

## brammer ADVOKATER

**Folketingets Retsudvalg**  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

Retsudvalget  
REU alm. del - Bilag 195  
Offentligt

www.brammer-advokater.dk  
mail@brammer-advokater.dk

Klavs Brammer  
Michael Elkiær Andersen  
Torben Svensson  
Niels Thuen Macholm  
Jørgen G. Jacobsen  
Helle Vibeke Paulsen  
Malene Ellgaard Svedal

Dato: 09.12.2008  
J. nr.:

Sekretær: JJ/  
Dir. tf.: 33 38 03 05

**Vedr.: Praktisk erfaring med fri proces.**

✠ Vedlagt fremsendes yderligere bilag til de allerede fremsendte bilag.

Med venlig hilsen

  
Jørgen G. Jacobsen

✠ Bilagene er fremlagt i udvalgssekretariaternes arkiv til udlån (5553)

**Til adressater iht. til  
fremsendelsesskrivelse**

Kronprinsessegade 26  
DK - 1306 København K  
Tlf 333 80 300  
Fax 333 80 315

www.brammer-advokater.dk  
mail@brammer-advokater.dk

Klavs Brammer  
Michael Elkiær Andersen  
Torben Svensson  
Niels Thuen Macholm  
Jørgen G. Jacobsen  
Helle Vibeke Paulsen  
Malene Ellgaard Svedgaard

Dato: 09.12.2008  
J. nr.:

Sekretær: JJ/  
Dir. tlf.: 33 38 03 05

**Vedr.: Praktisk erfaring med fri proces, indvundet gennem 2 år.**

Vedlagt fremsendes mit indlæg, som allerede i realiteten var færdigt i marts 2008, hvorefter jeg på en måde gav det lidt op.

Nu har indlægget ligget i skuffen igennem længere tid, og jeg har haft lejlighed til at samle mine bilag sammen, som jeg enten allerede har fremsendt, eller vedlægger med nærværende.

Indlægget er lidt komprimeret skrevet, men jeg håber, at det for sagkyndige fremstår forståeligt, at det er min opfattelse, at retsstillingen for de økonomisk dårligst stillede er blevet væsentligt forringet med baggrund i retsreformen af den 1. januar 2008.

Efter min egen opfattelse har det ikke været muligt at få ørenlyd for dette synspunkt, hvorfor jeg har fremsendt materialet til adressaterne ifølge listen, og det er så min antagelse, at andre og mere slagkraftige personer kan tage over.

Med venlig hilsen

Jørgen G. Jacobsen



Enslydende indlæg af d.d. sendt til følgende modtagere:

- Advokatsamfundet
- Ombudsmanden, ad j.nr. 2007-3381-630 og 2008-2761-630 m.fl.
- Civilstyrelsen, ad j.nr. blandt andet 08-0810-00026
- Justitsministeriet, ad j.nr. APL40065
- Retsudvalget

København, den 9. december 2008/JGJ

## Et forvaltningsretligt vildskud

Begrundelseskrav – Civilstyrelsen – Procesbevillingsnævnet - Folketingets ombudsmand.

Retsreformen, som trådte i kraft 1.1.2007, har medført en række ændringer såvel processuelt som forvaltningsretligt.

Proces er spillereglerne for at føre sager ved domstolene ( Retsplejeloven), mens forvaltningsretten er de krav, som embedsmændene skal opfylde, når borgerne eksempelvis indgiver ansøgninger.

En af de ændringer, som nu gennem snart 24 måneder har betydet en del for de **økonomisk dårligst stillede** er klageadgangen, begrundelseskravet og adgangen til Folketingets Ombudsmand, når man indsender en ansøgning om fri proces.

Fri proces er muligheden for, at man kan føre retssag uden omkostninger til bl.a. egen advokat, retsafgift, modparts advokat.

Før 1.1.2007 var ordningen, at opfyldte man de økonomiske betingelser for fri proces, det vil sige, at man som enlig maksimalt måtte tjene omkring 250.000 årligt eller ca. 20.000 månedligt, så kunne man ansøge om fri proces til sit Statsamt.

