

RETSHJÆLPSFORSIKRINGER – EN REEL TRYGHED?

Af Birgitte Arent Eiriksson | 27. november 2017

Indhold:

Indhold:.....	1
Sammenfatning	2
1. Indledning	3
2. Det retlige forhold mellem retshjælpsforsikring og fri proces	4
3. Det retlige forhold mellem retshjælpsforsikring og retshjælpsordningen	6
4. Anvendelsen af retshjælpsforsikringer og fri proces	8
5. Praktiske begrænsninger i retshjælpsforsikrings-ordningen	14
5.1 Identificering af retligt problem og kendskab til retshjælps-forsikring	14
5.2 Processen.....	16
5.3 Sagsbehandlingstid.....	20
5.4 Der skal findes en advokat.....	23
6. Formelle begrænsninger i retshjælpsforsikrings-ordningen	26
6.1 Rimelig grund	27
6.2 Undtagne sagsområder	30
6.3 Dækningsloft.....	34
6.4 Dækkede omkostninger	40
7. Tilsyn med retshjælpsforsikringsområdet.....	43
8. Konklusion	44
9. Projekterne støttes af	49

Om forfatteren:



Af advokat **Birgitte Arent Eiriksson**

Birgitte Arent Eiriksson er advokat i Justitia, hvor hun bl.a. er projektleder på projekterne om socialt udsattes retssikkerhed og borgeres mulighed for at få prøvet deres ret (effektiv domstolsprøvelse). Birgitte har i en lang årrække besiddet en række forskellige stillinger på Justitsministeriets område, herunder hos Rigspolitiet og Rigsadvokaten.

✉ birgitte@justitia-int.org

☎ +4530868497

🐦 @BAEiriksson

Sammenfatning

Langt de fleste danskere har en retshjælpsforsikring, fordi det er et obligatorisk element i deres familie-/indboforsikring. Det betyder dog ikke, at borgerne kan føle sig trygge, hvis der i deres privatliv opstår tvister, som skal afgøres ved domstolene – enten fordi borgeren er blevet sagsøgt og har brug for at forsvare sig mod modpartens krav, eller fordi borgeren selv har brug for at anlægge sag mod en person, virksomhed eller myndighed for at gøre sin ret gældende.

Denne analyse viser, at der er en række problemer med retshjælpsforsikringsordningen, herunder:

- At over halvdelen af landets advokater ikke vil påtage sig forsikringsager, bl.a. på grund af et lavt salær.
- At klagesystemet og samspillet mellem de forskellige ordninger er tungt og kompliceret, ligesom der kan være meget lange sagsbehandlingstider, når retshjælpsforsikringen ikke straks dækker.
- At mange almindelige sagstyper helt er undtaget forsikringsdækning, f.eks. sager inden for det familieretlige område.
- At retshjælpsforsikringens dækningsloft i flere tilfælde er for lavt til at dække alle omkostninger i sager med høj sagsværdi, hvilket f.eks. er et problem i sager om tabt arbejdsevne, som har stor betydning for forsikringstagerens eksistensvilkår. Her kan borgeren risikere at stå med en regning på langt over 250.000 kr. (hvis forsikringens dækningsloft ligger på 175.000 kr.).
- At borgeren selv skal betale en række øvrige omkostninger, herunder selvrisiko, evt. indledende undersøgelser og evt. indledende advokatbehandling. Alene selvrisiko og indledende advokatarbejde vil i de mest simple sager med lav sagsværdi ligge på ca. 7.500 kr.¹ Hvis der også er behov for indledende undersøgelser, vil de samlede udgifter i en sådan sag hurtigt kunne komme op på 20.000 kr.²

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

Analysen viser samtidig, at samspillet mellem forsikringsordningen og fri proces-ordningen ikke fungerer godt nok. Eftersom ordningen om fri proces som udgangspunkt ikke kan anvendes af borgere med retshjælpsforsikring, og omkostningsdækningen er bedre ved fri proces, er der borgere med retshjælpsforsikring, som er stillet ringere, end hvis de ikke havde haft en forsikring. Der sker herved en udhuling af ordningen om fri proces, som ellers skulle sikre, at borgernes adgang til retfærdighed blev

¹ Selvriskoen er minimum 2.500 kr. og to timers advokatarbejde koster ca. 5.000 kr.

² F.eks. kostede en rapport fra en rådgivende ingeniør 11.500 kr. i en sag, som Ankenævnet for Forsikring afgjorde den 5. august 2015 (sag nr. 87927).

mindre afhængig af pengepungens størrelse. Denne svækkelse af borgerens adgang til domstolene er betænkelig og må anses for at være i strid med forudsætningerne bag ordningen om fri proces.

Denne analyse ser på en række barrierer for at opnå dækning af omkostningerne ved domstolsprøvelse gennem retshjælpsforsikring og sammenholder løbende forsikringsordningen med ordningen om fri proces. Der fremsættes anbefalinger, der kan forbedre forsikringstagernes retssikkerhed på udvalgte områder. I kapitel 8 findes en samlet oversigt over anbefalingerne.

1. Indledning

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

For at sikre en bredere adgang til domstolene har der siden kong Christian 5.s Danske Lov fra 1683 eksisteret lovbestemmelser, der skulle sikre de uformuendes tarv i retstvister.³ I dag er der fastsat regler om adgangen til fri proces i retsplejeloven, der giver personer, som opfylder visse betingelser - herunder om indkomst - mulighed for en offentligt finansieret domstolsprøvelse.

Udgifterne til domstolsprøvelse kan dog også være dækket af en retshjælpsforsikring, som det daværende Assurandør-Societetet (nu Forsikring & Pension) introducerede i Danmark i januar 1970. Forsikringen dækker omkostningerne til domstolsprøvelse af visse tvister, der er opstået i privatlivet, og som efter deres art kan behandles under en civil retssag.⁴ I Danmark er retshjælpsforsikringer medtaget som et obligatorisk element i familie-/indboforsikringer (en generel forsikring) samt i kaskoforsikringer til hus, bil og båd (forsikringer der knytter sig til den forsikrede genstand). Det er tidligere anslået, at ca. 95 pct. af befolkningen har tegnet en familie-/indboforsikring og dermed har en retshjælpsforsikring.⁵ Det er ikke muligt som i visse andre lande at tegne en selvstændig retshjælpsforsikring.⁶

Retshjælpsforsikringen går forud for både retshjælp ved advokat og fri proces. Det vil sige, at når borgeren har en retshjælpsforsikring, er det forsikringen, som skal betale det offentlige andel af retshjælpsadvokatens vederlag, og at der som udgangspunkt ikke kan opnås fri proces til at føre en sag ved domstolene, jf. nærmere kapitel 2 og 3.

³ Danske Lov 1-9-12. Herefter blev der i 1700- og 1800-tallet indført en række forskellige regler, der alle havde til hensigt at give økonomisk trængte borgere mulighed for at føre sag ved domstolene.

⁴ Er denne betingelse opfyldt, dækker forsikringen også tvister, som behandles ved voldgift.

⁵ Betænkning 1436/2014, s. 166-167 og Astrid Mavrogenis: *Fri Proces Retshjælp*, 2012, s. 56. En undersøgelse foretaget af Advice AVS for Danske Advokater i 2012 viste dog, at det var 94 % af befolkningen, som havde en retshjælpsforsikring, jf. *Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn* af Danske Advokater og Advice AVS 2013.

⁶ Det tyske selskab Help Forsikring tilbyder dog advokatforsikringer i Skandinavien, som dækker advokatbistand ved retshjælpsbehov, konflikter og retssager indenfor visse områder.

Samspelet mellem fri proces og retshjælpsforsikring har flere gange givet anledning til både debat og lovændringer. Den seneste ændring fandt sted ved lov nr. 554 af 24. juni 2005, som trådte i kraft den 1. januar 2007. Ved denne ændring blev de to ordninger yderligere adskilt. Siden da er antallet af civile sager med fri proces faldet til under halvdelen.

Justitsminister Søren Pape Poulsen har tidligere afvist behovet for ændringer af ordningen om fri proces, bl.a. med henvisning til, at langt de fleste borgere har en retshjælpsforsikring, og at ordningerne supplerer hinanden.⁷ Spørgsmålet er dog, om borgerne – og især de svagest stillede borgere – er tilstrækkelig dækket gennem retshjælpsforsikringsordningen.

2. Det retlige forhold mellem retshjælpsforsikring og fri proces

Fri proces giver borgeren mulighed for omkostningsfrit at føre en sag ved domstolene, idet udgifterne dækkes af det offentlige. Adgangen til fri proces er reguleret i retsplejeloven. Det er som udgangspunkt en betingelse, at sagens omkostninger ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller en anden forsikring, og at borgeren opfylder de fastsatte indkomstgrænser, jf. retsplejelovens § 325.

INDKOMSTGRÆNSER FOR FRI PROCES

I 2017 må enlige ansøgere højst have en årlig indkomst på 315.000 kr. Er ansøgeren samlevende, må parrets samlede indkomst højst være 400.000 kr. Beløbene forhøjes med 55.000 kr. for hvert barn (herunder stedbørn og plejebørn) under 18 år, som bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne.

I mange sager er det også en betingelse, at ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces. I vurderingen heraf indgår bl.a. 1) sagens betydning for ansøgeren, 2) udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, 3) sagsgenstandens størrelse, 4) størrelsen af de forventede omkostninger og 5) muligheden for at få sagen behandlet ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, et administrativt nævn eller et privat tvistløsningsorgan godkendt af erhvervs- og vækstministeren, jf. retsplejelovens § 328, stk. 1 og 2.⁸

Da forsikringselskaberne i 1970 begyndte at tilbyde retshjælpsforsikringer, fremgik det af policetillægget, der indeholdt de almindelige vilkår for familieforsikring, at forsikringstager var forpligtet

⁷ Se bl.a. justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 903 (Alm. Del) 2016/2017 fra Folketingets Retsudvalg.

⁸ I retsplejelovens § 327 er opregnet en række sagstyper, hvor betingelsen om rimelig grund ikke finder anvendelse, og i lovens § 328, stk. 3 og 4, er opregnet en række sagstyper, hvor der er formodning for, at betingelsen om rimelig grund er henholdsvis opfyldt og ikke opfyldt.

til at ansøge om fri proces, hvis pågældende opfyldte de økonomiske betingelser herfor.⁹ I de tilfælde, hvor fri proces blev bevilget, dækkede retshjælpsforsikringen eventuelle omkostninger til modparten, mens det offentlige dækkede forsikringstagerens ”egne” omkostninger. I de tilfælde, hvor fri proces ikke blev bevilget, afslog forsikringssselskabet at dække, idet der blev taget udgangspunkt i forvaltningens vurdering af, om der var rimelig grund til at føre sagen.

Ved lov nr. 420 af 13. juli 1988 om ændring af retsplejeloven blev retshjælpsforsikringen imidlertid gjort til den primære dækning,¹⁰ hvilket med visse ændringer blev videreført ved den senere ændring af retsplejeloven ved lov nr. 554 af 24. juni 2005, hvor retsplejelovens bestemmelser om retshjælp og fri proces fik deres nuværende affattelse.¹¹ Formålet med denne lovændring, der trådte i kraft i 2007, var at modernisere og forbedre retsplejelovens regler om sagsomkostninger, retshjælp og fri proces i civile sager. Ændringerne byggede i høj grad på Retsplejerådets betænkning nr. 1436 fra 2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), herefter kaldet betænkning 1436/2004.

Det fremgår bl.a. af betænkningen, at Retsplejerådet havde overvejet, om den økonomiske bistand til at føre retssager skulle baseres på en offentligt finansieret fri proces-ordning, en privat finansieret forsikringsmodel eller en kombination af de to modeller. På dette tidspunkt dækkede retshjælpsforsikringerne allerede en betydelig del af den økonomiske bistand, og en ren offentlig finansieret ordning ville derfor medføre en meget betydelig stigning i de offentlige udgifter til fri proces. Retsplejerådet kunne derfor ikke anbefale en sådan ordning. Retsplejerådet fandt heller ikke, at en ren forsikringsordning uden offentlig regulering ville kunne sikre opfyldelsen af behovet for bistand. Retsplejerådet henviste herved til, at de ca. 5 % af befolkningen, som ikke var dækket af en retshjælpsforsikring, bl.a. omfattede personer, der på grund af deres svage økonomiske stilling og i en række tilfælde også deres i øvrigt marginaliserede stilling i samfundet, hørte til dem, der i særlig grad kunne have behov for bistand. Samtidig fandt Retsplejerådet, at en dækkende retshjælpsforsikring kun kunne opnås, hvis den blev gjort obligatorisk for hele befolkningen. Ulemperne herved fandtes dog langt at overstige fordelene, og Retsplejerådet kunne på den baggrund heller ikke anbefale en ren forsikringsordning. Retsplejerådet foreslog herefter, at selve grundmodellen for fri proces og retshjælpsforsikring fortsat skulle være en blandet ordning, hvor fri proces og retshjælpsforsikring supplerede hinanden.¹² Retsplejerådets flertal foreslog dog at adskille fri proces og retshjælpsforsikring yderligere, således at der ikke blev givet fri proces, hvis ansøgeren havde en retshjælpsforsikring, der dækkede den konkrete sag.¹³ Dette svarer til ordningen i dag.

⁹ Bernhard Gomard: *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*, 1970. I de tilfælde, hvor fri proces ikke blev bevilget, kunne forsikringstageren dog få sine omkostninger dækket af forsikringen efterfølgende, hvis forsikringstageren alligevel gennemførte sagen og i det væsentligste fik medhold, jf. familieforsikringstillægget af 1970 § 2, stk. 2, som citeret af Gomard i *Retshjælp og Retshjælpsforsikring*.

¹⁰ Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 55.

¹¹ Der er dog sidenhen foretaget mindre ændringer i retsplejelovens regler.

¹² Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004, s. 350-352.

¹³ Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004, s. 392-395.

RETSPLEJELOVENS § 329

Retsplejelovens § 329 er en general dispensationshjemmel, der giver mulighed for fri proces, selv om de almindelige betingelser ikke er opfyldt. Særlige grunde skal tale for det, og det gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for personens sociale eller erhvervmæssige situation. Der kan også dispenseres fra kravet om, at ansøgeren ikke må have en retshjælpsforsikring, når de øvrige krav til fri proces er opfyldt, og det er åbenbart, at omkostningerne ved sagen ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde denne overskridelse af forsikringens maksimum.¹⁴ Bestemmelsen kan anvendes, når det under retssagens behandling står klart, at forsikringens maksimum vil blive overskredet.¹⁵

RETSPLEJELOVENS § 336, stk. 1

Der kan endvidere efter retsplejelovens § 336, stk. 1, ansøges om godtgørelse af den del af omkostningerne, der overstiger forsikringens maksimum, såfremt sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kan begrunde, at omkostningerne ikke har kunne afholdes inden for forsikringens maksimum. De øvrige betingelser for fri proces, herunder indkomstbetingelsen, skal være opfyldt. Bestemmelsen anvendes, når det efter sagens hovedforhandling eller dom kan konstateres, at omkostningerne har oversteget forsikringens maksimum.¹⁶

3. Det retlige forhold mellem retshjælpsforsikring og retshjælpsordningen

Den danske retshjælpsordning består af tre underliggende ordninger, hvor retshjælp i form af juridisk rådgivning og sagsbehandling varetages af tre forskellige aktører; advokatvagter, retshjælpskontorer og retshjælpsadvokater. Sidstnævnte udøver alene videregående rådgivning og sagsbehandling (retshjælp på trin 2 og 3), og - i modsætning til de to andre ordninger - skal der betales et vederlag til advokaten, som er delvist offentligt finansieret.

¹⁴ Lovforslag nr. 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

¹⁵ Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 151.

¹⁶ Astrid Mavrogenis: *Fri Proces*, 2012, s. 220 f.

Det følger af retsplejelovens § 323, stk. 6, at det offentlige tilskud til retshjælp ved advokat på trin 2 og 3 alene omfatter vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring. Er sagen derimod ikke dækket af en retshjælpsforsikring, betaler det offentlige tilskuddet.¹⁷ Det offentlige indtræder i så fald i sikredes eventuelle krav mod forsikringsselskabet, jf. retsplejelovens § 335.

Før lovændringen ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 blev tilskuddet til vederlag i alle tilfælde udbetalt af det offentlige. Ændringen må ifølge Retsplejerådet antages at have ført til et fald – men muligvis et meget beskedent fald – i det offentliges udgifter til retshjælp ved advokat.¹⁸ Forsikring & Pension havde oplyst til Retsplejerådet, at forsikringsselskaberne ved en rundspørge havde oplyst, at de kun modtog et meget beskedent antal ansøgninger fra advokater om forsikringsdækning til retshjælp ved advokat, og at forsikringsselskaberne i praksis ikke udbetalte noget beløb af betydning vedrørende denne post.¹⁹

Dette tyder på, at advokater kun i beskedent omfang anvender ordningen til at yde retshjælp til personer med retshjælpsforsikring. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at forsikringen ikke dækker almindelig advokatrådgivning, jf. kapitel 6.4. Endvidere skal der efter forsikringsvilkårene være tale om en konkret, aktuel konflikt, som parterne ikke selv kunne løse, og som kan behandles af en domstol eller en voldgift.²⁰ Denne betingelse fortolkes muligvis noget mere indskrænkende, end det var forudsat af Retsplejerådet.²¹ Hertil kommer, at anvendelsen af retshjælp ved advokat generelt er faldet. I Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport "Retshjælp i nød?" fra 2012²² skønnedes det, at advokaternes retshjælpssager på trin 2 og 3 var faldet med 65 % fra 2006 til 2011.²³ Ifølge rapporten skyldtes faldet bl.a., at lovændringerne havde medført et øget administrativt arbejde for advokaterne,²⁴ og at advokaternes vederlag var for lave.²⁵ Udviklingen bekræftes af Justitias analyse om den danske retshjælpsmodel fra juli 2017,²⁶ der yderligere påpeger, at faldet i advokatretshjælp har medført en forskydning mellem retshjælpsaktørerne, således at retshjælpen i højere grad varetages af retshjælpskontorerne og i mindre grad af advokaterne.²⁷

I Danske Advokaters og Advokatsamfundets rapport om retshjælp fra december 2016 er bl.a. anført, at det er unødigt tidskrævende for både borger, advokat og forsikringsselskab at opretholde reglen om, at offentlig retshjælp ved advokat skal være subsidier i forhold til retshjælpsforsikringen. Rapporten anbefaler, at reglen fjernes.²⁸

¹⁷ Civilstyrelsen har på deres hjemmeside udfærdiget en blanket, som man i givet fald kan udfylde og indsende.

