

**UDSKRIFT
AF
HØJESTERETS DOMBOG**

**HØJESTERETS KENDELSE
afsagt tirsdag den 17. september 2013**

Sag 135/2013

(1. afdeling)

(advokat Christian Harlang for alle)

mod

Forsvarsministeriet

(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering)

Sag 136/2013

(advokat Christian Harlang for begge)

mod

Forsvarsministeriet

(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering)

Sag 137/2013

(advokat Christian Harlang for alle)

mod

- 2 -

Forsvarsministeriet
(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering)

Biintervenient til støtte for de kærende: Dignity, Dansk Institut mod Tortur
(ved juridisk seniorrådgiver Dorrit Kjær Christiansen)

I tidligere instans er truffet afgørelser af Østre Landsrets 7. afdeling den 8. juni 2012, 10. august 2012 og 7. januar 2013.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Børge Dahl, Jytte Scharling, Jens Peter Christensen, Lars Hjortnæs og Kurt Rasmussen.

Påstande

De kærende, m.fl., har nedlagt påstand om, at Østre Landsrets beslutninger af 8. juni 2012, 10. august 2012 og 7. januar 2013 ændres således, at de kærende ikke skal stille sikkerhed for sagens omkostninger.

Indkærede, Forsvarsministeriet, har nedlagt påstand om stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

De kærende, hvoraf ni er bosat i Irak, en i Bahrain og en i Kuwait, har anlagt sag mod Forsvarsministeriet med krav om tortgodtgørelse som følge af, at de angiveligt i 2004 blev udsat for en krænkende og retsstridig behandling under tilbageholdelse af de danske styrker i Irak og ved overgivelse til irakisk politi, hos hvem de angiveligt blev udsat for tortur samt umenneskelig og nedværdigende behandling.

Ved beslutninger af 8. juni 2012, 10. august 2012 og 7. januar 2013 har landsretten bestemt, at de kærende i medfør af retsplejelovens § 321 hver skal stille sikkerhed for sagsomkostninger på 40.000 kr.

Iraks ambassadør i Danmark har i en mail af 4. september 2013 på forespørgsel fra advokat Christian Harlang oplyst følgende:

- 3 -

"In your letter of 2 August 2013 you have asked some information about the law in Iraq on the following issue: "Can a plaintiff in a civil lawsuit in Iraq be obliged to pay or deposit an amount as security for costs to the defendant?"

I have examined that question in Iraq and on that basis I can confirm to you that no such rule exists in Iraq and consequently someone with residence in Denmark wanting to initiate a civil law suit in Iraq will not have to pay or deposit security for costs to the defendant."

Det er endvidere oplyst, at hverken Irak, Bahrain eller Kuwait har tiltrådt Haagerkonventionen, ligesom ingen af disse lande har indgået bilateral aftale med Danmark om retshjælp, herunder om fritagelse for at stille sikkerhed for sagsomkostninger.

Anbringender

De kærrende har for det første anført, at der ikke kan stilles krav om sikkerhedsstillelse for de ni sagsøgere, der har bopæl i Irak. Som det fremgår af den irakiske ambassadørs mail af 4. september 2013, skal en dansk sagsøger ikke stille sikkerhed for sagsomkostninger i Irak, og det følger derfor af retsplejelovens § 321, stk. 2, at de ni sagsøgere med bopæl i Irak ikke kan afkræves sikkerhed ved sagsanlæg i Danmark.

For det andet har de kærrende anført, at særlige grunde taler for fritagelse for sikkerhedsstillelse, jf. retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt. Sagerne er anerkendt af domstolene som principielle, og de har stor betydning for de kærrende. Det er endvidere af central betydning i et demokratisk samfund, at der træffes afgørelse ved domstolene i denne type sager, så der kan ske en effektiv håndhævelse af forbuddet mod tortur og medvirken til tortur. Det krævede beløb på 40.000 kr. udgør en gennemsnitsårsløn for en iraker, og dette er i sig selv en reel hindring for, at sagerne kan blive prøvet ved de danske domstole.

