

Lovforslag nr. L 164. Fremsat den 1. februar 1985 af justitsministeren

## Forslag

til

### Lov om ændring af retsplejeloven og konkursloven

(Telefonaflytning m.v., politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen, aflastning af højesteret m.v.)

#### § 1

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 555 af 1. november 1984, foretages følgende ændringer:

1. § 2 a, stk. 2, nr. 2, affattes således:

»2) i borgerlige sager domme, hvorved anke afvises, domme i sager, hvor indstævnte møder uden at rejse indsigelse, og domme, hvorved der alene tages stilling til spørgsmål om sagsomkostninger og processuelle straffe, og«

2. § 2 a, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

»I vedtagelsen af domme og kendelser, bortset fra kendelser om afvisning af kæremål, skal dog alle udvalgets medlemmer deltage.«

3. I § 9 indsættes som stk. 5:

»Stk. 5. Sager, der opstår af ansættelsesforhold mellem arbejdsgivere og deres ansatte, behandles kun ved sø- og handelsretten, i det omfang disse sager er henvist til denne ret efter bestemmelsen i § 227, stk. 2.«

4. I § 171 indsættes som stk. 4:

»Stk. 4. I de i stk. 2, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten endvidere pålægge vidnet at afgive forklaring, såfremt vidnet har udført foranstaltninger som nævnt i § 754 a, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkom-

mende part eller samfundet findes at berettigede dertil.«

5. I § 196, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 781« til: »§ 823«.

6. § 225, nr. 3, affattes således:

»3) Sager, der opstår af ansættelsesforhold mellem arbejdsgivere og deres ansatte.«

7. I § 227 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Byretten kan efter begæring af en part henvise de i § 225, nr. 3, nævnte sager til behandling ved sø- og handelsretten i København, såfremt:

- 1) fagkundskab til sø- og handelsforhold skønnes at være af betydning for sagens afgørelse, og
- 2) henvisning er begrundet i en eller flere af bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-5.«

Stk. 2-3 bliver herefter stk. 3-4.

8. I § 227, stk. 2, der bliver stk. 3, affattes 1. pkt. således:

»Begæring om henvisning efter stk. 1 og 2 skal så vidt muligt fremsættes i 1. retsmøde eller, såfremt sagen forberedes skriftligt, før skriftvekslingens slutning.«

9. I § 227, stk. 3, der bliver stk. 4, affattes 2. pkt. således:

»En kendelse, hvorved sagen efter stk. 1 eller stk. 2 henvises til landsret eller sø- og

handelsretten, kan ikke indbringes for højere ret.«

**10. § 368** affattes således:

»§ 368. Domme, der er afsagt af en byret, kan af parterne ankes til den landsret, i hvis kreds byretten ligger.

*Stk. 2.* Domme, der er afsagt af en landsret som 1. instans og af sø- og handelsretten i København, kan af parterne ankes til højesteret, for så vidt ikke andet er bestemt ved lov.

*Stk. 3.* Anken kan omfatte afgørelser, der er truffet under sagen, for så vidt ikke andet er bestemt ved lov.

*Stk. 4.* Bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, som er afsagt af en landsret og af sø- og handelsretten i København, kan kun ankes særskilt til højesteret med tilladelse fra justitsministeren. Bestemmelserne i § 371 finder tilsvarende anvendelse.«

**11. § 369, stk. 2,** affattes således:

»*Stk. 2.* Bestemmelser i domme, der er afsagt af en byret, om sagsomkostninger og processuelle straffe kan kun indbringes særskilt for landsret ved kære, jfr. § 391, stk. 1.«

**12. § 385, stk. 2,** affattes således:

»*Stk. 2.* I ankesager, der behandles af højesteret, påhviler det appellanten at udarbejde og inden en af retten fastsat frist at indsende en ekstrakt af den indankede sags dokumenter til retten til brug for dokumentationen af denne under domsforhandlingen. Rettens præsident kan efter forhandling med Advokatrådet fastsætte almindelige regler om ekstraktens udformning og indsendelse til højesteret.«

**13. § 386, stk. 1, 2. pkt.,** affattes således:

»Det samme gælder, hvis appellanten ikke rettidigt har indsendt behørigt udformet ekstrakt til højesteret.«