¹⁸ Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv., side 35.

¹⁹ Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat mv., side 27.

²⁰ De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.1.

²¹ Betænkning 1436/2004, s. 341-42.

²² Rapporten, der undersøger retshjælpens udvikling og konsekvenser siden 2007, er udarbejdet af Copenhagen Economics for Danske Advokater og Advokatsamfundet.

²³ *Retshjælp i nød?* s. 28. Tallet omfatter både sager med og uden forsikringsdækning.

²⁴ For eksempel er der blevet indført krav til dokumentation af klienters indkomst, samt procedurer for udbetaling af advokatvederlaget, jf. bekendtgørelse nr. 1160 af 09/12/2011 §§ 4 og 9.

²⁵ *Retshjælp i nød?* s. 30.

²⁶ Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til hjælp?

²⁷ Se nærmere i afsnit 2.4 i analysen Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til hjælp?

²⁸ Rapporten side 34-35.

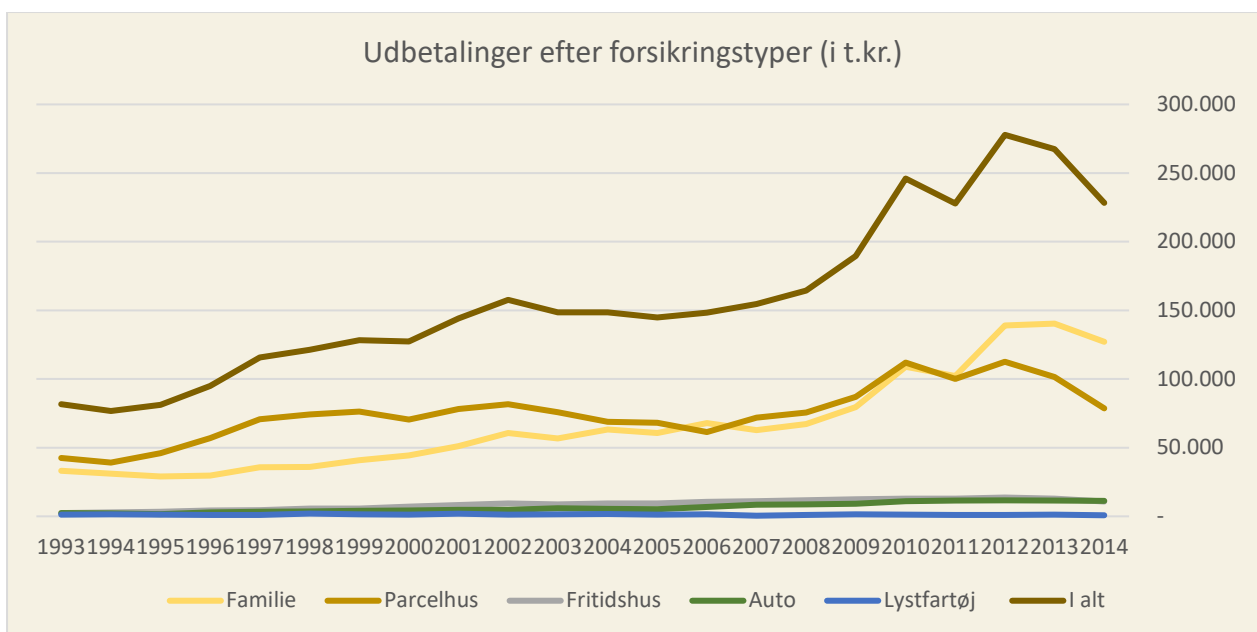
Resultaterne i Justitias rapport om retshjælp peger også på, at Justitsministeriets igangsatte arbejde med forbedring af retshjælpsordningen²⁹ også bør omfatte retshjælpsforsikringens rolle i advokatretshjælpen, således at den nævnte regel ikke bliver en hindring for advokaternes udøvelse af retshjælp.

Forholdet mellem retshjælpsforsikring og retshjælpsordningen vil herefter ikke blive yderligere belyst i rapporten.

4. Anvendelsen af retshjælpsforsikringer og fri proces

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

Figur 1³⁰



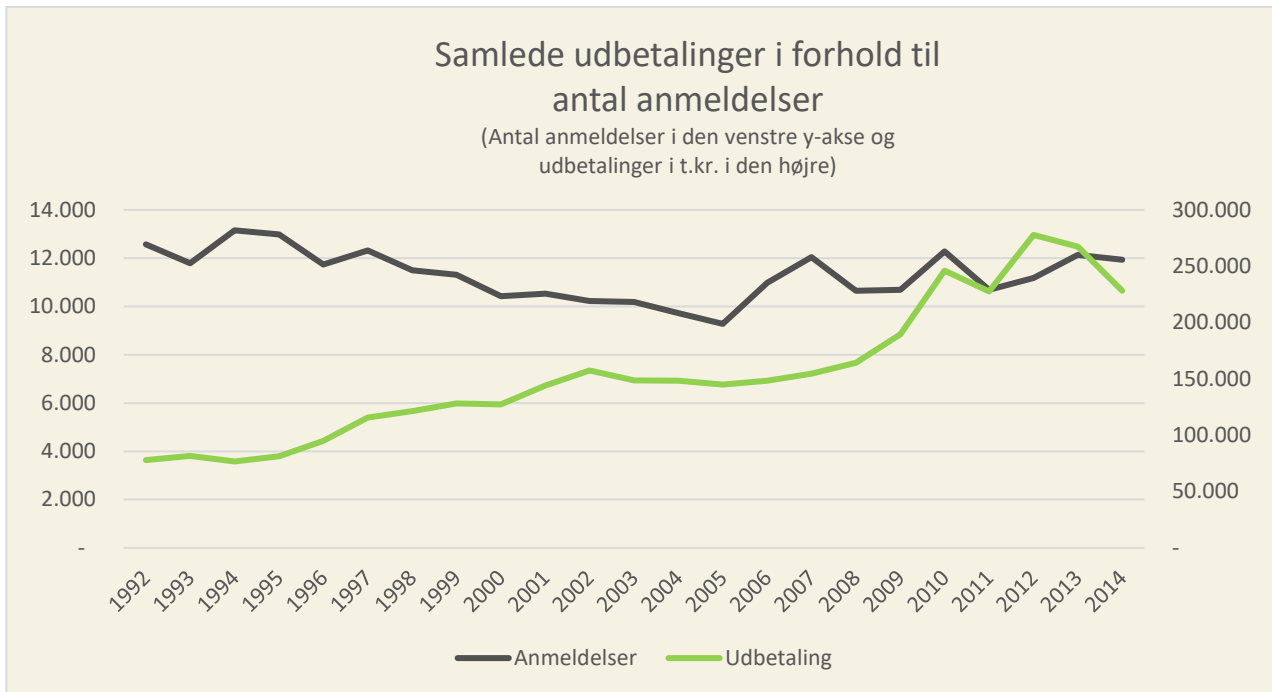
Figur 2 nedenfor viser, hvor mange anmeldelser om retshjælp forsikringselskaberne har modtaget i perioden 1992-2014, og hvor store beløb selskaberne har udbetalt. Som det fremgår, har der været

²⁹ Arbejdet er skitseret i Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 729 (Alm. del) 2016/2017.

³⁰ Oplysningerne stammer Forsikring & Pensions hjemmeside.

udsving i antallet af anmeldelser, mens udbetalingerne er steget støt. Den største stigning ses i perioden fra 2008 til 2013.³¹ Siden 2012 har udbetalingerne dog været faldende.

Figur 2³²



Justitia har forsøgt at indhente nærmere oplysninger om forsikringssekskabernes behandling af retshjælpsanmeldelser mv., herunder oplysninger om hvor mange anmeldelser der henholdsvis afvises og imødekommes, samt hvor mange af forsikringstagerne, der opfylder de økonomiske krav til at opnå fri proces. Nogle af selskaberne besvarede ikke henvendelsen, andre oplyste, at de ikke var i besiddelse af oplysningerne, og et selskab meddelte, at de af principielle årsager ikke ønskede at dele selskabsspecifikke oplysninger.³³ Justitia har også forsøgt at indhente oplysninger via Forsikring & Pension, som efter en rundspørge hos forsikringssekskaberne har oplyst, at forsikringssekskaberne ikke er i besiddelse af de ønskede oplysninger.³⁴

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

³¹ Der skal dog tages højde for inflationen, f.eks. svarer udbetalingen i 1992 på 78 mio. kr. til 120 mio. kr. i 2014.

³² Data stammer fra Forsikring & Pensions hjemmeside.

http://www.forsikringogpension.dk/presse/Statistik_og_Analyse/statistik/forsikring/Sider/forsikring.aspx

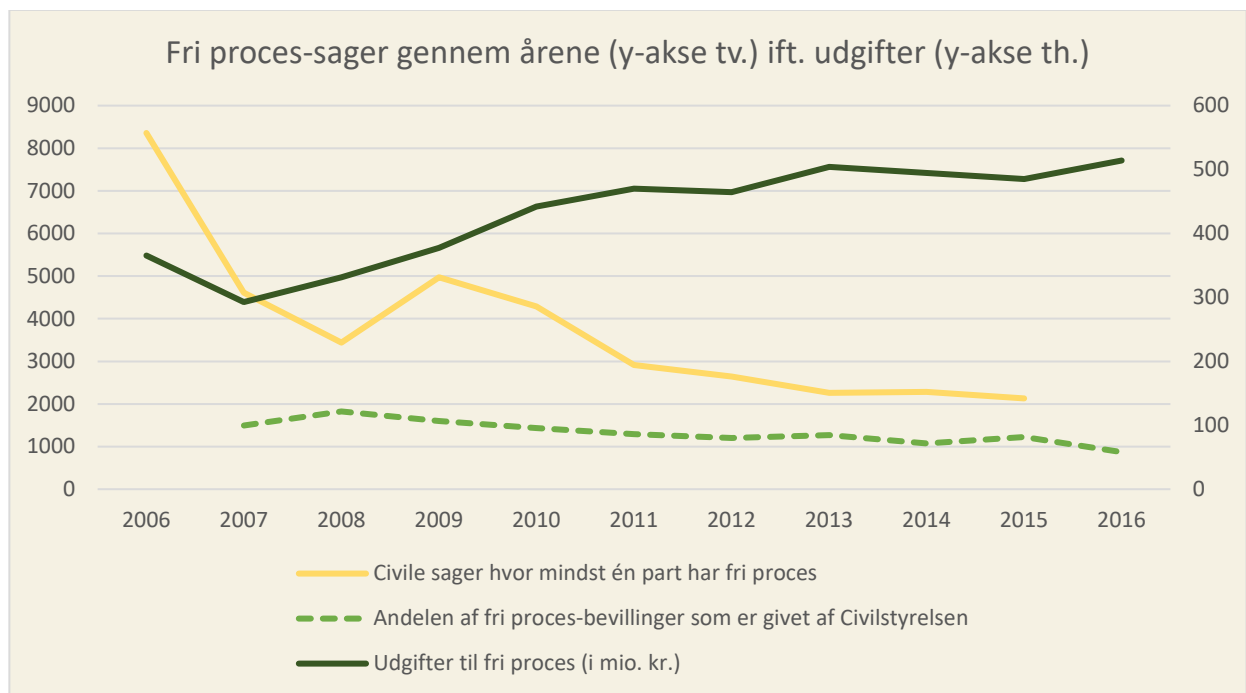
³³ Justitia henvendte sig i sommeren 2017 til alle danske forsikringssekskaber med en markedsandel på over 1 %.

³⁴ Telefonsamtale mellem Justitia og Forsikring & Pension den 14. september 2017.

Forsikring & Pension har foretaget beregninger, der viser, at den gennemsnitlige udbetaling pr. sag er faldet fra 23.000 kr. i 2009 til 19.100 kr. i 2014.³⁵ Ved denne beregning har Forsikring & Pension dog taget udgangspunkt i det samlede antal anmeldelser og ikke antallet af imødekomne anmeldelser.³⁶ Faldet i omkostningerne kan derfor skyldes andre omstændigheder end et fald i udgifterne pr. sag, herunder at der er flere anmeldelser, som ikke imødekommes, og/eller at der er flere borgere, som opgiver at gøre brug af sin retshjælpsforsikring efter sagens anmeldelse.

Det er nemmere at indhente kvantitative data om sager med fri proces. Som det fremgår af figur 3 nedenfor, har udgifterne til fri proces været stigende, selvom antallet af sager med fri proces er faldet støt siden 2009. Justitia har dog ikke kunne få oplysninger fra Civilstyrelsen, der kan forklare denne udgiftsstigning.

Figur 3³⁷



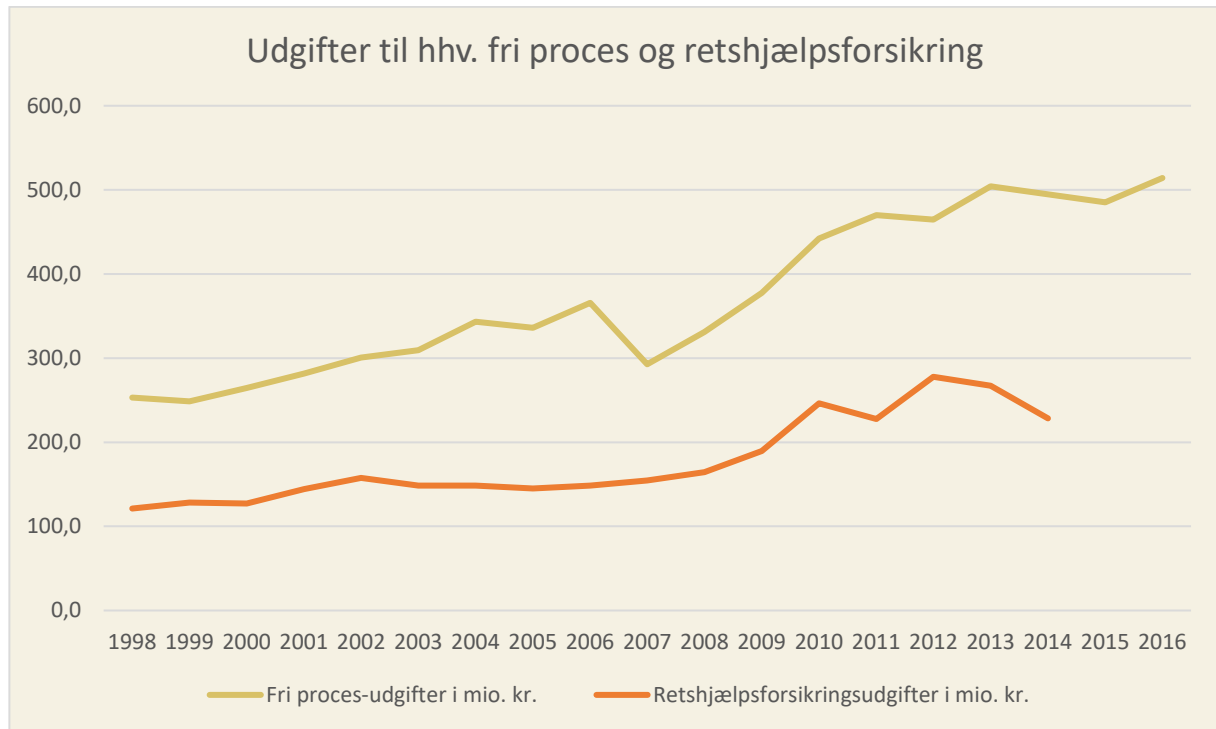
Sammenholdes omkostningerne til henholdsvis fri proces og retshjælpsforsikring, jf. figur 4 nedenfor, ses det, at begge omkostningstyper har været stigende siden de nye regler om retshjælp og fri proces mv. trådte i kraft i 2007. Det er dog udgifterne til fri proces, som – trods det faldende antal sager – er steget mest.³⁸ Figur 4 viser også, at faldet i udgifterne til retshjælpsforsikringer i 2012-2014 ikke kan genfindes i udviklingen af udgifterne til fri proces i samme periode.

³⁵ Tallene stammer fra Forsikring & Pensions hjemmeside.

³⁶ Bekræftet ved Forsikring & Pensions mail af 19. september 2017 til Justitia.

³⁷ Tallene stammer fra Domstolsstyrelsen mails af hhv. 12. maj 2016 (civile sager hvor én part har fri proces) og 16. maj 2017 (udgifter til fri proces) og Civilstyrelsens mail af 29. maj 2017 (Civilstyrelsens bevillinger).

