

Syv forslag der kan styrke borgeren ved domstolsprøvelse i ekspropriationssager

Bidrag til Transport-, Bygnings- og Boligudvalgets åbne høring om ekspropriation og erstatning den 20. februar 2019

Lektor, dr.jur. Frederik Waage, Juridisk Institut, Syddansk Universitet

1 Indledning. Grundlovens § 73 og domstolskontrol med ekspropriationsafgørelser

Ekspropriationsafgørelser der træffes af en kommune eller af staten adskiller sig fra andre slags afgørelser, idet der gælder en særlig bestemmelse for domstolskontrol med disse, jf. grundlovens § 73, stk. 3. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.”

Grundlovens § 73, stk. 3 blev indsat ved den seneste grundlovsændring i 1953. Den udgør et supplement til borgerens generelle ret til domstolskontrol i medfør af grundlovens § 63, og har bl.a. den konsekvens at der gælder et skærpet hjemmelskrav i sager om ekspropriation. Domstolene foretager som konsekvens af grundlovsbestemmelsen, en mere omfattende prøvelse af det skøn og størrelsen af den erstatning, der udøves af en taksationskommission i ekspropriationssager. Ses der bort fra disse forhold behandler domstolene imidlertid sager om ekspropriation efter samme regler som alle andre civile retssager. Det er således op til den borger der vil anfægte en ekspropriationsafgørelse at tage initiativ til, at der bliver rejst sag ved domstolene. Det vil som altovervejende hovedregel indebære, at borgeren for egen regning engagerer en privat advokat. En sagsbehandling af et spørgsmål om ekspropriation kan på den baggrund hurtigt løbe op i mange hundrede tusinde kroner, som borgeren må betale, hvis ikke der bevilges fri proces. Vinder borgeren der fører sag uden at være tildelt fri proces over myndigheden vil borgeren kunne tilkendes sagsomkostninger, men det er langt fra sikkert at dette vil være nok til at dække alle borgerens omkostninger. Hertil kommer, at det at føre retssag mod det offentlige ved de almindelige domstole generelt er ”op ad bakke”. Udsigten til adskillige års procesførelse vil derfor ofte motivere borgeren til at slå sig til tåls med afgørelsen, og opgive udnyttelsen af den grundlovssikrede ret til domstolsprøvelse.

I lyset af disse udfordringer præsenteres i det følgende syv forskellige forslag, der kan bidrage til at styrke borgerens position i forbindelse med domstolsprøvelse af ekspropriationsafgørelser. For så vidt angår de første seks forslag er der tale om ordninger, der allerede eksisterer på andre retsområder hvor domstolene har en kontrolmyndighed, og som man kunne overveje at overføre til ekspropriationsområdet, for her at styrke borgerens retssikkerhed. For det sidste forslags vedkommende, om oprettelsen af særlige ekspropriationsdomstole, er der tale om et forslag til gennemførelse af nogle af de intentioner der lå bag den seneste ændring af grundlovens § 73, ved ovennævnte grundlovsændring i 1953.

Forslag nr. 1: Borgeren fritages fra at udfærdige stævning og betale retsafgift

Hvis en borger ønsker at indbringe en ekspropriationssag for domstolene, sker det normalt ved at borgeren stævner den eller de myndigheder, der har ansvaret for ekspropriationsafgørelsen. Borgeren står her typisk over for en omfattende opgave, som kræver betydelig indsigt i retssagsførelse, retsplejelovens regler mv. Som altovervejende hovedregel vil borgeren derfor engagere en advokat til at udføre opgaven, som efter en gennemgang af sagens akter, og efter omfattende drøftelser med borgeren om procesomkostninger og procesrisiko, vil udarbejde en stævning. Der er en række konsekvenser forbundet med det at borgeren i en ekspropriationssag normalt er sagsøger og ikke sagsøgte. Det er således sagsøgeren der skal betale retsafgift, udarbejde stævning, og i det hele taget sætte sagen i gang. Ligeledes er det som udgangspunkt sagsøgeren som bærer bevisbyrden i sagen (selvom bevisbyrden efter omstændighederne kan svinge frem og tilbage mellem parterne i løbet af en retssag). På almindelig lovs niveau findes der forskellige særordninger for domstolskontrol med forvaltningsafgørelser, som borgeren kan vælge at udnytte. Man har således for en række sagers vedkommende – men ikke ekspropriationssager – indført en model, hvor den svage part styrkes på den måde, at borgeren kan anmode myndigheden om at starte retssagen op. Således eksisterer der i dag i lovgivningen en række ordninger hvor borgeren har et decideret *retskrav* på, at en myndighed anlægger sag mod borgeren selv. Man har navnlig valgt at pålægge myndigheden at opstarte retssagen, fordi offentlige myndigheder forudsættes at råde over flere ressourcer og større ekspertise end borgeren. Borgeren vil normalt engagere en advokat der kan forestå at udarbejde svarskriftet, men forudsættes det, at myndigheden har gjort et godt forberedelsesarbejde og at myndigheden skriver en fyldestgørende stævning, vil arbejdet med svarskriftet ofte være af mere begrænset omfang og mindre omkostningstungt, end arbejdet med stævningen.

