

Kapitel 2

Adgang til domstolene

1. Domstolenes opgaver i civile sager

Den civile retspleje er et tilbud til borgerne om at få prøvet deres ret ved uafhængige og upartiske domstole. Med udgangspunkt heri har Retsplejerådet tidligere beskrevet domstolenes opgaver i civile sager på følgende måde (jf. betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I s. 83-84):

Helt grundlæggende er den civile retsplejes formål at afgøre retstvister. Det ligger således uden for den civile retsplejes egentlige formål at løse konflikter, der ikke har karakter af retstvister. Dette betyder konkret, at sagsbehandlingen må målrettes mod at identificere den i sagen foreliggende retsvist. Domstolene tager stilling til de faktiske forhold og afgør parternes krav ud fra retsregler, "gældende ret".

Domstolenes afgørelser må nødvendigvis være velfunderede og materielt korrekte, for at domstolene skal kunne opfylde deres samfundsmæssige opgave. Rigtige og overbevisende afgørelser er også nødvendige for at opretholde tilliden til domstolene, og for et retssamfund er det af afgørende vigtighed, at domstolene nyder almindelig tillid. Heraf følger, [at] domstolene skal være og fremstå som uafhængige og upartiske, og at sagsbehandlingen må have fornøden grundighed og være indrettet med henblik på lydhørhed over for parternes synspunkter.

Samtidig er det også af selvstændig betydning, at en retsvist kan afsluttes inden for en rimelig tid. Sagsbehandlingen må derfor samtidig være hurtig og effektiv. Det helt centrale problem er derfor, hvordan man indretter sagsbehandlingen, så den både er hurtig, effektiv og grundig.

Domstolenes afgørelser af civile retstvister og muligheden for tvangsfuldbyrdelse af disse afgørelser skal bidrage til at skabe stabilitet og ro i samfundet. Domstolenes afgørelser vil samtidig kunne have en adfærdregulerende eller holdningsdannende effekt. Indbringelse af tvister på et givet retsområde for domstolene medvirker til, at den materielle lovgivning gennemføres og efterleves.

Ved brug af samfundsmæssig tvang har domstolene en helt central stilling, også uden for strafferetten og strafferetsplejen. Dette gælder blandt andet beslutninger om anbringelse af børn uden for hjemmet uden samtykke og beslutninger om tvang inden for psykiatrien, hvor muligheden for domstolsprøvelse er af grundlæggende betydning.

Muligheden for domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser har også væsentlig betydning i andre tilfælde end ved beslutninger om anvendelse af

tvang. Både for den enkelte og for samfundet som helhed er en velfungerende domstolsprøvelse i forhold til forvaltningens afgørelser af væsentlig betydning.

Domstolene har en retsafklarende og retsudviklende funktion i forhold til den af lovgivningsmagten gennemførte lovgivning. Domstolene har også en kontrolfunktion i forhold til lovgivningsmagten. Domstolene kan prøve, om en lov er i strid med grundloven.

Retsplejerådet har fået til opgave at foretage en generel gennemgang af den civile retspleje med henblik på en reform heraf. Ved en sådan reform må reglerne om den civile retspleje udformes på en måde, der muliggør en opfyldelse af domstolenes opgaver, således som de nærmere er beskrevet i det foregående. Retsplejereglerne må sammen med de øvrige rammebetingelser for faktisk at kunne fremme sager ved domstolene sikre en reel adgang til domstolsbehandling, således at de retstvister, som det er rimeligt at få løst ved domstolene, faktisk bliver løst.

Ved udformningen af retsplejereglerne vil det være særlig vigtigt at have følgende forhold for øje:

- Domstolene skal være tilgængelige som tvistløsningsorgan.
- Tvistløsningen skal være forsvarlig med henblik på materielt rigtige afgørelser.
- Tvister for domstolene skal kunne løses inden for rimelig tid.
- Omkostningerne skal være acceptable for parterne og samfundet.

Disse hensyn er delvis samvirkende, men vil også i nogen grad kunne være i modstrid med hinanden, og der må da foretages en afvejning imellem dem ved den konkrete udformning af reglerne.