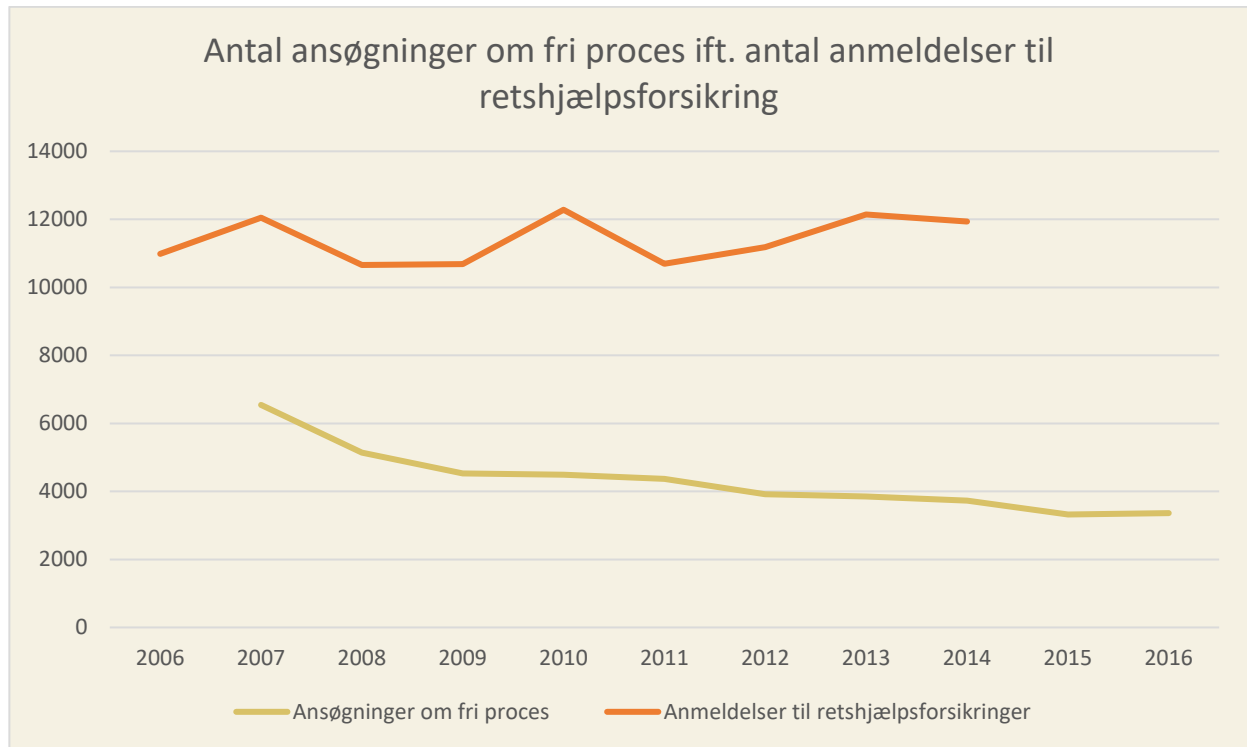
³⁸ Baggrunden for denne stigning i udgifterne til fri proces kendes ikke. Dette vil kræve nærmere undersøgelser, herunder en undersøgelse af, om sagerne generelt set er blevet mere omkostningstunge, og/eller om der er enkelte sager, som trækker det samlede omkostningsniveau op.

Figur 4³⁹


Det er ikke muligt at sammenligne udviklingen i antal sager med fri proces med udviklingen i antal sager med forsikringsdækning, da der som tidligere nævnt ikke findes data om imødekomne anmeldelser. I figur 5 nedenfor sammenholdes i stedet antal ansøgninger om fri proces med antal forsikringsanmeldelser til retshjælpsforsikringerne. Som det fremgår, er der ikke sket nogen signifikant stigning i antallet af forsikringsanmeldelser, som i 2014 lå på samme niveau som i 2007, mens antallet af ansøgninger om fri proces i samme periode har været støt faldende.⁴⁰ Figur 5 viser samtidig, at faldet i udgifterne til retshjælpsforsikringer fra 2012 til 2014 ikke ser ud til at kunne tilskrives færre anmeldelser. Tværtimod har antallet af forsikringsanmeldelser (efter et mindre fald fra 2010 til 2011) været stigende fra 2011 til 2013, hvorefter det har ligget på ca. samme niveau.

³⁹ Udgifterne til fri-proces oplyst af Domstolsstyrelsen som angivet ovenfor, mens retshjælpsforsikringsudgifterne stammer fra Forsikring & Pensions hjemmeside.

⁴⁰ Faldet i antal ansøgninger om fri proces skal dog bl.a. ses i lyset af, at forsikringsdækning før lovændringen i 2007, var betinget af, at ansøgere, der opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, også ansøgte herom. Blev der meddelt fri proces, dækkede retshjælpsforsikringen sagens omkostninger. Sagerne må derfor formodes at være registreret begge steder før 2007, mens de fra 2007, hvor forsikringsdækning blev primær i forhold til fri proces, som udgangspunkt kun et blevet registreret et sted. Dog kan sagen fortsat blive registreret to steder i tilfælde, hvor forsikringstageren først søger forsikringsdækning og får afslag, hvorefter vedkommende ansøger om fri proces og omvendt.

Figur 5⁴¹


Manglen på data om retshjælpsforsikringer betyder, at der ikke kan skabes klarhed over udviklingen på forsikringsområdet eller på samspillet mellem ordningerne om retshjælpsforsikring og fri proces.

Det er således ikke muligt at vurdere udviklingen af imødekomne anmeldelser, ligesom det ikke er muligt at fremkomme med en nærmere forklaring på, hvorfor de samlede udgifter til retshjælpsforsikring har været faldende fra 2012 til 2014. Da dette fald ifølge figur 5 ikke skyldes færre anmeldelser, må det dog formodes, at der i denne periode har været færre imødekomne anmeldelser, og/eller at der er flere borgere, som har opgivet deres sag efter anmeldelsen.

Det kan heller ikke vurderes, i hvilket omfang det faldende antal sager med fri proces er blevet modsvaret af et højere antal sager med retshjælpsforsikring for de personer, der opfylder de økonomiske krav til fri proces.

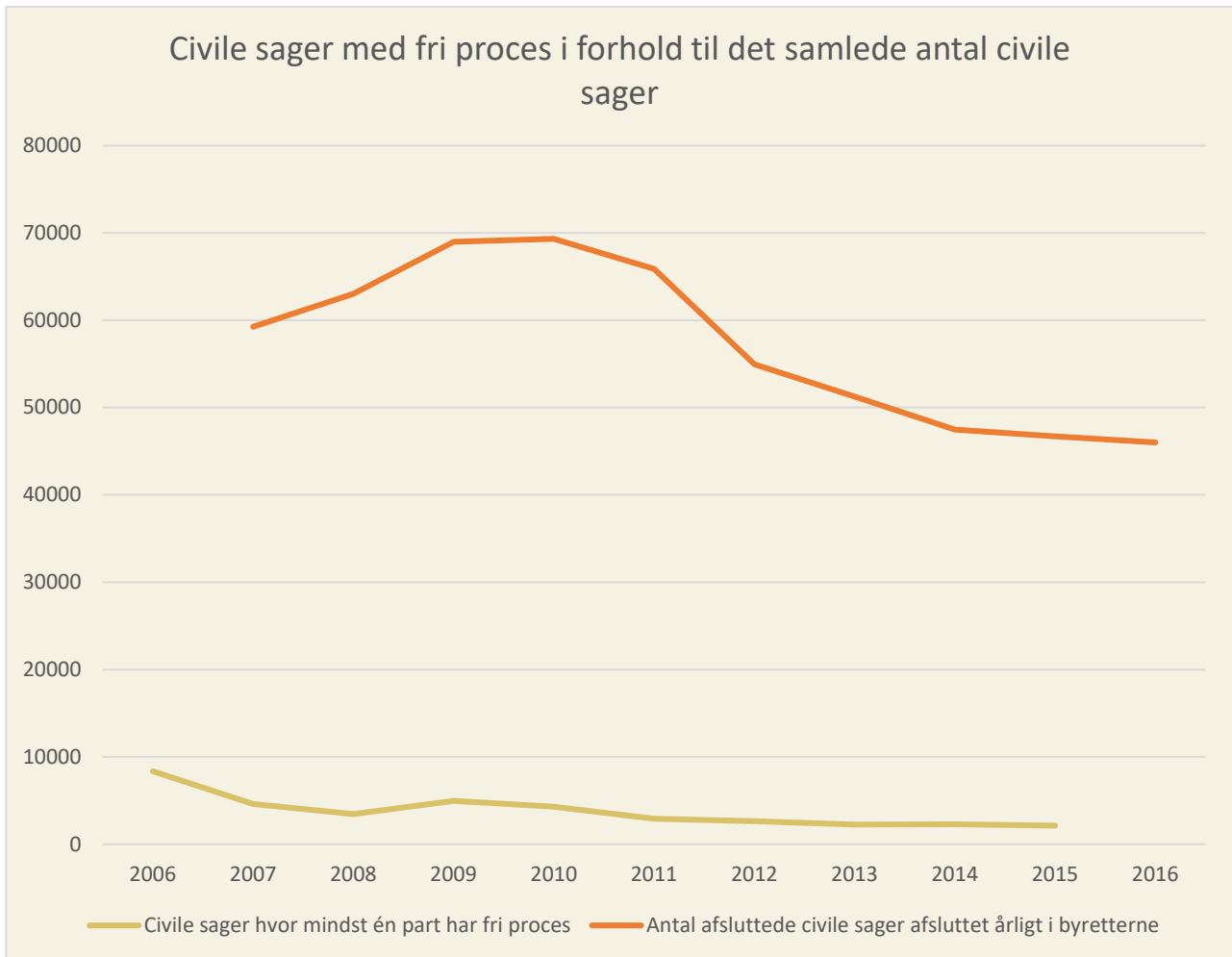
Det bemærkes i den forbindelse, at justitsministeren tidligere har forklaret faldet i antal sager med fri proces med bl.a. et generelt fald i de samlede civile sager.⁴² Som det fremgår af figur 6 nedenfor, begyndte det samlede antal civile sager dog først at falde lidt efter 2010 med et efterfølgende større fald fra 2011, mens antallet af sager med fri proces har været faldende siden 2006. Det ses samtidig, at antallet af sager med fri proces er faldet med 54 % fra 2007 til 2015, mens det samlede antal civile sager i samme periode

⁴¹ Kilde: Civilstyrelsen ved mail af 29. maj 2017 (ansøgninger om fri proces) og Forsikring & Pensions hjemmeside (antal anmeldelser).

⁴² Justitsministerens besvarelse af spørgsmål 482 (Alm.del), 2016-17.

kun er faldet med 21 %.⁴³ Det generelle fald i civile sager kan derfor kun forklare en mindre del af faldet i sager med fri proces.

Figur 6⁴⁴



Justitsministeren henviste endvidere til ændringen af retsplejelovens regler om fri proces pr. 1. januar 2007, indførelsen af småsagsprocessen pr. 1. januar 2008 og ændrede regler for betalingspåkrav pr. 1. oktober 2011. Ændringen af retsplejeloven kan muligvis forklare faldet i antal sager med fri proces fra 2006 til 2007 (og til dels i 2008). Sagsantallet steg dog igen i 2009, hvorefter det har været faldende lige siden, hvilket lovændringen i 2007 ikke kan forklare. Indførelsen af småsagsprocessen og de ændrede regler for betalingspåkrav kan næppe heller forklare det store fald i sager med fri proces.

Set i forhold til det øgede omkostningsniveau for førelse af retssager, som i sig selv udgør en væsentlig barriere for domstolsprøvelse,⁴⁵ må det anses for særlig betænkeligt, at det ikke er muligt at skaffe

⁴³ De bagvedliggende tal fremgår af spørgsmål 482 (Alm.del), 2016-17.

⁴⁴ Kilde: Domstolsstyrelsens mail til Justitia af 12. maj 2016 og statistikbasen på www.domstol.dk

⁴⁵ Se f.eks. Justitias analyse Retsafgifter – hvor dyrt skal det være at få prøvet sin ret? af 28. maj 2016.

relevante data, som kan afdække retshjælpsforsikringernes rolle i det store fald i antallet af gennemførte sager med fri proces.

5. Praktiske begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen

I dette kapitel ses der nærmere på udvalgte praktiske begrænsninger i anvendelsen af retshjælpsforsikringsordningen, mens de mere formelle begrænsninger er behandlet i kapitel 6. De praktiske begrænsninger vedrører identificeringen af det retlige problem og kendskab til en tegnet retshjælpsforsikring (kapitel 5.1), processen (kapitel 5.2), sagsbehandlingstider (kapitel 5.3) og problemer med at finde en advokat, der vil påtage sig at føre en sag med forsikringsdækning (kapitel 5.4).

5.1 Identificering af retligt problem og kendskab til retshjælpsforsikring

Det første skridt på vejen til domstolsprøvelse via retshjælpsforsikring er naturligvis at erkende, at man har et problem af juridisk karakter, der er egnet til domstolsprøvelse. Dette er ikke altid åbenlyst, når man som nabo, beboer, forbruger, sælger mv. løber ind i konflikter. Der kan evt. søges hjælp til afklaring heraf på et retshjælpskontor (som tilbyder gratis grundlæggende og videregående juridisk rådgivning), hos en advokatvagt (som tilbyder gratis grundlæggende mundtlig juridisk rådgivning) eller hos en advokat (som i visse tilfælde tilbyder videregående retshjælp mod betaling af et honorar, som er delvist offentligt finansieret).⁴⁶

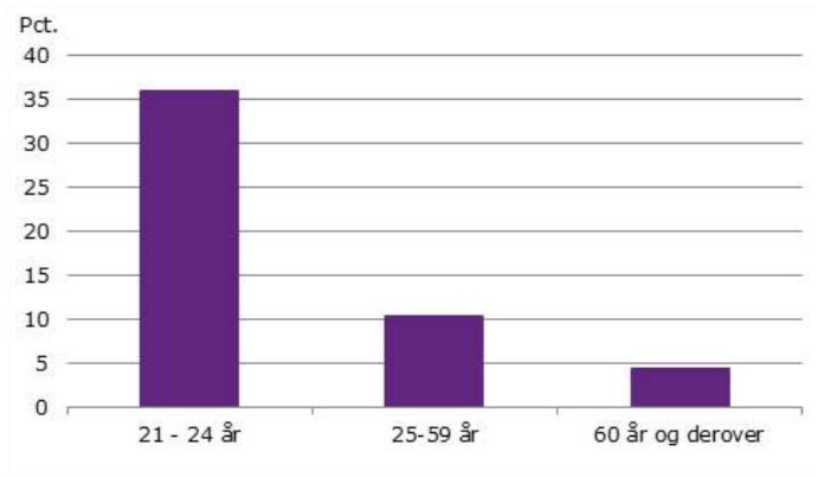
Dækning via retshjælpsforsikring er selvfølgelig afhængig af, at den pågældende har tegnet en forsikring. Som tidligere nævnt anslås det, at ca. 95 pct. af befolkningen har tegnet en sådan forsikring. Tallet dækker over aldersmæssige og sociale skævheder, idet det navnlig er unge og personer med lave indkomster, der ikke har en indboforsikring og dermed en retshjælpsforsikring. Som det fremgår af figur 7 nedenfor har mere end 35 % af de 21-24-årige ikke en indboforsikring. For personer over 60 år er andelen helt nede på under 5 %.⁴⁷

⁴⁶ Der henvises til Justitias rapport om retshjælp af 12. juli 2017: *Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?*

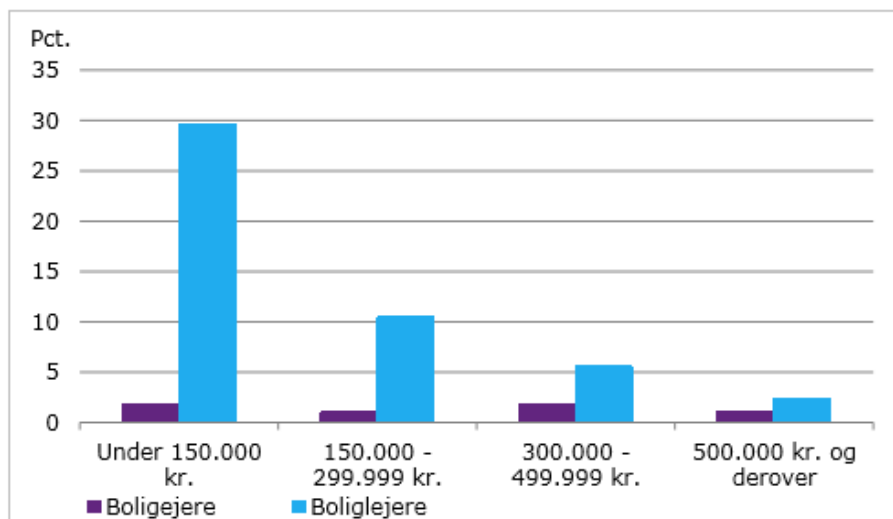
⁴⁷ Tallene virker umiddelbart høje set i forhold til antagelsen om, at ca. 95 % af befolkningen skulle have en indboforsikring. Beregningerne stammer fra Forsikring & Pension og er udarbejdet på baggrund af tal fra Danmarks Statistiks Forbrugsundersøgelse. Ifølge denne undersøgelse er det også kun ca. 90 % af befolkningen, der har en indboforsikring. Disse tal afviger således fra andre antagelser om ca. 95 %, men viser under alle omstændigheder en tendens i forsikringstegningen.

Figur 7⁴⁸

Andel uden indboforsikring (pct.)



Der ses også at være en sammenhæng mellem lav indkomst og forsikring, jf. figur 8 nedenfor, der viser andelen af ejere og lejere uden indboforsikring fordelt på indkomst. Som det fremgår, er personer med lav indkomst overrepræsenteret i den uforsikrede gruppe, og der er typisk tale om personer med lejebolig.

 Figur 8⁴⁹


De forsikrede personer er ikke altid klar over, at de er forsikrede. En undersøgelse foretaget af Danske Advokater i 2012 viste, at mindre end 4 ud af 10 forsikrede var klar over, at de havde en

⁴⁸ Figuren stammer fra Forsikring & Pension: *Unge sløser med forsikringen*, 2013.

