



Begrundelse for afslag på tilladelse til indbringelse af sag for Højesteret

Udtalt, at Justitsministeriet i overensstemmelse med de i forvaltningslovens § 24 opstillede krav burde have meddelt en egentlig begrundelse for et afslag på indbringelse af en sag om hjemgivelse af et barn for Højesteret.

(J. nr. 1987-1001-060).

A klagede over Justitsministeriets begrundelse for ministeriets afslag på hans ansøgning om tilladelse til, at landsrettens dom i A's sag om hjemgivelse til faderen af hans barnebarn, B, kunne indbringes for Højesteret. A havde haft B i pleje i flere år.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at B var født i 1980, og at A siden den 14. november 1983 havde haft B boende. Samme dag henvendte A sig til Socialforvaltningen i Åbenrå med anmodning om, at B ikke blev hjemgivet til sin mor, C, som på daværende tidspunkt havde forældremyndigheden over B. I januar 1984 overdrog C forældremyndigheden over B til hans far, D. I december 1985 accepterede D en ordning, hvorefter B skulle hjemgives til ham tidligst i april 1986 og senest i juli 1986. A fandt, at det var uforsvarligt at hjemgive B.

Den 19. august 1986 traf Den Sociale Ankestyrelse afgørelse om, at B indtil videre ikke kunne hjemgives til sin far. Denne afgørelse gik Vestre Landsret imod ved landsrettens dom, afsagt den 19. august 1987, hvorefter B skulle hjemgives.

Udslaggivende for landrettens dom var de foreliggende oplysninger om B's fars forhold, som landsretten fandt fremtrådte som væsentligt stabiliserede.

A ansøgte Justitsministeriet om tilladelse til at indbringe landsrettens dom for Højesteret. Dette afslog Justitsministeriet. Ministeriet anførte i afslaget følgende:

FOB nr. 87.71

»... at Justitsministeriet ikke finder grundlag for at tillade det ansøgte, da der efter Justitsministeriets opfattelse ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, at Justitsministeriet undtagelsesvis kan tillade det ansøgte, jf. bistandslovens § 131 ...«

A anmodede Justitsministeriet om en uddybende begrundelse for den ovennævnte afgørelse. A fandt ikke, at afgørelsen opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Justitsministeriet meddelte herefter A, at ministeriet fandt, at afgørelsen var ledsaget af en begrundelse, som opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse af afgørelser.

Justitsministeriet anførte bl.a. følgende:

» ...

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt giver den pågældende part medhold.

Med hensyn til kravene til begrundelsens udformning bestemmer forvaltningslovens § 24, stk. 1, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal afgørelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Efter bestemmelsens stk. 2 skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Justitsministeriets afgørelse er truffet i medfør af bistandslovens § 131, hvorefter landsrettens afgørelse kan indbringes for Højesteret, når justitsministeren undtagelsesvis tillader det.

Efter denne bestemmelse er det overladt til justitsministerens skøn, under hvilke omstændigheder der kan meddeles tilladelse til anke af landsrettens afgørelse til Højesteret.

Med hensyn til de krav, der må stilles til begrundelsens udformning i tilfælde, hvor afgørelsen beror på et skøn, kan der henvises til forarbejderne

til forvaltningsloven, betænkning nr. 657/72 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. Det anføres herom s. 43:

»Særlige vanskeligheder opstår, hvor forvaltningen har et skøn. Er der tale om et af de tilfælde, hvor man har overladt forvaltningen et skøn, for at denne med tiden kan fastlægge en praksis inden for et bestemt sagsområde, må begrundelsen gå ud på kort at redegøre for denne praksisdannelse i det omfang, den ikke allerede på anden måde er kendt eller kan gøres kendt over for parten. Hvor der er tale om mere enkeltstående dispensationer, altså de tilfælde, hvor der er et skøn, fordi man ikke mener at kunne forudse alle mulige atypiske tilfælde, vil kravene til begrundelse ofte måtte sættes uhyre beskedent. Det væsentlige må være, at parten får indtryk af, hvorfor han ikke kan få en særbehandling.«

Der er ikke efter bistandslovens § 131 udviklet en praksis for, i hvilke tilfælde anketilladelse bør meddeles. Der foretages således i hvert enkelt tilfælde et helt konkret skøn.

