

Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene?

Denne analyse indgår som en del af Justitias projekt om ”Effektiv domstolsprøvelse – Retten til at få ret”

SAMMENFATNING

Adgangen til at få prøvet sin ret ved domstolene er en grundlæggende menneskeret og udgør en grundsten i et retssamfund. Muligheden for at opnå fri proces¹ har således til formål at sikre, at ingen borgere af omkostningsmæssige årsager afskæres fra at føre en retssag. Siden 1960'erne er andelen af den danske befolkning, der opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces imidlertid faldet drastisk. I 1963 havde omkring 85 % af befolkningen adgang til fri proces, i 1986 var dette tal faldet til 33 %, og i 2009 var dækningsgraden henholdsvis 42 % for enlige og 17 % for par. Faldet i dækningsgraden har været mest markant for par, idet andelen af par, der har mulighed for at få fri proces, er faldet fra 67 % i 1988 til 17 % i 2009.

På denne baggrund anbefales det i nærværende analyse, at indtægtsgrænserne for fri proces fastsættes til et sådant niveau, at omkring halvdelen af både enlige og par får mulighed for at opnå fri proces, og at denne dækningsgrad opretholdes ved at regulere indtægtsgrænserne årligt.

Herudover anbefales det, at en ansøgning til Civilstyrelsen om fri proces som udgangspunkt skal medføre, at en verserende retssag udsættes, indtil ansøgningen er færdigbehandlet, og at der i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, jf. retsplejelovens § 328, stk. 2, også indgår et kriterie om sagens betydning for domstolenes kontrol med statsmagten.

Endelig anbefales det, at der også ved vurderingen af en ansøgning om efterfølgende omkostningsgodtgørelse efter retsplejelovens § 336, skal lægges vægt på forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.

¹ Fri proces betyder, at staten dækker omkostningerne ved at føre en retssag.

INDLEDNING

Domstolene har en helt afgørende rolle i en retsstat. Domstolene sikrer således ro, forudsigelighed og stabilitet i samfundet ved at håndhæve loven og giver borgere og virksomheder mulighed for at få afgjort deres retstvister af en instans, der er fuldstændig uafhængig af statsmagten og andre særinteresser, fx erhvervslivet eller partipolitik.

Herudover har domstolene den væsentlige funktion, at de ved behandlingen af retssager udøver kontrol med statsmagten, jf. grundlovens § 63. De offentlige myndigheder træffer hvert år tusindvis af afgørelser, og i de tilfælde hvor domstolene underkender myndighedernes praksis, kan det ændre udfaldet af et stort antal øvrige sager. Domstolenes kontrol med forvaltningen kan dermed få betydning for rigtig mange almindelige borgere. Kontrollen er dog kun mulig, hvis borgerne – uanset deres økonomiske forhold – reelt har adgang til at få prøvet myndighedernes afgørelser ved domstolene.

Adgang til uafhængige og effektive domstole er således af afgørende betydning for, at samfundet kan fungere. Af samme grund er adgangen til domstolene både grundlovssikret og beskyttet i den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("EMRK"). Retsplejerådet har ligeledes understreget vigtigheden af fri proces med følgende udtalelse:²

"Adgangen til om nødvendigt at føre retssag ved domstolene er en fundamental menneskeret, og det må sikres, at der ikke er nogen, der af omkostningsmæssige grunde er afskåret fra som sagsøger eller sagsøgt at føre retssager, der er rimelig anledning til at føre."

Selvom fri proces er overordentligt vigtigt i en retsstat, må det samtidig understreges, at der også er vægtige modhensyn, der tilsiger, at adgangen til fri proces afgrænses. Det ville således være problematisk, hvis borgere med adgang til fri proces reelt fik bedre mulighed for at føre en retssag end borgere, der ikke kan opnå fri proces. I værste fald kunne den økonomiske ansvarsfrihed, der følger af fri proces, også medføre, at der for offentlige midler ville blive ført urimelige retssager til skade for både modparten og domstolene.

² Betænkning 1436/2004, side 350.

Nærværende analyse vil gennemgå de nugældende regler om fri proces og den udvikling, som reglerne har undergået. På den baggrund vil der blive fremsat nogle anbefalinger, der kan bidrage til at forbedre muligheden for at få adgang til fri proces og dermed domstolene samt sikre en bedre balance mellem de modstående hensyn.

Reglerne om fri proces suppleres af reglerne om retshjælp, der vil blive behandlet i en særskilt analyse fra Justitia.

1. DET RETLIGE GRUNDLAG I HOVEDTRÆK

1.1 Betingelserne for fri proces

Betingelserne for at opnå fri proces er fastsat i retsplejelovens kapitel 31 om retshjælp og fri proces (lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015 med senere ændringer). For det første er adgangen til fri proces betinget af, at man ikke er dækket af en retshjælpsforsikring, og at man opfylder visse økonomiske betingelser, jf. retsplejelovens § 325, stk. 1.

For at opfylde de økonomiske betingelser må man maksimalt tjene et bestemt beløb om året, og disse såkaldte indtægtsgrænser er fastlagt med hjemmel i retsplejelovens § 325, stk. 2-5, og reguleres årligt i overensstemmelse med § 326.³ Hvis man er enlig, må man maksimalt tjene kr. 308.000 om året for at kunne opnå fri proces, jf. retsplejelovens § 325, stk. 3. For samlevende gælder det, at indtægtsgrænsen beregnes på baggrund af parrets samlede indtægtsgrundlag, og for at den enkelte samlever kan få fri proces, må parret maksimalt tjene kr. 391.000 sammenlagt om året, jf. retsplejelovens § 325, stk. 4. Disse indtægtsgrænser forhøjes med kr. 53.000 for hvert barn under 18 år, der bor hos ansøgeren, jf. retsplejelovens § 325, stk. 5. Hvis man f.eks. har 2 børn boende, forhøjes indtægtsgrænsen således til kr. 414.000 for enlige og kr. 497.000 for samlevende.

For det andet er det en betingelse for at opnå fri proces, at der er "rimelig grund" til at føre en sag, jf. retsplejelovens § 328, stk. 1. Ved vurderingen heraf indgår bl.a. følgende momenter: 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,

³ Indtægtsgrænserne for 2016 er fastsat i bekendtgørelse nr. 1435 af 1. december 2015

et administrativt nævn eller et privat tvistløsningsorgan, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren, jf. retsplejelovens § 328, stk. 2, nr. 1-5.

