

Retsafgifter – hvor dyrt skal det være at få prøvet sin ret?

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

SAMMENFATNING

Adgang til effektiv domstolsprøvelse - og dermed borgernes og virksomhedernes mulighed for at få prøvet deres ret - er en grundsten i et retssamfund. Selvom de danske retsafgifter blev lempet i 2004, er de stadig meget høje både i forhold til de øvrige nordiske lande og på europæisk plan. Den oprindelige hensigt bag retsafgifterne var at sikre en vis dækning af udgifterne til retssystemet, men retsafgifterne har gradvist fået et omfang, der gør, at de i dag udgør en betydelig for staten. De høje retsafgifter udgør en væsentlig økonomisk hindring for adgang til domstolene og kan efter omstændighederne have store konsekvenser for almindelige danskere, der kan være 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. På den baggrund anbefales det, at de danske retsafgifter reformeres. Justitia anbefaler, at berammelsesafgiften fjernes, alternativt at den procentuelle afgift sænkes kombineret med, at det generelle afgiftsloft i civile sager nedsættes.

INDLEDNING

Domstolene har en helt afgørende rolle i en demokratisk 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. Adgang til uafhængige og effektive domstole er således af afgørende

betydning for, at samfundet kan fungere, herunder for samfundets økonomiske liv. Af samme grund er adgangen til domstolene både grundlovssikret og beskyttet i den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("EMRK").

Retten til effektiv domstolsprøvelse – også i civile sager - udgør dermed en grundlæggende rettighed for borgerne og en væsentlig forudsætning for hele samfundsstrukturen. Retsplejerådet har derfor også anført følgende om forholdet mellem retsstaten og adgangen til domstolene:

*"Muligheden for at gå til domstolene og få en kompetent, upartisk afgørelse af en konkret retstvist er af fundamental betydning i et demokratisk retssamfund. Med et slagord skal enhver have reel adgang til domstolene – access to justice."*¹

I samme retning har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("EMD") anført følgende:

*"And in civil matters one can scarcely conceive of the rule of law without there being a possibility of having access to courts."*²

Det er imidlertid ikke omkostningsfrit at føre en sag for domstolene i Danmark. Tværtimod kan det være forbundet med en meget betydelig brugerbetaling overhovedet at få adgang til domstolene, idet der opkræves ganske høje retsafgifter.³ Dertil kommer udgifter til advokatbistand, omkostninger til evt. syn og skøn samt sagsomkostninger til modparten, såfremt retssagen tabes. Dette princip om en særdeles høj brugerbetaling ses ikke på andre væsentlige velfærdsområder.

Debatten om brugerbetaling for offentlige ydelser dukker op med jævne mellemrum. Særligt inden for sundhedsområdet bliver forslag om selv en mindre grad af brugerbetaling mødt med voldsomme reaktioner. Brugerbetalingen i domstolssystemet er imidlertid kun sjældent genstand for en principiel debat uden for fagkredse, hvilket kan skyldes ukendskab til niveauet for brugerbetalingen i domstolssystemet og dens betydning for adgangen til domstolene.

Folketinget vedtog i juni 2014 en ændring af bl.a. retsplejeloven, hvorefter muligheden for at anke sager blev begrænset, og i forbindelse med det lovforberedende arbejde blev det anført, at der ligeledes var behov for en

¹ Betænkning 1436/2004, side 349.

² Golder, 21/2 1975, præmis 34.

³ Justitia har ligeledes erfaret, at det forventede retsafgiftsniveau for den fælles europæiske patentdomstol vil være særdeles højt.

reform af de danske regler om retsafgifter.⁴ På den baggrund har Justitia foretaget en analyse af de danske retsafgifter med henblik på at komme med en række anbefalinger, der kan benyttes i en kommende reform af retsafgifterne.

For en god ordens skyld skal det indledningsvis understreges, at der i Danmark i en række tilfælde er gode muligheder for udenretligt at få løst tvister uden de store omkostninger, fx ved at klage til Forbrugerombudsmanden⁵. Herudover er der ved domstolene også mulighed for at benytte den lempelige småsagsproces for visse typer krav. Hensigten med denne analyse er imidlertid at fremhæve forbedringspotentialiet i forhold til adgangen til domstolene, hvad angår retsafgifter. Justitia vil senere i særskilte analyser behandle øvrige problemstillinger relateret til effektiv domstolsprøvelse, herunder adgangen til fri proces, retshjælp samt ankebegrænsninger.

1. DET RETLIGE GRUNDLAG

1.1 Retsafgiftsloven

Retsafgiftsloven (lovbekendtgørelse nr. 1252 af 27. november 2014 som senere ændret ved lov nr. 1867 af 29. december 2015) fastsætter i kapitel 1 afgifterne for borgerlige domssager i første instans, mens afgifterne for anke er fastsat i lovens kapitel 9.

Som det klare udgangspunkt skal der betales retsafgift i alle civile sager. Nærmere angivne sagstyper samt personer er dog undtaget fra afgiftspligten i medfør af §§ 12 og 13. Eksempelvis betales der ikke retsafgift for sager om ægteskab, forældremyndighed og faderskab, jf. § 12, stk. 1, nr. 3 og 4, ligesom personer, der enten opnår fri proces eller opfylder de økonomiske betingelser herfor, ikke skal betale retsafgift, jf. § 13, stk. 1, nr. 2 og 3.

⁴ Rapport af 18. december 2013 om bedre behandling af civile sager ved domstolene, side 132 ff.

⁵ I flere tilfælde sker det dog, at virksomheder ignorerer afgørelser truffet af klagenævn, herunder Forbrugerombudsmanden, hvorved forbrugeren tvinges til at gå til domstolene.

For alle sager i første instans skal der betales en afgift på kr. 500 på det tidspunkt, hvor sagen anlægges, jf. § 1, stk. 1.⁶ Hvad angår sager uden økonomisk værdi eller med en økonomisk værdi på højst kr. 50.000 pålægges der ikke yderligere afgift.

Hvis den anlagte sag derimod har en værdi, der overstiger kr. 50.000⁷, skal der betales yderligere afgift – både for sagens anlæg og for den senere hovedforhandling eller skriftlige behandling. Ved sagens anlæg skal der således betales yderligere kr. 250 og 1,2 % af den del af sagens værdi, der overstiger kr. 50.000, jf. § 1, stk. 2, og ved den senere berømmelse af hovedforhandlingen skal der betales kr. 750 og 1,2 % af den del af sagens værdi, der overstiger kr. 50.000, jf. § 2, stk. 2.

Der er dog fastsat et generelt afgiftsloft, således at den samlede afgift, der skal betales henholdsvis ved sagens anlæg og ved berømmelsen af hovedforhandlingen, højst kan udgøre kr. 75.000, jf. § 1, stk. 4, 1. pkt., og § 2, stk. 3, 1. pkt., dvs. i alt højst kr. 150.000. Dette maksimum får kun betydning, såfremt sagens værdi overstiger ca. kr. 6 mio.⁸

I sager om prøvelse af myndighedsudøvelse gælder der endvidere et specifikt afgiftsloft på kr. 2.000 både for den samlede afgift, der skal betales ved sagens anlæg, og for den samlede afgift, der skal betales ved berømmelsen af hovedforhandlingen, jf. § 1, stk. 4, 2. pkt., og § 2, stk. 3, 2. pkt., dvs. i alt højst kr. 4.000. Dette får betydning i sager med en værdi på over ca. kr. 150.000.⁹

For ankesager skal der betales retsafgift efter de samme regler, som gælder for sagens behandling i første instans, på grundlag af påstanden i ankesagen, jf. § 50, stk. 1, dog således, at retsafgiften for anke til landsretten udgør mindst kr. 750, og at retsafgiften for anke til Højesteret forhøjes med 50 % og udgør mindst kr. 1.500, jf. § 50, stk. 2.

Afgiftsloftet for en ankesag i landsretten udgør dermed også kr. 150.000, mens det er 50 % højere for en ankesag i Højesteret, svarende til et afgiftsloft på 225.000, jf. § 1, stk. 4, 1. pkt., og § 2, stk. 3, 1. pkt., sammenholdt med

⁶ For sager omfattet af retsafgiftslovens § 4 betales der imidlertid kun kr. 400 i retsafgift.