Tjente man over det beløb, skulle man ansøge sit forsikringsselskab om retshjælpsdækning, hvis man havde tegnet en forsikringsaftale om det gennem en familie-/indboforsikring.

Retshjælpsdækning og fri proces er dækningsmæssigt nærmest ens – blot forskellige kasser.

Ifølge et svar fra Justitsministeren til Retsudvalget fra august 2007 opfyldte ca. 1.500.000 danskere de økonomiske betingelser for fri proces i 2006.

Efter 1.1.2007 skal man som borger først og fremmest søge om retshjælp gennem sit forsikringsselskab, hvis man har en forsikring. Har man det, og vurderer forsikringen, at man har en rimelig sag, så betaler forsikringen sagens omkostninger med undtagelse af en selvrisiko ( en række typesager er undtaget ).

Har man ikke tegnet en forsikring, har man muligheden for enten selv eller via en advokat at ansøge om fri proces i nu Civilstyrelsen.

**Civilstyrelsen** henhører under Justitsministeriet og var tidligere klageinstans ( 2. instans ) for Statsamterne i fri proces sager, men er nu den centrale instans for hele landet.

En række ansøgninger om fri proces indgives direkte til domstolene og en række ansøgninger imødekommes nærmest automatisk, da sagerne har været gennem administrative klageorganer som huslejenævn, forbrugerklagenævn.

Restgruppen af ansøgninger er eksempelvis manglende udfærdigelse af ansættelsesbeviser, mangler ved andelslejligheder, afskedigelser grundet graviditet, manglende lønudbetalinger, og hvor ansøgeren ingen andre steder har at gå hen end til en advokat, som vil føre sagen mod udlejeren, mod arbejdsgiveren, mod sælgeren etc.

Altså ansøgeren har **ikke** tegnet forsikring, er **ikke** medlem af en fagforening og tjener **ikke** over 250.000 årligt som enlig.

Ansøgningen indgives til Civilstyrelsen, som er en del af forvaltningen, og styrelsen skal overholde de forvaltningsretlige spilleregler, som blandt andet er et vist tempo i sagsbehandlingen og ikke mindst skal en **bebyrdende afgørelse** indeholde en begrundelse for afslaget.

Realiteten i dette i november 2008 er den, at en typisk sagsbehandlingstid er 5-6 måneder, og begrundelsen for afslaget forholder sig ikke altid til det ansøgeren advokerer for.

Sagsbehandlingstiden er for ansøgeren i sig selv et ganske alvorligt problem, som jeg ikke vil gå nærmere ind på her, idet det er et spørgsmål om ressourcer til Civilstyrelsen. Af betænkning nr. 1436 fra 2004 om reform af den civile retspleje forudsættes det, at Civilstyrelsen vil modtage omkring 5.000 ansøgninger årligt. Dette antal er efter det for mig oplyste *betydeligt* højere.

Det er ikke nødvendigt at give en begrundelse for en bevilling til fri proces, men derimod skal et afslag begrundes. Det fremgår nu af Forvaltningsloven og har også været en del af god forvaltningsskik i mange år forud.

I en begrundelse skal indgå de hovedhensyn, som har været bestemmende for et afslag. Det er vigtigt, at ansøgeren kan forholde sig til et afslag, herunder acceptere det eller få muligheden for at replicere ved at indgive en fornyet ansøgning eller klage videre.

Kravet om begrundelse er en del af demokratiets substans, så det er muligt at kigge forvaltningen i kortene og finde eventuelle ulovlige hensyn, som måttet have indgået. Det er ganske sjældent, at forvaltningen begår ulovligheder, og baggrunden er efter min opfattelse netop den åbenhed, der er om afgørelser, herunder mulighed for aktindsigt og kravet om netop en begrundelse, som i sidste ende kan prøves ved domstolene, jf. Grundlovens § 63.

Dertil kommer, at forvaltningen i modsætning til domstolene er undergivet en officialmaksime, som medfører, at forvaltningen skal nå frem til det rigtige resultat; forvaltningen skal selv oplyse sagen, spørge sig for og træffe en rigtig afgørelse på baggrund af summen af disse oplysninger.

