Håndbogsreol 2

Betænkning om et procesbevillingsnævn

Afgivet af Retsplejerådet

ex. 2

BETÆNKNING NR. 1260

1993

Publikationen kan købes hos
boghandleren eller hos

STATENS INFORMATION
Postboks 1103
1009 København K

Telf. 33 37 92 28 (9–16)
Fax 33 37 92 99

Trykt
på Cyclus offset

ISBN 87–601–4098–4
Ju 00–248–bet.
Schultz Grafisk A/S, Kbh.

Indholdsfortegnelse

		Side
Kapitel 1.	**Indledning**	5
1.	Retsplejerådets kommissorium m.v.	5
2.	Retsplejerådets sammensætning	6
Kapitel 2.	**Historisk baggrund**	9
Kapitel 3.	**Fremmed ret**	23
Kapitel 4.	**Retsplejerådets overvejelser og forslag**	25
1.	Kommissoriet	25
2.	Retsplejerådets principielle synspunkter vedrørende adgangen til at opnå procesbevillinger og kompetencen til at meddele sådanne bevillinger	25
3.	Udformningen af et procesbevillingsnævn	28
Kapitel 5.	**Lovudkast med bemærkninger**	33
BILAG		
Bilag 1.	Retsplejelovens regler om procesbevillinger	45
Bilag 2.	Uddrag af betænkning nr. 1222/1991 om 3. instansbevillinger og andre procesbevillinger (afsnit om gældende ret)	53
Bilag 3.	Statistiske oplysninger	67
Bilag 4.	Folketingets forhandlinger den 19. februar 1992	73
Bilag 5.	Folketingets forhandlinger den 28. oktober 1992	89

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

Kapitel 1.

Indledning.

1. Retsplejerådets kommissorium m.v.

Ved skrivelse af 11. marts 1993 har Justitsministeriet anmodet Retsplejerådet om at beskrive og vurdere samt udarbejde udkast til nye regler om en ordning, hvorefter kompetencen til at meddele procesbevillinger overføres til et uafhængigt nævn. Skrivelsen lyder således:

»Ved skrivelse af 23. august 1989 anmodede Justitsministeriet Retsplejerådet om at foretage en gennemgang og vurdering af forskellige muligheder for at overføre kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til en myndighed, der ikke henhører under den udøvende magts område, samt udarbejde et eller flere forslag til ændring af retsplejelovens kompetenceregler på det nævnte område.

Retsplejerådet afgav på denne baggrund betænkning nr. 1222/1991. Betænkningen vedrører såvel 3. instansbevillinger som andre procesbevillinger, idet Retsplejerådet fandt det naturligt tillige at overveje spørgsmålet om overførsel af kompetencen til at meddele 2. instansbevilling i visse mindre civile sager og straffesager og kompetencen til i civile sager at meddele tilladelse til anke eller kære efter appelfristens udløb (oprejsningsbevillinger).

På baggrund af Retsplejerådets betænkning fremsatte justitsministeren den 31. januar 1992 lovforslag (lovforslag L 215) om ændring af retsplejeloven m.v. (ændring af kompetencereglerne for meddelelse af anke- og kæretilladelse). Lovforslaget blev 1. behandlet den 19. februar 1992, jf. Folketingstidende 1991-92, sp. 6014 og 6609.

Lovforslaget bortfaldt ved udløbet af folketingssamlingen 1991-92, men blev genfremsat i stort set uændret skikkelse den 7. oktober 1992 som lovforslag nr. L 34. Dette lovforslag blev 1. behandlet den 28. oktober 1992. Fortryk af Folketingets forhandlinger vedlægges i kopi.

De nævnte lovforslag indebar – i overensstemmelse med forslagene i Retsplejerådets betænkning – at kompetencen til at meddele procesbevillinger blev flyttet fra Justitsministeriet til domstolene. Under 1. behandlingerne af lovforslagene blev det imidlertid af en række partier anført, at man hellere så kompetencen overført til et særligt nævn.

På denne baggrund har Justitsministeriet fundet det rigtigt at tage lovforslag nr. L 34 tilbage med henblik på en vurdering af mulighederne herfor.

Til brug for denne vurdering skal Justitsministeriet herved anmode Retsplejerådet om at beskrive og vurdere samt udarbejde udkast til nye regler om en ordning, hvorefter kompetencen til at meddele de nævnte procesbevillinger overføres til et uafhængigt nævn. Rådet bør ved behandlingen af dette spørgsmål være opmærksom på de synspunkter vedrørende et sådant nævn, der fremkom i forbindelse med Folketingets behandlinger af de ovennævnte lovforslag.

Justitsministeriet finder endvidere, at der under rådets behandling af dette kommissorium – i lighed med behandlingen af Justitsministeriets kommissorium af 23. august 1989 vedrørende 3. instansbevillinger – bør deltage en repræsentant for Højesteret.

Af hensyn til mulighederne for at fremsætte lovforslag i den kommende folketingssamling skal man anmode om, at rådets betænkning må foreligge snarest muligt og senest med udgangen af 1993.«

2. Retsplejerådets sammensætning og behandling af kommissoriet.

I overensstemmelse med kommissoriet har højesteretsdommer Hugo Wendler Pedersen som repræsentant for Højesteret deltaget i rådets behandling af kommissoriet.

Rådet har til brug for behandlingen af kommissoriet haft lejlighed til at gennemgå en række af Justitsministeriets konkrete sager om procesbevillinger.

Rådet har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning: Landsretspræsident Peer Lorenzen (formand), retspræsident Knud Arildsen, advokat Karen Dyekjær-Hansen, afdelingschef i Justitsministeriet Torsten Hesselbjerg, statsadvokat Karsten Hjorth, kst. retsassessor Niels Otto Jensen, politimester Finn Larsen, landsretssagfører Kristian Mogensen og dommer Holger Skovsborg.

Hvervet som sekretær for rådet har været varetaget af fuldmægtig Bertil A. Frosell, Justitsministeriet. Tekstbehandlingen ved udarbejdelsen af betænkningen er udført af kancellist Bente Saxkjær, Justitsministeriet.

December 1993

Peer Lorenzen	Knud Arildsen
Karen Dyekjær-Hansen	Torsten Hesselbjerg
Karsten Hjorth	Niels Otto Jensen
Finn Larsen	Kristian Mogensen
Holger Skovsborg	

Bertil A. Frosell

Kapitel 2.

Historisk baggrund.

Retsplejelovens regler om meddelelse af procesbevillinger blev behandlet i forbindelse med Retsplejerådets gennemgang af reglerne om sagsbehandling i første instans og appel i borgerlige sager i betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager.

Retsplejerådet, der dengang bestod af 3 medlemmer, som ikke længere er medlemmer af rådet, gav i betænkningen fra juli 1973 udtryk for, at kompetencen til at meddele 3. instansbevillinger, oprejsningsbevillinger og tilladelser efter § 962, stk. 2, efter rådets opfattelse burde overføres til domstolene. Rådet foreslog på den baggrund, at disse procesbevillinger skulle meddeles af den ret, for hvilken sagen indbringes.

I november 1978 blev der bl.a. på baggrund af denne betænkning og de indkomne høringssvar i Folketinget fremsat et lovforslag (af SV-regeringen) om ændring af retsplejeloven (behandling af borgerlige sager).

Dette lovforslag indeholdt bl.a. Retsplejerådets forslag til ændring af betingelserne for meddelelse af procesbevillinger. Justitsministeriet var imidlertid af den opfattelse, at den af rådet foreslåede kompetenceflytning kunne give anledning til betænkeligheder, og fandt på den baggrund ikke tilstrækkelig begrundelse for at opretholde den del af Retsplejerådets forslag.

Disse betænkeligheder var bl.a. kommet til udtryk i en udtalelse over betænkningen afgivet af præsidenten for Højesteret den 1. juli 1974. I denne udtalelse anførtes det bl.a., at den historisk begrundede ordning, hvorefter Justitsministeriet meddeler 3. instansbevillinger, efter Højesterets opfattelse havde fungeret godt, og at en henlæggelse af disse sager til Højesteret ikke kunne antages at ville medføre nogen væsentligt ændret praksis. Fra Højesterets side havde man derfor intet ønske om en ændring af den gældende ordning. Højesteret tilsluttede sig, at en kompetenceflytning burde gøres på den af rådet foreslåede måde, hvis en sådan ændring skulle gennemføres. En sådan ordning ville imidlertid stærkt nærme sig etableringen af en ny 3. instans, således at der i de tilfælde, hvor tilladelse gives, reelt ville blive tale om en 4. instansbehandling. Det var endvidere Højesterets opfattelse, at en overførsel af disse sager til Højesteret ville indebære en anden sagsbehandlingsform end i Justitsministeriet, hvilket bl.a. ville give sig udtryk i, at en ansøgning ville skulle behandles af 3 højesteretsdommere. Højesteret fandt derfor, at det på baggrund af den ikke ganske uvæsentlige forøgelse af rettens arbejde, som der ville blive tale

om, ville være nødvendigt at foretage en efter rettens opfattelse i øvrigt uønsket udvidelse af dommerantallet og ansættelse af yderligere juridisk og kontormæssig bistand.

Højesteret vurderede på den baggrund, at behandlingen af sagerne ville tage længere tid, hvis kompetencen overflyttedes til Højesteret, end efter den gældende ordning. Endelig understregede Højesteret den meget betydelige vægt, som det må tillægges, at der ikke hos parter, der skal have en sag afgjort af Højesteret, kan opstå nogen følelse af forudindtagethed hos retten. Efter Højesterets opfattelse kunne det derfor ikke udelukkes, at en overflytning af kompetencen til Højesteret ville kunne medføre ulemper, som ikke findes under den gældende ordning. Retten gav derfor udtryk for betænkelighed ved at tilslutte sig den af Retsplejerådet foreslåede ordning.

Som begrundelse for, at Justitsministeriet fortsat skulle have kompetencen til at meddele oprejsningsbevillinger, anførte Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger bl.a., at behandlingen af anmodninger om tilladelse til at indbringe en sag for højere instans efter appelfristens udløb i straffesager og i civile sager ikke uden videre kunne sammenlignes, bl.a. fordi anklagemyndigheden ikke i alle tilfælde protesterede mod appel, selv om fristen var overskredet. Endvidere ville der i disse sager kunne opstå risiko for, at parterne fik opfattelsen af, at retten var forudindtaget. Dertil kom, at alle var enige om, at det er mest hensigtsmæssigt, at kompetencen til at meddele fri proces tilkommer den samme myndighed, som kan meddele oprejsningsbevilling, da behovet for at opnå fri proces er nær knyttet til, om der gives tilladelse til at føre sagen. Dersom domstolene tillige skulle have kompetencen til at meddele fri proces, ville der yderligere blive skabt et grundlag for, at der hos parterne kunne opstå en følelse af forudindtagethed hos retten. Justitsministeriet fandt på den baggrund og under henvisning til, at den gældende ordning ikke havde givet anledning til kritik, ikke grundlag for at foreslå kompetencen til at meddele oprejsningsbevillinger overført til domstolene.

Lovforslaget blev for så vidt angår spørgsmålet om Justitsministeriets kompetence til at meddele procesbevillinger vedtaget i den form, det var fremsat (lov nr. 260 af 8. juni 1979).

I januar 1989 fremsatte Socialistisk Folkeparti forslag til folketingsbeslutning om ændring af retsplejelovens regler om 3. instansbevilling (B 48), således at kompetencen i straffesager overføres til Den særlige Klageret.

Under Retsudvalgets behandling af beslutningsforslaget anmodede udvalget justitsministeren om at indhente en udtalelse fra Højesteret vedrørende overvejelserne om at henlægge kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til Højesteret.

I sin udtalelse af 8. maj 1989 henviste Højesteret bl.a. til de synspunkter,

som var blevet fremført af Højesteret i skrivelsen af 1. juli 1974 om de i betænkning nr. 698/1973 indeholdte forslag. Højesteret anførte i den forbindelse, at Højesteret dengang havde frarådet en gennemførelse af forslaget.

Herefter oplystes, at de daværende medlemmer af Højesteret alle var afgået og erstattet med andre dommere. Udskiftningen havde imidlertid ikke medført, at Højesteret havde ændret standpunkt vedrørende det omhandlede kompetencespørgsmål.

Højesteret anførte endvidere, at de bestemmelser i retsplejelovens § 226, der blev gennemført ved lov nr. 273 af 3. maj 1989 om henvisning af sager af principiel karakter og visse andre sager fra byret til landsret i første instans, i det væsentlige svarer til de retningslinier, som bør følges ved meddelelse af 3. instansbevilling i borgerlige sager. Først om nogle år ville man kunne vurdere, hvilken betydning denne lovændring ville få med hensyn til anvendelsen af henvisningsreglen i § 226 og interessen og behovet for 3. instansbevillinger.

Også under hensyn til disse usikkerhedsmomenter fandt Højesteret det rigtigt, at der ikke ved lov nr. 273 af 3. maj 1989 samtidig skete ændringer i de gældende regler om kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i borgerlige sager.

På det strafferetlige område havde Højesteret foretaget bl.a. en undersøgelse af, i hvilket omfang der blev meddelt 3. instansbevilling til henholdsvis anklagemyndigheden og tiltalte, og hvor stor en procentdel af landsrettens afgørelse i disse sager, der blev ændret af Højesteret.

Denne undersøgelse viste, at anklagemyndigheden havde fået medhold i den overvejende del af sagerne (65 pct.) i modsætning til forsvaret, der alene havde fået medhold i 25 pct. af sagerne. Højesteret var derfor af den opfattelse, at de meddelte 3. instansbevillinger til anklagemyndigheden havde været velbegrundede. Højesteret kunne således ikke tilslutte sig det synspunkt, der navnlig var anført som begrundelse for beslutningsforslaget, hvorefter der, fordi anklagemyndigedens begæring om 3. instansbevilling i langt højere grad imødekommes, kunne rejses tvivl om sagsbehandlingens uvildighed.

Endelig anførte Højesteret, at såfremt den i forslaget til folketingsbeslutning omhandlede kompetenceændring blev gennemført, ville tilgangen af sager til Højesteret blive forøget med mindst 160 svarende til ca. 40 pct. Når tilgangen i de sidste 3 år (1985-1988) blev lagt til grund, ville antallet dermed komme til betydeligt at overstige de 489 sager, der udgjorde den gennemsnitlige tilgang i årene 1981-1985, som væsentligt oversteg rettens kapacitet og derfor var årsagen til en uheldig ophobning af sager, hvis virkninger det endnu ikke havde været muligt at afbøde fuldt ud.

Selv om det måtte antages, at en del af ansøgningerne ville kunne afgøres summarisk – en behandlingsform som Højesteret principielt ellers ikke

anvender – ville det være uundgåeligt, at merarbejdet ville komme til at forsinke afviklingen af mere betydningsfulde sager væsentligt.

Under beslutningsforslagets behandling i Retsudvalget fremsatte et flertal af udvalgets medlemmer (S, SF og FP's medlemmer af udvalget) et ændringsforslag, der indebar, at det i beslutningsforslagets tekst alene anførtes, at kompetencen skulle flyttes væk fra Justitsministeriet uden angivelse af, til hvilken myndighed det i så fald skulle overføres. Ændringsforslaget indebar endvidere, at også 3. instansbevillinger i *civile sager* blev omfatter af beslutningsforslaget.

Under anden og sidste behandlingen i Folketinget stemte et flertal for ændringsforslaget (71 stemte for, 51 imod beslutningsforslaget).

Baggrunden for de gældende regler og for de tidligere fremsatte ændringsforslag m.v. frem til foråret 1990 er i øvrigt udførligt omtalt i kapitel 4 i Retsplejerådets betænkning nr. 1222/1991 om 3. instansbevillinger og andre procesbevillinger.

Ved skrivelse af 23. august 1989 anmodede Justitsministeriet Retsplejerådet om at foretage en gennemgang og vurdering af forskellige muligheder for at overføre kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til en myndighed, der ikke henhører under den udøvende magts område, samt at udarbejde forslag til ændring af retsplejelovens kompetenceregler på det nævnte område. Skrivelsen lød således:

»Den 19. maj 1989 vedtog Folketinget en beslutning om ændring af retsplejelovens regler om 3. instansbevilling.

Folketingsbeslutningen pålægger regeringen at fremsætte lovforslag om ændring af retsplejeloven, således at kompetencen til at træffe afgørelse om 3. instansbevillinger ved anke- og kæremål ikke længere henligger under Justitsministeriets eller anden instans inden for den udøvende magts område.

Folketingsbeslutningen og materialet fra Folketingets behandling af beslutningsforslaget vedlægges.

Det fremgår heraf, at det ikke i forbindelse med vedtagelsen af folketingsbeslutningen er angivet, hvortil kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i borgerlige sager og i straffesager skal overføres.

På den baggrund skal Justitsministeriet herved anmode Retsplejerådet om at foretage en gennemgang og vurdering af forskellige muligheder for en sådan kompetenceoverførsel og udarbejde et eller flere forslag til ændring af retsplejelovens kompetenceregler på det nævnte område.«

Efter aftale med Justitsministeriet deltog en repræsentant for Højesteret i rådets drøftelser. Retsplejerådet afgav herefter i maj 1991 betænkning nr. 1222/1991 om 3. instansbevillinger og andre procesbevillinger.

Retsplejerådet fremhævede i betænkningen s. 48, at rådet efter kommissoriet ikke havde til opgave samtidig at redegøre for de fordele, der kan være forbundet med at lade kompetencen til at træffe afgørelse om 3. instansbevilling forblive i Justitsministeriet, og ej heller at foretage en afvejning heraf i forhold til andre muligheder.

Rådets overvejelser og forslag var således ikke udtryk for en stillingtagen til, hvorvidt kompetencen til at meddele 3. instansbevilling burde flyttes fra Justitsministeriet.

Vedrørende muligheden for at overføre kompetencen til *Den særlige Klageret* fremhævede Retsplejerådet s. 49 f, at Klagerettens kompetenceområde udgør en nøje afgrænset gruppe af sagstyper, der er af ekstraordinær karakter. Klageretten behandler endvidere kun sager inden for strafferetsplejen og sager af disciplinærretlig karakter og således ikke civile sager.

Inden for dette begrænsede sagsområde behandler Klageretten årligt ca. 80 sager, som hovedsageligt er genoptagelsessager.

Såfremt Klageretten derudover skulle behandle ansøgninger om 3. instansbevillinger, der i de senere år har udgjort godt 400-500 sager årligt, ville det efter Retsplejerådets opfattelse betyde, at Klageretten skulle behandle mindst 7-8 gange så mange sager som hidtil, idet antallet af ansøgninger ved en sådan overflytning næppe vil blive mindre, men snarere noget større, i hvert fald indtil praksis er fastlagt. Det ville indebære, at Klageretten skulle arbejde i flere afdelinger, der hver især skulle udstyres med den fornødne sekretariatsbistand.

Reelt ville der således blive tale om at oprette en helt ny myndighed, idet behandlingen af ansøgninger om 3. instansbevilling ville komme til at udgøre langt hovedparten af Klagerettens opgaver.

Klageretten burde efter Retsplejerådets opfattelse fortsat forbeholdes de ekstraordinære sager, hvor det af principielle grunde ikke findes forsvarligt at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse til en administrativ myndighed eller de almindelige domstole.

Afgørelsen af, om der i en konkret sag bør gives tilladelse til at få sagen prøvet ved 3. instans, og om der dermed bør ske en fravigelse af to-instansprincippet, burde efter Retsplejerådets opfattelse navnlig træffes på baggrund af en vurdering af den pågældende sags principielle karakter. Sådanne afgørelser er ikke af en så ekstraordinær karakter, at en behandling ved Den særlige Klageret efter Retsplejerådets opfattelse kunne antages at være påkrævet eller hensigtsmæssig.

Retsplejerådet frarådede derfor en ordning, hvorefter kompetencen til at meddele 3. instansbevilling overføres til Klageretten.

Et særligt afhængigt råd eller nævn ville efter Retsplejerådets opfattelse ikke adskille sig i nævneværdig grad fra Den særlige Klageret, jf. betænkningen s. 51 f.

Ligesom ved Klageretten ville det uafhængige organs medlemmer skulle være kvalificeret gennem et bestemt andet juridisk hovederhverv, som sikrer, at flere af medlemmerne har praktisk erfaring inden for retssystemet. Det vil derfor på tilsvarende måde som for Klagerettens medlemmer kunne give anledning til vanskeligheder for medlemmerne af et sådant organ at finde den fornødne tid til at behandle sagerne.

Det uafhængige organ måtte arbejde i flere afdelinger, der skulle have den fornødne sekretariatsbistand stillet til rådighed. Det skulle i den forbindelse sikres, at der var den fornødne koordinering mellem de forskellige afdelinger for at undgå, at de ikke anlagde en forskellig praksis.

Det ville således efter Rådets opfattelse kræve betydelige ressourcer at oprette et sådant uafhængigt organ, og det ville være i modstrid med bestræbelserne på at forenkle den offentlige administration.

Efter Retsplejerådets opfattelse var det endvidere af afgørende betydning for retssystemet, at to-instansprincippet fastholdes i samme omfang som hidtil. En 3. instansbevilling bør have undtagelsens karakter og være forbeholdt principielle sager. Bevillinger bør meddeles efter ensartede og faste retningslinier. Henlægges kompetencen til et nævn uden for retssystemet, så Retsplejerådet en risiko for, at det ville kunne medføre en mere usikker praksis og kunne føre til, at der blev givet bevillinger i tilfælde, hvor begrundelsen (overvejende) var konkret.

Retsplejerådet udtalte sig på den anførte baggrund imod, at kompetencen til at meddele 3. instansbevilling blev overført til et nyt uafhængigt råd eller nævn.

Efter Retsplejerådets opfattelse burde det være de almindelige domstole, der skulle træffe afgørelser i sager om 3. instansbevilling, hvis den gældende ordning skulle ændres, jf. betænkningen s. 53 ff.

Det ville efter Retsplejerådets opfattelse være principielt uheldigt at indføre en ordning, hvorefter en domstol, som har truffet afgørelse i sagen, også skal afgøre, om der skal gives tilladelse til at indbringe sagen og derved rettens afgørelse for højere ret.

Retsplejerådet fandt derfor, at kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i givet fald burde overføres til *Højesteret.*

Retsplejerådet var opmærksom på, at der ved en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til Højesteret ikke vil kunne ses bort fra, at parterne får en opfattelse af, at Højesteret som følge af behandlingen af 3. instansansøgningen vil være forudindtaget.

Rådet fandt imidlertid, at grundlaget for en sådan opfattelse vil kunne begrænses betydeligt, såfremt den eller de dommere, der træffer afgørelse om 3. instansbevilling, ikke deltager i afgørelsen af selve sagen. Dertil kom, at en tilladelse til at få en sag prøvet ved 3. instans kun i ringe omfang vil kunne danne grundlag for formodninger om sagens udfald, forudsat afgørelsen om 3. instansbevilling træffes efter en vurdering af sagens prin-

cipielle interesse. I forlængelse heraf anførte rådet, at Højesterets praksis inden for dette sagsområde må antages med tiden i sig selv at ville fjerne grundlaget for en sådan »fortolkning« af en tilladelse til 3. instansbevilling.

Efter Retsplejerådets opfattelse talte både principielle og saglige grunde derfor for at overføre kompetencen til Højesteret og dermed indføre en ordning, der også er den gældende i andre lande. De betænkeligheder, der knytter sig til andre ordninger med hensyn til at sikre en ensartet praksis m.v., vil ikke være forbundet med en overførsel af kompetencen til Højesteret.

En overførsel af 3. instansbevillinger til Højesteret måtte dog forudsætte, at domstolen fik tilført de fornødne ressourcer, og at behandlingen af sagerne gennemføres på en enkel, men samtidig fuldt forsvarlig måde.

Samtidig fandt Retsplejerådet det væsentligt, at reglerne om Højesterets behandling af sagerne blev udformet således, at de ikke kommer til at indtage en dominerende plads i forhold til Højesterets øvrige opgaver.

Vedrørende Retsplejerådets nærmere overvejelser om gennemførelse af en ordning, hvor Højesteret meddeler 3. instansbevillinger, henvises til betænkningen s. 56 ff.

Retsplejerådet var efter kommissoriet alene blevet anmodet om at udarbejde forslag til en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i civile sager og i straffesager.

Rådet fandt det dog naturligt i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling også at overveje reglerne oprejsningsbevilling og 2. instansbevilling.

I betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager foreslog Retsplejerådet i forbindelse med et forslag om at overføre kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til domstolene, at kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling i civile sager overføres til domstolene bl.a. under henvisning til, at en sådan ordning vil være arbejdsbesparende og medvirke til at nedbringe den tid, det tager at få en endelig retsafgørelse. Retsplejerådet omtaler i betænkningen de problemer, der vil kunne opstå, hvis kompetencen til at træffe afgørelse om oprejsningsbevilling fjernes fra den myndighed, som tager stilling til ansøgninger om fri proces, og hvis sagsbehandlingstid kan bevirke, at appelfristerne overskrides. Rådet peger imidlertid på, at appellanten i sådanne tilfælde vil være nødt til selv (foreløbigt) at afholde udgifterne til retsafgift, og at rettens praksis med hensyn til oprejsningsbevillinger i sådanne tilfælde i øvrigt formentlig vil være mere lempelig. Retsplejerådet fandt det således i ovennævnte betænkning naturligt at foreslå kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling i civile sager overflyttet til domstolene i forbindelse med en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling.

I betænkning 1222/1991 om 3. instansbevilling og andre procesbevil-

linger anførte rådet endvidere, at en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til domstolene indebærer, at domstolene i disse sager vil skulle tage stilling til, om en ansøgning kan behandles, selv om den ordinære frist for indgivelse af en sådan ansøgning er overskredet.

Retsplejerådet fandt af de ovenfor anførte grunde i betænkning 1222/1991 at burde udarbejde udkast til lovforslag, hvorefter også kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling overføres til domstolene. Der henvises til betænkningen s. 71 f.

