

DEN-1997-3-002

1171/1997

26/05/1997

Højesteret dom af 26. maj 1997

U.1997.1062H] Afgørelse om ikke at meddele tilladelse til kære af landsrettens enstemmige kendelse om afvisning af en editionsbegæring ikke ugyldig.U.1997.1062H 19970526 I 171/1997

U.1997.1062H

Afgørelse om ikke at meddele tilladelse til kære af landsrettens enstemmige kendelse om afvisning af en editionsbegæring ikke ugyldig.

Forvaltningsret 1.5 Forvaltningsret 114.3 Forvaltningsret 12.2 Forvaltningsret 123.2 Menneskerettigheder 12.1 Retspleje 24.1 Retspleje 26.2 Statsforfatningsret 21.2

Under en retssag, som en række personer B havde anlagt mod statsministeren med påstand om, at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union var i strid med Grundlovens § 20, afviste Østre Landsret ved en enstemmig kendelse af 5. november 1996 en af B fremsat begæring om, at det skulle pålægges statsministeren at fremlægge en række dokumenter, som skulle belyse den holdning, regering og Folketing havde indtaget til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af EF-traktatens art. 235. B ansøgte i medfør af retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3, Procesbevillingsnævnet P om tilladelse til at kære kendelsen, hvilket P afslog ved en afgørelse af 22. november 1996 med henvisning til, at kæren ikke vedrørte spørgsmål af principiel karakter. B anlagde herefter retssag mod P med påstand om, at afgørelsen af 22. november 1996 var ugyldig. P's afgørelser kan, for så vidt de beror på et skøn, ikke prøves af domstolene. Det kunne ikke afvises, at den underliggende retssags principielle karakter kunne have betydning for spørgsmålet om, hvorvidt B's kære vedrørte spørgsmål af principiel karakter, men uanset dette fandtes P's afgørelse at være truffet inden for rammerne af det skøn, som efter § 392, stk. 2, tilkommer nævnet (dissens). P havde ikke begået sagsbehandlingsfejl, herunder heller ikke ved alene at begrunde sin afgørelse ved henvisning til lovens indhold. Der kunne endvidere ikke antages at foreligge nogen krænkelse af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Dissens). 1)

H.D. 26. maj 1997 i sag I 171/1997

1) Hanne Norup Carlsen, 2) Ingeborg Fangel, 3) Nikolas Fischer, 4) Jørgen Erik Hansen, 5) Marianne Henriksen, 6) Ole Donbæk Jensen, 7) Yvonne Petersen, 8) Iver Reedtz-Thott, 9) Lars Ringholm og 10) Arne Würgler (adv. Christian Harlang, Kbh.)

mod

Procesbevillingsnævnet (adv. Henrik Holm-Nielsen, Kbh.).

Østre Landsrets dom 7. april 1997 (5. afd.).

(Jens Lunøe, Knudsen og Hedegaard Madsen).

Under en ved Østre Landsret den 17. maj 1993 mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen anlagt sag, der behandles ved rettens 3. afdeling og endnu er under forberedelse, har ovennævnte sagsøgere påstået statsministeren tilpligtet at anerkende:

»1. at lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993 § 1, pkt. 12, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953,

2. at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om Den Europæiske Union af 7. februar 1992,

3. at de forpligtelser, der følger af Traktat om Den Europæiske Union og af de retsakter, der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.«

Statsministeren har påstået frifindelse.

Ved kendelse af 5. november 1996 bestemte landsretten, at en af sagsøgerne under henvisning til retsplejelovens § 298 fremsat editionsbegæring af følgende indhold ikke kunne tages til følge:

»I. Det pålægges sagsøgte at fremlægge de nedenfor II anførte dokumenter udarbejdet i tilknytning til følgende

A.m.Udenrigsministeriets note af 13. marts 1980.

B.m.Nedenstående retsakter

1.mRådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF).

2.mRådets afgørelse af 24. juni 1982 om afslutning af konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (82/461/EØF).

3.mRådets afgørelse af 3. december 1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (82/72/EØF).

4.mRådets forordning (EØF) Nr. 1365/75 af 26. maj 1975 om oprettelse af et europæisk institut til forbedring af livs- og arbejdsvilkårene.

5.mRådets direktiv af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (79/7/EØF).

6.mRådets henstilling af 10. december 1982 om principperne for Fællesskabets politik vedrørende pensionsalder (82/857/EØF).

7.mRådets forordning (EØF) Nr. 337/75 af 10. februar 1975 om oprettelse af et europæisk center for udvikling af erhvervsuddannelse.

8.mRådets forordning (EØF) Nr. 1302/78 af 12. juni 1978 om ydelse af finansiel støtte til projekter til udnyttelse af alternative energikilder.

9.mRådets beslutning af 24. juni 1975 om indførelse af en fælles procedure for udveksling af information mellem overvågnings- og kontrolnet med hensyn til data om luftforurening forårsaget af svovlforbindelser og svævestøv (75/44-1/EØF).

10.mRådets afgørelse af 3. marts 1975 om indgåelse af konventionen til forhindring af landbaseret havforurening (75/437/EØF).

11.mRådets afgørelse af 25. juli 1977 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Rhinen mod kemisk forurening samt af tillægsoverenskomsten til den i Bern d. 29. april 1963 undertegnede overenskomst om Den internationale kommission for beskyttelse af Rhinen mod forurening (77/586/EØF).

12.mRådets direktiv af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (78/659/EØF).

13.mRådets beslutning af 26. marts 1980 om chlorfluorcarboner i miljøet (80/372/EØF).

C.mKommissionens forslag til forordning om beskyttelse mod virkningerne af anvendelsen af visse tredjelands lovgivning eller foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, KOM (96/420 af 31. juli 1996) vedhæftet Addendum af 13. september 1996 og Udenrigsministeriets skrivelse til Europaudvalget af 18. oktober 1996 (uddrag).

II.mOvenstående begæring angår følgende dokumenter udarbejdet i tilknytning til de under I anførte retsakter mv.:

(1)mReferater af møder i regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg.

(2)mRegeringens skriftlige oplæg til Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg.

(3)mReferater af Markedsudvalgets/Europaudvalgets møder.

(4)mMinistrenes skriftlige talepunkter til rådsmøder, hvorunder de pågældende forslag m.v. har været behandlet.

(5)mUdenrigsministeriets skriftlige instruks til den danske repræsentant i COREPER til de COREPER-møder hvorunder de nævnte punkter har været behandlet.

III.mDet pålægges sagsøgte at udlevere en udtømmende fortegnelse over andre end de i punkt I anførte forslag til retsakter, i tilknytning til hvilke spørgsmålet om fortolkning af udtrykket »inden for fællesmarkedets rammer« i artikel 235 og/eller spørgsmålet om forslagets forenelighed med Grundlovens § 20 har været drøftet i regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og/eller i Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg og/eller fremført under COREPER-møder og/eller møder i EF/EU's Ministerråd.«

Afgørelsen var begrundet med, at fremlæggelse af de dokumenter, der er omfattet af sagsøgernes editionsbegæring, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de påstande, sagsøgerne har nedlagt.

Den 7. november 1996 ansøgte sagsøgerne Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at påkære landsrettens kendelse af 5. november 1996 til Højesteret, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3.

Ved skrivelse af 22. november 1996 afslog Procesbevillingsnævnet sagsøgernes ansøgning. Det hedder i skrivelser:

».....«

Efter retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3, kan Procesbevillingsnævnet give tilladelse til kære af landsrettens enstemmige kendelser og beslutninger, som afsiges under sagsforberedelsen eller domsforhandlingen, jf. kapitel 33-34, eller som afsiges efter §§ 378 eller 381-384 under behandlingen af en ankesag, hvis kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter.

Efter sagens oplysninger og det til støtte for ansøgningen anførte finder nævnet ikke, at denne betingelse er opfyldt. Nævnet kan derfor ikke imødekomme Deres ansøgning.«

Under denne sag har sagsøgerne påstået sagsøgte, Procesbevillingsnævnet, tilpligtet at anerkende, at den af sagsøgte den 22. november 1996 over for sagsøgerne trufne afgørelse er ugyldig.

Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse.

I ansøgningen til Procesbevillingsnævnet anførte sagsøgerne blandt andet:

»Ved kendelsen, som vedlægges i kopi, har Landsretten enstemmigt bestemt, at en af sagsøgerne fremsat editionsbegæring ikke tages til følge.

Vi bemærker, at kendelsen næppe opfylder retsplejelovens begrundelseskrav, jf. § 218, eftersom kendelsen ikke anfører grundlaget for rettens antagelse om at de dokumenter der omfattes af editionsbegæringen, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de nedlagte påstande.

Efter retsplejelovens § 392 er kæretiladelse betinget af at kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter.

At de spørgsmål der ønskes undergivet kærebehandling er af principiel betydning, må anses for godtgjort af følgende grunde:

Sagen blev anlagt den 17. maj 1993. Ved Landsrettens dom af 30. juni 1994 blev sagen afvist.

Ved Højesterets dom af 12. august 1996 blev Landsrettens dom ophævet, og sagen hjemvist til behandling i realiteten ved Landsretten. I Højesterets dom lægges der blandt andet vægt på

»at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed«.

Det fremgår endvidere af Højesterets dom, at et af sagsøgernes hovedanbringender er at der ikke var tale om en suverænitetsafgivelse »i nærmere bestemt omfang« som krævet efter Grundlovens § 20.

Højesterets og Landsrettens domme vedlægges.

