

Notat
om
tilvalg af retshjælpsdirektivet

1. Baggrund

Rådets direktiv (EF) nr. 2002/8 af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art skulle være gennemført i medlemsstaternes nationale ret (bortset fra i Danmark) den 30. november 2004, dog undtaget artikel 3, stk. 2, litra a, hvor fristen var den 30. maj 2006.

2. Retshjælpsdirektivet

2.1. Generelt

Direktivet har til formål at forbedre adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art, jf. artikel 1, stk. 1.

Ud over at fastsætte fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med grænseoverskridende tvister indeholder direktivet også bestemmelser om myndighedernes behandling af retshjælpsansøgninger og om formidling af ansøgninger om retshjælp mellem myndigheder i forskellige medlemsstater.

2.2. Anvendelsesområde mv.

Direktivet finder anvendelse i grænseoverskridende tvister på det civil- og handelsretlige område, uanset domsmyndighedens art, men omfatter ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender, jf. artikel 1, stk. 2.

I medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, forstås ved en ”grænseoverskridende tvist” en tvist, hvor den part, der ansøger om retshjælp, har bopæl eller sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat end den, på hvis område retssagen føres, eller afgørelsen skal fuldbyrdes.

Artikel 3, stk. 1, fastsætter, at fysiske personer, der er involveret i en tvist, som er omfattet af direktivet, har ret til passende retshjælp, med det formål at sikre, at de har reel adgang til domstolene på de betingelser, der fastsættes i direktivet.

I medfør af artikel 4 bevilger medlemsstaterne retshjælp uden forskelsbehandling til unionsborgere og til tredjelandsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat.

Direktivet finder således alene anvendelse ved grænseoverskridende tvister, og direktivet fastsætter alene mindstekrav i forhold til personer, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor retssagen føres. Denne forståelse af direktivet er bekræftet af Kommissionen¹. Direktivet er dog selvsagt ikke til hinder for at have ens regler for begge parter i en grænseoverskridende sag eller for alle.

2.3. Ret til retshjælp

I medfør af artikel 3, stk. 2, anses retshjælpen for passende, når den sikrer rådgivning forud for en retssag med henblik på en bilæggelse af tvisten inden en retssag samt juridisk bistand og repræsentation i retten og fritagelse for eller hjælp til at betale retshjælpsmodtagerens sagsomkostninger, herunder omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter som omhandlet i artikel 7 og vederlag til personer, der af retten bemyndiges til at udføre retshandlinger under retssagen.

Det følger endvidere, at i de medlemsstater, hvor den, der taber en retssag, skal dække modpartens omkostninger, dækker retshjælpen i det tilfælde, hvor retshjælpsmodtageren taber sagen, de omkostninger, som modparten har pådraget sig, forudsat at retshjælpen ville have dækket sådanne omkostninger, hvis retshjælpsmodtageren havde haft bopæl eller sædvanligt opholdssted i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres.

¹ Kommissionens svar af 11. marts 2015.

Medlemsstaterne har ikke pligt til at sørge for juridisk bistand og repræsentation i retten i forbindelse med procesformer, som specifikt er udformet med det formål at sætte parterne i stand til selv at føre deres sag, medmindre retten eller en anden kompetent myndighed bestemmer andet for at sikre, at parterne stilles lige, eller for at tage hensyn til sagens kompleksitet, jf. artikel 3, stk. 3.

Medlemsstaterne kan endvidere stille krav om, at retshjælpsmodtageren skal betale en rimelig del af sagsomkostningerne selv, eller at den pågældende helt eller delvis skal tilbagebetale retshjælpen, hvis den pågældendes økonomiske situation har forbedret sig væsentligt, eller hvis afgørelsen om at bevilge retshjælp blev truffet på grundlag af urigtige oplysninger fra retshjælpsmodtageren, jf. artikel 3, stk. 4 og 5.

2.4. Økonomiske betingelser for retshjælp

Artikel 5 omhandler de økonomiske betingelser for at få bevilget retshjælp.

Det følger af artikel 5, stk. 1, at retshjælp bevilges til de i artikel 3, stk. 1, omhandlede personer, som på grund af deres økonomiske situation helt eller delvis er ude af stand til at betale de i artikel 3, stk. 2, omhandlede sagsomkostninger, for at sikre dem reel adgang til domstolene.

I medfør af artikel 5, stk. 2, vurderes en persons økonomiske situation af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område retssagen føres, på grundlag af forskellige objektive elementer som f.eks. indkomst, formue eller familiemæssige forhold, herunder en vurdering af de midler, som personer, der forsørges af ansøgeren, råder over.

Medlemsstaterne kan på grundlag af disse kriterier fastsætte tærskler, over hvilke den retshjælpsøgende anses helt eller delvis at kunne betale sagsomkostningerne, jf. artikel 5, stk. 3. De fastsatte økonomiske betingelser må dog ikke være til hinder for bevilling af retshjælp for retshjælpsøgende, der godtgør, at de ikke kan betale sagsomkostningerne på grund af forskelle i leveomkostninger mellem den medlemsstat, hvor de har bopæl eller sædvanligt opholdssted, og den medlemsstat, på hvis område sagen føres, jf. artikel 5, stk. 4.

Der er ikke pligt til at bevilge retshjælp til en ansøger, hvis denne i den konkrete sag har reel adgang til andre ordninger, der dækker de i artikel 3, stk. 2, omhandlede sagsomkostninger. Det følger af betragtning 16, at muligheden for i den konkrete sag at kunne benytte andre ordninger for at sikre reel adgang til domstolene ikke udgør en form for retshjælp, men at denne mulighed kan føre til en formodning om, at den pågældende kan betale sagsomkostningerne på trods af sin dårlige økonomi.

