alene selvrisiko og indledende advokatarbejde vil i de mest simple sager med lav sagsværdi ligge på ca. 7.500 kr.<sup>253</sup> Hvis der også er behov for indledende undersøgelser, vil de samlede udgifter i en sådan sag hurtigt kunne komme op på 20.000 kr.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Se bl.a. justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 903 (Alm. Del) 2016/2017 fra Folketingets Retsudvalg.

<sup>253</sup> Selvriskoen er minimum 2.500 kr. og to timers advokatarbejde koster ca. 5.000 kr.

<sup>254</sup> F.eks. kostede en rapport fra en rådgivende ingeniør 11.500 kr. i en sag, som Ankenævnet for Forsikring afgjorde den 5. august 2015 (sag nr. 87927).

Det betyder, at der er borgere, som ender med at stå i en situation, hvor de ikke kan få den hjælp, som de havde regnet med, og som af økonomiske årsager eller andre grunde afstår fra at gøre deres ret gældende ved en domstol. De må derfor opgive deres krav, give efter for modpartens krav eller indgå et mindre fordelagtigt forlig.

Samtidig fungerer samspillet mellem forsikringsordningen og fri proces-ordningen ikke godt nok. Eftersom ordningen om fri proces som udgangspunkt ikke kan anvendes af borgere med retshjælpsforsikring, og omkostningsdækningen er bedre ved fri proces, er der borgere med retshjælpsforsikring, som er stillet ringere, end hvis de ikke havde haft en forsikring. Der sker herved en udhuling af ordningen om fri proces, som ellers skulle sikre, at borgernes adgang til retfærdighed blev mindre afhængig af pengepungens størrelse. Denne svækkelse af borgerens adgang til domstolene er betænkelig og må anses for at være i strid med forudsætningerne bag ordningen om fri proces.

Det anbefales derfor, at retsplejeloven ændres, således at personer, der opfylder indkomstgrænsen for fri proces, fremover kan anvende fri proces-ordningen, selv om de har en retshjælpsforsikring. Civilstyrelsen kan i så fald opkræve den del af omkostningerne, som en eventuel forsikring skal dække, hos det pågældende forsikringselskab.

Det anbefales også, at Justitsministeriet ser nærmere på samspillet mellem de tre underliggende ordninger om retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikringer med henblik på at sikre et bedre samspil mellem ordningerne og/eller udtænkning af et helt nyt og enkelt system med borgeren i fokus.

I øvrigt fremsættes række anbefalinger, der tager udgangspunkt i den nuværende ordning og en videreudvikling heraf. Det bemærkes i den forbindelse, at retshjælpsforsikringer er et privat produkt, og at det er de private udbydere, som beslutter, hvilke produkter de vil tilbyde deres kunder, og hvilke betingelser der skal gælde for forsikringsdækning. En del af rapportens løsningsforslag kræver derfor, at Justitsministeriet skal indgå dialog med forsikringsbranchen om ændringer af forsikringsvilkårene.

En oversigt over anbefalingerne vedrørende de praktiske og formelle begrænsninger samt tilsynet på området er indsat i kapitel 5, bilag 2. Anbefalingerne fremgår også af kapitel 3.4-3.6 ovenfor.

## 4. Fri proces

Ordningen om fri proces har – ligesom den private retshjælpsforsikringsordning – til formål at sikre, at borgerne ikke af økonomiske årsager afskæres fra at gøre deres ret gældende ved domstolene.

Reglerne om fri proces har været en del af dansk ret helt tilbage fra kong Christian 5.'s Danske Lov fra 1683. I 1700- og 1800-tallet blev der indført en række forskellige regler, der alle havde til hensigt at give økonomisk trængte borgere mulighed for at føre sag ved domstolene. Der fandtes ligeledes regler om fri proces til embedsmænd for førelse af sager om "embeds forsvar".<sup>255</sup> I 1916 blev reglerne om fri proces indført i hovedloven til den nugældende retsplejelov ved lov nr. 90 af 11. april 1916. Efter den dagældende § 330 i retsplejeloven var adgangen til fri proces betinget af, at man opfyldte dels en økonomisk betingelse, dels et krav om "rimelig grund" til at føre proces. Den økonomiske betingelse beroede på en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske forhold. Fri proces kunne således meddeles, når ansøgeren ikke kunne afholde de nødvendige udgifter til at føre en sag, uden at han dermed ville savne det fornødne til sin families underhold eller fortsættelse af sin næringsdrift.

Retsplejelovens regler om fri proces blev efterfølgende ændret flere gange,<sup>256</sup> men det var først i 1969, at selve betingelserne for at opnå fri proces blev ændret, da der ved lov nr. 253 af 4. juni 1969 blev indført hjemmel til at fastsætte indkomstgrænser.

I 2004 afgav Retsplejerådet betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje, hvor bl.a. reglerne om fri proces blev behandlet. Retsplejerådet foreslog bl.a. at forhøje indtægtsgrænsen for samlevende, hvorved en større del af befolkningen ville opfylde de økonomiske betingelser for fri proces, og at indføre en egenbetaling på indtil kr. 1.000. Derudover foreslog Retsplejerådet at nuancere kravet om "rimelig grund" til at føre proces, dels ved at fritage flere sagstyper for denne betingelse, dels ved at lovfæste de vigtigste hensyn, der indgår i vurderingen heraf, og at ændre reglerne for, hvem der har kompetence til at meddele fri proces.

Lovgiver fulgte flere af Retsplejerådets anbefalinger, da de nugældende regler om fri proces blev indført med virkning fra den 1. januar 2007 ved lov nr. 554 af 24. juni 2005. Således blev kravet om "rimelig grund" til at føre proces nuanceret ved indsættelsen af retsplejelovens §§ 327-328, ligesom kompetencen til at meddele fri proces blev henlagt til henholdsvis Civilstyrelsen (med klageadgang til Procesbevillingsnævnet) og domstolene. Til gengæld valgte lovgiver ikke at forhøje indkomstgrænsen for samlevende, men derimod videreføre de økonomiske betingelser for fri proces, ligesom egenbetaling ikke blev indført.

Reglerne om fri proces findes fortsat i retsplejelovens kapitel 31, og reglerne er nærmere beskrevet i kapitel 4.1 nedenfor om anvendelsesområdet for fri proces.

---

<sup>255</sup> Betænkning 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp, side 8-10.

<sup>256</sup> Lov nr. 300 af 30. juni 1922, lov nr. 209 af 23. juli 1932, Lov nr. 396 af 12. juli 1946, lov nr. 220 af 7. juni 1952 og lov nr. 41 af 1. marts 1961.

## 4.1. Anvendelsesområdet for fri proces

Der kan meddeles fri proces til sager omfattet af den civile retspleje, som kan behandles af en dansk domstol. Der skal være værning for sagen her i landet ifølge reglerne i retsplejelovens kapitel 22. Ansøgers nationalitet og bopæl tillægges ikke betydning.<sup>257</sup> Der skal desuden foreligge en procesrisiko eller en udgift knyttet til en retssag eller andet retsskridt, som vil kunne dækkes af en bevilling til fri proces, f.eks. betaling af retsafgifter og udgifter til advokat.<sup>258</sup> Det er tillige en forudsætning, at sagen har aktualitet. Der kan ikke gives fri proces til en hypotetisk retssag.<sup>259</sup>

Både fysiske og juridiske personer kan ansøge om fri proces. Afgørende er, om ansøgeren kan anses for at have partsstatus i en retssag, idet det som altovervejende udgangspunkt kun er parter i en retssag, der kan opnå fri proces.<sup>260</sup>

Det er som udgangspunkt Civilstyrelsen under Justitsministeriet, der behandler ansøgninger om fri proces, jf. retsplejelovens § 328, stk. 5, og § 329, 1. pkt. Civilstyrelsens afslag kan påklages til Procesbevillingsnævnet inden 4 uger efter meddelelsen om afslaget. I de særskilte sager, hvor der ikke stilles krav om rimelig grund til at føre proces, jf. kapitel 4.1.3 nedenfor, er det dog domstolene, der træffer afgørelse om fri proces, jf. retsplejelovens § 327, stk. 5, 1. pkt. Afslås fri proces, træffes afgørelsen ved kendelse. Sådanne kendelser afsagt af byretten eller af Sø- og Handelsretten eller af landsretten som 1. instans kan kæres uden særlig tilladelse.