For visse sagstyper kan der dog gives fri proces, uden at det er nødvendigt at foretage ovennævnte "rimelig grund"-vurdering, jf. retsplejelovens § 327. Det gælder således eksempelvis i sager om ægteskab eller forældremyndighed (§ 327, stk. 1, nr. 1), samt i appelsager, hvor ansøgeren helt eller delvist har fået medhold i den foregående instans og dernæst er blevet indstævnt (§ 327, stk. 2).

Når særlige grunde taler for det, er det endvidere muligt at opnå fri proces, selvom hverken de økonomiske betingelser eller kravet om "rimelig grund" 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 erhvervsmæssige situation, jf. 2. pkt. i bestemmelsen.

Meddelelse af fri proces medfører, at staten dækker alle omkostninger forbundet med at føre hele retssagen 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. § 331, stk. 5. Bevillingen af fri proces kan tilbagekaldes, hvis forudsætningerne herfor viser sig ikke at være til stede eller at være bortfaldet, jf. § 331, stk. 6.

1.2 Retshjælpsforsikring

Som nævnt ovenfor følger det af retsplejelovens § 325, stk. 1, 2. led, at reglerne om fri proces er subsidære i forhold til retshjælpsforsikringsdækning. Dette betyder, at muligheden for at få dækket sine omkostninger gennem en eventuel retshjælpsforsikring⁴ skal være udtømt, inden man kan få fri proces.

En retshjælpsforsikring dækker private retstvister, der kan indbringes for domstolene. I 2004 anførte Retsplejerådet, at omkring 95 % af danskerne var dækket af en retshjælpsforsikring.⁵ På Advokatsamfundets hjemmeside fremgår det endvidere, at omkring 90 % af alle danskere har en retshjælpsforsikring.⁶ Disse tal tegner dog ikke et retvisende billede, for selvom næsten hele den danske befolkning rigtignok har en forsikring,

⁴ En retshjælpsforsikring er ikke en særskilt forsikring, men er derimod en dækning, der er tilknyttet en anden forsikring, såsom en indboforsikring.

⁵ Betænkning 1436/2004, side 351.

⁶ <http://www.advokatsamfundet.dk/BrugForAdvokat/Priser/Raetshjaelpsforsikring.aspx>

der omfatter retshjælp, er det langt fra alle private retstvister, der er dækket af forsikringen. Retshjælpsforsikringen undtager således mange forholdsvis almindelige sagstyper, såsom sager om tvister med offentlige myndigheder i eksempelvis skattespørgsmål, sager om separation, skilsmisse eller forældremyndighed, sager om ansættelsesforhold, inklusiv arbejdsskadesager, straffesager og private injuriersager.⁷ I disse sager bliver adgangen til fri proces dermed afgørende for almindelige borgere.

Retshjælpsforsikringen dækker som udgangspunkt alle omkostninger, der er direkte forbundet med sagen, inklusive egne omkostninger, modpartens omkostninger og udgifter til syn og skøn. Indirekte udgifter såsom rejseomkostninger, tabt arbejdsfortjeneste, omkostninger i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse mv., er dog ikke omfattet af forsikringsdækningen.⁸

Desuden indeholder en retshjælpsforsikring et fastsat loft for, hvor stort et beløb forsikringen maksimalt dækker. Brancheorganisationen Forsikring & Pension har henstillet til, at den maksimale dækningssum skal udgøre mindst kr. 175.000.⁹

Såfremt omkostningerne forbundet med retssagen overstiger forsikringens maksimum, kan der i medfør af retsplejelovens § 336 opnås godtgørelse for den del af omkostningerne, der ikke dækkes af forsikringen, hvis sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde, at omkostningerne ikke har kunnet afholdes inden for forsikringens maksimum (i det følgende benævnt "efterfølgende omkostningsgodtgørelse"). De almindelige betingelser for fri proces skal være opfyldt, jf. § 336, 2. pkt., og ved vurderingen af ansøgningen lægger myndighederne vægt på forholdene på ansøgningstidspunktet.

1.3 Behandling af ansøgninger om fri proces

Det er som udgangspunkt Civilstyrelsen, der behandler ansøgninger om fri proces, jf. retsplejelovens § 328, stk. 5. I de særskilte sager, hvor der ikke stilles krav om "rimelig grund" til at føre proces, jf. retsplejelovens § 327, såsom sager om ægteskab eller forældremyndighed, er det dog domstolene, der træffer afgørelse om fri proces, jf. § 327, stk. 5, 1. pkt.

⁷ Se brancheorganisations Forsikring & Pensions fælles forsikringsbetingelser for retshjælp:
http://www.forsikringogpension.dk/Documents/Webpjecer/Retshjaelpsvilkkaar_januar_2016.pdf

⁸ Forsikring & Pensions fælles forsikringsbetingelser for retshjælp, § 5.

⁹http://admin.forsikringogpension.dk/presse/nyheder/2013/Sider/Hoejere_daekning_paa_retshjaelpsforsikringen.aspx

Civilstyrelsens afslag på fri proces kan indbringes for Procesbevillingsnævnet, jf. retsplejelovens § 328, stk. 5, 2. pkt., mens domstolenes kendelser om afslag på fri proces kan kæres, jf. retsplejelovens § 327, stk. 5, 2. pkt.

I 2015 var Civilstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager om fri proces 58 dage.¹⁰ 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 er der både eksempler på domme, hvor sagens behandling udsættes, samt domme, hvor en udsættelsesansøgning afslås.¹¹

1.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Artikel 6 i EMRK fastlægger det grundlæggende princip, at enhver har ret til en retfærdig rettergang. Bestemmelsen finder anvendelse i sager vedrørende ”borgerlige rettigheder og forpligtelser” samt i straffesager.