2.5. Materielle betingelser for retshjælp

Det følger af artikel 6, stk. 1, at medlemsstaterne kan fastsætte, at de kompetente myndigheder kan afslå ansøgninger om retshjælp til søgsmål, som forekommer at være åbenbart grundløse.

Hvis der tilbydes retshjælp i form af rådgivning forud for en retssag, kan yderligere retshjælp afslås eller tilbagekaldes af grunde, der vedrører sagens realitet, forudsat at adgangen til domstolene er sikret, jf. artikel 6, stk. 2.

Når medlemsstaterne træffer afgørelse om en ansøgnings realitet, tager de, uden at dette berører artikel 5, i betragtning, hvor vigtig den konkrete sag er for ansøgeren, men de kan tillige tage hensyn til sagens art, hvis ansøgeren kræver erstatning for skade forvoldt mod sit omdømme uden at have lidt noget materielt eller økonomisk tab, eller hvis ansøgningen vedrører et krav, der har direkte tilknytning til ansøgerens selvstændige erhvervsvirksomhed, jf. artikel 6, stk. 3.

Det følger af præambelbetragtning 17, at medlemsstaterne bør have mulighed for at afvise ansøgninger om retshjælp i forbindelse med åbenbart grundløse søgsmål eller af grunde, der vedrører sagens realitet, forudsat at der tilbydes rådgivning forud for retssagen, og adgangen til domstolene er sikret. Når medlemsstaterne træffer afgørelse om en ansøgnings realitet, kan de afvise ansøgningen, hvis ansøgeren kræver erstatning for skade forvoldt mod sit omdømme uden at have lidt noget materielt eller økonomisk tab, eller hvis ansøgningen vedrører et krav, der har direkte tilknytning til ansøgerens selvstændige virksomhed.

2.6. Omkostninger forbundet med tvistens grænseoverskridende karakter

Det følger af artikel 7, at retshjælpen i den medlemsstat, på hvis område sagen føres, dækker udgifter til tolkning, udgifter til oversættelse af de for sagen nødvendige dokumenter, som retten eller den kompetente myndighed kræver, og som retshjælpsmodtageren har fremlagt, og rejseudgifter, der skal afholdes af retshjælpsmodtageren, når det kræves, at de personer, der er involveret i fremstillingen af retshjælpsmodtagerens sag, giver personligt møde i retten, og retten beslutter, at de pågældende ikke kan afgive forklaring tilfredsstillende på anden vis.

2.7. Omkostninger, der dækkes af den medlemsstat, hvor den retshjælpssøgende har bopæl eller sædvanligt opholdssted

Efter artikel 8 skal den medlemsstat, på hvis område retshjælpsmodtageren har bopæl eller sædvanligt opholdssted, bevilge retshjælp til dækning af omkostninger, der pådrages i den pågældende medlemsstat i forbindelse med bistand af en lokal advokat eller en anden juridisk rådgiver, indtil det tidspunkt, hvor en ansøgning om retshjælp i henhold til direktivet er modtaget i den medlemsstat, hvor retssagen skal føres. Medlemsstaten skal endvidere bevilge retshjælp til dækning af udgifter til oversættelse af ansøgningen og af de dertil hørende nødvendige bilag, når ansøgningen indgives til myndighederne i den pågældende medlemsstat.

2.8. Fortsat retshjælp

I medfør af artikel 9, stk. 1 og 3, skal retshjælpen også omfatte omkostninger ved at få en retsafgørelse fuldbyrdet i den medlemsstat, hvor retssagen er ført, og retshjælpen skal fortsat være til rådighed, såfremt retsafgørelsen appelleres, idet dog betingelserne i artikel 5 og 6 skal være opfyldt.

Hvis en retshjælpsmodtager har modtaget retshjælp i den medlemsstat, hvor sagen er ført, skal han eller hun modtage den retshjælp, der er fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, hvor retsafgørelsen søges fuldbyrdet, jf. artikel 9, stk. 2.

Medlemsstaterne kan fastsætte, at en ansøgning om retshjælp kan tages op til fornyet vurdering på ethvert tidspunkt, jf. artikel 9, stk. 4.

2.9. Udenretlige procedurer og officielt bekræftede dokumenter

Det følger af artikel 10 og 11, at der på direktivets betingelser også bevilges retshjælp til udenretlige procedurer, når parterne er forpligtet til at benytte sådanne procedurer, eller retten pålægger parterne at benytte sådanne procedurer, samt til fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter i en anden medlemsstat på direktivets betingelser.

Af præambelbetragtning 21 fremgår, at retshjælpen skal bevilges på samme vilkår, uanset om der er tale om traditionelle retssager eller om udenretlig bilæggelse af tvister ved f.eks. mægling, når loven kræver sådan bilæggelse, eller når retten pålægger parterne dette.

2.10. Behandling af ansøgninger om retshjælp

I medfør af artikel 13, stk. 1, skal ansøgninger om retshjælp indgives til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor ansøgeren har bopæl eller sædvanligt opholdssted (fremsendende myndighed), eller den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor retssagen skal føres eller den trufne retsafgørelse fuldbyrdes (modtagende myndighed).

I medfør af artikel 13, stk. 2, skal ansøgningen være udformet på det officielle sprog eller et af de officielle sprog i den kompetente modtagende medlemsstat eller et andet sprog, som medlemsstaten har angivet at ville acceptere i henhold til artikel 14, stk. 3.