Det er desuden vigtigt, at retsplejereglerne understøtter tilliden til domstolene som tvistløsningsorgan. En opfyldelse af de fire nævnte hensyn vil i sig selv være egnet til at skabe tillid til domstolene, men der er også grund til at have tillidshensynet for øje som et selvstændigt formål med retsplejereglerne og ikke kun som en afledet virkning af regler, der kan være udformet ud fra andre hensyn.

2. Grundloven

Grundlovens § 3 om magtens tredeling fastslår, at den dømmende magt er hos domstolene. At dømme i konkret foreliggende sager er den centrale opgave, som grundloven henlægger til domstolene, og som lovgivningsmagten ikke kan fratage dem, jf. UfR 1999.841 H (Tvind).

Grundlovens kapitel VI indeholder en række bestemmelser om domstolene. Nogle bestemmelser angår navnlig domstolenes organisation og dommernes stilling, mens andre bestemmelser mere specifikt angår selve procesmåden

Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov, jf. grundlovens § 61, 1. pkt. Bestemmelsen fortolkes som et delegationsforbud, således at væsentlige ændringer af domstolenes forhold kun kan gennemføres umiddelbart ved lov, ikke i henhold til lov.

Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes, jf. grundlovens § 61, 2. pkt. Efter forarbejderne skal grundlovens § 61, 2. pkt., sikre, at der ikke ved udpegningen af den dommer eller de dommere, der skal dømme i en konkret sag, kan øves indflydelse på resultatet.

Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen, og regler herom fastsættes ved lov, jf. grundlovens § 62. Bestemmelsen fastslår et vigtigt princip, som for så vidt allerede fremgår af grundlovens § 3. Bestemmelsen har ikke været til hinder for, at domstolene administrativt var integreret i den statslige forvaltning (Justitsministeriet). Der er dog med virkning fra den 1. juli 1999 oprettet en uafhængig Domstolsstyrelse, som administrerer domstolene.

Grundlovens § 62 har heller aldrig været opfattet som et forbud mod, at dommere deltager i forvaltningsafgørelser, og dette forekommer i vidt omfang inden for administrative nævn.

Grundlovens § 64 indeholder til gengæld bestemmelser, som skal sikre domstolenes funktionelle og personelle uafhængighed. En dommer har i sit kald alene at rette sig efter loven, dvs. gældende ret, og en dommer kan kun afsættes ved dom, medmindre en omordning af domstolene finder sted. Uden for sådanne tilfælde fungerer en dommer således indtil den almindelige pensionsalder på 70 år, medmindre den pågældende selv vælger at fratræde på et tidligere tidspunkt.

Grundlovens § 63, stk. 1, indeholder en bestemmelse om, at domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. I dag opfattes bestemmelsen som en regel om, at forvaltningens afgørelser kan indbringes for domstolene til prøvelse både for så vidt angår retlige elementer og for så vidt angår skønsmæssige elementer i det omfang, skønnet er retligt normeret.

Sammenfattende indeholder grundloven således en række bestemmelser til sikring af domstolenes organisatoriske, funktionelle og personelle uafhængighed. Borgernes *adgang* til domstolene sikres navnlig af grundlovens § 3 og – for så vidt angår prøvelse af forvaltningsafgørelser – grundlovens § 63. Adgangen til domstolene med henblik på prøvelse af loves overensstemmelse med grundloven hjemles ved grundlovssædvane.

3. Den Europæiske Menneskeretskonvention

Efter Den Europæiske Menneskeretskonventionens artikel 6 har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang (*everyone is entitled to a fair and public hearing*) inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov (*within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by*

law), når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse (*in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him*).

Inden for sit anvendelsesområde opstiller artikel 6 en række mindstekrav til adgangen til domstolene og til domstolenes organisering og sagsbehandling.

Kravet om, at enhver skal have reel adgang til en uafhængig og upartisk domstol, har blandt andet betydning for regler om retsafgifter (afsnit 3.1), sagsomkostninger (herunder sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger) (afsnit 3.2) og fri proces (afsnit 3.3).