Et krav om sikkerhedsstillelse er endvidere i strid med artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Den norske højesteret har i en dom af 29. juni 1999 (NRt 1999 s. 961) om sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger for en person med bopæl i Kosovo i et sagsanlæg mod den norske stat med krav om erstatning for ulovlig frihedsberøvelse fastslået, at statens krav om sikkerhedsstillelse skal være forenelig med artikel 6, og at det beror på en konkret bedømmelse, om det er tilfældet. Med henvisning til bl.a., at sagen angik krav om erstatning for en indgribende frihedsberøvelse, og at det var en sag anlagt af en resourcesvag enkeltperson mod staten, fandtes artikel 6 krænket. Den norske sag er sammenlignelig med de foreliggende sager. Landsrettens beslutninger er endvidere truffet uden hensyn til, om de kærrende har udsigt til at få medhold i deres sager, hvad de har. De kærrende har fået afslag på fri pro-

- 4 -

ces, og de er med kravet om sikkerhedsstillelse blevet frataget muligheden for en effektiv adgang til domstolsprøvelse i strid med artikel 6. De kærendes ret støttes endvidere på artikel 3 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention, ligesom der også kan henvises til FN's konvention mod tortur.

Dignity, Dansk Institut mod Tortur har navnlig anført, at Danmark er stærkt engageret i kampen mod tortur. Særlige grunde taler for at fritage de kærende for at stille sikkerhed, jf. retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt. Sagerne er anlagt mod staten af resourcesvage personer og angår godtgørelse for tortur. Disse personer har krav på at kunne føre deres sag, uden at de skal stille sikkerhed for Forsvarsministeriets sagsomkostninger. Der er tale om et uproportionalt krav om sikkerhedsstillelse, der endvidere strider mod artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention, ligesom det er i strid med FN's konvention mod tortur samt FN's konvention om civile og politiske rettigheder.

Forsvarsministeriet har for det første anført, at der ikke er grundlag for at anvende bestemmelsen i retsplejelovens § 321, stk. 2. Den kan kun anvendes af sagsøgere, der har bopæl i lande, der har tiltrådt Haagerkonventionen, eller hvor der foreligger tilsvarende aftaler.

For det andet foreligger der ikke særlige grunde, der kan fritage for at stille sikkerhed, jf. retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt. Det forhold, at sagen drejer sig om tortur eller medvirken hertil, kan ikke i sig selv medføre, at der foreligger særlige grunde, og bestemmelsen skal ikke fortolkes på den måde, at der kan ske undtagelse for hele kategorier af sager fra den almindelige regel om sikkerhedsstillelse.

Et krav om sikkerhedsstillelse strider ikke mod artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Kravet om sikkerhedsstillelse tjener et legitimt hensyn, der er anerkendt ved flere domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Kravet om en sikkerhed på 40.000 kr. er proportionalt, og de nationale domstole er tillagt et skøn i den forbindelse. Allerede i dag er Forsvarsministeriets udgifter langt højere end den krævede sikkerhedsstillelse på i alt 440.000 kr. Hertil kommer, at de kærende ikke har udsigt til at få medhold i deres påstand om godtgørelse for tort, allerede fordi kravet er forældet. Den afgørelse, der er truffet af den norske højesteret i 1999, angår en helt anden situation. Endelig er landsrettens afgørelser ikke i strid med hverken FN's konvention mod tortur eller FN's konvention om civile og politiske rettigheder.

Retsgrundlag

Retsplejelovens § 321 lyder således:

”§ 321. En sagsøger, der ikke har bopæl eller hjemsted i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, skal efter sagsøgtes anmodning stille sikkerhed for de sagsomkostninger, som sagsøgeren kan blive pålagt at betale til sagsøgte. Sagsøgtes anmodning skal fremsættes i svarskriftet eller i det i § 352, stk. 3, omhandlede retsmøde. Sikkerhedens art og størrelse fastsættes af retten, der tillige kan fritage for sikkerhedsstillelse, hvis særlige grunde taler for det. Stilles sikkerheden ikke, afvises sagen.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis sagsøgeren har bopæl eller hjemsted i et land, hvor en sagsøger, der har bopæl eller hjemsted i Danmark, er fritaget for at stille sikkerhed for sagsomkostninger.”

Vedrørende § 321, stk. 2

En bestemmelse svarende til retsplejelovens § 321 fandtes i § 323 i retsplejelovent af 11. april 1916. Bestemmelsen lød således:

”§ 323. En Udlænding er, naar han optræder som Sagsøger, og der af Sagsøgte fremsættes Forlangende derom paa Sagens første Tægtedag, pligtig til inden en af Retten bestemt Frist at stille en efter dens Skøn passende Sikkerhed for de Sagsomkostninger, som det kan blive paalagt ham at tilsvare Sagsøgte, medmindre Danske i vedkommende fremmede Stat ere fritagne for saadan Sikkerhedsstillelse, jfr. Justitsministeriets Bekendtgørelse Nr. 119 af 19. Maj 1909, Art. 17. Stilles den forlangte Sikkerhed ikke, bliver Sagen at afvise.”