Den fremsendende myndighed kan nægte at fremsende en ansøgning, såfremt den er åbenbart ugrundet eller åbenbart ikke omfattet af direktivet, jf. artikel 13, stk. 3. En sådan beslutning skal begrundes og kunne påklages.

Den fremsendende myndighed fremsender ansøgningen til den modtagende myndighed og skal i den forbindelse bistå ansøgeren med at sikre, at de nødvendige bilag er vedlagt, og at foranstalte en eventuel nødvendig oversættelse af bilag. Ansøgningen sendes til den kompetente modtagende myndighed inden for 15 dage, jf. artikel 13, stk. 4. Medlemsstaten må som udgangspunkt ikke opkræve betaling for disse ydelser, men kan fastsætte, at en ansøger, der bor på statens område, skal

godtgøre den fremsendende myndigheds udgifter til oversættelse, såfremt ansøgningen om retshjælp afslås af den kompetente myndighed, jf. artikel 13, stk. 6.

I medfør af artikel 14 skal medlemsstaterne udpege en eller flere myndigheder som fremsendende og modtagende myndigheder.

De nationale myndigheder, der har kompetence til at træffe afgørelse om ansøgningen, skal holde ansøgeren fuldt underrettet om behandlingen af ansøgningen, jf. artikel 15, stk. 1. Når ansøgninger afslås helt eller delvist, skal afslaget begrundes, jf. artikel 15, stk. 2. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at ansøgninger om retshjælp kan genoptages, påklages, appelleres eller på anden måde prøves, jf. artikel 15, stk. 3, medmindre ansøgningen er blevet afslået af en ret, hvis afgørelse vedrørende sagens realitet ikke kan appelleres, eller af en appelret.

Der er udarbejdet en standardformular til lettelse af fremsendelse af ansøgningen, jf. Kommissionens beslutning af 9. november 2004².

3. Gældende dansk ret

3.1. Retsplejeloven

De danske regler om retshjælp og fri proces findes i retsplejelovens kapitel 31 samt i bekendtgørelse om fri proces³ og bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater⁴.

En forudsætning for, at der kan meddeles fri proces, er, at den retssag, ansøgningen angår, kan føres ved danske domstole. Det er således ikke et krav, at ansøgeren har bopæl i Danmark, dansk nationalitet eller i øvrigt har tilknytning til Danmark.

For så vidt angår offentlig retshjælp ved advokater må det antages, at rådgivningen, såfremt den råde søgende ikke har bopæl i Danmark, skal angå et dansk retsforhold.

² 2004/844/EF.

³ Bekendtgørelse nr. 1270 af 2. december 2014.

⁴ Bekendtgørelse nr. 1271 af 2. december 2014.

3.1.1. Offentlig retshjælp ved advokater

I medfør af retsplejelovens § 323 yder justitsministeren tilskud til retshjælp ved advokatvagter i form af helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1). Justitsministeren yder endvidere tilskud til retshjælp ved advokater i form af rådgivning ud over grundlæggende rådgivning (trin 2) og rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3).

Justitsministeren yder endvidere tilskud til retshjælpskontorer, jf. retsplejelovens § 324. Det følger bl.a. af § 1 i bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter⁵, at rådgivningen ydet af tilskudsberettigede retshjælpskontorer skal være vederlagsfri, men at der i et vist omfang kan opkræves honorar for rådgivning ud over trin 1.

Enhver har ret til vederlagsfri retshjælp på trin 1 vedrørende ethvert retsspørgsmål, jf. § 323, stk. 2.

Det følger af retsplejelovens § 323, stk. 3, at den, der opfylder de økonomiske betingelser efter § 325, med visse undtagelser har ret til delvis vederlagsfri retshjælp på trin 2. Når der foreligger en tvist, og der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere advokatbistand vil kunne afsluttes forligsmæssigt, har den pågældende endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp på trin 3.

Retsplejelovens § 323, stk. 4, oplister en række sager, hvor retshjælp på trin 2 og 3 ikke kan gives. Disse sager omfatter sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager, aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervsmæssig karakter, sager om gældssanering eller sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren. I sidstnævnte tilfælde vil retshjælp dog kunne gives ved klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse, jf. § 323, stk. 5.

Bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater fastsætter nærmere regler om omfanget af retshjælp.

Retshjælp på trin 1 omfatter helt grundlæggende mundtlig rådgivning, som ikke blot omfatter de juridiske spørgsmål af betydning for tvisten, men også de praktiske og økonomiske muligheder for

⁵ Bekendtgørelse nr. 637 af 11. juni 2014.

at gå videre, således at den retshjælpssøgende får et beslutningsgrundlag for, om han eller hun vil gå videre med sagen, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Retshjælp på trin 2 omfatter rådgivning og udfærdigelse af enkelte skriftlige henvendelser af sædvanlig art, herunder ansøgning om fri proces, processkrifter i retssager, udfærdigelse af bodelingsoverenskomster, enkle testamenter og ægtepagter samt deltagelse i møder, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 3.

Retshjælp på trin 3 omfatter yderligere rådgivning, der ydes med henblik på at opnå en forligsmæssig løsning af en tvist. Retshjælp på trin 3 forudsætter, at advokaten med rimelighed skønner, at der er udsigt til, at sagen herved vil kunne afsluttes forligsmæssigt, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 4.

En retshjælpssøgende kan i samme sag få retshjælp efter trin 2 og 3, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 7.