Rådet henviste i øvrigt til, at det under Folketingets behandling af forslaget om appelbegrænsning i mindre civile sager, der blev gennemført ved lov nr. 396 af 13. juni 1990, af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet blev fremhævet, at også disse tilladelser skulle flyttes væk fra Justitsministeriet i forbindelse med overførsel af kompetencen i sager om 3. instansbevilling.

Retsplejerådets forslag indebar alene, at kompetencen til at meddele 2. instansbevilling overføres fra Justitsministeriet til landsretterne. Der blev således ikke foreslået ændringer i kriterierne for meddelelse af 2. instansbevilling.

Kriteriet for meddelelse af 3. instansbevilling i civile anke-og kæresager blev i betænkningen foreslået ændret, således at meddelelse af tilladelse skulle forudsætte, at sagen vedrører spørgsmål af principiel karakter. Dette forslag var bl.a. begrundet i, at det efter Retsplejerådets opfattelse så vidt muligt burde undgås, at Højesterets afgørelse om 3. instansbevilling af parterne kunne opfattes som en egentlig 3. instansprøvelse. Rådet lagde endvidere vægt på, at retsplejelovens regler om retternes saglige kompetence i civile sager i vidt omfang sikrer, at sager, der er egnet til højesteretsprøvelse, vil kunne anlægges ved eller henvises til landsret i 1. instans og dermed inden for rammerne af to-instansprincippet frit vil kunne indbringes for Højesteret. Der henvises til betænkningen s. 58 ff.

I straffesager, hvor der ikke på samme måde som i civile sager er mulighed for at øve indflydelse på, om en sag skal anlægges ved byret eller landsret i 1. instans, foreslog Retsplejerådet det gældende kriterium for anketilladelse opretholdt. Ved kæremål i straffesager blev det derimod foreslået, at den gældende formulering af kriteriet ændres, således at det – i overensstemmelse med den praksis, der følges i dag – af lovteksten kommer til at fremgå, at der også ved kæremål af principiel karakter vil kunne meddeles 3. instansbevilling. Retsplejerådets overvejelser herom fremgår af betænkningen s. 65 f.

Justitsministeriet hørte en række myndigheder, organiationer m.v. over Retsplejerådets betænkning.

Med hensyn til den gældende ordning henholdt *Højesteret* sig fortsat til de synspunkter, som retten fremkom med i forbindelse med behandlingen af det i folketingssamlingen 1988/89 fremsatte beslutningsforslag (B 48).

Hvis den hidtidige ordning ændres, således at kompetencen til at meddele 3. instansbevillinger i overensstemmelse med det vedtagne beslutningsforslag ikke længere skal henligge under Justitsministeriet eller anden instans inden for den udøvende magts område, var Højesteret ligesom Retsplejerådet af den opfattelse, at kompetencen burde overføres til Højesteret. Højesteret kunne tiltræde de synspunkter, som er anført i betænkningen om overførelse af kompetence til Den særlige Klageret eller et særligt råd eller nævn. Højesteret var således enig i, at en sådan løsning ikke er anbefalelsesværdig.

Højesteret kunne ligeledes tiltræde rådets forslag med hensyn til kriterierne for meddelelse af 3. instansbevillinger.

Højesteret kunne endvidere tiltræde, at kompetencen til at meddele 2. instansbevilling i mindre civile sager og mindre straffesager henlægges til domstolene.

Hvis kompetencen til at meddele 3. og 2. instansbevillinger overføres til domstolene, fandt Højesteret ligesom Retsplejerådet, at også kompetencen til i civile sager at meddele tilladelse til appel efter fristens udløb (oprejsningsbevillinger) burde overføres til domstolene.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret afgav en fælles udtalelse over Retsplejerådets betænkning. Landsretterne havde ikke bemærkninger til de af Retsplejerådet foreslåede kompetenceomlægninger.

Præsidenterne for retterne i Århus, Odense og Ålborg samt *Den Danske Dommerforening* tilsluttede sig landsretspræsidenternes udtalelse.

Præsidenten for Københavns Byret anførte, at der efter det foreliggende allerede er truffet politisk beslutning om, at procesbevillinger ikke længere skal henhøre under Justitsministeriet eller anden instans inden for den udøvende magts område. På denne baggrund kunne Københavns Byret tiltræde Retsplejerådets forslag.

Rigsadvokatens bemærkninger knyttede sig til procesbevillinger på strafferettens område.

Det blev påpeget, at det for strafferetsplejens område udelukkende syntes at være gjort gældende, at det er principielt betænkeligt, at afgørelser om 3. instansbevilling træffes af justitsministeren, som samtidig formelt er den øverste myndighed for anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten havde foretaget en nærmere analyse af ankesagerne fra foråret 1989 og udtalte i den forbindelse, at undersøgelsen viste, at der er en naturlig og selvfølgelig forklaring på, i hvilket omfang henholdsvis anklagemyndigheden og de tiltalte får tilladelse til at indbringe straffesager for Højesteret som 3. instans, og at der derfor ikke er grundlag for at kritisere Justitsministeriets administration i praksis på det pågældende område, hverken hvad angår afslag eller imødekommelse af ansøgninger.

Rigsadvokaten udtalte endvidere, at der herefter kunne gøres det synspunkt gældende, at det ud fra principielle inhabilitetslignende betragtnin-

ger kan forekomme uheldigt, at justitsministeren har kompetencen, samtidig med at han formelt som den øverste anklagemyndighed kan give anklagemyndigheden instruktioner om den enkelte straffesags behandling.

Rigsadvokaten anførte endvidere, at han navnlig af to grunde fandt det vigtigt, at det på ny blev overvejet at lade behandlingen af disse sager forblive i Justitsministeriet.

Sagernes placering i Justitsministeriet medførte, at sagerne behandles sideløbende og indpasses smidigt med behandlingen af andre typer sager i et hierarkisk system, hvor indsatsen helt naturligt tilpasses efter sagernes sværhedsgrad, således at ukomplicerede sager behandles af yngre medarbejdere, medens vanskeligere sager »lægges op« i hierarkiet, ligesom der – helt uformelt – kan indhentes særlig juridisk bistand fra andre afdelinger i Justitsministeriet, f.eks. Lovafdelingen. Sagsbehandlingen er hurtig og uformel og efter Rigsadvokatens vurdering af meget høj faglig standard.

En overførsel af sagerne til Højesteret ville efter Rigsadvokatens opfattelse medføre et øget ressourceforbrug inden for den samlede retssektor.

For det andet anførte Rigsadvokaten, at det efter hans opfattelse for så vidt angår straffesager ikke vil kunne undgås, at et afslag fra Højesteret om 3. instansprøvelse af en sag, hvori der indgår et lovfortolkningsspørgsmål – i modsætning til et afslag fra en administrativ myndighed som Justitsministeriet – vil medføre, at den af landsretten anlagte fortolkning tillægges en særlig præjudikatsværdi, formentlig svarende til en afsagt højesteretsdom.

For så vidt angår spørgsmålet om 2. instansbevillinger anførte Rigsadvokaten, at fordelen ved den nuværende ordning er, at der opnås en ensartet og billig administration.

Flyttes 3. instansbevillingerne imidlertid af principielle grunde fra Justitsministeriet, måtte de samme synspunkter formentlig føre til, at 2. instanssagerne flyttes til landsretterne, således som Retsplejerådet har peget på.

For så vidt angår 3. instansbevillingerne tog *Advokatrådet* afstand fra Retsplejerådets forslag om at henlægge kompetencen til at behandle sagerne fra Justitsministeriet til Højsteret.

Det var Advokatrådets opfattelse, at kompetencen til at behandle disse sager i stedet burde overføres til et særligt nævn, således at nævnet består af en dommer, en juridisk professor og en advokat.

Det var Advokatrådets opfattelse, at en nævnsordning ikke ville blive mere besværlig eller mere omkostningskrævende, end hvis kompetencen overføres til Højesteret, ligesom man ikke kunne tiltræde, at nævnsmedlemmerne ville kunne få vanskeligheder ved at afse den fornødne tid til sagernes behandling.

Advokatrådet havde ikke bemærkninger til Retsplejerådets forslag om

at overføre kompetencen til at meddele oprejsningsbevillinger til domstolene.

Den 31. januar 1992 fremsatte regeringen forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v. (Ændring af kompetencereglerne for meddelelse af anke- og kæretilladelse) (L 215). Forslaget blev ifølge de almindelige bemærkninger fremsat til opfyldelse af folketingsbeslutningen af 19. maj 1989 om ændring af retsplejelovens regler om 3. instansbevilling og havde til formål at overføre kompetencen til at meddele 3. instansbevillinger og andre procesbevillinger fra Justitsministeriet til retterne.

Der peges i bemærkningerne (pkt. 6.2.) bl.a. på, at

> »Justitsministeriets behandling af sagerne om 3. instansbevilling har gennemgående været bredt accepteret. Sagsbehandlingen er foregået rimeligt hurtigt – også under hensyn til, at der i disse sager skal foretages høring af parterne – og de ressourcer, der medgår til sagsbehandlingen, er klart mindre end sammenlignet med de ressourcer, der ville medgå til en domstolsbehandling eller nævnsbehandling af ansøgningerne .....
>
> I debatten om en omlægning af kompetencen har det da heller ikke være fremhævet, at det øgede ressourceforbrug, der vil være forbundet med ændringen, er begrundet i et ønske om en effektivitetsmæssig og kvalitetsmæssig forbedring. Der er på den anden side naturligvis heller ikke grundlag for at antage, at en henlæggelse af kompetencen til retterne ikke vil kunne ske på en sådan måde, at ordningen kan fungere tilstrækkeligt effektivt og administrativt hensigtsmæssigt. Det vil derimod være vanskeligere at sikre, at en nævnsordning – selv under et øget ressourceforbrug – vil kunne fungere ligeså effektivt.«

Vedrørende ressourcespørgsmålet anførtes bl.a. (pkt. 6.3.), at afgørelsen af det væsentlige spørgsmål om kompetencen til at meddele procesbevillinger ikke i særlig grad bør bero på rent ressourcemæssige betragtninger, men i højere grad afhænge af nogle mere principielle synspunkter.

Om nævnsmodellen bemærkedes særligt (pkt. 6.7.), at Justitsministeriet kan tiltræde Retsplejerådets opfattelse. Det hedder videre bl.a.:

> »Ud over de af Retsplejerådet fremhævede forhold kan der også over for en nævnsordning peges på synspunkter af mere principiel karakter. Ordningen indebærer, at det uafhængige nævn kan nægte eller tillade sager indbragt for Højesteret efter en praksis, som Højesteret er uden indflydelse på, og eventuelt tillade sager indbragt i et omfang, som Højesteret muligt ikke kan nå at behandle inden for en rimelig tid, medmindre retten udvides. Højesterets arbejde vil såle-

des kunne vise sig at være helt afhængigt af nævnet og dets praksis for meddelelse af 3.instansbevillinger, uden at nævnet som modstykke hertil er undergivet nogen form for retlig eller politisk kontrol.«

Om det mulige politiske behov for at regeringen havde kompetence på procesbevillingernes område, udtales det (pkt. 6.4.), at det ud fra overordnede synspunkter i nogle tilfælde kunne opleves som principielt uheldigt og i enkeltstående tilfælde vanskeligt acceptabelt, hvis regeringen ikke har mulighed for at sikre, at en sag efterprøves af Højesteret. Synspunkter af denne karakter ville formentlig træde særlig klart frem og antage en endnu mere principiel karakter under en ordning, hvor kompetencen henlægges til et nyt uafhængigt nævn.

Ved overvejelserne om kompetenceplaceringen synes valget efter den daværende regerings opfattelse (pkt. 6.7.) at måtte stå mellem Højesteret selv eller den myndighed, der har det almindelige ansvar for retsvæsenets hensigtsmæssige funktion, og som i konsekvens heraf er undergivet en løbende politisk kontrol på dette område.

Konklusionen på Justitsministeriets overvejelser i de almindelige bemærkninger (pkt. 6.9) er sålydende:

»Justitsministeriet har valgt at fremsætte Retsplejerådets lovudkast som lovforslag. Retsplejerådets udkast er gennemarbejdet og lever op til Folketingsbeslutningen af 19. maj 1989. En henlæggelse af kompetencen til at meddele anke- og kæretilladelser til domstolene er efter Justitsministeriets opfattelse den løsning, der giver anledning til de færreste betænkeligheder ved en flytning af kompetencen og i hvert fald ikke vil være i strid med mere principielle og grundlæggende synspunkter. Hertil kommer, at denne løsning svarer til ordningen i andre europæiske lande.

På den anden side har kompetencespørgsmålet vist sig at være af kontroversiel karakter set ud fra de skiftende politiske holdninger, der har manifesteret sig gennem en årrække. På denne baggrund og under hensyn til de synspunkter, der er peget på i de forskellige høringssvar, er det regeringens opfattelse, at der er behov for en yderligere debat og afklaring, før der gennemføres en omlægning af den gældende kompetenceordning. Såfremt den nuværende ordning ønskes ændret, kan Justitsministeriet i det hele tiltræde Retsplejerådets forslag.«

Lovforslaget blev 1. behandlet i Folketinget den 19. februar 1992. Debatten er gengivet i bilag 4 til betænkningen.

Justitsministeren besvarede en række spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget. I besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål nr. 2 (8. april 1992) hedder det bl.a., at den indflydelse, som Folketinget

gennem regeringen kan øve på vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt 3. instansbevilling bør gives, vil falde bort, hvis kompetencen overføres til et nævn, da nævnet vil være uafhængigt og ikke underlagt instruktionsbeføjelse. Justitsministeren pegede samtidig på, at meddelelse af 3. instansbevillinger sker på grundlag af et samlet skøn over sagens karakter inden for den retlige ramme, som loven giver.

I justitsministerens besvarelse af samme dato af Retsudvalgets spørgsmål 4 til lovforslaget anførtes følgende som svar på spørgsmålet, om kompetencen til at meddele 3. instansbevilling og andre procesbevillinger, f.eks. i straffesager, kan opdeles således, at såvel ministeren som domstolene/et nævn får adgang hertil:

»Under en ordning, hvor justitsministeren i særlige tilfælde kan meddele procesbevillinger i konkurrence med en anden myndighed, f.eks. en domstol eller et nævn, vil det forekomme, at domstolen eller nævnet har givet afslag på 3. instansbevilling. Derved har retten eller nævnet tilkendegivet, at sagen ikke opfylder betingelserne for, at der kan meddeles 3. instansbevilling, dvs. at sagen ikke er af principiel interesse, og at der – for så vidt angår straffesager – ikke i øvrigt er særlige grunde, der taler herfor.

Meddeler Justitsministeriet 3. instansbevilling i en sådan sag, vil det kunne give anledning til to opfattelser. Det vil kunne opfattes således, at Justitsministeriet tilsidesætter en forkert afgørelse fra nævnet eller retten. Herved kommer administrationen til at virke som overordnet prøvelsesmyndighed for domstols- eller nævnsafgørelser på en måde, der harmonerer dårligt med domstolenes almindelige rolle i det forfatningsretlige system og med den idé, der ligger bag oprettelsen af et uafhængigt nævn.

Den anden opfattelse kan være, at Justitsministeriet alene har meddelt tilladelsen af politiske årsager. Hvis sådanne hensyn ikke har en sådan klarhed og objektivitet, at de kan indgå også i retternes eller nævnets overvejelser, vil de dermed kunne opfattes som usaglige og – navnlig i straffesager – urimelige.

Justitsministeriet er derfor af den opfattelse, at det vil være vanskeligt på tilfredsstillende måde at gennemføre en ordning, hvor kompetencen til at meddele 3.instansbevilling opdeles således, at såvel ministeren som domstolene eller et nævn får adgang hertil.«

Lovforslaget bortfaldt ved Folketingsårets udgang, men blev genfremsat den 7. oktober 1992 (L 34). Det nye lovforslag var en i det væsentlige uændret genfremsættelse af det forslag, der blev fremsat den 31. januar 1992.

Forslaget blev 1. behandlet i Folketinget den 28. oktober 1992. Debatten er gengivet i bilag 5 til betænkningen.

Efter at justitsministeren (Pia Gjellerup) havde meddelt Folketinget, at hun ikke ønskede at opretholde den tidligere justitsministers (Hans Engells) forslag, bortfaldt dette.

Kapitel 3.

Fremmed ret

Retsplejerådet indhentede oplysninger om fremmed ret til brug for udarbejdelsen af betænkning nr. 1222/1991 om 3. instansbevilliger og andre procesbevillinger. Disse oplysninger er gengivet i betænkningens kapitel 3.

Rådet har ikke fundet anledning til at indhente yderligere oplysninger.

Det fremgår af betænkning nr. 1222/1991, s. 31 ff., bl.a., at appel til Højesteret i Sverige kun kan ske med samtykke fra Højesteret.

Også den norske Højesteret har kompetence til at tillade, at visse sager indbringes for Højesteret.

I visse andre europæiske lande, f.eks. Tyskland, Irland, England og Wales, er indbringelse for den højeste domstol i nogle tilfælde betinget af en tilladelse fra underinstansen eller fra overinstansen selv.

Retsplejerådet er derimod ikke bekendt med lande, hvor kompetencen til at meddele procesbevillinger er henlagt til et særligt råd eller nævn.

Kapitel 4.

Retsplejerådets overvejelser og forslag.

1. Kommissoriet.

Retsplejerådet anmodes i kommissoriet om at beskrive og vurdere samt udarbejde udkast til nye regler om en ordning, hvorefter kompetencen til at meddele procesbevillinger overføres til et uafhængigt nævn. Ifølge kommissoriet bør rådet ved behandlingen af dette spørgsmål være opmærksom på de synspunkter vedrørende et sådant nævn, der fremkom i forbindelse med Folketingets behandlinger af lovforslagene om overførelse af procesbevillingerne fra Justitsministeriet til domstolene.

Det følger således af kommissoriet, at Retsplejerådet ikke har til opgave mere generelt at redegøre for fordele og ulemper ved den bestående ordning, hvorefter kompetencen til at træffe afgørelser om procesbevillinger er henlagt til Justitsministeriet. Retsplejerådet har endvidere ikke fået til opgave at stille forslag om og argumentere for andre mulige løsningsmodeller end nævnsordningen som alternativ til Justitsministeriet.

I og med at rådet er bedt om bl.a. at vurdere en ordning, 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 uddybe – de indvendinger, der efter rådets opfattelse måtte være mod en ordning som den nævnte.

Rådet har ved sine overvejelser angående udformningen af forslag til konkrete regler om en nævnsordning 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 betænkeligheder, som en nævnsordning efter rådets opfattelse kan give anledning til.

2. Retsplejerådets principielle synspunkter vedrørende adgangen til at opnå procesbevillinger og kompetencen til at meddele sådanne bevillinger.

Det danske retsplejesystem er kendetegnet ved et to-instans-princip. Dette indebærer, at alle sager – som udgangspunkt – kan forlanges behandlet 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 retssagsbehanding – 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 nævningesager indbringes for Højesteret uden tilladelse. Højesteret har heller ikke i sådanne straffesager adgang til at prøve bevisbedømmelsen.

De synspunkter, der ligger til grund for instansfølgen, er således efter rådets opfattelse i sig selv udtryk for, at meddelelsen af 3.instansbevillinger skal have et begrænset omfang, og at denne undtagelsesvise 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 retten 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 sagsporteføl-je, 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 betænkeligheder. Hensynet til retsenheden 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.instansbevil-

ling i civile sager og som udgangspunkt også i straffesager bør forudsætte, at sagen vedrører spørgsmål af principiel karakter.

Om en konkret sag opfylder de nødvendigvis meget snævre betingelser for, at tilladelse kan meddeles, må 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 procesbevillinger. Ikke mindst af hensyn hertil har Retsplejerådet i betænkning nr. 1222/1991 givet udtryk for, at rådet må foretrække, at kompetencen til at meddele procesbevillinger – i lighed med hvad der gælder i andre lande, hvor domstolsafgørelser ikke frit kan appelleres til en højere instans – i givet fald henlægges til de almindelige domstole. Rådet fandt, at henlæggelse af kompetencen til et nævn uden for retssystemet vil kunne føre til en mere usikker praksis og til, at der gives bevillinger i tilfælde, hvor begrundelsen (overvejende) er konkret (betænkningen side 52).

Det er fortsat rådets opfattelse, at kompetencen i givet fald bør henlægges til de almindelige domstole.

Såfremt kompetencen til at meddele procesbevillinger imidlertid ikke ønskes henlagt til de almindelige domstole som et led i den judicielle proces, men til et nævn, kan Retsplejerådet tilslutte sig, at dette som forudsat under folketingsbehandlingen kommer til at virke som et uafhængigt og uvildigt organ. Retsplejerådet må dog på baggrund af det anførte samtidig lægge afgørende vægt på, at nævnet sammensættes og organiseres på en måde, der muliggør, at det kan virke i nær tilknytning til retssystemet. Dette er efter rådets opfattelse en nødvendig forudsætning for, at denne specielle og restriktive kompetence kan henlægges til et sådant organ.

Retsplejerådet finder, at de for kompetencevalget afgørende hensyn bedst kan tilgodeses ved at vælge en model for nævnets organisation og sammensætning, der svarer til Den særlige Klagerets i sager om genoptagelse af straffesager. Dette indebærer, at procesbevillingsnævnet oprettes som et særligt organ i tilknytning til Højesteret og sammensættes med en højesteretsdommer som formand og en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og en universitetslærer i retsvidenskab som øvrige medlemmer.

Et sådant nævn vil fuldt ud opfylde kravene om uafhængighed og uvildighed. Det vil endvidere tilgodese ønsket om, at organet skal virke i nær tilknytning til de almindelige domstole uden at være en del af disse og samtidig have den forudsatte bredere, faglige sammensætning end et sæd-

vanligt domstolsorgan. Omvendt vil et nævn sammensat med et større antal medlemmer efter Retsplejerådets opfattelse være uheldigt, idet det vil vanskeliggøre en hurtig og smidig afvikling af sagerne.

Når Retsplejerådet i de tidligere afgivne betænkninger har udtalt sig imod at henlægge kompetencen til at meddele procesbevillinger til Den særlige Klageret, har det navnlig sammenhæng med ønsket om ikke at overbelaste klageretten og forbeholde denne et nøje begrænset kompetenceområde af ekstraordinære sagstyper. Der ligger ikke heri nogen afstandtagen fra, at et eventuelt procesbevillingsnævn i givet fald opbygges og sammensættes efter samme retningslinier som Klageretten i sager om genoptagelse af straffesager. Retsplejerådet har i betænkning nr. 1222/1991 udtalt sig imod en nævnsmodel også med henvisning til, at det forventede antal sager næppe vil kunne behandles af et nævn af sædvanlig størrelse, hvis medlemmer forudsættes at have et andet juridisk hovederhverv. Denne indvending gør sig også gældende i forhold til et procesbevillingsnævn efter de angivne retningslinier. Det er dog rådets opfattelse, at indvendingen i ikke uvæsentlig grad vil kunne imødegås ved en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af procesbevillingsnævnets arbejdsform, jf. nedenfor.

3. Udformningen af et procesbevillingsnævn.

Retsplejerådet har ved sine overvejelser om, hvorledes et procesbevillingsnævn konkret vil kunne organiseres, og hvilke regler der i givet fald bør gælde for sagsbehandlingen, taget udgangspunkt i de ovenfor anførte forudsætninger.

Et procesbevillingsnævn bør efter Retsplejerådets opfattelse som udgangspunkt tage stilling til de procesbevillinger, som i dag behandles af Justitsministeriet. Procesbevillingsnævnet bør således også meddele 2. instansbevillinger.

For så vidt angår oprejsningsbevillinger (tilladelser på trods af fristoverskridelser) i civile sager finder Retsplejerådet det dog mest nærliggende og hensigtsmæssigt, at disse overføres til domstolene. Herved vil man opnå parallellitet til behandlingen af ansøgninger om oprejsningsbevillinger inden for strafferetsplejen, som allerede efter gældende ret behandles af de almindelige domstole.

Retsplejerådet finder som nævnt, at det uafhængige procesbevillingsnævn bør bestå af en højesteretsdommer (formand), en landsdommer, en byretsdommer, en advokat med møderet for Højesteret og en universitetslærer i retsvidenskab eller en anden jurist med særlig videnskabelig uddannelse. Dette vil svare til sammensætningen af Den særlige Klageret. En sådan sammensætning vil opfylde de krav, der er opstillet i pkt. 2, og bl.a. af hensyn til sagsbehandlingen er det efter Retsplejerådets opfattelse

afgørende, at nævnet kun har disse fem medlemmer og dermed tillige en begrænset størrelse.

Formanden og medlemmerne bør udnævnes af kongen, de fire førstnævnte medlemmer efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne, Den Danske Dommerforening og Advokatrådet. Der bør ligeledes beskikkes suppleanter.

Formanden vil eventuelt – afhængigt af arbejdets omfang og suppleantens deltagelse i sagsbehandlingen – kunne udføre hvervet i procesbevillingsnævnet som en hovedbeskæftigelse i beskikkelsesperioden.

For at understrege nævnets uafhængighed, men dog tilknytning til domstolssystemet, bør lovreglerne om nævnets virksomhed placeres i retsplejeloven som et nyt kapitel 1 a, og dets virksomhed udtømmende reguleres ved reglerne i retsplejeloven og nævnets forretningsorden.

Retsplejerådet har overvejet, for hvor lang tid medlemmerne bør beskikkes, og om der bør kunne ske genbeskikkelse. For en forholdsvis lang beskikkelsesperiode taler især hensynet til kontinuiteten i nævnets arbejde og opbyggelsen af en fast nævnspraksis. For en kortere beskikkelsesperiode taler bl.a. hensynet til, at medlemmerne ikke igennem en længere periode pålægges at yde en stor arbejdsindsats uden for deres hovedbeskæftigelse. Et eventuelt forbud mod genbeskikkelse vil være med til at betone og sikre nævnsmedlemmernes uafhængighed. Gives der mulighed for genbeskikkelse, vil det styrke uafhængigheden, at medlemmet har ret til genbeskikkelse, således at det ikke skal bero på en ny beskikkelse.