⁷ Sagens værdi bestemmes efter påstanden i stævningen (renter og omkostninger indgår ikke i beregningen af sagens værdi).

⁸ Lovforslag nr. 110 af 17. november 2004 om ændring af lov om retsafgifter og retsplejeloven, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.

⁹ Ibid. Om retsafgiftslovens myndighedsudøvelsesbegreb kan henvises til UfR 2013B.214 Frederik Waage: Om retsafgift i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse. Det er i retspraksis anerkendt, at også ansættelsesretlige dispositioner foretaget af det offentlige er omfattet af begrebet, jf. UfR 2006.399 Ø og UfR 2011.1500 Ø.

§ 50, stk. 1 og 2. Det betyder, at det maksimalt kan koste kr. 300.000 i retsafgifter at føre en sag for byretten og landsretten, og at retsafgifterne i en sag, der når hele vejen til Højesteret som 3. instans, højst kan udgøre kr. 525.000.

Reglerne om retsafgifter kan illustreres med følgende eksempler:

Sag uden pengeværdi eller med værdi ≤ kr. 50.000

I alt for byretten: kr. 500

I alt for byretten og landsretten: kr. 1.250 (kr. 500 + kr. 750)

I alt for byretten, landsretten og Højesteret: kr. 2.750 (kr. 500 + kr. 750 + kr. 1.500)

Sag med værdi på kr. 300.000

Sagens anlæg: kr. 500 + kr. 250 + kr. 3.000 (1,2 % af kr. 250.000) = kr. 3.750

Sagens berømmelse: kr. 750 + kr. 3.000 (1,2 % af kr. 250.000) = kr. 3.750

I alt for byretten: kr. 7.500

I alt for byretten og landsretten: kr. 15.000 (kr. 7.500 x 2)

I alt for byretten, landsretten og Højesteret: kr. 26.250 (kr. 7.500 x 3,5)

Sag med værdi på kr. 7 mio.

Sagens anlæg: kr. 500 + kr. 250 + kr. 83.400 (1,2 % af kr. 6.950.000) = kr. 84.150, dog max kr. 75.000

Sagens berømmelse: kr. 750 + kr. 83.400 (1,2 % af kr. 6.950.000) = kr. 84.150, dog max kr. 75.000

I alt for byretten: kr. 168.300, som nedsættes til **kr. 150.000** pga. det generelle afgiftsloft

I alt for byretten og landsretten: kr. 300.000 (kr. 150.000 x 2)

I alt for byretten, landsretten og Højesteret: kr. 525.000 (kr. 150.000 x 3,5)

Sag med værdi på kr. 500.000 om prøvelse af myndighedsudøvelse

Sagens anlæg: kr. 500 + kr. 250 + kr. 5.400 (1,2 % af kr. 450.000) = kr. 6.150, dog max kr. 2.000

Sagens berømmelse: kr. 750 + kr. 5.400 (1,2 % af kr. 450.000) = kr. 6.150, dog max kr. 2.000

I alt for byretten: kr. 12.300, som nedsættes til **kr. 4.000** pga. afgiftsloftet for sager om myndighedsudøvelse

I alt for byretten og landsretten: kr. 8.000 (kr. 4.000 x 2)

I alt for byretten, landsretten og Højesteret: kr. 14.000 (kr. 4.000 x 3,5)

Under visse omstændigheder er det muligt at få tilbagebetalt en del af retsafgiften. Såfremt en sag hæves, og dette meddeles retten senest 6 uger før hovedforhandlingen, eller inden indleveringen af det sidste procedureindlæg, hvis sagen behandles skriftligt, bortfalder berammelsesafgiften, dvs. den afgift der skal betales for hovedforhandlingen eller den skriftlige behandling, jf. § 2, stk. 4 og 5. Endvidere tilbagebetales en tredjedel af berammelsesafgiften, dog mindst kr. 500, hvis sagen enten afsluttes uden dom, ved udeblivelsesdom eller ved, at en part tager bekræftende til genmæle, jf. § 2, stk. 6. Denne bestemmelse gælder dog ikke for ankesager, jf. § 50, stk. 1, 2. pkt.

1.2. 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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.

Hvad angår økonomiske hindringer for adgang til domstolene, har EMD udtrykkeligt fastslået, at opkrævning af retsafgifter ikke som sådan er uforeneligt med artikel 6.¹³ Samtidig har EMD dog i flere tilfælde fundet, at en

¹⁰ "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention", kommenteret af Peer Lorenzen m.fl., 3. udgave, side 527-529.

¹¹ 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.

¹² Golder 21/2 1975, præmis 28-36.

¹³ Se f.eks. Kreuz 19/6 2001, præmis 60.

konkret retsafgift har haft et sådant niveau, at den reelt har hindret adgangen til domstolene, hvorved artikel 6 er blevet krænket.¹⁴

Eksempelvis fandt EMD i sagen *Kreuz vs. Polen*¹⁵, at der ved opkrævningen af en retsafgift, der svarede til en gennemsnitlig årsindtægt i Polen, forelå en krænkelse af artikel 6. EMD betegnede retsafgiften som urimelig høj og mente ikke, at de polske myndigheder i det konkrete tilfælde havde sikret den rette balance mellem statens interesse i at opkræve retsafgifter og klagerens interesse i at forfølge sit krav ved domstolene. EMD lagde endvidere vægt på, at klageren rent faktisk havde opgivet at forfølge sit krav.¹⁶

I sagen *Podbielski vs. Polen*¹⁷ statuerede EMD ligeledes en krænkelse af artikel 6, idet en retsafgift på ca. kr. 20.000 ansås for høj i det konkrete tilfælde. EMD lagde særlig vægt på, at formålet med retsafgiften primært var fiskal, og i denne sammenhæng anførte EMD generelt, at retsafgifter, der udelukkende er fiskalt begrundet og fastsættes på objektivi grundlag, gøres til genstand for en intens prøvelse.¹⁸

Det er ikke muligt på baggrund af praksis fra EMD at opstille generelle retningslinjer for, hvornår retsafgifter udgør en så væsentlig økonomisk hindring for adgangen til domstolene, at artikel 6 er trådt under fode. I hver enkelt sag foretager EMD således en konkret vurdering af retsafgiftens størrelse i forhold til de foreliggende omstændigheder, herunder sagsøgerens mulighed for at betale retsafgiften samt hvilket stadie af processen, retsafgiften bliver opkrævet.¹⁹

De danske domstole har også i flere tilfælde taget stilling til en konkret retsafgifts overensstemmelse med artikel 6, men har i intet tilfælde statueret en krænkelse. I UfR 2003.2371 H fandt Højesteret således ikke, at en retsafgift på ca. 470.000 kr., der blev pålagt en efterskole, udgjorde en krænkelse af artikel 6, og i UfR 2004.976 H blev en retsafgift på ca. kr. 46.000 pålagt en taxichauffør ej heller anset som konventionsstridig.

¹⁴ Se f.eks. *Kreuz* 19/6 2001, *Podbielski* 26/7 2005, *Weissmann* m.fl. 24/5 2006 og *Iorga* 25/1 2007.

¹⁵ *Kreuz* 19/6 2001.

¹⁶ *Ibid.*, præmis 62 og 66.

¹⁷ *Podbielski* 26/7 2005.

¹⁸ *Ibid.*, præmis 65-67.

¹⁹ *Ibid.*, præmis 64, og *Kreuz* 19/6 2001, præmis 60.

I UfR 2003.779 Ø fandt Østre Landsret ikke, at det kunne afgøres, om en retsafgift på ca. kr. 9 mio. reelt afskar adgangen til domstolene, hvorfor landsretten stadfæstede retsafgiften med en bemærkning om, at en eventuel krænkelse af artikel 6 kunne undgås ved at bevilge fri proces.

Artikel 6 blev også påberåbt i UfR 2000.412 H, hvor landsretten havde fastsat en retsafgift på ca. kr. 4,5 mio., men en eventuel konventionskrænkelse blev undgået, da Højesteret nedsatte retsafgiften til kr. 400 ved at anlægge en analog fortolkning af retsafgiftslovens § 3 (nu § 4).