Der kan ikke opstilles en generel definition af begrebet ”borgerlige rettigheder og forpligtelser”, da Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (”EMD”) alene har fastlagt rækkevidden heraf fra sagsområde til sagsområde, og da konventionsorganernes praksis ikke er entydig.¹² EMD har dog løbende udvidet begrebets indhold, således at artikel 6 ikke blot omfatter privatretlige sager, men også i flere tilfælde sager mellem private og det offentlige. Rent offentligretlige sager er dog ikke omfattet af bestemmelsen, såsom sager om straffuldbyrdelse eller valgret/valgbarhed samt skattesager.¹³

Artikel 6 indeholder en lang række processuelle krav til behandlingen af retssager, og derudover er det fastslået i en tidlig afgørelse fra EMD, at retten til en retfærdig rettergang også omfatter selve adgangen til domstolene.¹⁴ Der er således grænser for, hvilke begrænsninger der kan opstilles for domstolsadgang, og EMD har i denne forbindelse ofte anført, at EMRK skal sikre effektive rettigheder, der ikke blot har teoretisk, men også praktisk betydning.

I civile sager er adgang til fri proces ikke en egentlig rettighed efter artikel 6. Udgangspunktet er således, at der i forenelighed med artikel 6 både kan opstilles økonomiske betingelser for fri proces, jf. EMD’s dom i

¹⁰ Civilstyrelsens årsrapport for 2015, side 10.

¹¹ Se f.eks. UfR 2011.388/1Ø (udsættelse afslås) og UfR 2001.497 Ø (udsættelse imødekommes).

¹² ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl., 3. udgave, side 527-529.

¹³ Ibid., side 534-545, samt ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere” af Jon Fridrik Kjølbro, side 352-362. Der henvises hertil for en nærmere gennemgang af praksis.

¹⁴ Golder 21/2 1975, præmis 28-36.

*Santambrogio vs. Italien*¹⁵, samt materielle betingelser – såsom et krav om ”rimelig grund” til at føre proces, jf. *Gnahoré vs. Frankrig*.¹⁶ EMD har dog i enkelte tilfælde statueret, at artikel 6 var krænket som følge af manglende adgang til fri proces¹⁷, jf. *Airey vs. Irland* og *Aerts vs. Belgien*, men disse afgørelser må formodes at være begrundet i særlige omstændigheder.

På denne baggrund må det antages, at de danske regler om fri proces som udgangspunkt er i overensstemmelse med EMRK's artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang, idet det bemærkes, at retsplejelovens § 329 tager højde for tilfælde, hvor særlige grunde taler for fri proces. Det kan dog ikke udelukkes, at der i praksis kan være tilfælde, hvor myndighedernes afslag på fri proces, herunder efter retsplejelovens § 329, reelt afskærer adgangen til domstolene og dermed overtræder EMRK.

2. REGELSÆTTETS BAGGRUND OG UDVIKLING

Reglerne om fri proces er historisk betingede og har været en del af dansk ret helt tilbage fra kong Christian 5.'s Danske Lov fra 1683. I Danske Lov 1-9-12 er der således indført en bestemmelse om advokaters pligt til at varetage de uformuendes tarv i retstvister:

”... Men naar de af Øvrigheden befalis, skulle de tiene de fattige, være sig Enker, Vanvittige og Værgeløse, eller andre uden Betaling, og søge deris Løn og Opretning i den Kost og Tæring, som dennem af Vederparten tildømmis.”

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. Princippet herom blev betegnet ”beneficia paupertatis”. Det ligger i selve brugen af det latinske ord pauper (fattig), at reglerne ikke havde et bredt sigte, men var begrænset til fattige borgere. Herudover fandtes der ligeledes regler om fri proces til embedsmænd for førelse af sager om ”embeds forsvar”.¹⁸

¹⁵ Santambrogio 21/9 2004

¹⁶ Gnahoré 19/9 2000

¹⁷ Airey 9/10 1979 (ægteskabssag, hvor klageren var ubemidlet) og Aerts 30/7 1998 (sag om en anbringelse på en psykiatrisk afdeling, hvor klageren havde pligt til at møde ved advokat).

¹⁸ Betænkning 404/1966, side 8-10.

I 1916 blev hovedloven til den nugældende retsplejelov indført ved lov nr. 90 af 11. april 1916, hvor reglerne om fri proces blev indført i lovens kapitel 31. Efter den dagældende § 330 i retsplejeloven var adgangen til fri proces også dengang betinget af, at man opfyldte dels en økonomisk betingelse, jf. stk. 1, nr. 1, dels et krav om "rimelig grund" til at føre proces, jf. stk. 1, nr. 2. Den økonomiske betingelse bestod imidlertid ikke af en bestemt indtægtsgrænse, som det er tilfældet i dag, men beroede derimod 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. Meddelelse af fri proces betød, at parten bl.a. blev fritaget for at betale retsafgifter samt vederlag til sin advokat, jf. § 331.

Retsplejelovens regler om fri proces blev efterfølgende ændret flere gange¹⁹, 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 indtægtsgrænser. Indtil dette tidspunkt var der i loven ikke foreskrevet nogen faste økonomiske betingelser 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.²⁰ Denne praksis blev nu med hjemmel i lov nr. 253/1969 kodificeret i bekendtgørelse nr. 563 af 19. december 1969, hvorved indtægtsgrænsen for at opnå fri proces blev lig med grænserne for at være medlem af en sygekasse.

Assurandør-Societetet introducerede i 1970 en retshjælpsforsikring i Danmark, der havde karakter af et tillæg til familieforsikringer mv. Det var hverken muligt at tegne en selvstændig retshjælpsforsikring eller at fravælge den del af familieforsikringen, der dækkede retshjælp, og af sidstnævnte grund var retshjælpsforsikringen allerede fra dens introduktion særdeles udbredt. I 1985 havde således ca. 95 % af befolkningen tegnet en familieforsikring²¹ - hvorved de havde forsikringsdækning for retshjælp, og den høje dækningsgrad er siden blevet opretholdt, jf. ovenfor pkt. 1.2.

Retshjælpsforsikringen var på daværende tidspunkt indrettet således, at den var subsidiær i forhold til det offentlige retshjælpssystem, herunder adgangen til fri proces. Dette betød, at det var afgørende for

¹⁹ 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.

²⁰ Betænkning 404/1966, side 14 og 30.