Efter en afvejning af disse hensyn foreslår Retsplejerådet, at medlemmerne beskikkes for to år med ret til genbeskikkelse i endnu 2 år. Inden for beskikkelses- og genbeskikkelsesperioden bør intet medlem kunne afsættes uden ved dom efter de regler, som gælder for dommere.

Medlemmerne bør ikke kunne fortsætte i nævnet, hvis betingelserne for beskikkelse ikke længere er tilstede. Vederlaget til nævnets medlemmer bør fastsættes ved finansloven.

Retsplejerådet har drøftet, hvorvidt nævnet bør arbejde i flere afdelinger. Det forventede sagsantal kunne tale for en sådan løsning. På den anden side knytter der sig dog væsentlige betænkeligheder til en ordning, hvor nævnet arbejder i flere afdelinger. Det vil således kunne være vanskeligt at fastholde en fælles praksis mellem afdelingerne. Hertil kommer bl.a. hensynet til at undgå, at et større antal højesteretsdommere knyttes til nævnet. Oprettelsen af et nævn med en række afdelinger vil endvidere stemme mindre godt med de almindelige bestræbelser på at begrænse ressourceforbruget i den offentlige sektor.

Som nævnt foreslår Retsplejerådet derfor, at nævnet ikke deles op i flere afdelinger, men består af 5 medlemmer og 5 suppleanter.

I lighed med, hvad der gælder for retter med flere medlemmer, herun-

der Den særlige Klageret, vil afgørelser i tilfælde af uenighed skulle træffes ved almindeligt stemmeflertal.

Hvis det skal være realistisk at behandle et relativt stort antal sager i et nævn, der alene arbejder med én afdeling, forudsætter det til gengæld efter Retsplejerådets opfattelse, at der fastsættes nogle ganske fleksible regler for sagsbehandlingen. Rammen for procesbevillingsnævnets arbejde bør fremgå af loven, men det vil efter rådets opfattelse være ubetænkeligt at overlade fastsættelsen af detaljerede regler til nævnet selv. Dette vil kunne ske i form af en forretningsorden. Herved opnås det også, at Procesbevillingsnævnet kan tilpasse sine sagsbehandlingsregler efter de erfaringer, som gøres med sagernes behandling. Forretningsordenen må også give bestemmelser om bl.a. indhentning og videregivelse af oplysninger til brug ved sagernes behandling, inhabilitet, protokollering, nævnsmøder, rådslagning, afstemninger og afgørelsesform. Endvidere vil forretningsordenen også kunne indeholde bestemmelser om ansøgningernes form, bilag m.v.

Retsplejerådet forestiller sig således, at nævnet differentierer sin sagsbehandlingsform alt efter, hvilke sager der skal behandles. Der vil således kunne anvendes forskellig fremgangsmåde ved behandlingen af ansøgninger om 2.instansbevilling og sager om 3.instansbevilling, og sagerne bør efter deres karakter kunne afgøres af nævnet såvel efter skriftlig som mundtlig votering.

Der er et særligt hensyn at tage til, at sagsbehandlingen ved nævnet ikke får en sådan karakter, at nævnets afgørelse for borgerne kan komme til at fremstå som en afgørelse af selve den sag, hvor tilladelse til appel søges. Retsplejerådet foreslår derfor, at der ikke skal være adgang til mundtlig procedure for nævnet. Endvidere foreslås det, at nævnets afgørelser skal træffes ved beslutning, der er ikke nærmere begrundes og ikke kan indbringes for anden myndighed. Beslutningerne bør dog kunne omgøres af nævnet selv.

Den foreslåede, særlige sammensætning af nævnet kunne tilsige, at nævnet som udgangspunkt kun bør være beslutningsdygtigt, når samtlige medlemmer deltager i afgørelsen. Når et medlem ikke kan deltage i behandlingen, måtte der således indkaldes en suppleant. En sådan ordning bør dog ikke fastsættes.

Det vil tværtimod være nødvendigt for en hurtig og fleksibel sagsbehandling, og for at nævnet kan virke med den foreslåede sammensætning, at nævnet kan delegere til formanden at meddele afslag i særligt klare sager. Det kan således dreje sig om sager, hvor der foreligger fristoverskridelser, eller hvor det iøvrigt er åbenbart, at der ikke kan meddeles tilladelse, navnlig fordi den påberåbte ankegrund efter loven ikke kan føre til en tilladelse (f.eks. ønskes Højesterets prøvelse af skyldsspørgsmål). Nævnet bør eventuelt også kunne bemyndige formanden til at træffe afgørelse i

visse sagskategorier, f.eks. hvor nævnet allerede har opbygget en fast praksis.

Der bør endvidere efter Retsplejerådets opfattelse lægges op til, at visse sager – efter nævnets nærmere bestemmelse i forretningsordenen eller i den konkrete sag – kan afgøres af tre nævnsmedlemmer (en dommer, en advokat og en universitetsjurist). Retsplejerådet finder ikke at burde udtale sig endeligt om, i hvilket omfang en sådan bemyndigelse bør benyttes i praksis, idet dette må afhænge af de erfaringer, som gøres med sagsbehandlingen i nævnet. Det vil dog generelt være velbegrundet, at sager om meddelelse af 2.instansbevilling, hvor en mindre restriktiv praksis følges, og hvor sagerne normalt er af mindre kompliceret karakter eller af mindre betydning, behandles af tre nævnsmedlemmer alene. Når en sag behandles af tre nævnsmedlemmer, vil det være nærliggende at åbne mulighed for, at sagen efter anmodning fra et af disse medlemmer skal overgå til behandling i det samlede nævn.

Efter Retsplejerådets opfattelse må mange sager kunne afgøres efter cirkulation og skriftlig votering, således som det f.eks. praktiseres i Den særlige Klageret. Et medlem vil i den forbindelse kunne anmode om en mundtlig votering. Dette bør formentlig også kunne ske i sager, der alene behandles af tre medlemmer. Retsplejerådet lægger vægt på, at man med en sådan ordning vil kunne opnå en hurtig og smidig sagsbehandling.

Et procesbevillingsnævn vil have brug for en effektiv og kompetent sekretariatsbistand. Efter Retsplejerådets opfattelse vil det være nærliggende, at sekretariatet fysisk placeres i Højesteret, bl.a. fordi nævnets formand derved vil kunne have daglig personlig kontakt med sekretariatet. Mere principielt taler det også for en sådan placering af sekratariatet, at Procesbevillingsnævnets uafhængighed af den offentlige forvaltning derved betones.

Retsplejerådet forudsætter, at sekretariatet besættes med en sekretariatsleder og et antal fuldmægtige, der som udgangspunkt indgår i et sædvanligt karriereforløb inden for justitsvæsenet. Herved sikres det, at sagerne forberedes af medarbejdere, der på forhånd har kvalifikationer og indsigt dels i juridiske spørgsmål generelt, dels i processuelle spørgsmål og domstolsforhold i særdeleshed. Det er i denne forbindelse vigtigt, at medarbejdernes erfaringer ikke blot er af abstrakt karakter, men at de normalt har praktisk indsigt i forskellige sider af retslivet.

Sekretariatet vil kunne oplyse sagerne, foretage de nødvendige høringer, udarbejde sagsfremstillinger, redegørelser for hidtidig rets- og nævnspraksis og begrundede indstillinger, alt efter reglerne i forretningsordenen og nævnets nærmere bestemmelse i de enkelte sager.

Retsplejerådet foreslår, at Procesbevillingsnævnet hvert år skal offentliggøre en beretning om sin virksomhed, herunder om antallet af modtagne ansøgninger, sagernes afgørelse m.v.

I sager, der behandles efter strafferetsplejens regler, vil det offentlige altid være part og have mulighed for eventuelt at søge en procesbevilling. Behandles en sag derimod i den borgerlige retsplejes former, vil sagens retsspørgsmål meget vel kunne have væsentlig betydning for den offentlige forvaltnings behandling af spørgsmål af samme art, uden at det offentlige har adgang til at søge en 3.instansbevilling for at få spørgsmålet endeligt afgjort ved Højesteret. Dette vil således være tilfældet, hvor begge en borgerlig sags parter er private. Efter Retsplejerådets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at det offentlige i sådanne tilfælde får mulighed for at støtte en parts ansøgning til procesbevillingsnævnet, forudsat at det offentlige er indtrådt i sagen til støtte for parten eller agter at gøre det.

Kapitel 5.

Lovudkast med bemærkninger.

§ 1.

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 905 af 10. november 1992 som senest ændret ved ..., foretages følgende ændringer:

1. Efter *§ 21 a* indsættes som nyt kapitel 1 a:

»Kapitel 1 a

Procesbevillingsnævnet.

§ 21 b. Procesbevillingsnævnet behandler ansøgninger om meddelelse af 2. og 3. instansbevilling efter regler i denne lov og anden lovgivning.

§ 21 c. Nævnet består af 5 medlemmer, en højesteretsdommer (formand), en landsdommer, en byretsdommer, en advokat med møderet for Højesteret og en universitetslærer i retsvidenskab eller en anden jurist med særlig videnskabelig uddannelse. Beskikkelsen af de fire førstnævnte medlemmer sker efter indstilling til justitsministeren fra henholdsvis Højesteret, landsretterne, Den danske Dommerforening og Advokatrådet. Kongen beskikker efter indstilling fra justitsministeren medlemmerne for en periode på to år. Et medlem har ret til genbeskikkelse for yderligere to år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted.

Stk. 2. Der beskikkes en suppleant for hvert af nævnets medlemmer. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse.

§ 21 d. Nævnets medlemmer kan kun afsættes efter de regler, der gælder for dommere. Et medlem udtræder, når betingelserne for medlemmets beskikkelse bortfalder. Vederlag til formanden og de øvrige medlemmer fastsættes på finansloven.

§ 21 e. Procesbevillingsnævnet fastsætter selv sin forretningsorden.

Stk. 2. Der kan i forretningsordenen fastsættes regler om indhentning og videregivelse af oplysninger til brug ved sagernes behandling. Der kan endvidere bl.a. fastsættes bestemmelser om skriftlig votering og om at formanden kan træffe visse, nærmere bestemte afgørelser på nævnets vegne, eller at sager kan afgøres af tre af nævnets medlemmer, nemlig en dommer, en advokat og en universitetslærer.

§ 21 f. Procesbevillingsnævnet offentliggør hvert år en beretning om sin virksomhed.

Stk. 2. Til Procesbevillingsnævnet knyttes et sekretariat.

§ 21 g. Såfremt en offentlig myndighed i medfør af § 252, stk. 2, er indtrådt i en sag til fordel for en af sagens parter eller agter at gøre dette, kan myndigheden ved skriftlig erklæring støtte partens ansøgning til Procesbevillingsnævnet.«

2. I *§ 368, stk. 1, 2. pkt.*, ændres »justitsministerens« til: »Procesbevillingsnævnets«.

3. *§ 368, stk.2*, affattes således:

»*Stk. 2.* Procesbevillingsnævnet kan meddele tilladelse til anke af domme, der er omfattet af stk. 1, 2. pkt., hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning om tilladelse skal indgives til nævnet inden 4 uger efter dommens afsigelse. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter afsigelsen.«

4. *§ 368, stk. 5*, affattes således:

»*Stk. 5.* Bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, som er afsagt af en landsret og af Sø- og Handelsretten i København, kan kun ankes særskilt til Højesteret med tilladelse fra Procesbevillingsnævnet. Bestemmelserne i § 371 finder tilsvarende anvendelse.«

5. *§ 371* affattes således:

»*§ 371.* Domme, der er afsagt af en landsret som 2. instans, kan ikke ankes. Procesbevillingsnævnet kan dog meddele tilladelse til prøvelse i 3. instans, hvis sagen er af principiel karakter.

Stk. 2. Ansøgning om tilladelse efter stk. 1, 2. pkt., skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 8 uger efter dommens afsigelse. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter afsigelsen.«

6. *§ 372, stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2.* Anke sker ved indlevering af ankestævning på ankeinstansens kontor. Indlevering skal ske inden ankefristens udløb eller, hvis der er meddelt tilladelse efter § 368, stk. 2 eller § 371, inden 4 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren. Indleveres stævningen senere, afvises anken. Ankeinstansen kan dog undtagelsesvis tillade anke indtil 1 år efter dommens afsigelse. Stævningen skal i så fald indleveres inden 4 uger efter tilladelsens meddelelse. Bestemmelserne i § 398 finder tilsvarende anven-

delse ved behandlingen af ansøgning om tilladelse til anke efter fristens udløb. Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret efter reglerne i § 392, stk. 2.«

7. *§ 389, stk. 2,* ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 2.* Kendelser og beslutninger om sagsomkostninger, der er fastsat til højst 10.000 kr., kan ikke kæres. Procesbevillingsnævnet kan dog give tilladelse til kære, hvis særlige grunde taler derfor.

Stk. 3. Ansøgning om kæretilladelse efter stk. 2 skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 2 uger efter, at afgørelsen er truffet. Nævnet kan dog undtagelsesvis give tilladelse, hvis ansøgningen indgives senere, men inden 6 måneder efter, at afgørelsen er truffet.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

8. *§ 391, stk. 2,* affattes således:

»*Stk. 2.* Procesbevillingsnævnet kan give tilladelse til kære af bestemmelser i domme om sagsomkostninger, der efter stk. 1 ikke kan påkæres. Bestemmelserne i § 389, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.«

9. *§ 392, stk. 2,* affattes således:

»*Stk. 2.* Procesbevillingsnævnet kan give tilladelse til kære af de i stk. 1 nævnte afgørelser, hvis kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til nævnet inden 2 uger efter, at afgørelsen er truffet. Procesbevillingsnævnet kan dog undtagelsesvis give tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 6 måneder efter, at afgørelsen er truffet.«

10. *§ 394, stk. 2,* affattes således:

»*Stk. 2.* Kære skal ske inden kærefristens udløb eller, hvis der er meddelt tilladelse efter § 389, § 391 eller § 392, inden 2 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren. Iværksættes kære senere, afvises kæren af den ret, hvortil afgørelsen kæres. Retten kan dog undtagelsesvis tillade kære indtil 6 måneder efter afgørelsen. Kæreskriftet skal i så fald indleveres inden 2 uger efter tilladelsens meddelelse. Bestemmelserne i § 398 finder tilsvarende anvendelse ved behandling af ansøgning om tilladelse til kære efter fristens udløb. Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret efter reglerne i § 392, stk. 2.«

11. I *§ 469, stk. 4, 2. pkt.,* ændres »justitsministeren« til: »retten«.

12. *§ 475, stk. 1, 3. pkt.,* ophæves, og i stedet indsættes som nyt *4. pkt.*:

»Bestemmelserne i § 372, stk. 2, 3.-7. pkt., finder tilsvarende anvendelse.«

13. *§ 503, stk. 2* og 3, ophæves.

14. *§ 584, stk. 2*, ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 2.* Afgørelser om udlæg for krav, der har en økonomisk værdi af højst 10.000 kr., kan ikke kæres. Procesbevillingsnævnet kan dog give tilladelse til kære, hvis særlige grunde taler derfor.

Stk. 3. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 4 uger efter afgørelsen. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter afgørelsen.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

15. Efter *§ 584* indsættes:

»*§ 584 a.* Fogedrettens afgørelser om omkostninger, der er fastsat til mere end 10.000 kr., kan særskilt kæres.

Stk. 2. Når særlige grunde taler derfor, kan Procesbevillingsnævnet meddele tilladelse til kære af fogedrettens afgørelse om omkostninger, der efter stk. 1 ikke kan påkæres.

Stk. 3. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 2 uger efter afgørelsen. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgningen indgives senere, men inden 6 måneder efter afgørelsen.«

16. *§ 585* affattes således:

»*§ 585.* Landsrettens afgørelse i en kæresag kan ikke kæres. Procesbevillingsnævnet kan dog meddele tilladelse til kære, hvis kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter.

Stk. 2. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 8 uger, i auktionssager dog inden 4 uger, efter afgørelsen. I andre sager end auktionssager kan nævnet dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter afgørelsen.

17. I *§ 586, stk. 2*, ændres »§ 585« til: »§ 584, stk. 2, og 3, § 584 a, stk. 2, og § 585«.

18. *§ 586, stk. 4*, affattes således:

»*Stk. 4.* Iværksættes kære efter fristens udløb, afvises kæren af den ret, hvortil afgørelsen kæres. Retten kan dog undtagelsesvis tillade kære indtil 1 år, i auktionssager dog indtil 6 måneder, efter afgørelsen. Kæreskriftet skal i så fald indleveres inden 4 uger efter tilladelsens meddelelse. Bestemmelserne i § 398 finder tilsvarende anvendelse. Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret efter reglerne i § 392, stk. 2.«

19. *§ 661, stk. 3,* affattes således:

»*Stk. 3.* Landsretten kan dog undtagelsesvis tillade kære indtil 6 måneder efter, at beslutningen er taget eller kendelsen afsagt. Bestemmelsen i § 398 finder tilsvarende anvendelse. Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret efter reglerne i § 392, stk. 2.«

20. *§ 662, stk. 3,* affattes således:

»*Stk. 3.* Landsretten kan dog undtagelsesvis tillade anke indtil 1 år efter, at afgørelsen er truffet, eller skiftet er afsluttet. Bestemmelserne i § 398 finder tilsvarende anvendelse. Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret efter reglerne i § 392, stk. 2.«

21. I *§ 665, stk. 1, 2. pkt.,* ændres »Justitsministeren« til: »Procesbevillingsnævnet«.

22. I *§ 665, stk. 3, 2. pkt.,* ændres »stk. 1, 3. pkt., og stk. 2« til: »stk. 2«.

23. *§ 962, stk. 3 og 4,* affattes således:

»*Stk. 3.* Procesbevillingsnævnet kan tillade anke af domme, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for højere ret, hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil anke, og tiltalte ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter dommens afsigelse. Under tilsvarende betingelser kan Procesbevillingsnævnet tillade anke af de i stk. 2, 3. pkt., nævnte afgørelser.

Stk. 4. Når en ansøgning efter stk. 3 er indgivet til Procesbevillingsnævnet, kan retten bestemme, at fuldbyrdelsen skal udsættes eller standses. Dette sker i hvert fald, når anke tillades.«

24. I *§ 963, stk. 3, litra b,* ændres »justitsministeren« til: »Procesbevillingsnævnet«.

25. *§ 966, stk. 1,* affattes således:

»Landsrettens dom i en ankesag kan ikke ankes. Procesbevillingsnævnet kan dog meddele tilladelse til anke, hvis sagen er af principel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning om anketilladelse skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis der er tiltalte, der vil anke, og denne ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dommens forkyndelse. Nævnet kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter dommens afsigelse.«

26. *§ 968, stk. 3,* affattes således:

Stk. 3. I sager, hvor anke kræver tilladelse efter § 966, kan kæremål af en part kun rejses med tilladelse af Procesbevillingsnævnet. Reglerne om tilladelse til anke finder tilsvarende anvendelse.»

27. *§ 973* affattes således:

»*§ 973.* Landsrettens afgørelse i en kæresag kan ikke kæres. Procesbevillingsnævnet kan dog meddele tilladelse til kære, hvis kæren angår spørgsmål af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 2 uger efter kendelsens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil kære, og tiltalte ikke har været til stede ved afsigelsen, efter dens forkyndelse. Nævnet kan undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter kendelsens afsigelse.«

§ 2.

Stk. 1. Loven træder i kraft den .....

Stk. 2. Er ansøgning om procesbevilling indgivet til Justitsministeriet før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovudkastet.

Til § 1

Om begrundelsen for de foreslåede ændringer, deres nærmere indhold m.v. henvises til kapitel 4 og til Retsplejerådets betænkning nr. 1222/1991 om 3.instansbevillinger og andre procesbevillinger, kapitel 4 og 5. I bemærkningerne er således i hovedsagen alene anført, hvori ændringerne i forhold til gældende ret består.

Det lovudkast, som Retsplejerådet har udarbejdet, omfatter alene retsplejeloven, men derimod ikke som i betænkning nr. 1222 regler om procesbevillinger i særlovgivningen.

Til nr. 1.

Ved den foreslåede § 21 b henlægges visse procesbevillinger, nemlig 2. og 3.instansbevillingerne, der i dag meddeles af Justitsministeriet, til et selvstændigt procesbevillingsnævn.

Det forudsættes, at nævnsbehandlingen skal være gratis for ansøgerne, og at der ikke skal kunne pålægges sagsomkostninger i anledning af nævnsbehandlingen.

På baggrund af den sammensætning, der kendes fra Den særlige Klageret, foreslås det i § 21 c, at nævnet skal bestå af 5 medlemmer, nemlig en højesteretsdommer, en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og en

universitetslærer. Beskikkelsesperioden er to år med ret til genbeskikkelse i to år. Udtræder et medlem inden periodens udløb, herunder i medfør af den foreslåede § 21 d, indtræder medlemmets suppleant for resten af perioden, og der beskikkes en ny suppleant ligeledes for resten af perioden. I øvrigt vil nærmere regler om indkaldelse af suppleanter kunne gives i forretningsordenen, som nævnt selv fastsætter, jf. den foreslåede § 21 e.

Nævnets formand er højesteretsdommeren.

I § 21 f foreslås det, at Procesbevillingsnævnet årligt skal offentliggøre en beretning om sin virksomhed. Da nævnets afgørelser ikke nærmere skal begrundes, forudsættes det, at beretningen især vil omfatte oplysninger af statistisk og administrativ karakter.

Det foreslås endvidere, at der til Procesbevillingsnævnet skal knyttes et sekratariat.

Endelig foreslås det i § 21 g, at offentlige myndigheder skal have hjemmel til at støtte en parts ansøgning til Procesbevillingsnævnet, såfremt myndigheden er indtrådt eller agter at indtræde i sagen i medfør af retsplejelovens § 252, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan en offentlig myndighed indtræde i en borgerlig sag til støtte for en af parterne, hvis afgørelsen af sagens retsspørgsmål har væsentlig betydning for den offentlige forvaltnings behandling af samme spørgsmål. Det er endvidere en betingelse, at myndighedens indtræden kan ske uden væsentlig ulempe for sagens behandling.

Til nr. 2, 3, 7, 8 og 14.

Forslaget indebærer, at kompetencen til at meddele 2. instansbevilling i civile sager og fogedsager vedrørende krav m.v. på højst 10.000 kr. overføres til Procesbevillingsnævnet. De gældende kriterier for meddelelse af 2. instansbevilling og praksis på dette område foreslås opretholdt uændret.

Til nr. 4, 5 og 21.

Kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til anke i civile sager og i skiftesager foreslås overført til Procesbevillingsnævnet. Efter gældende ret kan Justitsministeriet meddele 3. instansbevilling, hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde iøvrigt taler derfor. Forslaget indebærer, at 3. instansbevilling forudsætter, at sagen er af principiel karakter. Som nævnt foreslås den hidtidige liberale praksis derimod opretholdt for så vidt angår 2. instansbevillingerne.

Til nr. 6, 10, 12 og 18-20.

Forslagene indebærer, at kompetencen til i civile sager, fogedsager og skiftesager at give tilladelse til anke eller kære efter appelfristens udløb (oprejsningsbevillinger) overføres til ankeinstansen. Reglerne foreslås i øvrigt ikke ændret. Det betyder f.eks., at såfremt der er givet tilladelse til at

indbringe en sag for landsretten eller Højesteret efter appelfristens udløb, vil den pågældende part derefter skulle iværksætte selve appelsagen med indgivelse af ankestævning eller kæreskrift til retten.

Afgørelse om tilladelse i disse sager skal træffes ved kendelse. Afgørelsen træffes som hovedregel efter skriftlig behandling på grundlag af ansøgningen. Dog kan retten bestemme, at der skal foretages mundtlig forhandling, hvis særlige grunde taler derfor, jf. henvisningen til § 398. Træffes afgørelsen på skriftligt grundlag, bør modparten have mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger til ansøgningen, medmindre retten finder, at ansøgningen kan afslås på det foreliggende grundlag. Landsrettens afgørelse om oprejsningsbevilling kan kun indbringes for Højesteret i medfør af en særskilt procesbevilling, jf. henvisningen til § 392, stk. 2. Dette svarer til, hvad der i dag gælder i straffesager.

Til nr. 9 og 16.

Forslagene indebærer, at kompetencen til at meddele tilladelse til kære til Højesteret i civile sager og i fogedsager overføres til Procesbevillingsnævnet, og at kriterierne for at opnå tilladelse til prøvelse ved Højesteret ændres fra »særlige grunde« til spørgsmål af »principiel karakter«.

Til nr. 11.

Kompetencen til at meddele tilladelse til at indbringe en afgørelse om administrativ frihedsberøvelse for retten efter udløbet af fristen foreslås overført til den byret, som i øvrigt vil være kompetent til at behandle sagen. Retten træffer ved kendelse afgørelse om spørgsmålet, og der foreslås i øvrigt ikke fastsat særlige processuelle regler for disse sager.

Til nr. 13 og 15.

De gældende bestemmelser om adgangen til særskilt at kære fogedrettens afgørelse om sagsomkostninger foreslås flyttet til retsplejelovens kapitel 53 om appel af fogedrettens afgørelser.

Kompetencen til at meddele tilladelse til at indbringe fogedrettens afgørelse om sagsomkostninger, der er fastsat til højst 10.000 kr., foreslås på samme måde som for så vidt angår de øvrige 2. instansbevillinger overført til Procesbevillingsnævnet.

Fristen for indgivelse af ansøgning om tilladelse til kære af omkostningsafgørelser i fogedsager foreslås samtidig bragt i overensstemmelse med de frister, der gælder for indgivelse af ansøgning om tilladelse til kære af omkostningsafgørelser i andre civile sager, dvs. 2 uger, jf. forslagene til § 389, stk. 3, og § 391, stk. 2.

Til nr. 17 og 22.

Der er alene tale om konsekvensændringer.