Siden afsigelsen af ovennævnte danske domme er reglerne om retsafgifter blevet ændret, således at der i dag er et afgiftsloft på kr. 150.000 for en sag i byretten eller landsretten og kr. 225.000 for en sag i Højesteret, jf. afsnit 1.1 ovenfor. De nugældende regler er dermed på sikrere grund i forhold til artikel 6, for så vidt angår sager med en meget stor sagsgenstand.

På baggrund af retspraksis kan det således konkluderes, at det ikke uden videre er i strid med artikel 6 at opkræve selv meget høje retsafgifter²⁰, men at en given retsafgift efter en konkret vurdering kan udgøre en reel hindring for adgangen til domstolene og dermed en krænkelse af artikel 6 – også selvom der objektivt set er tale om et mindre beløb.²¹ Derfor kan det ikke udelukkes, at de danske retsafgifter i visse tilfælde kan være i strid med artikel 6.

1.3. Retssafgifternes baggrund og udvikling

Det første samlede regelsæt om retsafgifter i Danmark blev indført i 1814²². På dette tidspunkt blev dommerne i vid udstrækning aflønnet gennem såkaldte sportler, dvs. gebyrer, der i høj grad udgjorde en direkte brugerbetaling for at anvende domstolene.

I forbindelse med retsplejelovens vedtagelse i 1916 blev sportelreglementets regler om retsafgifter for borgerlige sager afløst af lov nr. 92 af 11. april 1916 om retsafgifter i domssager. Loven var bl.a. baseret på et lovforslag fremsat den 17. december 1880²³, hvori det er anført²⁴:

²⁰ Jf. fx Kreuz 19/6 2001 og UfR 2003.2371 H.

²¹ Jf. fx Podbielski 26/7 2005.

²² Jf. ”Almindeligt Sportel-Reglement for Retsplejen og de dermed forbundne Forretninger i Danmark” af 22. marts 1814

²³ Rigsdagstidende 1880-81, tillæg A, sp. 3905.

²⁴ Rigsdagstidende 1880-81, tillæg A, spalte 3969-3970.

"Medens det paa den ene Side er fundet naturligt, at de, der nyde godt af de Fordele, som Benyttelsen af Retspleiens Organer medfører, ikke fritages for heraf at svare en Afgift, og at Statskassen i Udgifterne af Retspleien søger noget Vederlag for det særlige Arbejde, som ydes af Retspleiens organer, har man paa den anden Side troet ikke i Almindelighed at burde tillægge afgifterne af Retspleien udover den antydede Grændse nogen finantsiel Karakter, uagtet Følgen heraf øiensynlig bliver en Mindreindtægt for Statskassen, hvis Størrelse for en væsentlig Del afhænger af, om og i hvilket Omfang man for Fremtiden vil befatte frivillige Auctioner, samt af, om man vil følge Forslagets Bestemmelser om Afgifterne for Thinglæsninger."

Som det fremgår heraf, var lovforslaget om indførelsen af de almindelige retsafgifter ikke begrundet i, at retsafgifterne skulle fungere som en indtægtskilde for staten. Tværtimod var lovgiver villig til at acceptere, at de nye retsafgifter medførte en indtægtsnedgang for statskassen.

Efter den nye retsafgiftslovs §§ 6 og 8 skulle der i borgerlige sager både svares afgift ved sagens berømmelse og ved sagens optagelse til dom, og afgiften blev beregnet på baggrund af sagens værdi inden for 12 fastsatte intervaller. I sager med en værdi på over kr. 4.000 blev retsafgiften tillagt 5 promille af det overskydende beløb.

I 1929 blev den procentuelle retsafgift nedsat fra 5 til 3 promille, da en række af partierne mente, at de i 1916 indførte retsafgifter var for høje²⁵, jf. lov af 14. februar 1929. I 1957 blev samme retsafgift dog fordoblet til 6 promille, jf. lov nr. 112 af 12. april 1957, og om baggrunden for denne markante forhøjelse er der anført følgende i lovens forarbejder, jf. lovforslag nr. 58 af 16. januar 1957:

"... provenuet [er] steget ganske betydeligt på grund af stigningen i prisniveauet; men en undersøgelse viser, at statens udgifter til retsvæsenet forholdsmæssigt er steget endnu kraftigere... I perioden 1938-39 – 1955-56 er udgifterne til retsvæsenet altså næsten firedoblet, medens provenuet af retsafgifterne kun er fordoblet. Man har derfor fundet det rimeligt at foreslå en forhøjelse af samtlige retsafgifter til det dobbelte."

²⁵ Rigsdagstidende 1928-29, tillæg B, spalte 795-798.

Lovgiver ønskede altså at opnå en bedre balance mellem udgifterne og indtægterne inden for retsvæsenet ud fra et brugerbetalingssynspunkt. Derimod var det ikke hensigten at opnå et overskydende provenu fra retsafgifterne, og lovændringen havde derfor ikke karakter af en fiskal manøvre.

I 1969 blev hovedloven til den nugældende retsafgiftslov indført ved lov nr. 206 af 21. maj 1969, hvorved der skete en betydelig forenkling af reglerne om retsafgift. Hovedloven bygger på Betænkning 377/1965, hvori retsafgiftsudvalget bl.a. foreslog, *at* der skulle ske en afskaffelse af en række småafgifter samt af optagelsesafgiften i underretssager, *at* satserne for de faste retsafgifter skulle stige, og *at* den procentuelle afgift skulle nedsættes fra 6 til 5 promille, dog således at bundgrænsen for afgiften skulle nedsættes til kr. 3.000.²⁶

Lovgiver valgte at indføre en fast grundafgift på kr. 50 med tillæg af 1 % af den del af sagsgenstanden, der oversteg kr. 3.000. For anke til landsret skulle der svares samme retsafgift som i første instans, dog mindst kr. 100, mens der ved anke til Højesteret skulle betales 1,5 gang afgiften i første instans, dog mindst kr. 200. Derudover blev en række småafgifter afskaffet, ligesom optagelsesafgiften helt blev afskaffet – også for ankesager. Loven medførte en forhøjelse af det samlede afgiftsprovenu, men i forarbejderne er der alligevel anført følgende om formålet, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 23 af 3. oktober 1968:

”Ved de i retsafgiftsudvalgets udkast foreslåede afgiftssatser var ikke tilstræbt en forhøjelse af provenuet. Da retsafgiften er en dækningsafgift og ikke en fiskal afgift, må det imidlertid anses for ønskeligt, at den kan give dækning for en større del af udgifterne til den borgerlige retspleje end hidtil.”

Grundafgiften blev siden hen løbende forhøjet, bl.a. i 1981 og 1984²⁷, hvorimod den procentuelle afgift på 1 % forblev uforandret, indtil den såkaldte berammelsesafgift blev genindført i 1989 ved lov nr. 330 af 24. maj 1989. Berammelsesafgiften udgjorde 1/5 af den almindelige retsafgift og skulle, som navnet tilsiger, betales ved sagens berammelse, medmindre sagen bortfaldt senest 6 uger før hovedforhandlingen. Ved samme lov blev grundafgiften hævet fra kr. 300 til kr. 500, mens bundgrænsen for afgiften blev hævet til kr. 6.000.

Ifølge lovens forarbejder, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 170 af 12. januar 1989, var hensigten bag berammelsesafgiften at motivere parterne til at indgå forlig på et så tidligt tidspunkt som muligt, mens formålet med at forhøje grundafgiften bl.a. var at nedbringe det samlede antal sager, i særdeleshed småsager.

²⁶ Betænkning 377/1965, side 22-24.

²⁷ Henholdsvis lov nr. 216 af 13. maj 1981 og lov nr. 227 af 23. maj 1984.

For så vidt angår berammelsesafgiften fastslog Retsplejerådet senere i Betænkning 1436/2004, at den kun i ringe grad virkede efter hensigten, hvorfor indførelsen heraf reelt havde karakter af en 20 % forhøjelse af retsafgiften.

I 1999 skete der en fordobling af den procentuelle retsafgift fra 1 til 2 %, jf. lov nr. 1103 af 29. december 1999, således at den samlede procentuelle retsafgift nu udgjorde 2,4 % med berammelsesafgiften (2 % + 1/5). Det kan udledes af lovens forarbejder, at forhøjelsen udelukkende var fiskalt begrundet, idet formålet var at indbringe et skønnet provenu på kr. 100 mio. årligt til brug for aftalen om finansloven for 2000, jf. lovforslag nr. 132 af 3. december 1999. Derimod indeholder forarbejderne ingen overvejelser om forhøjelsens betydning for borgernes adgang til domstolene.