I medfør af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan der for rådgivning på trin 2 gives advokaten et honorar på 1.030 kr., hvoraf 75 pct. betales af statskassen og resten af den råde søgende selv. Ved rådgivning på trin 3 udgør honoraret 2.350 kr., hvoraf statskassen betaler 50 pct. og den råde søgende resten. Ved bistand til ansøgning om fri proces betaler statskassen hele honoraret.

Tilskud fra statskassen omfatter alene vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring, jf. § 6, stk. 2.

I medfør af bekendtgørelsens § 7 kan en advokat nægte at yde retshjælp, såfremt den retshjælpssøgendes krav findes åbenbart ubegrundet, eller såfremt udførelsen af hvervet ville stride imod god advokatskik, jf. bekendtgørelsens § 7.

Beneficerede advokater har pligt til at yde retshjælp efter § 323, stk. 1, 2. pkt., jf. retsplejelovens § 333, stk. 3.

Byretten udbetaler den del af advokatens vederlag, som staten skal betale, efter indsendelse af ansøgning fra den advokat, der har ydet rådgivningen. Rettens afgørelse træffes administrativt og

kan derfor ikke påklages eller kæres. Hvis den rådsøgende har en retshjælpsforsikring, og rådgivningen angår en tvist, der er omfattet af området for forsikringen, skal forsikringen dække statskassens andel af tilskuddet.

3.1.2. Fri proces

Fri proces kan gives til sager, der føres i den borgerlige retsplejes former. Det gælder både sager om privatretlige og om offentligretlige krav.

3.1.2.1. De økonomiske betingelser

I medfør af retsplejelovens § 325, stk. 1, kan der meddeles fri proces til personer, der opfylder visse økonomiske betingelser, og som ikke har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker omkostningerne, hvis de yderligere materielle betingelser i §§ 327 og 328 er opfyldt.

For at kunne modtage retshjælp eller fri proces må ansøgerens indtægtsgrundlag ikke overstige en vis beløbsgrænse, som justeres hvert år af Justitsministeriet. Der kan i 2015 gives retshjælp eller fri proces til personer, hvis indtægtsgrundlag er 304.000 kr. eller mindre, og til samlevende personer, hvis summen af parrets indtægtsgrundlag er 386.000 kr. eller mindre. Hvis parterne har modstående interesser i sagen, anvendes dog den retshjælpssøgendes eget indtægtsgrundlag og indtægtsgrænsen for enlige. I sager om ægteskab eller forældremyndighed, jf. retsplejelovens kapitel 42, kan ansøgerens eget indtægtsgrundlag og indtægtsgrænsen for enlige også anvendes. Beløbet forhøjes med 53.000 kr. for hvert barn under 18 år, som enten bor hos eller i det væsentlige forsørges af ansøger.

Samme indtægtsgrænser finder anvendelse for retshjælp på trin 2 og 3, jf. § 2, stk. 3 og 4, i bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater.

Efter § 325, stk. 2, anses en ansøger, der opfylder indtægtsgrænserne for fri proces, alligevel ikke at opfylde de økonomiske betingelser for fri proces, hvis omkostningerne ved sagen må antages at blive uvæsentlige i forhold til ansøgerens indtægtsgrundlag.

3.1.2.2. De materielle betingelser

Retsplejelovens § 327, stk. 1, opregner en række sager, hvor retten kan meddele fri proces i 1. instans, såfremt betingelserne i § 325 er opfyldt. Det gælder visse familieretlige sager, hvor der består en formodning om, at ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, og sager, hvor ansøgerens udsigt til at få medhold forud for sagens indbringelse for retten er afgjort til fordel for ansøgeren ved klagenævnsbehandling. Fri proces kan, jf. § 325, endvidere gives til en appelsag, når ansøgeren helt eller delvist har fået medhold, og sagen er appelleret af modparten, jf. § 327, stk. 2.

Det følger af § 327, stk. 4, at fri proces dog ikke kan gives, hvis det er åbenbart, at ansøger ikke vil få medhold i sagen.

Afslås fri proces, træffes afgørelsen ved kendelse, der kan indbringes for højere ret.

Uden for de tilfælde, der er omfattet af retsplejelovens § 327, kan fri proces gives til personer, der opfylder kravene i § 325, hvis ansøgeren skønnes at have ”rimelig grund til at føre proces”, jf. retsplejelovens § 328, stk. 1. I vurderingen indgår blandt andet sagens betydning for ansøgeren, udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, sagsgenstandens størrelse, størrelsen af de forventede omkostninger og muligheden for at få sagen afgjort ved et administrativt nævn eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren, jf. § 328, stk. 2.

I sager i 1. instans om opsigelse eller ophævelse af boliglejemål eller ansættelsesforhold eller om personskade anses henholdsvis lejeren, arbejdstageren og skadelidte som udgangspunkt for at have rimelig grund til at føre proces, jf. § 328, stk. 3. Omvendt gives fri proces i medfør af bestemmelsen kun undtagelsesvis til sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed, eller sager om ærekrænkelser, medmindre en ærekrænkelser af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds, jf. § 328, stk. 4.

Endelig kan der efter § 329, uden for de tilfælde, der er nævnt i § 325, jf. §§ 327 og 328, gives 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 erhvervsmæssige situation. Bestemmelsen giver endvidere mulighed for at se bort fra, at de

økonomiske betingelser ikke er opfyldt, og at sagens omkostninger er dækket af en retshjælpsforsikring. Endvidere træffes afgørelser vedrørende fri proces til juridiske personer med hjemmel i § 329.