Til nr. 23 og 24.

Kompetencen til at meddele 2. instansbevilling i straffesager foreslås overført til Procesbevillingsnævnet. De gældende kriterier for meddelelse af 2. instansbevilling foreslås opretholdt uændret.

Til nr. 25-27.

Kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i straffesager foreslås overført til Procesbevillingsnævnet.

For så vidt angår tilladelse til ved anke at indbringe en straffesag for Højesteret som 3. instans foreslås de gældende kriterier opretholdt, dvs., at sagen skal være af principiel karakter, eller at særlige grunde i øvrigt skal tale for en 3. instansprøvelse.

Ved kæremål foreslås den samme formulering. Medtagelsen af kriteriet »principiel karakter« vil ikke være udtryk for en realitetsændring, og der er derfor ikke nogen grund til at have en forskellig formulering ved anke og kære.

Til § 2.

Loven træder i kraft den .....

Er ansøgning om 2. instans-, 3. instans- eller oprejsningsbevilling indgivet til Justitsministeriet inden lovens ikrafttræden, behandles ansøgningen af Justitsministeriet efter de hidtil gældende regler. En anmodning om genoptagelse af en sag, hvor Justitsministeriet har truffet afgørelse, vil ligeledes skulle indgives til Justitsministeriet og behandles efter de hidtil gældende regler.

Retsplejerådet skal i øvrigt pege på, at det – for at sikre kontinuiteten i nævnets arbejde – kunne overvejes første gang, der beskikkes medlemmer af Procesbevillingsnævnet, at lade dette ske for en periode af 1 1/2 år eller 2 1/2 år for f.eks. landsdommerens og byretsdommerens vedkommende. I givet fald bør en bestemmelse herom indsættes som stk. 3 i § 2.

Bilag

Bilag 1

Retsplejelovens regler
om procesbevillinger

§ 2 a. I afgørelsen af sager ved højesteret deltager, medmindre andet særligt er bestemt, mindst 5 dommere. Sagernes fordeling mellem dommerne bestemmes af præsidenten. Er i en sag de nødvendige antal højesteretsdommere ikke til rådighed, kan præsidenten tilkalde en eller flere landsdommere til at deltage i sagens behandling.

Stk. 2. Efter rettens nærmere bestemmelse kan følgende afgørelser træffes af udvalg, der består af mindst 3 dommere, og som sammensættes af præsidenten efter forhandling med rettens medlemmer:

1) Beslutninger og kendelser, der ikke træffes under domsforhandlingen i domssager,
2) i borgerlige sager domme, hvorved anke afvises, domme i sager, hvor indstævnte møder uden at rejse indsigelse, og domme, hvorved der alene tages stilling til spørgsmål om sagsomkostninger og processuelle straffe, og
3) domme i kæresager.

Stk. 3. I det omfang retten finder det formålstjenligt, kan et enkelt af medlemmerne handle på udvalgets vegne. I vedtagelsen af domme og kendelser, bortset fra kendelser om afvisning af kæremål, skal dog alle udvalgets medlemmer deltage.

§ 368. Domme afsagt af en byret kan af parterne ankes til den landsret, i hvis kreds byretten ligger. Angår sagen krav, der efter påstanden har en økonomisk værdi af højst 10.000 kr., kan dommen kun ankes med justitsministerens tilladelse, jf. stk. 2.

Stk. 2. Justitsministeren kan meddele tilladelse til anke af domme, der efter stk. 1 ikke kan indbringes for landsretten. Bestemmelserne i § 371 og § 372, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Fristen for indgivelse af ansøgning er dog 4 uger.

Stk. 3. Domme, der er afsagt af en landsret som 1. instans og af sø- og handelsretten i København, kan af parterne ankes til højesteret, for så vidt ikke andet er bestemt ved lov.

Stk. 4. Anken kan omfatte afgørelser, der er truffet under sagen, for så vidt ikke andet er bestemt ved lov.

Stk. 5. Bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, som er afsagt af en landsret og af sø- og handelsretten i København, kan kun ankes særskilt til højesteret med tilladelse fra justitsministeren. Bestemmelserne i § 371 finder tilsvarende anvendelse.

§ 371. Domme, der er afsagt af en landsret som 2. instans, kan ikke ankes. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til prøvelse i 3. instans, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Stk. 2. Ansøgning om tilladelse efter stk. 1, 2. pkt., skal indgives til justitsministeriet inden 8 uger efter dommens afsigelse. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter afsigelsen.

§ 372. Ankefristen er 4 uger ved anke fra byret til landsret og 8 uger ved anke fra landsret og fra sø- og handelsretten i København til højesteret. Fristen regnes fra dommens afsigelse, jfr. § 219, stk. 3.

Stk. 2. Anke sker ved indlevering af ankestævning på ankeinstansens kontor. Indlevering skal ske inden ankefristens udløb eller, hvis der er meddelt tilladelse efter § 371, inden 4 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren. Indleveres stævningen senere, afvises anken. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis tillade anke indtil ét år efter dommens afsigelse. Stævningen skal i så fald indleveres inden 4 uger efter tilladelsens meddelelse.

Stk. 3. En anke, der hæves eller afvises af anden grund end overskridelse af fristen efter stk. 2, kan med rettens tilladelse på ny tages under behandling, såfremt ny ankestævning indleveres på rettens kontor inden 2 uger efter det retsmøde, hvori sagen blev hævet eller afvist.

§ 389. Kendelser og beslutninger, der er afsagt af en byret, kan, medmindre andet er bestemt i loven, kæres til den landsret, i hvis kreds byretten ligger.

Stk. 2. Kendelser og beslutninger om sagsomkostninger, der er fastsat til højst 10.000 kr., kan kun kæres til landsretten med justitsministerens tilladelse. Bestemmelserne i § 392, stk. 2, og § 394, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Kendelser og beslutninger, der er afsagt af en landsret eller af sø- og handelsretten i København, kan, medmindre andet er bestemt i loven, kæres til højesteret.

§ 391. Bestemmelser i domme afsagt af en byret om sagsomkostninger, der er fastsat til mere end 10.000 kr., og om processuelle straffe kan indbringes særskilt for landsret ved kære.

Stk. 2. Justitsministeren kan give tilladelse til kære af bestemmelser i domme om sagsomkostninger, der efter stk. 1 ikke kan indbringes for landsretten. Bestemmelserne i § 392, stk. 2, og § 394, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Domme, hvorved retten afviser sagen, fordi den ikke er indbragt for rette domstol eller ikke rettidigt er indbragt for domstolene eller ankeretten, kan indbringes for højere ret ved kære.

§ 392. Landsrettens afgørelse i følgende sager kan ikke kæres:

1) afgørelser i kæresager,
2) kendelser og beslutninger, der afsiges under behandling af en ankesag, såfremt byretten har taget stilling til det spørgsmål, som afgørelsen angår, og
3) enstemmige kendelser og beslutninger, som afsiges under sagsforberedelsen eller domsforhandlingen, jfr. kapitel 33-34, eller som afsiges efter §§ 378 eller 381-384 under behandlingen af en ankesag.

Stk. 2. Når særlige grunde taler derfor, kan justitsministeren give tilladelse til kære af de i stk. 1 nævnte afgørelser. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter, at afgørelsen er truffet. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis give tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 6 måneder efter, at afgørelsen er truffet.

§ 394. Kærefristen, der regnes fra den dag, afgørelsen er truffet, er 2 uger, jfr. § 219, stk. 3.

Stk. 2. Kæren skal ske inden kærefristens udløb eller, hvis der er meddelt tilladelse efter § 392, inden 2 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren. Iværksættes kære senere, afvises kæren af den ret, hvortil afgørelsen kæres. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis tillade kære indtil 6 måneder efter afgørelsen. Kæreskriftet skal i så fald indleveres inden 2 uger efter tilladelsens meddelelse.

§ 469. Begærer den, der administrativt er berøvet sin frihed, eller den, som handler på hans vegne, at frihedsberøvelsens lovlighed prøves af retten, skal den myndighed, som har besluttet frihedsberøvelsen eller nægtet at ophæve den, forelægge sagen for byretten på det sted, hvor den, om hvis frihedsberøvelse, der er spørgsmål, har bopæl (hjemting), jfr. § 235. Sager om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse i henhold til lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien forelægges dog, så længe patienten ikke er udskrevet, for byretten på det sted, hvor vedkommende psykiatriske sygehus eller afdeling er beliggende.

Stk. 2. Forelæggelsen for retten skal finde sted inden 5 søgnedage efter begæringens fremsættelse og sker ved fremsendelse af sagens akter med fornødne oplysninger om den beslutning, hvis lovlighed kræves prøvet, herunder angivelse af den bestemmelse, i medfør af hvilken beslutningen er truffet, en kortfattet redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes som grundlag for den, og henvisning til de i sagen foreliggende bevisligheder, der vil kunne have betydning for rettens afgørelse. Indbringes sagen for en domstol, der ikke er rette værneting, henviser dommeren sagen til rette værneting.

Stk. 3. Begæring om sagens indbringelse for retten hindrer ikke frihedsberøvelsens iværksættelse eller opretholdelse, medmindre retten bestemmer det.

Stk. 4. Begæring om sagens indbringelse for retten efter reglerne i dette kapitel skal fremsættes inden 4 uger efter frihedsberøvelsens ophør. Senere fremsættelse af begæringen kan indtil 6 måneder efter frihedsberøvelsens ophør undtagelsesvis tillades af justitsministeren, når der foreligger særlig grund til at afvige fra fristen.

Stk. 5. Er lovligheden af den pågældende frihedsberøvelse stadfæstet ved dom, kan begæring om fornyet prøvelse ikke rejses med pligt for den besluttende myndighed efter denne paragraf, forinden der er forløbet sådan frist, som måtte være fastsat i vedkommende særlige lov.

Stk. 6. Krav om erstatning af det offentlige for ulovlig frihedsberøvelse skal efter begæring pådømmes under sagen om frihedsberøvelsens lovlighed. Retten kan dog udskyde erstatningsspørgsmålet til behandling efter afgørelsen om frihedsberøvelsens lovlighed.

§ 475. Anke sker ved meddelelse til dommeren. Ankefristen er 4 uger fra dommens afsigelse. Anke kan dog undtagelsesvis tillades af justitsministeren indtil et år efter dommens afsigelse. Byretten sender meddelelsen om anken samt sagens akter til landsretten, der berammer mundtlig forhandling af sagen i et retsmøde, til hvilket parterne indkaldes af retten med et af denne bestemt varsel.

Stk. 2. Om sagens behandling i landsretten gælder tilsvarende regler som fastsat for byretsbehandlingen.

Stk. 3. Landsrettens dom kan ikke ankes til højesteret. Bestemmelserne i § 371, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, finder dog tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Anke har kun opsættende virkning, når det bestemmes af den ret, hvis afgørelse påankes, eller af den ret, til hvilken anke sker.

§ 503. Fogedretten træffer bestemmelse om betaling af omkostninger ved gennemførelsen af kravet. Aftaler mellem parterne om omkostninger og disses størrelse er ikke bindende for fogedretten. Det kan kun pålægges skyldneren at betale omkostninger i forbindelse med fordringshaverens møde under forretningen, hvis det efter reglerne i § 492 har været nødvendigt for fordringshaveren at give møde, eller fogedretten i øvrigt finder det rimeligt, at fordringshaveren har givet møde. Omkostninger ved behandlingen af tvister for fogedretten erstattes kun, hvis dette efter tvistens art og arbejdets omfang findes rimeligt.

Stk. 2. Fogedrettens afgørelser om omkostninger, der er fastsat til mere end 10.000 kr., kan særskilt kæres.

Stk. 3. Justitsministeren kan meddele tilladelse til kære af fogedrettens afgørelser om omkostninger, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for landsretten. Bestemmelserne i § 585 og § 586, stk. 2 og 4, finder tilsvarende anvendelse. Fristen for indgivelse af ansøgning er dog 4 uger.

§ 584. Afgørelser, der er truffet af en fogedret, kan, medmindre andet er bestemt i loven, kæres til den landsret, i hvis kreds fogedretten ligger.

Stk. 2. Afgørelser om udlæg for krav, der har en økonomisk værdi af højst 10.000 kr., kan kun kæres med tilladelse fra justitsministeren. Bestemmelserne i § 585 og § 586, stk. 2 og 4, finder tilsvarende anvendelse. Fristen for indgivelse af ansøgning er dog 4 uger.

Stk. 3. Fogedrettens afgørelse efter § 561, stk. 2-4, § 562, stk. 1 og 2, § 563, stk. 2, § 569, 4. pkt., § 570, stk. 2, 3. pkt., og stk. 3, § 571, stk. 1, § 576, stk. 2, og § 577, stk. 2, kan ikke kæres.

§ 585. Landsrettens afgørelse i en kæresag kan ikke kæres. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til kære, når særlige grunde taler derfor.

Stk. 2. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til Justitsministeriet inden 8 uger, i auktionssager dog inden 4 uger, efter afgørelsen. I andre sager end auktionssager kan justitsministeren dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter afgørelsen.

§ 586. Kære skal ske inden 4 uger efter, at forretningen er foretaget, eller, hvis forretningen ikke foretages, inden 4 uger efter den afgørelse, som kæres, jf. dog § 219, stk. 3.

Stk. 2. Er der meddelt tilladelse efter § 585, skal kære ske inden 4 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren.

Stk. 3. Såfremt kæren går ud på ophævelse af auktion over et luftfartøj, der er registreret i en fremmed stat, som har tiltrådt Genèvekonventionen af 19. januar 1948, er fristen dog 6 måneder efter salgsdagen, dersom den kærende som grund for ophævelsen påberåber sig, at reglerne i § 544, stk. 2, ikke har været overholdt.

Stk. 4. Iværksættes kære efter fristens udløb, afvises kæren af den ret, hvortil afgørelsen kæres. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis tillade kære indtil 1 år, i auktionssager dog indtil 6 måneder, efter afgørelsen. Kæreskriftet skal i så fald indleveres inden 4 uger efter tilladelsens meddelelse.

§ 661. Kendelser eller beslutninger af skifteretten, der forefalder under boets behandling, kan, for så vidt der overhovedet er adgang til at indbringe dem til højere rets prøvelse (jfr. § 663), påkæres til den landsret, under hvilken skifteretten står. Boets behandling bliver ikke desto mindre at fortsætte, men skifteretten har i så fald at drage omsorg for, at den kærendes ret ikke foregribes ved behandlingen, medens kæremålet står på.

Stk. 2. Kæremålet må iværksættes inden 2 uger, efter at pågældende beslutning er taget eller kendelse afsagt.

Stk. 3. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis tillade kæren indtil 6 måneder efter, at beslutningen er taget eller kendelsen afsagt.

§ 662. Afgørelser angående anmeldte fordringer eller fremsatte krav kan påankes til den landsret, under hvilken skifteretten står. Det samme gælder om den tilendebragte skiftebehandling og i forbindelse hermed de under samme afsagte kendelser og tagne beslutninger, for så vidt som disse ikke har været gjort til genstand for kære.

Stk. 2. Anke må iværksættes inden 4 uger, efter at afgørelsen angående den anmeldte fordring eller det fremsatte krav er truffet, eller skiftet i henhold til reglen i lov af 30. november 1874 § 50 anses som sluttet.

Stk. 3. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis tillade anken indtil ét år efter, at afgørelsen er truffet eller skiftet afsluttet.

§ 665. Når en i henhold til § 662 iværksat anke har fundet sin afgørelse ved landsret, kan der i reglen ikke ske yderligere anke til højesteret. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til anke. Bestemmelserne i § 371, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Om anke til højesteret gælder de almindelige regler i kap. 36.

Stk. 3. Landsrettens afgørelse i en kæresag kan ikke kæres. Bestemmelserne i § 392, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2, finder dog tilsvarende anvendelse.

§ 962. Domme afsagt af en byret kan med de nedennævnte undtagelser af stadsadvokaten eller tiltalte påankes til den landsret, til hvis kreds vedkommende ret hører. I forbindelse med dommen kan anken omfatte den forudgående behandling og de under denne faldne afgørelser.

Stk. 2. I politisager kan domme kun ankes af det offentlige, når andre offentligretlige følger (jfr. § 684) end bøde eller konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på. Tiltalte kan kun anke, såfremt tiltalte har givet møde i sagen og mere end 20 dagbøder eller en bøde på over 3.000 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt. Afgørelser i henhold til §§ 936 og 937 kan ikke indbringes for højere ret.

Stk. 3. Justitsministeren kan tillade anke af domme, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for højere ret, såfremt sagen er af principiel karakter eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil anke, og tiltalte ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter dommens afsigelse. Under tilsvarende betingelser kan justitsministeren tillade anke af de i stk. 2, 3. pkt., nævnte afgørelser.

Stk. 4. Når sådant andragende er bevisligt indgivet til justitsministeren, kan landsrettens præsident bestemme, at fuldbyrdelsen skal udsættes eller standses; dette sker i hvert fald, når anke tilstedes.

Stk. 5. Er anke rejst i medfør af stk. 2 eller stk. 3, kan også modparten anke under iagttagelse af den frist, der er nævnt i § 949, stk. 1.

§ 963. Foruden på de i § 943 anførte ankegrunde kan anke af de her omtalte domme støttes på:

1) at retten ved afgørelsen af, om tiltalte skal domfældes, har anvendt straffeloven urigtigt;
2) at straffens størrelse ikke står i passende forhold til brøden;
3) at spørgsmålet, om tiltalte skal domfældes, er urigtigt afgjort som følge af en fejlagtig bedømmelse af bevisernes vægt.

Stk. 2. En anke, der er rettet mod dommens afgørelse af sagens realitet, betragtes som omfattende også beviserne for tiltaltes skyld, når ikke ankemeddelelsen udtrykkelig går ud på det modsatte. Skal anken omfatte bevisbedømmelsen, kræves ingen nærmere angivelse af ankegrund.

Stk. 3. I øvrigt bliver reglerne i §§ 941-942 og 946-951 i det hele at anvende med de lempelser, som følger af forholdets forskelligheder, samt med følgende nærmere bestemmelser:

a) Tiltaltes ankemeddelelse (§ 948, jfr. § 950) kan, når han afgiver den personlig, fremsættes mundtlig til vedkommende rets retsbog, selv om det ikke sker straks ved dommens afsigelse; dommeren bør være ham behjælpelig hermed.
b) Hvor justitsministeren i henhold til § 962 har tilstedet anke, må fornøden ankemeddelelse og begrundelse afgives inden 14 dage, efter at tilladelsen er udfærdiget.

§ 966. Landsrettens dom i en ankesag kan ikke ankes. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til anke, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning om anketilladelse skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil anke, og han ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter dommens afsigelse.

Stk. 2. Når en ansøgning om anketilladelse er indgivet, kan højesteret beslutte, at dommens fuldbyrdelse skal udsættes eller standses. Dette sker i hvert fald, når anke tillades.

Stk. 3. Anken skal iværksættes inden 2 uger efter tilladelsens meddelelse. Modparten kan også anke sagen, såfremt anken iværksættes inden 2 uger efter, at den anden parts anke er meddelt ham.

Stk. 4. Anke, der iværksættes i henhold til denne paragraf, kan støttes på de i § 943, § 945, stk. 1, nr. 3, og § 963, stk. 1, nr. 1, nævnte grunde. I øvrigt finder reglerne i kap. 82 anvendelse på denne anke med de fornødne lempelser.

Stk. 5. Sager om opløsning af politiske foreninger kan altid indbringes for højesteret.

§ 968. Over for kendelser og andre beslutninger af en landsret eller en byret (denne sidste også som undersøgelsesret), som ikke – eller dog ikke for tiden – kan gøres til genstand for anke i medfør af bestemmelserne i §§ 940 og 962, kan, for så vidt det modsatte ikke særlig er bestemt, enhver, over for hvem beslutningen indeholder en afgørelse, rejse kæremål til højere ret overensstemmende med de nedenstående regler. Over for domme kan kæremål kun rejses i de i §§ 1013 og 1016 nævnte tilfælde.

Stk. 2. Mod kendelser og andre beslutninger, der afgives under domsforhandling eller under dennes forberedelse, kan dog uden for de tilfælde, hvor adgang til kære har særlig hjemmel i loven, kæremål kun rejses, når og for så vidt beslutningen går ud på, at sagen udsættes eller afvises eller hæves, eller angår fængsling, beslag, ransagning eller lignende eller pålægger straf eller omkostninger eller er rettet mod nogen, som ikke er part i sagen.

Stk. 3. I sager, hvor anke ordentligvis er udelukket ifølge reglerne i § 966, kan kæremål af en part kun rejses med tilladelse af justitsministeren, i hvilken henseende reglerne om tilladelse til anke finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Over for kendelser og beslutninger af sø- og handelsretten kan kæremål rejses til højesteret i overensstemmelse med foranstående regler, jfr. § 967.

§ 973. Landsrettens afgørelse i en kæresag kan ikke kæres. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til kære, når særlige grunde taler derfor. Ansøgning om kæretilladelse skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter kendelsens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil kære, og han ikke har været til stede ved afsigelsen, efter dens forkyndelse. Justitsministeren kan undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter kendelsens afsigelse.

Bilag 2

Uddrag af betænkning
nr. 1222/1991 om
3. instansbevillinger og
andre procesbevillinger

Kapitel 2.

Gældende regler om 3. instansbevillinger.

1. To-instansprincippet.

Efter retsplejeloven er der i dag som hovedregel fri adgang til at få prøvet en sag ved to instanser. Er sagen behandlet ved landsretten i 1. instans, vil landsrettens afgørelse således frit kunne indbringes for Højesteret. Tilsvarende kan en sag, der er afgjort af byretten i 1. instans, af parterne frit indbringes for landsretten. Derimod vil der ikke være mulighed for at indbringe sagen for Højesteret, medmindre der er indhentet tilladelse fra Justitsministeriet (3.instansbevilling).

Efter ændringen af reglerne om retternes saglige kompetence, jf. lov nr. 273 af 3. maj 1989, er det i dag udgangspunktet, at en sag anlægges ved byretten som 1. instans. Dog er der efter § 226, stk. 1, mulighed for i visse tilfælde at henvise sagen til behandling ved landsret i 1. instans, ligesom afgørelser truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans behandles af landsretten i 1. instans, jf. § 225. stk. 1.

Princippet om, at der er fri adgang til at få prøvet en sag i to instanser, gælder ikke undtagelsesfrit.

Ankeadgangen i straffesager er således i visse mindre politisager begrænset på en sådan måde, at byrettens afgørelser kun kan indbringes for landsretten, såfremt der foreligger tilladelse fra Justitsministeriet.

Endvidere er der ved lov nr. 396 af 13. juni 1990 om ændring af straffeloven og retsplejeloven m.v. indført en tilsvarende fravigelse af to-instansprincippet for så vidt angår civile sager. Sager af mindre værdi, dvs. sager, der efter påstanden angår en økonomisk værdi af højst 10.000 kr., kan således kun indbringes for landsretten efter indhentet tilladelse fra Justitsministeriet.

2. 3. instansbevillinger.

2.1. Civile sager.

I overensstemmelse med to-instansprincippet fastslås det i retsplejelovens § 371, stk. 1, at en dom, der er afsagt af landsretten som 2. instans, ikke kan ankes til Højesteret. Efter bestemmelsen har Justitsministeriet imidlertid kompetence til at meddele 3.instansbevilling, hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Fristen for indgivelse af ansøgning til Justitsministeriet svarer til ankefristen ved appel til Højesteret (8 uger). Der er dog adgang til undtagelsesvis at meddele tilladelse, hvis ansøgningen er indgivet inden ét år efter landsrettens afgørelse. Dette svarer til fristen for meddelelse af oprejsningsbevilling ved for sen anke til Højesteret.

Særskilt anke af bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, der er afsagt af en landsret og af Sø- og Handelsretten i København, forudsætter efter retsplejelovens § 368, stk. 5, at der er meddelt tilladelse dertil af Justitsministeren. Tilladelse kan efter bestemmelsen meddeles efter reglerne i § 371.

Efter retsplejelovens § 392, stk. 1, nr. 1, kan landsrettens afgørelse i kæresager ikke påkæres til Højesteret. Det samme gælder landsrettens kendelser og beslutninger, der afsiges under behandlingen af en ankesag, hvis byretten har taget stilling til det spørgsmål, som afgørelsen angår, jf. § 392, stk. 1, nr. 2. Endelig er kæreadgangen til Højesteret efter § 392, stk. 1, nr. 3, afskåret for så vidt angår enstemmige kendelser og beslutninger, der afsiges af landsretten som 1. instans under sagsforberedelsen eller domsforhandlingen, eller som afsiges under behandlingen af en ankesag, hvis der er tale om en afgørelse af procesledende karakter efter retsplejelovens § 378 eller §§ 381-384.

Justitsministeriet kan imidlertid efter § 392, stk. 2, meddele tilladelse til, at sådanne landsretsafgørelser indbringes for Højesteret, når særlige grunde taler derfor. Fristen for indgivelse af ansøgning er 2 uger. Dog kan der fremsættes anmodning om behandling af ansøgningen uanset fristoverskridelse i indtil 6 måneder efter landsrettens afgørelse. Dette svarer til kærefristen og fristen for indgivelse af ansøgning om oprejsningsbevilling ved kære til Højesteret.

Landsrettens afgørelse i en ankesag om prøvelse af en administrativt bestemt fri-

hedsberøvelse kan kun ankes til Højesteret med Justitsministeriets tilladelse, jf. retsplejelovens § 475, stk. 3, hvorefter bestemmelserne i § 371, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Afgørelser, der er truffet af fogedretten, kan efter ændringen af appelreglerne i fogedsager, der blev gennemført ved lov nr. 731 af 7. december 1988, kun indbringes for landsretten ved kære (§ 584). Landsrettens afgørelser i disse kæresager kan efter § 585 ikke indbringes for Højesteret. Dog kan Justitsministeriet efter § 585, stk. 1, 2. pkt., meddele tilladelse til kære, når særlige grunde taler derfor. Fristen for indgivelse af ansøgning om kæretilladelse er 8 uger, i auktionssager dog kun 4 uger, jf. § 585, stk. 2. Ansøgningsfristen er absolut i auktionssager, hvorimod der i andre fogedsager er mulighed for, at Justitsministeriet undtagelsesvis kan meddele tilladelse til kære, hvis ansøgning er indgivet inden 1 år efter landsrettens afgørelse.