Nedenfor gennemgås retsplejelovens betingelser for at få bevilget fri proces.

### 4.1.1. Indkomstgrænsen

Det følger af retsplejelovens § 325, stk. 1, at en af de grundlæggende betingelser for at opnå fri proces er, at ansøgeren opfylder nogle økonomiske betingelser.

Inden betingelserne for at opnå fri proces blev ændret ved lov nr. 253 af 4. juni 1969, fandtes der ikke nogen fast indkomstgrænse for at opnå fri proces, men efter myndighedernes praksis ansås den økonomiske betingelse i almindelighed for at være opfyldt, når ansøgeren hverken havde formue eller en indtægt, der oversteg grænsen for at være medlem af en statsanerkendt sygekasse.<sup>261</sup> I betænkning 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp antog udvalget, at omkring 85 procent af befolkningen over 18 år havde en skattepligtig indkomst under sygekassegrænsen i 1963<sup>262</sup>, hvorfor en tilsvarende stor del af befolkningen som udgangspunkt havde adgang til fri proces på dette tidspunkt.

---

<sup>257</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 33, samt Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 161.

<sup>258</sup> Astrid Mavrogenis, "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 32.

<sup>259</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 42.

<sup>260</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 45.

<sup>261</sup> Betænkning 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp, side 14 og 30.

<sup>262</sup> Betænkning 404/1966 om ændring af reglerne om fri proces og organisationen af den vederlagsfri retshjælp, side 30.

Ved lovændringen i 1969 blev sygekassegrænsen lovfæstet ved bekendtgørelse nr. 563 af 19. december 1969. I 1976, hvor sygekassegrænsen blev ophævet, blev der ved bekendtgørelse nr. 606 af 1. december 1978 gennemført nye økonomiske betingelser for fri proces. I denne sammenhæng blev det vurderet, at 70-75 procent af befolkningen ultimo 1978 ville opfylde de økonomiske betingelser.<sup>263</sup>

I forbindelse med overvejelserne om muligheden for at anvende socialindkomsten som økonomisk kriterium blev det i 1980 skønnet, at 60,2 procent af befolkningen opfyldte de økonomiske betingelser i bekendtgørelsen fra 1978.<sup>264</sup> Ved den senere udstedelse af bekendtgørelse nr. 573 af 17. december 1980, der trådte i kraft den 1. januar 1981, og som gjorde adgangen til fri proces betinget af ansøgerens socialindkomst, blev det skønnet, at 2/3 (det vil sige ca. 67 procent) af befolkningen ultimo 1980 ville opfylde den nye indtægtsgrænse.<sup>265</sup>

Herefter blev indtægtsgrænserne ikke justeret i flere år, hvilket medførte, at en fortsat faldende del af befolkningen var omfattet af adgangen til fri proces. Danmarks Statistik skønnede, at ca. 45 procent af befolkningen i 1984 opfyldte de økonomiske betingelser, mens en beregning fra Socialministeriet på det samme grundlag viste en dækningsprocent af familierne på 46 og af befolkningen på 41. En af Socialministeriet foretaget beregning på grundlag af nyere tilgængeligt materiale viste en dækningsgrad på ca. 1/3 (det vil sige ca. 33 procent) af befolkningen i 1986.<sup>266</sup>

I 1987 anførte udvalget bag betænkning nr. 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., at der var behov for at forbedre befolkningens adgang til fri proces ved en betydelig forhøjelse af de økonomiske grænser.<sup>267</sup> Udvalget opstillede flere alternative forslag til, hvordan indkomstgrænserne kunne fastsættes med henblik på at opnå bestemte dækningsgrader. Udvalget anbefalede ikke et bestemt forslag, men fandt dog en dækningsgrad på 1/3 af befolkningen klart utilfredsstillende. Efter udvalgets opfattelse burde befolkningens adgang til fri proces forbedres ved at vælge så stor en forhøjelse af de økonomiske grænser som muligt.<sup>268</sup>

Udvalgets anbefalinger i betænkning nr. 1113/1987 ledte til vedtagelsen af lov nr. 420 af 13. juli 1988 (også benævnt 1988-reformen), hvorved indtægtsgrænserne for fri proces blev forhøjet ganske betragteligt. Lovændringen indebar, at omkring 60 procent af befolkningen og 67 procent af familierne fik adgang til fri proces.<sup>269</sup>

I 1997 måtte Småsagsudvalget i sin betænkning 1341/1997 konstatere, at den andel af befolkningen, der havde adgang til fri proces, lå væsentligt under målsætningen fra 1988-reformen på trods af de årlige prisreguleringer, som havde fundet sted efter 1988. Pr. 1. januar 1994 var dækningsgraden ca. 48 procent for befolkningen og ca. 56 procent for familierne, og disse tal var blot steget til

---

<sup>263</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 35.

<sup>264</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 35-36.

<sup>265</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 36.

<sup>266</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 36-37.

<sup>267</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 36.

<sup>268</sup> Betænkning 1113/1987 om advokatretshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring m.v., side 38-40

<sup>269</sup> Folketingstidende 1987-88, tillæg A, spalte 350.



henholdsvis ca. 49 procent og ca. 57 procent i 1995. Udvalget fandt dog ikke afgørende behov for at forhøje indkomstgrænserne for fri proces til 1988-niveauet, idet udvalget antog, at den befolkningsgruppe, der ville blive berørt heraf, var dækket af en retshjælpsforsikring.<sup>270</sup>

Retsplejerådet afgav i 2012 en redegørelse, hvori udviklingen i antallet af borgere, der opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, blev beskrevet. I denne redegørelse anvendtes en anden terminologi, idet dækningsgraden ikke som tidligere blev opgjort for befolkningen som helhed og familier. I stedet blev dækningsgraden opgjort for henholdsvis enlige og par. Ifølge redegørelsen var dækningsgraden i 2001 faldet til henholdsvis 41 procent for enlige og 18 procent for par<sup>271</sup>, og disse dækningsgrader var næsten konstante frem til 2009, hvor tallene udgjorde henholdsvis 42 procent for enlige og 17 procent for par.<sup>272</sup>

Indkomstgrænserne reguleres fortsat årligt og ligger nu på et noget højere niveau. F.eks. var det i 2015 48,82 procent af befolkningen (enlige og par som enkeltpersoner), som opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces. Tallene dækker dog over store forskelle mellem henholdsvis enlige ansøgere og ansøgere i samlivsforhold. F.eks. var dækningsgraden for enlige ansøgere oppe på 79,24 procent, mens den for ansøgere i samlivsforhold var helt nede på 28,30 procent.