3.1. Retsafgifter

Artikel 6's krav om adgang til domstolene (*access to a court*) er krænket, hvis en part reelt er afskåret fra at føre retssag, uden at der foreligger tvingende grunde, der kan retfærdiggøre begrænsningen i adgangen til domstolene. En krænkelse kan for eksempel foreligge, hvis en part ikke har økonomisk mulighed for at betale retsafgiften.

Der foreligger kun én dom fra Menneskeretsdomstolen om forholdet mellem artikel 6 og retsafgifter: *Kreuz* (dom af 19. juni 2001). Klageren var blevet afkrævet en retsafgift på 100 mio. zloty, hvilket svarede til den gennemsnitlige årsløn i Polen på daværende tidspunkt. Retsafgiften udgjorde ca. 5 % af sagens værdi. (Der gjaldt et maksimum på 1 mia. zloty for retsafgiften, men det var ikke relevant i den konkrete sag).

Menneskeretsdomstolen udtalte, at retsafgifter i civile sager ikke per se krænker artikel 6, men at retsafgifternes størrelse vurderet i forhold til sagens konkrete omstændigheder, herunder partens betalingsevne, og det stadium af sagen, hvor retsafgifterne skal betales, er relevante ved afgørelsen af, om artikel 6 er krænket (præmis 60).

Menneskeretsdomstolen fandt, at artikel 6 i den konkrete sag var krænket. Menneskeretsdomstolen henviste til, at retsafgiften svarende til en gennemsnitlig årsløn udgjorde et betydeligt beløb, at sagen angik klagerens erstatningskrav for, at den sagsøgte kommune havde afslået at give zonetilladelse til et bilvaskeri, at den øverste forvaltningsdomstol ved dom havde fastslået, at afslaget på zonetilladelse var retsstridigt, at de polske domstoles vurdering af klagerens betalingsevne snarere var baseret på klagerens hypotetiske indtjeningssevne end på faktiske oplysninger i sagen, og at en fritagelse for betaling af retsafgifter efter polsk ret kan tilbagekaldes, hvis grundlaget for fritagelsen ikke længere er til stede, således at retsafgifterne ville kunne være opkrævet på et senere tidspunkt, hvis klagerens økonomiske situation blev forbedret (præmis 62-65). Menneskeretsdomstolen konkluderede, at de polske domstole ikke havde sikret den rette

afvejning mellem statens interesse i at opkræve retsafgifter og klagerens interesse i at gennemføre sit krav ved domstolene (præmis 66), og at opkrævningen af retsafgiften udgjorde en uforholdsmæssig begrænsning af klagerens adgang til domstolene (præmis 67).

3.2. Sagsomkostninger

Der foreligger ikke afgørelser fra Menneskeretsdomstolen om forholdet mellem konventionens artikel 6 og efterfølgende betaling af sagsomkostninger. Derimod foreligger der en del afgørelser om forholdet mellem konventionens artikel 6 og krav om forudgående sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger.

Efterfølgende betaling af sagsomkostninger

Det må antages, at artikel 6's krav om en retfærdig rettergang (*fair trial*) under helt ekstraordinære omstændigheder kan være krænket, hvis en part pålægges eller tilkendes sagsomkostninger på et helt uacceptabelt niveau i forhold til sagens omstændigheder og parternes forhold. Dette gælder, både hvis en part pålægges uacceptabelt høje sagsomkostninger, og hvis en part tilkendes uacceptabelt lave sagsomkostninger.

Der findes i Europarådets medlemsstater meget forskellige regler og praksis med hensyn til sagsomkostninger i civile sager, og det må antages, at staterne på dette område har et meget vidt spillerum. Det må på den baggrund antages, at der kun vil blive statueret krænkelse af artikel 6 i forbindelse med et krav om efterfølgende betaling af sagsomkostninger, hvis sagsomkostningerne er helt uantagelige.

Løbende betaling af sagsomkostninger

Det antages i Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskeretskonvention med kommentarer (2. udg. 2003), at det næppe kan udelukkes, at sagsomkostninger set i forhold til klagerens forhold kan få en sådan størrelse, at det rejser et problem under artikel 6 (s. 213). Forfatterne tilføjer, at problemet formentlig primært vil komme til at foreligge som et spørgsmål om, hvorvidt staten har krænket artikel 6 ved ikke at meddele fri proces.