Bekendtgørelse nr. 119 af 19. maj 1909 angik konvention af 17. juli 1905 om en international ordning med hensyn til visse civilprocessuelle forhold (Haagerkonventionen).

Det hed i denne konventions artikel 17 og 18 bl.a.:

”Artikel 17.

Kaution eller Depositum maa ikke under nogen somhelst Benævnelse paalægges Undersaatter af nogen af de kontraherende Stater, som have Domicil i en af disse, naar de optræde som Sagsøgere eller Intervenienter ved Domstolene i en anden af disse Stater...

Artikel 18.

Domme, hvorved i nogen af de kontraherende Stater en Sagsøger eller en Intervenient, der i Henhold til Artikel 17, 1. og 2. Stk., eller til den Stats Love, hvor Sagen er anlagt, er fritaget for at præstere Kaution eller Depositum eller Indbetaling, dømmes til at betale Processens Omkostninger, skulle paa en ad diplomatisk Vej fremsat Begæring i enhver af de andre kontraherende Stater af den dertil kompetente Myndighed gøres gratis exigible...”

- 6 -

Ved en lovændring i 1932 (lov nr. 209 af 23. juli 1932) udgik henvisningen i § 323 til Justitsministeriets bekendtgørelse. Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag, at baggrunden herfor var, at Haagerkonventionen fra 1905 "paataenkes afløst af en ny Konvention" (Rigsdagstidende 1930-31, sp. 4892).

Haagerkonventionen fra 1905 blev erstattet af konvention af 1. marts 1954 angående civilprocessen (Haager-civilproceskonvention), som blev ratificeret af Danmark i 1958, jf. bekendtgørelse nr. 33 af 7. juni 1960. 1954-konventionens artikel 17 og 18 svarer stort set til de ovenfor citerede bestemmelser i konventionen fra 1905.

Ved lov nr. 554 af 24. juni 2005 fik retsplejelovens § 321, stk. 2, den gældende formulering. I bemærkningerne til det pågældende lovforslag hedder det bl.a. (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag L 132, s. 5556):

"Til § 321

...

Det foreslås endvidere, at sagsøgere, der har bopæl eller hjemsted i et land, hvor en sagsøger med bopæl eller hjemsted i Danmark er fritaget for at stille sikkerhed for sagsomkostninger, generelt skal være fritaget for sikkerhedsstillelse, jf. stk. 2. I forhold til den gældende regel i § 323 ændres fritagelsen for fysiske personers vedkommende fra at være baseret på nationalitet til at være baseret på bopæl. Der henvises i øvrigt til betænkningen side 307-309."

I betænkning nr. 1436/2004 om adgang til domstolene, som der henvises til i de citerede bemærkninger, overvejede Retsplejerådet bl.a. spørgsmålet om eventuelt at indføre en generel regel om, at sagsøger i alle civile sager skal stille sikkerhed for sagsomkostninger til modparten. I betænkningen hedder det herom bl.a. (s. 308):

"Regler om sikkerhedsstillelse, der er begrundet i sagsøgerens dårlige økonomi (og ikke – som med de udenlandske sagsøgere – i retlige eller faktiske hindringer for tvangsfuldbyrdelse af en dansk afgørelse om sagsomkostninger i udlandet), risikerer derfor let at virke som en efter omstændighederne uoverstigelig barriere for sagsanlæg eller anke."

Vedrørende retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt.

Retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt., blev indsat i bestemmelsen ved lov nr. 554 af 24. juni 2005. I det pågældende lovforslags bemærkninger hedder det bl.a. (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag L 132, s. 5556):

- 7 -

"Til § 321

Bestemmelsen indeholder regler om sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger. Bestemmelsen svarer til den gældende § 323, men er på en række punkter ændret i forhold hertil, jf. nærmere nedenfor.

...

Det foreslås som en ny regel, at retten skal kunne fritage for sikkerhedsstillelse, hvis særlige grunde taler for det. Denne fritagelsesmulighed forudsættes anvendt sjældent.

...

Der henvises i øvrigt til betænkningen side 307-309."

I Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om adgang til domstolene hedder det bl.a. (s. 59 ff):

"Kapitel 2

Adgang til domstolene

...

3. Den Europæiske Menneskeretskonvention

Efter Den Europæiske Menneskeretskonventionens artikel 6 har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang (*everyone is entitled to a fair and public hearing*) inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov (*within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law*), når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse (*in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him*).

