



## Fri proces under anke til højesteret

FOB nr. 85.83

*Henstillet til justitsministeriet at meddele fri proces under anke til højesteret af en sag om den fremgangsmåde, der var fulgt ved overførsel af lokalplanlægningen fra en magistratsafdeling til en anden i Københavns kommune. Jeg henviste til, at der - i hvert fald efter at ansøgerne fuldt ud havde fået medhold i deres søgsmål for landsretten - var forbundet en sådan almen offentlig interesse med sagens førelse for højesteret, at det måtte anses for bedst stemmende med forarbejderne til bestemmelsen i retsplejelovens § 331, at der meddeltes ansøgerne fri proces som appelindstævnte for højesteret.*

*(J. nr. 1985-59-68).*

En advokat klagede for borgmester Villo Sigurdsson og 17 medlemmer af Københavns borgerrepræsentation over justitsministeriets afgørelser om at meddele hans klienter afslag på fri proces under en retssag mod Københavns kommune og indenrigsministeriet.

Retssagen drejede sig om Københavns borgerrepræsentations beslutning af 29. april og 13. maj 1982 om at ændre styrelsesvedtægten for Københavns kommune således, at den del af den fysiske planlægning, der vedrørte udarbejdelsen af lokalplaner, blev overført fra magistratens 4. afdeling (borgmester Villo Sigurdssons afdeling) til overborgmesterens afdeling. Beslutningen blev stadfæstet af indenrigsministeriet den 15. april 1983.

Advokatens klienter havde som sagsøgere ved landsretten påstået Københavns kommune tilpligtet at anerkende, at borgerrepræsentationens beslutning var ugyldig, og indenrigsministeriet tilpligtet at anerkende, at stadfæstelsen af beslutningen var ugyldig.

Til støtte for påstanden havde advokaten navnlig gjort gældende, at den trufne beslutning var udtryk for magtfordrejning, idet den reelle begrundelse for afgørelsen ikke var hensynet til en strukturelt set mere hensigtsmæssig forvaltning af lokalplanområdet, således som flertallet af borgerrepræsentationen havde anført, men derimod flertallets utilfredshed med borgmester Villo Sigurdssons administration af dette område. Advokaten henviste herved bl.a. til en række udtalelser fra repræsentanter for flertallet om, at borgmester Villo Sigurdsson af politiske grunde bevidst forsinkede lokalplansagerne. Han anførte, at administrative forsømmelser af denne art eventuelt kunne have begrundet en sag mod Villo Sigurdsson i medfør af de særlige bestemmelser i § 53a i lov om styrelse af Københavns kommune, men ikke en beslutning om ændring af styrelsesvedtægten som den foreliggende.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at advokaten i skrivelse af 20. september 1983 ansøgte Københavns overpræsidium om fri proces til det omhandlede sagsanlæg mod Københavns kommune og indenrigsministeriet.

I skrivelse af 3. oktober 1983 meddelte overpræsidiets advokaten afslag på ansøgningen under henvisning til, at det måtte antages, at hans klienter i fælleskab ville være i stand til at bære udgifterne i forbindelse med sagen, jfr. retsplejelovens § 330, sammenholdt med justitsministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 17. december 1980, § 7, stk. 1.

Efter anmodning fra advokaten videresendte overpræsidiets sagen til justitsministeriet, der i skrivelse af 1. marts 1984 meddelte, at ministeriet i betragtning af antallet af ansøgere og det om disses økonomiske forhold oplyste ikke fandt grundlag for at ændre overpræsidiets afgørelse, eller for at meddele fri proces efter retsplejelovens § 331.

Efter at advokaten på ny havde rettet henvendelse til justitsministeriet om sagen, fastholdt ministeriet i skrivelser af 28. marts og 25. maj 1984 den trufne afgørelse med den begrundelse, at kun en mindre del af ansøgerne isoleret set opfyldte de økonomiske betingelser for fri proces, og at ministeriet derfor ikke fandt, at der var et sådant behov for fri proces til søgsmålet, at bevilling hertil burde meddeles efter retsplejelovens § 330 eller § 331.

Under et møde i justitsministeriet den 9. august 1984 drøftede advokaten og nogle af sagsøgerne sagen med ministeriet. Advokaten redegjorde i den forbindelse for en række af de synspunkter, som han tidligere havde gjort gældende, og som efter hans opfattelse burde føre til, at justitsministeriet meddelte hans klienter fri proces efter § 331. Advokaten anførte bl.a., at sagen var af principiel karakter, idet den burde ses i sammenhæng med reglerne (om et politisk mindretals rettigheder) i loven om Københavns kommunes styrelse, og at sagsanlægget var nødvendigt for at sikre beskyttelsen af mindretallet over for borgerrepræsentationens - af politiske grunde - trufne beslutning. Han fandt det på denne baggrund ikke rimeligt at lægge vægt på ansøgernes private økonomiske forhold.