Sagsøgernes editionsbegæring angår netop den i Højesterets dom nævnte betingelse i medfør af Grundlovens § 20, idet de dokumenter der begæres fremlagt må antages at indeholde de eksisterende autentiske vidnesbyrd om grænserne for anvendelsen af EØF-traktatens artikel 235, og dermed for omfanget af den kompetence der er afgivet ved tiltrædelseslov af 28. april 1993.

Desuden må dokumenterne antages at indeholde oplysninger om grundlaget for den parlamentariske kontrol med Grundlovens grænser der indgår som et centralt element i afgørelsen af spørgsmålet om hvilken udstrækning domstolskontrollen har. Der henvises til sagsøgtets svarskrift vedrørende realiteten af 30. september 1996, særlig side 7. Svarskriftet vedlægges tilligemed sagsøgernes foreløbige replik af 4. oktober 1996 og processkrift af 28. oktober.

Vi finder det overflødig at argumentere nærmere for at den domstolsprøvelse der blev tilladt gennemført ved Højesterets dom af 12. august 1996, i sig selv er af principiel betydning.

Når dette lægges til grund, finder vi det utvivlsomt at spørgsmålet om afgrænsningen af grundlaget for den retlige bedømmelse er af tilsvarende principiel karakter og følgelig ikke bør forholdes Højesteret.

Med hensyn til spørgsmålet om sagsøgernes muligheder for at dokumentere den autentiske retsopfattelse vedrørende artikel 235 på andet grundlag bemærkes at sagsøgte har gjort gældende at sagsøgerne »i et processkrift« kunne have »anmodet sagsøgte om en redegørelse for regeringens fortolkning af art. 235«, jf. side 5, 3. afsnit.

Hertil bemærkes, at sagsøgernes advokater i brev af 11. september 1996 til kammeradvokaten har anmodet om en sådan redegørelse. Det hedder i brevet (sagens bilag Æ):

»Vi tillader os at henvise til Max Sørensens udtalelse til Folketingets Markedsudvalg (Juristen 1971 side 434 ff), som lå til grund for behandlingen af tiltrædelsesloven. Det fremhæves her at artikel 235 »kan ikke bruges til at udvide fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten«. Under henvisning hertil beder vi om at det meddeles på hvilket grundlag regeringen har kunnet konkludere at energi, forskning, miljø og sociale spørgsmål repræsenterer en virksomhed som skulle være dækket af Romtraktaten« (udhævet her).

Det bemærkes, at de nævnte retsområder indgår i en række af de retsakter der er genstand for editionsbegæringen.

Hertil svarede kammeradvokaten i brev af 30. september (bilag Ø),

»at sagsøgte ikke kan acceptere, at dette spørgsmål inddrages i nærværende sag, der jo vedrører forholdet mellem EU-Traktaten og grundlovens § 20« (udhævet her).

Under disse omstændigheder har sagsøgerne ikke fundet det nødvendigt at fremlægge et yderligere »processkrift« med opfordring som af sagsøgte over for Landsretten anført.«

Kammeradvokaten bemærkede i en udtalelse af 14. november 1996 til Procesbevillingsnævnet, med hvilken han fremsendte sit processkrift A af 11. oktober 1996 med bilagene Å og AA i den verserende sag, blandt andet:

»Østre Landsrets kendelse afgør det konkrete spørgsmål, om de omhandlede dokumenter er af betydning for sagens afgørelse, medens det efter retsplejelovens § 392, stk. 2, 1. pkt., er en betingelse for tilladelse til kære, at der foreligger et spørgsmål af principiel karakter. Østre Landsrets kendelse af 5. november 1996 er i nøje overensstemmelse med en fast og langvarig retspraksis om fortolkningen af retsplejelovens §§ 298 og 300. Jeg henviser herved til UfR 1925 side 700 V og UfR 1968 side 608 HKK.

Det er efter sagsøgtets opfattelse hverken i sagsøgernes processkrifter eller i henvendelsen til Procesbevillingsnævnet dokumenteret eller blot sandsynliggjort, at en udlevering af sagsøgtets interne arbejdsmateriale i form af referater af regeringsmøder, møder i folketingsudvalg og instrukser til den danske repræsentant i COREPER samt administrationens udkast til mundtlige indlæg for ministeren på ministermøder skulle være relevante for sagen.

Sagen for Østre Landsret er af stor vigtighed, og en imødekommelse af sagsøgernes begæring indebærer risiko for forsinkelse af sagen. Sagsøgte finder det afgørende, at sagen behandles så hurtigt som muligt.

Uanset det anførte har sagsøgte under hensyn til sagens karakter og videre forløb ingen indvendinger imod, at sagen tillades indbragt for Højesteret.«

Det er oplyst, at sagsøgerne i den mod statsministeren anlagte sag i et processkrift af 24. januar 1997 har ændret deres påstand 1, således at denne nu lyder:

»Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at den overladelse af danske myndigheders kompetence, der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2, jf. § 4, med det samlede indhold, loven har efter ikrafttræden af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.«

Under henvisning til den ændrede påstand har sagsøgerne gentaget deres begæring om edition. Begæringen er admitteret, men er ved landsrettens kendelse af 11. februar 1997 afslået med den begrundelse, at

»Fremlæggelse af de pågældende dokumenter kan imidlertid ikke antages at være af betydning for rettens afgørelse af den omformulerede påstand.«

Sagsøgerne har ansøgt Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at påkære denne afgørelse til Højesteret. Ved nærværende sags optagelse til dom forelå Procesbevillingsnævnets afgørelse endnu ikke.

Sagsøgerne har til støtte for deres påstand under nærværende sag anført, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er undergivet sædvanlig domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 63. Når bemærkningerne til lovforslaget til den senere lov nr. 390 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven (oprettelse af et procesbevillingsnævn m.v.) karakteriserer nævnet som et organ, der uden at være en del af domstolssystemet dog ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2956 og s. 2959, er dette i klar modstrid med den forfatningsretlige tradition, som udtømmende opdeler af offentligretlig kompetence som tilkommende enten lovgivningsmagten, domstolene eller administrative organer.

Procesbevillingsnævnet, der i modsætning til Den Særlige Klageret ikke er opregnet i retsplejelovens kapitel 1 om retterne, men oprettet i henhold til det særlige kapitel 1a, må karakteriseres som et forvaltningsretligt nævn. Det har samme karakteristika som en række andre nævn, som uomtvistet er undergivet sædvanlig domstolskontrol: dets sammensætning dækker et bredt erfaringsområde, det er uafhængigt af den øvrige forvaltning, og det har en smidig sagsbehandling.

Det må have formodningen imod sig, at man med lovgivningen om Procesbevillingsnævnet har villet etablere et organ, der, til trods for at det har kompetence til at træffe afgørelser af indgribende betydning, skulle være friholdt for alle retssikkerhedsmæssige garantier.

Det er den almindelige opfattelse i den stats- og forvaltningsretlige teori vedrørende grundlovens § 63, at der må kræves lovhjælp af kvalificeret

klarhed for at statuere, at afgørelser fra organer, hvis rubricering som forvaltningsmyndighed eller domstol kan være tvivlsom, ikke er undergivet sædvanlig judicial legalitetskontrol.

På denne baggrund må det antages, at den ovennævnte udtalelse i lovforslagets bemærkninger alene tager sigte på at fastslå, at Procesbevillingsnævnet ikke er undergivet justitsministerens instruktionsbeføjelse. Domstolene er ikke afskåret fra efter grundlovens § 63 at efterprøve, om nævnet ved sin afgørelse af 22. november 1996 bygger på en rigtig fortolkning af retsplejeloven, og om det har behandlet sagsøgernes ansøgning på korrekt måde.

Procesbevillingsnævnet må efter det anførte anses som en del af den offentlige forvaltning. Heraf følger, at nævnet er undergivet forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelsespligt. Forvaltningsloven gælder ifølge lovens § 1, stk. 1, for alle dele af den offentlige forvaltning. En undtagelse af Procesbevillingsnævnet fra forvaltningsloven måtte kræve lovhjemmel, men lov nr. 390 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven indeholder ikke sådan lovhjemmel. Bemærkningerne i lovens forarbejder om, at nævnet ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning og derfor ikke er omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, er alene at anse som en konstatering, der efter det anførte er urigtig, og som ikke i sig selv afgiver hjemmel for at anse de pågældende love, herunder forvaltningsloven, for ændret således, at de ikke omfatter Procesbevillingsnævnet.

I øvrigt måtte, selv om forvaltningsloven antages ikke at gælde for Procesbevillingsnævnet, almindelige retsgrundsætninger føre til, at nævnets virksomhed er undergivet grundlæggende retssikkerhedsmæssige krav til sagsbehandling, begrundelsespligt og retlig kontrol med sagernes materielle afgørelse.

Den begrundelse, Procesbevillingsnævnet har givet for sin afgørelse af 22. november 1996, er intetsigende. Den angiver ikke de hensyn, som har været bestemmende for det skøn, nævnet har udøvet, og tager ikke stilling til de anbringender, sagsøgerne anførte i deres ansøgning om kæretilladelse.

Når sagsøgte henviser til, at det i bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 390 af 14. juni 1995 er påpeget, at der er et hensyn at tage til, at sagsbehandlingen ved Procesbevillingsnævnet ikke får en sådan karakter, at nævnets afgørelser for borgeren kan komme til at fremstå som en afgørelse af selve den sag, hvor tilladelse til appel søges, og at nævnets afgørelser derfor bør træffes ved beslutning, der ikke nærmere begrundes, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2955, har sagsøgerne anført, at dette meget specifikke hensyn ikke gør sig gældende i den foreliggende sag. Hertil kommer, at folketingsflertallet ved lovens vedtagelse forudsatte, at Procesbevillingsnævnets afgørelser i tilfælde af afslag ville blive ledsaget af en egentlig, substantiel begrundelse, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg B s. 664, Betænkning til Lovforslag nr. L 217, afgivet af retsudvalget den 18. maj 1995.

Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 opfylder således ikke de krav, der efter forvaltningsloven og almindelige retsgrundsætninger må stilles til en fyldestgørende begrundelse. Det oplyses ikke, hvorfor sagsøgernes begæring om edition ikke anses for at være et spørgsmål af principiel karakter. Sagsøgerne er ude af stand til at afgøre om at se, om nævnet hvad sagsøgerne tillægger overordentlig stor vægt ved afgørelsen om at nægte kæretiladelse har taget i betragtning, at den sag, sagsøgerne har anlagt mod statsministeren, er en af de mest principielle og såvel bredt samfundsmæssigt som statsretligt betydningsfulde, der har været til afgørelse ved domstolene i adskillige år, og om nævnet er uenigt i den opfattelse, at Højesteret ved sin dom af 12. august 1996 har indvarslet en helt ny æra med hensyn til prøvelsesretten efter grundlovens § 63 ved at tillade, hvad der af statsretskyndige er blevet betegnet som en abstrakt normkontrol.

Det er sagsøgernes standpunkt, at den underliggende sags særlige karakter bevirker, at også spørgsmålet om, hvad sagsøgerne betragter som nødvendigt for sagens fuldstændige og korrekte oplysning, er et spørgsmål af principiel betydning som omhandlet i retsplejelovens § 392, stk. 2. Sagsøgerne finder støtte for denne forståelse i Højesterets udtalelse af 22. juni 1994 om Retsplejerådets betænkning nr. 1260/1993, hvor Højesteret har tilkendegivet, at den som den øverste domstol bør have til opgave at træffe afgørelse i sager, som rejser spørgsmål af generel betydning for retsanvendelse og retsudviklingen eller i øvrigt er af væsentlig samfundsmæssig rækkevidde.

Sagsøgerne har under forberedelsen af nærværende sag forgæves opfordret sagsøgte til at fremkomme med en nærmere redegørelse for det bedømmelsesgrundlag, der er indgået i Procesbevillingsnævnets afgørelse. Først under sagsøgtens procedure for landsretten er det blevet klart for sagsøgerne, at nævnet har anset den underliggende retssags principielle karakter for at være uden enhver betydning for nævnets stillingtagen til, om kendelsen af 5. november 1996 vedrørende sagsøgernes editionsbegæring angår et spørgsmål af principiel karakter. Dette er efter sagsøgernes opfattelse en så eklatant fejlbedømmelse, at den heraf følgende også materielt urigtige afgørelse må korrigeres af domstolene ved, at sagen hjemvises til Procesbevillingsnævnet til ny behandling af sagsøgernes ansøgning om kæretiladelse.

Også på andre punkter end spørgsmålet om begrundelse lider sagsøgtens sagsbehandling af fejl, som bevirker, at afgørelsen er ugyldig. Sagsøgerne har herved navnlig henvist til, at Procesbevillingsnævnet har tilsidesat de krav til oplysning af sagen, der følger af almindelige regler om officialvirksomhed og af nævnets forretningsorden, og som i den foreliggende sag er af særlig vægt.

Landsrettens kendelse af 5. november 1996 er uden begrundelse, for så vidt som kendelsen ikke angiver det retlige bedømmelsesgrundlag, på hvilket det fastslås, at de dokumenter, sagsøgerne har ønsket fremlagt, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de påstande, sagsøgerne har nedlagt.

Procesbevillingsnævnet burde derfor i medfør af forretningsordenens § 4 have rekvireret samtlige sagens akter for på den måde at skaffe sig et tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til, om editionsspørgsmålet måtte anses som principielt.

I ansøgningen til Procesbevillingsnævnet om kæretiladelse anførte sagsøgerne, at de fandt det overflødig at argumentere nærmere for, at den domstolsprøvelse, Højesteret havde tilladt ved dommen af 12. august 1996, i sig selv er af principiel betydning, og at de, når dette lægges til grund, fandt det utvivlsomt, at spørgsmålet om afgrænsningen af grundlaget for den retlige bedømmelse er af tilsvarende principiel karakter og følgelig ikke burde forholdes Højesteret.

Det er på samme måde som ovenfor anført en alvorlig sagsbehandlingsfejl, at nævnet tog stilling til spørgsmålet om kæremålsagens karakter af principiel eller ikke principiel uden at have et sådant kendskab til sagen, som kun kunne være opnået ved gennemgang af alle relevante sagsakter.

Sagsøgerne har til støtte for deres påstand tillige henvist til, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. I det Menneskerettighedskonventionen ved lov nr. 285 af 29. april 1992 er gjort til en bestanddel af gældende dansk ret, kan afgørelsens modstrid med konventionen i sig selv begrunde, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig.

Mangelen på begrundelse af afgørelsen af 22. november 1996 er uforenelig med den begrundelsespligt, der påhviler retterne i medfør af Menneskerettighedskonventionens artikel 6. Af retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fremgår, at begrundelsespligten kræver en specificeret henvisning til de momenter, der ligger til grund for rettens antagelser. Det fremgår af praksis, at der stilles strengere krav, jo mere betydningsfuld en sag der er tale om, og at der i spørgsmål om processuelle garantier skal anlægges helhedsvurderinger og ses på sagens reelle sammenhæng snarere end på formelle detaljspørgsmål. Domstolens praksis er skærpet i de senere år. Når sagsøgte har henvist til afgørelser, som har anset det for tilstrækkelig begrundelse, at der i nogle afgørelser var henvist til det pågældende lovgrundlag, må sagsøgerne afvise, at dette

har særlig vægt. De af sagsøgte påberåbte afgørelser er af ældre dato og hidrører fra Menneskerettighedskommissionen, hvorimod sagsøgerne kan henvise til afgørelser af nyere dato fra Menneskerettighedsdomstolen.

Konsekvensen af landsrettens kendelse af 5. november 1996 og af Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996, hvorved sagsøgerne afskæres fra at søge afgørelsen ændret ved Højesteret, er, at sagsøgerne under den mod statsministeren anlagte sag er ude af stand til at dokumentere den retsopfattelse med hensyn til EF-traktatens artikel 235 og dermed af kompetenceoverladelens grænser der ligger til grund for mangeårig dansk praksis. Herved opstår der i denne sag en iøjnefaldende processuel ulighed mellem parterne, idet sagsøgte har kendskab til samtlige dokumenter af mulig relevans, medens sagsøgerne savner en tilsvarende viden og derfor er ude af stand til at kontrollere sagsøgtets fremlæggelsesselektioner. Dette strider imod den i tilknytning til Menneskerettighedskonventionens artikel 6 udviklede praksis om »Equality of Arms«.

Sagsøgte har til støtte for frifindelsespåstanden anført, at det ikke tilkommer domstolene at efterprøve, om Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 er materielt urigtig. Såfremt domstolene i almindelighed kunne tage stilling til afgørelser truffet af Procesbevillingsnævnet, ville man sætte sig ud over den kompetencefordeling mellem domstolene og nævnet, som retsplejelovsændringen i henhold til lov nr. 390 af 14. juni 1995 er udtryk for. Dette stemmer med, at domstolene under den tidligere ordning var afskåret fra at realitetsbehandle anerkendelsessøgsmål mod Justitsministeriet med påstand om, at ministeriet i konkrete sager skulle tilpligtes at meddele 3.-instansbevilling. Hvis sagsøgerne under nærværende sag alene havde støttet deres påstand på anbringendet om afgørelsens materielle urigtighed, havde sagen derfor måttet afvises.

Sagsøgte bestrider, at Procesbevillingsnævnet er et organ under den offentlige forvaltning og underlagt forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.

Retsplejelovsændringen af 1995 har baggrund i en folketingsbeslutning af 19. maj 1989, der pålagde regeringen at fremsætte lovforslag om ændring af retsplejeloven, således at kompetencen til at træffe afgørelse om 3.-instansbevillinger ved anke og kæremål ikke længere skulle henligge under Justitsministeriet eller anden instans inden for den udøvende magts område, jf. Folketingstidende 1988-89, 1. Samling, Tillæg C sp. 1081. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves udtrykkeligt, at Procesbevillingsnævnet ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning, og at dette bl.a. indebærer, at nævnet ikke er omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2959. Dette synspunkt blev uddybet af justitsministeren i et svar til Folketingets Retsudvalg af 17. maj 1995, hvor det ad spørgsmål 8 udtales, at lovreglerne om Procesbevillingsnævnet placeres i retsplejeloven, og nævnets virksomhed er udtømmende reguleret ved disse regler og ved reglerne i nævnets forretningsorden, ligesom der blev henvist til, at Den Særlige Klageret, hvis sammensætning svarer til Procesbevillingsnævnets, og hvis virksomhed ligeledes er reguleret i retsplejeloven, heller ikke er omfattet af ombudsmandens kompetence.

Sagsøgte bestrider, at det på andet grundlag kan statueres, at Procesbevillingsnævnet i den foreliggende sag, som hævdet af sagsøgerne, har været underlagt skærpede krav til sagsbehandlingen. Dette følger hverken af nævnets særlige status eller af karakteren af den underliggende retssag.