Inden for sit anvendelsesområde opstiller artikel 6 en række mindstekrav til adgangen til domstolene og til domstolenes organisering og sagsbehandling.

Kravet om, at enhver skal have reel adgang til en uafhængig og upartisk domstol, har blandt andet betydning for regler om retsafgifter (afsnit 3.1), sagsomkostninger (herunder sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger) (afsnit 3.2) og fri proces (afsnit 3.3).

...

3.2. Sagsomkostninger...

Sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger

Som nævnt vil artikel 6's krav om adgang til domstolene (*access to a court*) være krænkede, hvis en part reelt er afskåret fra at føre retssag, uden at der foreligger tvingende grunde, der kan retfærdiggøre begrænsningen i adgangen til domstolene.

Krav om sikkerhedsstillelse for modpartens sagsomkostninger tjener imidlertid et legitimt retsplejemæssigt formål og er derfor som udgangspunkt ikke i strid med artikel 6.

Kravet om sikkerhedsstillelse skal dog stå i rimeligt forhold til formålet.

Menneskeretsdomstolen har i den forbindelse været mere tilbøjelig til at acceptere krav om sikkerhedsstillelse i ankesager end i sager i første instans.

I *Tolstoy-Miloslavsky* (A 316 B) blevet krav om at stille en sikkerhed på GBP 125.000 for modpartens omkostninger ved en appelsag ikke anset for en krænkelse af artikel 6.

Menneskeretsdomstolen lagde vægt på, at sagen havde været undergivet en omfattende behandling i første instans, og at beløbet ikke var uforholdsmæssigt i forhold til mod-

partens forventede sagsomkostninger ved appelsagen. Menneskeretsdomstolen accepterede endvidere, at der i grundlaget for afgørelsen om sikkerhedsstillelse indgik en vurdering af klagerens udsigt til at få medhold i appelsagen. Modparten var i første instans tilkendt en erstatning på GBP 1,5 mio.

I *Ait-Mouhoub* (Rep. 1998.3227) blev krav om at stille en sikkerhed på FRF 80.000 for modpartens omkostninger derimod anset for en krænkelse af artikel 6. Der var tale om et adhæsionskrav i forbindelse med en straffesag i første instans, og klageren var ubemidlet.”

Det hedder endvidere i betænkningen s. 307:

”Retsplejerådet finder, at reglerne om udenlandske sagsøgers sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger bør udformes på en klarere og mere overskuelig måde. Retsplejerådet finder endvidere, at der skal være mulighed for at fritage for sikkerhedsstillelse, når særlige grunde taler for det. Det kunne efter omstændighederne være, når sagsøgeren har aktiver her i landet.”

Højesterets begrundelse og resultat

Baggrund og problemstilling

De elleve kærende er udlændinge, ni er bosat i Irak, en i Bahrain og en i Kuwait. De har alle anlagt sag mod Forsvarsministeriet med krav om godtgørelse for tort. De gør gældende, at de i 2004 i Irak blev tilbageholdt af dansk militær og overgivet til irakisk politi og i den forbindelse udsat for tortur, som den danske stat er ansvarlig for.

Disse sager om godtgørelse for tort verserer ved Østre Landsret, og landsretten har i sagerne på anmodning af Forsvarsministeriet i medfør af retsplejelovens § 321 besluttet, at de elleve hver især over for Forsvarsministeriet skal stille en sikkerhed på 40.000 kr. for de sagsomkostninger, som de hver især i disse sager kan blive pålagt at betale til Forsvarsministeriet.

For Højesteret er spørgsmålet alene, om der skal stilles sikkerhed for sagsomkostninger som nævnt.

Efter retsplejelovens § 321, stk. 1, 1. pkt., er udgangspunktet, at der i sagerne anlagt af de elleve kærende på anmodning af Forsvarsministeriet som sagsøgt skal stilles sikkerhed for sagsomkostninger, som de kærende kan blive pålagt at betale til Forsvarsministeriet, da de ikke har bopæl eller hjemsted i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Bestemmelsen i § 321, stk. 1, finder imidlertid efter stk. 2 ikke anvendelse, "hvis sagsøgeren har bopæl eller hjemsted i et land, hvor en sagsøger, der har bopæl eller hjemsted i Danmark, er fritaget for at stille sikkerhed for sagsomkostninger".

Det følger endvidere af § 321, stk. 1, 3. pkt., at "retten ... kan fritage for sikkerhedsstillelse, hvis særlige grunde taler for det".