Ifølge Civilstyrelsens praksis kan der ikke i medfør af § 329 dispenseres fra kravet om rimelig grund til at føre proces, idet der dog for så vidt angår sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse kan ske en vis lempelse af ansøgerens udsigt til at få medhold. Imidlertid vil det overordnet altid være et krav, at der er i hvert fald en vis udsigt til at få medhold.

Kompetencen til at træffe afgørelse efter § 328 og § 329 tilkommer i 1. instans Civilstyrelsen med klageadgang til Procesbevillingsnævnet. Procesbevillingsnævnets afgørelser begrundes alene med en henvisning til indholdet af de bestemmelser, der giver hjemmel for meddelelse af fri proces, jf. bekendtgørelse nr. 1338 af 3. december 2007 om forretningsordenen for Procesbevillingsnævnet.

3.1.2.3. Retsvirkning af bevilling om fri proces

Retsplejelovens § 331, stk. 1, nr. 1-4, oplister de udgifter, der dækkes ved fri proces bortset fra i ægtefælleskiftesager. Det gælder fritagelse for retsafgifter, beskikkelse af en advokat til at udføre sagen mod vederlag af statskassen, godtgørelse fra statskassen for udgifter, som med føje er afholdt i forbindelse med sagen, samt fritagelse for at erstatte modparten sagens omkostninger.

Virkningerne af fri proces omfatter hele sagen i den pågældende instans, herunder den procedure, der er nødvendig for at opnå en ny foretagelse af sagen ved samme ret, fuldbyrdelse af afgørelsen samt endvidere foranstaltninger, som af hensyn til forberedelsen af sagsanlægget med føje er foretaget inden meddelelse af fri proces, jf. retsplejelovens § 331, stk. 4. Virkningerne omfatter endvidere behandlingen i 2. eller 3. instans, såfremt sagen er indbragt af modparten, og den part, der har fri proces, helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, jf. retsplejelovens § 331, stk. 5.

En bevilling kan tilbagekaldes, når de forudsætninger, under hvilke den er meddelt, viser sig ikke at være til stede eller er bortfaldet, jf. retsplejelovens § 331, stk. 7. Når bevillingen tilbagekaldes, ophører virkningerne af fri proces.

Det er retten, der træffer afgørelse om sagens omkostninger. I medfør af § 332, stk. 2, kan retten beslutte, at en part, der har fri proces, helt eller delvis skal erstatte statskassens udgifter ved den fri proces, i det omfang udgifterne ikke pålægges modparten, når partens forhold, herunder som disse er efter sagens udfald, taler for det.

3.1.3. Retshjælp til fuldbyrdelse

I medfør af retsplejelovens § 500, stk. 2, kan fogedretten give en person, der opfylder de økonomiske betingelser efter § 325, fri proces, hvis den pågældende har behov for advokatbistand for fogedretten.

3.1.4. Adhæsionskrav

Efter retsplejelovens § 995 a kan retten under en straffesag give den forurettede fri proces, når det skønnes nødvendigt med advokatbistand ved opgørelsen af erstatningskravet, og den forurettede opfylder de økonomiske betingelser efter § 325.

Baggrunden herfor er, at den forurettede i en straffesag, der behandles uden medvirken af lægdommere, kan tilkendes erstatning hos den tiltalte for den skade, der er voldt ved forbrydelsen, når den forurettede fremsætter begæring herom for retten, jf. retsplejelovens § 991, stk. 1. I sådanne tilfælde skal retten give den forurettede lejlighed til at fremsætte erstatningskravet, hvis sagen efter sin beskaffenhed giver anledning til det. I andre offentlige straffesager, der behandles under medvirken af lægdommere, påhviler det efter begæring fra den forurettede anklagemyndigheden at fremsætte erstatningskravet på vegne af den forurettede under straffesagen, jf. § 991, stk. 2.

3.2. Udenretlige procedurer

Som nævnt ovenfor dækker offentlig retshjælp ved advokater tvister, som (endnu) ikke er indbragt for retten. Dog kan der ikke gives retshjælp på trin 2 og 3 til sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- og ankenævn, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren.

Der er ikke i retsplejelovens kapitel 31 hjemmel til at bevilge fri proces til udenretlige procedurer. Der findes dog i særlovgivningen bestemmelser, som giver mulighed for fri proces-lignende omkostningsdækning i tilfælde, hvor en særlig procedure er obligatorisk før sagsanlæg. Der kan bl.a. nævnes udstykningslovens § 40, hvorefter statsforvaltningen, når der foreligger særlige omstændigheder, kan træffe beslutning om, at omkostningerne ved en skelforretning helt eller delvis skal betales af staten.

3.3. *Strasbourg-overenskomsten*⁶

Strasbourg-overenskomsten indeholder regler om formidling af retshjælpsansøgninger i grænseoverskridende sager. Overenskomsten bestemmer navnlig, at hvert land skal udpege en central myndighed, der sørger for at videresende retshjælpsansøgninger til den myndighed, der skal behandle sagen. I Danmark er Justitsministeriet (Civilstyrelsen) central myndighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til overenskomsten. Civilstyrelsen påser, at ansøgningen er vedlagt de dokumenter, som er nødvendige, for at ansøgningen kan behandles. Ansøgningen skal som udgangspunkt skrives på det officielle sprog, som det pågældende land anvender, eller på engelsk eller fransk. Civilstyrelsen hverken oversætter eller betaler for en oversættelse af ansøgningen.

Overenskomsten vedrører alene formidling af ansøgninger. Spørgsmålet om, hvorvidt retshjælp (fri proces) skal bevilges, afgøres efter den pågældende stats egne regler.