I sidstnævnte henseende gør sagsøgte det generelle synspunkt gældende, at den omstændighed, at den underliggende sag er af principiel karakter, ikke i sig selv bevirker, at også den procesledende kendelse, der er genstand for nævnets afgørelse, er principiel. Den underliggende sag er i denne forbindelse helt irrelevant. Det spørgsmål, landsretten har afgjort ved kendelsen af 5. november 1996, angår efter en af den underliggende sagsforholds karakter uafhængig bedømmelse ikke et spørgsmål af principiel betydning. Kendelsen er alene udtryk for en konkret stillingtagen til, om den af sagsøgerne begærede bevisførelse er af betydning for sagen, jf. retsplejelovens § 341. Afgørelsen er i overensstemmelse med fast retspraksis i editionsspørgsmål. Kendelsen eller retssagen rummer ikke spørgsmål, som kunne give anledning til at søge Højesterets afgørelse af, om retspraksis bør ændres. Afgørelsen udelukker ikke, at sagsøgerne under en eventuel anke af landsrettens dom gentager deres editionsbegæring over for Højesteret. Landsrettens kendelse opfylder begrundelseskravet efter retsplejelovens § 218. En antagelse af, at kæremålet skulle være principielt, kan derfor heller ikke støttes på, at kendelsen er behæftet med formelle fejl. Det er efter retsplejelovens § 392, stk. 2, uden betydning, om landsrettens afgørelse måtte være materielt urigtig. I sidstnævnte henseende har sagsøgte henvist til bemærkningerne til lovforslaget, der citerer Retsplejerådets betænkning nr. 1222/1991, hvori det anføres, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2951, at der i civile sager ikke bør være mulighed for at få en sag prøvet ved Højesteret, blot fordi der kunne være grund til at formode, at Højesteret i givet fald ville overveje at ændre den konkrete afgørelse.

Sagsøgte bestrider, at nævnet har tilsidesat særlige krav til sagens oplysning og til afgørelsens begrundelse.

Under sagens forberedelse har sagsøgte på sagsøgenes anmodning redegjort for det faktiske grundlag, på hvilket nævnets afgørelse er truffet. Det havde stået sagsøgerne frit for nævnet at fremlægge alt materiale, herunder processkrifter og bilag i den underliggende retssag, som man fandt relevant, jf. forretningsordenen (bekendtgørelse nr. 531 af 7. juni 1996) § 2, stk. 1.

Når sagsøgerne støtter deres påstand om ugyldighed på, at Procesbevillingsnævnets afgørelse ikke er fyldestgørende begrundet, henviser sagsøgte til, at afgørelsen er begrundet som foreskrevet i forretningsordenens § 13, stk. 2, der er udarbejdet i nøje overensstemmelse med, hvad der har været forudsat ved vedtagelsen af retsplejelovsændringen, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2957, og justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, ad spørgsmål 12, hvor det anføres, at forslaget om, at Procesbevillingsnævnets afgørelser skal træffes ved beslutning, der ikke nærmere begrundes, indebærer, at der i tilfælde af et afslag ikke skal anføres en uddybende begrundelse for, at lovens betingelser for at meddele procesbevilling ikke er opfyldt.

Endelig bestrider sagsøgte, at afgørelsen skulle være udtryk for en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er anerkendt i menneskerettighedskommissionens praksis også i nyere afgørelser at kravet om fyldestgørende begrundelse af retsafgørelser efter omstændighederne kan anses for opfyldt alene ved en henvisning til de retsregler, som er lagt til grund for afgørelsen.

Hvad angår anbringendet om, at Procesbevillingsnævnet ved at nægte kæretiladelse har krænket princippet om »Equality of Arms«, har sagsøgte bestridt dette og anført, at sagsøgerne end ikke har sandsynliggjort, at en fremlæggelse af de pågældende dokumenter kunne være af betydning for den mod statsministeren anlagte sag.

Landsrettens bemærkninger:

Procesbevillingsnævnet er, som det fremgår af forarbejderne til lov nr. 390 af 14. juni 1995, et uafhængigt organ, der virker i nær tilknytning til domstolssystemet uden at være en del af dette eller af den offentlige forvaltning. Lovreglerne om nævnet findes i retsplejeloven, og dets virksomhed er udtømmende reguleret i retsplejeloven og nævnets forretningsorden. Der er ved oprettelsen af nævnet lagt vægt på, at det har en bredere faglig sammensætning end et sædvanligt domstolsorgan.

Den ved lov nr. 390 af 14. juni 1995 indførte procesbevillingsordning må på baggrund heraf forstås således, at Procesbevillingsnævnets afgørelser, for så vidt de beror på et skøn, ikke kan indbringes for domstolene til prøvelse af, om betingelserne for at meddele procesbevilling er opfyldt, herunder om der er tale om spørgsmål af principiel karakter.

Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 er truffet under iagttagelse af reglerne i nævnets forretningsorden og meddelt sagsøgerne i en form, som er i overensstemmelse med forretningsordenens § 13, stk. 2.

Det kan ikke anses som en sagsbehandlingsfejl, at Procesbevillingsnævnet traf afgørelse i sagen på grundlag af de sagsakter, parternes advokater havde fremsendt til nævnet, uden af egen drift at indhente yderligere akter fra den ved landsretten verserende sag.

Det stemmer med retsplejelovens forudsætninger og kan derfor ikke i medfør af forvaltningsretlige regler føre til ugyldighed, at nævnets afslag på kæretilladelse i overensstemmelse med forretningsordenens § 13, stk. 2, alene er begrundet med en henvisning til indholdet af retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3.

Landsretten finder ikke, at den således givne begrundelse for nævnets afgørelse eller afgørelsen i sig selv er udtryk for en krænkelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de i tilknytning hertil udviklede specifikke krav til retfærdig rettergang.

Efter det anførte tager landsretten sagsøgtes påstand om frifindelse til følge.mm

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til nogen anden part.

Højesterets dom.

Den indankede dom er afsagt af Østre Landsret.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Pontoppidan, Marie-Louise Andreasen, Blok, Jørgen Nørgaard og Lene Pagter Kristensen.

Appellanterne, Hanne Norup Carlsen m.fl., har gentaget deres påstand.

Indstævnte, Procesbevillingsnævnet, har påstået stadfæstelse, dog således at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostninger.

Procesbevillingsnævnet afslog ved skrivelse af 14. marts 1997 appellanternes ansøgning om tilladelse til at kære landsrettens kendelse af 11. februar 1997 til Højesteret. Afslaget er begrundet på samme måde som Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996.

Højesterets bemærkninger.

Fire dommere Pontoppidan, Marie-Louise Andreasen, Jørgen Nørgaard og Lene Pagter Kristensen udtaler:

Det kan ikke afvises, at den underliggende retssags principielle karakter kunne have betydning for spørgsmålet om, hvorvidt appellanternes kære af landsrettens kendelse om editionsbegæringen vedrørte spørgsmål af principiel karakter. Uanset dette finder vi, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er truffet inden for rammerne af det skøn, som efter retsplejelovens § 392, stk. 2, tilkommer nævnet.

Herefter og i øvrigt af de grunde, som landsretten har anført, stemmer vi for at stadfæste dommen.

Dommer Blok udtaler:

Efter den udformning, appellanternes påstand 1 havde den 5. november 1996, da landsretten afsagde kendelsen vedrørende deres editionsbegæring, gjorde appellanterne gældende, at den suverænitetsafgivelse, som fandt sted ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, ikke kunne gennemføres i medfør af Grundlovens § 20, idet der efter appellanternes opfattelse ikke var tale om en suverænitetsafgivelse »i nærmere bestemt omfang« som krævet efter denne bestemmelse. Til støtte herfor har appellanterne bl.a. anført, at EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye områder under fællesskabsretten i et omfang, som indebærer, at den nævnte betingelse efter Grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har i denne forbindelse henvist til den anvendelse af art. 235, som har fundet sted forud for ikrafttrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union.

De dokumenter, som appellanterne begærede fremlagt af statsministeren, skulle bl.a. tjene til at belyse, hvilken holdning regering og Folketing havde indtaget til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af EF-traktatens art. 235. Der var således en nær forbindelse mellem det, som ønskedes belyst ved fremlæggelsen, og de nævnte anbringender.

Den af appellanterne mod statsministeren anlagte retssag angår spørgsmål af væsentlig principiel betydning. Jeg finder, at der under de nævnte omstændigheder ikke kunne bortses herfra ved vurderingen af, om appellanternes kære af landsrettens kendelse af 5. november 1996 vedrørte spørgsmål af principiel karakter, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2.

Det må efter Procesbevillingsnævnets procedure lægges til grund, at nævnet ved sin afgørelse af 22. november 1996 har taget udgangspunkt i den opfattelse, at retssagens principielle karakter var uden betydning for afgørelsen af, om appellanternes kære af afgørelsen vedrørende editionsbegæringen vedrørte spørgsmål af principiel karakter. Efter det foran anførte finder jeg, at nævnet herved har lagt en forkert forståelse af retsplejelovens § 392, stk. 2, til grund for sin afgørelse.

Landsretten har i sin kendelse af 5. november 1996 ikke begrundet, hvorfor fremlæggelse af de omhandlede dokumenter efter rettens opfattelse ikke kan antages at få betydning for sagens afgørelse. Kendelsens indhold gav derfor ikke Procesbevillingsnævnet grundlag for at fastslå, at kæren ikke vedrørte spørgsmål af principiel karakter.

Selv om jeg er enig i, at Procesbevillingsnævnets afgørelser ikke kan prøves af domstolene, for så vidt de beror på et skøn, finder jeg, at de nævnte særlige forhold må føre til, at nævnets afgørelse af 22. november 1996 er ugyldig.

Jeg stemmer derfor for at tage appellanternes påstand til følge. Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne betaler sagsomkostninger til den anden part for Højesteret.

U.1997.1062H

Afgørelse om ikke at meddele tilladelse til kære af landsrettens enstemmige kendelse om afvisning af en editionsbegæring ikke ugyldig.