**14. § 387** affattes således:

»§ 387. Retten kan bestemme, at domsforhandlingen eller en del af denne skal foregå skriftligt, hvis:

1) parterne er enige herom,

- 2) genstanden for forhandlingen alene er, om anken kan fremmes, eller
- 3) det i øvrigt på grund af sagens særlige beskaffenhed findes hensigtsmæssigt.«

**15. § 391, stk. 1,** affattes således:

»Bestemmelser i domme, der er afsagt af en byret, om sagsomkostninger og processuelle straffe kan særskilt indbringes for landsret ved kære.«

**16. § 392** affattes således:

»§ 392. Landsrettens afgørelser i følgende sager kan ikke kæres:

- 1) afgørelser i kæresager,
- 2) kendelser og beslutninger, der afsiges under behandling af en ankesag, såfremt byretten har taget stilling til det spørgsmål, som afgørelsen angår, og
- 3) enstemmige kendelser og beslutninger, som afsiges under sagsforberedelsen eller domsforhandlingen, jfr. kapitel 33–34, eller som afsiges efter §§ 378 eller 381–384 under behandlingen af en ankesag.

*Stk. 2.* Når særlige grunde taler derfor, kan justitsministeren give tilladelse til kære af de i stk. 1 nævnte afgørelser. Ansøgning om kærertiladelse skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter, at afgørelsen er truffet. Justitsministeren kan dog undtagesvis give tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 6 måneder efter, at afgørelsen er truffet.«

**17. § 449** affattes således:

»§ 449. Giver sagsøgte eller appelindstævnte ikke møde ved advokat i en sag efter § 448, nr. 1–3 og 5, eller i en sag mellem ægtefæller om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed, og finder retten, at den pågældende har behov for advokatbistand under sagen, kan retten beskikke en advokat for denne, såfremt parten opfylder den i § 330, stk. 1, nr. 2, nævnte betingelse.«

**18. § 688, stk. 3, nr. 1,** affattes således:

- »1) sager, som fremmes efter § 925, § 934, § 935, stk. 1, § 936 eller § 937,«

19. *Overskriften til kapitel 67* affattes således:

»Kapitel 67

**Almindelige bestemmelser om efterforskning**«

20. I § 748, stk. 1, 2. pkt., og § 752, stk. 2, ændres »69, 70, 72 og 73« til: »69–73 og 75 b«.

21. *Overskriften til kapitel 68* affattes således:

»Kapitel 68

**Afhøringer og særlige efterforskningsskridt**«

22. Efter § 754 indsættes:

»§ 754 a. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre:

- 1) der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og
- 2) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen.

§ 754 b. De foranstaltninger, som er nævnt i § 754 a, må ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Stk. 2. Foranstaltninger må ikke udføres af privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet eller andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde, jfr. stk. 1.

§ 754 c. Er der truffet foranstaltninger som nævnt i § 754 a, skal spørgsmålet om foranstaltningernes godkendelse forelægges for retten på det sted, hvor tiltale er eller kan forventes rejst, eller i øvrigt hvor beslutningen om foranstaltningerne er truffet.

Stk. 2. Kan retten ikke godkende foranstaltningerne, giver den meddelelse herom til justitsministeriet.

§ 754 d. Er der truffet foranstaltninger som nævnt i § 754 a, og rejses der tiltale for lovovertrædelsen, skal der gives forsvareren underretning om foranstaltningerne. Hvis hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring eller til tredjemænd undtagelsesvis gør det påkrævet, kan politiet give forsvareren pålæg om ikke at

videregive oplysninger, som denne har modtaget i medfør af 1. pkt.

§ 754 e. Reglerne i §§ 754 a–754 d finder ikke anvendelse ved efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.»

23. §§ 786–789 og § 792 ophæves.

24. I andet afsnit ændres *kapitel 71–72* til *kapitel 75 a–75 b* og §§ 780–785, 790–791 samt 793 til §§ 822–830.

25. Efter § 779 indsættes som nyt kapitel:

»Kapitel 71

**Indgreb i meddelelshemmeligheden**

§ 780. Politiet kan efter reglerne i dette kapitel foretage indgreb i meddelelshemmeligheden ved at:

- 1) aflytte telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation (telefonaflytning),
- 2) aflytte andre samtaler eller udtalelser ved hjælp af et apparat (anden aflytning),
- 3) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning),
- 4) tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve, telegrammer og andre forsendelser (brevåbning), og
- 5) standse den videre befordring af forsendelser som nævnt i nr. 4 (brevstandsning).