I 2018 måtte en enlig ansøgers indkomst højst være 322.000 kr. om året. For ansøgere i samlivsforhold måtte parrets samlede indtægt højst være 409.000 kr. om året. I sager, hvor parret har modstående interesser, og i sager omfattet af retsplejelovens kapitel 42 (ægteskabs- og forældremyndighedssager og sager om barnets bopæl), kan ansøgerens eget indtægtsgrundlag og indtægtsgrænsen for enlige dog anvendes, jf. retsplejelovens § 325, stk. 4. Indkomstgrænserne forhøjes for hvert barn under 18 år, herunder stedbørn og plejebørn, der enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne. I 2018 blev indkomstgrænserne pr. barn forhøjet med 56.000 kr.<sup>273</sup>

Udviklingen i andelen af borgere, der har opfyldt de økonomiske betingelser for at opnå fri proces, kan illustreres således:

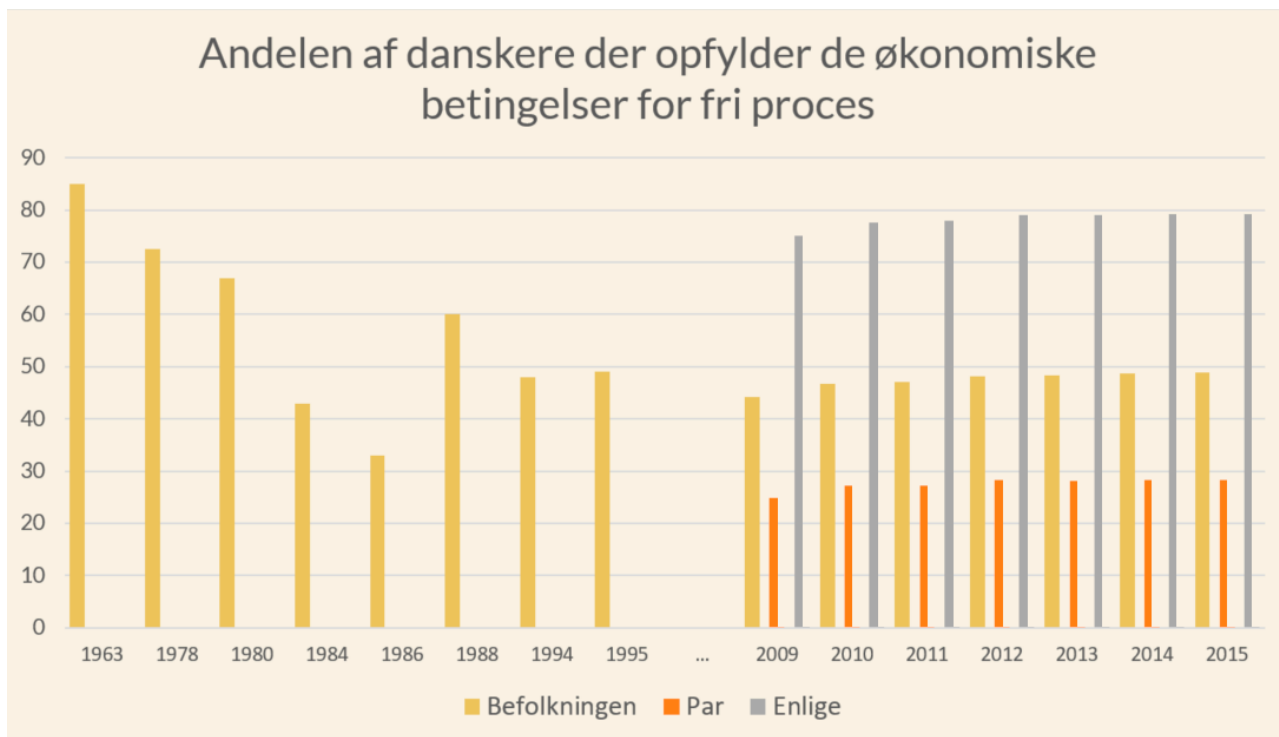
---

<sup>270</sup> Betænkning 1341/1997, Småsagsudvalgets betænkning, kapitel 14, pkt. 4.2.1.2 – 4.2.1.3.

<sup>271</sup> Set i forhold til det samlede antal enlige og par

<sup>272</sup> Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv. af 27. juni 2012, side 30.

<sup>273</sup> Indtægtsgrænserne for 2018 er fastsat i bekendtgørelse nr. 1462 af 11. december 2017 om fri proces. Tallene er ændret og udvidet i forhold til Justitias rapport "Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene?" fra 2015, hvilket skyldes, at Danmarks Statistik har foretaget yderligere beregninger og ændret metoden.

Figur 1.<sup>274</sup>


Som det fremgår har dækningsgraden for befolkningen historisk set været langt højere end i de senere år, hvor den har stabiliseret sig under 50 procent. Samtidig ses der en meget markant forskel i dækningsgraderne for henholdsvis enlige og personer i samlivsforhold.

Hvis sagens omkostninger må antages at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtgrundlag, kan ansøgeren – uanset at vedkommendes indtægt ligger under indkomstgrænsen – ikke opnå fri proces, jf. retsplejelovens § 325, stk. 2.

#### 4.1.2. Ingen retshjælpforsikring

Den anden grundlæggende betingelse for fri proces i retsplejelovens § 325, stk. 1, er, at ansøgeren ikke har en retshjælpforsikring eller anden forsikring, der dækker omkostningerne ved sagen.

Det betyder, at en ansøger (eller dennes advokat) forud for en ansøgning om fri proces skal undersøge, om der er en retshjælpforsikring, der kan dække sagens omkostninger. I bekræftende fald skal der ansøges om dækningstilsagn hos forsikrings-selskabet. Hvis forsikrings-selskabet afviser at dække udgifterne til sagen, kan der søges om fri proces.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Det bemærkes, at terminologien i opgørelsen af dækningsgraden blev ændret fra 2001. Tallene for 2009-2015 stammer fra REU Alm. del (2016-17) supplerende svar på spørgsmål nr. 83, mens de tidligere tal stammer fra den historiske redegørelse i dette kapitel.

<sup>275</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 55 og lovforslag L 132 af 30/3 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love, bemærkningerne til § 325.

Da forsikringselskaberne i 1970 begyndte at tilbyde retshjælpsforsikringer, var forsikringstageren forpligtet til at ansøge om fri proces, hvis pågældende opfyldte de økonomiske betingelser herfor.<sup>276</sup> I de tilfælde, hvor fri proces blev bevilget, dækkede retshjælpsforsikringen eventuelle omkostninger til modparten, mens det offentlige dækkede forsikringstagerens "egne" omkostninger. Ved lov nr. 420 af 13. juli 1988 om ændring af retsplejeloven blev retshjælpsforsikringen imidlertid gjort til den primære dækning,<sup>277</sup> hvilket med visse ændringer blev videreført ved den senere ændring af retsplejeloven ved lov nr. 554 af 24. juni 2005, hvor retsplejelovens bestemmelser om retshjælp og fri proces fik deres nuværende affattelse.<sup>278</sup>

#### 4.1.3. Sager uden krav om rimelig grund

Retsplejelovens § 327 udskiller en gruppe af sager, hvor der enten på grund af sagernes særligt store betydning for ansøgeren eller i kraft af en tidligere afgørelse åbenbart er rimelig grund til at føre proces.<sup>279</sup> Udgangspunktet er, at retten i disse sager uden videre skal meddele fri proces, såfremt de grundlæggende betingelser i retsplejelovens § 325 vedrørende økonomiske betingelser og retshjælpsforsikring er opfyldt.<sup>280</sup> Kun hvis det er åbenbart, at ansøger ikke kan få medhold, gives afslag, jf. retsplejelovens § 327, stk. 4.

Det drejer sig om sager i første instans om ægteskab og forældremyndighed,<sup>281</sup> sager om frakendelse af retten til at udøve advokatvirksomhed, sager om tilbagebetaling af pengeydelse omfattet af et påbud efter markedsføringsloven nedlagt af retten eller meddelt af Forbrugerombudsmanden, og sager hvor en person helt eller delvist har fået medhold i en salærklage i et huslejenævn eller beboerklagenævn eller i et centralt statsligt klagenævn med undtagelse af Forbrugerklagenævnet. Det gælder også sager, hvor ansøgeren helt eller delvist har fået medhold i den foregående instans, og sagen er appelleret af modparten.<sup>282</sup> Endelig gælder det sager om skifterettens behandling af boer omfattet af § 1 i lov om ægtefælleskifte mv.<sup>283</sup>

#### 4.1.4. Sager med krav om rimelig grund

Uden for de sagstyper, som reguleres særskilt i retsplejelovens § 327, er det en yderligere betingelse for at opnå fri proces, at ansøgeren skønnes at have en rimelig grund til at føre sagen, jf. retsplejelovens § 328, stk. 1. Det principielle udgangspunkt er, om en person, der har økonomisk

---

<sup>276</sup> Bernhard Gomard: *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*, 1970. I de tilfælde, hvor fri proces ikke blev bevilget, kunne forsikringstageren dog få sine omkostninger dækket af forsikringen efterfølgende, hvis forsikringstageren alligevel gennemførte sagen og i det væsentligste fik medhold, jf. familieforsikringstillægget af 1970 § 2, stk. 2, som citeret af Gomard i *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*.