I den anledning meddelte justitsministeriet i skrivelse af 28. august 1984 advokaten følgende:

»... justitsministeriet ... finder (ikke), at sagsanlægget kan betragtes som en sådan foranstaltning til beskyttelse af et politisk mindretal, at det offentlige uden hensyn til de i øvrigt foreliggende oplysninger bør påtage sig at dække alle omkostninger ved processen. Justitsministeriet finder heller ikke, at man har noget grundlag for at tillægge politisk valgte repræsentanter nogen særstilling i relation til reglerne om fri proces. Justitsministeriet må derfor fastholde, at fri proces kun bør meddeles, hvis de sædvanlige forudsætninger herfor skønnes at være til stede. Da dette efter justitsministeriets opfattelse ikke er tilfældet i den foreliggende sag, når henses til ansøgernes antal og økonomiske forhold, må justitsministeriet fastholde det tidligere meddelte afslag på ansøgningen.«

Den 29. november 1984 afsagde østre landsret dom i sagen.

Landsretten fandt, at sagsøgerne i væsentlig grad havde sandsynliggjort, at den afgørende reelle begrundelse for ønsket om ændring af sagsfordelingen i magistraten var at løse de problemer, der efter flertallets opfattelse var opstået ved borgmester Villo Sigurdssons administration af lokalplansagerne.

Retten fandt ikke, at Københavns kommune heroverfor på fyldestgørende måde havde godtgjort, at beslutningen om vedtægtsændring - således som det meget generelt var angivet - var motiveret af hensynet til en hensigts-

mæssig strukturel omlægning af forvaltningen af lokalplanområdet, der var uafhængig af, hvilken person der var borgmester i 4. afdeling.

Retten udtalte herefter:

» ...

Det hensyn, der ... må antages reelt at have begrundet beslutningen, findes at ligge uden for det område, der efter loven om Københavns kommunes styrelse lovligt kan være begrundelsen for en vedtægtsændring om sagsfordelingen i magistraten. Den af borgerrepræsentationen den 29. april og 13. maj 1982 truffne beslutning er derfor ugyldig, og indenrigsministeriets stadfæstelse af vedtægtsændringen er dermed bortfaldet.

...«

Retten bestemte, at Københavns kommune og indenrigsministeriet skulle betale 120.000 kr. i sagsomkostninger til borgmester Viljo Sigurdsson og de 17 borgerrepræsentationsmedlemmer.

Dommen blev af Københavns kommune og indenrigsministeriet påanket til højesteret.

I skrivelse af 13. december 1984 ansøgte advokaten justitsministeriet om fri proces såvel vedrørende landsretsbehandlingen som vedrørende højesteretsbehandlingen. Han henviste til det, han tidligere havde anført, samt til, at sagen »i hvet fald nu« måtte anses at opfylde betingelserne i retsplejelovens § 331.

Justitsministeriet meddelte i skrivelsen af 19. december 1984 advokaten, at ministeriet ikke fandt grundlag for at imødekomme det ansøgte. Om begrundelsen herfor henviste ministeriet til det tidligere anførte, herunder navnlig i ministeriets skrivelse af 28. marts 1984.

I klagen til mig anførte advokaten bl.a., at spørgsmålet om sagens principielle betydning syntes at have fået en ganske stærk understregning derved, at østre landsret gav hans klienter medhold. Dommen måtte derfor efter hans opfattelse tillægges betydning, både for så vidt angik landsretssagen, og for så vidt angik højesteretssagen.

Justitsministeriet anførte, at ministeriet ved afgørelserne i sagen »havde hæftet sig ved« de foreliggende oplysninger om ansøgernes antal og økonomiske forhold; og ved, at der hverken i forarbejderne til § 331 eller i praksis »er holdpunkt for, at det forhold, at ansøgeren repræsenterer et politisk mindretal under en sag om anfægtelse af en af flertallet truffet afgørelse, skulle være en sådan særlig grund, der taler for fri proces, at justitsministeriet skulle være forpligtet til at tillægge andre oplysninger, f.eks. om ansøgernes antal og økonomi, mindre vægt«.

Justitsministeriet anførte endvidere, at ministeriets afgørelse af 19. december 1984 »er udtryk for, at ej heller det forhold, at ansøgerne har fået medhold ved landsretten og nu er appelindstævnet ved højesteret efter justitsministeriets opfattelse er en sådan særlig grund, der med tilstrækkelig vægt kan tale for fri proces, når henses til de foreliggende oplysninger om ansøgernes antal og økonomiske forhold.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til advokaten:

»Efter retsplejelovens § 330, stk. 1, kan der, som bekendt, meddeles »... en person fri proces, såfremt 1) han skønnes at have rimelig grund til at føre proces, og 2) han ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen«.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkning, at justitsministeriet har lagt til grund, at ansøgerne ikke opfylder de økonomiske betingelser for, at der kan meddeles fri proces efter denne bestemmelse, jfr. herved også den bekendtgørelse om fri proces (nr. 573) af 17. december 1980, der er udstedt med hjemmel i retsplejelovens § 330, stk. 2.