I skiftesager kan landsrettens afgørelse i ankesager i reglen ikke ankes til Højesteret. Justitsministeriet kan dog efter § 665, stk. 1, meddele tilladelse til anke efter reglerne i § 371, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2. Ligeledes kan landsrettens afgørelse i en påkæret skifteafgørelse kun indbringes for Højesteret ved kære, såfremt Justitsministeriet meddeler tilladelse dertil, jf. § 665, stk. 3, der indeholder en henvisning til de tidligere regler i § 392, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2 (nu § 392, stk. 2).

Landsrettens afgørelser ved anke eller kære af skifterettens afgørelse i konkurssager kan med Justitsministeriets tilladelse indbringes for Højesteret. Dette følger af konkurslovens § 254, jf. lovbekendtgørelse nr. 588 af 1. september 1986. Denne bestemmelse indeholder for så vidt angår betingelser og ansøgningsfrister en henvisning til retsplejelovens § 371, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, samt § 392, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2.

Efter bistandslovens § 131, jf. bekendtgørelse nr. 637 af 27. september 1989 af lov om social bistand, kan Justitsministeriet undtagelsesvis meddele tilladelse til prøvelse ved Højesteret i sager, hvor landsretten har taget stilling til en beslutning om at tvangsanbringe et barn uden for hjemmet eller nægte at hjemgive et barn eller en beslutning om flytning af et barn, der i mere end 2 år har haft ophold i en plejefamilie, jf. bistandslovens § 128, jf. § 123, stk. 1, og § 124. Fristerne for indgivelse af ansøgning om anke og kære er efter § 131, 2. pkt., henholdsvis 1 år og 6 måneder efter afgørelsen.

Efter skibsregistreringslovens § 53, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 588 af 29. september 1988, kan Justitsministeriet meddele tilladelse til prøvelse ved Højesteret

efter reglerne i retsplejelovens § 392, stk. 2, i sager, hvor landsretten har taget stilling til et kæremål vedrørende skibsregisterets afgørelse i henhold til loven.

Lov om registrering af rettigheder over luftfartøjer, jf. lovbekendtgørelse nr. 620 af 15. september 1986, indeholder i § 14, stk. 2, en bestemmelse om, at Justitsministeriet undtagelsesvis kan meddele tilladelse til prøvelse af landsrettens afgørelse i sager, hvor en afgørelse vedrørende registrering har været påkæret til landsretten efter stk. 1. I bestemmelsen angives det, at Justitsministeriet kan meddele tilladelse inden 6 måneders forløb. Fristen må antages at løbe fra landsrettens afgørelse.

Lov om mortifikation af værdipapirer, jf. lovbekendtgørelse nr. 639 af 16. september 1986, indeholder i § 8, stk. 2, en bestemmelse, der i begrænset omfang giver mulighed for, at Justitsministeriet kan meddele tilladelse til, at en mortifikationsdom afsagt af landsretten kan indbringes for Højesteret. Tilladelse kan i disse tilfælde kun meddeles, hvis der er rejst indsigelse under sagens behandling ved landsretten.

Efter § 23 i lov om en værdipapircentral, jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1990, kan en afgørelse om registrering indbringes for værdipapircentralens klageafdeling. Dennes afgørelse kan efter § 25, stk. 1, påkæres til Østre Landsret. I medfør af § 25, stk. 3, kan Justitsministeriet tillade, at landsrettens afgørelse indbringes for Højesteret efter de samme betingelser, som gælder for landsrettens afgørelser i kæresager (retsplejelovens § 392, stk. 2).

2.2. Straffesager.

Efter § 966, stk. 1, kan landsrettens dom i en ankesag som udgangspunkt ikke ankes. Landsrettens afgørelser i sager om opløsning af politiske foreninger kan dog efter § 966, stk. 5, altid ankes til Højesteret. I andre tilfælde kan anke til Højesteret kun ske, hvis justitsministeren har meddelt tilladelse til, at sagen indbringes for Højesteret. En sådan tilladelse kan gives, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Ansøgning om anketilladelse skal indgives inden 2 uger efter dommens afsigelse. Indgives ansøgningen af tiltalte, og har denne ikke været til stede ved dommens afsigelse, regnes fristen dog fra dommens forkyndelse. Justitsministeren kan undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgningen indgives senere, men inden ét år efter dommens afsigelse.

Kendelser og beslutninger, der afsiges af en landsret eller byret, kan efter § 968, stk. 1, som udgangspunkt indbringes for højere ret ved kære, forudsat afgørelsen ikke kan inddrages under en ankebehandling i medfør af bestemmelserne i § 940 og § 962.

Efter § 968, stk. 2, kan kendelser og beslutninger, der afsiges under domsforhandlingen eller under dennes forberedelse, dog kun kæres, hvis afgørelsen går ud på, at sagen udsættes, afvises eller hæves, eller angår fængsling, beslag, ransagning eller lignende eller pålægger straf eller omkostninger eller er rettet mod nogen, som ikke er part i sagen.

Denne begrænsning i kæreadgangen gælder ikke, hvor der i loven er særlig hjemmel til kære. En sådan kæreadgang er hjemlet i retsplejelovens § 30, stk. 1, 2. pkt., modsætningsvis (rettens beslutning i straffesager om dørlukning), § 31, stk. 3 (rettens nægtelse af at udstede referatforbud), § 64 (kendelser, hvorved indsigelser mod en dommers habilitet forkastes), § 691, stk. 2 (retsafgørelser, hvorved en begæring om sagens påkendelse ved landsret (nævningeret) eller under medvirken af domsmænd afslås), § 703 (beslutning, hvorved en begæring om sagens overflytning til en anden ret nægtes), samt § 732, stk. 3 (beslutning, hvorved beskikkelse af forsvarer nægtes).

Efter § 968, stk. 3, kan kendelser afsagt af landsretten under behandlingen af en ankesag kun kæres til Højesteret med tilladelse af justitsministeren. Bestemmelserne i § 966 om frist for indgivelse af ansøgning m.v. finder i så fald anvendelse (2 uger).

Landsrettens afgørelse i en kæresag kan efter § 973 ikke kæres til Højesteret. Justitsministeren kan dog meddele tilladelse til, at sagen indbringes for Højesteret, når særlige grunde taler derfor. Reglerne om frist for indgivelse af ansøgning til Justitsministeriet svarer til fristreglerne i § 966.

Kapitel 5.

Oprejsningsbevillinger og 2. instansbevillinger.

1. Indledning.

Retsplejerådet er efter kommissoriet alene blevet anmodet om at udarbejde forslag til en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling i civile sager og i straffesager.

Rådet har imidlertid fundet det naturligt i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om overførsel af kompetencen til at meddele 3.instansbevilling også at overveje reglerne om oprejsningsbevilling og 2.instansbevilling.

2. Oprejsningsbevillinger.

2.1. Civile sager.

Efter retsplejelovens § 372, stk. 1, er ankefristen ved anke fra byret til landsret 4 uger og ved anke fra landsret til Højesteret 8 uger. I ægteskabssager er ankefristen ved anke fra byret til landsret dog 8 uger, jf. § 454, stk. 1. Indleveres ankestævningen for sent, skal den efter stk. 2 afvises af retten. Anke vil herefter kun kunne ske, såfremt justitsministeren undtagelsesvis har meddelt tilladelse (oprejsningsbevilling). En sådan tilladelse kan gives i indtil ét år efter dommens afsigelse, og adgangen til at meddele tilladelse er åben for såvel de tilfælde, hvor ankestævningen er indgivet for sent ved ordinær anke, som i de tilfælde, hvor appellanten efter at have fået tilladelse fra Justitsministeriet til anke i henhold til § 371 har indleveret ankestævningen senere end 4 uger efter, at tilladelsen blev givet.

Henvisningen i § 372, stk. 2, til tilladelser meddelt efter § 371 indebærer, at der kan meddeles oprejsningsbevilling såvel i de tilfælde, hvor der foreliggger tilladelse til anke til Højesteret af landsrettens afgørelse i en ankesag, som i de tilfælde, hvor der foreligger tilladelse til særskilt at anke bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, der er afsagt af en landsret og af Sø- og Handelsretten, til Højesteret, jf. henvisningen til § 371 i § 368, stk. 5.

Kærefristen i civile sager er 2 uger regnet fra den dag, afgørelsen er truffet, jf. § 394, stk. 1. Er der meddelt tilladelse til kære efter § 392, stk. 2, skal kære ske inden 2 uger efter, at tilladelsen er meddelt. En senere indgivet kære afvises af retten. Efter retsplejelovens 394, stk. 2, kan justitsministeren undtagelsesvis tillade kære indtil 6 måneder efter afgørelsen.

En administrativt bestemt frihedsberøvelse kan efter § 469, stk. 1, kræves indbragt for byretten. Begæring herom skal efter § 469, stk. 4, fremsættes inden 4 uger efter frihedsberøvelsens ophør. Justitsministeren kan dog efter § 469, stk. 4, 2. pkt., undtagelsesvis i indtil 6 måneder efter frihedsberøvelsens ophør tillade, at afgørelsen indbringes for retten, når der foreligger særlig grund til at afvige fra fristen. Fristen for at anke byrettens dom i en sag om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse er ifølge § 475, stk. 1, 4 uger fra dommens afsigelse. Efter samme bestemmelse kan anke dog undtagelsesvis tillades af justitsministeren indtil ét år efter dommens afsigelse.

Kærefristen i fogedsager er 4 uger, efter at forretningen er foretaget. Har fogedretten truffet afgørelse om, at forretningen nægtes fremme, regnes kærefristen fra afgørelsestidspunktet, jf. § 586, stk. 1. Har Justitsministeren meddelt tilladelse til kære af landsrettens afgørelse i en kæresag efter § 585, stk. 2, skal kære ske inden 4 uger efter, at tilladelsen er meddelt ansøgeren. Overskridelse af kærefristen medfører afvisning. Justitsministeren kan efter § 586, stk. 4, undtagelsesvis tillade kære indtil 1 år efter afgørelsen. I auktionssager kan tilladelse dog kun gives i indtil 6 måneder efter afgørelsen.

I skiftesager skal kære af kendelser og beslutninger, der forefalder under boets behandling, i det omfang de kan påkæres, ske inden 2 uger efter, at afgørelsen er truffet. Justitsministeren kan i disse sager undtagelsesvis tillade kære i indtil 6 måneder efter, at beslutningen er taget eller kendelsen afsagt, jf. § 661, stk. 3.

Anke af skifterettens afgørelser angående anmeldte fordringer eller fremsatte krav skal iværksættes inden 4 uger efter, at afgørelsen er truffet, eller skiftet i henhold til skiftelovens § 50 anses som sluttet. I tilfælde af overskridelse af fristen kan Justitsministeriet undtagelsesvis tillade anke indtil 1 år efter, at afgørelsen er truffet eller skiftet afsluttet, jf. § 662, stk. 3.

Ved anke til Højesteret i skiftesager gælder de almindelige regler i kapitel 36, herunder adgangen til for Justitsministeriet efter § 372, stk. 2, at meddele oprejsningsbevilling ved for sent indgivet anke.

Efter konkurslovens § 250, stk. 2, kan Justitsministeriet i tilfælde af overskridelse af ankefristen på 4 uger dog undtagelsesvis tillade anke indtil 1 år efter konkursbehandlingens slutning. Tilladelse til kære efter udløbet af kærefristen, der er 2 uger, kan efter § 251, stk. 2, der henviser til § 250, stk. 2, undtagelsesvis gives i indtil 6 måneder efter konkursbehandlingens slutning.

Efter skibsregisterlovens § 53, stk. 1, skal appel af skibsregisterets afgørelse ske inden for en frist af 14 dage regnet fra den dag, afgørelsen er meddelt vedkommende. Justitsministeriet kan dog, når omstændighederne taler derfor, i op til 6 måneder efter afgørelsen tillade, at sagen indbringes for landsretten.

Efter § 14 i lov om registrering af rettigheder over luftfartøjer kan Justitsministeriet meddele oprejsningsbevilling under samme betingelser som efter bestemmelsen i skibsregisterlovens § 53, stk. 1.

Lov om mortifikation af værdipapirer indeholder i § 8, stk. 3, en udtrykkelig bestemmelse om, at Justitsministeriet ikke kan meddele tilladelse til, at en dom, der giver mortifikation, påankes til landsret eller Højesteret efter udløbet af de almindelige ankefrister. Bestemmelsen er således udtryk for en undtagelse til de almindelige bestemmelser i retsplejelovens § 371, stk. 1, og § 394, stk. 2.

Efter § 25, stk. 1, i lov om en værdipapircentral er der en frist på 2 uger for indbringelse af en afgørelse truffet af centralens klageafdeling for Østre Landsret. Kære af afgørelsen skal ske ved indgivelse af kæreskrift til klageafdelingen. I øvrigt finder reglerne om kæremål i borgerlige sager med de fornødne tillempelser anvendelse på indbringelse for og behandling ved landsretten. I forarbejderne til denne bestemmelse (lovforslagets bemærkninger, Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3995) oplyses det, at "klagefristen er fastsat til 2 uger som ved kære i borgerlige sager til landsretten, jf. retsplejelovens § 394". På baggrund af henvisningen i bestemmelsen til reglerne om kæremål i borgerlige sager og da bemærkningerne til bestemmelsen ligeledes indeholder en generel henvisning til retsplejelovens § 394, må det antages, at reglerne i § 394, stk. 2, om oprejsningsbevilling finder anvendelse i disse sager.

Efter Justitsministeriets praksis lægges der ved afgørelsen af en ansøgning om oprejsningsbevilling navnlig vægt på, om fristoverskridelsen kan anses for undskyldelig, hvilket f.eks. ikke antages at være tilfældet, hvis overskridelsen skyldes fejl fra advokatens side.

For så vidt angår bistandsloven kan det oplyses, at der ikke i denne lovs regler om domstolsprøvelse af afgørelser om tvangsfjernelse eller nægtelse af hjemgivelse af børn er fastsat regler om oprejsningsbevilling.

2.2. Statistiske oplysninger.

Oprejsningsbevillinger 1988 - 1990:

Periode	Antal ansøgninger	Antal bevillinger
1988 og 1989	252	32
1990	136*	15

* Heraf 24 sager uafgjort pr. 1. maj 1991.

Detaljeret oversigt over oprejsningsbevillinger i 1990.

	Antal ans.	Antal bev.
Appel til landsret	99	8
Appel til Højesteret	12	5
Appel vedr. boligreg.lov	20	2
Sager, der ikke indeholder egentlig ans.	5	0
Ialt	136	15

2.3. Straffesager.

I straffesager er det domstolene, der træffer afgørelse om, hvorvidt en sag kan indbringes for retten efter appelfristens udløb. Afgørelsen træffes af appelinstansen.

Ankefristen ved anke af en byretsdom eller landsretsdom er 14 dage regnet fra dommens afsigelse. Har tiltalte ikke været til stede ved afsigelsen af dommen, regnes fristen dog for tiltaltes vedkommende fra den dag, udskrift af dommen er forkyndt for tiltalte. Er der rejst anke fra den ene side, har modparten adgang til at påanke sagen, når blot ankemeddelelsen iværksættes inden 14 dage efter, at den anden parts anke er meddelt denne, jf. retsplejelovens §§ 947-949 og § 963, stk. 3.

Overskridelse af fristen for anke indebærer, at ankeinstansen afviser anken, medmindre den ankende gør antageligt, at den omstændighed, hvorpå anken grundes,

først senere er blevet den ankende bekendt, eller at fristens oversiddelse i øvrigt skyldes grunde, som ikke kan tilregnes denne, jf. § 949, stk. 2, og § 963, stk. 3.

I straffesager, der efter fristens udløb indbringes for ankeinstansen af anklagemyndigheden, admitteres anken normalt kun i de tilfælde, hvor der har været gjort en ihærdig indsats for at få forkyndt ankemeddelelsen, og hvor det er lykkedes kort tid efter fristens udløb. Praksis er noget lempeligere, hvis domfældte anker for sent. Det gælder både i de tilfælde, hvor fristoverskridelsen begrundes med, at ankegrundene først er blevet domfældte bekendt senere, og i de tilfælde, hvor domfældte anfører, at fristoverskridelsen ikke kan tilregnes ham/hende.

2.4. Retsplejerådets forslag.

I betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager foreslog Retsplejerådet i forbindelse med forslaget om at overføre kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til domstolene, at kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling i civile sager overføres til domstolene bl.a. under henvisning til, at en sådan ordning vil være arbejdsbesparende og medvirke til at nedbringe den tid, det tager at få en endelig retsafgørelse.

Retsplejerådet omtaler i betænkningen de problemer, der vil kunne opstå, hvis kompetencen til at træffe afgørelse om oprejsningsbevilling fjernes fra den myndighed, som tager stilling til ansøgninger om fri proces, og hvis sagsbehandlingstid ofte bevirker, at appelfristerne overskrides.

Rådet peger imidlertid på, at appellanten i sådanne tilfælde vil være nødt til selv (foreløbigt) at afholde udgifterne til retsafgift, og at rettens praksis med hensyn til oprejsningsbevillinger i sådanne tilfælde i øvrigt formentlig vil være mere lempelig.

Retsplejerådet fandt det således i ovennævnte betænkning naturligt at foreslå kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling i civile sager overflyttet til domstolene i forbindelse med overførslen af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling.

I den forbindelse kan endvidere anføres, at en overførsel af kompetencen til at meddele 3. instansbevilling til domstolene indebærer, at domstolene i disse sager vil skulle tage stilling til, om en ansøgning kan behandles, selv om den ordinære frist for indgivelse af en sådan ansøgning er overskredet.

Retsplejerådet har af de ovenfor anførte grunde fundet at burde udarbejde udkast til lovforslag, hvorefter også kompetencen til at meddele oprejsningsbevilling overføres til domstolene. Disse forslag er derfor indarbejdet i rådets lovudkast.

Forslagene indebærer, at den ret, hvortil en sag ankes eller kæres, i de tilfælde, hvor fristen for kære eller anke er overskredet, først vil skulle behandle en ansøgning om tilladelse til at indbringe sagen. Når tilladelse er givet, vil den pågældende part på samme måde som i dag skulle indlevere ankestævning eller kæreskrift og i forbindelse hermed indbetale retsafgift.

3. 2. instansbevillinger.

To-instansprincippet er i visse mindre civile sager og straffesager fraveget i retsplejeloven, således at appel til landsretten kun kan ske med tilladelse fra Justitsministeriet.

3.1. Civile sager.

I civile sager, der angår krav af højst 10.000 kr., kan byrettens afgørelse efter en ændring af retsplejeloven i 1990 (lov nr. 396 af 13. juni 1990) kun indbringes for landsretten med tilladelse af Justitsministeriet. Denne fravigelse af to-instansprincippet gælder ved anke, jf. § 368, stk. 1, og ved kære, jf. § 389, stk. 2, ved særskilt kære af sagsomkostninger, jf. § 389, stk. 2, og § 391, stk. 1, og ved kære af fogedrettens afgørelser, jf. § 503, stk. 2 og 3, og § 584, stk. 2. Kriteriet for meddelelse af 2. instanstilladelse svarer til de gældende kriterier for meddelelse af 3. instansbevilling, dvs. at sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Fristen for indgivelse af ansøgning er i ankesager og fogedsager 4 uger samt i kæresager 2 uger. I øvrigt finder reglerne vedrørende 3.instansbevillinger tilsvarende anvendelse.

3.2. Straffesager.

Byrettens dom i en straffesag kan bortset fra afgørelser i visse politisager frit ankes til landsret, jf. § 962, stk. 1. Domme i mindre politisager kan efter retsplejelovens § 962, stk. 2, som udgangspunkt kun ankes af det offentlige, når andre offentligretlige følger end bøde og konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på. Der er endvidere kun fri adgang til anke for den tiltalte, såfremt denne har givet møde i sagen, og højere straf end 20 dagbøder eller bøde på 3.000 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt. Disse grænser blev i 1984 forhøjet fra 6 dagbøder/

60 kr. til 10 dagbøder/1.000 kr. og ved den ovennævnte lov i 1990 til 20 dagbøder/3.000 kr.

Justitsministeren kan efter § 962, stk. 3 give tilladelse til anke, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Sager, der er afgjort ved advarsel efter retsplejelovens § 937 eller vedtagelse af bøde eller konfiskation i retten, jf. § 936, kan ligeledes kun ankes med justitsministerens tilladelse. Ansøgning om anketilladelse skal indgives inden 2 uger efter dommens afsigelse. Indgives ansøgningen af tiltalte, og har denne ikke været til stede ved dommens afsigelse, regnes fristen dog fra dommens forkyndelse. Justitsministeren kan undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgningen indgives senere, men inden 1 år efter dommens afsigelse.

3.3. Retsplejerådets forslag.

Som anført i indledningen har Retsplejerådet fundet det naturligt i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om overførsel af kompetencen til at meddele 3.instansbevilling også at behandle reglerne om 2.instansbevillinger.

Der henvises i øvrigt til, at det under Folketingets behandling af forslaget om appelbegrænsning i mindre civile sager, der blev gennemført ved lov nr. 396 af 13. juni 1990, af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet blev fremhævet, at også disse tilladelser skulle flyttes væk fra Justitsministeriet i forbindelse med overførslen af kompetencen i sager om 3. instansbevilling.

Udkastet til lovforslag indebærer alene, at kompetencen til at meddele 2. instansbevilling overføres fra Justitsministeriet til landsretterne. Der er således ikke foreslået ændringer i kriterierne for meddelelse af 2. instansbevilling. Rettens afgørelse træffes ved beslutning på grundlag af det indkomne skriftlige materiale. Landsrettens afgørelse om 2. instanstilladelse er endelig og skal således ikke kunne indbringes for højere ret.

Retsplejerådet er bekendt med, at de nye regler om appelbegrænsning i civile sager har givet anledning til visse tvivlsspørgsmål i praksis. Rådet skal derfor henstille, at disse spørgsmål søges afklaret i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget. Forslag til præcisering af reglerne om begrænsning af adgangen til at indbringe civile sager for landsretten i 2. instans vil således bl.a. kunne fremføres i forbindelse med høringen over denne betænkning.

Bilag 3

Statistiske oplysninger

Detaljeret oversigt over 2. instansbevillinger i civile sager i perioden 1991 - 1992.

	ANSØGNINGER:		TILLADELSER:	
	1991	1992	1991	1992
ANKE:				
Rpl. § 368, stk. 2.	89	137	19	16
Ialt	89	137	19	16
KÆRE:				
Rpl. § 389, stk. 2.	15	41	2	4
Rpl. § 391, stk. 1 og 2.	9	22	2	4
Rpl. § 503, stk. 2 og 3.	1	5	0	0
Rpl. § 584, stk. 2.	16	18	2	4
Ialt	41	86	6	12
Ialt anke og kære	**130**	**223**	**25**	**28**

Hertil kommer 1 ansøgning tilbagekaldt i 1991 og ansøgninger, hvor tilladelse var ufornøden (1991: 10, 1992: 11).

Detaljeret oversigt over 3. instansbevillinger i civile sager i perioden 1991 - 1992.

	ANSØGNINGER:		TILLADELSER:	
	1991	1992	1991	1992
ANKE:				
Rpl. § 371.	149	161	5	6
Rpl. § 368, stk. 5.	7	7	0	0
Rpl. § 475, stk. 3.	4	10	0	1
Rpl. § 665, stk. 1.	1	0	0	0
Rpl. § 589 (ophævet)	1	0	0	0
KL. § 254.	2	2	0	0
Bistl. § 131.	5	7	0	0
Grønl. rpl.	5	3	0	1
Ialt	174	190	5	8
KÆRE:				
Rpl. § 392.	46	70	2	10
Rpl. § 585.	40	35	4	2
Rpl. § 650.	0	0	0	0
KL. § 254.	15	9	0	0
Skibsreglov. § 53, stk. 2.	0	0	0	0
Bistl. § 131.	0	1	0	0
Rpl. § 665, stk. 3.	2	1	0	0
Ialt	103	115	6	12
Ialt anke og kære	**277**	**305**	**11**	**20**

Hertil kommer tilbagekaldte ansøgninger (1991: 0, 1992: 3) og ansøgninger, hvor tilladelse var ufornøden (1991: 4, 1992: 7).

3. instansbevillinger i straffesager

	ANSØGNINGER			TILLADELSER		
	1991	1992	1993**	1991	1992	1993**
ANKE:						
Forsvarer	101	94	49	6	10	5
Anklagemyndighed	10	3	5	8	3	5
KÆRE:						
Forsvarer	36	37	3	3	6	2
Anklagemyndighed	3	2	0	2	2	0
I alt (incl. ansøgninger fra tiltalte)	157	154 *	99 ***	19	21	12
	Pct. tilladelser			12,1	13,6	12,1

* Heraf 2 ikke afgjorte 17. september 1993.
** 1. januar til 30. juni.
*** Heraf 24 sager ikke afgjort 17. september 1993.

Bilag 4

Folketingets forhandlinger
den 19. februar 1992

Den næste sag på dagsordenen var:

2) Første behandling af lovforslag nr. L 215:

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v. (Ændring af kompetencereglerne for meddelelse af anke- og kæretilladelse).

Af justitsministeren (Engell).

(Fremsat 31/1 92).

Lovforslaget sattes til forhandling.

Forhandling

Ole Espersen (S):

Det, vi ikke skal diskutere i dag, er spørgsmålet om, hvorvidt kompetencen til at meddele procesbevillinger skal ligge et andet sted end i Justitsministeriet. Det har et flertal afgjort, og det er jeg sikker på er dette flertals fortsatte opfattelse. Spørgsmålet er så, hvor kompetencen skal ligge, og dér står valget reelt mellem Højesteret og et særligt nævn.

