

Retsplejerådet har endvidere ikke fået til opgave at stille forslag om og argumentere for andre mulige løsningsmodeller end nævnsordningen som alternativ til Justitsministeriet.

Retsplejerådet anfører, at i og med at rådet er bedt om bl.a. at vurdere en ordening, hvorefter kompetencen til at meddele procesbevillinger henlægges til et uafhængigt nævn, er rådet dog på den anden side ikke afskåret fra på ny at fremføre – og eventuelt udbyde – de indvendinger, der efter rådets opfattelse måtte være mod en ordening som den nævnte.

Rådet bemærker endvidere, at det ved sine overvejelser angående udformningen af forslag til konkrete regler om en nævnsordning har tillagt det afgørende betydning at finde en løsning, der så vidt muligt på den ene side tilgodeser de synspunkter med hensyn til det ønskelige i at etablere et sådant nævn, som fremkom under folketingsbehandlingen, og på den anden side afbøder de betæneligheder, som en nævnsordning efter rådets opfattelse kan give anledning til.

#### *6.2. Retsplejerådets principielle synspunkter vedrørende adgangen til at opnå procesbevillinger og kompetencen til at meddele sådanne bevillinger*

Retsplejerådet anfører, at det danske retsplejesystem er kendetegnet ved et to-instansprincip. Dette indebærer, at alle sager – som udgangspunkt – kan forlanges behandles i to retsinstanser uden særlig tilladelse, men omvendt ikke kan kræves indbragt for Højesteret som tredjeinstans, medmindre der meddeles en særlig tilladelse hertil. Til grund for denne begrænsning ligger i første række indlysende ressource- og effektivitetsmæssige hensyn. Men også vægtige retssikkerhedsmæssige betragtninger – navnlig hensynet til at sikre, at en 3- instansprøvelse ikke i almindelighed kommer til at indebære en langvarig retssagsbehandling – taler herfor.

Retsplejeloven bygger – i overensstemmelse med to-instansprincippet – på det grundsynspunkt, at de sager, som efter deres karakter bør kunne indbringes for Højesteret, skal pådømmes i 1. instans ved en af landsretterne (eller Sø- og Handelsretten). For de civile sager følger dette navnlig af reglerne i retsplejelovens §§ 226 og 227, der fastlægger kriterierne for, hvilke sager der kan anlægges ved eller begæres henvist til landsret som 1. instans. I disse sager er der fri adgang til at appellere til Højesteret som 2. instans, og den helt overvejende del af de civile sager, som behandles af Højesteret, hører da også til denne kategori. Af straffesagerne kan alene nævningsager indbringes for Højesteret uden tilladelse. Højesteret

har heller ikke i sådanne straffesager adgang til at prøve bevisbedømmelsen.

Det er Retsplejerådets opfattelse, at de synspunkter, der ligger til grund for instansfølgen, i sig selv er udtryk for, at meddelelsen af 3. instansbevillinger skal have et begrænset omfang, og at denne undtagelsesvis karakter skal være kendt for sagens parter, bl.a. for derved at modvirke indgivelse af et stort antal ugrundede ansøgninger.

Hertil kommer imidlertid, at en almindelig adgang til at indbringe afgørelser for Højesteret ville gøre det umuligt for Højesteret at udfylde sin rolle som rigets øverste domstol, hvis vigtigste funktion er at træffe de principielle og praksisdannende afgørelser. I den redegørelse af 8. maj 1989, der er optrykt som bilag 3 i Retsplejerådets betænkning nr. 1222/1991, har Højesteret således givet udtryk for, at en årlig sagstilgang på mere end knap 500 sager må befrygtes at give anledning til en uheldig sagsophobning og dermed uundgåeligt komme til at sinke sagsafviklingen, herunder også af principielle sager, væsentligt. De sagstyper, der som nævnt uden tilladelse kan indbringes for Højesteret, udfylder i det væsentlige den sagsportefølge, som Højesteret har kapacitet til at behandle, og 3. instansbevillingerne må derfor begrænses til et meget beskedent antal, hvis ikke sagsafviklingen ved retten skal forsinkes med en væsentlig forlængelse af berammelsestiden til følge.

En styrkelse af Højesterets kapacitet ville vel kunne tilvejebringes i form af en forøgelse af dommertallet, men en sådan løsning må af hensyn til rettens funktionsmuligheder give anledning til tungtvejende betæneligheder. Hensynet til retsheden taler således afgørende for, at antallet af dommere i Højesteret forbliver på det nuværende niveau, og at Højesteret ikke virker i mere end to afdelinger.

Det er derfor fortsat rådets opfattelse, at meddelelse af 3. instansbevilling i civile sager og som udgangspunkt også i straffesager bør forudsætte, at sagen vedrører spørgsmål af principiel karakter.

Om en konkret sag opfylder de nødvendige meget snævre betingelser for, at tilladelse kan meddeles, må efter rådets opfattelse afgøres efter faste og ensartede kriterier og ikke ud fra mere skønsmæssigt prægede vurderinger, konkrete begrundelser, interesseafvejninger eller usikre formodninger om en ændret afgørelse i appelinstansen. I hidtidig praksis er procesbevillingsordningen administreret i overensstemmelse hermed, idet der er givet afslag i over 80 pct. af straffesagerne og i over 90 pct. af de civile sager.

Retsplejerådet tillægger det afgørende betydning, at dette forhold ikke ændres i forbindelse med en eventuel flytning af kompetencen til at meddele pro-