²¹ Betænkning 1113/1987, afsnit 8.1-8.3

forsikringsdækningen, om forsikringstageren opfyldte de økonomiske betingelser for at opnå fri proces. Hvis forsikringstageren havde en indtægt, der oversteg indtægtsgrænsen for fri proces – og dermed ikke kunne opnå fri proces – dækkede forsikringen fuldt ud. Hvis forsikringstageren derimod havde en så lav indtægt, at den økonomiske betingelse for fri proces var opfyldt, skulle vedkommende ansøge om fri proces – i modsat fald dækkede forsikringen ikke. Uanset om ansøgningen blev imødekommet eller ej, dækkede retshjælpsforsikringen ikke fuldt ud. Ved meddelelse af fri proces, dækkede forsikringen således kun idømte sagsomkostninger til modparten (som dengang ikke var omfattet af fri proces), og ved afslag på fri proces²² dækkede forsikringen slet ikke, medmindre forsikringstageren på egen hånd gennemførte sagen og fik overvejende medhold.²³

Forholdet mellem retshjælpsforsikringen og fri proces blev vurderet i betænkning nr. 1113/1987, og heri blev det påpeget, at retshjælpsforsikringens subsidære karakter medførte en ulighed på fri-proces området. I praksis var det således kun de bedrestillede forsikringstagere, der havde gavn af deres retshjælpsforsikring, mens de lavtlønnede forsikringstagere var tvunget til at benytte den offentlige fri proces-ordning. Dermed betalte de lavtlønnede forsikringstagere for en forsikringsydelse, som de reelt ikke kunne udnytte, men som til gengæld kom den mere velstillede del af befolkningen til gode. På den baggrund anbefalede udvalget bag betænkningen at gøre retshjælpsforsikringen principal i forhold til fri proces.²⁴

Lovgiver fulgte denne anbefaling i 1988 ved vedtagelsen af lov nr. 420 af 13. juli 1988. Herved blev retshjælpsforsikringen gjort principal, således at en bevilling om fri proces kun omfattede de omkostninger, der ikke var dækket af en retshjælpsforsikring eller en anden form for forsikring, jf. den dagældende § 330, stk. 2, i retsplejeloven. Efter lovændringen skulle forsikringsdækkede borgere, der opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, fortsat ansøge myndighederne herom, men hvis fri proces blev bevilliget, skulle omkostningerne nu dækkes gennem retshjælpsforsikringen. Ved lov nr. 420/1988 blev det ligeledes indført, at indtægtsgrænserne for fri proces reguleres hvert år, jf. retsplejelovens § 330 a (dagældende), og at fri proces også medfører fritagelse for at betale modpartens sagsomkostninger, jf. retsplejelovens § 332, stk. 1, nr. 4 (dagældende).

²² Selvom forsikringstageren opfyldte de økonomiske betingelser for at opnå fri proces, kunne der gives afslag, hvis kravet om ”rimelig grund” til at føre proces ikke var opfyldt. Begge betingelser gælder fortsat i dag.

²³ Betænkning 1113/1987, afsnit 8.2 samt bilag 1

²⁴ Betænkning 1113/1987, afsnit 8.4.2

I 2004 afgav Retsplejerådet betænkning nr. 1436/2004, hvori de bl.a. behandlede reglerne om fri proces. 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. Retsplejerådet foreslog også, at forsikringsdækkede borgere ikke længere skulle ansøge myndighederne om fri proces, medmindre forsikrings-selskabet havde afslået dækning eller forsikringens maksimum var overskredet. 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. Reglerne er beskrevet ovenfor under afsnit 1.1. Således blev det indført, at en ansøgning om fri proces først skal behandles af myndighederne, hvis forsikrings-selskabet giver afslag på dækning, eller hvis forsikringens maksimum overskrides. Derudover 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 indtægtsgrænsen for samlevende, men derimod videreføre de økonomiske betingelser for fri proces, ligesom egenbetaling ikke blev indført.

3. FRI PROCES I ANDRE LANDE

3.1 Sverige

De svenske regler om retshjælp, herunder fri proces, fremgår af en lov benævnt "Rättshjälpslagen"²⁵, og i lighed med de danske regler er adgangen til fri proces subsidieret i forhold til retshjælpsforsikring.

Inden en borger i Sverige kan ansøge om fri proces, er det en betingelse, at vedkommende har modtaget rådgivning hos en advokat eller jurist. Borgeren betaler som udgangspunkt selv for den forudgående rådgivning, men der er mulighed for at halvere betalingen, hvis borgerens årlige indkomst er mindre end SEK 75.000. Hvis

²⁵ <https://lagen.nu/1996:1619>

det på baggrund af den forudgående rådgivning skønnes, at borgeren har behov for retshjælp, indsendes der en ansøgning herom.

For det første er det en betingelse for at få retshjælp, at ansøgerens økonomiske grundlag ikke overstiger et årligt beløb på SEK 260.000. Det økonomiske grundlag beregnes overordnet på baggrund af ansøgerens indtægter og formue, fratrukket gæld og en evt. forsørgelsesbyrde. For det andet vurderer myndighederne, om det under hensyn til sagens art, betydning og værdi samt omstændighederne i øvrigt er rimeligt, at staten bevilger retshjælp.

Ved bevilling af retshjælp i Sverige, skal borgeren selv betale en andel af sagens omkostninger. Størrelsen af egenbetalingen afhænger af borgerens økonomiske grundlag, hvilket illustreres med skemaet nedenfor:²⁶

Borgerens økonomiske grundlag (SEK)	Egenbetaling i %	Minimum egenbetaling (SEK)
0 – 50.000	2	0
50.000 – 100.000	5	500
100.000 – 120.000	10	1.000
120.000 – 150.000	20	1.500
150.000 – 200.000	30	2.000
200.000 – 260.000	40	5.000

3.2 Norge

De norske regler om retshjælp, herunder fri proces, fremgår af "Rettsbistandloven"²⁷, og også i Norge er adgangen til fri proces subsidiær i forhold til retshjælpsforsikring. I "Rettsbistandloven" opereres der med tre forskellige former for økonomisk støtte, nemlig "Fritt rettsråd", "Fri sakførsel" og "Fritak for rettsgebyr", jf. "Rettsbistandloven" § 1.

Reglerne om "Fri sakførsel" minder mest om de danske regler om fri proces, og meddelelse af "Fri sakførsel" omfatter også udgifterne til retsavgifter. Såfremt en borger ikke opfylder betingelserne for at modtage "Fri sakførsel", kan borgeren muligvis få dækket retsavgifterne ved bevilling af "Fritak for rettsgebyr", da betingelserne herfor er mere lempelige.