Der er tale om, at regeringen, justitsministeren, har fulgt Retsplejerådets forslag om, at det bør være i Højesteret. Det er der argumenteret ganske udførligt for, så det skal jeg ikke gå så meget ind i. Der kan anføres mange gode argumenter for det, og det er i hvert fald et forslag, der skaber en bedre retstilstand end den, vi har i øjeblikket. Det er klart nok. Det er den ene mulighed, og jeg vil gerne sige, at vi fra mit parti bestemt ikke vil udelukke, at det bør være Højesteret.

Den anden mulighed er imidlertid det særlige nævn, f.eks. det, som foreslås af Advokatrådet, bestående af en dommer, en universitetslærer og en advokat. Hvad taler så for dette særlige nævn? Det er der ikke argumenteret så meget for, for regeringen foretrækker, at det skal være Højesteret. Jeg vil nævne følgende momenter:

For det første er Højesteret jo af den opfattelse nu, at det bør være Højesteret, men Højesteret har selv for 2 år siden anført mange ganske afgørende argumenter for, at det ikke bør være Højesteret. Dem behøver vi altså ikke at gennemgå, for de ligger i Højesterets egen udtalelse.

Det næste, jeg vil sige, er, at skal det være Højesteret, så medfører det naturnødvendigt en indskrænkning i de kriterier, der er afgørende for, om man kan få denne bevilling, f.eks. til at gå til Højesteret, denne tredjeinstansbevilling. Det følger da også af forslaget, at selv om den bevilgende myndighed måtte føle, at afgørelsen i Højesteret ville blive lavet om, ville blive anderledes i forhold til landsretsafgørelsen, så skal det ikke kunne være afgørende længere.

Sådan må det være, når man vælger Højesteret, for ellers havde Højesteret så at sige taget stilling i forvejen til selve sagens indhold. Men vi synes, det er uheldigt, at hvis man skønner, at en sag vil få et andet udfald i Højesteret, kan man ikke indbringe den for Højesteret.

Endvidere vil jeg nævne, at det forekommer mig, at den argumentation, der anføres to steder i lovforslaget, dels i ministerens fremsættelsestale, dels i bemærkningerne under punkt 6.6., er meget overraskende, og jeg vil også gerne sige: meget bekymringsvækkende. Der står, at der er en risiko ved, at det ikke er Højesteret, der tildeler bevillingerne, nemlig den risi-

[Ole Espersen]

ko, at så kan Højesteret ikke styre antallet af de bevillinger, der gives. Det vil kunne betyde, står der – og det står altså også i fremsættelsestalen – at man så ikke kan styre ressourcerne.

Med andre ord: Man ønsker, som vi kender det fra en tidligere, men stadig væk verserende sag, at lade tildelingen af begunstigende forvaltningsakter være afhængig af, om der er nok personale i administrationen eller i Højesteret. Det anføres helt klart og utvetydigt, at det er en fordel ved Højesterets rolle her, og så kan Højesteret bestemme, at når vi har mange andre sager, giver vi ikke så mange tredjeinstansbevillinger. Det er det, der står ordret. Og det forstår vi ikke.

Det er dog sådan, at loven angiver nogle kriterier, og hvis de er opfyldt – det er ikke retskrav, der er tale om, det er skønsmæssige afgørelser – så skal bevillingen dog gives. Og i al fald ville det være magtfordrejning, hvis man sagde: Du kan ikke få den bevilling i dag, som Jensen fik for to år siden, for nu har Højesteret flere sager. Det er dog forkert, og jeg vil meget gerne høre ministerens argumentation for, at dette skulle være afgørende for valget af Højesteret.

Så undrer det os lidt, at når det drejer sig om at vurdere de administrative og økonomiske konsekvenser, siger man, at hvis det bliver Højesteret, kræves der en indsats på 14 årsværk, mens man til gengæld kan spare 6 årsværk i Justitsministeriet. Justitsministeriet er et dygtigt og i mange henseender effektivt ministerium, men at Højesteret skulle bruge 2½ gange så mange årsværk, forstår jeg ikke rigtig, selv om man vil kalde det judicielle afgørelser.

Der er efter min mening et godt argument imod nævnstanken, nemlig at ministeriet og regeringen ikke får mulighed for at styre indbringelsen af sager, hvor det kan være af politisk eller samfundsmæssig interesse at få Højesterets afgørelse. Jeg synes, det er et relevant argument, og derfor må vi sørge for – hvis det bliver et nævn, der skal være afgørende – at regeringen eller eventuelt Folketinget får denne mulighed. Vi kan jo også have behov for at få Højesterets vurdering af, om den lovgivning, Folketinget har under behandling, bør ændres eller vores opfattelse af tingene er den rigtige. Det er et praktisk problem, der ikke har været søgt løst før, men som vi meget gerne vil medvirke til at løse.

Helge Adam Møller (KF):

Hr. Ole Espersen konstaterer, at flertallet har afgjort, at kompetencen skal væk fra Justitsministeriet, så det skal vi ikke diskutere. Det kan godt ske, at hr. Ole Espersen ikke vil diskutere det mere, men jeg synes nu alligevel, det er en interessant problemstilling, og jeg må minde om, at en førende socialdemokratisk politiker engang udtalte, at man har et standpunkt, til man tager et nyt. Og derfor er der vel ikke noget galt i, at hvis forudsætningerne ændrer sig, er man også villig til at ændre sin egen indstilling. Det var faktisk klogt sagt.

Hvem der skal meddele bevillingen til anke og kære og under hvilke kriterier, er selvfølgelig en interessant problemstilling. Opgaven må efter min mening være at placere kompetencen det sted, hvor det er mest hensigtmæssigt, og når jeg siger, at der ikke er nogen ideel løsning, hænger det blandt andet sammen med, at set ud fra et ideelt synspunkt bør Højesteret ikke behandle tredjeinstansbevillingssager, for man kan ikke se bort fra, at parterne får den opfattelse, at Højesteret vil være forudindtaget, når der senere skal afsiges dom i sagen.

At henlægge kompetencen til landsretterne er også betænkeligt. Principielt vil det være uheldigt at indføre en ordning, hvorefter den domstol, som har truffet afgørelse i sagen – i dette tilfælde altså landsretten – også skal afgøre, om afgørelsen kan ankes til højere retsinstans.

Så er der muligheden med Den Særlige Klageret. Men den er ikke særlig egnet til at behandle denne type sager, den er slet ikke sammensat og gearet med sådanne opgaver for øje. Hvis den fik opgaven, ville der reelt være tale om at oprette en helt ny myndighed.

Den fjerde mulighed, man taler om, oprettelsen af et særligt råd eller nævn til at afgøre, hvilke sager der skal kunne ankes, er heller ikke en hensigtsmæssig nyskabelse. Et sådant nævn vil være placeret uden for retssystemet, og det vil betyde skabelsen af en ny myndighed, der kan opfattes som en slags sidedomstol og virke nedbrydende på domstolenes autoritet.

For god ordens skyld vil jeg da godt nævne, at Justitsministeriet selvfølgelig heller ikke er den ideelle løsning. Det er der også ting der kan tale imod, men desværre er Retsplejerådet ikke blevet bedt om at vurdere, om den gæl-

[Helge Adam Møller]

dende ordning, hvor kompetencen beror i Justitsministeriet, er den bedste. Rådet har alene fået til opgave at pege på den bedste af de øvrige fire muligheder. Jeg er enig i Retsplejerådets konklusion, at det vil medføre færrest ulemper at give kompetencen til Højesteret, og at denne løsning derfor bør foretrækkes af de fire nævnte, hvis der fortsat – og det understreger jeg – er flertal i Folketinget for, at kompetencen skal væk fra Justitsministeriet.

Jeg vil ikke lægge skjul på, at efter at have vejet fordele og ulemper op mod hinanden finder Det Konservative Folkeparti, at Justitsministeriet bør bevare kompetencen til at give tredjeinstansbevillinger. Ministeriet har nu haft kompetencen i adskillige menneskealdre under ministre af skiftende politisk observans, og det bør efter min opfattelse understreges, at der ikke har været væsentlige indvendinger imod administrationen af denne bevillingsret. Det Konservative Folkeparti finder derfor, at man bør bevare Justitsministeriets kompetence til at meddele tredjeinstansbevilling, og denne holdning er vi jo ikke alene om. Højesteret var enigt i dette i 1974 og 1989 og er det også i dag, rigsadvokaten har samme holdning, og jeg kan konstatere, at det store flertal af Folketingets partier en eller flere gange gennem de seneste 13 år har givet udtryk for, at kompetencen burde blive i Justitsministeriet. Det gælder mit eget parti, det gælder Socialdemokratiet, Venstre, De Radikale og CD, og SF har også udtrykt sympati for tanker i den retning.

Jeg håber derfor, at vi under de kommende drøftelser i Retsudvalget kan opnå bred tilslutning til at lade den gældende ordning fortsætte. Samtidig kan vi glæde os over, at gør vi det, får vi også langt den billigste løsning, og det er der jo ingen grund til at kimse ad.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Jeg vil sige, at den konservative ordførers indlæg ikke rent umiddelbart gav et stærkt indtryk af fleksibilitet, når det drejer sig om at skifte standpunkter.

Det er selvfølgelig rigtigt, at i mange generationer har kompetencen ligget hos Justitsministeriet, og da vi selv havde det område under os, argumenterede vi da også for, at dér lå den meget godt. Men vi diskuterede faktisk sagen for et par år siden her i Tinget, og min konklusion er, at der stadig væk sker forbedringer i retssikkerheden, og at befolkningen i stigende omfang stiller berettigede krav om at føle, at denne sikkerhed er til stede. Det er en af grundene til, at jeg mener, man godt kan skifte holdning her. Men i øvrigt føler jeg ikke, at forudsætningerne, grundlaget for diskussionen i 1989, er ændret; det burde i hvert fald ikke begrunde, at vi skulle skifte holdning.

Så har jeg kun den bemærkning til hr. Helge Adam Møller, at hvis man vil opfatte et nævn som en slags sidedomstol, vil det jo sige, at Justitsministeriet i øjeblikket er en sidedomstol. Og det må dog være endnu mere betænkeligt, for ministeriet er jo den udøvende myndighed. Jeg kan ikke lide udtrykket en sidedomstol, jeg mener heller ikke, det er rigtigt, men ville det ikke være bedre, at det var et helt uafhængigt organ, der var en sidedomstol?

(Kort bemærkning).

Helge Adam Møller (KF):

Kun to bemærkninger. Med hensyn til udtrykket en sidedomstol redegjorde jeg jo kort for sagen og understregede ganske rigtigt, at Justitsministeriet heller ikke efter min opfattelse er den ideelle løsning. Men problemet er, at der ikke findes nogen ideel løsning, og derfor går hele opgaven ud på lægge kompetencen hos den af de 4-5 myndigheder, der har været nævnt, hvor det vil medføre de færreste ulemper.

Det interessante ved beslutningsforslaget i 1989, hvor et flertal udtalte, at det burde væk fra Justitsministeriet, er jo, at dette flertal ikke er enigt om, hvor det skal hen. Og derfor kunne man jo godt tænke sig, at en fornyet drøftelse, hvor vi også tager hensyn til alle Retsplejerådets argumenter og vurderinger, alligevel resulterer i, at det vil være det bedste, medføre færrest ulemper, at bevare kompetencen, hvor den er nu. Det var den drøftelse, jeg lagde op til, men jeg erkender, at der er ingen ideelle løsninger på dette problem.

Svend Aage Jensby (V):

Jeg vil gerne starte med at sige til hr. Ole Espersen, at i Venstre regner vi ikke slaget om at flytte kompetencen fra Justitsministeriet til et andet organ for at være tabt. Og vi vil blive ved med at kæmpe for, at der ikke sker nogen ændring, indtil et flertal bestemmer noget andet.

[Svend Aage Jensby]

I næsten 100 år har den nugældende ordning fungeret upåklageligt, og det lovforslag, som justitsministeren nu har fremsat, er jo ikke et udtryk for regeringens og justitsministerens ønske. Det er fremsat, fordi et folketingsflertal pålagde regeringen at fremsætte forslaget efter vedtagelsen af et beslutningsforslag i 1989.

Jeg synes, at lovforslaget og dets bemærkninger er utrolig udførlige, virkelig oplysende. Man kan se, at spørgsmålet om kompetence til tredjeinstansbevillinger, oprejsningsbevillinger og andeninstansbevillinger har været genstand for en betydelig juridisk teoretisk diskussion. Men der har været en endnu mere omfattende politisk diskussion, hvor holdningerne har været utrolig skiftende. Jeg er ikke så gammel i politik, men jeg fornemmer, at sjældent har en sag været så diskuteret i det politiske forum som netop dette spørgsmål, og holdningerne har været vidt forskellige partierne imellem. Men det er historie, og det skal jeg ikke fordybe mig i.

Ligesom hr. Helge Adam Møller vil jeg sige, at vi har ikke afgjort, om kompetencen overhovedet skal flyttes. Når vi i Venstre mener, at den skal blive, hvor den er nu, skal jeg fremhæve nogle synspunkter til støtte for det. For det første har der ikke på noget tidspunkt været rettet kritik mod Justitsministeriets administration af hele proceduren, og jeg skal citere fra Folketingstidendes spalte 10352, hvad hr. Ole Espersen selv i sin tid sagde under forhandlingerne den 19. maj 1989:

»Jeg synes ikke, man kan sige, at vi fremfører nogen bastant eller konkret kritik mod administrationen af tredjeinstansbevillinger. Det er ikke det, der er baggrunden. Administrationen, tror jeg, i de seneste 10-15 år har været stadig mere liberal, mere imødekommende, også under den tidligere konservative justitsminister, er det mit indtryk.«

Da var hr. Ole Espersen altså helt enig med os i, at der ikke er grundlag for at kritisere Justitsministeriet.

For det andet vil jeg sige, at Højesteret har i 1974 og 1989 udtalt sig om denne problematik. Man har sagt, at ordningen fungerer godt, og man fraråder decideret at flytte kompetencen. Men selv om man samtidig – som det sig hør og bør – understregede, at det rent principielt naturligvis er et politisk spørgsmål, var det netop Højesterets holdning, der var afgørende for, at SV-regeringen i 1979 bestemte, at kompetencen skulle blive hos Justitsministeriet. Det var altså Socialdemokratiets holdning for godt 10 år siden.

For det tredje ved vi, at rigsadvokaten har sagt, at for straffesagernes vedkommende er der ikke grundlag for at ændre den nuværende tilstand. Det fungerer godt.

For det fjerde er det helt åbenbart, at en omlægning vil stille betydelige ressourcekrav, som det fremgår af bemærkningerne. Hvorfor skal vi dog bruge ressourcer på et tidspunkt, hvor vi i forvejen har behov for ressourcer til en hurtigere sagsbehandling?

For Venstre er det ikke mindst vigtigt, at man fra politisk hold kan være med til at præge retstilstanden, og det kan ske gennem Justitsministeriets administration af bevillingspraksis. Jeg tænker her bl.a. på de tilfælde, hvor man ønsker en højesteretsafgørelse i voldssager eller lignende. Det er da virkelig vigtigt, og hvorfor skulle man flytte en sådan kompetence over til et nævn eller et andet organ? Det har vi utrolig svært ved at se i Venstre.

Jeg håber, at vi under diskussionen i Retsudvalget kan nå frem til den konklusion, at tingene fungerer godt nok under de nuværende forhold, ikke mindst set i lyset af den utrolig divergerende politiske holdning til spørgsmålet. Hvis vi bliver skuffet, kan jeg sige, at Retsplejerådet har behandlet de forskellige muligheder udførligt i sin betænkning fra 1991 – nævnsspørgsmålet, domstolsmuligheden osv. – og i så fald støtter Venstre helt klart, at Højesteret og landsretten skal tage stilling til bevillingspraksis, hvad forslaget også lægger op til. Men jeg håber ikke, det går så galt.

Ebba Strange (SF):

Jeg vil gerne starte med at takke justitsministeren, både fordi forslaget er kommet, og især fordi det ikke kom hurtigere, men er udarbejdet på baggrund af et grundigt arbejde i Retsplejerådet.

Da jeg sidste gang stod på talerstolen med et forslag fra justitsministeren foran mig, roste jeg teksten i lovforslaget, ikke teksten i bemærkningerne. Denne gang vil jeg godt rose bemærkningerne. Jeg synes næsten, de har været morsomme at læse, og det er jo virkelig meget, at man kan komme ud for det i et lovfor-

[Ebbe Strange]

slag fra Justitsministeriet. Men det synes jeg altså, og jeg synes også, der er argumenteret godt for og imod.

Det er blevet sagt af forskellige ordførere, at de fleste af os har skiftet holdning til dette spørgsmål i årenes løb, men det er jo altså også noget, der har været diskuteret i hvert fald siden 1920'erne – måske lige siden retsplejeloven overhovedet blev til – så det er måske ikke så mærkeligt, at man skifter holdning af og til.

Med hensyn til tredjeinstansbevillinger og alt det, der følger deraf – oprejsningsbevillinger, andeninstansbevillinger og alle de andre ting, der også nævnes i forslaget, og som jeg ikke skal sige mere om her – har SF ikke skiftet holdning. Vi mener stadig, at de skal bort fra Justitsministeriet, det blev der argumenteret vældig godt for i 1989, og den argumentation mener vi stadig væk er holdbar.

Så er der spørgsmålet om, hvor det skal flyttes hen. I SF's oprindelige forslag til folketingsbeslutning i 1989 foreslog vi, at Den Særlige Klageret skulle overtage bevillingerne. Men bare for en ordens skyld skal jeg meddele, at vi har skiftet standpunkt her. Vi bøjer os for argumenterne i Retsplejerådets betænkning og i bemærkningerne til justitsministerens forslag, hvor man udtaler sig imod, at det skal være Den Særlige Klageret. Lad den beholde de sagsområder, den har i dag, og gøre sit arbejde godt.

Jeg synes også, at man på mange måder argumenterer godt for, at retterne skal overtage kompetencen, når det drejer sig om tredjeinstansbevillinger – altså først og fremmest Højesteret – men jeg må indrømme, at vi i SF er blevet lidt optaget af det uafhængige nævn. Den gordiske knude, som fremkommer på grund af nogle af indvendingerne imod, at retterne selv skal overtage kompetencen, kunne måske løses ved oprettelse af et sådant nævn. I den anledning har jeg nogle spørgsmål til justitsministeren, som refererer til redegørelsen for nævnsmodellen på side 31 i bemærkningerne. Det er ikke polemiske bemærkninger, de skyldes simpelt hen uvidenhed. Ministeren skriver:

»Ordningen indebærer, at det uafhængige nævn kan nægte eller tillade sager indbragt for Højesteret efter en praksis, som Højesteret er uden indflydelse på, og eventuelt tillade sager indbragt i et omfang, som Højesteret muligvis ikke kan nå at behandle inden for rimelig tid, medmindre retten udvides.«

Jeg vil godt spørge: Er det sådan i dag, at der foregår en forhandling mellem Justitsministeriet og Højesteret, inden man træffer beslutninger i Justitsministeriet? Jeg troede faktisk, at det var i Justitsministeriet, at tilladelserne eller afslagene blev givet, men det her tyder på, at der er en meget nær sammenhæng mellem Højesterets indstilling og de beslutninger, der bliver truffet. Det synes jeg er lidt uheldigt, og hvis det virkelig er sådan i dag, foretrækker jeg det uafhængige nævn.

Og det fører mig så ind på hele ressourcespørgsmålet. Jeg kan ligesom hr. Ole Espersen ikke forstå, at det skulle blive så meget dyrere at flytte kompetencen til Højesteret. Hvorfor skal Højesteret bruge så mange flere ressourcer end Justitsministeriet i dag? Det forstår jeg simpelt hen ikke, og jeg synes ikke, der er argumenteret overbevisende for det i justitsministerens bemærkninger til forslaget.

Det er klart, at en nedsættelse af et nævn ville forudsætte flere ressourcer, fordi det er en ny administrationsgren – det forstår jeg udmærket – men til gengæld ville man altså opnå den fuldstændige uafhængighed, som vi ikke har i dag, hverken når der er tale om Højesteret eller om Justitsministeriet. Så jeg synes, vi skal bore lidt videre i det, og det bliver altså en af de to modeller, SF går ind for. Vi går ikke ind for, at kompetencen bliver i Justitsministeriet.

Tom Behnke (FP):

Denne problemstilling har været genstand for debat gennem mange år, og uanset om forslaget bliver vedtaget eller forkastet, vil den helt givet fortsætte i mange år endnu. Og det synes jeg er godt og sundt, for det er et vigtigt spørgsmål, vi behandler her.

Ud over en masse konsekvensændringer og småændringer drejer debatten sig om, hvor kompetencen skal placeres, og her har Fremskridtspartiet altid været af den opfattelse, at kompetencen i hvert fald ikke skal ligge i Justitsministeriet, uanset hvem der måtte være justitsminister. De væsentligste argumenter for denne opfattelse fremgår også af bemærkningerne til forslaget, hvor man kan læse følgende på side 27:

[Tom Behnke]

»For strafferetsplejens område synes der udelukkende at være gjort gældende, at det er principielt betænkeligt, at afgørelser om tredjeinstansbevilling træffes af Justitsministeren, som samtidig formelt er den øverste chef for anklagemyndigheden.«

Det kunne jo være skrevet af en Fremskridtsmand!

Herefter nævner man forskellige muligheder for at lægge kompetencen andre steder. Der kan være tale om Højesteret eller Den Særlige Klageret, og endelig tales der om at oprette et særligt nævn. Med hensyn til Den Særlige Klageret er det vores opfattelse, at det forum slet ikke er gearet til den slags opgaver, og vi kan derfor ikke anbefale, at kompetencen lægges dér.

Vi er herefter meget åbne over for den mulighed, at kompetencen kan henlægges til Højesteret eller til et særligt, nyoprettet nævn. Fremskridtspartiet har selv tidligere foreslået et nævn bestående af professorer fra universiteternes juridiske fakulteter eller 5-6 fornuftige pensionerede professorer. Herom skrives der følgende på side 21 i bemærkningerne til ministerens lovforslag:

»Såfremt det uafhængige organ blev sammensat af pensionerede juridiske professorer – som foreslået af Fremskridtspartiet – ville dette forhold ikke give anledning til problemer. Retsplejerådet kan dog ikke anbefale en sådan løsning.«

Her må vi nok sige, at hvis der ikke engang er antydning af argumenter imod, er det en farbar vej ud af problemstillingen. Men som sagt vil jeg foreløbig lade spørgsmålet stå åbent, om Højesteret eller et særligt nævn skal have kompetencen, blot vi får kompetencen flyttet væk fra Justitsministeriet, både når det drejer sig om privat og om offentligt påtalte sager.

Det skal imidlertid ikke være nogen hemmelighed, at Fremskridtspartiet gerne ser, at der bliver en lillebitte mulighed for, at Folketinget kan fremsætte ønske om, at en bestemt sagskategori skal prøves ved Højesteret af politiske grunde. Vi har sidst set det vedrørende voldsager. Folketinget udtrykte ønske om en opstramning af retspraksis, og i den forbindelse ønskede man at få afprøvet nogle sager ved Højesteret for at få justeret strafferammenormen. Lignende situationer vil opstå fra tid til anden, og det vil derfor være rimeligt, at Folketinget har mulighed for at få nogle sagsområder afprøvet, samtidig med at det dog primært er enten Højesteret eller et nævn, der træffer de daglige afgørelser. En sådan kombination kan være svær at udforme i praksis, men problemet må kunne løses, og jeg mener, vi bør bruge hovedparten af tiden i udvalget til at finde ud af det.

Endelig vil jeg kommentere den økonomiske opstilling, og som andre ordførere også har været inde på, mener jeg, den er helt hen i vejret. Det bliver oplyst, at en gennemførelse af forslaget vil medføre en merudgift på 8 årsværk i Højesteret og yderligere 6 årsværk ved landsretterne, i alt 14 årsværk. Videre står der, at der herefter vil kunne ske besparelser i Justitsministeriets departement og Civilretsdirektoratet i størrelsesordenen 6 årsværk.

Jeg synes, det er lidt beskæmmende at læse. Jeg er helt enig i, at Justitsministeriet ligger inde med nogle virkelige kapaciteter, og at medarbejderne i Justitsministeriet kan deres lektie – men alligevel! Ifølge oplysningerne på side 32-33 i bemærkningerne skal der fremtidig 2½ medarbejder til at klare de opgaver, som 1 medarbejder tidligere har kunnet klare. Jeg forstår godt, at medarbejderen i Justitsministeriet nødig vil miste sit arbejde, men at påstå, at der skal 2½ medarbejder til at klare en enkelts arbejde, synes jeg er dybt useriøst. Men det kan selvfølgelig være, at der er en fornuftig forklaring på, hvorfor den samlede offentlige sektors eneste supermennesker er ansat i Justitsministeriet.

Sonja Albrink (CD):

Forhandlingen i dag ligner jo af gode grunde den forhandling, vi havde i 1989, blot med den ændring, at kompetencen til meddelelse af tredjeinstansbevillinger nu søges placeret hos domstolene, især hos Højesteret.

I CD finder vi det bemærkelsesværdigt, at flere af svarene fra de instanser, der har været hørt i anledning af lovforslaget, er afgivet med ét bestemt forbehold: Høringssvarene tager ikke stilling til hensigtsmæssigheden af ændringen, men man forudsætter, at kompetencen ikke længere skal forblive hos Justitsministeriet.

Begrundelsen for at fratage Justitsministeriet kompetencen til meddelelse af anke- og kæretilladelser har været, at man fandt det forkert, at anklagemyndighedens overordnede

[Sonja Albrink]

myndighed skulle tage stilling til, om en straffesag kunne prøves ved endnu en instans. Man har således slet ikke skelet til det hensigtsmæssige i, at Justitsministeriet behandler anden- og tredjeinstansbevillingsansøgninger i civile sager. CD finder, at Justitsministeriet er i stand til at træffe afgørelse om anke- og kæretilladelser i civile sager på fuldt betryggende vis og på et uvildigt grundlag. Domstolene vil derimod kunne komme ud for at skulle behandle samme sag to gange, dels ved spørgsmålet om anketilladelse, dels ved den eventuelle domshandling, hvilket ikke alene er uhensigtsmæssigt, men også må være i strid med almindelige retsplejeregler.