Efter retsplejelovens § 331, som De herefter har henvist til, kan justitsministeren meddele fri proces, selv om betingelserne i § 330 ikke er opfyldt, men kun »... når særlige grunde taler derfor«.

Bestemmelsen hjemler således ikke nogen almindelig adgang for justitsministeren til at dispensere fra betingelserne i retsplejelovens § 330, stk. 1. For så vidt angår meddelelse af fri proces til enkeltpersoner, sigter den først og fremmest til »... tilfælde, hvor sagens beskaffenhed skønnes at være sådan, at fri proces bør meddeles under hensyn til den betydelige offentlige interesse, der er forbundet med sagen... Det er ... ikke tilstrækkeligt, at sagen er principiel, eller at en retsafgørelse blot må anses for ønskelig. ... (Der) må ... til sagen være knyttet en betydelig almen interesse af en sådan karakter, at det findes urimeligt at lade den enkelte bære omkostningerne ved processen. ...« Se betænkning nr. 404/1966, s.40.

Justitsministeriet har i sin udtalelse til mig bl.a. anført, at der ikke er holdpunkt for, at det forhold, at ansøgeren repræsenterer et politisk mindretal under en sag om anfægtelse af en af flertallet truffet afgørelse, skulle være en sådan særlig grund, der taler for meddelelse af fri proces. Dette almindeligt holdte synspunkt kan for så vidt ikke give mig anledning til bemærkning.

Jeg finder imidlertid grund til heroverfor at fremhæve, at den foreliggende sag vedrører et principielt spørgsmål om rækkevidden af et politisk mindretals retsbeskyttelse efter bl.a. den kommunale styrelseslovgivning over for flertallets beslutninger vedrørende selve kommunestyrets indretning. Det forhold, at fri proces-ordningen normalt ikke bør anvendes til støtte for et politisk mindretals forsøg på efterfølgende at søge sit standpunkt gennemført ad juridisk vej, kan derfor efter min opfattelse ikke uden videre tillægges vægt i den foreliggende sammenhæng. Jeg henviser i denne forbindelse til den betydning, man fra lovgivningsmagtens side har tillagt domstolens funktion i forhold til de dispositioner, der er omhandlet i den kommunale styrelseslovs § 66, jfr. § 53a, i loven om Københavns kommunes styrelse, og for hvis vedkommende der er foreskrevet obligatorisk domstolsprøvelse.

Hertil kommer, at der i hvert fald nu - efter at ansøgerne fuldt ud har fået medhold i deres søgsmål for landsretten - efter min opfattelse må siges

at være forbundet en sådan almen, offentlig interesse med sagens førelse for højesteret, at det må anses for bedst stemmende med forarbejderne til bestemmelsen i retsplejelovens § 331, at der meddeles ansøgerne fri proces som appelindstævnte for højesteret.

Jeg har derfor samtidig hermed henstillet til justitsministeriet at meddele Deres klienter fri proces under anken til højesteret.

...«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

Ved skrivelse af 25. juli 1985 meddelte justitsministeriet borgmester Vilho Sigurdsson og 17 medlemmer af Københavns borgerrepræsentation fri proces under anke til højesteret af østre landsrets dom af 29. november 1984.

Den 18. marts 1987 blev østre landsrets dom stadfæstet af højesteret.

Den 30. april 1987 afsagde østre landsret dom i en sag, som borgmester Vilho Sigurdsson og de 17 borgerrepræsentanter havde anlagt mod justitsministeriet med påstand om, at ministeriets afslag på fri proces efter retsplejelovens § 331 under landsrettens behandling af sagen var ugyldigt.

Landsretten frifandt justitsministeriet med følgende bemærkninger:

»Der er ikke under denne sag fra nogen af parternes side tilvejebragt sådanne oplysninger om justitsministeriets praksis, at det er muligt derigennem af betydning for sagen at fastlægge nærmere rammer for udøvelsen af det meget vide skøn, der efter bestemmelsens tilblivelse og ordlyd tilkommer ministeriet ved afgørelsen af, om der bør meddeles fri proces efter retsplejelovens § 331, og der er heller ikke efter de iøvrigt foreliggende oplysninger grundlag for at statuere, at sagsøgte ved sit afslag på ansøgningen om fri proces for landsretten har tilsidesat nogen lighedsgrundsætning eller iøvrigt har udøvet skønnet på en sådan måde, at afgørelsen kan tilsidesættes.

At sagsøgte har meddelt sagsøgerne fri proces under ankesagens behandling for højesteret, findes endvidere ikke at kunne føre til, at sagsøgte nu er forpligtet til med tilbagevirkende kraft at ændre sit afslag på at meddele sagsøgerne fri proces for landsretten.

Da sagsøgtes afgørelse af 18. oktober 1985 herefter ikke er ugyldig, tages sagsøgtes frifindelsepåstand til følge.«