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

⁴⁹ Figuren stammer fra Forsikring & Pensions analyserapport 2013: *Den uforsikrede restgruppe og forsikringssvindler*, side 9.

http://www.forsikringogpension.dk/presse/Statistik_og_Analyse/analyser/Documents/uforsikrede_restgruppe_og_forsikringssvindler.pdf

retshjælpsforsikring.⁵⁰ Over halvdelen af forsikringstagerne vil således ikke umiddelbart kunne gøre deres forsikring gældende, fordi de ikke er klar over dens eksistens. En del af disse personer vil dog formentlig søge hjælp andre steder, f.eks. hos et retshjælpskontor eller en advokat, og i den forbindelse blive gjort opmærksom på muligheden for forsikringsdækning. Den nævnte undersøgelse viste dog også, at ukendskab til forsikringen i praksis forhindrer en række borgere i at gå videre med deres sag. Ifølge undersøgelsen var det mere end hver tiende dansker, som havde undladt at kontakte en advokat, fordi de ikke var klar over, at de havde en retshjælpsforsikring. Desuden havde de personer, der kendte til deres retshjælpsforsikring, kun i meget begrænset omfang viden om, hvad den dækkede. Knap 3 ud af 4 af de adspurgte havde oplyst, at de i mindre grad eller slet ikke havde tilstrækkelig viden om, hvornår og hvordan de var dækket af retshjælpsforsikringen.

Det er positivt, at en meget stor andel af befolkningen er dækket af en retshjælpsforsikring og dermed potentielt også har mulighed for at opnå dækning af omkostningerne ved domstolsprøvelse. En del af den forsikrede gruppe består af borgere med mindre økonomiske og personlige ressourcer. Det er derfor vigtigt, at forsikringsproduktet rammer bredt, og at forsikringen ikke i sig selv bliver en hindring for de økonomisk svage borgeres adgang til domstolene. Samtidig er ca. 5% af befolkningen – herunder særligt personer med manglende økonomiske og personlige ressourcer – som står uden forsikringsdækning. Det gælder bl.a. samfundets mest udsatte grupper, som f.eks. ikke har fast bopæl og derfor heller ikke en indboforsikring. Dette taler i høj grad for en reel og velfungerende adgang til fri proces, jf. også Retsplejerådets overvejelser i betænkning 1436/2004, som er omtalt i kapitel 2.

For så vidt angår den store del af befolkningen, som har en retshjælpsforsikring, må det manglende kendskab til retshjælpsforsikringens eksistens og indhold anses for en væsentlig barriere i adgangen til domstolene. Uvished om finansieringen kan nemlig betyde, at forsikringstagerne undlader at gøre deres ret gældende ved domstolene. Dette kan til en vis grad afhjælpes ved at styrke den danske retshjælpsordning, jf. anbefalingerne i Justitias analyse om retshjælp fra juli 2017⁵¹ og ved at informere mere om forsikringsordningen. Sidstnævnte kunne forsikringsselskaberne og/eller Forsikring & Pension eventuelt stå for, men det kunne også overvejes at inddrage information om retshjælpsforsikringer – og gerne også om fri proces – i den information om retshjælpsordningen, som både Justitia samt Advokatsamfundet og Danske Advokater tidligere har anbefalet.⁵²

5.2 Processen

Retshjælpsforsikringer er som andre forsikringer omfattet af lov om forsikringsaftaler, og der gælder en betydelig aftalefrihed. Forsikring & Pension har dog udsendt et sæt fælles forsikringshjælpsvilkår, der benyttes af forsikringsselskaberne som tillæg til de forsikringer, der inkluderer retshjælp til private.

⁵⁰ Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn. Danske Advokater og Advice A/S 2013.

⁵¹ Justitia: *Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?* 12. juli 2017 <http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/07/Analyse-Den-danske-retshj%C3%A6lpsmodel-Er-der-lige-adgang-til-hj%C3%A6lp.pdf>

⁵² Justitias rapport *Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?* fra juli 2017 samt Advokatsamfundet og Danske Advokaters *Rapport om retshjælp* fra december 2016.

Forsikringsvilkårene regulerer retshjælpsdækningens omfang og indeholder procedurer for, hvordan forsikringstageren skal forholde sig, når forsikringen ønskes aktiveret.

Ved anmeldelsen til forsikringsselskabet skal der følges en nærmere fastsat procedure.⁵³ Forsikringstageren skal søge bistand hos en advokat, som vil påtage sig sagen.⁵⁴ Det er advokaten, der vurderer, om betingelserne for at opnå forsikringsdækning kan anses for opfyldt, og som i givet fald anmelder sagen til forsikringsselskabet.⁵⁵

Når forsikringsselskabet har givet tilsagn om dækning af sagens udgifter, kan sagen gå i gang. Eventuelle skønsforretninger skal forhåndsgodkendes af forsikringen, hvis de senere skal kunne dækkes.⁵⁶ Under sagens gang skal advokaten løbende orientere selskabet om processkridt af væsentlig omkostningsmæssig betydning.⁵⁷

Ved sagens afslutning fastsættes sagens omkostninger af retten, medmindre sagen afsluttes ved et forlig undervejs, og sagsomkostningernes fordeling skal godkendes af forsikringsselskabet. Advokatsalæret betales, når tvisten er endelig afgjort.⁵⁸ Bliver sagen anket, afregnes salæret særskilt efter hver instans. Øvrige sagsomkostninger betales, når disse er afholdt.⁵⁹

Hvis forsikringsselskabet afslår at dække sagens omkostninger, kan forsikringstageren indbringe afslaget for Ankenævnet for Forsikring.⁶⁰ Der skal betales et gebyr på 200 kr., som klageren får retur, hvis vedkommende får medhold i klagen. Der gælder ikke nogen klagefrist for at indbringe en sag for Ankenævnet, men kravet er undergivet forældelse. Afgørelserne er som udgangspunkt ikke bindende for parterne. Hvis klageren får helt eller delvist medhold i klagen, og forsikringsselskabet ikke vil følge afgørelsen, skal dette dog meddeles sekretariatet inden 30 dage efter, at afgørelsen er fremsendt. Hvis dette ikke sker, bliver afgørelsen bindende for forsikringsselskabet efter udløbet af fristen. Hvis forsikringsselskabet inden fristens udløb meddeler, at selskabet ikke vil følge afgørelsen, orienterer sekretariatet klageren herom, ligesom sekretariatet informerer klageren om, hvad der kan gøres for at forfølge kravet mod forsikringsselskabet.

Ankenævnet har på deres hjemmeside offentliggjort afgjorte sager siden 1995. Heraf drejer 1.981 kendelser sig om retshjælp. Af disse fik forsikringsselskabet medhold i 1.610 sager (81,3 %), mens klageren fik fuldt medhold i 328 sager (16,6 %) og delvist medhold i 32 sager (1,6 %). Herudover blev 9

⁵³ Ansøgningsproceduren er nærmere beskrevet i de fælles forsikringsvilkår pkt. 2. Der er særlige regler for kumulerede sager og gruppesøgsmål i pkt. 2.4.

⁵⁴ Dette skal ske blandt de advokater, som er mødeberettigede i henhold til retsplejeloven. Hvis tvisten føres udenfor Danmark, sker valget af en udenlandsk advokat efter aftale med selskabet.

⁵⁵ I småsager kan forsikringstageren dog selv anmelde og føre sagen uden brug af advokat. Småsager er sager med krav uden økonomisk værdi eller med en værdi på højst 50.000 kr., samt sager hvor parterne har aftalt med hinanden, at småsagsreglerne skal bruges, jf. retsplejelovens kapitel 39. Det er hensigten, at småsagsprocessen senere vil blive gjort til genstand for en selvstændig analyse hos Justitia.

⁵⁶ De fælles forsikringsvilkår pkt. 6.

⁵⁷ De fælles forsikringsvilkår pkt. 2.

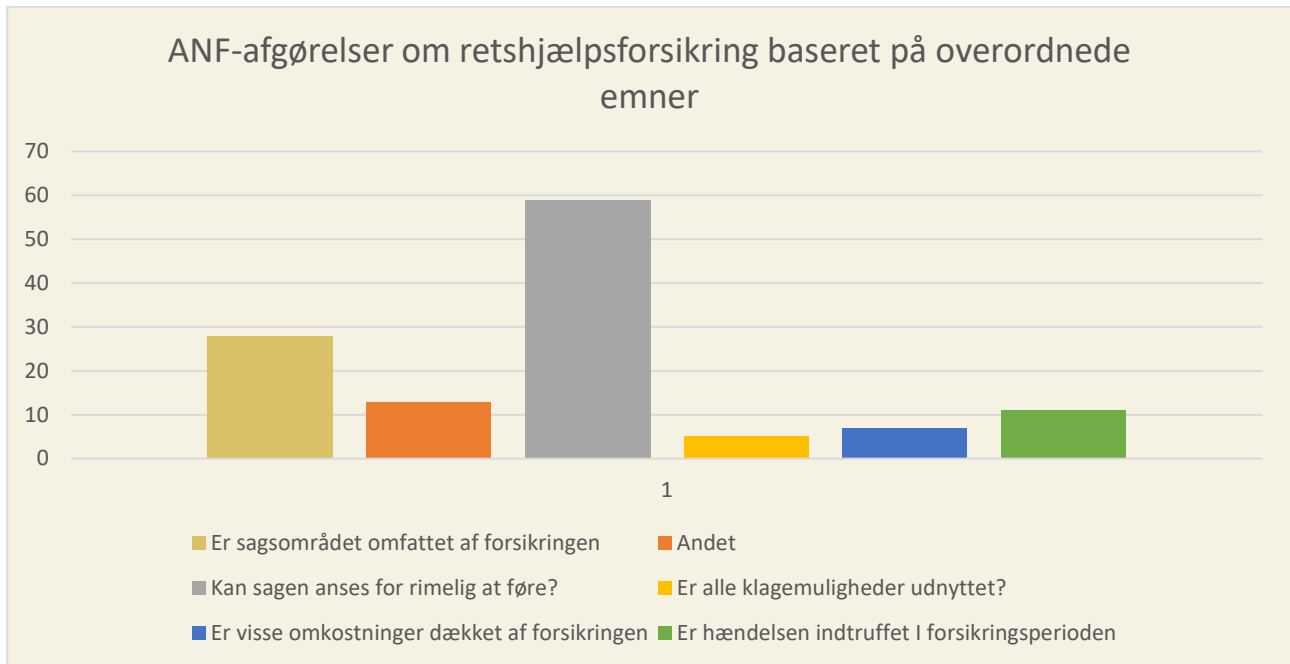
⁵⁸ Ved advokatskifte, sker afregning overfor den udtrædende advokat efter aftale med forsikringsselskabet.

⁵⁹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 10. De dækkede omkostninger er nærmere beskrevet i kapitel 6.4.

⁶⁰ Når Ankenævnet træffer afgørelse i en sag, deltager en formand/næstformand og to eller fire nævnsmedlemmer afhængig af sagens karakter. Hvis formanden og/eller nævnsmedlemmerne ikke er enige, træffes afgørelse efter stemmeflerhed.

sager afvist.⁶¹ Justitia har foretaget en nærmere undersøgelse af Ankenævnets kendelser fra de seneste tre år (2014-2016). Figur 9 nedenfor viser, hvordan klagerne emnemæssigt fordeler sig.⁶² Som det fremgår, er det særligt forsikringsbetingelserne om, at forsikringstageren skal have rimelig grund til at føre sagen og de omfattede sagsområder, som har givet anledning til klager. Dette er nærmere behandlet i kapitel 6.

Figur 9⁶³



Ved manglende forsikringsdækning kan forsikringstageren også vælge at ansøge om fri proces hos Civilstyrelsen.⁶⁴ De øvrige betingelser for fri proces skal naturligvis også være opfyldt. Civilstyrelsens afslag på fri proces kan påklages til Procesbevillingsnævnet.

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

I figur 10 nedenfor er processen illustreret. Som det fremgår, hænger retshjælpsordningen, retshjælpsforsikringsordningen og ordningen om fri proces nøje sammen. Samspillet mellem ordningerne og den noget komplicerede og uoverskuelige proces – særligt når forsikringen ikke umiddelbart dækker – kan i sig selv virke afskrækkende for mange borgere.

⁶¹ Kilde: http://ankeforsikring.dk/kendelser/Sider/kendelser.aspx#k=retshj%C3%A6lp* (sidst besøgt 2. maj 2017).

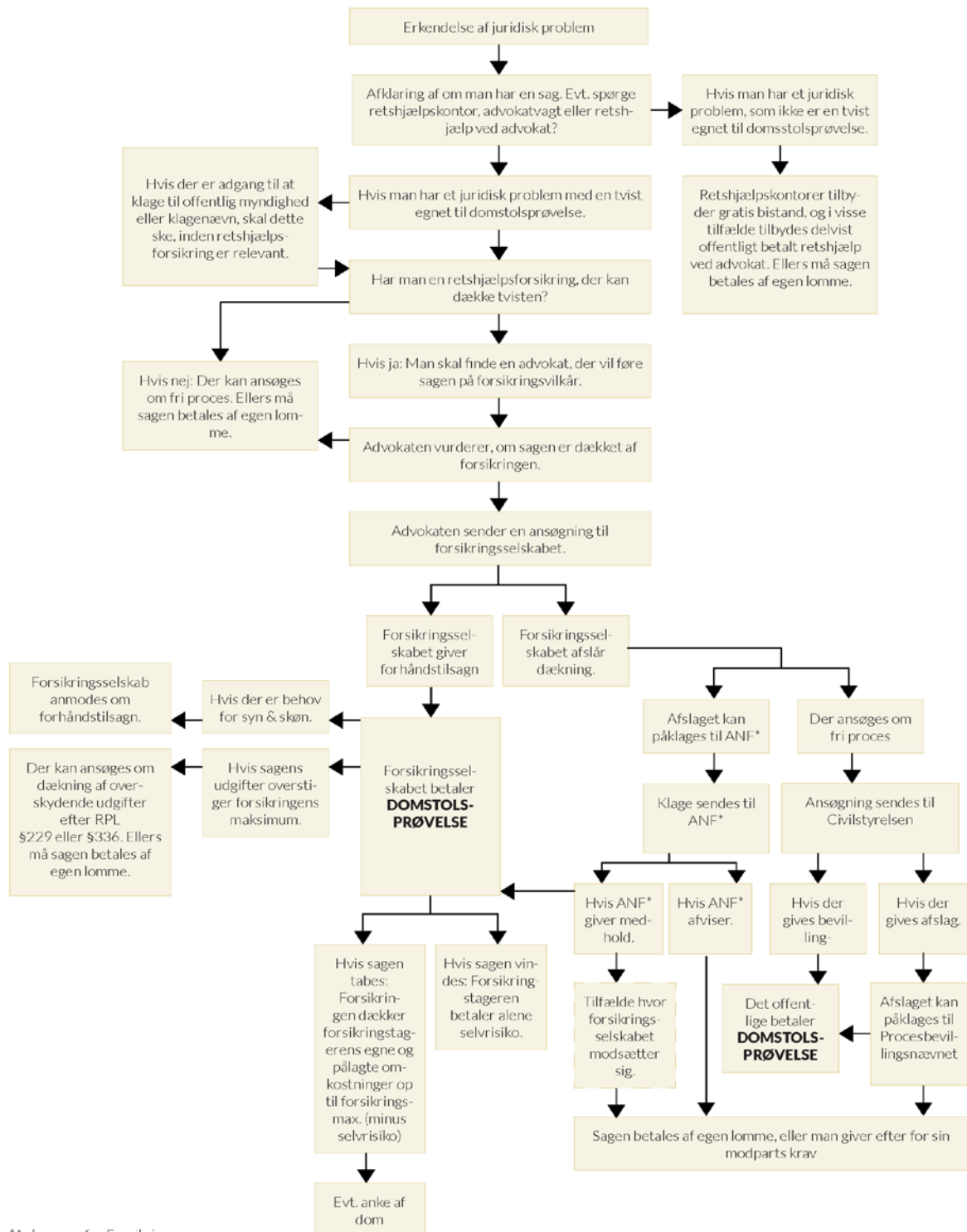
⁶² Kategoriseringen er Justitias egen. Nogle sager vedrører flere emner. I disse tilfælde har Justitia vurderet, hvilket emne, der var det mest væsentlige.