<sup>277</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 55.

<sup>278</sup> Der er dog sidenhen foretaget mindre ændringer i retsplejelovens regler.

<sup>279</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 367.

<sup>280</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 389.

<sup>281</sup> Dog ikke sager om ændring af en aftale eller dom efter § 14 eller § 17, stk. 2 i forældreansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1417 af 1. december 2017.

<sup>282</sup> Hvis ansøgeren i sådanne sager havde fri proces i den foregående instans, omfatter den fri proces dog også appelsagen, og der skal ikke søges om fri proces til appelsagen, jf. retsplejelovens § 331, stk. 5. Fri proces efter § 327, stk. 2, omfatter appelsagen i det omfang, ansøgeren påstår stadfæstelse. Hvis ansøgeren ønsker fri proces til at nedlægge en anden påstand, herunder at gentage en påstand, hvori ansøgeren ikke fik medhold i den foregående instans, skal der særskilt søges herom hos Civilstyrelsen efter retsplejelovens §§ 328 eller 329.

<sup>283</sup> Om sagstyperne henvises til Civilstyrelsens hjemmeside/Fri proces ved domstolene.

mulighed for selv at afholde udgifterne til en retssag, ville føre retssag under de foreliggende omstændigheder.<sup>284</sup>

Ved vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, indgår bl.a. følgende hensyn:<sup>285</sup>

- 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 behandlet ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, et administrativt nævn eller et privat tvistløsningsorgan, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren.

Listen er ikke udtømmende og andre hensyn kan inddrages, f.eks. ansøgers adfærd omkring kravets opståen og mulige alternativer til at føre retssag.<sup>286</sup>

I sager i første instans om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål, ansættelsesforhold eller om personskade gælder en særlig afvejningsregel i § 328, stk. 3. Udgangspunktet er, at henholdsvis lejeren, arbejdstageren eller skadelidte skal anses for at have rimelig grund til at føre proces, medmindre forhold som nævnt i § 328, stk. 2, nr. 2-5, klart taler herimod.

Retsplejelovens § 328, stk. 4, begrænser adgangen til fri proces efter stk. 1-3 til kun undtagelsesvist at gælde for sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed, samt for sagsøger i ærekrænkelssager, medmindre en ærekrænkelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds.

#### 4.1.5. Undtagelse fra betingelserne

Når særlige grunde taler for det, er det muligt at opnå fri proces, selvom de almindelige betingelser ikke er opfyldt, jf. retsplejelovens § 329. Særlige grunde foreligger navnlig, hvis en sag er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller hvis en sag har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige situation.

Bestemmelsen giver især mulighed for at give fri proces, selv om de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, og for at give fri proces til juridiske personer,<sup>287</sup> hvilket ikke er muligt efter de øvrige regler.<sup>288</sup>

Der er ikke tale om en udtømmende angivelse af forhold, der kan begrunde anvendelsen af denne bestemmelse, jf. brugen af ordet "navnlig."<sup>289</sup>

---

<sup>284</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 366.

<sup>285</sup> Retsplejelovens § 328, stk. 2, nr. 1-5.

<sup>286</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 366.

<sup>287</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 376.

<sup>288</sup> Ifølge § 325, stk. 1, kan der (såfremt visse betingelser er opfyldt) meddeles en person fri proces efter reglerne i §§ 327 og 328. Efter § 329, stk. 1, kan en part bevilges fri proces i særlige tilfælde.

<sup>289</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 138.

Med sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse menes særligt sager, der rejser hidtil uafklarede lovfortolknings spørgsmål, sager af mere indgribende betydning for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde.<sup>290</sup>

En sag, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige situation, kan efter omstændighederne være udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed. Det er således ikke udelukket at bevilge fri proces efter § 329 i visse erhvervmæssige sager, hvor særlige hensyn gør sig gældende, og hvor der er tale om mindre, selvstændig erhvervsvirksomhed.<sup>291</sup> Det antages dog, at den begrænsning, der gælder for erhvervmæssige sager i § 328, stk. 4, også gælder ved afgørelser efter § 329, i overensstemmelse med det sociale sigte, der ligger til grund for reglerne om fri proces.<sup>292</sup>

For så vidt angår sager, hvor ansøgeren har en retshjælpsforsikring, henvises til kapitel 3.1 og 3.5.3.

## 4.2. Retsvirkningen af fri proces

Meddelelse af fri proces medfører, at staten dækker sagens omkostninger forbundet med at føre hele sagen i den pågældende instans, uanset om sagen tabes eller vindes, jf. retsplejelovens § 331, stk. 1, og stk. 4. Virkningerne af fri proces omfatter også behandlingen af sagen i 2. eller 3. instans, hvis den part, der har fri proces, har fået helt eller delvis medhold i den foregående instans og dernæst indstævnes, jf. retsplejelovens § 331, stk. 5.

En bevilling om fri proces gælder for de påstande, som fremgår af bevillingens formulering. Hvis sagen ændres eller udvides undervejs, er det op til den bevilgende myndighed at vurdere, om den ændrede påstand er omfattet af den oprindelige bevilling. Hvis ikke, anses anmodningen om ændring for at være en ny ansøgning om fri proces, således at det på ny skal vurderes, om betingelserne for fri proces er opfyldt.<sup>293</sup>

Retsplejelovens § 331, stk. 2, giver mulighed for at begrænse retsvirkningerne af en bevilling om fri proces til kun at angå enkelte af de i stk. 1 nævnte omkostninger. Denne mulighed anvendes kun i meget begrænset omfang, idet man i praksis typisk vil vælge kun at meddele fri proces til de påstande, som en ansøger vurderes at kunne få medhold i.<sup>294</sup>

Retten træffer afgørelse om betaling af de sagsomkostninger, som der ikke er givet fri proces til. Hvis modparten pålægges at betale sagsomkostninger, tilfalder beløbet statskassen, jf. § 332, stk. 1.

En part, som har fået meddelt fri proces, kan pålægges helt eller delvist at erstatte statskassens udgifter ved fri proces, når partens forhold, herunder som disse er efter sagens udfald, taler for det,

---

<sup>290</sup> Betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, s. 376.

<sup>291</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 136, og bemærkningerne til § 329, L 132, FT 2004-05 (2. samling).

<sup>292</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 141.

<sup>293</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 171-172.