4. **Konsekvenser af tilvalg**

Danmark har et ganske omfattende regelsæt om retshjælp og fri proces, der også gælder for borgere med bopæl i udlandet, når sagen verserer i Danmark. Endvidere kan der efter de danske regler, modsat efter direktivets regler, også gives retshjælp og fri proces i forbindelse med offentligretlige krav og i et vist omfang også til juridiske personer.

⁶ Den europæiske overenskomst af 27. januar 1977 om formidling af ansøgninger om retshjælp (Strasbourg-overenskomsten).

Overordnet er der dog en række forskelle mellem direktivets regler og dansk ret, og det vil være nødvendigt at ændre de danske regler på en række punkter for at implementere direktivet. I det følgende vil nogle forskelle blive gennemgået, idet en endelig vurdering heraf vil bero på nærmere overvejelser.

4.1. Tvister, der behandles i andre medlemsstater

Et tilvalg af direktivet vil indebære, at det vil blive lettere for borgere bosat i Danmark at indgive ansøgning om retshjælp i andre medlemsstater i grænseoverskridende tvister, end det er tilfældet i dag.

De danske myndigheder vil således, medmindre ansøgningen er åbenbart ugrundet eller åbenbart ikke omfattet af direktivet, skulle bistå med at indgive ansøgninger til andre medlemsstater og vil i den forbindelse skulle bistå med at foranstalte oversættelse af de nødvendige bilag, jf. direktivets artikel 13, stk. 4, der viser tilbage til artikel 8, litra b. Efter artikel 8, litra b, omfatter retshjælp i bopælsstaten til ansøgere, som indgiver ansøgning dér, oversættelse af ansøgning og bilag. Der må ikke opkræves betaling for foranstaltning af oversættelse af bilag efter artikel 13, stk. 4, men myndighedens udgifter til oversættelsen vil kunne kræves godtgjort af ansøgeren, hvis den kompetente myndighed i den stat, hvor sagen føres, afslår ansøgningen. Det må antages, at danske myndigheder alene skal bekoste udgifter til oversættelse i tilfælde, hvor ansøgeren opfylder de danske økonomiske betingelser for fri proces. Dette vil dog skulle vurderes nærmere.

I dag bistår Civilstyrelsen alene med at formidle ansøgninger om fri proces til andre lande i medfør af Strasbourg-overenskomsten. Civilstyrelsen foranstalter og bekoster ikke oversættelse af dokumenter.

Retsplejelovens kapitel 31 indeholder alene bestemmelser om behandling af ansøgninger om retshjælp og fri proces i Danmark. Der findes i dag ikke bestemmelser i lovgivningen om fremsendelse af ansøgninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater og dækning af udgifter i forbindelse hermed, hvilket vil skulle indføres.

I medfør af direktivet vil Danmark endvidere skulle dække omkostninger til juridisk bistand, indtil ansøgningen er modtaget i den anden medlemsstat, jf. artikel 8, litra a.

Offentlig retshjælp ved advokater til personer, der bor i Danmark, må antages også at kunne omfatte f.eks. indgivelse af en ansøgning om fri proces til en sag i en anden medlemsstat (trin 2). Direktivet giver dog næppe mulighed for at undtage de i § 323, stk. 4, nr. 2, nævnte sager af overvejende erhvervsmæssig karakter for så vidt angår fysiske personer⁷.

4.2. Tvister, der behandles i Danmark

4.2.1. Omfanget af retshjælp/fri proces og retsvirkninger heraf

4.2.1.1. Retshjælp

I medfør af direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, skal medlemsstaterne sikre rådgivning forud for en retssag med henblik på en bilæggelse af tvisten. Direktivet indeholder ikke nærmere bestemmelser om omfanget af den retshjælp, som en ansøger i dette tilfælde har krav på.

Reglerne i retsplejelovens § 323 om offentlig retshjælp på trin 3 om rådgivning med henblik på at nå en forligsmæssig løsning af en tvist synes umiddelbart at leve op til kravet i artikel 3, stk. 2, litra a. Direktivet giver dog næppe mulighed for at undtage de i § 323, stk. 4, nr. 2, nævnte sager af overvejende erhvervsmæssig karakter for så vidt angår fysiske personer med bopæl i en anden medlemsstat⁸.

4.2.1.2. Fri proces

Efter artikel 3, stk. 2, litra b, og stk. 3, skal retshjælpen sikre, at omkostninger til juridisk bistand og repræsentation i retten dækkes, samt fritagelse for egne og pålagte sagsomkostninger.

Retsplejelovens § 331, stk. 1, vedrørende omfanget af fri proces vurderes at være i overensstemmelse hermed. Det bemærkes, at det er retten, der vurderer, hvilke omkostninger der i den konkrete sag kan anses for omfattet af bevillingen om fri proces.

⁷ Retshjælp til juridiske personer er ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde.

⁸ Retshjælp til juridiske personer er ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Reglerne i artikel 7, hvorefter ansøger i den stat, hvor sagen føres, skal have dækket udgifter til tolkning og oversættelse samt rejseudgifter, der skal afholdes af retshjælpsmodtageren, når retten kræver, at de pågældende giver personligt møde for at afgive forklaring, vurderes umiddelbart at kunne rummes inden for ordlyden af retsplejelovens § 331, stk. 1, nr. 3 ("udgifter, som med føje er afholdt i forbindelse med sagen"). For så vidt angår partens egne rejseudgifter synes domspraksis dog ikke at være entydig⁹, og domstolenes anvendelse af bestemmelsen må derfor undersøges nærmere for at afgøre, om direktivet medfører behov for en utvetydig regel herom.