⁶³ Ankenævnets sager kan findes i deres helhed på nævnets egen digitale database på www.ankeforsikring.dk

⁶⁴ Dette forudsætter, at forsikringstageren opfylder indkomstbetingelserne, der for enlige ligger på max. 315.000 kr. om året, mens personer i samlivsforhold maksimalt må have årlig indkomst på 400.000 kr. samlet set. Indkomstgrænserne hæves dog med 55.000 kr. for hvert barn (herunder stedbørn og plejebørn) under 18 år, som enten bor hos ansøgeren eller i overvejende grad forsørges af denne

Figur 10

DÆKNING AF UDGIFTER TIL DOMSTOLSPRØVELSE



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

En sådan løsning vil dog nødvendigvis have længere udsigter. Derfor anbefales på kort sigt mere borgerrettet information om alle tre ordninger, jf. anbefalingen i kapitel 5.1 ovenfor, og en styrkelse af den indledende retshjælp, som ofte er afgørende for, at borgeren når videre i processen på vej mod domstolsprøvelse, jf. anbefalingerne i Justitias rapport om retshjælp fra juli 2017.⁶⁵

5.3 Sagsbehandlingstid

Inden sagen overhovedet kan gå i gang, skal forsikringstageren først udnytte eventuelle klagemuligheder hos offentlige myndigheder, ligesom forsikringstageren først skal benytte eventuelle muligheder for at få tvisten behandlet ved et klagenævn.⁶⁶ Herefter skal forsikringstageren bruge tid på at finde en advokat, der vil påtage sig sagen jf. kapitel 5.4. Advokaten skal foretage en vurdering af, om sagen er omfattet af forsikringen og sende en ansøgning til forsikringsselskabet, der skal behandle sagen. Denne sagsbehandlingstid vil naturligvis variere fra sag til sag og fra selskab til selskab. Forsikring & Pensions forsikringsoplysning har angivet, at en anmodning om retshjælpsdækning skønsmæssigt besvares i løbet af 1-2 uger.⁶⁷

Hvis forsikringstageren får afslag på dækning, skal den pågældende – inden afslaget kan indbringes for Ankenævnet for Forsikring – klage til forsikringsselskabet.⁶⁸ Såfremt selskabet (fortsat) ikke giver medhold eller ikke besvarer klagen, kan sagen indbringes for Ankenævnet, der typisk har en sagsbehandlingstid på 6-8 måneder.⁶⁹

Såfremt forsikringstageren får tilsagn om dækning, skal advokaten udarbejde stævning, der sendes til byretten. Sagsøgte får herefter mindst 2 uger til at indgive svarskrift,⁷⁰ hvorefter sager af mere simpel karakter kan berammes. I de mindre simple sager vil der typisk være tale om udveksling af flere processkrifter mellem parterne, iværksættelse af syn & skøn og/eller indhentelse af andre faglige vurderinger, hvilket forlænger den samlede sagsbehandlingstid væsentligt.

Der findes ikke en samlet statistik over berammelsestiderne ved byretterne. De enkelte byretter fører selv løbende statistik over deres berammelsestid, der varierer betydeligt fra retskreds til retskreds. I den hurtigste ret er berammelsestiden ca. 4 uger for en civil sag af en dags varighed. Blandt de mere

⁶⁵ Justitia: Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp? fra juli 2017.

⁶⁶ De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.3 og 3.4.

⁶⁷ Oplyst telefonisk til Justitia. Et retshjælpskontor har dog oplyst, at sagsbehandlingstiden hos forsikringsselskaberne kan variere noget afhængig af sagens karakter og behovet for oplysninger.

⁶⁸ Ankenævnet for Forsikrings klageguide <http://ankeforsikring.dk/klageguide/Sider/klageguide.aspx>

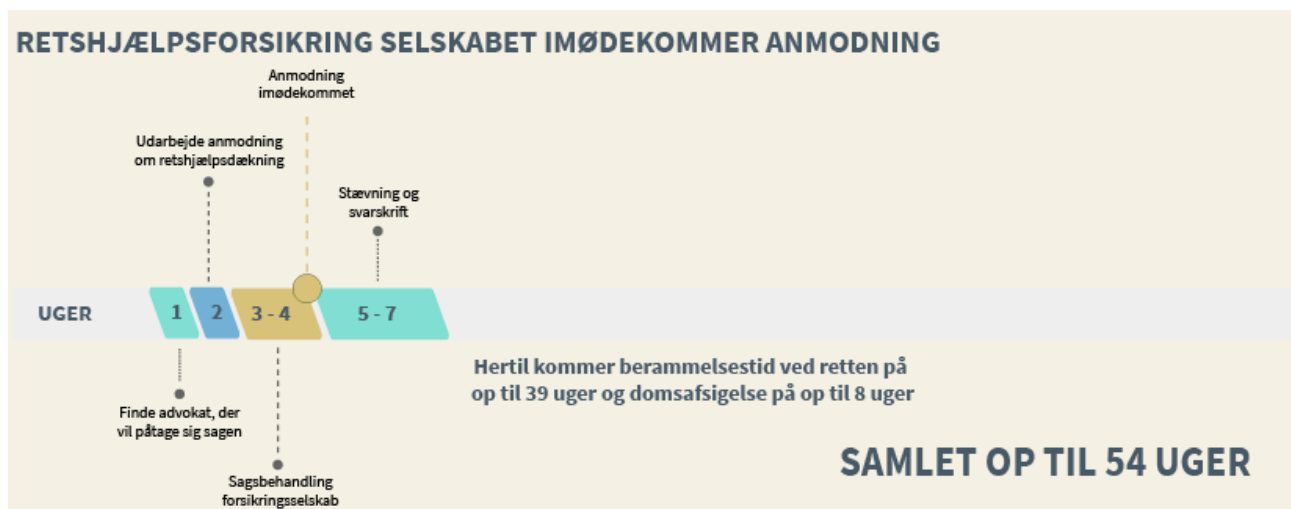
⁶⁹ Ankenævnet for Forsikrings hjemmeside. Sagsbehandlingstiden er opgjort for samtlige sagstyper. Forsikringsoplysningen skønner dog, at sagsbehandlingstiden typisk er 9 måneder (telefonsamtale med Justitia 7. juni 2017), mens Danske Advokater tilbage i deres hvidbog fra 2012 skønnede, at sagsbehandlingstiden var mellem 12-14 måneder.

⁷⁰ Retsplejelovens § 351, stk. 1.

langsomme retter er berammelsestiden ca. 8-9 måneder.⁷¹ Hertil kommer sagens varighed ved domstolene og domsafsigelsen. Alene domsafsigelsen kan tage op til 2 måneder afhængig af sagstypen.⁷²

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

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



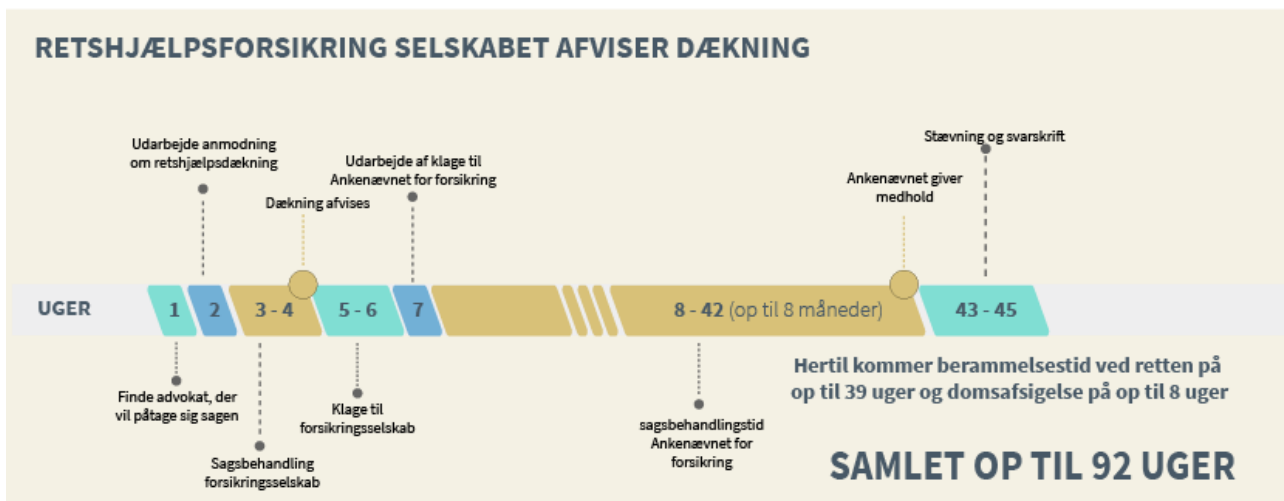
Forsikringstager A finder hurtigt en advokat, der straks anmelder sagen til forsikringsselskabet. Inden for et par uger modtager advokaten forhåndstilsagn om forsikringsdækning. Advokaten sender hurtigt stævningen til retten, der 2 uger senere, når svarskrift er modtaget, berammer sagen. Berammelsestiden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

⁷¹ Statistikken kan findes på domstol.dk under 'tal og fakta' ved den enkelte byret.

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

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

⁷² Jf. retsplejelovens § 219, stk. 3, hvor fristen for domsafsigelse kan være op til 2 måneder efter endt forhandling afhængigt af sagstype.



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

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

Sager, der føres med fri proces, har typisk også en lang sagsbehandlingstid. Civilstyrelsen – der træffer afgørelse om fri proces i første instans – har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 10 uger,⁷³ og Procesbevillingsnævnet – som er klageinstans – har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 10 uger.⁷⁴

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

De lange sagsbehandlingstider skal også ses i lyset af, at den almindelige forældelsesfrist for det underliggende krav,⁷⁵ der skal prøves ved domstolene, som udgangspunkt er 3 år,⁷⁶ og at hverken en anmeldelse til forsikringsselskabet, klage til Ankenævnet for Forsikring eller en efterfølgende ansøgning om fri proces afbryder forældelsesfristen.

⁷³ Oplyst af Civilstyrelsen til Justitia ved mail af 12. juni 2017.

⁷⁴ Procesbevillingsnævnets årsberetning 2016, s. 129.

⁷⁵ Fordring på penge eller andre ydelser.

⁷⁶ Forældelseslovens § 3. Der findes dog undtagelser, herunder ved personskade (30 år fra den skadevoldende handlingens ophør) og andre skader forvoldt udenfor kontrakt (10 år), ligesom der i lovens kapitel 4 er fastsat særlige forældelsesfrister og tillægsfrister.

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

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

5.4 Der skal findes en advokat

Forsikringsdækning er som tidligere nævnt afhængig af, at forsikringstageren har søgt bistand hos en advokat, som også skal anmelde sagen til forsikringsselskabet.⁷⁷ Dette gælder uanset, om advokatbistand konkret kan anses for nødvendig til gennemførelse af sagen.

KRAV OM ADVOKAT

I en sag fra 2013 gav Ankenævnet et forsikringsselskab medhold i, at selskabet kunne afvise retshjælpsdækning under henvisning til, at forsikringstageren ikke havde været repræsenteret af en advokat under sagen. Ankenævnet udtalte, at det ikke kunne føre til et andet resultat, at det i det konkrete tilfælde ikke havde været nødvendigt, at der deltog advokat.⁷⁸

Salæret er et anliggende mellem selskabet og advokaten, som forsikringstageren ikke har indflydelse på. Salæret fastsættes ud fra de til enhver tid gældende takster fastsat af landsretspræsidenterne.⁷⁹ Efter disse takster, der også anvendes i sager med fri proces, skal salæret fastsættes indenfor forskellige intervaller, som stiger i takt med sagens værdi.⁸⁰

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

⁷⁷ De fælles forsikringsvilkår pkt. 2.1. Undtaget fra reglen om anmeldelse og repræsentation ved advokat er dog småsager, som forsikringstager kan anmelde og føre selv.

⁷⁸ Afgørelse af 3. april 2013 i sag nr. 83500.

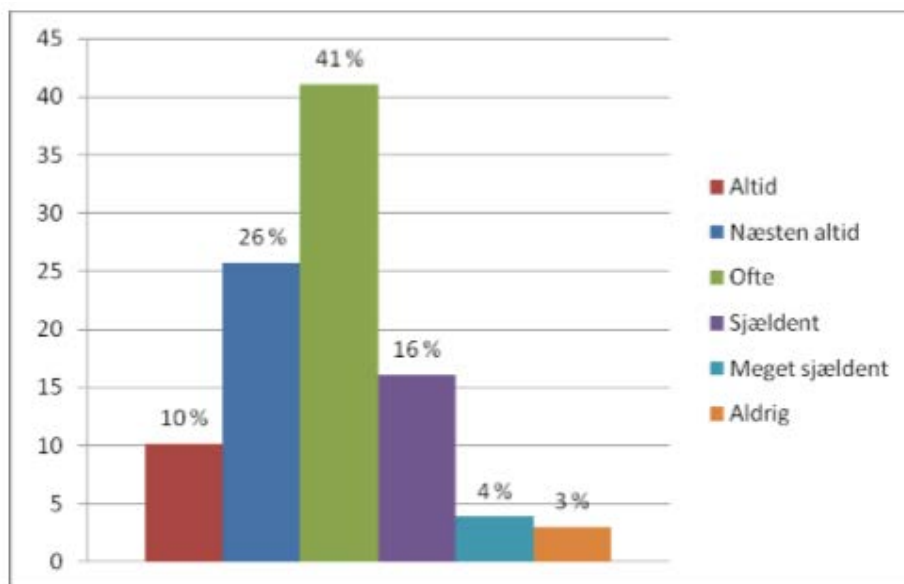
⁷⁹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 11.

⁸⁰ Præsidenterne for Vestre og Østre Landsrets notat af 17. december 2008 om afgørelser om sagsomkostninger i civile sager. De nævnte salærer anvendes til dækning af udgifter til advokatbistand i borgerlige sager, der ikke behandles i småsagsprocessen, hvis sagen afsluttes efter procedure og den part, som skal have tilkendt sagsomkostninger, under sagen er repræsenteret af en mødeberettiget advokat eller af en person, som kan repræsentere parten i medfør af retsplejelovens § 260, stk. 6. Notatet indeholder andre takster for inkassosager.

I usædvanligt indviklede eller enkle sager kan de vejledende takster fraviges i begge retninger. Taksterne blev fastsat i december 2008 og er ikke blevet ændret siden. Det er ikke muligt for forsikringstager og advokat at indgå aftale om yderligere salær.⁸¹

En undersøgelse foretaget af SFI Survey på vegne af Danske Advokater og Advokatsamfundet i 2010-2011,⁸² viste, at over 54 % af de adspurgte advokater aldrig eller kun helt undtagelsesvist førte sager dækket af retshjælpsforsikring. 2/3 af de adspurgte advokater angav økonomi som årsag hertil, og 94 % af advokaterne vurderede, at sagerne generelt ikke gav et tilfredsstillende økonomisk resultat. Blandt de advokater, som valgte at føre sager dækket af en retshjælpsforsikring, var den hyppigst forekommende begrundelse (37,9 %), at de i forvejen kendte klienten, mens kun 4,1 % angav, at det var økonomisk fordelagtigt. Undersøgelsen viste også, at der ofte er uenighed mellem advokaten og forsikringselskabet om størrelsen af salæret, idet 77 % af de adspurgte advokater oplevede, at der ofte/næsten altid/altid var tvist om salæret. Der henvises til figur 10 nedenfor.

Figur 10⁸³



En af årsagerne til salærkonflikterne synes at være, at forsikringselskaberne ikke tager tilstrækkeligt hensyn til advokaternes faktiske tidsforbrug, når sagsomkostningerne fastsættes. Hele 44 % af de adspurgte fandt, at selskaberne aldrig tog hensyn til dette, 53 % fandt, at det skete nogen gange og 3 %

⁸¹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 11. Forbuddet mod særskilt honorar gælder dog ikke selvrisko og eventuelle beløb, der overstiger forsikringens dækningsmaksimum, ligesom det ikke gælder advokatarbejde og omkostninger, som ikke er omfattet af forsikringsdækningen

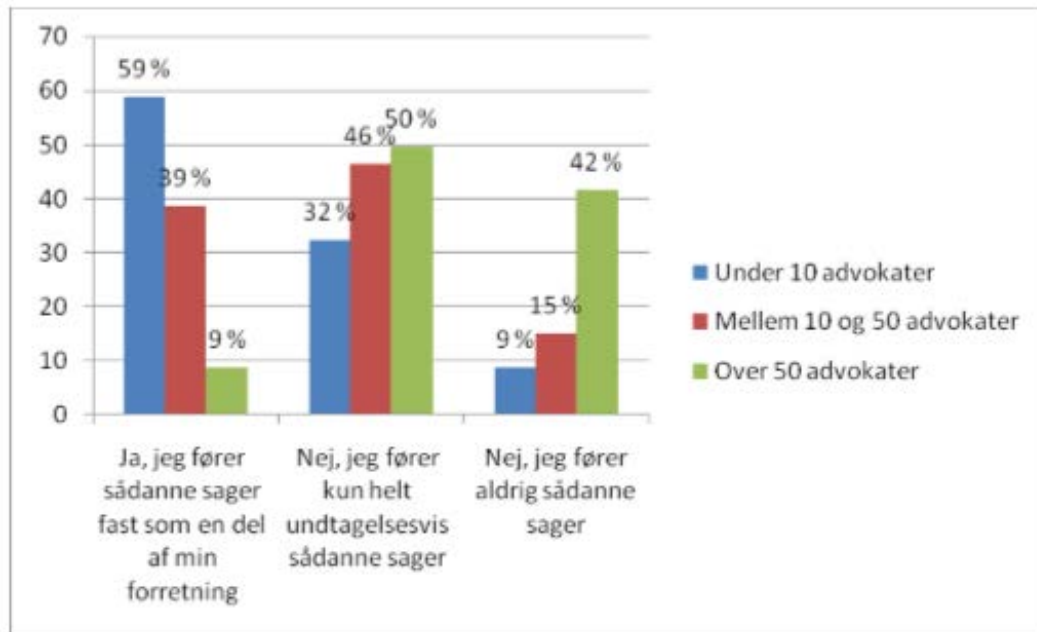
⁸² Danske Advokater og Advokatsamfundets undersøgelse af advokaters syn på offentlig retshjælp ved advokat, fri proces og retshjælpsforsikring, side 23-30. Undersøgelsen bygger på besvarelser fra 1803 advokater. Se tillige Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn, Hvidbog fra Danske Advokater 2012, side 18 og 19.

⁸³ Figuren stammer fra undersøgelsens side 26.

fandt, at der altid blev taget hensyn hertil. Endvidere mente 72 % af de adspurgte advokater, at forsikringsselskabernes administration var uensartet.⁸⁴

Det er også relevant at bemærke, at villigheden til at påtage sig forsikringsdækkede sager varierer markant i forhold til advokatfirmaernes størrelse, jf. figur 11 nedenfor.