<sup>294</sup> Astrid Mavrogenis "Fri proces – Retshjælp", 2012, s. 184.

jf. § 332, stk. 2. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvor en part besidder formue (som ikke direkte indgår i bedømmelsen af de økonomiske betingelser efter § 325), eller hvor parten ved sagens afgørelse tilkendes et større pengebeløb. Det kan også ske, når parten er bevilget fri proces på et urigtigt grundlag, som skyldes partens svigagtige eller groft uagtsomme forhold.<sup>295</sup>

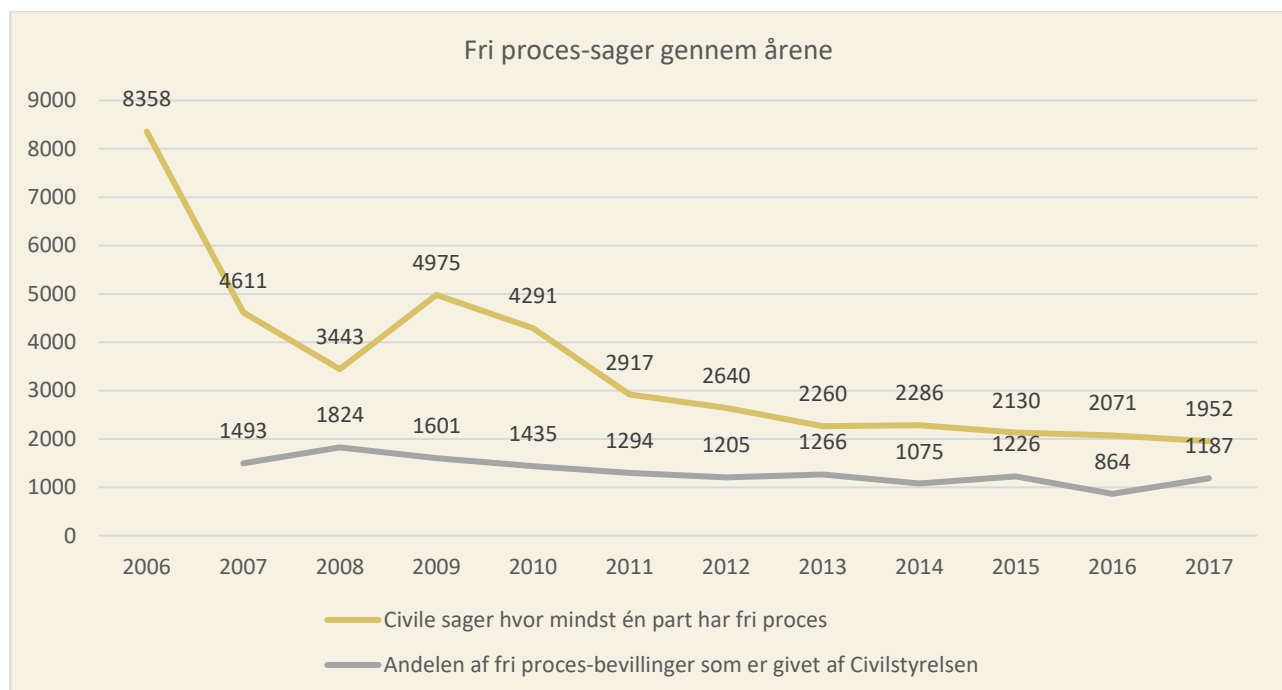
### 4.3. Udsættelse af sagen

I 2015 var Civilstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager om fri proces 58 dage.<sup>296</sup> Under en verserende retssag er det op til retten at vurdere, om sagen skal udsættes på behandling af en ansøgning om fri proces. I retspraksis ses der både eksempler på domme, hvor sagens behandling udsættes, og hvor en udsættelsesansøgning afslås.<sup>297</sup>

### 4.4. Anvendelse af fri proces-ordningen i praksis

Antallet af sager med fri proces er gennem årene faldet markant, hvilket fremgår af figur 2 nedenfor. Bortset fra et enkelt opsving i 2008-2009 har der været tale om et vedvarende og meget udtalt fald i hele perioden.

Figur 2<sup>298</sup>



<sup>295</sup> Lovforslag L 132 af 30/3 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love, bemærkninger til § 332.

<sup>296</sup> Civilstyrelsens årsrapport for 2015, side 10.

<sup>297</sup> Se f.eks. UfR 2011.388/1Ø (udsættelse afslås) og UfR 2001.497 Ø (udsættelse imødekommes).

<sup>298</sup> Antallet af civile sager hvor mindst en part har fri proces er modtaget fra Domstolsstyrelsen d. 25-10-2018 efter en aktindsigtsansøgning. Andelen af fri proces-bevillinger, som er givet af Civilstyrelsen, er modtaget henholdsvis d. 29. maj 2017 efter en aktindsigtsansøgning og d. 17. oktober 2018 ligeledes efter en aktindsigtsansøgning.

### ***Justitsministerens svar vedrørende udviklingen***

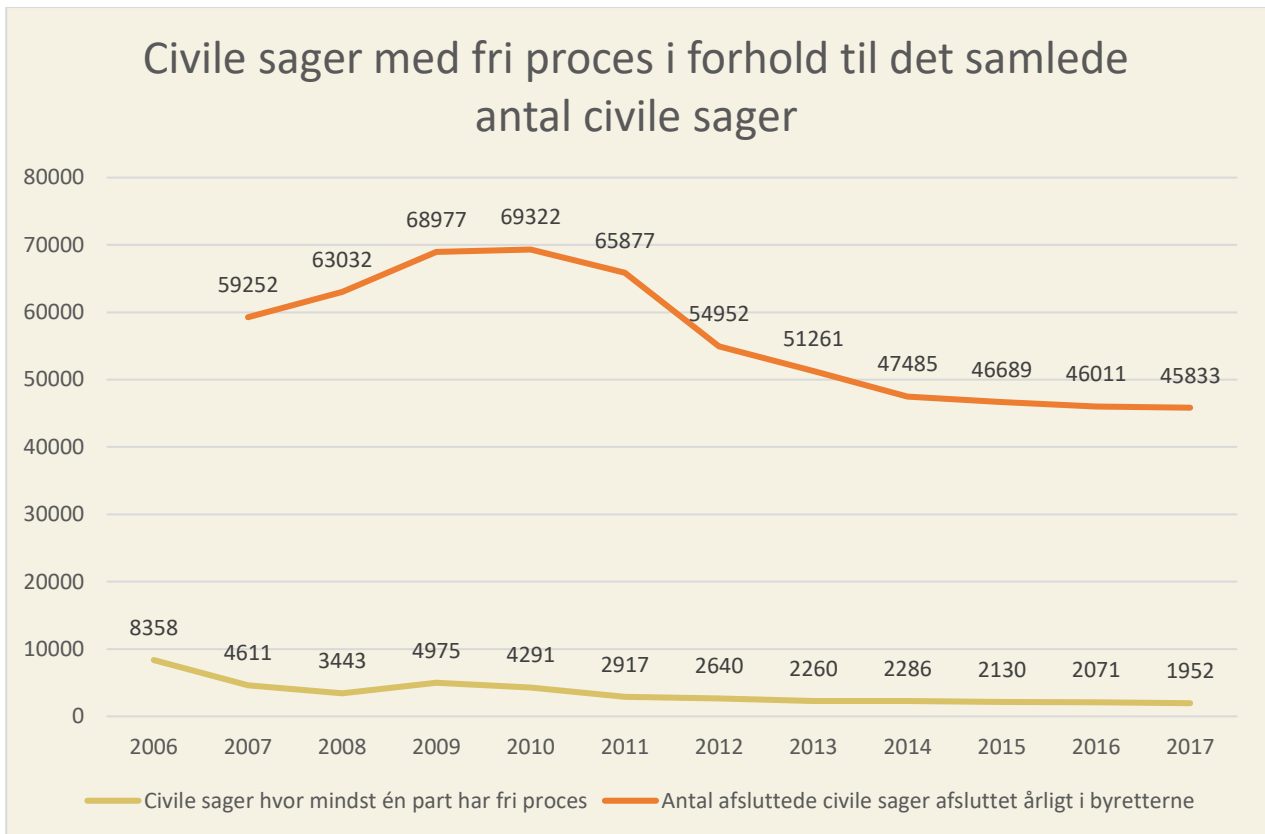
Det fremgår af justitsministerens besvarelse af 3. april 2017 af spørgsmål nr. 482 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, at det ikke umiddelbart er muligt at fastslå med sikkerhed, hvorfor antallet af sager med fri proces i byretterne er faldet siden 2007. Ifølge ministeren har der dog været en række faktorer, der sandsynligvis har haft væsentlig betydning for udviklingen. For det første skete der i perioden fra 2007 til 2015 et generelt fald i antallet af civile sager i byretterne, som også formodes at have medført en nedgang i antallet af sager med fri proces. For det andet blev det med indførelsen af de nuværende regler om fri proces, der trådte i kraft den 1. januar 2007, gjort til en betingelse for fri proces, at ansøgeren ikke har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker omkostningerne ved sagen, jf. retsplejelovens § 325, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at der i 2007-2015 blev registreret et faldende antal ansøgninger om fri proces hos Civilstyrelsen. For det tredje indførte man med lov nr. 538 af 8. juni 2006 reglerne om den såkaldte småsagsproces, der gælder for sager, der er anlagt efter den 1. januar 2008. Efter disse regler kan retten behandle denne type sager efter en særlig forenklet form, og sagsomkostningerne vil ofte være af en mindre størrelse. Det er opfattelsen, at det i visse tilfælde kan medføre, at der ikke ansøges om fri proces, eller at der ikke er grundlag for at meddele fri proces til at føre sagen. Endelig ændrede man ved lov nr. 614 af 14. juni 2011 anvendelsesområdet for de såkaldte betalingspåkrav, idet man hævede beløbsgrænsen fra 50.000 kr. til 100.000 kr. med virkning fra den 1. oktober 2011. Reglerne om betalingspåkrav gør det muligt at inddrive pengekrav under en særlig forenklet form, når fordringshaveren ikke forventer, at skyldneren har indsigelser mod kravet eller vil gøre modkrav gældende. Sagsomkostningerne i denne type sager vil således ofte være af mindre omfang, og opfattelsen er også her, at det i visse tilfælde kan medføre, at der ikke er grund til at ansøge om fri proces, eller at der ikke er grundlag for at meddele fri proces til at føre sagen.