Retsplejelovens § 332, stk. 2, hvorefter retten under visse betingelser kan beslutte, at en part, der har haft fri proces, helt eller delvis skal erstatte statskassens udgifter ved den fri proces, vurderes umiddelbart at være i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 5. Domstolenes anvendelse af bestemmelsen må dog undersøges nærmere for at afgøre, om direktivet medfører behov for en justering af reglen.

4.2.2. Økonomiske betingelser for retshjælp og fri proces

De danske indtægtsgrænser, der er fastsat på grundlag af objektive kriterier i form af indkomst og familiemæssige forhold, vurderes umiddelbart at være i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 2 og 3.

Det samme gør sig gældende for afslag på sager om uvæsentlige omkostninger i medfør af § 325, stk. 2, idet der ikke er tale om omkostninger, som ansøgeren vil være ude af stand til at betale.

Personer, der er dækket af en retshjælpsforsikring, kan ikke modtage vederlagsfri retshjælp, jf. § 6, stk. 2, i bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater, eller få bevilget fri proces, jf. retsplejelovens § 325, stk. 1. Disse regler harmonerer umiddelbart med direktivets artikel 5, stk. 5, hvorefter der kan lægges vægt på, om en ansøger i den konkrete sag har reel adgang til andre ordninger til dækning af sagsomkostningerne. Det bemærkes i den forbindelse også, at der efter forarbejderne til retsplejelovens § 329 er mulighed for at dispensere fra retshjælpsforsikringsbetingelsen, hvis det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes

⁹ Jf. Kommenteret Retsplejelov, 9. udgave, side 768.

inden for forsikringens maksimum, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde overskridelsen.

Det følger af direktivets artikel 5, stk. 4, at de økonomiske tærskler, som medlemsstaterne fastsætter efter samme bestemmelses stk. 3, ikke må være til hinder for, at retshjælpssøgende, som ligger over tærsklerne, kan få retshjælp under henvisning til forskelle i leveomkostningerne mellem medlemsstaterne. Reglerne om retshjælp eller fri proces indeholder ikke undtagelsesbestemmelser af denne art, hvilket i givet fald vil skulle indføres.

4.2.3. Materielle betingelser for retshjælp og fri proces

Direktivet giver mulighed for at afvise ansøgninger om retshjælp og fri proces i forbindelse med åbenbart grundløse sager, jf. artikel 6, stk. 1.

Dette harmonerer for så vidt angår offentlig retshjælp med § 7 i bekendtgørelse om retshjælp ved advokater.

Bestemmelsen i direktivets artikel 6 må forstås sådan, at medlemsstaterne ud over, hvad der følger af stk. 1, har mulighed for at afslå ansøgninger om fri proces (men ikke retshjælp) af ”grunde, der vedrører sagens realitet”, og at grundene vedrørende sagens realitet kan fastlægges nærmere i national lovgivning. Denne forståelse af bestemmelsen er bekræftet af Kommissionen¹⁰.

Direktivets artikel 6 udelukker således ikke, at der – når der træffes afgørelse om en ansøgnings realitet – lægges vægt på, om ansøgeren har udsigt til at få medhold i sagen, eller på de øvrige kriterier, der er opregnet i retsplejelovens § 328. Artikel 6, stk. 3, må forstås sådan, at der under alle omstændigheder skal tages hensyn til sagens vigtighed for ansøgeren, og at der tillige kan tages hensyn til sagens art, hvis der er tale om en sag om ærekrænkelse eller vedrørende ansøgers erhvervsvirksomhed. Sagens betydning for ansøgeren indgår i de kriterier, der er opregnet i retsplejelovens § 328, og de nævnte mulige kriterier vedrørende sagens art svarer til § 328, stk. 4, hvorefter der kun undtagelsesvis gives fri proces i sådanne sager. Disse bestemmelser vil således kunne opretholdes.

¹⁰ Kommissionens svar af 11. marts 2015.

Særligt om adhæsionskrav bemærkes, at en forurettet forud for retssagen vil have adgang til offentlig retshjælp efter reglerne i retsplejelovens § 323. Hvis retten skønner det nødvendigt, at den forurettede modtager advokatbistand i forbindelse med opgørelse af erstatningskravet, vil forurettede herudover kunne få fri proces efter § 995 a. Endelig kan en forurettet anmode anklagemyndigheden om at medtage erstatningskrav i sager, der behandles under medvirken af lægdommere, mens retten i andre straffesager skal give den forurettede lejlighed til at fremsætte sit erstatningskrav. Henset til direktivets artikel 6 om afslag af grunde, der vedrører sagens realitet, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, hvorefter der ikke er pligt til at sørge for juridisk bistand og repræsentation i retten i forbindelse med procesformer, som specifikt er udformet med det formål at sætte parterne i stand til selv at føre deres sag, medmindre retten bestemmer andet bl.a. for at tage hensyn til sagens kompleksitet, må det på den baggrund formentlig antages, at direktivet ikke nødvendiggør ændringer af disse regler.

4.2.4. Fortsat retshjælp

Som nævnt i afsnit 3.1.2.3 følger det af retsplejelovens § 331, stk. 4, at udgifter til tvangsfuldbyrdelse dækkes af bevillingen til fri proces, og bestemmelsen harmonerer således med direktivets artikel 9, stk. 1.