Figur 11⁸⁵



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

Det hænder, at forsikringstager og advokat aftaler, at retshjælpsforsikringen ikke skal anvendes, selv om sagen er omfattet af forsikringsdækningen. Ifølge undersøgelsen har 22,4 % af de adspurgte advokater oplevet dette inden for de seneste fem år.⁸⁶

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

⁸⁴ Figur 32 på undersøgelsens side 27.

⁸⁵ Figuren stammer fra undersøgelsens side 23.

⁸⁶ I undersøgelsen oplyste 17,4 % af de adspurgte, at dette var sket i 1-5 tilfælde i løbet af de seneste 5 år, og 5 % oplyste, at det var sket i 5-10 tilfælde. Figur 35, side 28.

anvendes. Det kan lægge et pres på forsikringstageren i forhold til forsikringens anvendelse og dermed udhule ordningen.

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

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

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

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

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

6. Formelle begrænsninger i retshjælpsforsikringsordningen

I de fælles retshjælpsvilkår er der fastsat visse begrænsninger for forsikringsdækningen. For det første dækker forsikringen alene tvister, som er opstået i privatlivet. Ved en tvist forstås en konkret, aktuel

konflikt, som parterne ikke selv har kunnet løse, og som kan behandles af en domstol eller ved voldgift.⁸⁷ Søgsmålsgrunden skal være indtrådt i perioden fra forsikringens ikrafttræden og indtil dens ophør.⁸⁸ Eventuelle klageadgange ved offentlige myndigheder skal være udtømte, og forsikringstager er desuden forpligtet til først at benytte eventuelle muligheder for at få tvisten behandlet ved et klagenævn.⁸⁹

Forsikringsdækning kræver ifølge de fælles forsikringsvilkår, at en række yderligere betingelser er opfyldt, herunder at forsikringstageren har en ”rimelig grund” til at indbringe tvisten for domstolene eller en voldgift (kapitel 6.1), og at tvisten ikke vedrører et af de områder, som generelt er undtaget forsikringsdækning (kapitel 6.2). De fælles forsikringsvilkår omfatter dog ikke forsikringens dækningsloft eller størrelsen af en eventuel selvrisiko, som derfor kan variere fra selskab til selskab, jf. nærmere kapitel 6.3 og 6.4. Sidstnævnte kapitel omtaler også mere generelt, hvilke omkostninger der kan dækkes.

6.1 Rimelig grund

Ifølge de fælles forsikringsvilkår er det en betingelse for forsikringsdækning, at der er ”rimelig grund” til at indbringe tvisten for domstolene eller en voldgift.⁹⁰ Det er det vilkår, som i de seneste tre år har givet anledning til flest klager til Ankenævnet for Forsikring, jf. kapitel 5.2. Et forsikringsselskabs forhåndstilsagn om retshjælpsdækning har kun bindende virkning for selskabet i én instans.⁹¹ Selskabet er derfor berettiget til at foretage en ny vurdering af rimeligheden af at føre sagen videre i næste instans.

Ifølge litteraturen på området er det forsikringsselskabet, der har bevisbyrden for, at det ikke er rimeligt at anlægge en sag.⁹² Ifølge Michael S. Wiisbye, der er en af de førende eksperter på området, synes der dog at gælde en omvendt bevisbyrde i sager, som forinden har været behandlet ved et nævn. I disse tilfælde må en forsikringstager, der har tabt sagen ved nævnet, godtgøre, at der alligevel er rimelig grund til domstolsprøvelse. Hvis forsikringstageren derimod har vundet sagen ved nævnet (eller nævnet har afvist at behandle sagen, fordi dette bør ske ved domstolene), er forsikringstageren ifølge Wiisbye som hovedregel berettiget til retshjælpsdækning. I disse tilfælde er det derfor forsikringsselskabet, der må godtgøre, at sagsanlæg undtagelsesvist ikke vil være rimeligt.⁹³ At forsikringsselskabet har bevisbyrden betyder ifølge Wiisbye,⁹⁴ at forsikringsselskabet i tilfælde af afslag må give en begrundelse med et vist indhold, også kvalitativt. Det er ikke nok, at selskabet f.eks. anfører, at det ikke mener, at forsikringstageren har udsigt til at vinde sagen. Selskabet må præcisere, hvorfor det mener, at det ikke vil være rimeligt at føre sagen.

⁸⁷ De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.1.

⁸⁸ De fælles forsikringsvilkår pkt. 4.

⁸⁹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.3 og 3.4.

⁹⁰ Forsikringsselskabernes vurdering af, om der er rimelig grund til at indbringe tvisten for domstolene eller voldgift finder sted i sagens indledende stadie, mens selskabernes vurdering af, om specifikke omkostninger er afholdt med rimelig grund, jf. kapitel 6.4, sker efterfølgende.

⁹¹ Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 95

⁹² Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 227, og *Retshjælpsforsikring med kommentarer* af Erik Ryefeldt, 1992, s. 46. Forfatterens bemærkninger er anført vedrørende undtagelsen om omkostninger, som ikke er afholdt med rimelig grund. Bemærkningerne må dog efter deres ordlyd også antages at omfatte den mere indledende vurdering af sagens rimelighed. Wiisbye henviser da også til disse bemærkningerne i sit afsnit s. 73, som vedrører sagens rimelighed.

⁹³ Michael Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, s.227. Praxis i Ankenævnet bekræfter, at bevisbyrden vender i sager, hvor forsikringstageren forinden har tabt sagen ved et nævn, jf. f.eks. sag nr. 85.267 fra 2014.

⁹⁴ Michael S. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, 1994, s. 227-228.

Forsikringssekskabernes begrundelsespligt fremgår nu direkte af de fælles forsikringsvilkår, dog uden nærmere præcisering af, hvad pligten nærmere indebærer.⁹⁵ I sager, hvor betingelsen om rimelig grund har været vurderet, ses Ankenævnets begrundelser i klagesagerne typisk at være fyldige, særligt i de mere komplicerede sager.⁹⁶ Det har dog ikke været muligt at undersøge forsikringssekskabernes begrundelser, da der ikke er adgang til disse sager, og begrundelserne ikke fremgår af Ankenævnets afgørelser.

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

Der er ikke fastsat nærmere bestemmelser om, hvilke kriterier der skal indgå i vurderingen af, om der er "rimelig grund" til at indbringe en tvist for domstolene/voldgift. Dette står i modsætning til bestemmelsen i retsplejelovens § 328, som omhandler tilfælde, hvor Civilstyrelsen kan bevilge fri proces, når ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre en sag. Her er det nærmere reguleret, hvilke hensyn der bl.a. indgår i vurderingen af, om betingelsen om rimelig grund er opfyldt: 1) sagens betydning for ansøgeren, 2) udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen, 3) sagsgenstandens størrelse, 4) størrelsen af de forventede omkostninger og 5) muligheden for at få sagen behandlet ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, et administrativt nævn eller et privat tvistløsningsorgan, der er godkendt af erhvervs- og vækstministeren.⁹⁷ Det står også i modsætning til formodningsreglerne i retsplejelovens § 328, stk. 3 og 4, hvor der er opregnet en række sagstyper, hvor vurderingen af rimelig grund som udgangspunkt skal falde ud til borgerens fordel (stk. 3) og omvendt (stk. 4).

RETSPLEJELOVENS FORMODNINGSREGLER VED FRI PROCES

Formodning for rimelig grund:

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

Formodning imod rimelig grund:

- Sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed.
- Sagsøgers sager om ærekrænkelse (medmindre en ærekrænkelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds).

⁹⁵ De fælles forsikringsvilkår pkt. 3.2.

⁹⁶ Justitia har gennemgået alle afgørelser om retshjælp fra Ankenævnet i perioden 2014-2016.

⁹⁷ Retsplejelovens § 328, stk. 2.

Retsplejerådets flertal havde i betænkning 1436/2004 overvejet, om forsikringsbetingelserne burde tilpasses forslaget til rimelig grund-betingelsen for fri proces. Retsplejerådets flertal henviste herved til, at det var væsentligt, at vurderingen af, om en part har rimelig grund til at føre sag, som altovervejende hovedregel faldt ens ud. Spørgsmålet blev drøftet med Forsikring & Pension, der lagde stor vægt på, at forsikringsbetingelserne blev fastsat af forsikringsselskaberne, og at det var forsikringsselskaberne der – med klageadgang til Ankenævnet for Forsikring – afgjorde, om der i en konkret sag var forsikringsdækning. Forsikring & Pension havde desuden tilkendegivet, at forsikringsselskaberne i praksis i langt de fleste tilfælde ville finde, at forsikringstageren havde rimelig grund til at føre proces i tilfælde, hvor en ansøger opfyldte betingelsen om rimelig grund efter reglerne om fri proces.⁹⁸ Retsplejerådets flertal fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at anbefale ændringer i forsikringsbetingelsernes formulering. Det blev i den forbindelse forudsat, at Civilstyrelsen løbende skulle følge udviklingen i praksis, og at spørgsmålet ville kunne tages op med forsikringsbranchen på ny, hvis der opstod en uensartede uoverensstemmelse mellem vurderingen i fri proces-regi og forsikringsregi.

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

Det er selvfølgelig positivt, at Civilstyrelsen løbende overvejer, om sager, hvor forsikringsselskabet har givet afslag på dækning, men hvor der efterfølgende bevilges fri proces, skal give anledning til en klage til Ankenævnet for Forsikring. Dette tiltag kan dog ikke anses for tilstrækkeligt, når det skal sikres, at forsikringsselskaberne træffer korrekte og ensartede afgørelser om, hvorvidt der er rimelig grund til at føre en sag. Det bemærkes i den forbindelse, at det kun er en mindre del af forsikringstagerne, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces og derfor ansøger herom, ligesom der vil være en del forsikringstagere, der ikke efterfølgende ansøger om fri proces, selv om de har mulighed for det. Civilstyrelsen ser derfor kun en lille del af de sager, hvor forsikringsselskaberne afslår dækning, fordi de vurderer, at der ikke er rimelig grund til at indbringe sagen for domstolene. Hertil kommer, at Civilstyrelsen endnu ikke har påklaget en sag til Ankenævnet, og at der ikke foretages nogen tværgående analyser af forsikringsselskabernes praksis på området eller lignende.⁹⁹

Det anbefales derfor, at Justitsministeriet drøfter med Forsikring & Pension og forsikringsselskaberne, om der i de fælles retshjælpsvilkår kan fastsættes bestemmelse om, hvilke kriterier der bl.a. skal indgå i

⁹⁸ Betænkning 1436/2004, side 398. Forsikring & Pension tog dog et lille forbehold med hensyn til sager om personskaade, hvor der måske i praksis kunne være en forskel på Retsplejerådets forslag med hensyn til fri proces og forsikringsselskabernes vurdering efter retshjælpsforsikringsbetingelserne, samt et generelt forbehold om, at det for forsikringsselskaberne endnu var ganske usikkert, hvordan den foreslåede regel vedrørende fri proces ville blive praktiseret af myndighederne.

⁹⁹ Dette kan evt. hænge sammen med, at advokaterne ikke modtager betaling for arbejdet med en efterfølgende ansøgning om fri proces, hvilket kan være tidskrævende, når sagen ikke er af simpel karakter.

afgørelsen af, om en forsikringstager har rimelig grund til at indbringe en sag for domstolene eller en voldgift, samt formodningsregler for hvordan vurderingen skal falde ud i særlige sagstyper. Kriterierne kan udarbejdes med inspiration i retsplejelovens § 328 om rimelig grund til at føre sag i fri proces-regi.

Om Civilstyrelsens tilsyn henvises i øvrigt til kapitel 7.

6.2 Undtagne sagsområder

Det følger af de fælles forsikringsvilkår, at en række tvister er undtaget fra retshjælpsdækning.¹⁰⁰ Det er også et af de vilkår, som i de seneste tre år har givet anledning til mange klager til Ankenævnet for Forsikring, jf. kapitel 5.2.

SAGSTYPER UNDTAGET FORSIKRINGSDÆKNING

- Tvister i forbindelse med forsikringstagers erhvervsudøvelse.
- Tvister med myndigheder i skatte- eller afgiftsspørgsmål.
- Tvister om separation, skilsmisse, forældremyndighed, samvær og underholdspligt.¹⁰¹
- Tvister om formueforhold, ejendomsret, samejeforhold opstået i forbindelse med indgåelse eller opløsning af ægteskab, registreret partnerskab, andre samlivsformer og interessentskab.
- Tvister i forbindelse med dødsbobehandling og arv.
- Private injuriersager. Dog dækkes sager, hvor forsikringstager som sagsøger får medhold i samtlige påstande, og sager hvor forsikringstager som sagsøgt frifindes for samtlige påstande.
- Straffesager. Dog dækkes omkostninger til civilretlige tvister, som afgøres i forbindelse med en straffesag.
- Inkassosager mod forsikringstager. Dog dækkes sager, hvor der er berettiget tvivl om fordringens eksistens og/eller størrelse.

Om baggrunden for undtagelserne kan det oplyses, at Assurandør-Societetet (nu Forsikring & Pension) ved introduktionen af retshjælpsforsikringen henstillede til, at indførelsen af retshjælpsforsikring ikke skulle medføre en stigning i præmien.¹⁰² Det har således fra begyndelsen været en forudsætning, at udgifterne til udbetaling af retshjælpsforsikring skulle holdes på et vist niveau.

For nogle af de undtagne sagsområder kan borgeren evt. finde alternative godtgørelsesmetoder eller retshjælpsmuligheder. F.eks. kan borgeren i ansættelsessager være repræsenteret ved en fagforening, og i straffesager kan sigtede/tiltalte i de fleste tilfælde få en advokat beskikket af staten. Endvidere

¹⁰⁰ De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.

¹⁰¹ Dog dækkes tvister i anden instans, hvor forsikringstager har fået helt eller delvist medhold i første instans, og tvister som føres ved udenlandsk domstol.

¹⁰² Bernardt Gomard i U1970.B.47, side 51.

gælder der i de fleste skatte- og afgiftssager en særlig godtgørelsesordning.¹⁰³ Borgeren kan også ansøge om fri proces, hvilket dog som udgangspunkt kræver, at borgeren opfylder indkomstgrænserne. I givet fald vil der efter retsplejelovens § 327 f.eks. kunne bevilges fri proces i en række nærmere angivne sager i første instans, herunder de fleste ægteskabs- og forældremyndighedssager.¹⁰⁴ Endvidere vil der i ankesager kunne gives fri proces, når ansøgeren helt eller delvis har fået medhold i den foregående instans, og sagen er appelleret af modparten.¹⁰⁵ I andre sager end de i retsplejelovens § 327 angivne er det en yderligere betingelse, at der er rimelig grund til at føre proces, jf. retsplejelovens § 328. Der er dog en formodning for, at en lejer, en arbejdstager eller en skadelidt har rimelig grund til at føre proces i sager i første instans om henholdsvis opsigelse eller ophævelse af boliglejemål, ansættelse eller personskaade.¹⁰⁶ Derimod gives der kun undtagelsesvist fri proces til sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsvirksomhed, og til sagsøgeren i sager om ærekrænkelse, medmindre en ærekrænkelse af en vis grovhed er udbredt gennem et massemedium eller i øvrigt til en videre kreds.¹⁰⁷ I særlige tilfælde, hvor sagen er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller hvor sagen har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation, kan der meddeles fri proces, selvom ansøgeren ikke opfylder de almindelige betingelser, jf. lovens § 329. Dette gælder også i erhvervsager.¹⁰⁸

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

Retsplejerådet udtalte i betænkning 1436/2004, at de mest relevante forskelle mellem de dækkede områder i retshjælpsforsikring og fri proces var, at kun fri proces omfattede skatte- og afgiftssager, ansættelsessager og familieretssager, mens kun retshjælpsforsikring omfattede tvangsfuldbyrdelse, samt at rimelig grund-betingelserne var formuleret forskelligt. Rådet fandt det for så vidt ønskeligt at tilnærme betingelserne for retshjælpsforsikring til betingelserne for fri proces, men fandt dog, at de emnemæssige begrænsninger for retshjælpsforsikring var klart afgrænsede og ikke gav anledning til problemer for den administrative adskillelse af de to ordninger. Retsplejerådet ville derfor ikke anbefale at inkludere nye områder til retshjælpsforsikringen, da rådet bl.a. ikke ville forårsage en væsentlig forhøjelse af præmien. Rådet henviste desuden til, at det familieretlige område har en sådan særlig karakter, at det er velbegrundet, at det offentlige i særlig grad yder bistand, ligesom de henviste til godtgørelsesordningen i skattesager, og at ansættelsessager ofte varetages af en fagforening.¹⁰⁹

¹⁰³ If. skatteforvaltningslovens § 52, stk. 1, ydes hel/delvis godtgørelse af udgifterne til sagkyndig bistand i borgeres sager.

¹⁰⁴ Retsplejelovens § 327, stk. 1.

¹⁰⁵ Retsplejelovens § 327, stk. 2.

¹⁰⁶ Retsplejelovens § 328, stk. 3.

¹⁰⁷ Retsplejelovens § 328, stk. 4.

¹⁰⁸ Lovforslag nr. 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

¹⁰⁹ Betænkning 1436/2004, side 397-398.

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

FAMILIERETLIG SAG

A står over for en skilsmisse, hvor der er uenighed om bodeling og forældremyndighed mv. A vil ikke kunne få hjælp af sin retshjælpsforsikring, idet det familieretlige område er undtaget.¹¹⁰ A vil dog kunne opnå fri proces, såfremt A opfylder indkomstbetingelsen.¹¹¹ Der vil ikke yderligere blive stillet krav om rimelig grund for at opnå fri proces.