Stk. 2. Politiet kan foretage optagelser eller tage kopier af de samtaler, udtalelser, forsendelser m.v., som er nævnt i stk. 1, i samme omfang som politiet er berettiget til at gøre sig bekendt med indholdet heraf.

§ 781. Indgreb i meddelelshemmeligheden må kun foretages, såfremt:

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt,

- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 264, stk. 2, 266, 281 eller 289.

*Stk. 2.* Er betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, opfyldt, kan teleoplysning endvidere foretages, såfremt mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265.

*Stk. 3.* Brevåbning og brevstandsning kan desuden foretages, hvis der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at der i forsendelsen findes genstande, som bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er fravendt nogen, som kan kræve dem tilbage.

**§ 782.** Et indgreb i meddelelshemmeligheden må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

*Stk. 2.* Telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning må ikke foretages med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

**§ 783.** Indgreb i meddelelshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

*Stk. 2.* I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Fristen kan forlænges ved kendelse.

*Stk. 3.* Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage indgrebet. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om indgrebet kan

godkendes, samt om det kan opretholdes og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jfr. stk. 1, 2.-3. pkt., og stk. 2. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til justitsministeriet.

**§ 784.** Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig.

*Stk. 2.* Reglen i stk. 1 gælder ikke, hvis hensynet til fremmede magter eller til statens sikkerhed gør det påkrævet at fravige reglen. Rettens beslutning om, at advokat skal beskikkes, kan påkæres til højere ret.

**§ 785.** En advokat, som er beskikket efter § 784, stk. 1, skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt. Hvis materialet er af særlig fortrolig karakter, kan politiet undlade at udlevere genparter heraf til advokaten. Advokaten må ikke give de modtagne oplysninger videre til andre eller uden politiets samtykke sætte sig i forbindelse med den, over for hvem indgrebet er begæret foretaget. Den beskikkede advokat må ikke give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig.

*Stk. 2.* Bestemmelserne om beskikkede forsvarere i kapitel 66 og § 746, stk. 1, samt bestemmelserne i kapitlerne 91 og 92 om sagsomkostninger og rettergangsboeder finder tilsvarende anvendelse på den beskikkede advokat. Retten kan bestemme, at den beskikkede advokat ikke senere under sagen kan virke som forsvarer for nogen sigtet.

**§ 786.** Det påhviler post- og telegrafvæsenet, telefonselskaberne og andre tilsvarende offentlige og private virksomheder at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v., ved at give de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte oplysninger samt ved at tilbageholde og udlevere forsendelser m.v.

*Stk. 2.* Uden for de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten efter begæring fra politiet med samtykke fra indehaveren af en telefon eller andet kommunikationsapparat give de i stk. 1 nævnte selskaber m.v. pålæg

om at oplyse, hvilke andre apparater der sættes i forbindelse med det pågældende apparat.

*Stk. 3.* Bestemmelsen i § 178 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden lovlig grund undlader at yde den bistand, som er nævnt i stk. 1, eller at efterkomme et pålæg, som er givet efter stk. 2.

**§ 787.** Den beskikkede advokat kan forlange at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser. Dette gælder dog ikke, hvis åbningen ikke kan udsættès.

*Stk. 2.* Reglen i stk. 1 finder tillige anvendelse på en forsvarer.

**§ 788.** Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jfr. dog stk. 4. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der tillige gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået.

*Stk. 2.* Underretningen gives:

- 1) ved telefonaflytning og teleoplysning til indehaveren af den pågældende telefon,
- 2) ved anden aflytning til den, der har rådighed over det sted eller det lokale, hvor samtalen er afholdt eller udtalelsen fremsat, og
- 3) ved brevåbning og brevstandsning til afsenderen eller modtageren af forsendelsen.

*Stk. 3.* Underretningen gives af den byret, som har truffet afgørelse efter § 783. Underretningen gives snarest muligt, såfremt politiet ikke senest 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om unkladelse af eller udsættelse med underretning, jfr. stk. 4. Er der i medfør af § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal genpart af underretningen sendes til denne.