²⁶ <http://www.rattshjalp.se/Vad-ar-rattshjalp/Ansokan-och-avgifter/>

²⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1980-06-13-35>

Adgangen til "Fri sakførsel" er betinget af ansøgerens økonomiske forhold og sagstypen. I almindelige sager²⁸ udgør indtægtsgrensene NKK 246.000 for enlige og NKK 369.000 for par, mens formuegrænsen udgør NKK 100.000.²⁹

I Norge er der også regler om egenbetaling. Ved meddelelse af "Fri sakførsel" skal borgeren således som udgangspunkt selv betale 25 % af sagens omkostninger. Egenbetalingen kan dog maksimalt udgøre NKK 4.975. Såfremt borgeren har en bruttoindtægt på mindre end NKK 100.000 årligt, samt i tilfælde hvor "Fri sakførsel" er blevet bevilget uden hensyntagen til ansøgerens økonomiske forhold, skal der dog ikke ske egenbetaling.³⁰

I forlængelse af ovenstående afsnit om de svenske og norske regler om retshjælp, skal det påpeges, at niveauet for retsafgifter er markant lavere i særligt Sverige, men generelt også i Norge, jf. Justitias analyse om retsafgifter af d.d.

4. UDVIKLING I INDTÆGTSGRÆNSERNE

Da retsplejeloven blev indført i 1916, blev der ikke fastsat nogen indtægtsgrens i reglerne om fri proces. Adgangen til fri proces beroede derimod på en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske forhold. Det var først i 1969, at der blev indført formelle indtægtsgrens, men indtil da havde myndighederne dog anset den økonomiske betingelse for at være opfyldt, når ansøgerens indtægt ikke oversteg grænsen for at være medlem af en statsanerkendt sygekasse (jf. afsnit 2 ovenfor).

I betænkning nr. 404/1966 antog udvalget, at omkring 85 % af befolkningen over 18 år havde en skattepligtig indkomst under sygekassegrænsen i 1963³¹, hvorfor en tilsvarende stor del af befolkningen som udgangspunkt havde adgang til fri proces på dette tidspunkt.

Ved lovændringen i 1969 (lov nr. 253 af 4. juni 1969) blev denne sygekassegrænse lovfæstet i bekendtgørelse nr. 563 af 19. december 1969. Sygekassegrænsen blev ophævet i 1976, hvorefter der blev gennemført nye

²⁸ Rettshjælploven § 11, 2. led, nr. 1-5

²⁹ Jf. Forskrift til lov om fri rettshjælp, § 1-1. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1443/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

³⁰ Forskrift til lov om fri rettshjælp, kapitel 1 og 2, og Rettshjælploven §§ 3 og 9.

³¹ Betænkning 404/1966, side 30.

økonomiske betingelser for fri proces ved bekendtgørelse nr. 606 af 1. december 1978. I denne sammenhæng blev det vurderet, at 70-75 % af befolkningen ultimo 1978 ville opfylde de økonomiske betingelser.³²

I forbindelse med indførelsen af socialindkomsten³³ blev bekendtgørelse nr. 606/1978 afløst 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. Herved blev andelen af befolkningen, der opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, væsentligt øget, idet 60,2 % af befolkningen i 1980 opfyldte indtægtsgrænsen i bekendtgørelse nr. 606/1978, mens 67 % (2/3) af befolkningen ultimo 1980 skønnedes at opfylde den nye indtægtsgrænse i bekendtgørelse nr. 573/1980.

Herefter blev indtægtsgrænserne ikke justeret i flere år, hvilket medførte, at der gradvist skete et markant fald i den andel af befolkningen, der havde mulighed for at opnå fri proces.³⁴ I 1984 opfyldte således kun ca. 43 % af befolkningen³⁵ og 46 % af familierne de økonomiske betingelser for fri proces, og i 1986 var dækningsgraden faldet yderligere til ca. 33 % (1/3) af befolkningen.³⁶

I 1987 anførte udvalget bag betænkning nr. 1113/1987, at der i udvalget var enighed om, at der var behov for at forbedre befolkningens adgang til fri proces ved en betydelig forhøjelse af de økonomiske grænser.³⁷ Herefter anførte udvalget videre:

”Udvalget har ved sine overvejelser taget udgangspunkt i, at fri procesordningen historisk set er en offentlig støtteordning begrundet i økonomisk-sociale hensyn... Dette indebærer på den ene side, at det på det gældende lovgrundlag er udelukket at etablere en ordning, hvorefter der er adgang til fri proces uanset de økonomiske forhold. På den anden side er det tidligere accepteret, at mere end 3/4 af befolkningen har været dækket af ordningen. En tilbagevendende til en tilsvarende dækningsgrad må derfor kunne gennemføres administrativt uden en [lov]ændring...”³⁸

³² Betænkning 1113/1987, side 35.

³³ Særligt indkomstbegreb, som i 1980-89 anvendtes ved udmåling af sociale ydelser (www.denstoredanske.dk)

³⁴ Betænkning 1113/1987, side 36.

³⁵ Tallet er et gennemsnit af beregningerne foretaget af henholdsvis Danmarks Statistik og Socialministeriet.

³⁶ Betænkning 1113/1987, side 36.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

På denne baggrund opstillede udvalget flere alternative forslag til, hvorledes indtægtsgrænserne kunne indrettes med henblik på at opnå bestemte dækningsgrader (dvs. andel af befolkningen, der kan få fri proces). Udvalget anbefalede ikke et bestemt forslag, men frarådede dog at fastholde den dagældende dækningsgrad på 33 % (1/3) og udtalte, at befolkningens adgang til fri proces burde forbedres ved at vælge så stor en forhøjelse af de økonomiske grænser som muligt.³⁹

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 således, at omkring 60 % af befolkningen og 67 % af familierne fik adgang til fri proces⁴⁰, hvilket stort set svarede til en fordobling af dækningsgraden.