Artikel 6's krav om adgang til domstolene (*access to a court*) er krænket, hvis en part reelt er afskåret fra at føre retssag, uden at der foreligger tvingende grunde, der kan retfærdiggøre begrænsningen i adgangen til domstolene. En krænkelse kan for eksempel foreligge, hvis en part ikke har økonomisk mulighed for at afholde de løbende udgifter, der er nødvendige for at føre sagen. Det kan navnlig være udgifter til egen advokat, hvis advokatbistand er nødvendig, og udgifter til nødvendig bevisførelse.

Som anført i Den Europæiske Menneskeretskonvention med kom-

mentarer vil spørgsmålet imidlertid normalt opstå i forbindelse med afslag på fri proces, og denne problemstilling drøftes derfor nedenfor i afsnit 3.3.

Sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger

Som nævnt vil artikel 6's krav om adgang til domstolene (*access to a court*) være krænket, hvis en part reelt er afskåret fra at føre retssag, uden at der foreligger tvingende grunde, der kan retfærdiggøre begrænsningen i adgangen til domstolene.

Krav om sikkerhedsstillelse for modpartens sagsomkostninger tjener imidlertid et legitimt retsplejemæssigt formål og er derfor som udgangspunkt ikke i strid med artikel 6. Kravet om sikkerhedsstillelse skal dog stå i rimeligt forhold til formålet.

Menneskeretsdomstolen har i den forbindelse været mere tilbøjelig til at acceptere krav om sikkerhedsstillelse i ankesager end i sager i første instans.

I *Tolstoy-Miloslavsky* (A 316 B) blev et krav om at stille en sikkerhed på GBP 125.000 for modpartens omkostninger ved en appelsag ikke anset for en krænkelse af artikel 6. Menneskeretsdomstolen lagde vægt på, at sagen havde været undergivet en omfattende behandling i første instans, og at beløbet ikke var uforholdsmæssigt i forhold til modpartens forventede sagsomkostninger ved appelsagen. Menneskeretsdomstolen accepterede endvidere, at der i grundlaget for afgørelsen om sikkerhedsstillelse indgik en vurdering af klagerens udsigt til at få medhold i appelsagen. Modparten var i første instans tilkendt en erstatning på GBP 1,5 mio.

I *Aït-Mouhoub* (Rep. 1998.3227) blev et krav om at stille en sikkerhed på FRF 80.000 for modpartens omkostninger derimod anset for en krænkelse af artikel 6. Der var tale om et adhæsionskrav i forbindelse med en straffesag i første instans, og klageren var ubemidlet.

3.3. Fri proces

Artikel 6 stiller ikke krav om, at der er adgang til fri proces i alle civile sager. Staten kan imidlertid i konkrete tilfælde være forpligtet til at yde fri proces, hvis det er nødvendigt for at sikre, at der er reel adgang til domstolene.

Den Europæiske Menneskeretsdomstol har flere gange (*Del Sol* og *Essaadi*, domme af 26. februar 2002, præmis 23 henholdsvis præmis 33) tilsluttet sig Den Europæiske Menneskeretskommissions udtalelse i *X mod UK* (beslutning af 10. juli 1980, DR 21 s. 95) om, at et fri proces-system ikke kan fungere uden en mekanisme til at udvælge de sager, hvor der gives fri proces. Kommissionen udtalte her blandt andet:

It is self-evident that where a state chooses a "legal aid" system to provide for access to court, such a system can only operate effectively, given the limited resources available, by establishing machinery to select which cases should be legally aided. Such limitations on the availability of free legal aid, common to most Convention countries, often require a financial contribution or that the proposed litigation have reasonable prospects of success. In the Commission's view, Article 6(1) does not require that legal aid be provided in every case, irrespective of the nature of the claim and supporting evidence. Where an individual is refused legal aid in a particular case because his proposed civil claim is either not sufficiently well grounded or is regarded as frivolous or vexatious the burden would then fall on him to secure his "access to court" in some other way such as, for example, bring the action himself or seeking assistance from some other source. Accordingly, the Commission is of the opinion that where a prisoner has been refused legal aid on the basis that his claim lacks reasonable prospects of success such a situation would not normally constitute a denial of access to court unless it could be shown that the decision of the administrative authority was arbitrary.