### ***Bemærkninger til justitsministerens svar***

Hertil bemærkes indledningsvist, at de nye regler om retshjælpsforsikring og fri proces trådte i kraft den 1. januar 2007, hvilket kan forklare faldet i sager med fri proces fra 2006 til 2007 (og til dels i 2008). Sagsantallet steg dog igen i 2009, hvorefter det har været faldende lige siden.

Sammenholdes udviklingen i antallet af sager med fri proces med udviklingen i det samlede antal civile sager, jf. figur 3 nedenfor, ses det endvidere, at antallet af sager med fri proces er faldet med 57,7 procent fra 2007-2017, mens det samlede antal civile sager alene er faldet med 22,6 procent i samme periode. Faldet i det samlede antal civile sager kan således langt fra forklare det store fald i antal sager med fri proces.



Figur 3.<sup>299</sup>


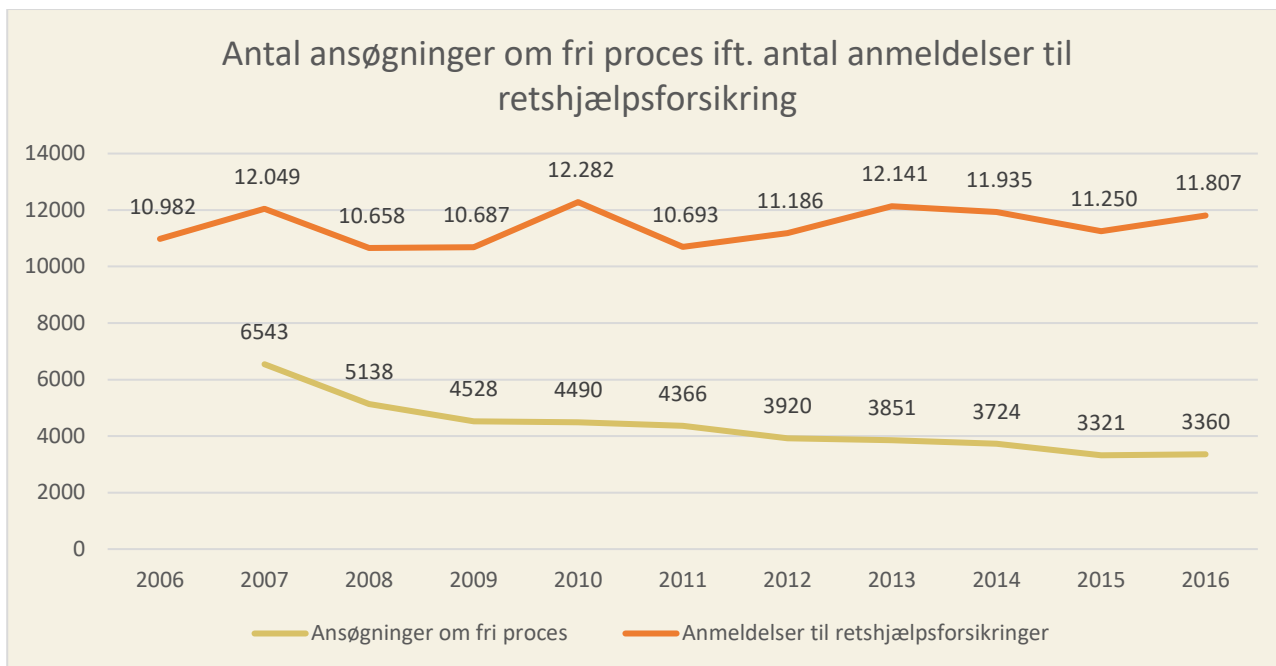
Tilbage står indførelsen af småsagsprocessen fra den 1. januar 2008 og ændrede regler for betalingspåkrav fra den 1. oktober 2011, som dog næppe kan udgøre en tilstrækkelig supplerende forklaring på det store fald i antal sager med fri proces.

Det er således ikke muligt at fremkomme med en fyldestgørende forklaring på det markante fald i antallet af sager med fri proces. Da der samtidig ikke findes data om imødekomne anmeldelser til retshjælpsforsikringerne, jf. kapitel 3.3, er det ikke muligt at fastslå, om faldet i antal sager med fri proces modsvarer af en stigning i antallet af imødekomne forsikringsanmeldelser.

I figur 4 nedenfor sammenholdes i stedet antal ansøgninger om fri proces med antal anmeldelser til retshjælpsforsikringerne. Som det fremgår, er der sket et fald i antallet af ansøgninger om fri proces til Civilstyrelsen (som dog kun behandler en mindre del af det samlede antal sager med fri proces). Det gælder særligt i 2007-2009. Der er imidlertid ikke sket nogen signifikant stigning i antallet af forsikringsanmeldelser, som i 2016 lå på omtrent samme niveau som i 2007.<sup>300</sup>

<sup>299</sup> Antallet af civile sager, hvor mindst en part har fri proces, er modtaget fra Domstolsstyrelsen d. 25-10-2018 efter en aktindsigtsanmodning. Antallet af afsluttede civile sager findes i Domstolsstyrelsens statistikbase under modtagne og afsluttede sager ved byretten. (<http://www.domstol.dk/om/talogfakta/statistik/Pages/civilesager.aspx> (tilgået: 10-10-2018)).

<sup>300</sup> Faldet i antal ansøgninger om fri proces skal dog bl.a. ses i lyset af, at forsikringsdækning før lovændringen i 2007, var betinget af, at ansøgere, der opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, også ansøgte herom. Blev der meddelt fri proces, dækkede

Figur 4.<sup>301</sup>


Selvom det ikke er muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, om der er sket en nedgang i antallet af sager ved domstolene for den persongruppe, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, tyder ovennævnte data dog på, at dette kan være tilfældet.

## 4.5. Anbefalinger vedrørende fri proces

### 4.5.1. Justering af indtægtsgrænser

Som nævnt i kapitel 4.1.1 var det 48,82 procent af befolkningen (enlige og par som enkeltpersoner), som opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces i 2015. For enlige var dækningsgraden 79,24 procent, mens den for personer i samlivsforhold var 28,30 procent.