Hvis kompetencen overflyttes til domstolene, mister borgerne desuden muligheden for at få prøvet en afgørelse hos ombudsmanden, som jo ikke har mulighed for at behandle en domstolsafgørelse. Vi finder, at det er en beklagelig situation, idet ombudsmanden vel i endnu højere grad end både Justitsministeriet og domstolene må siges at være uvildig i samtlige sager om anke- og kærebevillinger.

Forleden behandlede vi her i salen et beslutningsforslag, der pålagde regeringen at træffe forholdsregler, der bl.a. skulle sikre kortere berammelsestider ved domstolene. En vedtagelse af det foreliggende lovforslag vil formentlig medføre en endnu længere berammelsestid ved Højesteret, og i sit høringssvar udtrykker Højesteret da også bekymring for, at det får netop den konsekvens.

Da vi ikke mener, at lovforslaget indebærer nogen øget retssikkerhed, og vi i øvrigt ikke finder årsag til at kritisere Justitsministeriets hidtidige behandling af tredjeinstansbevillingerne, mener vi, at de merudgifter, forslaget vil medføre, kan anvendes meget mere konstruktivt andre steder inden for Justitsministeriets område, og jeg skal derfor på CD's vegne sige, at vi ikke kan tilslutte os lovforslaget.

Niels Helveg Petersen (RV):

På linje med fru Ebba Strange vil også jeg gerne takke justitsministeren og hans medarbejdere for de fyldige og interessante bemærkninger, der ledsager lovforslaget. Jeg synes, de giver en afrundet og god fremstilling af denne sag, som jo har haft en lidt omtumlet tilværelse gennem årene, og hvor mange partier har ændret synspunkter i tidens løb.

I Det Radikale Venstre har vi fortsat den opfattelse, at principielle grunde taler for, at bevillingsretten lægges et andet sted end i Justitsministeriet. Vi oplever i disse år – ikke alene i forhold til Justitsministeriet, men i det hele taget, synes jeg – en bevægelse bort fra, at administrationen, forvaltningen, træffer afgørelser, hvor man har flere kasketter på og lægger falske lodder i vægtskålen, fordi man skal varetage sine egne interesser og prestigehensyn ved afgørelsen. Dette er ikke udtryk for en kritik af den måde, bevillingsretten er blevet administreret på i Justitsministeriet, men jeg finder, at der er en almen og rigtig tendens til at fritage administrationen for at træffe afgørelser i de sager, hvor man har flere kasketter på.

Derfor finder jeg fortsat, at det er rigtigt at flytte bevillingsretten væk fra Justitsministeriet. Men hvor skal denne ret så placeres? Om dette spørgsmål har flere ordførere sagt, at der kan argumenteres for og imod ethvert løsningsforslag, men når jeg umiddelbart skal gøre regnebrættet op, ligger min sympati helt på linje med Retsplejerådets udtalelse. Alt taget i betragtning finder jeg altså, at afgørelsen bedst kan lægges hos Højesteret, hvilket Retsplejerådet argumenterer for, og dette synspunkt har regeringen jo tilsluttet sig i lovforslaget.

Men selv om jeg rent umiddelbart har størst sympati for det standpunkt, er det dog ikke anderledes, end at jeg vil gå ind i udvalgsarbejdet med åbent sind for at se, om der under diskussionerne i udvalget skulle vise sig andre løsninger. Jeg mener, det er på sin plads at bevare en mental smidighed over for spørgsmålet, men jeg har dog samtidig ønsket at tilkendegive min grundlæggende sympati for den løsning, som Retsplejerådet har peget på.

Inger Stilling Pedersen (KRF):

I Kristeligt Folkeparti har vi det sidste par dage gennemgået dette lovforslag med bistand fra forskellige folk med kompetence inden for dette område.

Vi mener, det er utrolig svært at placere tredjeinstansbevillingen, fordi der kan siges at være både fordele og ulemper ved det hele. Vi kunne egentlig godt tænke os, at kompetencen lå i Justitsministeriet, hvis det kunne betyde, at vi, som Fremskridtspartiets ordfører var inde på, måske kunne få lidt hånd i hanke med, hvordan man dømmer efter de rammer, vi har givet.

[Inger Stilling Pedersen]

I Kristeligt Folkeparti har vi aldrig kunnet forstå, hvorfor man ikke bruger strafferammerne helt ud, men altid bruger den laveste del; vi tænker her specielt på voldssager. Folk fatter det ikke. Det er svært for os, der ikke er jurister, at se, hvordan vi skal tackle det, men vi vil naturligvis gerne være med til at drøfte det.

Vi kan også godt lægge kompetencen i Højesteret. Det er mennesker, der har en viden, og som ville være gode til det. Men så spørger man, om man kan være sikker på, at de er uvildige. Man skal så ikke have de samme dommere til at være der. Skulle vi lægge det over i et helt uvildigt nævn? Hvad koster det at administrere det? Og hvad med sagsbehandlingen?

Vi var meget positive over for det socialdemokratiske forslag, vi behandlede forrige fredag, om at forkorte behandlingstider. Derfor kan jeg sige, at vi går meget åbent ind i en udvalgsdrøftelse, så vi kan få belyst, hvor vi får den største retssikkerhed, og hvordan vi får de gode intentioner i det socialdemokratiske forslag om kortere behandlingstider opfyldt, og hvad det koster.

Fra Kristeligt Folkepartis side vil vi ikke lægge os fast på noget i dag, fordi vi mener, at der er både fordele og ulemper, hvor vi end anbringer det. Jeg vil håbe, at vi i udvalget, når vi har fået belyst mange af disse ting, kan finde ud af, hvor vi skal placere det fremover.

Justitsministeren (Engell):

Jeg vil tage udgangspunkt i det, som Venstres ordfører, hr. Svend Aage Jensby, sagde, og som han har helt ret i. Hr. Svend Aage Jensby pegede på, at det fremsatte lovforslag ikke er regeringens idé, men en direkte konsekvens af en flertalsbeslutning her i Folketinget, som nu er fulgt op med dette lovforslag.

Det er regeringens opfattelse, at kompetencen fortsat burde forblive i Justitsministeriet, men det er lige så klart vores opfattelse, at hvis der skal ske ændringer, bør vi følge det forslag, som Retsplejerådet har anvist. Det er den rigtige og farbare løsning, hvis man ikke vælger det, vi betragter som det rigtigste, nemlig fortsat at fastholde kompetencen i Justitsministeriet.

Fru Inger Stilling Pedersen sluttede af med at sige, at der kan siges meget for og imod det hele. Det gælder i denne sag, det gælder også i så mange andre, men det gælder unægtelig i denne sag, at der kan siges meget for og imod de forskellige forslag, som er lagt frem. Derfor er jeg også enig med de ordførere, som har givet udtryk for, at der bør foretages grundige og velovervejede drøftelser, inden Folketinget beslutter sig endeligt.

Først og fremmest vil jeg sige tak til alle partiernes ordførere og især dem, som har udtalt sig positivt om lovforslaget, dog med det forbehold, jeg gjorde i mine indledende bemærkninger.

Jeg bemærkede, at de positive tilkendegivelser mere rettede sig imod selve det forhold, at der nu foreligger et lovforslag om ændring af kompetencereglerne for procestilladelser, således at Folketinget kan få lejlighed til at debattere spørgsmålet, end egentlig tilslutning til de mere præcise principper for, hvordan en eventuel ændret ordning skal se ud.

Jeg vil sige, at uanset hvilken løsning man vælger, bliver det måske ikke den optimale. Men som sagt, vi mener i regeringen, at der måtte følges op på den folketingsbeslutning, der blev truffet i maj 1989 om at fremsætte et lovforslag på området.

Jeg vil gerne kommentere nogle af de spørgsmål, der har været stillet. Hr. Ole Espersen, fru Ebba Strange og hr. Tom Behnke rejste spørgsmålet om det ressourcemæssige aspekt af forslaget, hvis man går fra den nuværende praksis med Justitsministeriet som kompetencemyndigheden og over til en løsning i Højesterets regi. Det, vi har lagt frem i lovforslaget, er naturligvis et skøn. Det er et skøn, der hviler på Justitsministeriets bedømmelse af det foreliggende forslag, og det er selvfølgelig også et udtryk for, at der er forskellige arbejdsformer i Justitsministeriet og ved domstolene; det er bedømmelsen heraf, som er lagt frem i forslaget. Vi tror, at det er det nærmeste, man kan komme, men jeg vil gerne bidrage, hvis vi i forbindelse med udvalgsarbejdet kan prøve at se lidt mere på dette spørgsmål. Men det er klart, at det, vi har lagt frem i forslaget, er en nøgtern bedømmelse af de ressourcemæssige konsekvenser.

Hr. Ole Espersen nævnte også, at ressourceproblematikken for så vidt angår omfanget af tredjeinstansbevillinger omtales i forslaget. Det, der er peget på, er, at en nævnsløsning kan indebære – jeg siger udtrykkelig, at det kan indebære – at der vil blive givet tilladelser,

[Justitsministeren]

hvor Højesteret måske – det kan f.eks. være i en situation, hvor Højesteret finder, at en landsretspraksis på et område har udviklet sig tilfredsstillende og efter Højesterets opfattelse i overensstemmelse med lovgivningen – vil give et afslag på en tredjeinstansbevilling, men hvor man i et nævn måske vil nå frem til en anden opfattelse.

Det, jeg med bemærkningerne til lovforslaget har ønsket at pege på, er alene over for Folketinget at lægge disse mulige konsekvenser frem. Men det er også klart, at hvis de grundlæggende kriterier for så vidt angår meddelelse af tredjeinstansbevillinger er opfyldt, vil det være uafhængigt af, om det er i Højesterets regi eller det er i nævnsregi, så vil der jo enten skulle meddeles eller gives afslag på en tredjeinstansbevilling.

Fru Ebba Strange fandt ligefrem, at bemærkningerne til lovforslaget indimellem var morsomme. Jeg vil gerne straks sige, at det har ikke været tilsigtet. Men skulle det være tilfældet, skader det vel heller ikke, bare de er forståelige, klare og korrekte.

Fru Ebba Strange stillede mig det spørgsmål, om det var sådan, at der i dag forhandles imellem Højesteret og Justitsministeriet, inden der gives tredjeinstans. Hertil er svaret nej. Det er Justitsministeriet, der afgør spørgsmålet, uden at der føres forhandlinger med andre myndigheder inden for rets- og justitsvæsenet.

Fru Sonja Albrink gav en klar melding fra CD's side. Jeg kan tilslutte mig de overvejelser, man har gjort sig i CD, som også efter vores opfattelse taler for, at man fastholder kompetencen, hvor den er, men hvor vi må sige, at det flertal, som har givet os et opdrag, har også krav på, at det bliver imødekommet med det forslag, der er lagt frem.

Som hr. Helge Adam Møller var inde på, er det jo rigtigt at understrege, at det, Retsplejerådet har vurderet, er ikke spørgsmålet, om kompetencen fortsat bør ligge i Justitsministeriet eller andre steder, men om, hvor man i givet fald bør lægge kompetencen, hvis den ikke skal ligge i Justitsministeriet.

Hr. Niels Helveg Petersen var inde på – det var både væsentligt og vigtigt – at der er tendenser til, at man uddelegerer kompetencen, hvor der hos offentlige myndigheder kan tænkes at være et interessesammenfald. Dertil vil jeg gerne sige, at hvis man ser på den meget lange årrække, hvor Justitsministeriet rent faktisk har administreret tredjeinstansbevillingerne, er det utrolig få klager, utilfredshedstilkendegivelser, der er fremkommet. Det er klart, der vil altid i nogle situationer kunne være nogle, der føler, at her burde en sag have været gået videre. Men det er i virkeligheden meget lidt kritik, den hidtidige administration har givet anledning til. Justitsministeriet er selvfølgelig i forbindelse med meddelelse af tredjeinstansbevilling meget opmærksom på, at der ikke opstår sådanne situationer, hvor man – berettiget eller uberettiget – kan sige, at her er der givet afslag eller her er der givet accept, hvor der kan være nogle principielle interesser knyttet til konkrete sager, f.eks. hvor det kan vedrøre sager, der er rejst i forhold til offentlige myndigheder for slet ikke at tale om justitsvæsenet, Justitsministeriet.

Netop den fleksibilitet inden for nogle relativt veldefinerede rammer, som den nuværende ordning er et udtryk for, og den måde, hvorpå den administreres, burde efter min opfattelse betyde, at man ville acceptere, at kompetencen fortsat ligger i Justitsministeriet.

Men som sagt, der er mange væsentlige, principielle politiske spørgsmål, som skal afklares i forbindelse med behandlingen af lovforslaget, og jeg tilsiger fra Justitsministeriets side al mulig positiv medvirken til at opklare de spørgsmål, man fra Retsudvalgets side måtte stille i forbindelse med behandlingen af forslaget.

(Kort bemærkning).

Ebba Strange (SF):

Jeg takker for ministerens svar på mit direkte spørgsmål. Jeg havde heller ikke forventet, at der ligefrem blev forhandlet. Men jeg vil citere fra bemærkningerne til lovforslaget, side 31, sp. 2, punkt 6.7. Særligt om nævnsmodellen – og så vil jeg enten spørge eller også vil jeg konstatere, at det samme måtte kunne siges om Justitsministeriet:

»Ordningen indebærer, at det uafhængige nævn kan nægte eller tillade sager indbragt for Højesteret efter en praksis, som Højesteret er uden indflydelse på, og eventuelt tillade sager indbragt i et omfang, som Højesteret muligt ikke kan nå at behandle inden for rimelig tid, medmindre retten udvides.«

[Ebba Strange]

Kunne præcis det samme ikke siges om Justitsministeriet, sådan som situationen er i dag, hvis der ikke foreligger en eller anden forståelse – når det nu ikke er en forhandling – med Højesteret? Det er klart, at når jeg har erklæret mig positiv over for nævnsmodellen, er det da vigtigt, hvis det ender med, at det er dér, flertallet falder, at man fra Folketingets side klargør, hvilke sager det er, vi vil have prøvet i tredje instans. Sådan som det har fungeret hidtil, mener jeg, at det dels er de principielle sager og dels sager, som – jeg husker ikke, hvordan det er formuleret – men sager, som kan have en særlig interesse. Jeg mener, at nævnet naturligvis skulle have sådanne retningslinier, og hvis nævnet får omhyggelige retningslinier, vil det så være anderledes stillet, end Justitsministeriet er i dag i forhold til det, jeg lige har citeret?

Formanden:

Hr. Ole Espersen har ordet for en kort bemærkning. Det er formanden, der bestemmer, men i øvrigt er det i den rækkefølge, hvor jeg ser meldingen.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Jeg er interesseret i en klar besvarelse af det samme spørgsmål, som fru Ebba Strange stillede.

Jeg synes, at det helt klart er tilkendegivet her, oven i købet to steder, at det, man mister, hvis man indfører et nævn, er muligheden for at styre meddelelse eller afslag på ansøgninger om tredjeinstansbevillinger efter de ressourcer, man har, og ikke efter de kriterier, der står i loven. Det står klart to steder, at den mulighed for styring mister man, hvis man lægger det over til et nævn. Den har man nu i Justitsministeriet og Højesteret. Det er overraskende for os at se, og derfor håber jeg, at ministeren vil svare klart på det.

Det gælder også vores ønske om besvarelse af spørgsmålet om, hvorfor der skal 2½ gang flere mennesker med til at træffe beslutninger, hvis det skal være Højesteret f.eks. Man siger, at disse afgørelser skal være judicielle. Det står ikke nogen steder i vores beslutning, at de skal være judicielle. Jeg ved ikke, om man forestiller sig, at der skal være vagtmestre til stede, eller om sagerne skal procederes for eller imod af en advokat. Det tager selvfølgelig tid. Men vi forestillede os, da vi stemte for beslutningsforslaget, at der skulle være tale om, at man for så vidt gør det samme som i Justitsministeriet, men blot i et andet og et uafhængigt regi, hvor nogle personer vurderer sagerne og træffer en afgørelse, og hvis de er svære, kan man være to eller tre om det. Det er man også i Justitsministeriet.

Det drejer sig om mellem 500 og 600 sager om året, og med det kendskab, jeg har fra eget virke på dette område, vil jeg anse det for at være svært forståeligt, hvis sagerne i gennemsnit skulle tage mere end to fulde arbejdsdage. Derfor håber jeg, at ministeren allerede nu kan forklare os lidt om denne meget store frygt for en voldsomt øget arbejdsbyrde.

Hvis man er interesseret i at korte disse meget lange berammelsestider ned – og det forstår jeg på fru Inger Stilling Pedersens bemærkninger, at det er Kristeligt Folkeparti – altså fjerne så meget som muligt fra Højesteret og ikke tillægge Højesteret nye opgaver, der kan øge berammelsestiderne, så synes jeg, at nævnet i hvert fald ud fra den betragtning er det sikreste, for det medfører med garanti ingen forlængelse af berammelsestiderne.

(Kort bemærkning).

Niels Helveg Petersen (RV):

Jeg har bedt om en kort bemærkning for at gøre en principiel betragtning både til hr.Tom Behnke og fru Inger Stilling Pedersen, som var inde på en bestemt problemkreds. Begge ytrede sig til fordel for det standpunkt, at der burde være en politisk styringsmulighed netop i forbindelse med tredjeinstansbevillingerne. Det er jeg aldeles uenig i. Jeg mener, det er meget vigtigt, at der ikke er en sådan. Derfor også min grundlæggende sympati for det foreliggende forslag, som vil være meget robust over for netop en skal vi sige stemningsbetonet politisk påvirkning af den myndighed, der skal træffe afgørelsen.

Jeg finder det meget vigtigt at slå fast, at det ikke er Folketinget, der skal drive den form for praksis, skal blandes ind i det, og derfor finder jeg det på sin plads at gøre denne helt principielle bemærkning.

(Kort bemærkning).

Tom Behnke (FP):

Til hr. Niels Helveg Petersen vil jeg sige, at det, jeg gav udtryk for, var, at der skulle være en lille bitte politisk mulighed for, at vi kan prøve nogle sagsområder for at undgå, når vi f.eks. taler om strafferammerne for voldshandlinger, at vi ikke er nødt til fra Folketingets side hver gang at gå ind og lave lovændringer, men at vi kan henstille, at man skærper straffene, og at vi gerne vil have prøvet nogle sager i den forbindelse, fordi samfundet hele tiden udvikler sig.

Med hensyn til antallet af sager og bekymringen for, at Højesteret ikke kan klare alle de sager, der nu vil komme, fordi der ikke er hånd i hanke med det, vil jeg sige, at det netop er derfor, vi ønsker kompetencen væk fra Justitsministeriet. Vi ønsker ikke, at man skal sidde og vurdere ud fra ressourcemæssige grunde, ud fra politiske grunde, om en sag skal for eller ej.

De sager, der skal prøves, skal prøves, og hvis det kræver flere ressourcer, må vi skaffe flere ressourcer til de opgaver. Det kan ikke være rigtigt, at vores juridiske system skal hvile på, hvorvidt staten har råd eller ikke har råd. Det er meget uholdbart for retssikkerheden.

Justitsministeren (Engell):

Jeg vil indlede med at sige, at jeg er fuldstændig enig i de principielle bemærkninger, som hr. Niels Helveg Petersen fremkom med. Og jeg må sige, at når jeg hører hr. Tom Behnke følge op på hr. Niels Helveg Petersens betragtninger og tale om, at der kan være situationer, hvor folketingsmedlemmer kan have en interesse i at få en domstolsprøvelse af, hvorvidt strafferammerne anvendes i tilstrækkeligt omfang, så kan jeg sagtens forestille mig – hvis en sådan ordning fandtes – hvad det ville kunne give anledning til i retning af, at hvis der afsiges domme i konkrete sager og der måtte være politikere eller medier, som følte, at her burde man have været på et andet niveau, når folkestemningen har rejst sig, så kan jeg sagtens forestille mig, hvordan en sådan adgang i givet fald ville blive brugt.

Jeg må derfor sige, at det ville jeg principielt anse for i allerhøjeste grad betænkeligt og mere end det, fordi vi meget let kunne nærme os en sammenblanding af de forskellige myndigheders ansvar, som jeg ikke mener er acceptabel eller rigtig.

Fru Ebba Strange og hr. Ole Espersen rejste igen spørgsmålet om de ressoucemæssige aspekter. Jeg tror ikke, jeg vil kunne komme mit svar meget nærmere nu end det, jeg var inde på i første omgang, men jeg vil gerne i udvalgsarbejdet søge at bore dybere i det. Den bedømmelse, vi har lagt frem i lovforslaget, er et udtryk for, at man ved domstolene har en anden arbejdsform, der er en anden struktur. Det er ud fra en samlet bedømmelse af, hvordan forholdene er i dag i Justitsministeriet, og hvordan vi måtte skønne, det ville blive ved en løsning, hvor det lå i Højesterets regi, at det ressourcemæssige aspekt tegnede sig.

Til fru Ebba Strange, der vedrørende spørgsmålet om sagsmængden spurgte, om man ikke kunne sige, at teoretisk set ville man i dag kunne komme i den samme situation som med en løsning med et nævn eller måske i Højesterets regi. Jo, det ville man teoretisk set godt kunne, den situation er blot ikke opstået, og det ser jeg også som et udtryk for, at ordningen, som den fungerer i dag, administreres på en for alle parter – jeg lægger vægt på, at det er for alle parter – hensigtsmæssig og rigtig måde.

Hr. Ole Espersen rejste igen spørgsmålet, om det ressourcemæssige aspekt set i forhold til det, man vel kan betegne som det retssikkerhedsmæssige – nu gentager jeg hr. Ole Espersens spørgsmål på en lidt anden måde, men jeg forstod, at det var det, der lå i det – altså spørgsmålet om, hvorvidt det er ressourcerne, der skal være bestemmende for, om folk, som ønsker at få en sag behandlet ved tredje instans, om de kan få det eller ej. Hertil er svaret nej. Hvis kriterierne, betingelserne for, at en sag skal prøves ved Højesteret, i øvrigt er opfyldt, er det naturligvis ikke det ressourcemæssige, der kan være det afgørende. Dér er det naturligvis det retssikkerhedsmæssige, den sikkerhed, der gælder for den enkelte, der er det afgørende.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Jeg er selvfølgelig glad for det sidste svar, men så er man kommet til at formulere sig uheldigt i bemærkningerne, og det kan jo ske.

Det er vigtigt, at det altså ikke er ressourcemulighederne, der er det afgørende. Men så falder jo en væsentlig del af argumentationen for, at det netop fortsat skal være enten Justits-

[Ole Espersen]

ministeriet eller Højesteret, bort, for det er anført som en væsentlig del af argumentationen, at det er den eneste måde, hvorpå man kan styre ressourceforbruget. Det siges udtrykkeligt, at hvis man giver det over til et nævn, kan man ikke længere styre dette ressourceforbrug. Det er hovedargumentationen.

Jeg er også meget enig med hr. Niels Helveg Petersen i hans principielle bemærkninger, bl.a. de bemærkninger, der gik på, at der i tiden er en tendens til, at man ikke skal gå med flere kasketter. Det er rigtigt, at den tendens er betydelig stærkere nu, end den var for 10-15 år siden. Men hvis man nu – og jeg siger »hvis«, for vi har ikke truffet nogen afgørelse her i dag – giver Højesteret kompetencen, så giver man jo Højesteret en ny, skal vi kalde det »lille kasket«, en anden kasket, end Højesteret ellers har. Den får en administrativ kasket, der i øjeblikket ligger i Justitsministeriet. På den baggrund kan jeg ligesom ministeren erklære mig enig i hr. Niels Helveg Petersens bemærkninger.

Jeg tror ikke, der er nogen, der har talt om folkestemninger. Det, jeg gav udtryk for, var, at der kan være et fuldt berettiget ønske om og et behov for – hos administrationen, hos andre – at få en sag afklaret ved Højesteret, f.eks. en fortolkningstvivl i loven. Det har ikke noget med folkestemning at gøre, men jeg mener, at det kan være væsentligt at bevare den mulighed. Det kunne måske ske ved, at det indføjes i lovforslaget, hvis man vælger nævnsmodellen, at Justitsministeriet også kan søge om tredjeinstansbevilling på administrationens vegne. Det kan godt tænkes. Og det er da klart, at en sådan velbegrundet ansøgning vil det eventuelt kommende nævn i høj grad lægge vægt på.

(Kort bemærkning).

Tom Behnke (FP):

Justitsministeren var meget bekymret for, at når en sag var afgjort i landsretten og der rejste sig en folkestemning – det har vi jo i medierne set i mange sager – at sagen så skulle prøves ved tredje instans. Men det er slet ikke det, vi taler om. Vi taler ikke om konkrete sager, der verserer, og som er afgjort. Det, vi taler om, er sagsområder. Det er også det, vi gør i dag, og det er den mulighed, vi har i dag. Senest har vi gjort det omkring voldsdommene, hvor vi fra Folketingets side har henstillet til justitsministeren, at der bliver prøvet nogle sager ved Højesteret, og det er sket. Det må justitsministeren kunne huske; det er kun et par måneder siden, vi gjorde det.

Med hensyn til ressourcerne har jeg ladet mig fortælle, at man i 1986 generelt satte strafferammerne ned, fordi der var ventelister på afsoning i fængslerne. Jeg mener ikke, man skal føre en politik ud fra, hvor mange ressourcer vi har til, at folk kan sidde i fængsel, når de har fået den dom, de skal have ifølge loven. Det er ikke det, der skal være det afgørende. Vi skal have et retssikkerhedsmæssigt udgangspunkt, og så skal vi ikke se så meget på ressourcerne. Dem må vi finde efterfølgende.