Denne fordobling af retsafgifterne i civile domssager affødte en reaktion fra Retsplejerådet allerede i 2001, da rådet afgav betænkning 1401/2001 om en generel reform af den civile retspleje. Selvom spørgsmålet om retsafgifter først skulle behandles i en senere betænkning, fandt Retsplejerådet alligevel anledning til at fremlægge følgende foreløbige overvejelser herom, jf. side 75-81:

”Begrundelsen for at have retsafgifter på det niveau, som er gældende i Danmark, er fortrinsvis af fiskal karakter.

(...)

Flertallet finder det beklageligt, at lovgivningsmagten i forbindelse med finansloven 2000 fordoblede retsafgiften uden nærmere overvejelse af konsekvenser og hensynene bag retsafgifterne og helt uden sammenhæng med Retsplejerådet igangværende arbejde med en generel reform af den civile retspleje. Det bemærkes i den forbindelse, at satsen på 1 % på det tidspunkt havde været gældende i 30 år.

Flertallet finder – også bortset fra forhøjelsen fra 1 % til 2 % - at det er påkrævet, at reglerne om retsafgifter ændres.

Udøvelsen af domstolenes grundlovsbestemte opgaver i forhold til forvaltningen og lovgivningsmagten bør efter flertallets opfattelse ikke gøres til et beskatningsobjekt. I sager vedrørende prøvelse af forvaltningsafgørelser eller grundlovmæssigheden af en lov bør retsafgiften derfor ikke sættes til en fast procentdel af sagsgenstandens værdi uden nogen overgrænse.”

I 2004 afgav Retsplejerådet betænkning 1436/2004, der bl.a. behandlede spørgsmålet om retsafgifter, og som indeholdt et lovforslag til ændring af retsafgiftsloven. Om formålet bag reglerne om retsafgifter anførte Retsplejerådet bl.a. følgende, jf. side 240:

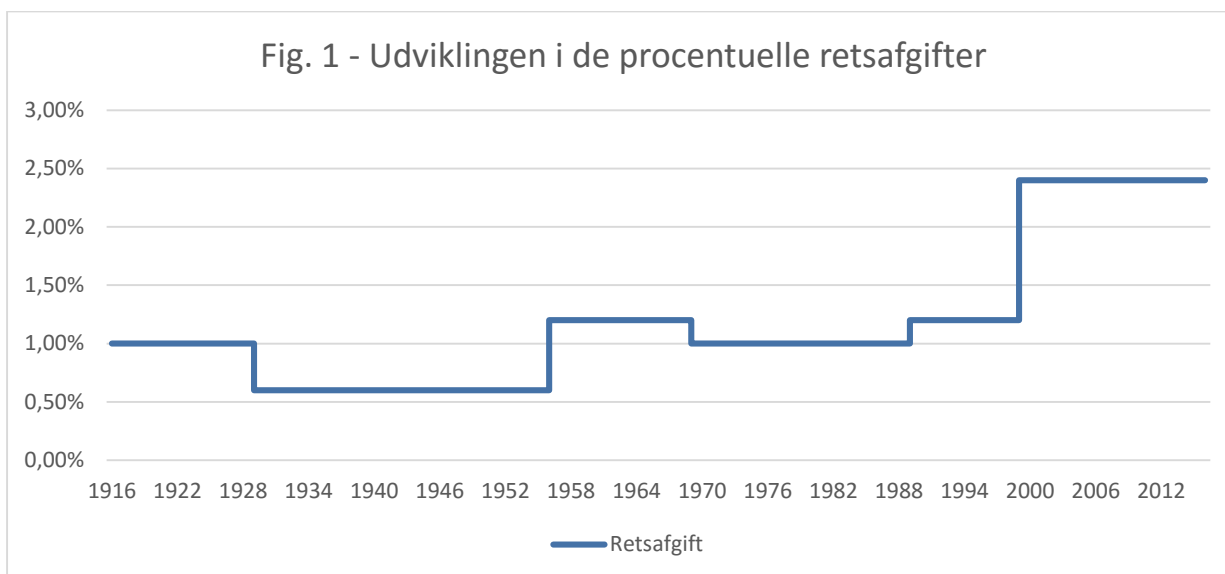
”Retsafgifter tjener forskellige formål. Ud over fiskale hensyn kan nævnes beskyttelse mod urimelige sagsanlæg og oppustning af sagsgenstanden samt at begrænse antallet af retssager og motivere til, at tvister søges løst i mindelighed.”

Retsplejerådet havde fortsat den opfattelse, at de daværende retsafgifter var for høje og anbefalede på den baggrund en betydelig nedsættelse af afgifterne, jf. side 242 ff. Således foreslog Retsplejerådet bl.a., at retsafgiften i sager med en økonomisk værdi indtil kr. 50.000 blev sat til kr. 500, at der blev indført et absolut maksimum for retsafgifter på kr. 100.000 i formueretlige sager og kr. 4.000 i sager om prøvelse af myndighedsudøvelse, at 1/4 af den samlede retsafgift skulle betales ved sagens anlæg, mens 3/4 skulle betales for domsforhandlingen, og at retsafgiften for landsretten skulle være 50 % højere end i første instans.

På baggrund af betænkning 1436/2004 blev de nugældende satser for retsafgifter indført ved lov nr. 1436 af 22. december 2004, hvorved retsafgifterne blev lempet betragteligt (se afsnit 1.1. ovenfor). Af lovens forarbejder fremgår det således, at afgiftslempelsen medførte et forventet provenutab for staten på op mod kr. 70 mio. årligt, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 110 af 17. november 2004.

Udviklingen i den procentuelle retsafgift siden 1916 kan illustreres med følgende graf:

Fig. 1 - Udviklingen i de procentuelle retsafgifter



Som det fremgår, er den nugældende procentuelle retsafgift stadig betydelig højere end i perioden fra vedtagelsen af 1916-loven og frem til 1999, hvor retsafgifterne blev fordoblet, dog med den væsentlige modifikation at afgiftslofterne fra 2004 har medført en lempelse for sager med en meget høj værdi samt sager om prøvelse af myndighedsudøvelse, ligesom bundgrænsen på kr. 50.000 har medført en lempelse for de mindre sager.

Selve synet på retsafgifternes formål har ligeledes undergået en forandring, fra det første samlede regelsæt om retsafgifter blev indført i 1814 og frem til den seneste større reform i 2004. Oprindeligt var retsafgifterne ikke begrundet i rent fiskale hensyn, hvilket tillige gjorde sig gældende op igennem 1900-tallet, men i 1999 skete der et markant skred i denne tilgang, da fordoblingen af retsafgifterne blev anvendt til at lukke et hul i finansloven. Som påpeget af Retsplejerådet er det betænkeligt, hvis retsafgifter - imod reglernes oprindelige hensigt - gøres til et beskatningsobjekt, idet domstolene udøver en helt afgørende funktion i retsstaten.

2. RETSAFGIFTERNES KONSEKVENSER FOR ADGANGEN TIL DOMSTOLENE - UDVALGTE SAGSTYPER

Der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem på den ene side den økonomiske værdi af en sag og på den anden side domstolenes omkostninger ved at behandle sagen. En sag med en høj økonomisk værdi kan

således godt være retlig og faktuel ukompliceret, ligesom en sag med en mindre økonomisk værdi kan være meget omfangsrig og kompleks.

Endvidere er det langt fra altid store virksomheder eller velhavende borgere, der er involveret i retssager med en høj økonomisk værdi. Helt almindelige lønmodtagere kan således i en række tilfælde være nødsaget til at føre retssager, der omhandler mange penge, selvom de ikke selv er velhavende.

I det følgende gennemgås udvalgte sagstyper for at illustrere, at høje retsafgifter også kan få betydning for almindelige borgeres adgang til domstolene. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang, men blot eksempler til støtte for, at retsafgifternes størrelse kan medføre, at folk enten afholder sig fra at anlægge en sag, selvom de har et berettiget krav, eller vælger at indgå et forlig, der stiller dem dårligere.