Forvaltningsret 1.5 Forvaltningsret 114.3 Forvaltningsret 12.2 Forvaltningsret 123.2 Menneskerettigheder 12.1 Retspleje 24.1 Retspleje 26.2 Statsforfatningsret 21.2

Under en retssag, som en række personer B havde anlagt mod statsministeren med påstand om, at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union var i strid med Grundlovens § 20, afviste Østre Landsret ved en enstemmig kendelse af 5. november 1996 en af B fremsat begæring om, at det skulle pålægges statsministeren at fremlægge en række dokumenter, som skulle belyse den holdning, regering og Folketing

havde indtaget til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af EF-traktatens art. 235. B ansøgte i medfør af retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3, Procesbevillingsnævnet P om tilladelse til at kære kendelsen, hvilket P afslog ved en afgørelse af 22. november 1996 med henvisning til, at kæren ikke vedrørte spørgsmål af principiel karakter. B anlagde herefter retssag mod P med påstand om, at afgørelsen af 22. november 1996 var ugyldig. P's afgørelser kan, for så vidt de beror på et skøn, ikke prøves af domstolene. Det kunne ikke afvises, at den underliggende retssags principielle karakter kunne have betydning for spørgsmålet om, hvorvidt B's kære vedrørte spørgsmål af principiel karakter, men uanset dette fandtes P's afgørelse at være truffet inden for rammerne af det skøn, som efter § 392, stk. 2, tilkommer nævnet (dissens). P havde ikke begået sagsbehandlingsfejl, herunder heller ikke ved alene at begrunde sin afgørelse ved henvisning til lovens indhold. Der kunne endvidere ikke antages at foreligge nogen krænkelse af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Dissens). 1)

H.D. 26. maj 1997 i sag I 171/1997

1) Hanne Norup Carlsen, 2) Ingeborg Fangel, 3) Nikolas Fischer, 4) Jørgen Erik Hansen, 5) Marianne Henriksen, 6) Ole Donbæk Jensen, 7) Yvonne Petersen, 8) Iver Reedtz-Thott, 9) Lars Ringholm og 10) Arne Würglér (adv. Christian Harlang, Kbh.)

mod

Procesbevillingsnævnet (adv. Henrik Holm-Nielsen, Kbh.).

Østre Landsrets dom 7. april 1997 (5. afd.).

(Jens Lunøe, Knudsen og Hedegaard Madsen).

Under en ved Østre Landsret den 17. maj 1993 mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen anlagt sag, der behandles ved rettens 3. afdeling og endnu er under forberedelse, har ovennævnte sagsøgere påstået statsministeren tilpligtet at anerkende:

»1. at lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993 § 1, pkt. 12, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953,

2. at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om Den Europæiske Union af 7. februar 1992,

3. at de forpligtelser, der følger af Traktat om Den Europæiske Union og af de retsakter, der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.«

Statsministeren har påstået frifindelse.

Ved kendelse af 5. november 1996 bestemte landsretten, at en af sagsøgerne under henvisning til retsplejelovens § 298 fremsat editionsbegæring af følgende indhold ikke kunne tages til følge:

»I. Det pålægges sagsøgte at fremlægge de nedenfor II anførte dokumenter udarbejdet i tilknytning til følgende

A.m.Udenrigsministeriets note af 13. marts 1980.

B.m.Nedenstående retsakter

1.mRådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF).

2.mRådets afgørelse af 24. juni 1982 om afslutning af konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (82/461/EØF).

3.mRådets afgørelse af 3. december 1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (82/72/EØF).

4.mRådets forordning (EØF) Nr. 1365/75 af 26. maj 1975 om oprettelse af et europæisk institut til forbedring af livs- og arbejdsvilkårene.

5.mRådets direktiv af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (79/7/EØF).

6.mRådets henstilling af 10. december 1982 om principperne for Fællesskabets politik vedrørende pensionsalder (82/857/EØF).

7.mRådets forordning (EØF) Nr. 337/75 af 10. februar 1975 om oprettelse af et europæisk center for udvikling af erhvervsuddannelse.

8.mRådets forordning (EØF) Nr. 1302/78 af 12. juni 1978 om ydelse af finansiel støtte til projekter til udnyttelse af alternative energikilder.

9.mRådets beslutning af 24. juni 1975 om indførelse af en fælles procedure for udveksling af information mellem overvågnings- og kontrolnet med hensyn til data om luftforurening forårsaget af svovlforbindelser og svævestøv (75/44-1/EØF).

10.mRådets afgørelse af 3. marts 1975 om indgåelse af konventionen til forhindring af landbaseret havforurening (75/437/EØF).

11.mRådets afgørelse af 25. juli 1977 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Rhinen mod kemisk forurening samt af tillægsoverenskomsten til den i Bern d. 29. april 1963 undertegnede overenskomst om Den internationale kommission for beskyttelse af Rhinen mod forurening (77/586/EØF).

12.mRådets direktiv af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (78/659/EØF).

13.mRådets beslutning af 26. marts 1980 om chlorfluorcarboner i miljøet (80/372/EØF).

C.m.Kommissionens forslag til forordning om beskyttelse mod virkningerne af anvendelsen af visse tredjelands lovgivning eller foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf, KOM (96/420 af 31. juli 1996) vedhæftet Addendum af 13. september 1996 og Udenrigsministeriets skrivelse til Europaudvalget af 18. oktober 1996 (uddrag).

II.m.Ovenstående begæring angår følgende dokumenter udarbejdet i tilknytning til de under I anførte retsakter mv.:

(1)m.Referater af møder i regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg.

(2) mRegeringens skriftlige oplæg til Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg.

(3) mReferater af Markedsudvalgets/Europaudvalgets møder.

(4) mMinistrenes skriftlige talepunkter til rådsmøder, hvorunder de pågældende forslag m.v. har været behandlet.

(5) mUdenrigsministeriets skriftlige instruks til den danske repræsentant i COREPER til de COREPER-møder hvorunder de nævnte punkter har været behandlet.

III. mDet pålægges sagsøgte at udlevere en udtømmende fortegnelse over andre end de i punkt I anførte forslag til retsakter, i tilknytning til hvilke spørgsmålet om fortolkning af udtrykket »inden for fællesmarkedets rammer« i artikel 235 og/eller spørgsmålet om forslagens forenelighed med Grundlovens § 20 har været drøftet i regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og/eller i Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg og/eller fremført under COREPER-møder og/eller møder i EF/EU's Ministerråd.«

Afgørelsen var begrundet med, at fremlæggelse af de dokumenter, der er omfattet af sagsøgernes editionsbegæring, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de påstande, sagsøgerne har nedlagt.

Den 7. november 1996 ansøgte sagsøgerne Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at påkære landsrettens kendelse af 5. november 1996 til Højesteret, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3.

Ved skrivelse af 22. november 1996 afslog Procesbevillingsnævnet sagsøgernes ansøgning. Det hedder i skrivelserne:

».....«

Efter retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3, kan Procesbevillingsnævnet give tilladelse til kære af landsrettens enstemmige kendelser og beslutninger, som afsiges under sagsforberedelsen eller domsforhandlingen, jf. kapitel 33-34, eller som afsiges efter §§ 378 eller 381-384 under behandlingen af en ankesag, hvis kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter.

Efter sagens oplysninger og det til støtte for ansøgningen anførte finder nævnet ikke, at denne betingelse er opfyldt. Nævnet kan derfor ikke imødekomme Deres ansøgning.«

Under denne sag har sagsøgerne påstået sagsøgte, Procesbevillingsnævnet, tilpligtet at anerkende, at den af sagsøgte den 22. november 1996 over for sagsøgerne trufne afgørelse er ugyldig.

Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse.

I ansøgningen til Procesbevillingsnævnet anførte sagsøgerne blandt andet:

»Ved kendelsen, som vedlægges i kopi, har Landsretten enstemmigt bestemt, at en af sagsøgerne fremsat editionsbegæring ikke tages til følge.

Vi bemærker, at kendelsen næppe opfylder retsplejelovens begrundelseskrav, jf. § 218, eftersom kendelsen ikke anfører grundlaget for rettens antagelse om at de dokumenter der omfattes af editionsbegæringen, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de nedlagte påstande.

Efter retsplejelovens § 392 er kærertiladelse betinget af at kæren vedrører spørgsmål af principiel karakter.

At de spørgsmål der ønskes undergivet kærebehandling er af principiel betydning, må anses for godtgjort af følgende grunde:

Sagen blev anlagt den 17. maj 1993. Ved Landsrettens dom af 30. juni 1994 blev sagen afvist.

Ved Højesterets dom af 12. august 1996 blev Landsrettens dom ophævet, og sagen hjemvist til behandling i realiteten ved Landsretten. I Højesterets dom lægges der blandt andet vægt på

»at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed«.

Det fremgår endvidere af Højesterets dom, at et af sagsøgernes hovedanbringender er at der ikke var tale om en suverænitetsafgivelse »i nærmere bestemt omfang« som krævet efter Grundlovens § 20.

Højesterets og Landsrettens domme vedlægges.

Sagsøgernes editionsbegæring angår netop den i Højesterets dom nævnte betingelse i medfør af Grundlovens § 20, idet de dokumenter der begæres fremlagt må antages at indeholde de eksisterende autentiske vidnesbyrd om grænserne for anvendelsen af EØF-traktatens artikel 235, og dermed for omfanget af den kompetence der er afgivet ved tiltrædelseslov af 28. april 1993.

Desuden må dokumenterne antages at indeholde oplysninger om grundlaget for den parlamentariske kontrol med Grundlovens grænser der indgår som et centralt element i afgørelsen af spørgsmålet om hvilken udstrækning domstolskontrollen har. Der henvises til sagsøgtes svarskrift vedrørende realiteten af 30. september 1996, særlig side 7. Svarskriftet vedlægges tilligemed sagsøgernes foreløbige replik af 4. oktober 1996 og processkrift af 28. oktober.