Ordninger, hvor loven overlader det til staten at være sagsøger findes som nævnt en række steder i lovgivningen. Som eksempel på et område, hvor loven allerede i dag giver borgeren et retskrav på at få staten til at anlægge sag mod borgeren om erstatning, kan f.eks. nævnes § 16 i lov om dyrkning af genetisk modificerede afgrøder. Efter denne bestemmelse kan en borger som er uenig i en afgørelse om kompensation efter loven, anmode den ansvarlige minister om at anlægge sag mod borgeren selv. Som øvrige eksempler på regler, der foreskriver at borgeren kan anmode om, at der rejses sag, kan f.eks. nævnes:

Retsplejelovens § 121, stk. 4, § 139, stk. 1, og § 147 e, stk. 2, Restaurationslovens § 7, stk. 2, Lov om vagtvirksomhed § 15, stk. 3, Produktsikkerhedslovens § 34, stk. 2, Lov om spillekasinoer § 23, lov om hold af dyr § 56, stk. 6, Finansiell virksomhedslov § 351, stk. 5, Dykkerloven § 9, Godskørselslovens § 13, Skibsbesætningslovens § 22, lov om brugte genstande § 9, Inkassolovens §§ 25-26, CO2 kvoteloven § 12, Forsikringsformidlingslovens § 22, stk. 3, Dyrlægelovens § 5, Miljøbeskyttelseslovens § 7 a, Fiskerilovens § 36 b, stk. 2, Næringsbrevslovens § 11 a, Pantebrevsselskabslovens § 14, og lov om psykologer § 6.

Det må antages at man med en effektiv udnyttelse af det offentliges advokatbistand og ved at man evt. i nogen grad fremover lader embedsmænd møde i ekspropriationssager, vil kunne indføre en ordning hvor man uden nævneværdige meromkostninger for staten, vil

kunne give den borger, der vil indbringe en ekspropriationsafgørelse, ret til at undlade at svare retsafgift og blive sagsøgt i stedet for sagsøger.

Forslag nr. 2: Mulighed for at sætte ekspropriation på pause under retssag

Det følger af grundlovens § 63, at den, der bringer en sag for domstolene, ikke derved kan unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling. I modsætning til andre vestlige lande har vi i Danmark ikke tradition for særligt ofte at tillægge retssagen udsættende (opsættende) virkning i forhold til den tvist sagen drejer sig om.

Det er anerkendt i retspraksis, at domstolene *kan* tillægge det opsættende virkning at der anlægges en retssag. Imidlertid er det yderst sjældent, at det sker. Lovgivningsmagten kunne imidlertid overveje at indføre særlige lovregler, som i højere grad end tilfældet er i dag, muliggør, at domstolene på borgerens foranledning, udsætter en ekspropriation, indtil retssagen er endeligt afgjort. Hensynet til borgeren vil skulle afbalanceres over for hensynet til gennemførelsen af myndighedens planer og således respekten for almenvellet.