Der gives imidlertid ikke fri proces efter retsplejelovens kapitel 31 til fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser. § 500, stk. 2, giver mulighed for, at fogedretten kan give fri proces til en person, der opfylder de økonomiske betingelser, hvis den pågældende har behov for advokatbistand, men der kan rejses det spørgsmål, om afslag efter denne bestemmelse kan siges at bero på en grund, der vedrører sagens realitet, og således er tilstrækkelig til at opfylde direktivets krav.

Tilvalg af direktivet vil derfor formentlig betyde, at der skal indføres regler om adgang til fri proces i forbindelse med fuldbyrdelse af afgørelser fra en anden medlemsstat, når den pågældende har modtaget retshjælp i den medlemsstat, hvor sagen er ført, samt af officielt bekræftede dokumenter.

Det følger yderligere af direktivets artikel 9, stk. 3, at retshjælpen fortsat skal være til rådighed, såfremt retsafgørelsen appelleres, idet dog de økonomiske og materielle betingelser i medfør af artikel 5 og 6 skal være opfyldt.

Retsplejelovens § 331, stk. 5, giver kun automatisk fri proces ved ankeinstansen, hvis modparten har indbragt sagen, og ansøgeren selv helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans. Imidlertid er der mulighed for, at ansøger kan søge om og få bevilget fri proces på ny under ankesagen, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Direktivets krav til omfanget af den fri proces vurderes derfor umiddelbart at være opfyldt.

4.2.5. Udenretlige procedurer

Retsplejeloven hjemler ikke adgang til fri proces i udenretlige sager.

Henset til præambelbetragtning 21, hvorefter retshjælpen i de tilfælde, der er omfattet af artikel 10, skal bevilges på samme vilkår som ved traditionelle retssager, må det anses for tvivlsomt, om reglerne om offentlig retshjælp ved advokater i sig selv er tilstrækkelige til at opfylde kravene i artikel 10. Det må vurderes nærmere, om bestemmelser, der allerede i dag findes i særlovgivningen på områder, der falder inden for direktivets anvendelsesområde, og som giver fri proces-lignende omkostningsdækning i tilfælde, hvor en særlig procedure er obligatorisk før sagsanlæg, vil være tilstrækkelige til at implementere direktivets artikel 10.

4.3. Begrundelse af afslag og adgang til appel

Som anført i afsnit 2.10 følger det af direktivet, at ansøgninger, der afslås helt eller delvist, skal begrundes, jf. artikel 15, stk. 2.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at ansøgninger om retshjælp kan genoptages, påklages, appelleres eller på anden måde prøves, jf. artikel 15, stk. 3.

Direktivet indeholder ikke nogen nærmere normering af begrundelseskravet, og medlemsstaterne er derfor umiddelbart overladt et vist skøn. Retsplejerådet har herom anført, at det må antages, at der

mindst skal henvises til de nationale regler, der har haft betydning for afslaget, og som svarer til direktivets forskellige muligheder for at give afslag på retshjælp og fri proces. Der må også skulle angives, om afslaget er givet af økonomiske grunde eller af grunde vedrørende sagens realitet, og i sidstnævnte tilfælde formentlig i det mindste en kort angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende (eksempelvis udsigten til at få medhold i retssagen, sagens betydning for ansøgeren, sagens art eller forholdet mellem fordelene ved sagen og omkostningerne ved sagen)¹¹.

Begrundelseskravet må anses at være opfyldt, når retterne eller Civilstyrelsen i 1. instans træffer afgørelse om ansøgninger om fri proces.

Det er, henset til bestemmelsernes rækkefølge, uklart, hvorvidt begrundelseskravet ligeledes finder anvendelse i en eventuel appel. I givet fald vil det skulle overvejes nærmere, om Procesbevillingsnævnets begrundelser, der alene henviser til den bestemmelse, der giver hjemmel for meddelelse af fri proces, i alle tilfælde fuldt ud lever op til direktivets krav.

For så vidt angår offentlig retshjælp ved advokater må det umiddelbart antages, at den gældende ordning er forenelig med artikel 15. Kommissionen har således oplyst, at referencen til, at afgørelser om retshjælp skal træffes af en ”myndighed”, henviser til, at der skal være tale om en offentlig myndighed eller om personer, der handler under statens myndighed¹². Da retshjælpsadvokaterne er forpligtede til at yde retshjælp i henhold til lovgivningen og mod godtgørelse fra staten, må det anses at være tilfældet. Kommissionen har endvidere oplyst, at det følger af artikel 15, stk. 4, at i tilfælde, hvor afgørelsesmyndigheden (eller personer, der handler under statens myndighed) ikke har judiciel karakter, skal der i sidste ende være mulighed for domstolsprøvelse af en afgørelse om retshjælp. Det lægges herom til grund, at der i denne situation vil være mulighed for at anlægge en almindelig civil sag.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vurderes på baggrund af oplysninger fra henholdsvis Civilstyrelsen og Domstolsstyrelsen, at et tilvalg af direktivet vil kunne medføre meromkostninger for det offentlige på i størrelsesordenen op

¹¹ Jf. Retsplejerådets betænkning nr. 1436 om Reform af den civile retspleje III, Adgang til domstolene, 2004, side 86.

¹² Kommissionens svar af 11. marts 2015.

til ca. 5 mio. kr. årligt. Det antages i den forbindelse, at der som følge af direktivet alene vil være behov for at give retshjælp og fri proces i videre omfang end i dag i et relativt begrænset antal sager. Ovenstående skøn er behæftet med en vis usikkerhed, da der fortsat er nogle materielle forhold, der ikke er endeligt afklaret.