I *Airey* (dom af 9. oktober 1979) fastslog Den Europæiske Menneskeretsdomstol for første gang, at når en person ikke har mulighed for på egen hånd at føre retssag og på grund af sine økonomiske forhold ikke har råd til at antage en advokat, kan det udgøre en krænkelse af artikel 6.

Afgørelsen blev truffet med stemmerne 5-2, idet de dissentierende dommere fandt, at staten aldrig kunne være forpligtet til at yde fri proces i civile sager (hvilket ifølge disse dommere var, hvad sagen reelt drejede sig om). En af de dissentierende dommere beklagede, at det forholdt sig sådan, men fandt, at det måtte overlades til staterne gennem deres tiltag på det sociale og økonomiske område gradvis at rette op på denne faktiske ulighed i adgangen til domstolene.

Flertallet anførte blandt andet, at artikel 6 konkret var krænkert, fordi *Airey* ikke havde haft reel adgang til domstolene. Det var overladt til staten at vælge, hvordan den ville sikre reel adgang til domstolene. Et fri proces-system var én mulighed, men der var andre muligheder, eksempelvis en forenkling af procesreglerne. Det tilkom ikke Domstolen at angive, endsige diktere, hvilke forholdsregler der skulle tages (præmis 26).

Flertallet anførte videre, at artikel 6 i visse tilfælde forpligter staten til at sørge for advokatbistand, når sådan bistand viser sig nødvendig for at sikre en reel adgang til domstolene, enten fordi der gælder advokattvang, eller på grund af processens eller sagens kompleksitet (do.).

Afgørelsen i *Airey* må antages stadig at være udtryk for gældende praksis på dette område (se eksempelvis *McVicar*, dom af 7. maj 2002, præmis 47, og *P., C. og S.*, dom af 16. juli 2002, præmis 89, og *A.*, dom af 17. december 2002, præmis 96). Der kan således af artikel 6 først og fremmest udledes en ret til fri proces til advokatbi-

stand, når advokatbistand er nødvendig for at sikre reel adgang til domstolene. Som anført i *McVicar*, præmis 48, er dette et spørgsmål om, hvorvidt parten ville kunne føre sin sag på tilfredsstillende måde uden advokatbistand.

I *Aerts* (Rep. 1998.1964) fandt Menneskeretsdomstolen i overensstemmelse hermed, at artikel 6 var krænket i et tilfælde, hvor en part, der ikke havde tilstrækkelige midler til at betale en advokat, havde fået afslag på fri proces til en kassationsanke, hvor der gjaldt advokattvang. Afslaget på fri proces blev begrundet med, at parten ikke havde udsigt til at få medhold i anken.

Senere praksis fra Menneskeretsdomstolen tyder imidlertid på, at fri proces i visse tilfælde kan afslås uden at krænke artikel 6, selv om advokatbistand er nødvendig, således at afslaget på fri proces reelt indebærer, at ansøgeren må opgive at føre retssagen.

I *Del Sol* og *Essaadi* accepterede Menneskeretsdomstolen således, at fri proces blev afslået med den begrundelse, at der ikke var angivet nogen reel (*sérieux*) (kassations)ankegrund. Domstolen anførte, at formålet med denne begrænsning af adgangen til fri proces var et legitimt ønske om kun at bevilge offentlige fri proces-midler til ansøgere, hvis anke har en rimelig udsigt til at føre frem (*chance raisonnable de succès*) (præmis 23). Den franske regering havde forklaret, at formålet med reglen var at udelukke åbenbart ugrundede anker (præmis 18).

Afgørelserne i *Del Sol* og *Essaadi* blev truffet med stemmerne 5-2, idet de dissenterende dommere dels fandt, at afgørelsen var udtryk for en fravigelse af tidligere praksis (*Airey* og *Aerts*), dels gerne så, at Domstolen gik (endnu) videre i retning af den fulde anerkendelse af adgangen til ret og dermed retfærdighed for ubemidlede. De dissenterende dommere henviste blandt andet til, at det ikke længere var nødvendigt at bruge adgangen til fri proces som et filter for adgangen til den franske højesteret, eftersom der (efterfølgende) var indført en mulighed for at afvise åbenbart ugrundede anker.