I 1997 måtte udvalget bag betænkning nr. 1341/1997 konstatere, at den andel af befolkningen, der havde adgang til fri proces, lå væsentlig under målsætningen fra 1988-reformen på trods af de årlige prisreguleringer efter 1988. Pr. 1. januar 1994 udgjorde dækningsgraden for fri proces således ca. 48 % af befolkningen og ca. 56 % af familierne, mens disse tal blot var steget til henholdsvis ca. 49 % og ca. 57 % i 1995. Udvalget fandt dog ikke afgørende behov for at forhøje indtægtsgrænserne for fri proces til 1988-niveauet (60 % af befolkningen og 67 % af familierne), idet udvalget antog, at den befolkningsgruppe, der ville blive berørt heraf, var dækket af en retshjælpsforsikring.⁴¹

Retsplejerådet afgav i 2012 en redegørelse, hvori udviklingen i antallet af borgere, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces, blev beskrevet. I denne redegørelse anvendes en anden terminologi, idet dækningsgraden ikke som tidligere opgøres for befolkningen som helhed samt for familier. Derimod opgøres dækningsgraden for henholdsvis enlige samt par, og "par" må i denne forbindelse antages at erstatte den tidligere term "familier". Ifølge redegørelsen var dækningsgraden for fri proces i 2001 faldet til henholdsvis 41 % for enlige og 18 % for par⁴², og disse dækningsgrader var næsten konstante frem til 2009, hvor tallene udgjorde henholdsvis 42 % for enlige og 17 % for par.⁴³

³⁹ Ibid., side 38-40.

⁴⁰ Folketingstidende 1987-88, tillæg A, spalte 350.

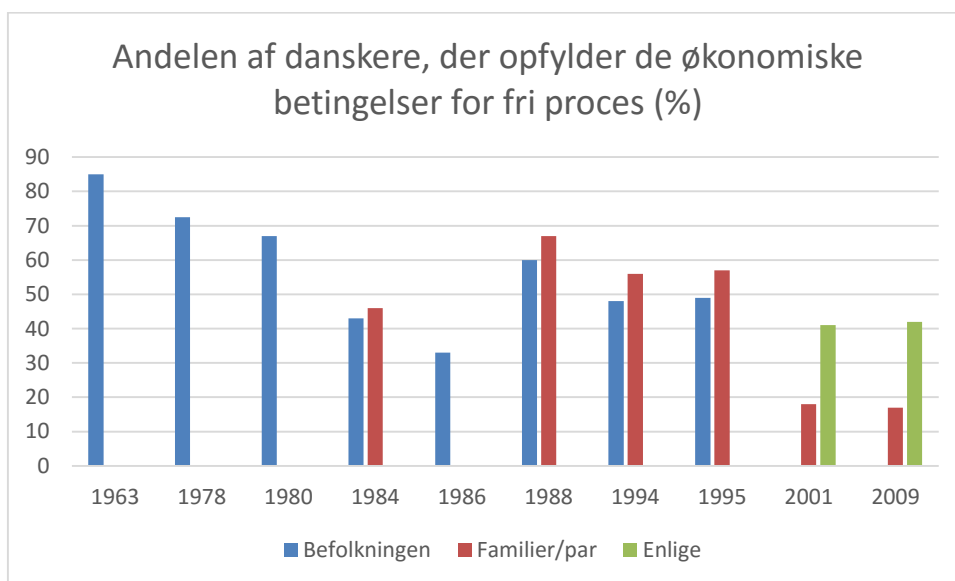
⁴¹ Betænkning 1341/1997, kapitel 14, pkt. 4.2.1.2 – 4.2.1.3.

⁴² Set i forhold til det samlede antal enlige og par

⁴³ Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv. af 27. juni 2012, side 30.

Det har ikke været muligt for Justitia at indhente data for udviklingen i dækningsgraden efter 2009. Domstolsstyrelsen har således oplyst, at der ikke foreligger beregninger herfor.⁴⁴

Udviklingen i andelen af borgere, der har opfyldt de økonomiske betingelser for at opnå fri proces, kan illustreres således:⁴⁵



Som det fremgår, er der sket et markant fald i dækningsgraden over årene, og det er særligt blevet vanskeligt for par (familier) at opnå fri proces. Denne udvikling afspejles også i antallet af sager, hvori der er blevet meddelt fri proces i de senere år. Domstolsstyrelsen har således oplyst over for Justitia⁴⁶, at der i årene 2006-2015 blev givet fri proces i følgende antal civile sager:

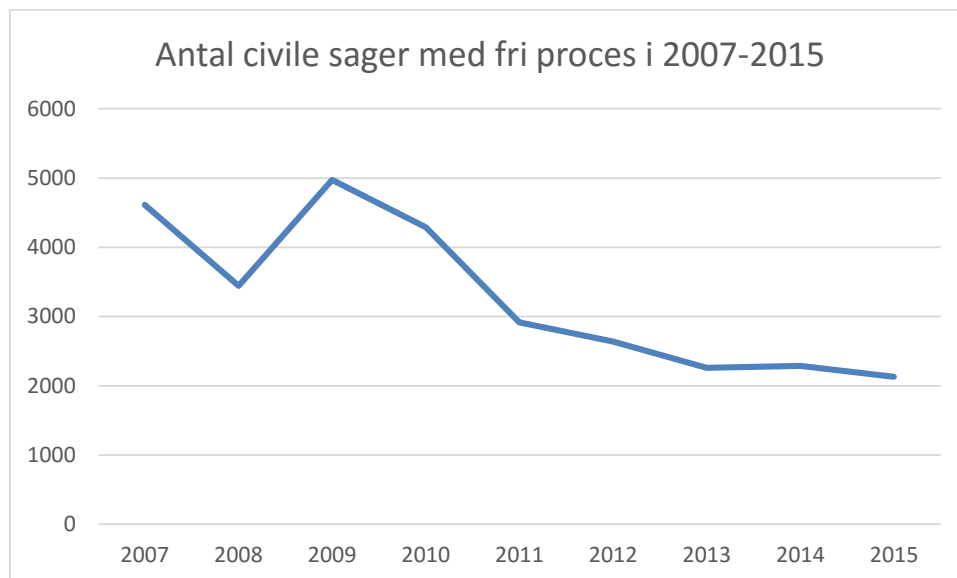
Antal civile sager med fri proces i 2006-2015										
År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	8.358	4.611	3.443	4.975	4.291	2.917	2.640	2.260	2.286	2.130

⁴⁴ Jf. telefonsamtale af 4. maj 2016.