*Stk. 4.* Vil underretning som nævnt i stk. 1-3 være til skade for efterforskningen, eller taler omstændighederne i øvrigt imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal unklades eller udsættès i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden

retten træffer beslutning om unkladelse af eller udsættelse med underretningen.

**§ 789.** Får politiet ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse.

*Stk. 2.* Ønskes oplysningen anvendt i retten som bevis, skal politiet give retten underretning om, under hvilke omstændigheder politiet har fået rådighed over oplysningen. Finder retten, at anvendelse af oplysningen som bevis ikke bør finde sted, kan retten afskære sådan anvendelse.

**§ 790.** Forsendelser, der har været tilbageholdt med henblik på brevåbning, skal snarest muligt befordres videre efter deres bestemmelse. Ønsker politiet at standse den videre befordring, skal begæring om brevstandsning indgives til retten inden 48 timer efter tilbageholdelsens iværksættelse.

**§ 791.** Båndoptagelse, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kendskab, skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Politiet underretter en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat, når tilintetgørelse har fundet sted.

*Stk. 2.* Er materialet fortsat af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse unklades eller udsættès i et nærmere fastsat tidsrum. Politiet indbringer spørgsmålet herom for retten, der, inden der træffes afgørelse, skal give den beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig. Bestemmelserne i 2. pkt. finder ikke anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.

*Stk. 3.* Er der i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning foretaget indgreb i den mistænktens forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, skal materiale om dette indgreb straks tilintetgøres. Dette gælder dog ikke, hvis materia-

let giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jfr. §§ 730, stk. 3, og 736.

*Stk. 4.* I øvrigt skal politiet tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning.«

**26.** I § 780, der bliver § 822, udgår i *stk. 5* ordet: »nedenfor«.

**27.** I § 785, der bliver § 827, ændres i *stk. 1* »§ 782« til: »§ 824«.

**28.** I § 785, der bliver § 827, indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Når private dokumenter er udleveret i medfør af *stk. 1*, skal der af retten gives vedkommende underretning herom, så snart det kan ske uden skade for undersøgelsen.«

**29.** I § 791, der bliver § 829, udgår i *stk. 1*, 1. pkt., ordene: »såvel som åbning af breve og andre lukkede dokumenter«.

**30.** I § 799, *stk. 5*, 2. *pkt.*, ændres »§ 791« til: »§ 829«.

**31.** I § 969 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Kære mod afgørelse om, at der skal gives underretning om indgreb i meddelelseshemmeligheden, jfr. § 788, eller om, at materiale, der er tilvejebragt ved et sådant indgreb, skal tilintetgøres, jfr. § 791, har opsættende virkning.«

**32.** § 1000 affattes således:

»§ 1000. Retten eller de lægdommere, der har medvirket ved sagens behandling, kan indstille til justitsministeren, at domfældte

benådes. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved udøvelsen af lægdommernes adgang til at afgive indstilling om benådning.«

**33.** § 1001, *stk. 1*, affattes således:

»Bliver den, som er idømt frihedsstraf, alvorligt syg, udsættes fuldbyrdelsen.«

## § 2

I konkursloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 444 af 28. august 1984, affattes § 252 således:

»§ 252. Fra sø- og handelsrettens skifteafdeling sker anke og kære til østre landsret i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

*Stk. 2.* Om appel mod bestemmelser om processuelle straffe og sagsomkostninger i domme fra sø- og handelsrettens skifteafdeling gælder reglerne i retsplejelovens § 369, *stk. 2*, og § 391, *stk. 1*.«

## § 3

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. juli 1985.

*Stk. 2.* De i § 1, nr. 3, og nr. 6–9, nævnte bestemmelser i § 9, *stk. 5*, § 225, nr. 3, § 227, *stk. 2*, *stk. 3*, 1. *pkt.*, og *stk. 4*, 2. *pkt.*, gælder kun for sager, der anlægges efter lovens ikrafttræden.

*Stk. 3.* De i § 1, nr. 4 og nr. 22, nævnte bestemmelser i § 171, *stk. 4*, og §§ 754 a–e finder alene anvendelse på de i § 754 a nævnte foranstaltninger, der bringes til udførelse efter lovens ikrafttræden.