Andelen af enlige der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces synes at ligge på et rimeligt niveau. Derimod synes andelen af personer i parforhold, der opfylder de økonomiske betingelser, at ligge på et alt for lavt niveau.

---

retshjælpsforsikringen sagens omkostninger. Sagerne må derfor formodes at være registreret begge steder før 2007, mens de fra 2007, hvor forsikringsdækning blev primær i forhold til fri proces, som udgangspunkt kun et blevet registreret et sted. Dog kan sagen fortsat blive registreret to steder i tilfælde, hvor forsikringstageren først søger forsikringsdækning og får afslag, hvorefter vedkommende ansøger om fri proces og omvendt.

<sup>301</sup> Antallet af ansøgninger om fri proces er modtaget fra Civilstyrelsen henholdsvis d. 29. maj 2017 efter en aktindsigtsanmodning og d. 17. oktober 2018 ligeledes efter en aktindsigtsanmodning, og antallet af anmeldte sager fremgår af Forsikring & Pensions opgørelse "Antal anmeldte sager og udbetalte erstatninger i forbindelse med retshjælpsforsikring fordelt på forsikringsområder", som findes på Forsikring og Pensions hjemmeside (<https://www.forsikringogpension.dk/statistik/retshjælpsforsikring/> (tilgået 09-10-2018)).

F.eks. vil en person i et samlivsforhold uden børn, hvor begge modtager højeste dagpengesats<sup>302</sup>, ikke opfylde de økonomiske betingelser for fri proces.

Der er således en stor del af befolkningen, som ikke har mulighed for at opnå fri proces, fordi de ikke opfylder de økonomiske betingelser. Sammenholdt med de store omkostninger ved domstolsprøvelse og begrænsningerne i retshjælpsforsikringerne, som er nærmere beskrevet i kapitel 3, betyder det, at en forholdsvis stor del af befolkningen reelt er afskåret fra at gøre deres ret gældende.

På denne baggrund anbefales det, at indtægtsgrænserne for fri proces for personer i samlivsforhold fastsættes til et sådant niveau, at det som minimum vil være halvdelen af disse personer, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces. Grænsen må dog meget gerne være højere. Endvidere skal det nye niveau opretholdes ved de årlige reguleringer af indkomstgrænserne.

#### **4.5.2. Vurdering af omkostningsgodtgørelse**

Efter de nye regler om fri proces trådte i kraft den 1. januar 2007 var det ikke længere muligt at ansøge om fri proces, når man har en retshjælpsforsikring. Det er som udgangspunkt heller ikke muligt at opnå forhåndstilsagn om fri proces for det tilfælde, at sagens omkostninger ikke kan holdes inden for retshjælpsforsikringens maksimum på typisk kr. 175.000. I de tilfælde, hvor sagens omkostninger overstiger retshjælpsforsikringens maksimum, kan der således først ansøges om efterfølgende omkostningsgodtgørelse efter retsplejelovens § 336, når retssagen er afsluttet, og ved vurderingen af en sådan ansøgning lægger myndighederne vægt på forholdene på ansøgningstidspunktet. Forholdene kan dog have ændret sig markant siden sagens anlæg, både i forhold til ansøgerens økonomiske situation samt sagens materie, og dette kan selvsagt påvirke muligheden for at opnå omkostningsgodtgørelse. Hvad angår ansøgerens økonomiske situation, kan det eksempelvis tænkes, at ansøgeren har haft hjemmeboende børn, der på ansøgningstidspunktet er flyttet hjemmefra, hvilket kan medføre, at ansøgeren ikke længere opfylder den økonomiske betingelse for fri proces. Hvad angår sagens materie, foreligger der på ansøgningstidspunktet en endelig afgørelse af sagen med rettens begrundelse samt evt. parts- og vidneforklaringer, hvilket kan påvirke myndighedernes vurdering af, om ansøgeren havde "rimelig grund" til at føre proces.

Dette kan betyde, at en borger får afslag på efterfølgende omkostningsgodtgørelse efter retsplejelovens § 336, selvom borgeren opfyldte betingelserne for fri proces, da retssagen blev anlagt. Herved stilles borgeren ringere, end hvis borgeren ikke havde haft en retshjælpsforsikring og dermed fra sagens start kunne have fået fuld dækning af sagens omkostninger ved fri procesordningen. Endvidere medfører det en usikkerhed og uforudsigelighed for borgeren om, hvorvidt sagens omkostninger vil blive dækket.

---

<sup>302</sup> I 2018 var den højeste dagpengesats på 18.633 kr. om måneden.

For at udjævne denne ulighed mellem borgere med og uden retshjælpsforsikring, anbefales en ændring af retsplejelovens § 336, således at betingelserne for omkostningsgodtgørelse skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3.5.3.

### **4.5.3. Opsættende virkning**

Civilstyrelsens sagsbehandlingstider for ansøgninger om fri proces kan i sig selv være årsag til, at nogle sager bliver opgivet eller forliget. Dette er navnlig tilfældet i sager, hvor den sagsøgte part har ansøgt om fri proces, og hvor retten beslutter ikke at udsætte retssagens behandling på Civilstyrelsens afgørelse. I sådanne tilfælde kan den manglende afklaring af sagsøgtes mulighed for at få fri proces medføre, at sagsøgte ikke tør løbe risikoen for, at sagen fortsætter med stigende sagsomkostninger til følge.

På denne baggrund anbefales det, at en ansøgning til Civilstyrelsen om fri proces som udgangspunkt skal medføre, at en verserende retssag udsættes, indtil ansøgningen er færdigbehandlet. På den måde vil Civilstyrelsens sagsbehandlingstid ikke i sig selv blive afgørende for, om en part vælger at videreføre den pågældende retssag.

### **4.5.4. Flere sager om kontrol med statsmagten**

Adgangen til at få prøvet sin ret ved domstolene er en grundlæggende rettighed og udgør en grundsten i et ethvert retssamfund. Domstolene giver borgere og virksomheder mulighed for at få afgjort deres tvister af en instans, der er uafhængig af statsmagten og andre særinteresser, ligesom domstolene har den meget væsentlige funktion, at de ved behandlingen af retssager udøver kontrol med forvaltningen som forudsat i grundlovens § 63.

Denne kontrolfunktion er helt afgørende i en retsstat, der hviler på princippet om magtens tredeling. En effektiv domstolskontrol med statsmagten er dog kun mulig, hvis borgerne reelt har adgang til at få prøvet myndighedernes afgørelser ved domstolene.

På den baggrund anbefales det, at det i retsplejelovens § 328, stk. 2, om de materielle betingelser for fri proces, angives specifikt, at sagens betydning for domstolenes kontrol med statsmagten også skal indgå i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces.

### **4.5.5. Mere data om samspillet mellem retshjælpsforsikring og fri proces**

Som det fremgik af kapitel 4.4 er det ikke muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af baggrunden for den markante nedgang i antal sager med fri proces. Data tyder dog på, at der kan være tale om en reel nedgang i sager ved domstolene for den persongruppe, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, og som typisk ikke har midler til selv at betale for sagens prøvelse. Det vil i givet fald betyde, at adgangen til at gøre sin ret gældende i Danmark er blevet yderligere økonomisk skævvredet.

Det anbefales derfor i første omgang, at der fremskaffes data, som kan afdække retshjælpsforsikringernes rolle i det store fald i antallet af sager med fri proces, herunder data om udviklingen i antal imødekomne anmeldelser fra personer, der opfylder de økonomiske grænser for fri proces. Hvis disse data måtte vise, at der er sket en reel nedgang i sagerne ved domstolene for de økonomisk svagere borgere, bør ordningen om fri proces og dens samspil med retshjælpsforsikringen naturligvis overvejes nærmere.