⁴⁵ Det bemærkes, at der for visse år ikke foreligger data, der viser dækningsgraden for henholdsvis familier, enlige og befolkningen som helhed. Yderligere bemærkes det, at terminologien i opgørelsen af dækningsgraden blev ændret fra 2001, hvor opgørelsen skete for enlige og familier. Justitia har for den periode ud fra de relevante data beregnet den samlede andel af befolkningen, der var dækket.

⁴⁶ Jf. e-mail af 12. maj 2016

Med virkning fra den 1. januar 2007 blev retshjælpsforsikringsdækning gjort principal, jf. lov nr. 554 af 24. juni 2005 (afsnit 2 ovenfor), hvilket forklarer det markante fald fra 2006 til 2007. Fra 2007 til 2015 faldt antallet af civile sager med fri proces dog yderligere fra 4.611 til 2.130, svarende til et fald på 54 %. Udviklingen fra 2007 til 2015 kan illustreres som følger:



5. DANSKERNES INDTÆGT KONTRA INDTÆGTSGRÆNSERNE

Som beskrevet ovenfor under afsnit 1.1 udgør indtægtsgrænserne for fri proces henholdsvis kr. 308.000 for enlige og kr. 391.000 for samlevende, hvilket forhøjes med kr. 53.000 for hvert barn under 18 år, der bor hos ansøgeren.⁴⁷

Til sammenligning udgør den højeste dagpengesats kr. 217.360 om året.⁴⁸ En enlig dagpengemodtager (med eller uden børn) vil således have adgang til fri proces, men en dagpengemodtager, der lever i et parhold, hvor den anden part ligeledes modtager dagpenge, vil ikke kunne få fri proces, medmindre parret har et hjemmeboende barn under 18 år.

⁴⁷ Bekendtgørelse nr. 1435 af 1. december 2015.

⁴⁸ <http://bm.dk/da/Satser%20for%202016.aspx>. Satsen er kr. 836 pr. dag, svarende til kr. 217.360 om året (836 x 5 x 52)

Den gennemsnitlige dansker havde i 2015 en årlig indkomst på kr. 294.000, mens et gennemsnitligt dansk par med 2 børn havde en samlet årlig indkomst på kr. 884.600.⁴⁹ I 2015 var indtægtsgrænserne for fri proces henholdsvis kr. 304.000 for enlige og kr. 386.000 for samlevende.⁵⁰ Sidste år kunne en gennemsnitlig dansker, der er enig, således lige opfylde den økonomiske betingelse for fri proces, hvorimod et gennemsnitligt dansk par med 2 børn var meget langt fra at kunne få fri proces.

6. PERSPEKTIVER OG ANBEFALINGER

Den ovenstående historiske gennemgang af reglerne om fri proces (afsnit 2) viser, at reglerne oprindeligt havde et klart socialt sigte. I 1700- og 1800-tallet var adgangen til fri proces således forbeholdt borgere, der på grund af egentlig fattigdom ikke havde mulighed for selv at føre en sag for domstolene. Regelsættet udviklede sig imidlertid i takt med samfundsviklingen, og i 1900-tallet havde reglerne om fri proces således til formål at sikre, at alle borgere – uanset økonomisk formåen – havde reel adgang til domstolene. Det betød, at en meget stor andel af den danske befolkning fik mulighed for at få fri proces.

Som det fremgår af den beskrevne udvikling i indtægtsgrænserne for fri proces (afsnit 4), er adgangen til fri proces dog gradvist blevet udhulet over årene, hvilket har medført et markant fald i dækningsgraden. Særligt hvad angår par (familier), er der på sin vis sket en tilbagevenden til den oprindelige snævre adgang til fri proces, idet fri proces-ordningen er gået fra at give en bred dækning til nu at minde om tidligere tiders "beneficia paupertatis", hvor kun de fattigste i samfundet kunne få fri proces.

Den snævre adgang til fri proces kan medføre alvorlige konsekvenser for almindelige borgere. Det gælder først og fremmest de borgere, som ikke har tegnet en retshjælpforsikring, og hvis adgang til retshjælp derfor afhænger af fri proces-ordningen. Selvom langt de fleste danskere er dækket af en retshjælpforsikring, kan manglende adgang til fri proces dog også få konsekvenser for forsikringsdækkede borgere. Typisk dækker retshjælpforsikringen således maksimalt kr. 175.000, og der er flere sagstyper, som slet ikke er omfattet af retshjælpforsikringen, fx sager om ansættelsesforhold. I en ansættelsessag, hvor borgeren ikke er medlem af en faglig organisation, der kan føre sagen, er borgeren således overladt til fri proces-ordningen. Dette er ikke

⁴⁹ <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/gennemsnitsdanskere.aspx>

⁵⁰ Bekendtgørelse nr. 1270 af 2. december 2014.

kun et teoretisk problem, idet andelen af danskere, der er medlem af en faglig organisation er faldet betydeligt i de senere år.⁵¹ De forholdsvis lave indtægtsgrænser betyder, at der kun er ringe muligheder for at opnå fri proces. Dette kan medføre, at almindelige borgere er nødt til enten at opgive et berettiget retskrav eller at indgå et mindre fordelagtigt forlig, fordi de ikke har midler til at føre en retssag.

Helt konkret ville det eksempelvis være økonomisk vanskeligt for en gennemsnitsdanser, der lever i et parforhold, at føre en retssag om en stor personskadeerstatning. Som ovenfor nævnt, jf. afsnit 5, havde et gennemsnitligt dansk par med 2 børn i 2015 en samlet årlig indkomst på kr. 884.600. Hvis det antages, at kvinden i forholdet tjener halvdelen af denne indkomst, dvs. kr. 442.300, og som følge af en ulykke mister sin erhvervsevne fuldt ud, ville hun kunne kræve en erstatning på kr. 4.423.000, jf. erstatningsansvarslovens § 6, stk. 1. For at føre en sådan personskadesag i byretten, vil kvinden skulle betale en retsafgift på kr. 106.452, og hvis sagen ankes til landsretten, vil retsafgifterne i alt beløbe sig til kr. 212.904. Allerede herved vil retshjælpsforsikringens maksimum på typisk kr. 175.000 være væsentligt overskredet, og dertil kommer så udgifter til egen advokat samt evt. pålagte sagsomkostninger til modparten. Hvis retssagen tabes, vil omkostningerne således langt overstige retshjælpsforsikringens maksimum, og da parret ikke opfylder den økonomiske betingelse for at få efterfølgende omkostningsgodtgørelse, vil det kunne medføre en økonomisk ruin for kvinden. Der må herved særligt henses til, at kvinden efter ulykken formentlig vil have en meget lav indtægt i form af sygedagpenge eller lignende, og at hun måske har været nødt til at tære på sin formue. Dette skrækszenario, som en tabt retssag kan resultere i, vil afholde mange almindelige danskere fra at anlægge en retssag om et ellers berettiget krav.