*Stk. 4.* Tilladelser til indgreb i meddelelseshemmeligheden, som en domstol har givet inden lovens ikrafttræden, er fortsat gældende i de tidsrum, der er fastsat i tilladelserne. Efter lovens ikrafttræden finder lovens regler anvendelse på forlængelser af tidligere givne tilladelser.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Indledning

Lovforslaget indebærer, at der foretages en fuldstændig revision af retsplejelovens regler om telefonaflytning og andre indgreb i meddelelshemmeligheden, og at der gennemføres en lovregulering i retsplejeloven af politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. De foreslåede regler bygger på strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984.

Begge disse efterforskningsmetoder har vist sig at være af afgørende betydning for politiets muligheder for at opklare visse alvorlige lovovertrædelser, herunder først og fremmest grove narkotikaforbrydelser. Samtidig er det imidlertid vigtigt, at reglerne giver borgerne en betryggende retsbeskyttelse over for sådanne indgreb.

Lovforslaget indeholder endvidere en række forslag til ændringer i retsplejeloven og konkursloven med henblik på at begrænse tilgangen af mindre betydningsfulde sager til højesteret. De foreslåede ændringer, der bygger på en udtalelse af 10. december 1984 fra retsplejerådet, har således til formål at bidrage til en nedbringelse af de for tiden meget lange berammelsestider ved højesteret. Retsplejerådets udtalelse er optrykt som bilag 1 til lovforslaget.

Endelig stilles der forslag om visse andre ændringer i retsplejeloven. Således foreslås der bl.a. en ændring af reglen i retsplejelovens § 449 om automatisk beskikkelse af advokat for sagsøgte i ægteskabssager.

I det følgende gives der en kortfattet redegørelse for lovforslagets nærmere indhold. Hvert af de følgende hovedafsnit 2-5 indledes med en kort præsentation af hovedindholdet af lovforslagets regler vedrørende det pågældende emne.

#### 2. Indgreb i meddelelshemmeligheden

2.1. *Hovedindholdet* af denne del af lovforslaget er, at der i et nyt kapitel 71 i retsplejeloven foreslås gennemført ensartede betingelser for alle indgreb i meddelelshemmeligheden.

Den vigtigste af disse betingelser er, at sådanne indgreb kun må finde sted, hvor mistanken angår særlig grove lovovertrædelser, og lovforslaget (§ 781) stiller i den forbindelse som udgangspunkt krav om, at strafferammen for de pågældende lovovertrædelser skal give mulighed for at idømme 6 års fængsel eller derover. Men herudover stilles der bl.a. krav om, at indgrebet skal være af *afgørende* betydning for efterforskningen, ligesom der (efter § 782) skal gælde en proportionalitetsregel, dvs. at indgrebet ikke må foretages, hvis det efter sit formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde, ville være uforholdsmæssigt.

De foreslåede nye regler indebærer, at telefonaflytning m.v. ligesom i dag i almindelighed først vil kunne ske efter indhentet retskendelse (§ 783). Med henblik på gennem en kontradiktorisk behandling at give retten det bedst mulige grundlag for dens stillingtagen til spørgsmålet om gennemførelse af indgreb i meddelelshemmeligheden stilles der samtidig som noget nyt forslag om, at der i almindelighed skal medvirke advokat i sådanne sager (§§ 784-785 og 787).

I forbindelse med telefonaflytning m.v. forekommer det undertiden, at politiet bliver bekendt med oplysninger vedrørende andre lovovertrædelser end den, der gav anledning til indgrebet. Med hensyn til disse såkaldte tilfældighedsfund foreslås der i den forbindelse gennemført en udtrykkelig lovregulering (§ 789), hvorefter politiet kan anvende disse oplysninger som led i efterforskningen, men således at retten kan afskære deres anvendelse som bevis i retten.

Spørgsmålet om underretning om foretagne indgreb og spørgsmålet om destruktion af det materiale, som er indsamlet gennem aflytning m.v., foreslås undergivet en nøje lovregulering (§§ 788 og 791).

2.2. Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 indeholder side 28-38 en omfattende gennemgang af retsplejelovens *gældende regler* om indgreb i meddelelshemmeligheden. Disse regler findes i retsplejelovens §§ 786-789 og tildels § 792.