Udgangspunktet er således, at forvaltningens afgørelse er rigtig.

Dette gælder efter min opfattelse ikke fuldt ud længere, når Civilstyrelsen træffer afgørelser i fri proces ansøgninger.

Det skyldes flere forhold: ressourcemangel, fravær af erfarne jurister, herunder fra Statsamtene, som tidligere var 1. instans på disse sager, antallet af sager, og hertil kommer så den manglende reelle klagemulighed.

Vil man klage, er klageinstansen henlagt til **Procesbevillingsnævnet**, som er et *judicielt* organ – altså et domstolslignende organ – som ikke er undergivet Forvaltningslovens krav om begrundelse.

Nævnets kernekompetence er stillingtagen til 3. instansbevillinger til Højesteret; altså tunge domstolsanliggender, hvorfor dommerrepræsentationen er i overtal.

Tidligere var der en to instans ordning, hvorefter man som ansøger havde to skud i bøssen, nemlig Statsamtet og Civilstyrelsen. Netop en to instans ordning er en del af vores forvaltnings- og retsplejekultur og fremgår i øvrigt også af menneskerettighedskonventionerne ( §§ 6 og 14 ).

At der fortsat skulle være netop en to instans ordning fremgår også såvel af betænkning 1436 af 2004, side 391 nederst, som af Justitsministeriets lovbemærkninger til L 132, 2004-2005, 2. samling, side 35.

Der er i mere end én forstand ikke længere en to instans ordning.

Situationen er den, at afslaget påklages til Procesbevillingsnævnet, som kan stadfæste eller ændre afslaget.

Nævnet skal for det første **ikke** begrunde, og er **ikke** forpligtet til dette, og da nævnet er undtaget fra det administrative system, jf. Retsplejelovens § 22, er der **ikke** er mulighed for aktindsigt.

En mangelfuld begrundelse for et afslag kan derved ikke repareres ved en klage; det vil sige forstår borgeren ikke afslaget, som måske har inddraget forkerte synspunkter, da opnår man ved en klage ikke en bedre udredning; man opnår alene et ja eller et nej.

Nævnet består i denne sammenhæng af en landsdommer, en byretsdommer og en advokat.

Dertil kommer for det andet det nyskabende, at **Folketingets Ombudsmand**, hvis kompetence dels er fastlagt ved Grundlovens § 55 dels ved Ombudsmandsloven, ikke har adgang til at påse dette ganske store bevillings- og forvaltningsmæssige område, hvor altså 1.500.000 opfylder betingelser for at søge.

Ombudsmanden er ikke en dansk opfindelse. Den første ombudsmand var Hurwitz, som gjorde Danmark berømt med dette klageorgan, idet ”..den lille mands dommer..” altid kunne påse en forvaltningsafgørelses saglighed.

Ombudsmanden opstod efter 2. Verdenskrig, hvor embedsmændene i en vis grad havde svigtet. Politikerne ønskede enten en forvaltningsdomstol, som den kendes i Tyskland, eller en uafhængig institution knyttet til Folketinget, som kunne påse, at forvaltningen opførte sig i overensstemmelse med gode forvaltningstradition.

Det fremgår af Ombudsmandslovens § 7, at han skal have indsigt i alle dele af den offentlige forvaltning, jf. også Grundlovens bestemmelse. Han kan agere ved en indsendt klage eller tage sager op af egen drift og indlede undersøgelser. (Tamil sagen og skuddene på Nørrebro)

Men han har udtalt sig om stort set alle dele af den offentlige administration og er kendt som den sidste mulighed.

Det fremgår også af Justitsministerens bemærkninger til netop ændringerne i Retsplejeloven, at ombudsmanden kompetence efter lovens § 23 til at henstille, at der bevilliges fri proces, skal opretholdes, hertil side 55-56 til samme lovforslag – altså ombudsmandens indsigt er med lovforslaget forudsat opretholdt.

Der foreligger afgørelser fra bl.a. 1990, 1997 og 2004, hvor Ombudsmanden udtaler sig om fri proces.