Som nævnt kan tilladelse til anke kun undtagelsesvis gives. Det betyder, at der i det enkelte tilfælde skal foreligge særlige omstændigheder for, at tilladelse kan meddeles. Det er ikke muligt generelt at angive, hvilke omstændigheder der i den forbindelse er særlige. Dette spørgsmål beror på et konkret skøn i det enkelte tilfælde. Efter gennemgangen af Deres sag har Justitsministeriet, uanset den af Dem anførte argumentation til støtte for ansøgningen, ikke fundet, at der foreligger særlige omstændigheder, hvilket er anført i begrundelsen for afgørelsen ...

Justitsministeriet har i det foreliggende tilfælde i øvrigt ikke fundet det nødvendigt at redegøre for sagens faktiske omstændigheder, idet afgørelsen er truffet på grundlag af de oplysninger, der forelå for landsretten, og som De må antages at være bekendt med, samt de oplysninger, som er tilvejebragt af Dem og Deres advokat.

...«

I klagen til mig anførte A, at Justitsministeriets begrundelse var i strid med forvaltningslovens § 24, navnlig fordi det ikke af begrundelsen fremgik, hvilke hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen, og hvilke omstændigheder der var lagt væsentlig vægt på.

På baggrund af min gennemgang af sagen fandt jeg anledning til at anmode Justitsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad derfor ministeriet om at oplyse:

»..., om ministeriet ved afgørelsen om ikke at meddele tilladelse efter bistandslovens § 131 har tillagt det betydning, at Vestre Landsrets afgørelse er truffet i enighed, herunder i enighed mellem de juridiske dommere og de særlige sagkyndige dommere, jf. bistandslovens § 130, stk. 1.

Af ankestyrelsens afgørelse ... fremgår det, at styrelsen finder, at det »for tiden« vil være stridende mod barnets tarv at hjemgive det. I Vestre Landsrets dom ... siges det bl.a., at retten også »under hensyn til sagens forløb i tiden efter ankestyrelsens afgørelse ...« finder det rettest, at hjemgivelsespåstanden tages til følge. Jeg beder Justitsministeriet om at oplyse, om ministeriet har tillagt disse udtalelser i de truffede afgørelser betydning ved afgørelsen af, om der skulle meddeles anketilladelse.

Endelig anmoder jeg Justitsministeriet om at meddele, om ministeriet ved sin afgørelse ... har lagt vægt på, at Vestre Landsret énstemmigt ved kendelse af 20. maj 1987 stadfæstede en afgørelse, truffet af Fogedretten i Åbenrå, hvorefter der ikke fandtes tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en hjemgivelse af barnet ville udsætte dettes sjælelige sundhed for alvorlig fare.

...«

Hertil svarede Justitsministeriet,

»... at anketilladelse efter bistandslovens § 131, som anført i Justitsministeriets skrivelse ..., kun undtagelsesvis kan gives. Det betyder i praksis, at tilladelse kun gives i sager, hvor der foreligger særlige omstændigheder. Foreligger der ikke sådanne omstændigheder, følger det af den nævnte bestemmelse, at der skal meddeles afslag.

Justitsministeriet har ved sin afgørelse i sagen ikke tillagt de oplysninger, som ombudsmanden nævner i sin seneste skrivelse til Justitsministeriet, særlig vægt. Som det fremgår af Justitsministeriets skrivelse ... er begrundelsen for afgørelsen, at der ikke var sådanne omstændigheder, som kan begrunde, at der undtagelsesvis meddeltes tilladelse efter bistandslovens § 131. I overensstemmelse hermed har Justitsministeriet i afgørelserne af ... som begrundelse anført, at der efter ministeriets opfattelse ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, at Justitsministeriet

undtagelsesvis kan tillade anke til Højesteret. Justitsministeriet finder ikke, at det er praktisk muligt at begrunde nærmere, at der i en konkret sag ikke foreligger særlige omstændigheder.