ERHVERVSSAG

B er blevet opsagt fra sit job og vil sagsøge sin tidligere arbejdsgiver. B kan ikke få hjælp af sin retshjælpsforsikring, da ansættelsesforhold er en del af undtagelsen vedrørende erhvervsager¹¹². Hvis B opfylder indkomstbetingelsen, vil B formentlig kunne få fri proces. Selvom erhvervsager som udgangspunkt er undtaget fri proces, er sager om opsigelse omfattet, og der vil være en formodning om, at B har rimelig grund til at føre sagen.¹¹³ B kan evt. også henvende sig til en fagforening, hvis B er medlem af en sådan.

INJURIESAG

C er blevet hængt ud på internettet og vil sagsøge for injurier. Retshjælpsforsikringen afviser at dække, da private injuriersager som udgangspunkt er undtaget.¹¹⁴ C kan herefter ansøge om fri proces, hvis indkomstbetingelsen er opfyldt. Der gives dog kun undtagelsesvist fri proces til injuriersager.¹¹⁵

Retshjælpsforsikringens dækningsomfang har været kritiseret for at være for snævert. F.eks. har Danske Advokater i 2012 udtalt, at mange vigtige sagstyper slet ikke kan forsikres, og at borgerne risikerer at føle sig snydt.¹¹⁶ Begrænsningerne i dækningsområdet rammer særligt de personer, der ikke opfylder

¹¹⁰ De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.3.

¹¹¹ Retsplejelovens § 327, jf. 325. Der kan dog dispenseres fra indtægtskravet, hvis sagen er af principiel karakter mv., jf. retsplejelovens § 329.

¹¹² De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.1, litra d.

¹¹³ Retsplejelovens § 328, stk. 3.

¹¹⁴ De fælles forsikringsvilkår pkt. 5.6. Såfremt C får medhold i samtlige påstande i sagen, vil retshjælpsforsikringen dog yde efterfølgende dækning.

¹¹⁵ Retsplejelovens § 328, stk. 4, nr. 2.

¹¹⁶ Hvidbog fra Danske Advokater: Retshjælpsforsikringen er fejlbehæftet – og trænger til et eftersyn, 2012.

indkomstgrænsen for fri proces, herunder i særlig grad de personer, der har en indkomst lige over grænsen. Det bemærkes i den forbindelse, at det i 2015 var 71,7 procent af alle borgere i samlivsforhold og 21,76 procent af alle enlige borgere, der ikke opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces.¹¹⁷ Disse personer kan således ikke få adgang til domstolsprøvelse, medmindre de selv kan finansiere omkostningerne.

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



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

Benedicte Federspiel, Forbrugerrådet Tænk

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

¹¹⁷ Supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 83 (Alm. del), 2016-17).

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

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

6.3 Dækningsloft

Forsikringselskabets erstatningspligt er for hver forsikringsbegivenhed begrænset til det dækningsloft, som er fastsat i den individuelle police eller i forsikringsvilkårene.¹¹⁸ Dækningsloftet kan således variere. På tilsvarende vis kan der være forskellige vilkår om, hvorvidt dækningsloftet gælder for den samlede domstolsbehandling i de tilfælde, hvor sagen ankes til højere retsinstans.¹¹⁹

I betænkning 1436/2004 var det efter Retsplejerådets opfattelse væsentligt, at udgifterne i langt de fleste retssager, hvor forsikringstageren samtidig opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, kunne holdes inden for dækningsloftet, således at der ikke var behov for at ansøge det offentlige om dækning af yderligere udgifter. Forsikring & Pension havde oplyst, at dækningsloftet på dette tidspunkt lå på mellem 75.000 kr. og 130.000 kr., og at dækningsloftet blev overskredet i ca. 1 pct. af sagerne. Efter Retsplejerådets flertals opfattelse ville et samtidigt forslag om sagsomkostninger imidlertid medføre, at udgifterne i en række sager ville blive noget større, og flertallet anbefalede på den baggrund, at de enkelte forsikringselskaber løbende overvejede, om der kunne være grund til at forhøje dækningsloftet med henblik på at fastholde den nuværende fordeling, hvor udgifterne i så godt som alle sager kunne rummes inden for dækningsloftet. Forsikring & Pension anførte i den forbindelse, at selskaberne måtte antages løbende at tilpasse forsikringsdækningen til kundernes behov.¹²⁰

Indtil 2013 var dækningsloftet typisk 110.000-130.000 kr., men i april 2013 henstillede Forsikring & Pension, at dækningsloftet blev hævet til mindst 175.000 kr.¹²¹ Forsikring & Pension henstillede samtidig, at forsikringselskaberne vurderede, om der var behov for at udvide dækningssummen for sager, der behandles i flere instanser.

Der ses ikke at være nogen større forsikringselskaber, der har undladt at efterkomme henstillingen om et dækningsloft på 175.000 kr. Ét mindre lokalt forsikringselskab har dog oplyst, at de har en maksimumsdækning på 75.000 kr. pr. instans. Andre steder ses der også dækningsloft på op til 225.000

¹¹⁸ De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.3. I De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.4. er fastsat bestemmelser om dækningsloft ved kumulerede sager og gruppesøgsmål.

¹¹⁹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.5.

¹²⁰ Betænkning nr. 1436/2004, s.399.

¹²¹ Forsikring & Pensions henstilling om højere dækning på retshjælpsforsikringen, 12. april 2013.

kr. Hos visse forsikringselskaber stiger dækningen, hvis forsikringstageren har fået medhold i første instans, og modparten anker sagen.

For de forsikringstagere, der har nået dækningsloftet – hvilket ifølge Forsikring & Pension¹²² skete i ca. 1 % af sagerne – skal forsikringstageren som udgangspunkt selv finansiere de yderligere udgifter.¹²³ Der foreligger ikke oplysninger om antallet af overskridelser, siden dækningsloftet blev hævet i 2013. Det må imidlertid formodes, at der kan være større mørketal forbundet med de tidligere udregninger, idet der må antages at være en række sager, der ikke bliver anlagt, eller som bliver løst ved et mindre fordelagtigt forlig, hvis forsikringstageren på forhånd har udsigt til at gennembyrde dækningsloftet. Det må ligeledes antages, at der er forsikringstagere, som undlader at anke sager, hvis det kan bringe omkostningerne over dækningsloftet. Hertil kommer, at de sager, der vindes af forsikringstageren, ikke kan være indgået i beregningerne.

Som nævnt i rapportens kapitel 2 kan der dog ansøges om offentlig dækning af de omkostninger, som overstiger forsikringens dækningsloft, efter retsplejelovens § 329 eller § 336, stk. 1.

RETSPLEJELOVENS § 329

Civilstyrelsen kan uden for de tilfælde, der er nævnt i retsplejelovens almindelige regler om fri proces, meddele en part fri proces, når særlige grunde taler for det. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige situation. *Sager af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse* vil ifølge bestemmelsens forarbejder navnlig kunne være sager, der rejser hidtil uafklarede lovfortolkningssspørgsmål, sager af mere indgribende betydning over for enkeltpersoner eller grupper samt sager, hvor afgørelsen vil kunne tjene som præjudikat ved senere tilfælde. *Sager, som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervmæssige situation*, kan efter omstændighederne være sager udsprunget af mindre selvstændig erhvervsvirksomhed.¹²⁴

I tilfælde med retshjælpsforsikring er det også en betingelse, at det skal være åbenbart, at sagens omkostninger ikke kan holdes inden for forsikringens maksimum, og at dette er rimeligt begrundet i sagens karakter eller sagens omstændigheder i øvrigt.¹²⁵ Der er selvfølgelig sager, hvor det allerede ved sagens anlæg vil være klart, at sagens omkostninger vil overstige forsikringsdækningen, men der er også sager, som udvikler sig på en sådan måde, at dette først står klart på et senere tidspunkt.

¹²² Forsikring & Pensions henstilling af 12. april 2013.

¹²³ Forsikring & Pension har i 2012, hvor dækningsloftet som nævnt var lavere end i dag, oplyst overfor Retsplejerådet, at omkostningerne i 1-2 % af sagerne oversteg dækningsloftet, jf. Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat m.v., 2012, s. 28. Danske Advokater bemærkede ved den lejlighed, at der måtte være et ikke ubetydeligt mørketal. En opfattelse de også udtrykte i deres hvidbog fra 2012 om retshjælpsforsikring: Retshjælpen er fejlbehæftet.

¹²⁴ Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

¹²⁵ Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

Ansøgning skal være indgivet i rimelig tid inden sagens afslutning. Hvis der ansøges for sent, risikerer ansøgeren, at ansøgningen afslås.¹²⁶

Hvis betingelserne i § 329 for at meddele fri proces på trods af en retshjælpsforsikring er til stede, skal der foretages en sædvanlig vurdering af, om de øvrige betingelser for at meddele fri proces er opfyldt.

RETSPLEJELOVENS § 336, stk. 1

Der kan også ansøges om godtgørelse af den del af omkostningerne, som har overstegit forsikringens dækningsloft, hos Civilstyrelsen. De øvrige betingelser for fri proces, herunder indkomstbetingelsen skal være opfyldt. Endvidere skal sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt kunne begrunde, at omkostningerne ikke har kunnet afholdes inden for forsikringens dækningsloft. Det kan f.eks. være, når der kun er tale om en mindre overskridelse, eller når ansøgeren – efter at have fået medhold i første instans – taber ankesagen og skal betale sagsomkostninger for to instanser.¹²⁷ Ansøgning om godtgørelse efter § 336 kan først indgives, når omkostningerne har overskredet dækningsloftet. Det vil ofte først være tilfældet på et sent tidspunkt, evt. først ved sagens afslutning. Bestemmelsen anvendes ikke så ofte i praksis. Ifølge Civilstyrelsen blev § 336 anvendt 9 gange i 2014, 12 gange i 2015 og 4 gange i 2016.¹²⁸

Det har tidligere været fremme, at samspillet mellem dækning via retshjælpsforsikringen og adgang til efterfølgende dækning via retsplejelovens § 336 ikke fungerer optimalt i de tilfælde, hvor forsikringstagerens økonomiske forhold har ændret sig fra det tidspunkt, hvor ansøgeren opnåede forsikringsdækning, til tidspunktet for ansøgning om fri proces. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis ansøgeren har børn, der i mellemtiden er fyldt 18 år, og som derfor ikke længere medfører forhøjelse af indkomstgrænsen, eller hvis ansøgers arbejdsmæssige situation har ændret sig.¹²⁹ Justitia har tidligere – i forbindelse med en analyse om fri proces – anbefalet en ændring af retsplejelovens § 336, således at betingelserne for efterfølgende omkostningsgodtgørelse skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg.¹³⁰

¹²⁶ Astrid Mavrogenis: *Fri proces Retshjælp*, s. 151-157.

¹²⁷ Lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005, bem. til § 329.

¹²⁸ Civilstyrelsens mail til Justitia af 16. juni 2017.

¹²⁹ Retsplejerådet redegørelse fra 2012 om retshjælp ved advokat m.v., s.55.

¹³⁰ Fri proces – har danskerne reelt adgang til domstolene? http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/05/Analyse_Fri-Proces-har-danskerne-reelt-adgang-til-domstolene_Maj16-4.pdf

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

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

BEREGNINGSEKSEMPEL

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

Beregning af sags- og retsafgiftsværdi

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

Beregning af sagsomkostninger

Retsafgift (1,20 %)	43.200 kr.
Berammelsesafgift (1,20 %)	+43.200 kr.
Omkostninger til modpart hvis sagen tabes	+160.000 kr.
Moms heraf	+40.000 kr.
Salær til egen advokat	+160.000 kr.
Moms heraf	+40.000 kr.

Samlede omkostninger	= 486.400 kr.
Retshjælpsforsikring	-175.000 kr.
Egen betaling første instans	=311.400 KR.
Heraf til Statskassen (retsafgift og moms)	166.400 kr.

CASE

En kvinde, der havde en retshjælpsforsikring med et dækningsloft på 125.000 kr., og som ikke opfyldte indkomstgrænsen for fri proces, blev i 2009 involveret i et færdselsuheld, som medførte piskesmæld. Arbejdsskadestyrelsen (nu Arbejdsmarkedets Erhvervssikring) vurderede erhvervsevnetabet til under 15 %, idet sygdomsmeldingen ca. 2 år efter ulykken og den senere overgang til fleksjob ikke blev anset for at være en følge af ulykken. I juli 2013 blev der anlagt en retssag om 25 % erhvervsevnetab. Sagen blev undervejs forelagt Retslægerådet om medicinsk sammenhæng, ligesom den på ny blev forelagt Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, som fastholdt sin tidligere vurdering. Ved byrettens dom i januar 2017 fik kvinden medhold og blev tilkendt erstatning på 863.500 kr. + renter og 100.000 kr. i sagsomkostninger. Forsikringsselskabet ankede dommen inden betalingsfristens udløb. Som det fremgår af regneeksemplet nedenfor, ville kvinden risikere en egenbetaling på over 350.000 kr., hvis hun tabte ankesagen.¹³¹ Derfor blev der forsøgt indgået forlig, men forsikringsselskabets tilbud var for ringe. Sagen er endnu ikke afsluttet.

Byretten	
Retsafgift	20.880 kr.
Berammelsesafgift	+20.880 kr.
Gebyr til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring	+ 9.000 kr.
Advokatsalær	+100.000 kr.
I alt	=150.760 kr.

¹³¹ Det bemærkes, at både advokatsalær og dermed omkostninger til modparten ved tabt sag er sat øverst i intervallet for sager med værdi på mellem 500.000 – 1.000.000 kr., men det er i overensstemmelse med byrettens vurdering, idet sagen både havde været forbi Retslægerådet og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Omkostningsbeløbet og salær ville muligvis blive mindre i landsretten, men selv hvis dette reduceres til 60.000 kr. x 2 for landsretten og dermed 80.000 kr. mindre end i opgørelsen ovenfor, er borgerens samlede omkostningsrisiko i en vundet sag stadig mellem 250-300.000 kr. udover retshjælpsforsikringen.

Retshjælpsforsikring	-125.000 kr.
<i>Egenbetaling i byretten</i>	<i>=25.760 kr.</i>
Landsretten (hvis sagen tabes)	
Retsafgift	20.880 kr.
Berammelsesafgift	+20.880 kr.
Gebyr til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring	+23.040 kr.
Advokatsalær	+100.000 kr.
Omkostninger til modpart (byret + landsret)	+200.000 kr.
<i>I alt</i>	<i>=364.800 kr.</i>
Samlet udgift udover retshjælp	390.560 kr.

De ovenstående eksempler viser, at i sager med højere sagsværdi kommer forsikringstageren nemt til at stå i en situation, hvor spørgsmålet om domstolsprøvelse skal afvejes nøje i forhold til den økonomiske risiko, hvis sagen tabes. Dette gælder både domstolsprøvelse i første og anden instans, herunder også tilfælde hvor forsikringstageren har vundet sagen i første instans, og modparten anker dommen. Det er et problem, at forsikringernes dækningsloft er ude af trit med borgerens omkostningsrisiko. Hvis der ikke er tryghed for, at omkostningerne kan dækkes på anden måde, vil der formentlig være mange forsikringstagere, der ikke tør løbe den økonomiske risiko ved domstolsprøvelse, som i de nævnte eksempler kan være på langt over 300.000 kr., hvilket svarer til langt over 250.000 kr. ved et dækningsloft på 175.000 kr. Disse borgere kan derfor være nødsaget til at opgive deres krav, give efter for modpartens krav eller indgå et mindre fordelagtigt forlig. Disse bekymringer har borgere med fri proces ikke, idet denne ordning ikke har noget dækningsloft (med mulighed for supplerende dækning).

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

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

have haft en større økonomisk tryghed, hvis de ikke havde haft en retshjælpsforsikring, som går forud for fri proces.

Det kan naturligvis også overvejes at gøre en forhøjelse af retshjælpsforsikringens dækningsloft til en del af en supplerende retshjælpsforsikring, jf. anbefalingen i kapitel 6.2 ovenfor. Det findes også i det omtalte forsikringsprodukt fra det tyske forsikringselskab Help. Det må dog antages, at en sådan mulighed særligt vil blive benyttet af borgere med gode økonomiske og personlige ressourcer, mens andre borgere fortsat vil stå i en situation, hvor dækningsloftet uagtet reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336 reelt forhindrer dem i at få prøvet sager med høj sagsværdi ved domstolene.

6.4 Dækkede omkostninger

Ifølge de fælles forsikringsvilkår dækker retshjælpsforsikringen som udgangspunkt følgende omkostninger:¹³²

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

Derimod dækker retshjælpsforsikringen som udgangspunkt ikke omkostninger ved indledende undersøgelser som f.eks. sagkyndige undersøgelser, der har til formål at fastlægge, hvorvidt der er grundlag for at føre en sag.¹³³

UDGIFTER TIL NØDVENDIGE INDLEDENDE UNDERSØGELSER

Ankenævnet fandt ikke anledning til at kritisere forsikringselskabets afslag på at yde retshjælpsdækning for udgifter til indledning af en voldgiftssag, der blandt andet havde til formål at fastlægge, om - og i givet fald i hvilket omfang - en ejendom led af mangler. Nævnet lagde endvidere vægt på, at det ikke var bevist, at der forelå en konkret og aktuel tvist.¹³⁴

Forsikringen dækker heller ikke udgifter til almindelig advokatrådgivning. Dette gælder som udgangspunkt også advokatens arbejde med at undersøge, om forsikringstageren har en sag, der er

¹³² De fælles forsikringsvilkår, pkt. 6.

¹³³ Udgifter til syn og skøn og andre undersøgelser afholdt før sagens krav er afklaret, regnes ifølge Ankenævnet for Forsikring ikke for afholdt med rimelig grund, jf. bl.a. afgørelse af 19. april 2017 i sag nr. 90303. Såfremt undersøgelserne munder ud i, at det kan konstateres, at der er en tvist, vil forsikringstageren dog muligvis kunne opnå efterfølgende dækning, jf. Wiisbye: *Retshjælpsforsikringen*, side 73.