Det er i den sammenhæng vigtigt at bemærke, at en gennemsnitlig lønmodtager langt fra lever op til de økonomiske betingelser for at opnå fri proces. En almindelig lønmodtager havde således i 2014 en årsindkomst på kr. 386.302²⁸, mens den øvre grænse for adgangen til fri proces for samme år var fastsat til kr. 299.100 for enlige og kr. 380.000 for samlevende.²⁹

Til gengæld er langt de fleste borgere dækket af en retshjælpsforsikring gennem deres indboforsikring, men dette betyder imidlertid ikke, at retsafgifternes størrelse ikke har betydning. Det hænger sammen med, at en retshjælpsforsikring har en maksimumsdækning, der omfatter alle udgifter til at føre en retssag, dvs. både retsafgifter og udgifter til advokatbistand mv. Når retsafgiften er høj betyder det således, at der er færre penge til advokatbistand inden for maksimumdækningen. Hos Tryg Forsikring udgør maksimumdækningen f.eks. kr. 200.000 for den samlede behandling af sagen i alle instanser.³⁰

2.1. Personskadesager

I sager om personskade fastsættes erstatningen for erhvervsevnetab til et kapitalbeløb, der udgør skadelidtes årsløn ganget med erhvervsevnetabsprocenten, og herefter ganget med 10, jf. erstatningsansvarslovens § 6, stk. 1. Erstatningen kan dog maksimalt udgøre kr. 8.834.500 (2016-tal), jf. § 6, stk. 2, hvilket beløb reguleres årligt i

²⁸ www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280.

²⁹ Bekendtgørelsen nr. 1245 af 22. oktober 2013. For 2016 er grænserne kr. 308.000 for enlige og kr. 391.000 for samlevende, jf. bekendtgørelse nr. 1435 af 1. december 2015 om fri proces. Beløbene forhøjes med ca. kr. 50.000 for hvert barn under 18 år, som bor hos eller forsørges af ansøgeren.

³⁰ Se f.eks. Trygs forsikringsbetingelser: http://www.tryg.dk/media/Retshj%C3%A6lpBetingelser.pdf_75-5121.pdf.

medfør af § 15.³¹ Som beskrevet ovenfor havde en almindelig lønmodtager i 2014 en årsindkomst på kr. 386.302.³² Det betyder, at en almindelig lønmodtager, der mister erhvervsevnen fuldt ud, er berettiget til en erstatning på kr. 3.863.020.

Såfremt skadelidte er nødt til at føre en retssag om erstatningen, vil det betyde, at skadelidte alene for første instans skal betale en retsafgift på kr. 93.012. Hvis skadelidte taber og anker sagen, skal skadelidte betale en retsafgift af samme størrelse. Den samlede retsafgift for at føre sagen i både by- og landsretten vil dermed udgøre kr. 186.024. I den ekstraordinære situation, hvor sagen ankes til Højesteret, vil det koste yderligere kr. 139.518 i retsafgift, hvorved den samlede betaling for alle instanser vil beløbe sig til kr. 325.542.

I dette tilfælde vil retsafgiften for en 2-instans behandling således udgøre næsten halvdelen af skadelidtes tidligere årlige bruttoindkomst, og i den særlige situation at sagen ender i Højesteret, vil retsafgiften nærme sig skadelidtes tidligere årsløn (brutto). Dette er vel at mærke kun udgifterne til retsafgifter – hertil kommer udgifter til advokatbistand, eventuelle sagsomkostninger mv. Det er endvidere vigtigt at bemærke, at den skadelidte – som i dette tænkte tilfælde har mistet sin erhvervsevne fuldt ud – på tidspunktet for anlæggelsen af retssagen netop ikke længere har den indtægt, der indgår i beregningen af erstatningskravet. Tværtimod har den skadelidte ofte en meget lav indtægt i form af sygedagpenge, fleksjobløn eller lignende, og den skadelidte har måske ligefrem været nødt til at tære på sin formue.

I personskadesager pålægges mange skadelidte således en urimelig og uforholdsmæssig høj retsafgift set i forhold til deres økonomiske formåen på tidspunktet for sagens anlæg. Ofte kan den skadelidte følgelig ikke afholde de store udgifter, der er forbundet med at føre en retssag om erstatning efter en ulykke, særligt når der må tages højde for, at sagen kan ende i landsretten eller sågar Højesteret. Dette skal desuden ses i sammenhæng med den snævre adgang til fri proces, som betyder, at selv personer med en lav indtægt og særligt samlevende ofte er udelukket fra at få suppleret retshjælpsforsikringen med fri proces.³³ Hertil kommer, at modparten i personskadesager næsten altid vil være et særdeles kapitalstærkt forsikringselskab, der har nærvæd ubegrænsede ressourcer til rådighed.

³¹ Senest reguleret ved bekendtgørelse nr. 1393 af 1. december 2015.

³² www.dst.dk/da/Statistik/emner/gennemsnitsdanskere.aspx.

³³ Der henvises til Justitia's særskilte analyse om adgangen til fri proces.

2.2. Ansættelsessager

I en ansættelsessag kan en arbejdstager, der er omfattet af funktionærloven, og som er blevet opsagt på usagligt grundlag, både gøre krav på løn i opsigelsesperioden, fratrædelsesgodtgørelse og godtgørelse for uberettiget afskedigelse. Størrelsen af de forskellige krav afhænger af, hvor længe arbejdstageren har været ansat i virksomheden.

Efter funktionærlovens bestemmelser kan løn i opsigelsesperioden maksimalt udgøre seks måneder, mens fratrædelsesgodtgørelsen og godtgørelsen for uberettiget opsigelse maksimalt kan udgøre henholdsvis tre og seks måneder.³⁴ Arbejdstagerens samlede krav mod arbejdsgiveren kan derfor maksimalt udgøre 15 måneders løn, og forudsætningen herfor er, at arbejdstageren har været ansat i virksomheden i mindst 17 år.

Det betyder, at en ansættelsessag om en uberettiget afskedigelse anlagt af en almindelig lønmodtager med en gennemsnitlig årsindkomst på kr. 386.302 og en anciennitet på mindst 17 år vil have en værdi på kr. 482.880. For sagens behandling i første instans skal lønmodtageren således betale en retsafgift på kr. 11.889, og hvis sagen ligeledes føres for landsretten, vil retsafgiften udgøre det dobbelte, i alt kr. 23.778. I den ekstraordinære situation, hvor sagen ankes til Højesteret, vil retsafgiften blive forhøjet med kr. 17.833, hvorefter den samlede retsafgift vil beløbe sig til kr. 41.611.

Ovenstående eksempel er baseret på, hvad en gennemsnitlig lønmodtager maksimalt kan gøre krav på efter funktionærloven. Afhængig af lønmodtagerens årsindkomst samt ansættelsesforholdets varighed, kan retsafgiften naturligvis blive enten højere eller lavere. Således er det næppe usandsynligt, at en lønmodtager, der har været ansat i mere end 17 år, vil have en årsindkomst, der er betydelig højere end gennemsnittet. Dermed vil lønmodtagerens maksimale krav mod arbejdsgiveren på 15 måneders løn selvsagt være højere, hvilket tilsvarende vil medføre en højere retsafgift. Omvendt er det i dag formentlig mere almindeligt at være ansat i kortere perioder end 17 år. Efter fx 8 års ansættelse vil en gennemsnitlig lønmodtager kunne rette et krav på op til kr. 257.535 (svarende til 8 måneders løn) mod sin arbejdsgiver for uberettiget afskedigelse, hvilket ville udløse en retsafgift på kr. 6.481 for en sag i byretten.

Endvidere må det bemærkes, at selvom en lønmodtager har haft en høj løn og derfor skal betale en højere retsafgift for at føre sagen, er det ikke sikkert, at vedkommende efterfølgende har opnået ansættelse i en ligeså

³⁴ Funktionærlovens § 2, stk. 3, § 2 a, stk. 1, og § 2 b, stk. 2, 2. pkt.

lukrativ stilling. Dette kan gælde særligt for visse grupper, f.eks. ældre arbejdstagere, kronisk syge m.fl., der kan have sværere ved at finde ny ansættelse.