Det tilføjes, at Justitsministeriet vil nære betænkelighed ved i begrundelsen i en afgørelse af den foreliggende karakter at pege på oplysninger af den art, som er nævnt i ombudsmandens skrivelse. Årsagen til denne betænkelighed er, at en sådan begrundelse tilslører Justitsministeriets reelle begrundelse. Hertil kommer, at en modsætningslutning fra en sådan begrundelse vil kunne give anledning til en fejlagtig opfattelse af Justitsministeriets praksis i disse sager og dermed kunne skabe retsusikkerhed.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Bistandslovens § 131 har følgende indhold:

»Landsrettens afgørelse kan kun indbringes for Højesteret, når justitsministeren undtagelsesvis tillader det ...«

Bestemmelsen om, at sager, som er omfattet af § 131, kun undtagelsesvis kan indbringes for Højesteret, svarer til en bestemmelse, der i 1958 blev indsat i lov om offentlig forsorg (§ 152 A). Lovændringen i 1958 byggede på et udvalgsarbejde under Arbejds- og Socialministeriet. Udvalget havde bl.a. drøftet, hvorvidt sager om f.eks. tvangsfjernelse og hjemgivelse af børn skulle kunne indbringes for en særlig børnesagkyndig domstol eller for de almindelige domstole. Med vedtagelsen af socialministerens lovforslag blev der oprettet en specialdomstol, sammensat af ordinære dommere og særligt børnesagkyndige. I bemærkningerne til lovforslaget var det anført, at »... I almindelighed bør sager af denne art ikke forelægges for Højesteret, men man finder dog at burde åbne en adgang til Højesteret i særlige tilfælde ...«

Der er ikke i bistandslovens forarbejder noget, der nærmere angiver, i hvilke tilfælde der bør gives tilladelse til at indbringe landsrettens afgørelser for Højesteret.

Justitsministeriet fortolker ifølge udtalelsen af 22. januar 1988 bestemmelsen i bistandslovens § 131 (»undtagelsesvis«) således, at tilladelse kun gives, hvis der foreligger »særlige omstændigheder«. Dette er for så vidt i

overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen i den tidligere forsøgslovs § 152 A.

Reglen i bistandslovens § 131 adskiller sig på dette punkt ikke fra de civilprocessuelle bestemmelser om tredjeinstansbevilling i retsplejelovens §§ 371, 392 og 590. I alle reglerne indgår udtrykket »særlige grunde«. Ved afgørelsen af, om der foreligger sådanne særlige grunde, at der kan gives tredjeinstansbevilling efter disse bestemmelser, lægger Justitsministeriet i sin praksis vægt på, om Højesteret må forventes at komme til et andet resultat end Landsretten. Jeg henviser herved til betænkning nr. 698 om behandling af borgerlige sager (1974), s. 34, og til Bernhard Gomard »Fogedret«, 3. udgave, s. 388.

Denne praksis fremgår også af andre sager om tredjeinstansbevilling, som jeg har haft lejlighed til at gennemgå, og den fremgår i øvrigt også af Justitsministeriets afgørelser i fogedsagen. Da Justitsministeriet i skrivelser ... til Deres advokat begrundede ministeriets afslag på efter retsplejelovens § 392, stk. 2 (et afslag som i øvrigt burde være givet med henvisning til retsplejelovens § 590, stk. 1), at meddele Dem tilladelse til at få prøvet landsrettens afgørelse ved Højesteret, bestod begrundelsen i, at der af de grunde, der var nævnt i landsrettens afgørelse, ikke var udsigt til, at Højesteret i givet fald ville nå frem til et andet resultat.

Justitsministeriet anfører ..., at det ikke er praktisk muligt nærmere at begrundede, at der i en konkret sag ikke foreligger særlige omstændigheder. Jeg må heroverfor henvide til ovenstående og pege på, at Justitsministeriet i sagerne efter bistandslovens § 131 dermed synes at indtage et andet standpunkt med hensyn til betingelserne for at meddele tilladelse (og således også i henseende til begrundelsens indhold) end i andre tredjeinstanssager.

Da der ikke ses at være særlige holdepunkter for en sådan afvigende forståelse af bistandslovens § 131, må jeg være af den opfattelse, at Justitsministeriet i overensstemmelse med de i forvaltningslovens § 24 opstillede krav burde have meddelt en egentlig begrundelse - der f.eks. kunne have været af den karakter, som fremgik af min skrivelse ... til Justitsministeriet - hvorved det blev belyst, om Højesteret efter ministeriets opfattelse kunne forventes at nå til et andet resultat end landsretten (se herved ministeriets skrivelser ... vedrørende fogedsagen).

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Under hensyn til den måde, hvorpå baggrunden for Justitsministeriets afgørelse er blevet belyst under min behandling af Deres klage, har jeg ikke fundet at have tilstrækkeligt grundlag for at henstille til Justitsministeriet nu at meddele Dem en begrundelse for ministeriets afgørelse ... i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24.

...«