Forslag nr. 3: Mandatarordning for borgere i ekspropriations-retssager

På flere retsområder har man fundet at borgerens ret til at gå til domstolene med henblik domstolskontrol af en forvaltningsafgørelse er så vigtig, at man har indført en ordning hvor staten optræder som mandatar for borgeren. I det væsentlige indebærer dette, at staten fører retssagen på borgerens vegne, således at borgeren slipper for at afholde omkostninger, selvom borgeren fortsat er part i sagen. Offentlige mandatarordninger er kendt fra forbrugerområdet, lejerettens område og ligebehandlingsområdet.

Mandatarordningen fra Ligebehandlingsnævnet er illustrativ: Hvis en afgørelse eller et forlig, som er indgået for ligebehandlingsnævnet, ikke efterleves af en privat part eller en offentlig myndighed, skal nævnet på klagerens anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene, jf. ligebehandlingsnævnslovens § 12, stk. 2. Klagere, der har indgået forlig eller har fået medhold ved nævnet, har hermed et *retskrav* på at få deres retstvist indbragt for domstolene af nævnets sekretariat, hvis forliget eller afgørelsen ikke efterleves. Fordelen for klageren ved at lade Ligebehandlingsnævnets sekretariat optræde som mandatar er navnlig, at sekretariatet stiller gratis advokatbistand af høj kvalitet til klagerens rådighed, ligesom nævnet afholder retssagens omkostninger, herunder også eventuelle sagsomkostninger til modparten, hvis klageren taber mandatarsagen. Hertil kommer den stærke signalværdi over for såvel modparten som retten, når en privat borger optræder ”med staten i ryggen.”

På ligebehandlingsområdet spiller mandatarordningen en vigtig rolle for retshåndhævelsen. Man kunne overveje at indføre en tilsvarende ordning, der kunne gælde såfremt en borger har fået medhold i sit krav på erstatning for ekspropriation i et klagenævn eller en taksationskommission, hvorefter sagen alligevel indbringes for domstolene. Måtte en borger opleve en sag hvor en taksationskommission har fastlagt et bestemt beløb i erstatning bør f.eks. taksationskommissionen, eller kommissionens

sekretariat, kunne stævne kommunen og svare udgifterne som borgeren lider ved, at han eller hun ikke kan støtte ret på taksationskommissionens afgørelse.

Forslag nr. 4: Forbedring af muligheden for fri proces i ekspropriationssager

Som alternativ til at betale borgerens fulde omkostninger kunne man overveje at foretage en ændring af fri proces-reglerne, således at man sikrer borgeren en mere eller mindre automatisk mulighed for at få fri proces hvis retssagen handler om ekspropriation. Bevillingen af fri proces forudsætter som udgangspunkt, at ansøgeren ikke har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker omkostningerne ved sagen jf. retsplejelovens § 327. For at opnå bevilling af fri proces skal ansøgeren overholde en række økonomiske betingelser. En meget stor gruppe af borgerne er som følge heraf undtaget fra adgangen til fri proces, fordi de har for høj en indtægt. Kun undtagelsesvist kan en ansøger, som ikke overholder de økonomiske betingelser opnå fri proces. Det vil kræve, at særlige grunde gør sig gældende, herunder navnlig at sagen omhandler hidtil uafklarede lovfortolknings spørgsmål eller sagen har særlig betydning for ansøgerens erhvervsmæssige eller sociale situation jf. retsplejelovens § 329. En bevilling af fri proces kræver således som altovervejende hovedregel, at ansøgeren ikke selv har midlerne til at føre sagen eller en retshjælpsforsikring, der dækker omkostningerne. Efter § 327, stk. 1, nr. 3 kan der af retten meddeles fri proces til indbringelse af sager, der vedrører opfyldelsen af en afgørelse fra et centralt statsligt klagenævn. Man kunne overveje at supplere denne regel med en regel om at en borger, der vil anfægte en afgørelse om ekspropriation, kan tildeles fri proces af retten, hvormed man tillige sparer sagsbehandlingen i fri proces-sagen i civilstyrelsen.