Det kan overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at vende tilbage til den ordning, som blev indført med retsplejeloven i 1916, hvor hver ansøgning om fri proces blev undergivet en konkret vurdering. Denne løsning vil dog næppe være holdbar, da det vil medføre en meget omfattende sagsbehandling, og da det ikke vil sikre en gennemskuelig og ensartet fremgangsmåde ved meddelelse af fri proces.

Derimod **anbefales** det, at indtægtsgrænserne for fri proces fastsættes til et sådant niveau, at omkring halvdelen af både enlige og par får mulighed for at opnå fri proces. Indtægtsgrænserne bør ligeledes reguleres årligt på en sådan måde, at en dækningsgrad på ca. 50 % fastholdes, således at omkring halvdelen af befolkningen til enhver tid kan få fri proces. Dette er nødvendigt, hvis fri proces-ordningen skal dække bredt i befolkningen, og det vil

⁵¹ LO har f.eks. mistet 385.000 medlemmer siden 2008: <http://www.b.dk/nationalt/lo-bloeder-fortsat-medlemmer>

skabe et mere finmasket sikkerhedsnet, dels for de borgere, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring, dels i de tilfælde, hvor retshjælpsforsikringen ikke dækker, fx i ansættelsessager. Samtidig bemærkes det, at en dækningsgrad på 50 % stadig vil være forholdsvis lav set i forhold til tidligere dækningsgrader på helt op til 85 %, jf. afsnit 4. Langt de fleste danskere er dækket af en retshjælpsforsikring, og derfor er det ikke åbenbart, at den foreslåede forhøjelse af indtægtsgrænserne vil medføre en markant forøgelse af statens udgifter til fri proces.

Civilstyrelsens sagsbehandlingstider for ansøgninger om fri proces kan i sig selv være årsag til, at nogle sager bliver opgivet eller forligt. 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 det fastsættes ved lov, 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.

Som beskrevet tidligere, har domstolene den væsentlige funktion, at de ved behandlingen af retssager udøver kontrol med statsmagten for at beskytte borgerne mod overgreb, jf. 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.

Set i dette lys **anbefales** det, at det i retsplejelovens § 328, stk. 2, om den materielle betingelse for fri proces specifikt angives, at sagens betydning for domstolenes kontrol med statsmagten også skal indgå i vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces.

Efter de nye regler om fri proces trådte i kraft den 1. januar 2007, har det ikke længere været muligt at ansøge om fri proces, såfremt man har retshjælpsdækning. Det er som udgangspunkt ej heller 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.

Disse omstændigheder 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 via fri proces-ordningen. Endvidere medfører det en usikkerhed og uforudsigelighed for borgeren om, hvorvidt sagens omkostninger vil blive dækket.

For at udjævne denne ulighed mellem borgere med og uden retshjælpsforsikringsdækning, **anbefales** det, at det fastsættes i retsplejelovens § 336, at betingelserne for omkostningsgodtgørelse skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.

Med inspiration fra de svenske og norske regler om retshjælp og fri proces – som dog adskiller sig væsentligt fra de danske regler om fri proces – kunne det være en mulighed delvist at finansiere en forhøjelse af indtægtsgrænserne ved at indføre egenbetaling. En egenbetalingsordning kunne skrues sammen på flere forskellige måder afhængig af, hvor stort et provenu, der ønskes. Egenbetalingen kunne eksempelvis være et fast beløb uanset borgerens indtægtsgrundlag, eller en fast procentdel af sagens omkostninger som i Norge, dog således at egenbetalingen maksimalt kan udgøre et bestemt beløb (i Norge er maksimum NKK 4.975). Egenbetalingen – hvad enten denne består i et fast beløb eller en fast procentdel af sagens omkostninger – kan også gradueres afhængig af borgerens indtægtsgrundlag som i Sverige, hvor egenbetalingen kan udgøre mellem 2-40 % afhængig af borgerens økonomiske forhold. Det bemærkes, at også Retsplejerådet tidligere har foreslået at indføre en egenbetaling på indtil kr. 1.000, jf. betænkning nr. 1436/2004.

En anden finansieringsmulighed, som minder om en egenbetalingsordning, kunne være at operere med henholdsvis fuld og begrænset dækning ved meddelelse af fri proces. I dag er det et spørgsmål om alt eller intet, når der træffes afgørelse om fri proces. Hvis en borger eksempelvis har en årlig indtægt på kr. 308.001, opfylder han ikke den økonomiske betingelse for fri proces og kan således intet få dækket, hvorimod en borger, der tjener 1 kr. mindre, kan få fuld dækning (forudsat at "rimelig grund" betingelsen tillige er opfyldt). I stedet kunne der indføres flere indtægtsgrænser for både enlige og par, hvorefter der kan opnås enten fuld eller begrænset dækning via fri proces – eksempelvis således at enlige med et indtægtsgrundlag på mellem kr. 0 – kr. [x] kan opnå fuld dækning, mens enlige med et indtægtsgrundlag mellem kr. [x+1] – kr. [y] kan opnå 50 % dækning, eventuelt kombineret med en maksimum egenbetaling. Samme koncept skulle gælde for par, og i alle tilfælde skal kravet om "rimelig grund" til at føre proces naturligvis også være opfyldt.

Danske politikere har tidligere vist vilje til at udvide adgangen til fri proces, når dækningsgraden har været så lav, at det har haft afgørende betydning for borgernes mulighed for at føre proces. Ved en kommende reform af reglerne om fri proces må politikerne endnu en gang vise, at de prioriterer adgangen til domstolene, som er nødvendig for at sikre den danske retsstat.