Ombudsmanden var før 1.1.2007 den ultimative klagemulighed, og hans henstillinger blev nærmest uden undtagelser fulgt, når han henstillede, kritiserede, anbefalede etc.

Men den mulighed har borgeren ikke længere, idet klageadgangen nu ligger i judicielt organ, som er undtaget den offentlige forvaltning. Ombudsmanden kan heller ikke påse Civilstyrelsens begrundelse og afslag, idet han alene kan påse den sidste afgørelse i en klagesag, se **siderne 45, 47, 63, 76, 95, 98 og 128.**

Dette system skyldes i bedste fald et tankeslip fra ministeriets side, men en sådan ordning

1. forekommer som værende i strid med et almindeligt hjemmelsprincip, idet ombudsmanden har mistet kompetencen uden en lovændring – lovgiver har blot flyttet opgaven til et nævn, som er undtaget hans indsigt,
2. strider mod to instans princippet, som er forudsat opretholdt i bemærkningerne, og som Danmark via internationale menneskerettighedskonventioner skal opretholde,
3. strider mod Grundlovens bestemmelse som også udmøntet i Ombudsmandsloven,
4. strider mod betænkning 1436 fra 2004 og mod ministeriets egne bemærkninger til lovforslaget om Ombudsmandens kompetence,
5. strider ikke mindst mod god dansk forvaltningsretlige skik,

at man ikke længere kan få prøvet forvaltningens begrundelse for en et afslag – begrundelsen afslører som nævnt, om der er varetaget uvedkommende hensyn i en sagsbehandling, herunder fiskale besparelseshensyn til Statskassen.

Umiddelbart har udgifterne på dette område været stigende (omkring 300 mio. kr. årligt ), og politisk har lovgiver ønsket at nedbringe omkostninger til fri proces.

Den restgruppe af mennesker, som nu kan søge om fri proces, har hverken forsikring, fagforbund eller finansiell mulighed for selv at betale. Deres sag er typisk et lærebogseksempel på overtrædelse

af grundrettigheder som lønmodtager, lejer, andelshavere eller andet. Typisk er de ikke selv særlig gode til at tale deres egen sag.

Ved et afslag uden reel begrundelse mister de dels samfundets forståelse og opbakning for deres situation dels muligheden for at få finansieret en sag ved domstolene, alt imens vi andre mister respekten for landets dygtigste jurister, som har ladet dette vildskud af et klagesystem implementere i 2008.

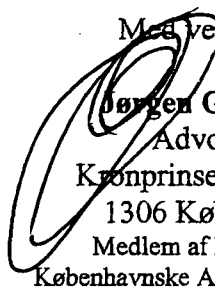
Det skal bemærkes, at daværende **Justitsminister** Lene Espersen er gjort opmærksom på dette indgreb i de mindrebedrøvedes retsbeskyttelse ved mine breve af 3.12.2007, 3.3.2008 og 19.9.2008 dog uden, at der er reageret fra Justitsministerens egen side, se **siderne 48, 71 og 103**.

Ministeriet har alene sendt sagen i høring til Civilstyrelsen, hvilket alene har affødt en for mig at se endnu større forvirring, nemlig at Civilstyrelsen selv fortolker loven på den måde, at **tiden**, der medgår, kan Ombudsmanden godt påse, men ikke **begrundelsen** for et afslag.

Vedlægger uddrag af de akter jeg dels selv har samlet sammen fra mine konkrete sager dels en hel konkret sag med den fulde ansøgningsprocedure, og hvor afslag er meddelt ganske i strid med de principper jeg kender såvel civilprocessuelt, forvaltningsretligt og i strid med retspraksis, se navnlig **siderne 119-123**.

Kopi af dette indlæg med bilag sendes til Advokatsamfundet, Ombudsmanden, Civilstyrelsen, Justitsministeriet, Retsudvalget, mens Kringlegangens medlemmer modtager alene indlægget via mail og uden bilag.

Med venlig hilsen



**Jørgen G. Jacobsen**  
Advokat (H)  
Kronprinsessegade 26, 2  
1306 København K.  
Medlem af Kringlegangen  
Københavnske Advokaters Retshjælp