Vi finder det overflødigt at argumentere nærmere for at den domstolsprøvelse der blev tilladt gennemført ved Højesterets dom af 12. august 1996, i sig selv er af principiel betydning.

Når dette lægges til grund, finder vi det utvivlsomt at spørgsmålet om afgrænsningen af grundlaget for den retlige bedømmelse er af tilsvarende principiel karakter og følgelig ikke bør forholdes Højesteret.

Med hensyn til spørgsmålet om sagsøgernes muligheder for at dokumentere den autentiske retsopfattelse vedrørende artikel 235 på andet grundlag bemærkes at sagsøgte har gjort gældende at sagsøgerne »i et processkrift« kunne have »anmodet sagsøgte om en redegørelse for regeringens fortolkning af art. 235«, jf. side 5, 3. afsnit.

Hertil bemærkes, at sagsøgernes advokater i brev af 11. september 1996 til kammeradvokaten har anmodet om en sådan redegørelse. Det hedder i brevet (sagens bilag Æ):

»Vi tillader os at henvise til Max Sørensens udtalelse til Folketingets Markedsudvalg (Juristen 1971 side 434 ff), som lå til grund for behandlingen af tiltrædelsesloven. Det fremhæves her at artikel 235 »kan ikke bruges til at udvide fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten«. Under henvisning hertil beder vi om at det meddeles på hvilket grundlag regeringen har kunnet konkludere at energi, forskning, miljø og

sociale spørgsmål repræsenterer en virksomhed som skulle være dækket af Romtraktaten« (udhævet her).

Det bemærkes, at de nævnte retsområder indgår i en række af de retsakter der er genstand for editionsbegæringen.

Hertil svarede kammeradvokaten i brev af 30. september (bilag Ø),

»at sagsøgte ikke kan acceptere, at dette spørgsmål inddrages i nærværende sag, der jo vedrører forholdet mellem EU-Traktaten og grundlovens § 20« (udhævet her).

Under disse omstændigheder har sagsøgerne ikke fundet det nødvendigt at fremlægge et yderligere »processkrift« med opfordring som af sagsøgte over for Landsretten anført.«

Kammeradvokaten bemærkede i en udtalelse af 14. november 1996 til Procesbevillingsnævnet, med hvilken han fremsendte sit processkrift A af 11. oktober 1996 med bilagene Å og AA i den verserende sag, blandt andet:

»Østre Landsrets kendelse afgør det konkrete spørgsmål, om de omhandlede dokumenter er af betydning for sagens afgørelse, medens det efter retsplejelovens § 392, stk. 2, 1. pkt., er en betingelse for tilladelse til kære, at der foreligger et spørgsmål af principiel karakter. Østre Landsrets kendelse af 5. november 1996 er i nøje overensstemmelse med en fast og langvarig retspraksis om fortolkningen af retsplejelovens §§ 298 og 300. Jeg henviser herved til UfR 1925 side 700 V og UfR 1968 side 608 HKK.

Det er efter sagsøgtens opfattelse hverken i sagsøgernes processkrifter eller i henvendelsen til Procesbevillingsnævnet dokumenteret eller blot sandsynliggjort, at en udlevering af sagsøgtens interne arbejdsmateriale i form af referater af regeringsmøder, møder i folketingsudvalg og instrukser til den danske repræsentant i COREPER samt administrationens udkast til mundtlige indlæg for ministeren på ministermøder skulle være relevante for sagen.

Sagen for Østre Landsret er af stor vigtighed, og en imødekommelse af sagsøgernes begæring indebærer risiko for forsinkelse af sagen. Sagsøgte finder det afgørende, at sagen behandles så hurtigt som muligt.

Uanset det anførte har sagsøgte under hensyn til sagens karakter og videre forløb ingen indvendinger imod, at sagen tillades indbragt for Højesteret.«

Det er oplyst, at sagsøgerne i den mod statsministeren anlagte sag i et processkrift af 24. januar 1997 har ændret deres påstand 1, således at denne nu lyder:

»Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at den overladelse af danske myndigheders kompetence, der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2, jf. § 4, med det samlede indhold, loven har efter ikrafttræden af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.«

Under henvisning til den ændrede påstand har sagsøgerne gentaget deres begæring om edition. Begæringen er admitteret, men er ved landsrettens kendelse af 11. februar 1997 afslået med den begrundelse, at

»Fremlæggelse af de pågældende dokumenter kan imidlertid ikke antages at være af betydning for rettens afgørelse af den omformulerede påstand.«

Sagsøgerne har ansøgt Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at påkære denne afgørelse til Højesteret. Ved nærværende sags optagelse til dom forelå Procesbevillingsnævnets afgørelse endnu ikke.

Sagsøgerne har til støtte for deres påstand under nærværende sag anført, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er undergivet sædvanlig domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 63. Når bemærkningerne til lovforslaget til den senere lov nr. 390 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven (oprettelse af et procesbevillingsnævn m.v.) karakteriserer nævnet som et organ, der uden at være en del af domstolssystemet dog ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2956 og s. 2959, er dette i klar modstrid med den forfatningsretlige tradition, som udtømmende opdeler al offentligretlig kompetence som tilkommende enten lovgivningsmagten, domstolene eller administrative organer.

Procesbevillingsnævnet, der i modsætning til Den Særlige Klageret ikke er opregnet i retsplejelovens kapitel 1 om retterne, men oprettet i henhold til det særlige kapitel 1a, må karakteriseres som et forvaltningsretligt nævn. Det har samme karakteristika som en række andre nævn, som uomtvistet er undergivet sædvanlig domstolskontrol: dets sammensætning dækker et bredt erfaringsområde, det er uafhængigt af den øvrige forvaltning, og det har en smidig sagsbehandling.

Det må have formodningen imod sig, at man med lovgivningen om Procesbevillingsnævnet har villet etablere et organ, der, til trods for at det har kompetence til at træffe afgørelser af indgribende betydning, skulle være friholdt for alle retssikkerhedsmæssige garantier.

Det er den almindelige opfattelse i den stats- og forvaltningsretlige teori vedrørende grundlovens § 63, at der må kræves lovhjemmel af kvalificeret klarhed for at statuere, at afgørelser fra organer, hvis rubricering som forvaltningsmyndighed eller domstol kan være tvivlsom, ikke er undergivet sædvanlig juridisk legalitetskontrol.

På denne baggrund må det antages, at den ovennævnte udtalelse i lovforslagets bemærkninger alene tager sigte på at fastslå, at Procesbevillingsnævnet ikke er undergivet justitsministerens instruktionsbeføjelse. Domstolene er ikke afskåret fra efter grundlovens § 63 at efterprøve, om nævnet ved sin afgørelse af 22. november 1996 bygger på en rigtig fortolkning af retsplejeloven, og om det har behandlet sagsøgernes ansøgning på korrekt måde.

Procesbevillingsnævnet må efter det anførte anses som en del af den offentlige forvaltning. Heraf følger, at nævnet er undergivet forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelsespligt. Forvaltningsloven gælder ifølge lovens § 1, stk. 1, for alle dele af den offentlige forvaltning. En undtagelse af Procesbevillingsnævnet fra forvaltningsloven måtte kræve lovhjemmel, men lov nr. 390 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven indeholder ikke sådan lovhjemmel. Bemærkningerne i lovens forarbejder om, at nævnet ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning og derfor ikke er omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, er alene at anse som en konstatering, der efter det anførte er urigtig, og som ikke i sig selv afgiver hjemmel for at anse de pågældende love, herunder forvaltningsloven, for ændret således, at de ikke omfatter Procesbevillingsnævnet.

I øvrigt måtte, selv om forvaltningsloven antages ikke at gælde for Procesbevillingsnævnet, almindelige retsgrundsætninger føre til, at nævnets virksomhed er undergivet grundlæggende retssikkerhedsmæssige krav til sagsbehandling, begrundelsespligt og retlig kontrol med sagernes materielle afgørelse.

Den begrundelse, Procesbevillingsnævnet har givet for sin afgørelse af 22. november 1996, er intetsigende. Den angiver ikke de hensyn, som har

været bestemmende for det skøn, nævnet har udøvet, og tager ikke stilling til de anbringender, sagsøgerne anførte i deres ansøgning om kærretilladelse.

Når sagsøgte henviser til, at det i bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 390 af 14. juni 1995 er påpeget, at der er et hensyn at tage til, at sagsbehandlingen ved Procesbevillingsnævnet ikke får en sådan karakter, at nævnets afgørelser for borgeren kan komme til at fremstå som en afgørelse af selve den sag, hvor tilladelse til appel søges, og at nævnets afgørelser derfor bør træffes ved beslutning, der ikke nærmere begrundes, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2955, har sagsøgerne anført, at dette meget specifikke hensyn ikke gør sig gældende i den foreliggende sag. Hertil kommer, at folketingsflertallet ved lovens vedtagelse forudsatte, at Procesbevillingsnævnets afgørelser i tilfælde af afslag ville blive ledsaget af en egentlig, substantiel begrundelse, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg B s. 664, Betænkning til Lovforslag nr. L 217, afgivet af retsudvalget den 18. maj 1995.

Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 opfylder således ikke de krav, der efter forvaltningsloven og almindelige retsgrundsætninger må stilles til en fyldestgørende begrundelse. Det oplyses ikke, hvorfor sagsøgernes begæring om edition ikke anses for at være et spørgsmål af principiel karakter. Sagsøgerne er ude af stand til at afgøre om se, om nævnet hvad sagsøgerne tillægger overordentlig stor vægt ved afgørelsen om at nægte kærretilladelse har taget i betragtning, at den sag, sagsøgerne har anlagt mod statsministeren, er en af de mest principielle og såvel bredt samfundsmæssigt som statsretligt betydningsfulde, der har været til afgørelse ved domstolene i adskillige år, og om nævnet er uenigt i den opfattelse, at Højesteret ved sin dom af 12. august 1996 har indvarslet en helt ny æra med hensyn til prøvelsesretten efter grundlovens § 63 ved at tillade, hvad der af statsretskyndige er blevet betegnet som en abstrakt normkontrol.

Det er sagsøgernes standpunkt, at den underliggende sags særlige karakter bevirker, at også spørgsmålet om, hvad sagsøgerne betragter som nødvendigt for sagens fuldstændige og korrekte oplysning, er et spørgsmål af principiel betydning som omhandlet i retsplejelovens § 392, stk. 2. Sagsøgerne finder støtte for denne forståelse i Højesterets udtalelse af 22. juni 1994 om Retsplejerådets betænkning nr. 1260/1993, hvor Højesteret har tilkendegivet, at den som den øverste domstol bør have til opgave at træffe afgørelse i sager, som rejser spørgsmål af generel betydning for retsanvendelse og retsudviklingen eller i øvrigt er af væsentlig samfundsmæssig rækkevidde.

Sagsøgerne har under forberedelsen af nærværende sag forgæves opfordret sagsøgte til at fremkomme med en nærmere redegørelse for det bedømmelsesgrundlag, der er indgået i Procesbevillingsnævnets afgørelse. Først under sagsøgtes procedure for landsretten er det blevet klart for sagsøgerne, at nævnet har anset den underliggende retssags principielle karakter for at være uden enhver betydning for nævnets stillingtagen til, om kendelsen af 5. november 1996 vedrørende sagsøgernes editionsbegæring angår et spørgsmål af principiel karakter. Dette er efter sagsøgernes opfattelse en så eklatant fejlbedømmelse, at den heraf følgende også materielt urigtige afgørelse må korrigeres af domstolene ved, at sagen hjemvises til Procesbevillingsnævnet til ny behandling af sagsøgernes ansøgning om kærretilladelse.

Også på andre punkter end spørgsmålet om begrundelse lider sagsøgtes sagsbehandling af fejl, som bevirker, at afgørelsen er ugyldig. Sagsøgerne har herved navnlig henvist til, at Procesbevillingsnævnet har tilsidesat de krav til oplysning af sagen, der følger af almindelige regler om officialvirksomhed og af nævnets forretningsorden, og som i den foreliggende sag er af særlig vægt.

Landsrettens kendelse af 5. november 1996 er uden begrundelse, for så vidt som kendelsen ikke angiver det retlige bedømmelsesgrundlag, på hvilket det fastslås, at de dokumenter, sagsøgerne har ønsket fremlagt, ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse af de påstande, sagsøgerne har nedlagt.

Procesbevillingsnævnet burde derfor i medfør af forretningsordenens § 4 have rekvireret samtlige sagens akter for på den måde at skaffe sig et tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til, om editionsspørgsmålet måtte anses som principielt.

I ansøgningen til Procesbevillingsnævnet om kærretilladelse anførte sagsøgerne, at de fandt det overflødig at argumentere nærmere for, at den domstolsprøvelse, Højesteret havde tilladt ved dommen af 12. august 1996, i sig selv er af principiel betydning, og at de, når dette lægges til grund, fandt det utvivlsomt, at spørgsmålet om afgrænsningen af grundlaget for den retlige bedømmelse er af tilsvarende principiel karakter og følgelig ikke burde forholdes Højesteret.

Det er på samme måde som ovenfor anført en alvorlig sagsbehandlingsfejl, at nævnet tog stilling til spørgsmålet om kæremålssagens karakter af principiel eller ikke principiel uden at have et sådant kendskab til sagen, som kun kunne være opnået ved gennemgang af alle relevante sagsakter.

Sagsøgerne har til støtte for deres påstand tillige henvist til, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. I det Menneskerettighedskonventionen ved lov nr. 285 af 29. april 1992 er gjort til en bestanddel af gældende dansk ret, kan afgørelsens modstrid med konventionen i sig selv begrunde, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig.

Mangelen på begrundelse af afgørelsen af 22. november 1996 er uforenelig med den begrundelsespligt, der påhviler retterne i medfør af Menneskerettighedskonventionens artikel 6. Af retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fremgår, at begrundelsespligten kræver en specificeret henvisning til de momenter, der ligger til grund for rettens antagelser. Det fremgår af praksis, at der stilles strengere krav, jo mere betydningsfuld en sag der er tale om, og at der i spørgsmål om processuelle garantier skal anlægges helhedsvurderinger og ses på sagens reelle sammenhæng snarere end på formelle detaljspørgsmål. Domstolens praksis er skærpet i de senere år. Når sagsøgte har henvist til afgørelser, som har anset det for tilstrækkelig begrundelse, at der i nogle afgørelser var henvist til det pågældende lovgrundlag, må sagsøgerne afvise, at dette har særlig vægt. De af sagsøgte påberåbte afgørelser er af ældre dato og hidrører fra Menneskerettighedskommissionen, hvorimod sagsøgerne kan henvise til afgørelser af nyere dato fra Menneskerettighedsdomstolen.

Konsekvensen af landsrettens kendelse af 5. november 1996 og af Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996, hvorved sagsøgerne afskæres fra at søge afgørelsen ændret ved Højesteret, er, at sagsøgerne under den mod statsministeren anlagte sag er ude af stand til at dokumentere den retsopfattelse med hensyn til EF-traktatens artikel 235 og dermed af kompetenceoverladelsens grænser der ligger til grund for mangeårig dansk praksis. Herved opstår der i denne sag en iøjnefaldende processuel ulighed mellem parterne, idet sagsøgte har kendskab til samtlige dokumenter af mulig relevans, medens sagsøgerne savner en tilsvarende viden og derfor er ude af stand til at kontrollere sagsøgtes fremlæggelsesselektioner. Dette strider imod den i tilknytning til Menneskerettighedskonventionens artikel 6 udviklede praksis om »Equality of Arms«.

Sagsøgte har til støtte for frifindelsespåstanden anført, at det ikke tilkommer domstolene at efterprøve, om Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 er materielt urigtig. Såfremt domstolene i almindelighed kunne tage stilling til afgørelser truffet af Procesbevillingsnævnet, ville man sætte sig ud over den kompetencefordeling mellem domstolene og nævnet, som retsplejelovsændringen i henhold til lov nr. 390 af 14. juni 1995 er udtryk for. Dette stemmer med, at domstolene under den tidligere ordning var afskåret fra at realitetsbehandle anerkendelsessøgsmål mod Justitsministeriet med påstand om, at ministeriet i konkrete sager skulle tilpligtes at meddele 3.-instansbevilling. Hvis sagsøgerne under nærværende sag alene havde støttet deres påstand på anbringendet om afgørelsens materielle urigtighed, havde sagen derfor måttet afvises.

Sagsøgte bestrider, at Procesbevillingsnævnet er et organ under den offentlige forvaltning og underlagt forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.

Retsplejelovsændringen af 1995 har baggrund i en folketingsbeslutning af 19. maj 1989, der pålagde regeringen at fremsætte lovforslag om ændring

af retsplejeloven, således at kompetencen til at træffe afgørelse om 3.-instansbevillinger ved anke og kæremål ikke længere skulle henligge under Justitsministeriet eller anden instans inden for den udøvende magts område, jf. Folketingstidende 1988-89, 1. Samling, Tillæg C sp. 1081. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves udtrykkeligt, at Procesbevillingsnævnet ikke etableres som en del af den offentlige forvaltning, og at dette bl.a. indebærer, at nævnet ikke er omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2959. Dette synspunkt blev uddybet af justitsministeren i et svar til Folketingets Retsudvalg af 17. maj 1995, hvor det ad spørgsmål 8 udtales, at lovreglerne om Procesbevillingsnævnet placeres i retsplejeloven, og nævnets virksomhed er udtømmende reguleret ved disse regler og ved reglerne i nævnets forretningsorden, ligesom der blev henvist til, at Den Særlige Klageret, hvis sammensætning svarer til Procesbevillingsnævnets, og hvis virksomhed ligeledes er reguleret i retsplejeloven, heller ikke er omfattet af ombudsmandens kompetence.

Sagsøgte bestrider, at det på andet grundlag kan statueres, at Procesbevillingsnævnet i den foreliggende sag, som hævdede af sagsøgerne, har været underlagt skærpede krav til sagsbehandlingen. Dette følger hverken af nævnets særlige status eller af karakteren af den underliggende retssag.