Del Sol og *Essaadi* lå i forlængelse af *Gnahore* (dom af 19. september 2000), der ligeledes blev truffet med stemmerne 5-2. I *Gnahore* henviste flertallet dog desuden til, at der konkret ikke var advokattvang, og at der gjaldt en anden, enklere procedure end i sager med advokattvang. I modsætning til *Del Sol* og *Essaadi* kunne *Gnahore* således opfattes som en ren, om end lidt streng, anvendelse af *Airey*.

Menneskeretsdomstolen havde allerede i *Kroliczek* (afgørelse af 14. september 2000) med en tilsvarende begrundelse som i *Del Sol* og *Essaadi* (men helt uden henvisning til *Aerts*) afvist at realitetsbehandle en klage om et afslag på fri proces til en anke til den øverste franske forvaltningsdomstol, Conseil d'État. I denne sag var anken blevet afvist, fordi ankestævningen ikke var underskrevet af en advokat med møderet for Conseil d'État.

Rækkevidden af afgørelsen i *Aerts* kan således i høj grad diskutere-

res. Menneskeretsdomstolen har selv i senere sager undgået at følge afgørelsens resultat, først ved at sige, at det i *Aerts* var afgørende, at der var advokattvang (*Gnahore* præmis 41), og dernæst ved at sige, at kvaliteten af en stats fri proces-system skal vurderes konkret (*Del Sol* præmis 25 og *Essaadi* præmis 35). Menneskeretsdomstolen fremhævede, at afgørelserne om fri proces blev truffet af et udvalg, der havde en dommer ved Cour de cassation som formand, og hvor de øvrige medlemmer var rettens justitssekretær, to medlemmer udpeget af retten, to embedsmænd, to advokater med møderet for højesteret og en brugerrepræsentant, samt at afslag på fri proces kunne påklages til rettens præsident (*Del Sol* præmis 26 og *Essaadi* præmis 36).

Endvidere kan det nævnes, at Menneskeretsdomstolen i *Nicholas* (afgørelse af 14. marts 2000 om at afvise realitetsbehandling af klagen) bemærkede, at et afslag på fri proces ikke udgør en krænkelse af artikel 6, hvis ansøgeren ikke har udsigt til at få medhold og udgifterne til den fri proces ikke står i rimeligt forhold til den sandsynlige størrelse af en eventuel erstatning (*when the proceedings have no prospect of success and the costs of funding the litigation is disproportionate to any likely damages to be awarded*). Menneskeretsdomstolens afvisning af at realitetsbehandle klagen byggede dog samtidig på, at klageren havde undladt at møde som selvmøder, selv om der var mulighed for det. Rækkevidden af *Nicholas* er således ligeledes tvivlsom.

Endelig kan det nævnes, at Menneskeretsdomstolen i *A.* (dom af 17. december 2002) med 6 stemmer mod 1 fandt, at artikel 6 ikke var krænket i et tilfælde, hvor fri proces var udelukket i en sag om ærekrænkelse. Flertallet henviste blandt andet til, at ansøgeren havde adgang til to timers gratis juridisk rådgivning, og at der var mulighed for at indgå conditional fee-aftaler, dvs. aftaler om, at advokaten kun på visse betingelser (eksempelvis at sagen vindes) skal have vederlag.

4. Retsplejerådets bemærkninger

Adgang til domstolene og adgang til en retfærdig behandling ved domstolene er en grundlæggende værdi i et retssamfund, og kravet herom har blandt andet fundet udtryk i Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 6.

Borgernes reelle adgang til domstolene beror på en samlet vurdering, hvori indgår såvel eventuelle økonomiske og andre barrierer for adgangen til domstolene som ordninger, der letter adgangen til domstolene. I vurderingen indgår således både retsafgifter (mulig barriere), advokatsalærer og andre sagsomkostninger (kan både

hæmme og lette adgangen til domstolene) samt retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring (letter adgangen til domstolene). I vurderingen indgår endvidere domstolenes tilgængelighed i bred forstand, herunder med hensyn til forståeligheden og kompleksiteten af reglerne om behandlingen af civile retssager.