Fritagelsesreglen i retsplejelovens § 321, stk. 2

Det fremgår af betænkning nr. 1436/2004 om adgang til domstolene s. 308, at den almindelige regel om sikkerhedsstillelse i § 321, stk. 1, 1. pkt., ikke har til formål at beskytte mod søgsmål anlagt af sagsøgere med dårlig økonomi, men har til formål at afhjælpe de vanskeligheder af faktisk og retlig art, der kan være forbundet med tvangsfuldbyrdelse af en dansk sagsomkostningsafgørelse i udlandet.

Bestemmelsen i § 321, stk. 2, er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i retsplejeloven fra 1916, som efter ordlyd og forarbejder må forstås således, at den angik tilfælde, hvor personer her i landet på traktatretligt grundlag som Haagerkonventionen om civilprocessen var fritaget for sikkerhedsstillelse i et andet land. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der ikke ved lovændringen i 1932, hvor henvisningen til bekendtgørelsen om 1905-Haagerkonventionen udgik i selve lovteksten, var tilsigtet nogen ændring af koblingen til internationale konventioner. Ved at knytte fritagelsen for sikkerhedsstillelse til en konvention, som forpligter de deltagende lande til en procesordning med mulighed for tvangsinddrivelse af udenlandske sagsomkostningsafgørelser, tilgodeses da også den interesse i mulighed for tvangsinddrivelse, som sikkerhedsstillelse ellers skal tjene.

På denne baggrund finder Højesteret, at § 321, stk. 2, må forstås således, at den forudsætter, at der skal være tale om fritagelse på traktatretligt grundlag.

Da Danmark ikke har indgået aftaler om fritagelse for sikkerhedsstillelse med Irak, Bahrain eller Kuwait, er der ikke i § 321, stk. 2, hjemmel til at fritage nogen af de kærende for sikkerhedsstillelse i de foreliggende sager.

Fritagelse efter retsplejelovens § 321, stk. 1, 3. pkt.

Som nævnt er udgangspunktet, at sagsøgte i sager anlagt af sagsøgere med bopæl eller hjemsted udenlands kan forlange sikkerhed for sagsomkostninger. Fritagelsesreglen i § 321, stk. 1,

3. pkt., er en undtagelsesregel, og det er i forarbejderne angivet, at den kun sjældent vil finde anvendelse. Det må herved anses for forudsat, at der kan forekomme tilfælde, hvor det af særlige grunde må anses for urimeligt at pålægge en udenlandsk sagsøger at stille sikkerhed for sagsomkostninger.

Som nævnt har reglen om sikkerhedsstillelse ikke til formål at beskytte mod søgsmål anlagt af udenlandske sagsøgere med dårlig økonomi, men har til formål at afhjælpe de vanskeligheder, der kan være forbundet med tvangsfuldbyrdelse af en dansk sagsomkostningsafgørelse i udlandet. Ved afgørelsen af, om der skal ske fritagelse for et krav om sikkerhedsstillelse, er det ikke som ved bevilling af fri proces af betydning, om der er udsigt til, at sagsøgeren vil få medhold i sin sag.

De foreliggende sager angår den danske stats ansvar for påstået tortur i forbindelse med, at dansk militær i Basra i Irak angiveligt tilbageholdt et antal lokale og overgav dem til irakisk politi. Efter det oplyste om de økonomiske forhold, der hvor de kærende bor, er der grund til at antage, at et krav om sikkerhedsstillelse for sagsomkostninger reelt vil kunne afskære de anlagte retssager. Sagens helt særlige karakter og omstændigheder – den danske stats mulige ansvar for militær magtudøvelse i udlandet og de angiveligt ressourcetsvage ofre for tortur i udlandet sammenholdt med statens begrænsede interesse i sikkerhedsstillelsen for sagsomkostninger – indebærer efter Højesterets opfattelse, at det vil være urimeligt at imødekomme Forsvarsministeriets anmodning om sikkerhedsstillelse. Højesteret fritager derfor de elleve kærende for at stille sikkerhed for sagsomkostninger.

Sagsomkostningerne for landsret og Højesteret for denne del af sagen fastsættes af landsretten i forbindelse med sagens afslutning.

Højesteret finder ikke grundlag for at pålægge eller tilkende biintervenienten, Dignity, Dansk Institut mod Tortur, sagsomkostninger for Højesteret.

Thi bestemmes:

Forsvarsministeriets anmodning om, at

- 11 -

.og skal stille sikkerhed for de sagsomkostninger,
som de kan blive pålagt at betale til Forsvarsministeriet, tages ikke til følge.

--oo0oo--

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Højesteret, den 17. september 2013.



Tina Halberg
kontorfuldmægtig