## 5. Bilag

### 5.1. Bilag 1: Oversigt over anbefalingerne om retshjælpsordningen

#### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsneutrale:**

Øget information:

- Udvidelse af eksisterende hjemmeside med oplysninger om retshjælpsordninger.

Udbredelse af retshjælpskontorerne:

- Godkendelse af praktisk retshjælpsarbejde som kursusfag på jurastudiet.
- Mere inddragelse af advokatfuldmægtige/advokater i retshjælpsarbejdet gennem advokatfuldmægtiguddannelsen og den obligatoriske efteruddannelse af advokater.
- Øget anvendelse af digital rådgivning.
- Inddragelse af andre faggrupper.

Tilskud til flere sagsområder:

- Ændring af fordelingen af aktivitetspuljen, således at incitamentet til at yde rådgivning på flere sagsområder – særligt forvaltningsager – fremmes, og der sker en mere fair fordeling af midlerne. Det kan også overvejes at ændre aktivitetspuljens andel af de samlede midler på bekostning af de andre puljer. Heller ikke dette vil være udgiftskrævende.

Klarere kriterier for tildelingen af tilskud mv.:

- En revision af ordningen for tildeling af tilskud kan afholdes inden for Civilstyrelsens eksisterende økonomiske rammer.

Kvalifikationskrav og udvikling af fælles standarder

- Overvejelse af kvalifikationskravene, herunder om rådgivningen ikke altid bør superviseres af en færdiguddannet jurist med henblik på faglig sikring.
- Udarbejdelse af fælles standarder og retningslinjer for retshjælpskontorerne, evt. i samarbejde mellem retshjælpskontorernes fælles sekretariat, jf. anbefalingen i kapitel 7.4, og Civilstyrelsen. Kan i givet fald afholdes inden for Civilstyrelsens og sekretariatets økonomiske rammer.

#### **Anbefalinger, som vurderes at være udgiftsdrivende:**

Øget information:

- Gennemførelse af kampagner til udbredelse af viden om retshjælpsordningerne og udarbejdelse af informationsmateriale.

Udbredelse af retshjælpskontorerne:

- Øget tilskud til styrkelse af eksisterende retshjælpskontorers åbningstider og antal rådgivninger mv.
- Øget tilskud som følge af geografisk udbredelse af retshjælpskontorer.
- Tilskud til transportudgifter til frivillige medarbejdere.
- Honorarer til frivillige medarbejdere.

Mere målrettet og opsøgende retshjælp:

- Øget mulighed for dispensation, så flere specialiserede retshjælpskontorer kan opnå godkendelse som tilskudsberettigede. Forventes at medføre flere retshjælpskontorer, som skal have tilskud.

Øget samarbejde - fælles sekretariat:

- Etablering af et fælles sekretariat, som varetager videndeling, informationsdeling, administrative opgaver mm. for retshjælpskontorerne. Sekretariatsarbejdet forventes at medføre en beskedent forøgelse af tilskuddet til de retshjælpskontorer, som stiller medarbejdere til rådighed, idet en koordinering og samling af administrative opgaver samtidig forventes at have et effektiviseringspotentiale for retshjælpskontorerne.

Udvikling af fælles standarder:

- Yderligere tilskud til ansvarsforsikringer, hvis flere retshjælpskontorer vil tegne en sådan.

## 5.2. Bilag 2: Oversigt over anbefalingerne om retshjælpsforsikringsordningen

### Anbefalinger vedrørende praktiske begrænsninger

- En styrkelse af muligheden for forudgående juridisk bistand i form af retshjælp, jf. også anbefalingerne i Justitias analyse om retshjælp fra juli 2017 (denne rapportes kapitel 5.1 og 5.2).
- Information til borgerne om retshjælpsforsikringsordningen og ordningerne om retshjælp og fri proces.
- Iværksættelse af foranstaltninger, som kan nedbringe sagsbehandlingstiden i Ankenævnet for Forsikring til et væsentligt lavere niveau, f.eks. 3-4 måneder (rapportens kapitel 5.3).
- Ændring af praksis for prioritering af sager i Civilstyrelsen, således at der tages hensyn til forudgående langstrakte forløb hos forsikringsselskaber og evt. Ankenævnet for Forsikring.
- Nærmere undersøgelser af, om – og i givet fald hvor meget – advokatsalæret vil kunne stige, uden at forsikringerne væsentligt fordyres.



- Omlægning af salærfastsættelsen til advokater med henblik på at sikre en mere reel adgang til domstolsprøvelse i de tilfælde, hvor sagen har en lav sagsværdi og dermed et lavt salær.
- En nærmere undersøgelse af konsekvenserne ved at åbne op for aftaler mellem advokat og forsikringstager om betaling af yderligere salær, herunder om forudsete negative konsekvenser vil kunne forebygges.
- En mere gennemskuelig og ensartet proces mellem advokat og forsikringselskab.

### **Anbefalinger vedrørende formelle begrænsninger**

- Forsikringsvilkårenes bestemmelse om pligten til at begrunde afgørelser bør uddybes med bemærkninger om begrundelsespligtens nærmere indhold. Dette vil gøre det nemmere for forsikringstageren at forstå afgørelsen og vurdere sine muligheder.
- En bestemmelse i de fælles retshjælpsvilkår om, hvilke kriterier der bl.a. skal indgå i afgørelsen af, om en forsikringstager har rimelig grund til at indbringe en sag for domstolene eller en voldgift, samt formodningsregler for hvordan vurderingen skal falde ud i særlige sagstyper.
- En undersøgelse af, om der kan være efterspørgsel på en ekstra retshjælpsforsikring, som dækningsmæssigt kan supplere den eksisterende retshjælpsforsikring i familie-/indboforsikringerne (svarende til den eksisterende ordning med Sygeforsikringen Danmark). Hvis denne undersøgelse viser, at der ikke er tilstrækkelig interesse hos forsikringstagerne til, at de danske forsikringselskaber ønsker at udbyde en sådan forsikring, anbefales det, at indkomstgrænsen for fri proces forhøjes på de områder, som er undtaget forsikringsdækning, med henblik på at skabe en mere lige adgang til domstolsprøvelse i de omhandlede tilfælde.
- At det maksimale dækningsloft forhøjes til et niveau, som også kan dække omkostningerne i sager med en højere sagsværdi, og som tager højde for ekstra omkostninger i ankeinstansen. Hvis det ikke kan lade sig gøre at få hævet dækningsloftet til et tilfredsstillende niveau, anbefales en lempelse af betingelserne for at anvende reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336 om dækning af omkostninger, der overstiger forsikringens dækningsloft.
- En ændring af retsplejelovens § 336, således at betingelserne for efterfølgende omkostningsgodtgørelse, når sagens omkostninger overstiger forsikringens dækningsloft, skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.
- Indførelse af en bestemmelse i de fælles forsikringsvilkår om, at udgifter til indledende undersøgelser og indledende advokatarbejde kan dækkes af forsikringen, når disse foranstaltninger er iværksat med føje. Dette vil svare til ordningen om fri proces.
- En nærmere undersøgelse af praksis i henholdsvis forsikringsregi og fri proces-regi i forhold til, hvilke omkostninger der dækkes under de to ordninger. Undersøgelsen skal anvendes til sikring af, at borgere med forsikringsdækning i øvrigt ikke stilles ringere end borgere, der kan opnå fri proces – bortset fra betaling af selvrisko.

### **Anbefalinger vedrørende tilsyn**

- Der bør etableres et generelt og mere aktivt tilsyn med retshjælpsforsikringsområdet.

- Som et naturligt led i dette tilsyn bør det drøftes med Forsikring & Pension, hvordan der kan sikres relevante data med henblik på følge udviklingen i retshjælpsforsikringsområdet samt samspillet mellem fri proces og retshjælpsforsikringer.



**DANMARKS UAFHÆNGIGE  
JURIDISKE TÆNKETANK**