Endelig er det værd at påpege, at ansættelsessager ikke er omfattet af retshjælpsforsikringen.³⁵ Det betyder, at ansættelsessager i praksis næsten udelukkende bliver ført gennem fagforeninger, der dækker udgifterne til bl.a. retsafgift. Dermed har den store – og stigende – gruppe af danskere, der ikke er medlemmer af en fagforening kun ringe muligheder for at indbringe sager om ansættelsesforhold, uden at de samtidig løber en betydelig økonomisk risiko.

3. RETSAFGIFTER I ANDRE LANDE

3.1. Europa

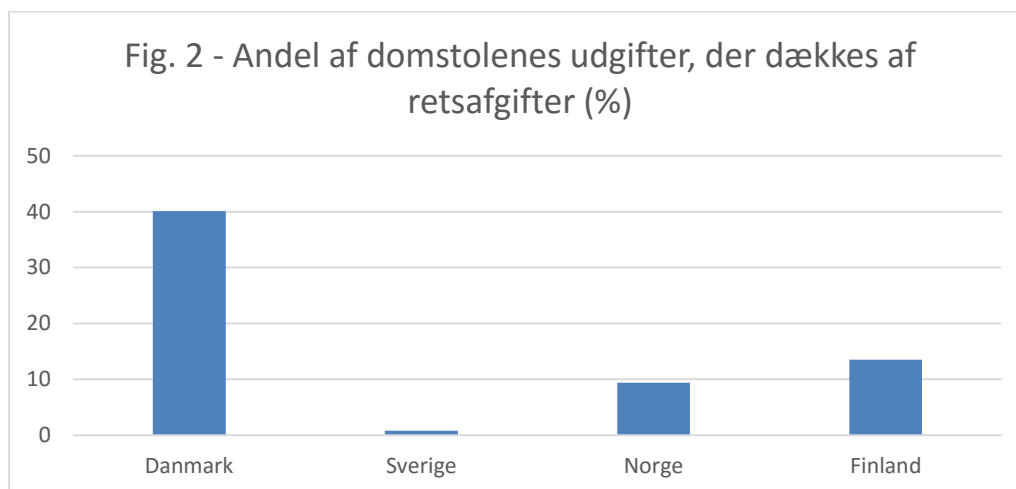
The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) udgav i oktober 2014 en rapport, der indeholder en komparativ analyse af Europarådets medlemmers retssystemer baseret på tal fra 2012. En del af analysen viser, hvor høje retsafgifter, der opkræves i de forskellige medlemslande, og hvor stor en andel af udgifterne til domstolene, der dækkes af retsafgifterne. I den sammenhæng er det værd at fremhæve, at samtlige medlemmer opkræver retsafgifter, undtagen Frankrig og Luxembourg, hvor adgangen til domstolene ikke er afgiftsbelagt.

Det bemærkes, at tinglysningsafgifterne ikke er medtaget i opgørelserne i CEPEJ rapporten. Havde det været tilfældet, ville opgørelserne over retsafgifternes omfang have set markant anderledes ud. Nedenfor i afsnit 4 vil de danske udgifter og indtægter ved retssystemet blive gennemgået nærmere.

Det fremgår af rapporten, at retsafgifterne i Danmark i 2012 dækkede 40,5 % af udgifterne til hele retssystemet. Til sammenligning udgjorde gennemsnittet for samtlige medlemslande 26,4 %, mens medianen var 24,5 %, og dækningsgraderne i de nordiske lande var 0,8 % for Sverige, 9,4 % for Norge og 13,5 % for Finland, jf. figur 2³⁶:

³⁵ Se f.eks. Trygs forsikringsbetingelser: www.tryg.dk/media/Retshj%C3%A6lpBetingelser.pdf_75-5121.pdf.

³⁶ CEPEJ Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012) data: efficiency and quality of justice", side 84.

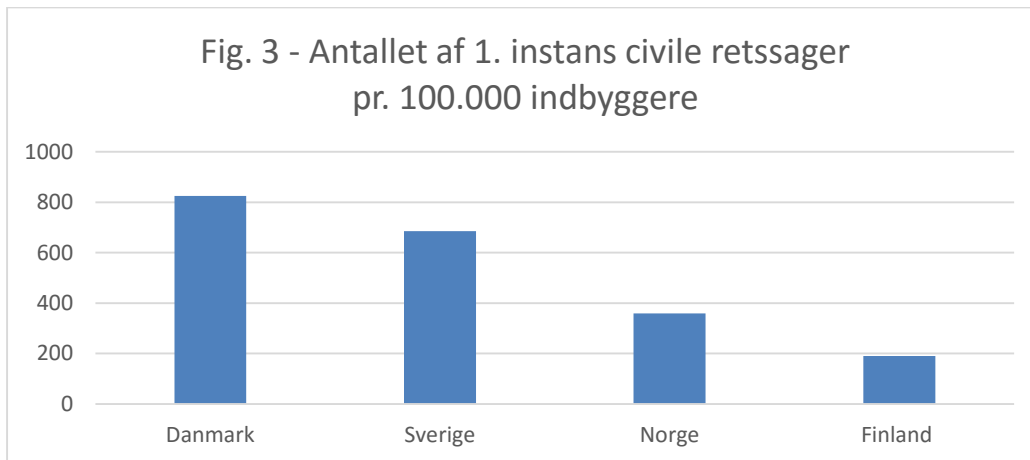


Endvidere viser CEPEJ's rapport, at Danmark i 2012 var nr. 7 ud af 33 lande i forhold til, hvor stor en andel af domstolenes udgifter, der dækkes af retsafgifterne.³⁷ Uanset at indtægter og udgifter ved et retssystem kan beregnes på forskellige måder, viser rapporten fra CEPEJ således med al tydelighed, at de danske retsafgifter er ganske høje, når der sammenlignes med de øvrige medlemmer af Europarådet.

De danske retsafgifter tjener flere formål, bl.a. at begrænse antallet af retssager samt hindre unødvendige eller urimelige sagsanlæg. Af samme grund er det interessant, at der i Danmark anlægges markant flere sager i byretten end i de øvrige nordiske lande. Antallet af 1. instans civile retssager pr. 100.000 indbyggere udgjorde i 2012 således 825 i Danmark mod henholdsvis 685 i Sverige, 359 i Norge og 190 i Finland, jf. figur 3³⁸.

³⁷ Ibid., side 84.

³⁸ Ibid., side 202.



Det kan udledes af figur 2 sammenholdt med figur 3, at der ikke umiddelbart er nogen korrelation mellem retsafgifternes størrelse og antallet af retssager. Danmark er således det nordiske land, hvor retsafgifterne udgør den største andel af udgifterne til domstolene, men er samtidig det land, hvor der anlægges flest retssager ved byretten. Omvendt har Sverige lave retsafgifter, men stadig et forholdsvis stort antal retssager (dog færre end Danmark). Tallene indikerer, at retsafgifter ikke nødvendigvis er et effektivt middel til at regulere borgernes adfærd.

3.2. Sverige

Efter de svenske regler om retsafgifter, skal man i Sverige betale enten SEK 900 (ca. kr. 700) eller SEK 2.800 (ca. kr. 2.200) i retsafgift for en sag i 1. instans, afhængig af om sagsværdien udgør under eller over SEK 22.250 (ca. kr. 17.600), jf. forordning (1987:452) om afgifter vid de allmänna domstolarna (senest ændret ved forordning 2015:690).

Den svenske domstolsstyrelse (Domstolsverket) har i forbindelse med en ændring af de svenske retsafgifter anført følgende om borgernes adgang til domstolene:

”När det gäller avgiftsnivåerna är det vidare viktigt att de är rimeligt avvägda. Avgifterna bör inte hamna på en sådan nivå att de kommer i konflikt med medborgarnas grundläggande rätt til domstolprövning. Det är heller inte aktuellt för Domstolsverket att föreslå helt andre och drastiskt högre avgiftsnivåer än

de som finns i Danmark ... En förutsättning för sådana avgivtsnivåer är nämligen att t.ex. rätthjälpsreglerna ses över, vilket inte ingår i Domstolsverkets uppdrag.”³⁹ (min fremhævning)

I Sverige er der således et fundamentalt anderledes syn på retsafgifter end i Danmark. De svenske regler er udtryk for, at borgernes grundlæggende ret til domstolsprøvelse tages meget alvorligt, og at høje retsafgifter anses for at udgøre en væsentlig barriere herfor.