¹³⁴ Afgørelse af 22. april 2015 i sag nr. 86.625

dækket af forsikringen, og anmeldelse af sagen til forsikringsselskabet.¹³⁵ Advokaten kan derfor opkræve salær for dette arbejde, hvis borgeren forinden er blevet opmærksom herpå.

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

UDGIFTER TIL INDLEDENDE ADVOKATBEHANDLING

Ankenævnet udtalte, at en advokats arbejde med at ansøge om retshjælpsdækning og oplyse sagens juridiske grundlag som udgangspunkt ikke honoreres særskilt. I den konkrete sag fandt nævnet dog, at selskabet på grund af gentagne uberettigede afslag havde påført klageren merudgifter til advokat, som blev dækket med et skønsmæssigt fastsat beløb på 5.000 kr.¹³⁶

I tilfælde, hvor forsikringsselskabet ikke har påført forsikringstageren ekstra omkostninger til det indledende advokatarbejde, er det imidlertid forsikringstageren selv, som skal betale samtlige udgifter til den indledende advokatbehandling.¹³⁷ Omkostningerne afhænger bl.a. af sagens kompleksitet og varighed, typen af advokatfirma og den sagsbehandlende advokat (advokatfuldmægtig, advokat eller partner i advokatfirmaet). Det almindelige salær til en advokat ser ud til at ligge på ca. 2.500 kr. i timen. Det betyder, at indledende advokatarbejde på f.eks. to timer vil koste 5.000 kr. I komplicerede sager vil betalingen dog kunne være langt højere.

I sager med fri proces er foranstaltninger, som med føje er foretaget, inden der er meddelt fri proces, også dækket af bevillingen, jf. retsplejelovens § 331, stk. 4, 2. pkt. Både udgifter til indledende undersøgelser og indledende advokatbehandling kan dækkes, når foranstaltningerne anses for foretaget med føje i forhold til den konkrete sag. Det er retten, som afgør dette.¹³⁸

Der er også en række øvrige omkostninger, som er undtaget forsikringsdækning:¹³⁹

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

¹³⁵ Ankenævnets afgørelse af 25. maj 1999 i sag nr. 49.071 og afgørelse af 5. august 2015 i sag nr. 87.927.

¹³⁶ Afgørelse af 3. august 2016 i sag nr. 89484. Se også afgørelse af 2. august 2017 i sag nr. 90660.

¹³⁷ Når advokaten forud har gjort opmærksom på, at der ville blive opkrævet betaling herfor.

¹³⁸ Astrid Mavrogenis *Fri Proces retshjælp* (2012), s. 191-193 og den her anførte domstolspraksis.

¹³⁹ De fælles forsikringsvilkår pkt. 7.

Den undtagelse, der i praksis giver anledning til mest debat, er omkostninger, der ikke er afholdt med rimelig grund. Vilklårene eksemplificerer, at denne undtagelse f.eks. vil finde anvendelse, hvis forsikringstager ikke skønnes at have rimelig grund til at føre sagen, eller hvis omkostningerne ikke står i rimeligt forhold til sagens genstand.¹⁴⁰ Det er selskabet, der har bevisbyrden for, at der ikke har været rimelig grund til afholdelsen.¹⁴¹

Den udbetalte erstatning ydes til dækning af sagsomkostninger med fradrag af de omkostninger, der måtte være tilkendt fra modparten og med fradrag af eventuel selvrisko.¹⁴² Selvriskoen er med ganske få undtagelser på 10 % af sagens værdi dog mindst 2.500 kr.¹⁴³ Der beregnes dog ikke selvrisko, hvis de økonomiske betingelser for fri proces er opfyldt.¹⁴⁴

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er der en del udgifter, som forsikringstageren kan risikere at skulle betale, selvom der er opnået forsikringsdækning. Udover omkostninger, der overstiger dækningsloftet, jf. kapitel 6.3 ovenfor, gælder det ikke mindst selvrisko, evt. indledende undersøgelser og advokatens indledende arbejde. Alene selvrisko og indledende advokatarbejde vil i de mest simple sager med lav sagsværdi ligge på ca. 7.500 kr.¹⁴⁵ Hvis der også er behov for indledende undersøgelser, vil de samlede udgifter i en sådan sag hurtigt kunne komme op på 20.000 kr.¹⁴⁶

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

Dette kan delvist løses ved en forhøjelse af dækningsloftet eller en ændring af reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336, således at der i videre omfang er mulighed for offentlig finansiering af omkostninger udover forsikringsdækningen, jf. anbefalingen i kapitel 6.3 ovenfor.

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

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

¹⁴⁰ De fælles forsikringsvilkår pkt. 7, litra a.

¹⁴¹ Retshjælpsforsikring med kommentarer, side 46 og Wiisbye side 227.

¹⁴² De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.1 og 8.2.

¹⁴³ Der er dog også eksempler på andre selvriskobeløb, f.eks. 3.900 kr. pr. instans.

¹⁴⁴ De fælles forsikringsvilkår pkt. 8.2.

¹⁴⁵ Selvriskoen er minimum 2.500 kr. og to timers advokatarbejde koster ca. 5.000 kr.

¹⁴⁶ F.eks. kostede en rapport fra en rådgivende ingeniør 11.500 kr. i en sag, som Ankenævnet for Forsikring afgjorde den 5. august 2015 (sag nr. 87927).

7. Tilsyn med retshjælpsforsikringsområdet

Som det fremgik af rapportens kapitel 4, er det ikke muligt at skaffe data på retshjælpsforsikringsområdet, der kan danne grundlag for nærmere undersøgelser af, hvor mange anmeldelser forsikringsselskaberne imødekommer, hvor mange af forsikringstagerne i disse sager, som opfylder indkomstbetingelserne for fri proces, og om der er forskel på de gennemsnitlige sagsomkostninger i sager, der føres med henholdsvis fri proces og forsikringsdækning.

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

I betænkning 1436/2004¹⁴⁷ blev det - i forbindelse med overvejelser om tilpasning af de to ordningers anvendelse af betingelsen om rimelig grund, jf. kapitel 6.1 - forudsat af Retsplejerådets flertal, at Civilstyrelsen løbende skulle følge udviklingen i praksis, og at spørgsmålet kunne tages op med forsikringsbranchen, hvis der opstod en u hensigtsmæssig diskrepans mellem vurderingen i fri proces-regi og forsikringsregi. Det var desuden forudsat, at det offentlige kunne anfægte forsikringsselskabernes afslag på dækning ved klage til Ankenævnet for Forsikring. Opgaven med at vurdere, om det offentlige burde gennemføre et krav mod forsikringsselskabet, skulle ligeledes ligge hos Civilstyrelsen.¹⁴⁸ Retsplejerådet har også senere forudsat, at Civilstyrelsen skulle indbringe afslag på forsikringsdækning for Ankenævnet i tilfælde, hvor forsikringsselskabernes vurderinger ikke har været mindst lige så lempelige som retsplejelovens regler om fri proces.¹⁴⁹

Justitia har anmodet Civilstyrelsen om at oplyse, hvordan tilsynet udmønter sig i praksis. Civilstyrelsen har i den forbindelse meddelt,¹⁵⁰ at styrelsen løbende følger udviklingen i forbindelse med behandlingen af sager om fri proces. Endvidere har styrelsen indgået en aftale om, at styrelsen kan indbringe forsikringsselskabernes afslag på dækning for Ankenævnet for Forsikring, hvis der efterfølgende meddeles fri proces eller retshjælp. Civilstyrelsen er dog ifølge aftalen forpligtet til først at kontakte selskabet med henblik på at løse sagen uden indbringelse for Ankenævnet.

Civilstyrelsen har dog endnu ikke indbragt sager for Ankenævnet, ligesom Civilstyrelsen ikke ses at have haft nogen korrespondance med forsikringsselskaberne i 2007-2017.¹⁵¹ Tilsynet har indtil videre alene bestået i, at styrelsen bliver gjort bekendt med forsikringsselskabers skøn, når de modtager ansøgninger om fri proces fra personer, der tidligere har fået afslag på retshjælpsforsikring, og der er ikke udarbejdet oversigter vedrørende forsikringsselskabernes praksis eller lignende.¹⁵²

¹⁴⁷ Betænkning 1436/2004, side 37-38.

¹⁴⁸ Betænkning 1436/2004, side 394.

¹⁴⁹ Retsplejerådets redegørelse om retshjælp ved advokat m.v., 2012, s. 53-54.

¹⁵⁰ Civilstyrelsens breve til Justitia af 12. juni og 10. august 2017.

¹⁵¹ Civilstyrelsens brev til Justitia af 10. august 2017.

¹⁵² Telefonsamtale ml. Civilstyrelsen og Justitia den 6. september 2017.

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

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

Disse data bør som minimum omfatte følgende:

- Det samlede antal anmeldelser til retshjælpsforsikringerne og antallet af imødekomne anmeldelser.
- I hvilket omfang forsikringstagere, hvis anmeldelser imødekommes, samtidig opfylder indkomstgrænsen for fri proces. Denne gruppe burde umiddelbart kunne identificeres, da de ikke skal betale selvrisiko, jf. kapitel 6.4.
- De reelle gennemsnitlige omkostninger pr. forsikrings sag.

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

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

8. Konklusion

Justitsminister Søren Pape Poulsen har tidligere afvist behovet for ændringer af ordningen om fri proces, bl.a. med henvisning til, at langt de fleste borgere har en retshjælpsforsikring, og at ordningerne supplerer hinanden.¹⁵³ Denne analyse viser imidlertid, at der er behov for ændringer af begge ordninger, hvis der skal sikres en reel og lige adgang til domstolsprøvelse.

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

- Uvidenhed hos forsikringstagerne om en tegnet retshjælpsforsikring og dennes indhold.

¹⁵³ Se bl.a. justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 903 (Alm. Del) 2016/2017 fra Folketingets Retsudvalg.

- At klagesystemet og samspillet mellem de forskellige ordninger er kompliceret, ligesom der kan være meget lange sagsbehandlingstider, når forsikringsselskabet ikke straks dækker.
- At over halvdelen af landets advokater ikke vil påtage sig sager dækket af en retshjælpsforsikring, bl.a. på grund af et lavt salær.
- Ugennemsigtighed i forsikringsselskabernes afgørelser.
- Manglende krav til begrundelsen ved forsikringsselskabernes afslag på dækning, f.eks. sager inden for det familieretlige område.
- At mange almindelige sagstyper helt er undtaget forsikringsdækning, f.eks. sager inden for det familieretlige område.
- At forsikringens dækningsloft i flere tilfælde er for lavt til at dække alle omkostninger i sager med høj sagsværdi, hvilket f.eks. er et problem i sager om tabt arbejdsevne, som har stor betydning for forsikringstagerens eksistensvilkår. Her kan borgeren risikere at stå med en regning på langt over 250.000 kr.
- At borgeren selv skal betale en række øvrige omkostninger, herunder selvrisiko, evt. indledende undersøgelser og evt. indledende advokatbehandling. Alene selvrisiko og indledende advokatarbejde vil i de mest simple sager med lav sagsværdi ligge på ca. 7.500 kr.¹⁵⁴ Hvis der også er behov for indledende undersøgelser, vil de samlede udgifter i en sådan sag hurtigt kunne komme op på 20.000 kr.¹⁵⁵

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

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

Det anbefales derfor, at retsplejeloven ændres, således at personer, der opfylder indkomstgrænsen for fri proces, fremover kan anvende fri proces-ordningen, selv om de har en retshjælpsforsikring.

¹⁵⁴ Selvriskoen er minimum 2.500 kr. og to timers advokatarbejde koster ca. 5.000 kr.

¹⁵⁵ F.eks. kostede en rapport fra en rådgivende ingeniør 11.500 kr. i en sag, som Ankenævnet for Forsikring afgjorde den 5. august 2015 (sag nr. 87927).

Civilstyrelsen kan i så fald opkræve den del af omkostningerne, som en eventuel forsikring skal dække, hos det pågældende forsikringselskab.

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

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

ANBEFALINGER VEDR. PRAKTISKE BEGRÆNSNINGER

- En styrkelse af muligheden for forudgående juridisk bistand i form af retshjælp, jf. også anbefalingerne i Justitias analyse om retshjælp fra juli 2017 (denne rapportes kapitel 5.1 og 5.2).
- Information til borgerne om retshjælpsforsikringsordningen og ordningerne om retshjælp og fri proces (rapportens kapitel 5.1 -5.3).
- Iværksættelse af foranstaltninger, som kan nedbringe sagsbehandlingstiden i Ankenævnet for Forsikring til et væsentligt lavere niveau, f.eks. 3-4 måneder (rapportens kapitel 5.3).
- Ændring af praksis for prioritering af sager i Civilstyrelsen, således at der tages hensyn til forudgående langstrakte forløb hos forsikringselskaber og evt. Ankenævnet for Forsikring (rapportens kapitel 5.3).
- Nærmere undersøgelser af, om – og i givet fald hvor meget – advokatsalæret vil kunne stige, uden at forsikringerne væsentligt fordyres (rapportens kapitel 5.4).
- Omlægning af salærfastsættelsen til advokater med henblik på at sikre en mere reel adgang til domstolsprøvelse i de tilfælde, hvor sagen har en lav sagsværdi og dermed et lavt salær (rapportens kapitel 5.4).
- En nærmere undersøgelse af konsekvenserne ved at åbne op for aftaler mellem advokat og forsikringstager om betaling af yderligere salær, herunder om forudsete negative konsekvenser vil kunne forebygges (rapportens kapitel 5.4).

- En mere gennemskuelig og ensartet proces mellem advokat og forsikringsselskab (rapportens kapitel 5.4).

ANBEFALINGER VEDR. FORMELLE BEGRÆNSNINGER

- Forsikringsvilkårenes bestemmelse om pligten til at begrunde afgørelser bør uddybes med bemærkninger om begrundelsespligtens nærmere indhold. Dette vil gøre det nemmere for forsikringstageren at forstå afgørelsen og vurdere sine muligheder (rapportens kapitel 6.1).
- En bestemmelse i de fælles retshjælpsvilkår om, hvilke kriterier der bl.a. skal indgå i afgørelsen af, om en forsikringstager har rimelig grund til at indbringe en sag for domstolene eller en voldgift, samt formodningsregler for hvordan vurderingen skal falde ud i særlige sagstyper (rapportens kapitel 6.1).
- En undersøgelse af, om der kan være efterspørgsel på en ekstra retshjælpsforsikring, som dækningsmæssigt kan supplere den eksisterende retshjælpsforsikring i familie-/indboforsikringerne (svarende til den eksisterende ordning med Sygeforsikringen Danmark). Hvis denne undersøgelse viser, at der ikke er tilstrækkelig interesse hos forsikringstagerne til, at de danske forsikringsselskaber ønsker at udbyde en sådan forsikring, anbefales det, at indkomstgrænsen for fri proces forhøjes på de områder, som er undtaget forsikringsdækning, med henblik på at skabe en mere lige adgang til domstolsprøvelse i de omhandlede tilfælde (rapportens kapitel 6.2).
- At det maksimale dækningsloft forhøjes til et niveau, som også kan dække omkostningerne i sager med en højere sagsværdi, og som tager højde for ekstra omkostninger i ankeinstansen. Hvis det ikke kan lade sig gøre at få hævet dækningsloftet til et tilfredsstillende niveau, anbefales en lempelse af betingelserne for at anvende reglerne i retsplejelovens § 329 og § 336 om dækning af omkostninger, der overstiger forsikringens dækningsloft (rapportens kapitel 6.3).
- En ændring af retsplejelovens § 336, således at betingelserne for efterfølgende omkostningsgodtgørelse, når sagens omkostninger overstiger forsikringens dækningsloft, skal vurderes ud fra forholdene på tidspunktet for sagens anlæg (rapportens kapitel 6.3).
- Indførelse af en bestemmelse i de fælles forsikringsvilkår om, at udgifter til indledende undersøgelser og indledende advokatarbejde kan dækkes af forsikringen, når disse

foranstaltninger er iværksat med føje. Dette vil svare til ordningen om fri proces. (rapportens kapitel 6.4).

- En nærmere undersøgelse af praksis i henholdsvis forsikringsregi og fri proces-regi i forhold til, hvilke omkostninger der dækkes under de to ordninger. Undersøgelsen skal anvendes til sikring af, at borgere med forsikringsdækning i øvrigt ikke stilles ringere end borgere, der kan opnå fri proces – bortset fra betaling af selvrisko (rapportens kapitel 6.4).

Herudover viser analysen, at den betydelige nedgang i antal sager med fri proces ikke i tilstrækkelig grad kan forklares med det generelle fald i antallet af civile sager, lovændringen i 2007 eller andre lovændringer. Samtidig findes der ikke data på retshjælpsforsikringsområdet, som kan danne grundlag for en vurdering af, om der er sket en reel nedgang i antallet af sager ved domstolene for den persongruppe, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces.

Manglen på data sammenholdt med de konstaterede begrænsninger i forsikringsdækningen og det utilfredsstillende samspil mellem fri proces og retshjælpsforsikring giver også anledning til anbefalinger om tilsyn med retshjælpsforsikringsområdet:

ANBEFALINGER VEDR. TILSYN

- Der bør etableres et generelt og mere aktivt tilsyn med retshjælpsforsikringsområdet (rapportens kapitel 7).
- Som et naturligt led i dette tilsyn bør det drøftes med Forsikring & Pension, hvordan der kan sikres relevante data med henblik på følge udviklingen i retshjælpsforsikringsområdet samt samspillet mellem fri proces og retshjælpsforsikringer (rapportens kapitel 7).

9. Projekterne støttes af

Rapporten indgår som led i Justitias fokus på socialt udsattes retssikkerhed og effektiv domstolsprøvelse. Projekterne støttes primært af:



Med støtte fra
TrygFonden