Justitsministeren (Engell):

Jeg skal alene svare hr. Ole Espersen vedrørende ressourceproblematikken. Det, der er regeringens holdning, er, at vi har et system, som efter vores opfattelse sagligt fungerer på den rigtige måde i dag. Det fungerer også administrativt på en billig måde, og det har i en lang årrække fungeret, uden at der har været rejst væsentlige indsigelser imod den måde, hvorpå systemet administreres.

Hvis vi vælger en anden model, det være sig i Højesterets regi eller en nævnsmodel, er det vores bedømmelse, at så vil det blive et formentlig væsentlig dyrere system. Det er en af de oplysninger, som – sammen med alle de andre vigtige principielle aspekter, som forslaget inddrager – selvfølgelig også må indgå i Folketingets overvejelser.

Som sagt vil jeg meget gerne under det videre udvalgsarbejde søge at grave mere i ressourceproblematikken end det, der er fremlagt i lovforslaget, fordi det også er et aspekt, som Folketinget naturligvis bør være opmærksom på, når man træffer beslutning i spørgsmålet.

Hermed sluttede forhandlingen.

Afstemning

Lovforslagets overgang til anden behandling
vedtoges uden afstemning.

Formanden:

Jeg foreslår, at lovforslaget henvises til Retsudvalget. Hvis ingen gør indsigelse mod dette

[Formanden]

forslag, betragter jeg det som vedtaget. (Ophold). Det er vedtaget.

Bilag 5

Folketingets forhandlinger
den 28. oktober 1992

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v. (Ændring af kompetencereglerne for meddelelse af anke- og kæretilladelse).

Af justitsministeren (Engell).

(Fremsat 7/10 92).

Lovforslaget sattes til forhandling.

Forhandling

Ole Espersen (S):

Det er jo en stort set uændret fremsættelse af et forslag fra sidste år. Vores holdning er fortsat den, at vi foretrækker, det bliver et særligt nævn, der afgør disse procesbevillinger, altså afgør, om man i særlige tilfælde skal kunne gå videre til flere instanser end det, der umiddelbart gælder. Det foretrækker vi, fordi vi synes, at der er en fordel ved, at det er et uafhængigt nævn, der træffer afgørelsen, så der ikke er forudskikket nogen afgørelse fra Højesterets side.

Som sidste år er vi enige med ministeren i, at der kan være situationer, hvor man ud fra samfundsmæssige eller politiske overvejelser kan ønske en yderligere instans' behandling af en sag. Det er et problem, hvad enten man lægger kompetencen hos Højesteret eller hos et særligt nævn, men det er en relevant betragtning, og vi vil prøve at få sikret, at der er mulighed for, at f.eks. en minister eller en regering kan henvende sig til det særlige nævn, hvis der er samfundsmæssige aspekter i en sag.

Igen kan det så være en fordel, at det er et særligt nævn, der træffer afgørelse, for ellers risikerer man jo, at det kun er, når man fra et bestemt politisk hold ønsker en sag prøvet, at det sker. At det er et nævn, der skal modtage henvendelser fra en minister, betyder, at også andre synspunkter end de politiske overvejelser, som vedkommende minister mener bør gøres gældende, kommer med i overvejelserne hos det særlige nævn.

Men i øvrigt er debatten i dag jo nærmest starten på en fortsat udvalgsbehandling, og vi kan love, at lovforslaget vil få en velvillig behandling, som ministeren beder om til sidst – selv om ministeren faktisk beder os om at forkaste forslaget.

Den næste sag på dagsordenen var:

4) Første behandling af lovforslag nr. L 34:

Helge Adam Møller (KF):

Som Socialdemokratiets ordfører nævnte, er dette jo en stort set uændret fremsættelse fra

[Helge Adam Møller]

sidste folketingssamling. Jeg har i ledige stunder kigget på, hvor der var sket ændringer i lovforslaget, og det eneste sted, jeg kan finde, der er ændret, er ikrafttrædelsesdatoen; men hvis der er andre ændringer, vil jeg da gerne have det at vide.

Jeg kan også henholde mig til det, som jeg som konservativ ordfører sagde den 19. februar 1992; det står i Folketingstidende 1991-92, spalte 6612-6614. Lad mig bare lige nævne de tre væsentligste elementer fra talen dengang:

For det første finder vi ikke, at der findes nogen ideel løsning, hverken juridisk eller politisk, på valget af, hvilken myndighed der skal have kompetencen til at meddele anke- og kæretilladelse; men når vi vejer fordele og ulemper ved de 4 eller måske 5 principielt forskellige muligheder, der er, så finder vi, at den nugældende ordning, hvor Justitsministeriet har kompetencen, er den bedste, og for øvrigt er det også den billigste. Derfor mener vi, at der kunne være god grund til at fortsætte med denne ordning, og vi håber også, det bliver løsningen.

Hvis det ikke bliver løsningen, finder vi, at den løsning, som fremgår af lovforslaget, og som er jo bygget ganske nøje på betænkningen fra Retsplejerådet, er den næstbedste løsning, og det er så den, vi vil tilslutte os, hvis kompetencen ikke kan forblive i ministeriet.

Svend Aage Jensby (V):

Det er rigtigt, som hr. Helge Adam Møller sagde, at der ikke er store ændringer – ud over den, som hr. Helge Adam Møller har iagttaget, er der kun ordene »i det væsentlige« i indledningen til bemærkningerne – og derfor vil jeg heller ikke tage meget af Folketingets tid.

Venstre har stadig væk den holdning til det foreliggende lovforslag, som vi gav udtryk for i de bemærkninger, der er refereret i spalte 6614-6616 fra behandlingen den 19. februar 1992, og jeg vil henholde mig til dem.

Jeg kunne dog tænke mig at stille et spørgsmål til hr. Ole Espersen. Vi har jo været i regering sammen engang for nogle år siden, Venstre og Socialdemokratiet – og hr. Ole Espersen har været justitsminister – og da var vi også sammen om dette her problem. I bemærkningerne side 9 kan jeg se, at vi dengang var enige i Venstre og i Socialdemokratiet om, at kompetencen lå ganske udmærket hos Justitsministeriet. Der var i det væsentlige de samme oplysninger tilgængelige for Folketingets partier som i dag. De samme betænkeligheder ved at ændre på tingenes tilstand havde fundet udtryk i Højesterets skrivelse fra 1984, i højesteretspræsident Trolles artikler og i Retsplejerådets bemærkninger fra begyndelsen af 1970'erne. Jeg vil derfor gerne spørge hr. Ole Espersen: Hvad er det, der i tidens løb over 10-12 år har fået Socialdemokratiet til at ændre den holdning, at tingenes tilstand er god nok? Det vil jeg gerne have en afklaring på.

Jeg vil også være utrolig glad for – selv om jeg godt ved, at vi finder ud af det under udvalgsbehandlingen – at få at vide, om hr. Ole Espersen stadig vil holde døren åben for, om jeg så må sige, domstolene som bevillingsmyndighed, hvis vi skal ændre på tingene. Det glædede mig nemlig under behandlingen den 19. februar 1992 at høre, at hr. Ole Espersen nævnte, at man fra Socialdemokratiets side bestemt ikke ville udelukke, at det skulle være Højesteret og dermed også landsretterne, der skulle tage stilling til disse bevillinger. Det er, hvad mit parti står for.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Nu er det jo snart mange år siden, at vi dannede regering sammen, og der er faktisk sket ganske meget. Der er kommet en række afgørelser, f.eks. fra Menneskerettighedsdomstolen, der understreger behovet for uafhængighed, upartiskhed, og vi har haft en debat om det herhjemme. Vi har lavet om på en række nævn, f.eks. klagenævn, for at sikre uafhængighed. Vi vil i løbet af meget kort tid – går jeg ud fra – konstatere et flertal for at sikre, at det organ, der skal tage sig af klager over politiet, bliver fuldstændig uafhængigt af politiet.

Det er rimeligt, at man engang imellem vurderer, om det, man har haft i mange år, nu også er det rigtige. Jeg føler mig overbevist om, at det mest tilfredsstillende vil være et helt uafhængigt organ. Det har selvfølgelig på nogle punkter konsekvenser, som vi må tage højde for, som jeg nævnte det i mit indlæg for et øjeblik siden, men det må vi se at klare. Det er altså den almindelige udvikling – der jo også viser sig ved, at man mere generelt diskuterer Justitsministeriets sagsområde – der er baggrunden for, at vi mener, at der er grund til at se med nye øjne på det spørgsmål.

[Ole Espersen]

Og så vil jeg gerne sige, at vi fortsat vil foretrække Højesteret som bevillingsmyndighed frem for den nuværende situation.

(Kort bemærkning).

Svend Aage Jensby (V):

Ja, vel er der da, som hr. Ole Espersen siger, sket noget på en række områder, men jeg synes ikke, at de områder kan sammenlignes med det område, vi behandler nu.

Men jeg kommer til at tænke på, at der jo også på Folketingets bord ligger et forslag, som mit parti og jeg selv endnu ikke har taget stilling til, om hele justitsvæsenets, politiets og domstolenes, struktur – jeg tror, det er lovforslag nr. L 48, men jeg har det ikke med – og spørgsmålet er jo, om vi ikke ganske enkelt skulle lade dette her ligge, indtil vi finder en afklaring på, hvordan dette og andre forslags skæbne skal være.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Det vil jeg ikke afvise, men jeg tror på den anden side, at selve disse afgørelser af, hvilke retsinstanser der kan behandle hvilke sager, så vidt muligt ikke bør træffes af det ministerium, der samtidig har ledelsen af f.eks. anklagemyndigheden. Der er noget principielt uheldigt ved det uanset al mulig statistik, som er fremført om, hvordan hvilke anmodninger behandles, altså om anklagemyndigheden får medhold, når den ansøger om bevilling, i mange flere tilfælde, end advokater får; det har vi set.

Det er ikke så meget det, jeg lægger vægt på, men mere det principielle spørgsmål, og jeg tror, at uanset hvordan spørgsmålet om organisering af justitsvæsenet generelt løses, uanset hvordan det falder ud, vil det principielle synspunkt være gældende. Men forslagene kommer jo nogenlunde samtidig til behandling i Retsudvalget, så lad os se, om der er grundlag for at behandle dem sideløbende.

Ebba Strange (SF):

I forlængelse af debatten mellem hr. Svend Aage Jensby og hr. Ole Espersen vil jeg godt – da det jo er SF med mig som ordfører, der har fremsat forslag om nedsættelse af en kommission til kulegravning af justitsvæsenets og domstolenes organisation – sige, at det indgik i vores overvejelser, da vi udarbejdede forslaget, at lade netop det spørgsmål, som vi behandler i dag, omfatte af kommissoriet.

Vi besluttede i sidste øjeblik ikke at gøre det, fordi vi nu en gang havde haft førstebehandling af dette lovforslag i salen, og da vi kunne se på regeringens lovkatalog, at justitsministeren ville genfremsætte forslaget, var vores vurdering: Okay, så lad os løse dette her problem særskilt, og lad os så se på de andre problemer i forbindelse med justitsvæsenets og domstolenes organisation i det kommissionsarbejde, som vi foreslår.

Det er grunden til, at vi ikke har spørgsmålet om anke- og kæretilladelser med i vores forslag til kommissorium; men det er jo nu op til Folketingets Retsudvalg at afgøre, hvordan disse sager skal behandles, om de skal behandles i sammenhæng eller de skal behandles hver for sig.

Om det foreliggende lovforslag kan jeg naturligvis ligesom de øvrige ordførere henvise til det, jeg sagde den 19. februar 1992, men jeg vil godt sige, at de svar, vi fik i Retsudvalget i slutningen af sidste samling, og de debatter, vi i øvrigt har haft, både de offentlige debatter i aviserne og de interne debatter, vi har haft i SF, er gået i retning af, at SF i dag mere end den 19. februar 1992 hælder til, at det bør være et uvildigt nævn, der får den opgave at bevilge anke- og kæretilladelser. Den 19. februar var jeg usikker på det, og siden har vi overvejet det så meget, at det i hvert fald i dag er vores holdning, at vi vil arbejde for, at kompetencen kommer til at ligge ikke, som justitsministeren foreslår, i retterne, men i et uvildigt nævn.

Med det udgangspunkt deltager vi så i den udvalgsbehandling, der nu følger, og jeg vil opfordre alle i Retsudvalget til at få færdigbehandlet denne sag i år, for det synes jeg vi skylder alle dem, der er optaget af den, og som har deltaget i den offentlige debat om spørgsmålet.

Tom Behnke (FP):

Forslaget er som nævnt en genfremsættelse, og jeg skal derfor ikke bruge mange ord, men i det hele henvise til den ordførertale, jeg holdt i sidste samling, og som står i spalte 6618-6620.

Jeg vil dog ridse Fremskridtspartiets synspunkt op, så det står klart, inden forslaget går i udvalget, hvor vi står, og hvor vi kan finde hinanden.

[Tom Behnke]

Fremskridtspartiet har altid været af den opfattelse, at kompetencen i hvert fald ikke skal ligge hos justitsministeren, og det i øvrigt uanset hvem der er justitsminister. I bemærkningerne til det foreliggende lovforslag er der da også argumenteret ganske flot for at fjerne kompetencen fra justitsministeren.

Men så er spørgsmålet: Hvem skal have kompetencen, når det ikke skal være justitsministeren? Dér må vi se på de tre muligheder, der er: Højesteret, Den Særlige Klageret eller et særligt nævn. Efter min mening er Den Særlige Klageret ikke gearet til den opgave, og det var vel egentlig også det, vi fandt ud af ved behandlingen i sidste samling, så derfor må vi se bort fra den mulighed. Så er der Højesteret, som har kvalifikationerne og ville være et egnet sted at lægge kompetencen med de plusser og minusser, som det i øvrigt medfører. Endelig er der mulighed for, at man kan nedsætte et særligt nævn, og det er den mulighed, som jeg vil anbefale meget varmt.

Ordningen bevirker, at kompetencen lægges ud til et særligt nævn, der naturligvis skal have kvalifikationerne i orden, men som er helt uafhængigt af instanserne. Fremskridtspartiet har tidligere foreslået et sådant nævn og har i den forbindelse også peget på, hvem der kunne tænkes placeret i et sådant nævn. Det kunne passende være f.eks. professorer fra de juridiske fakulteter, eller i mangel af anden løsning kunne man måske tage nogle pensionerede do. Det behøver vi ikke at lægge os helt fast på i dag. Det, jeg synes er væsentligt, er, hvilken model vi finder frem til.

I bemærkningerne til det forslag, vi behandler, er der ikke et eneste argument imod, at man lægger det ud i et nævn; det eneste, der er, er forfatterens subjektive bemærkninger, hvorved forfatteren til bemærkningerne blot afviser ideen uden i øvrigt at komme med saglige argumenter for det standpunkt.

I sidste samling luftede jeg ideen om, at et flertal i Folketinget efter en flytning af kompetencen bort fra justitsministeren i ganske særlige tilfælde alligevel fortsat skulle have en mulighed for at begære visse sagstyper prøvet ved Højesteret. Det var hr. Ole Espersen også inde på. Jeg synes, at noget af det, vi skal bruge mest tid på under udvalgsarbejdet, er at finde en løsningsmodel, således at vi alligevel har en vis mulighed for at få prøvet nogle sager. Vi nåede jo ikke i sidste samling at få belyst mulighederne for at tilrette lovgivningen således, at det var muligt, men det ser ud til, at vi i år skulle få ganske god tid og lejlighed til at få kigget på det.

Endelig er der at sige, at på trods af flere påpegninger i sidste samling har ministeren ikke fundet anledning til at ændre den økonomiske vurdering af dette forslag. Der er ikke noget at gøre ved, at ministeren ikke har villet ændre den, men så må vi foranledige, at beregningerne bliver belyst i Retsudvalget via spørgsmål til ministeren.

Fremskridtspartiet er således positivt indstillet, men vi vil arbejde på, at det bliver et nævn, der får kompetencen, og ikke Højesteret.

Sonja Albrink (CD):

Det er jo ikke første gang, vi ser dette lovforslag, og emnet har også været diskuteret flere gange i andre sammenhænge. På trods af, at emnet altså har været vendt og drejet mange gange, synes det, som om det ikke er muligt at fremkomme med den ideelle placering af kompetencen til at meddele anke- og kæretilladelse.

Det har flere gange i denne og i tidligere debatter været nævnt, at Retsplejerådets anbefaling om overførelse af kompetencen fra Justitsministeriet til Højesteret og i visse tilfælde landsretterne synes den bedste løsning, men denne anbefaling bør ikke citeres, uden at man samtidig foretager en kraftig understregning af, at Retsplejerådet ikke har taget stilling til hensigtsmæssigheden af at lade kompetencen forblive i Justitsministeriet.

Når spørgsmålet om placering af kompetencen til meddelelse af anke- og kæretilladelse diskuteres, må man foretage en sondring mellem kriminal- og civile sager. I civile sager kan der ikke være nogen betænkeligheder ved at lade kompetencen til at meddele anke- og kæretilladelse forblive i Justitsministeriet, da der ikke er nogen interesse- eller habilitetskonflikt.

Anderledes forholder det sig nok med straffesager, idet Justitsministeriet jo er anklagemyndighedens overordnede og dermed kan komme til at behandle en ansøgning fra egne rækker eller en ansøgning, hvor en tilladelse ville stride mod egne interesser.

[Sonja Albrink]

Hidtil er det ikke dokumenteret, at der har været berettigede klager over Justitsministeriets behandling af ansøgninger om anke- og kæretilladelse i straffesager, og selv om Folketingets ombudsmand har fået klager i flere sager, har han ikke fundet anledning til en egentlig kritik af ministeriets afgørelse i disse sager.

Såfremt kompetencen til at meddele anke- og kæretilladelse overflyttes til domstolene, vil ombudsmanden ikke kunne behandle klager over en meddelt afgørelse, for domstolenes virksomhed falder uden for ombudsmandens sagsområde. Dette vil efter CD's opfattelse være en helt uønsket virkning af en omplacering af kompetencen, da man vel dårligt kan forestille sig en mere uvildig institution til behandling af sådanne klagesager.

Hvor der som nævnt ikke tidligere har været en interessekonflikt ved behandling af ansøgninger om anke- og kæretilladelse i civile sager, kan man meget let forestille sig, at der også her vil opstå konflikter ved domstolenes behandling af ansøgninger om anke- og kæretilladelse i både civile sager og straffesager, idet en dommer, der har deltaget i behandlingen af en anketilladelse, ville være inhabil ved en senere domsforhandling, ligesom domstolene med lange berammelsestider kan have en interesse i at begrænse sagsantallet gennem administrationen af anke- og kæretilladelser. Der vil så ikke længere være mulighed for at påklage afgørelsen til ombudsmanden.

Som det er fremgået af mit indlæg, finder CD ikke, at forslaget indebærer nogen fordele frem for den nuværende ordning, og ordningen giver ikke øget retssikkerhed for den enkelte borger. De ressourcer, der skal anvendes til ordningens gennemførelse, finder CD kan anvendes meget mere konstruktivt inden for Justitsministeriets område.

Jeg må slutte med at meddele, at CD ikke kan støtte det foreliggende lovforslag.

(Kort bemærkning).

Ole Espersen (S):

Jeg vil ikke afvise, at der, som fru Sonja Albrink sagde, måske er et større behov for overflytning af kompetencen, når det drejer sig om kriminalsager, men når det siges, at behovet ikke er til stede, når det drejer sig om civile sager, synes jeg ikke, det er helt rigtigt. I de tilfælde, hvor civile sager rettes mod staten eller et ministerium eller en anden offentlig myndighed – og det er jo ganske mange sager – må man jo også dér – det tror jeg fru Sonja Albrink vil give mig ret i – sige, at så er det staten selv, der skal svare for sig som sagsøgt, og det er også staten selv, der skal tage stilling til, hvor mange instanser sagen kan indbringes for. Også dér er der altså en konflikt.

Inger Stilling Pedersen (KRF):

Som det er sagt af adskillige ordførere, er dette en genfremsættelse, og jeg kan også henvise til, hvad jeg har sagt tidligere; det står i Folketingets forhandlinger 1991-92, spalte 6622-6623.

Jeg vil dog gerne her slå vores konklusion fast, selv om man egentlig ikke kan kalde det en konklusion, for det, vi kom til, var, at vi måtte have en meget grundig drøftelse i udvalget om de enkelte spørgsmål.

Der kan være fordele og ulemper både ved at lægge kompetencen i Justitsministeriet, i Højesteret og ved en uvildig kommission – det var justitsministeren da også så venlig sidste gang at give mig ret i. Det må være vores opgave i udvalget at finde ud af, hvilken af de tre muligheder, som jeg mener er aktuelle, der vil være den bedste og give de største fordele, for der er altså også nogle ulemper. Det er der ved Justitsministeriet, det er der ved domstolene, og når man taler om et uvildigt nævn, må man spørge, hvad det vil koste, hvilke omkostninger der vil være ved det.

Kristeligt Folkeparti er indstillet på en åben drøftelse i udvalget, og vi er indstillet på at finde frem til det bedste resultat.

Niels Helveg Petersen (RV):

Da der er tale om en genfremsættelse, skal jeg henholde mig til, hvad jeg sagde på mit partis vegne ved første behandling.

Justitsministeren (Engell):

Som det er blevet sagt flere gange, er lovforslaget en genfremsættelse. Jeg kan sige til hr. Helge Adam Møller og hr. Svend Aage Jensby, at det eneste nye i lovforslaget ud over nogle tekniske og redaktionelle fejl, der er blevet rettet, er fremsættelsestidspunktet.

Det er en genfremsættelse, og de fleste af ordførertalerne var også gentagelser, så jeg skal ikke gå ind i nogen lang debat. Jeg har

[Justitsministeren]

valgt at fremsætte lovforslaget, også for at leve op til det ønske, som et flertal i Folketinget gav udtryk for i forbindelse med behandlingen af folketingsbeslutningen fra den 19. maj 1989.

Jeg synes, jeg har grund til tilfredshed med, at så mange ordførere har givet udtryk for, at der ikke er grundlag for at træffe forhastede beslutninger. Det er et spørgsmål, der skal overvejes grundigt, fordi det er vanskeligt, det er principielt og det er et spørgsmål, der har betydning for retsvæsenets funktion.

Det gælder som for alle nyordninger, som fru Inger Stilling Pedersen var inde på, at der kan knytte sig større eller mindre ulemper til det, uanset hvad man gør – sådan er det jo i mange af livets forhold. Det er ikke sådan, at man ensidigt kan pege på en kompetenceomlægning på det område, som vil være en optimal løsning.

Det er også sådan, at Justitsministeriet ved afgørelsen af de konkrete sager om tredjeinstansbevilling f.eks. ikke vil have indhentet udtalelser fra Højesteret eller tilsvarende undersøge, om retten har tid eller lyst til at behandle sagen. Det, man vurderer i ministeriet, er alene, om den konkrete sag opfylder retsplejelovens betingelser for, at en tilladelse kan meddeles. Denne vurdering er af skønsmæssig karakter, og den forudsætter et betydeligt kendskab til bl.a. retspraksis på de pågældende retsområder.

Hvis det var sådan, at Justitsministeriets skøn i disse sager var vaklende eller sagligt utilfredsstillende, ja, så var det let at gøre både ministeriet og ministeren – mig – retligt og politisk ansvarlig. Ikke kun Folketinget og medierne ville reagere, men også Folketingets kontrolorganer – der er jo tale om afgørelser, som i vidt omfang indbringes for ombudsmanden – og ikke mindst retterne måtte antages at ville kritisere ministeriet.

Det sikrer mod udglidning og usaglighed i bevillingspraksis, og det sørger også for at bevare en tæt forbindelse til det virkelige liv. Det er jo primært fra det virkelige retsliv uden for ministeriet, at en eventuel kritik ville udspringe. Som bekendt har såvel Højesteret som rigsadvokaten jo udtalt anerkendelse af Justitsministeriets arbejde på dette område.

Det er også en af grundene til, at jeg er kritisk over for tanken om et nævn, som jo ikke ville være undergivet den samme retlige og politiske kontrol. Der kunne ikke gives nogen som helst garantier for, hvilke synspunkter af politisk og samfundsmæssig art et selvstændigt nævn ville lægge til grund i forbindelse med afgørelse af, om der skulle gives tredjeinstansbevilling. Der ville ikke være nogen mulighed for, at Folketinget, Højesteret og Justitsministeriet kunne modvirke en udglidning af afgørelsespraksis, og nævnet kunne, i hvert fald teoretisk set, hindre en stillingtagen fra landets højeste domstole til principielle eller samfundsvigtige retsspørgsmål.

Det er baggrunden for, at jeg ligesom Retsplejerådet har foreslået, at hvis der skal ske en kompetenceomlægning på området, overføres afgørelserne om tredjeinstansbevilling til Højesteret. Vi kender jo i dag kvaliteten af rettens afgørelser, og hertil kommer, at denne ordning vil have den fordel, at afgørelsen om tredjeinstans træffes af dommere, der har indgående erfaring med behandlingen af retssager af den pågældende art og med retspraksis på området, og som derigennem vil kunne vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt, at Højesteret får lejlighed til at behandle den pågældende sag.

Mit budskab er altså primært, at hvis man endelig vil indføre en ny ordning, må det være på den måde, som er foreslået, og, som det også blev udtrykt fra hr. Ole Espersens side, har jeg i virkeligheden mest sympati for, at man bevarer situationen, som den er i dag, med et system, der har fungeret uden nævneværdige problemer i mange år. Men vi får nu lejlighed til at drøfte sagen videre under det kommende arbejde i Retsudvalget.

Hermed sluttede forhandlingen.

Afstemning

Lovforslagets overgang til anden behandling

vedtoges uden afstemning.

Første næstformand (Henning Rasmussen):

Jeg foreslår, at lovforslaget henvises til Retsudvalget. Hvis ingen gør indsigelse mod dette forslag, betragter jeg det som vedtaget. (Ophold). Det er vedtaget.