3.3. Norge

I Norge beregnes retsafgiften med udgangspunkt i et grundgebyr på NOK 1.025 (ca. kr. 800), idet en 1. instans sag koster NOK 5.125 (ca. kr. 4.000) svarende til 5 gange grundgebyret. Hvis hovedforhandlingen varer mere end én retsdag, påløber der yderligere 3 gange grundgebyret pr. dag til og med dag fem, hvorefter der påløber 4 gange grundgebyret pr. dag, jf. lov nr. 86 af 17. december 1982 om rettsgebyr (senest ændret ved lov 125/2015).

I ankesager skal der betales en retsafgift svarende til 24 gange grundgebyret, dvs. NOK 24.600 (ca. kr. 19.150). Varer hovedforhandlingen mere end én retsdag, påløber der yderligere 3 gange grundgebyret pr. dag til og med dag fem, hvorefter der påløber 4 gange grundgebyret pr. dag.

De norske regler om retsafgifter er i langt højere grad end de danske regler indrettet således, at der er en sammenhæng mellem de faktiske ressourcer, som domstolene bruger på en sag, og retsafgiftens størrelse.

Selvom det ikke er muligt at lave en direkte sammenligning mellem de norske og danske retsafgifter, da de beregnes vidt forskelligt, kan det dog uden videre lægges til grund, at der i sager med en lavere økonomisk værdi (op til ca. kr. 150.000) betales en mindre afgift i Danmark end i Norge. I sager med en højere økonomisk værdi vil de danske retsafgifter derimod være konsekvent højere end de norske retsafgifter, forudsat at hovedforhandlingen varer én dag. Det er ikke atypisk, at en hovedforhandling forløber over flere dage, men det vil alligevel kun være i ekstraordinært omfattende retssager, at de norske retsafgifter kommer i nærheden af det danske afgiftsloft på kr. 150.000 i byretten. Således vil en hovedforhandling skulle vare 48 retsdage, førend den norske retsafgift overstiger det danske maksimum.

³⁹ Domstolsverkets rapport af 30. november 2012, side 21.

3.4. Finland

De finske regler om retsafgifter er for nylig blevet reformeret med virkning fra den 1. januar 2016, jf. lov nr. 1455/2015 – Lag om domstolsavgifter⁴⁰. Herved blev retsafgifterne forhøjet, og om baggrunden herfor fremgår følgende af lovens forarbejder:

”Ett syfte med denna proposition är att stärka rättssäkerheten genom att öka domstolarnas inkomster och effektivisera avgifternas styrningseffekt så att de mål och ärenden där rättsskyddsintresset är litet minskar vid domstolarna. Då kan man bättre än tidigare rikta domstolarnas resurser till mål och ärenden där behovet av rättskydd är stort.”⁴¹

Et af formålene bag reformeringen af det finske retsafgiftssystem var således at styrke retssikkerheden ved at øge domstolenes indtægter og målrette retsafgifterne, således at domstolenes ressourcer anvendes mere hensigtsmæssigt.

I modsætning til de danske regler om retsafgifter, afhænger størrelsen af retsafgiften i Finland således primært af sagstypen og i mindre grad af sagens værdi.⁴² Afhængig af sagstypen koster det som udgangspunkt mellem EUR 65-500 (ca. kr. 485-3.730) at føre en sag for byretten, mens retsafgiften for en landsretssag som udgangspunkt udgør EUR 500 (ca. kr. 3.730), bortset fra enkelte sagstyper, der koster EUR 250 (ca. kr. 1.866).

4. KORT OM ØKONOMIEN BAG RETSAFGIFTER

Deloitte har i en analyse af 9. september 2013 om domstolenes behandling af civile sager foretaget en beregning, der viser, at det i 2012 kostede domstolssystemet kr. 5.952 at behandle en gennemsnitlig almindelig civil sag i byretten.⁴³ Når dette 2012-tal lægges til grund, betyder det således, at staten i kraft af retsafgifter vil opnå en nettoindtægt ved sager, der har en værdi på over kr. 235.500, forudsat at der er tale om en gennemsnitlig sag, som ikke vedrører prøvelse af myndighedsudøvelse.

⁴⁰ www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20151455.

⁴¹ Citat fra side 21 i den finske regerings proposition til Riksdagen (RP 29/2015 rd) www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2015/20150029.pdf.

⁴² Se i denne forbindelse Lov nr. 1455/2015 – Lag om domstolsavgifter § 2 på www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20151455.

⁴³ Deloitte's "Analyse af civile sager" af 9. september 2013, side 9.

Af finansloven for 2015 fremgår det, at de forventede indtægter fra retsafgifter og tinglysningsafgifter for finansåret 2015 udgjorde henholdsvis kr. 485 mio. og kr. 5,25 mia., dvs. i alt kr. 5,735 mia., mens den samlede bevilling til domstolene for finansåret 2015 udgjorde henholdsvis kr. 72,1 mio. til Domstolsstyrelsen, kr. 1,6148 mia. til retterne og kr. 113,7 mio. til Tinglysningsretten, dvs. i alt kr. 1,8006 mia.⁴⁴ Domstolsstyrelsen har oplyst over for Justitia⁴⁵, at indtægterne fra retsafgifter i 2015 udgjorde i alt ca. kr. 417 mio., hvoraf retsafgifter i civile sager udgjorde ca. kr. 120 mio.

5. PERSPEKTIVER OG ANBEFALINGER

Domstolene udøver en helt afgørende funktion i samfundet, og adgangen til domstolene er derfor af fundamental betydning i en demokratisk retsstat. Borgernes mulighed for domstolsprøvelse er således både grundlovssikret og beskyttet i EMRK, og særligt den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastsat grænser for, hvilke økonomiske hindringer der kan opstilles for domstolsadgang.

Hensynet til en velfungerende retsstat tilsiger, at statens opkrævning af retsafgifter ikke bør være begrundet i fiskale hensyn. Som påpeget af Retsplejerådet bør adgangen til domstolene således ikke blive til et beskatningsobjekt, og flere europæiske lande har da også retssystemer, hvor der ikke pålægges retsafgifter, eller hvor retsafgifterne er ganske lave.

Udviklingen i Danmark er imidlertid gået i retning af, at retsafgifter indeholder et betydeligt fiskalt element. Staten opnår således en nettoindtægt ved retssager, der har en værdi på over kr. 235.500, forudsat at der er tale om en gennemsnitlig sag, der ikke vedrører prøvelse af myndighedsøvelse, jf. afsnit 4.

Oprindeligt blev retsafgifter opkrævet som en form for brugerbetaling for anvendelsen af domstolene, men herudover blev retsafgifter ikke tillagt nogen finansiell karakter. Med andre ord udgjorde retsafgiften en dækningsafgift og ikke en fiskal afgift, og denne tilgang var gældende helt indtil slutningen af det forrige

⁴⁴ Finansloven for 2015, §§ 11.41.01, 11.41.02, 11.41.05, 11.43.01 og 38.16. Det kan altid diskuteres om også udgifterne til f.eks. Procesbevillingsnævnet og retshjælp skal medregnes. Det kan i den sammenhæng oplyses, at bevillingen til fri proces og advokathjælp udgjorde kr. 475 mio. i 2015, jf. § 11.42.02.

⁴⁵ E-mail af 28. april 2016

århundrede. I 1999 skete der dog et markant skred, da lovgiver fordoblede retsafgifterne for at lukke et hul i finansloven uden at skele til konsekvenserne for adgangen til domstolene.

Siden er retsafgifterne blevet lempet, og der er indført afgiftsloft både for almindelige civile sager og for sager om myndighedsudøvelse, men de danske retsafgifter er stadig meget høje sammenlignet med de øvrige nordiske lande. I 2012 lå Danmark således nr. 7 ud af 33 europæiske lande i forhold til, hvor høj en andel af domstolenes udgifter, der dækkes af retsafgifter.

Retsafgifterne i Danmark har dermed et niveau, der kan få alvorlige konsekvenser for en række borgere og mindre virksomheder. Når adgangen til domstolene bliver for omkostningstung, kan borgere og virksomheder således være nødsaget til at opgive et berettiget krav eller indgå et forlig, der stiller dem dårligere, end hvis sagen var blevet behørigt prøvet.