I sidstnævnte henseende gør sagsøgte det generelle synspunkt gældende, at den omstændighed, at den underliggende sag er af principiel karakter, ikke i sig selv bevirker, at også den procesledende kendelse, der er genstand for nævnets afgørelse, er principiel. Den underliggende sag er i denne forbindelse helt irrelevant. Det spørgsmål, landsretten har afgjort ved kendelsen af 5. november 1996, angår efter en af det underliggende sagsforholds karakter uafhængig bedømmelse ikke et spørgsmål af principiel betydning. Kendelsen er alene udtryk for en konkret stillingtagen til, om den af sagsøgerne begærede bevisførelse er af betydning for sagen, jf. retsplejelovens § 341. Afgørelsen er i overensstemmelse med fast retspraksis i editionsspørgsmål. Kendelsen eller retssagen rummer ikke spørgsmål, som kunne give anledning til at søge Højesterets afgørelse af, om retspraksis bør ændres. Afgørelsen udelukker ikke, at sagsøgerne under en eventuel anke af landsrettens dom gentager deres editionsbegæring over for Højesteret. Landsrettens kendelse opfylder begrundelseskravet efter retsplejelovens § 218. En antagelse af, at kæremålet skulle være principielt, kan derfor heller ikke støttes på, at kendelsen er behæftet med formelle fejl. Det er efter retsplejelovens § 392, stk. 2, uden betydning, om landsrettens afgørelse måtte være materielt urigtig. I sidstnævnte henseende har sagsøgte henvist til bemærkningerne til lovforslaget, der citerer Retsplejerådets betænkning nr. 1222/1991, hvori det anføres, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2951, at der i civile sager ikke bør være mulighed for at få en sag prøvet ved Højesteret, blot fordi der kunne være grund til at formode, at Højesteret i givet fald ville overveje at ændre den konkrete afgørelse.

Sagsøgte bestrider, at nævnet har tilsidesat særlige krav til sagens oplysning og til afgørelsens begrundelse.

Under sagens forberedelse har sagsøgte på sagsøgernes anmodning redegjort for det faktiske grundlag, på hvilket nævnets afgørelse er truffet. Det havde stået sagsøgerne frit for nævnet at fremlægge alt materiale, herunder processkrifter og bilag i den underliggende retssag, som man fandt relevant, jf. forretningsordenen (bekendtgørelse nr. 531 af 7. juni 1996) § 2, stk. 1.

Når sagsøgerne støtter deres påstand om ugyldighed på, at Procesbevillingsnævnets afgørelse ikke er fyldestgørende begrundet, henviser sagsøgte til, at afgørelsen er begrundet som foreskrevet i forretningsordenens § 13, stk. 2, der er udarbejdet i nøje overensstemmelse med, hvad der har været forudsat ved vedtagelsen af retsplejelovsændringen, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A s. 2957, og justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, ad spørgsmål 12, hvor det anføres, at forslaget om, at Procesbevillingsnævnets afgørelser skal træffes ved beslutning, der ikke nærmere begrundes, indebærer, at der i tilfælde af et afslag ikke skal anføres en uddybende begrundelse for, at lovens betingelser for at meddele procesbevilling ikke er opfyldt.

Endelig bestrider sagsøgte, at afgørelsen skulle være udtryk for en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er anerkendt i menneskerettighedskommissionens praksis også i nyere afgørelser at kravet om fyldestgørende begrundelse af retsafgørelser efter omstændighederne kan anses for opfyldt alene ved en henvisning til de retsregler, som er lagt til grund for afgørelsen.

Hvad angår anbringendet om, at Procesbevillingsnævnet ved at nægte kæretiladelse har krænket princippet om »Equality of Arms«, har sagsøgte bestridt dette og anført, at sagsøgerne end ikke har sandsynliggjort, at en fremlæggelse af de pågældende dokumenter kunne være af betydning for den mod statsministeren anlagte sag.

Landsrettens bemærkninger:

Procesbevillingsnævnet er, som det fremgår af forarbejderne til lov nr. 390 af 14. juni 1995, et uafhængigt organ, der virker i nær tilknytning til domstolssystemet uden at være en del af dette eller af den offentlige forvaltning. Lovreglerne om nævnet findes i retsplejeloven, og dets virksomhed er udtømmende reguleret i retsplejeloven og nævnets forretningsorden. Der er ved oprettelsen af nævnet lagt vægt på, at det har en bredere faglig sammensætning end et sædvanligt domstolsorgan.

Den ved lov nr. 390 af 14. juni 1995 indførte procesbevillingsordning må på baggrund heraf forstås således, at Procesbevillingsnævnets afgørelser, for så vidt de beror på et skøn, ikke kan indbringes for domstolene til prøvelse af, om betingelserne for at meddele procesbevilling er opfyldt, herunder om der er tale om spørgsmål af principiel karakter.

Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996 er truffet under iagttagelse af reglerne i nævnets forretningsorden og meddelt sagsøgerne i en form, som er i overensstemmelse med forretningsordenens § 13, stk. 2.

Det kan ikke anses som en sagsbehandlingsfejl, at Procesbevillingsnævnet traf afgørelse i sagen på grundlag af de sagsakter, parternes advokater havde fremsendt til nævnet, uden af egen drift at indhente yderligere akter fra den ved landsretten verserende sag.

Det stemmer med retsplejelovens forudsætninger og kan derfor ikke i medfør af forvaltningsretlige regler føre til ugyldighed, at nævnets afslag på kæretiladelse i overensstemmelse med forretningsordenens § 13, stk. 2, alene er begrundet med en henvisning til indholdet af retsplejelovens § 392, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3.

Landsretten finder ikke, at den således givne begrundelse for nævnets afgørelse eller afgørelsen i sig selv er udtryk for en krænkelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de i tilknytning heril udviklede specifikke krav til retfærdig rettergang.

Efter det anførte tager landsretten sagsøgtes påstand om frifindelse til følge.mm

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til nogen anden part.

Højesterets dom.

Den indankede dom er afsagt af Østre Landsret.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Pontoppidan, Marie-Louise Andreasen, Blok, Jørgen Nørgaard og Lene Pagter Kristensen.

Appellanterne, Hanne Norup Carlsen m.fl., har gentaget deres påstand.

Indstævnte, Procesbevillingsnævnet, har påstået stadfæstelse, dog således at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostninger.

Procesbevillingsnævnet afslog ved skrivelse af 14. marts 1997 appellanternes ansøgning om tilladelse til at kære landsrettens kendelse af 11. februar 1997 til Højesteret. Afslaget er begrundet på samme måde som Procesbevillingsnævnets afgørelse af 22. november 1996.

Højesterets bemærkninger.

Fire dommere Pontoppidan, Marie-Louise Andreasen, Jørgen Nørgaard og Lene Pagter Kristensen udtaler:

Det kan ikke afvises, at den underliggende retssags principielle karakter kunne have betydning for spørgsmålet om, hvorvidt appellanternes kære af landsrettens kendelse om editionsbegæringen vedrørte spørgsmål af principiel karakter. Uanset dette finder vi, at Procesbevillingsnævnets afgørelse er truffet inden for rammerne af det skøn, som efter retsplejelovens § 392, stk. 2, tilkommer nævnet.

Herefter og i øvrigt af de grunde, som landsretten har anført, stemmer vi for at stadfæste dommen.

Dommer Blok udtaler:

Efter den udformning, appellanternes påstand 1 havde den 5. november 1996, da landsretten afsagde kendelsen vedrørende deres editionsbegæring, gjorde appellanterne gældende, at den suverænitetssafgivelse, som fandt sted ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, ikke kunne gennemføres i medfør af Grundlovens § 20, idet der efter appellanternes opfattelse ikke var tale om en suverænitetssafgivelse »i nærmere bestemt omfang« som krævet efter denne bestemmelse. Til støtte herfor har appellanterne bl.a. anført, at EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye områder under fællesskabsretten i et omfang, som indebærer, at den nævnte betingelse efter Grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har i denne forbindelse henvist til den anvendelse af art. 235, som har fundet sted forud for ikrafttrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union.

De dokumenter, som appellanterne begærede fremlagt af statsministeren, skulle bl.a. tjene til at belyse, hvilken holdning regering og Folketing havde indtaget til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af EF-traktatens art. 235. Der var således en nær forbindelse mellem det, som ønskedes belyst ved fremlæggelsen, og de nævnte anbringender.

Den af appellanterne mod statsministeren anlagte retssag angår spørgsmål af væsentlig principiel betydning. Jeg finder, at der under de nævnte omstændigheder ikke kunne bortses herfra ved vurderingen af, om appellanternes kære af landsrettens kendelse af 5. november 1996 vedrørte spørgsmål af principiel karakter, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2.

Det må efter Procesbevillingsnævnets procedure lægges til grund, at nævnet ved sin afgørelse af 22. november 1996 har taget udgangspunkt i den opfattelse, at retssagens principielle karakter var uden betydning for afgørelsen af, om appellanternes kære af afgørelsen vedrørende editionsbegæringen vedrørte spørgsmål af principiel karakter. Efter det foran anførte finder jeg, at nævnet herved har lagt en forkert forståelse af retsplejelovens § 392, stk. 2, til grund for sin afgørelse.

Landsretten har i sin kendelse af 5. november 1996 ikke begrundet, hvorfor fremlæggelse af de omhandlede dokumenter efter rettens opfattelse ikke kan antages at få betydning for sagens afgørelse. Kendelsens indhold gav derfor ikke Procesbevillingsnævnet grundlag for at fastslå, at kæren ikke vedrørte spørgsmål af principiel karakter.

Selv om jeg er enig i, at Procesbevillingsnævnets afgørelser ikke kan prøves af domstolene, for så vidt de beror på et skøn, finder jeg, at de nævnte særlige forhold må føre til, at nævnets afgørelse af 22. november 1996 er ugyldig.

Jeg stemmer derfor for at tage appellanternes påstand til følge. Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne betaler sagsomkostninger til den anden part for Højesteret.

1) U 1993.755 H, U 1996.1300 H, Betænkning 1260/1993 s. 25 ff, FT 1994-95, A s. 2954 ff, B s. 664, Gomard i Lov & Ret 1995, nr. 6 s. 22, Bent Christensen: Forvaltningsret. Prøvelse (1994) s. 112 ff, Basse m.fl.: Forvaltningsret (2. udg. 1989) s. 413 ff samt Lorenzen m. fl.: Den Europæiske Menneskeretskonvention (1994) s. 146 ff, 154, 171 f.

Forlaget Thomson A/S

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/den/de...>