Retsplejerådet kan således tilslutte sig den beskrivelse af princippet om *access to justice* – "adgang til retfærdighed" – som Småsagsudvalget gav (jf. Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341/1997 s. 157-158):

I kravet om "access to justice" må ligge, at borgerne har reel mulighed for at få løst retlige konflikter på en retfærdig måde. Dette må igen indebære, at berettigede krav tages til følge, medmindre de helt eller delvis opgives af grunde, som den berettigede – oplyst om sin retsstilling – kan acceptere. Omvendt må kravet indebære, at ikke-berettigede krav ikke tages til følge, men at det sker efter en fremgangsmåde, som giver den tabende part tillid til, at hans argumentation er hørt, og at afgørelsen træffes uvildigt, juridisk sagkyndigt og på grundlag af alle sagens relevante oplysninger. Den endelige afgørelse af sagen må foreligge inden for en tid, som under hensyn til kravets beskaffenhed ikke unødigt svækker den berettigedes retsstilling. Disse muligheder bør stå åbne for alle uden hensyn til indtægt og formue, således at økonomiske overvejelser ikke i sig selv er en afgørende hindring for en part. De skridt, der kræves af den enkelte for at sætte maskineriet i gang, må ikke være så indviklede eller fremmedartede, at almindelige mennesker afskrækkes.

De enkelte elementer i denne begrebsfastlæggelse er stærkt sammenvævede. Men ud fra en teoretisk synsvinkel kan de karakteriseres således, at kravet om korrekte afgørelser i de sager, der behandles, er kravet om retssikkerhed i snæver forstand, mens kravene om enkelhed, hurtighed og økonomisk tilgængelighed er nødvendige for at sikre, at alle krav kommer frem til behandling, og dermed for retssikkerhed i videre forstand.

Begrebsfastlæggelsen indebærer ikke, at al sagsbehandling nødvendigvis skal ske ved domstolene, idet klagenævnsbehandling, udenretslig forligsmægling eller lignende kan medvirke til opfyldelsen af de formulerede krav.

Kravene behøver heller ikke i øvrigt at være opfyldt ved procesordningen isoleret betragtet. Retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring må indgå i vurderingen. Vurderingen må omfatte retstvisten som en helhed, dvs. bistand forud for den egentlige sagsbehandling (førprocessuel retshjælp), gennemførelse af retssag eller anden tvistløsning samt eventuel tvangsfuldbyrdelse af afgørelse eller forlig (fogedproces).

Retsplejerådet fremlægger i *kapitel 6-11* sine overvejelser om retsafgifter, sagsomkostninger, retshjælp, fri proces og retshjælpsforsikring og om inkassoproces og småsagsproces.

Efter Retsplejerådets opfattelse er der behov for særskilte overvejelser om hvert af disse emner, blandt andet fordi det samlede billede er så komplekst, at en samlet behandling ville blive ganske uoverskuelig. Hertil kommer, at de enkelte emners vægt varierer meget fra sag til sag. I nogle tilfælde er det retsafgifterne, der fremstår som den væsentligste problemstilling, i andre er det adgangen til rets-

hjælp eller fri proces, og i atter andre er det indretningen af reglerne om behandlingen af eksempelvis mindre krav (småsagsproces).

Samtidig er der imidlertid behov for også at vurdere de forskellige emner og ordninger i deres indbyrdes samspil, da borgernes reelle adgang til domstolene som nævnt beror på en samlet vurdering. Retsplejerådet har ved udformningen af sine forslag på de enkelte områder lagt stor vægt på indbyrdes harmoni og på overskuelighed. Efter rådets opfattelse vil en gennemførelse af forslagene give en meget høj grad af sikkerhed for, at borgerne i alle tilfælde har reel adgang til domstolene.

Retsplejerådet bemærker afslutningsvis, at retshjælp i bred forstand spiller en væsentlig rolle for navnlig lavindkomstgruppers reelle mulighed for at få løst retlige konflikter på acceptabel måde. Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, at konflikten løses i overensstemmelse med gældende materielle regler. Fremgangsmåden må også være sådan, at de involverede føler, at de har fået en fair behandling.