Dertil kommer, at en retsafgift på op mod kr. 150.000 potentielt kan udgøre en krænkelse af artikel 6 i EMRK, hvis den reelt hindrer adgangen til domstolene. Det afhænger imidlertid af en række konkrete omstændigheder. Alt andet lige vil en lempelse af de danske retsafgifter dog bringe de danske regler på sikrere grund i forhold til konventionen.

Af de ovenfor anførte grunde **anbefales** det, at lovgiver ved en kommende revision af retsafgiftsloven både lemper retsafgifterne og forenkler reglerne herom.

Principielt set er den svenske ordning en attraktiv løsning, idet adgang til domstolene i lighed med andre offentlige kerneydelser ikke bør være pålagt brugerbetaling i særlig vid udstrækning. På nuværende tidspunkt er det dog formentlig ikke realistisk at gennemføre en så drastisk omlægning og reduktion af retsafgifterne, hvorfor nogle mere moderate anbefalinger vil blive fremsat.

Det **anbefales**, at berammelsesafgiften fjernes. Dette vil indebære, at der kun skal betales retsafgift ved sagens anlæggelse, hvilket vil medføre flere fordele. For det første vil der ske en generel lempelse af retsafgifterne, idet der for sager med en værdi på over kr. 50.000 kun skal betales en yderligere grundafgift på kr. 250 samt en procentuel afgift på 1,2 %. For det andet vil afgiftsloftet for en byrets- eller landsretssag blive nedsat til kr. 75.000, mens en sag i Højesteret højst vil kunne koste kr. 112.500. For det tredje vil en sådan ændring medføre en betydelig forenkling af reglerne om retsafgifter, da det dels vil blive lettere at beregne retsafgiften for en sag, dels vil skabe mindre administration for domstolene.

Det niveau, som retsafgifterne vil lande på, såfremt berammelsesafgiften afskaffes, vil ikke være noget særsyn i dansk retspleje, idet retsafgifterne historisk set har haft et tilsvarende niveau. Hvis der tages udgangspunkt i de eksempler på en personskadesag og en ansættelsessag, der er gennemgået ovenfor under afsnit 2, vil retsafgifterne ændre sig som følger:

Instans	Personskadesag (før/efter)		Ansættelsessag (før/efter)	
	Byret	Kr. 93.012	Kr. 46.506	Kr. 11.889
Landsret	Kr. 93.012	Kr. 46.506	Kr. 11.889	Kr. 5.945
Højesteret	Kr. 139.518	Kr. 69.759	Kr. 17.833	Kr. 8.916
I alt	Kr. 325.542	Kr. 162.771	Kr. 41.611	Kr. 20.806

Selvom det stadig vil kunne koste mange penge i retsafgifter at føre en sag ved domstolene, vil den foreslåede ændring alligevel få stor betydning, idet en besparelse på ca. kr. 46.000 for at føre en personskadesag i byretten er mange penge for den almindelige dansker. Selv i de tilfælde, hvor sagsøgeren er dækket af en retshjælpsforsikring, vil lempelsen gøre en stor forskel, da den mindre retsafgift vil frigøre midler til dækning af omkostninger til fx advokatbistand.

Det kan ikke afvises, at en afskaffelse af berammelsesafgiften vil få betydning for parternes vilje til at indgå tidlige forlig. Retsplejerådet fastslog imidlertid i 2004, at den berammelsesafgift, som blev indført i 1989 for at fremme forlig, og som udgjorde en 1/5 (20 %) af den almindelige retsafgift, kun i ringe grad havde virket efter hensigten.⁴⁶ Hvorvidt berammelsesafgiften har haft en større effekt, efter den i 2004 blev omlagt til at udgøre det samme beløb som den almindelige retsafgift (100 %), er uvist, da der ikke foreligger tal herfor.

Såfremt lovgiver ønsker at bevare et incitament til at indgå tidlige forlig eller afslutte sagen uden dom, **anbefales** det, at der efter samme model som i de nugældende bestemmelser i retsafgiftslovens § 2, stk. 4-6, indføres nye bestemmelser, hvorefter det vil være muligt at få tilbagebetalt 1/2 af retsafgiften, såfremt en sag hæves, og

⁴⁶ Betænkning 1436/2004, side 106.

dette meddeles retten senest 6 uger før hovedforhandlingen, eller 1/6 af retsafgiften hvis sagen afsluttes uden dom, ved udeblivelsesdom, eller ved, at en part tager bekræftende til genmæle.

Der er intet grundlag for at antage, at en afskaffelse af berammelsesafgiften og den heraf afledte nedsættelse af retsafgifterne vil medføre et stort antal formålsløse eller urimelige sagsanlæg. Som redegjort for under afsnit 3 er der ikke umiddelbart nogen klar sammenhæng mellem retsafgifternes størrelse og antallet af retssager, og det må antages, at princippet i retsplejelovens § 312, stk. 1, om, at den tabende part skal betale sagsomkostninger til den vindende part, afholder folk fra at anlægge formålsløse retssager eller oppuste sagsgenstanden. I øvrigt må det i et vist omfang også være op til advokatstanden at sikre, at adgangen til domstolene ikke misbruges.

I det tilfælde, at lovgiver ikke er villig til at afskaffe berammelsesafgiften, **anbefales** det alternativt, at den procentuelle afgift sænkes, fx til 0,8 eller 1 %, samtidig med, at det generelle afgiftsloft nedsættes fra kr. 150.000 til kr. 100.000, således at det maksimalt kan koste kr. 100.000 at føre en sag for byretten eller landsretten. Herved vil afgiftsloftet for en sag i Højesteret også blive nedsat fra kr. 225.000 (150.000 x 1,5) til kr. 150.000 (100.000 x 1,5), og herefter vil retsafgifterne maksimalt kunne beløbe sig til kr. 350.000, hvis en sag føres i alle tre instanser. Det bemærkes, at Retsplejerrådet anbefalede et tilsvarende afgiftsloft i betænkning 1436/2004, jf. afsnit 1.3 ovenfor.

De foreslåede lempelser af retsafgifterne vil selvsagt medføre en indtægtsnedgang for staten. Der findes ikke tilgængelige data, der viser indtægterne fra retsafgifterne fordelt på de forskellige afgiftstyper, men fjernelsen af berammelsesafgiften vil formentlig medføre en halvering af indtægterne fra retsafgifter i civile sager, som i 2015 udgjorde ca. kr. 120 mio. Derimod vil der ikke være tale om en halvering af de samlede indtægter fra retsafgifterne, idet der også opkræves retsafgifter i f.eks. skiftesager (konkursbehandling, dødsbobehandling mv.), jf. afsnit 4. Disse indtægter vil ikke blive berørt af de foreslåede ændringer.

Indtægtsnedgangen skal ses i sammenhæng med, at det danske retssystem samlet set giver et betydeligt overskud på flere milliarder kroner, hvis tinglysningssafgifterne medregnes, jf. afsnit 4. Hertil kommer, at selv en betydelig reduktion i retsafgifterne - uden en reduktion af tinglysningssafgifterne - ikke vil få nogen nævneværdig betydning for statens indtægter, der i 2015 udgjorde over kr. 692 mia.⁴⁷

⁴⁷ Finansloven for 2015.

Med inspiration fra de norske regler om retsafgifter kunne det være en mulighed delvist at finansiere en afgiftslempelse ved, at der pålægges en ekstra retsafgift for særligt langvarige retssager (x-antal retsdage) med en sagsværdi over en vis størrelse (x-antal kr.). På denne måde ville der tillige opnås en bedre sammenhæng mellem de faktiske ressourcer, som domstolene bruger på en sag, og retsafgiftens størrelse. En sådan finansieringsordning vil indeholde flere parametre, herunder min. sagsværdi, min. antal retsdage samt størrelsen af den ekstra retsafgift pr. retsdag herudover, og kan således skrues sammen på mange måder afhængig af, hvor stort et provenu, der ønskes.

Historikken om retsafgifterne viser, at danske politikere flere gange har udvist den fornødne vilje til at give afkald på en del af indtægterne fra retsafgifterne, når retsafgifterne har nået et niveau, der har store konsekvenser for adgangen til domstolene. Ved en kommende reform af retsafgifterne må politikerne endnu en gang vise, at de prioriterer adgangen til domstolene, som er nødvendig for at sikre den danske retsstat.