Forslag nr. 5: Indførelse af omkostningsdækningsordning (som i skattesager)

På det skatteretlige område er det anerkendt, at borgeren har brug for sagkyndig bistand. Det betyder, at der i skattesager gives en slags udvidet form for fri proces i form af muligheden for omkostningsdækning. Efter denne ordning dækkes stort set alle advokatudgifter der er forbundet med såvel den administrative sagsbehandling, som sagsbehandlingen ved domstolene. Af den oprindelige betænkning, som ligger til grund for omkostningsdækningsordningen anføres det, at det er en udbredt opfattelse i befolkningen, at myndigheden og borgeren i en administrativ skattesag står over for hinanden som modparter, og at der er tale om ulige parter i det indbyrdes styrkeforhold. Myndighederne har ekspertisen og de ubegrænsede ressourcer, mens det modsatte gælder for borgeren. Hertil kom, ifølge betænkningen, at borgerne ofte står med den fornemmelse, at skattemyndighederne lader fiskale hensyn veje tungere end de argumenter, som borgeren kommer med. Også af den grund kan borgeren have et ønske om at antage sagkyndig bistand i sagen. En række af de hensyn, der ligger bag omkostningsdækningsordningen, kan med vægt tilsvarende fremhæves i forhold til ekspropriationssager.

Indførelsen af en omkostningsdækningsordning må antages at blive cirka lige så omkostningstung, som indførelsen af en mandatarordning, jf. forslag nr. 3.

Forslag nr. 6: Særlig undersøgelsespligt for retten i ekspropriationssager

Når en borger fører en ekspropriationssag ved domstolene, gælder forhandlingsprincippet, hvilket indebærer, at det er parterne – borgeren og den statslige modpart – som står for al sagsoplysning. Dommeren spiller en tilbagetrukket rolle. Der findes imidlertid enkelte procesformer i retsplejelovens regi, hvori dommeren har en større rolle at spille i sagsoplysningen. Det gælder bl.a. de såkaldt indispositive sager, f.eks. faderskabssager. Lovgiver har for disse sagers vedkommende fundet det så vigtigt at nå frem til sandheden (f.eks. hvem der er far til et barn), at dommeren er tildelt beføjelser til at undersøge sagen mere indgående, sammen med parterne. Indførelsen af sådanne beføjelser ville antageligt lette borgerens byrder i processen og understrege vigtigheden af, at retten i ekspropriationssager når frem til den *rigtige* afgørelse, og ikke bare det som parterne argumenterer for. Man kunne således overveje at indføre et særligt undersøgelsesprincip for dommere i ekspropriationssager. Særregler for sagsbehandling af ekspropriationssager kunne i så fald indskrives som et nyt kapitel i retsplejeloven sammen med øvrige særregler, f.eks. som et nyt kapitel 43 c.

Forslag nr. 7: Indførelse af særlige ekspropriationsdomstole

Som nævnt i indledningen indeholder grundlovens § 73, stk. 3 en særlig regel, hvorefter prøvelsen af erstatningens størrelse ved lov kan henlægges til domstole oprettet i dette øjemed. Denne bestemmelse muliggør således oprettelsen af regulære forvaltningsdomstole i Danmark med det specifikke formål at behandle ekspropriationssager. Når det drejer sig om sager om erstatningens størrelse er der ingen krav om, at man kan indbringe forvaltningsdomstoles sager for Højesteret. Det er der derimod for behandlingen af forvaltningsdomstoles sager om ekspropriationsaktens lovlighed. Sådanne afgørelser vil kunne behandles ved forvaltningsdomstole på by- og landsrets niveau, hvorefter der skal bestå en mulighed for klage til højesteret, jf. grundlovens § 63, stk. 2.

Hvis lovgivningsmagten måtte ønske at foretage en meget markant ændring af måden hvorpå man behandler ekspropriationssager i Danmark på, kunne man overveje at tage behandlingen af ekspropriationssager væk fra de almindelige domstole (på by- og landsrets niveau) og oprette et egentligt ekspropriations-forvaltningsdomstolssystem. Eksistensen af en specialiseret domstol med faste dommere, der tager sig af alle former for ekspropriation, vil i sig selv indebære, at der vil komme særligt opmærksomhed på retssikkerheden ved ekspropriation i Danmark, et fokus der for så vidt forekommer berettiget i lyset af de intentioner der lå bag ændringen af bestemmelsen i § 73 ved grundlovsændringen i 1953.