Reglerne om brevåbning m.v. svarer til de oprindelige regler i retsplejeloven fra 1916, mens de gældende regler om aflytning blev gennemført i 1954 (lov nr. 202 af 11. juni 1954) og 1972 (lov nr. 89 af 29. marts 1972). Der henvises om reglernes tilblivelse til betænkningen, side 38-44.

*Indgreb i posthjemmeligheden (brevåbning og brevstandsning)* er omhandlet i § 786 og tildels § 792, der nærmere er omtalt i betænkningen, side 28-31. De forsendelser, som indgrebet vedrører, skal være rettede til eller antages at være bestemte for eller hidrøre fra en sigtet. Kompetencen til at træffe bestemmelse om indgreb tilkommer retten, og det er retten, der foretager åbningen af forsendelsen. Politiet kan dog i påtrængende tilfælde pålægge postvæsenet at tilbageholde en forsendelse i indtil tre dage, men åbningen sker altid ved rettens foranstaltning. Kriminalitetskravet ved brevåbning er, at der skal være tale om en forrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at påtale.

*Telefonaflytning* er reguleret i retsplejelovens § 787 og nærmere omtalt i betænkningen, side 31-36. Kompetencen til at træffe bestemmelse herom tilkommer retten, men under særlige betingelser kan politiet dog i påtrængende tilfælde foretage aflytning uden retskendelse. Retten skal i så fald inden 24 timer tage stilling til, om aflytningen kan godkendes. Der kan foretages telefonaflytning i alle sager med 8 års fængsel i strafferammen. Derudover er der i § 787 angivet en række nærmere bestemte lovovertrædelser, der kan begrunde telefonaflytning. Der skal efterfølgende gives underretning til telefonens indehaver, såfremt underretning kan ske uden skade for undersøgelsen, og omstændighederne i øvrigt ikke taler derimod. Politiet har efter § 787, stk. 5, pligt til at tilintetgøre materiale, der hidrører fra en aflytning, så snart det er fastslået, at materialet ikke er af betydning for efterforskningen.

Om *anden aflytning* er der regler i § 789, der fastslår, at reglerne i § 787, stk. 1 og 5, finder tilsvarende anvendelse, det vil sige først og fremmest kriminalitetskravet i § 787, stk. 1, nr. 1, og destruktionsreglen i stk. 5. Kompetencen til at træffe bestemmelse om anden aflytning tilkommer altid retten. Der skal efter de gældende regler ikke ske efterfølgende underretning om anden aflytning. I øvrigt henvises til betænkningen, side 36-37.

Efter retsplejelovens § 788 kan det ved retskendelse bestemmes, at telefonselskaberne skal meddele politiet oplysning om, hvilke telefoner der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon (*teleoplysning*). Kom-

petencen tilkommer ligesom ved de øvrige indgreb retten, men politiet kan i et vist omfang uden retskendelse foretage indgrebet. Om teleoplysning henvises i øvrigt til betænkningen, side 37-38.

2.3. Strafferetsplejeudvalget har indgående overvejet, hvordan man skal afgrænse de indgreb, der bør være reguleret i retsplejeloven. Der henvises til betænkningen, side 12-14 (om begrebet straffeprocessuelle tvangsindgreb) og 51-58 (om de *enkelte typer af indgreb i meddelelseshemmeligheden*).

Udvalget fremhæver efter en gennemgang af udviklingen på det tekniske område, at det kan være vanskeligt at skelne mellem de forskellige typer af indgreb, og at man i erkendelse heraf bør søge i vidt omfang at gøre betingelserne for indgrebene ensartede.

Alligevel er det dog muligt at opdele disse indgreb i fem grupper, der nærmere er angivet i den foreslåede regel i § 780, stk. 1, (telefonaflytning, anden aflytning, teleoplysning, brevåbning og brevstandsning).

Denne inddeling af de forskellige indgreb svarer i væsentlig grad til den hidtidige opdeling, dog således at der i forhold til de gældende regler i retsplejeloven foretages en vis ændring af indholdet af indgrebene teleoplysning og brevåbning, og således at indgrebet brevstandsning udtrykkeligt i lovtæksten gøres til et særligt indgreb på linie med de øvrige indgreb.

2.4. Der er i strafferetsplejeudvalget enighed om, at der generelt bør sættes snævre grænser for politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden. Udvalget henviser i den forbindelse bl.a. til, at adgangen til frit at kunne give udtryk for sine tanker i skrift og tale over for andre mennesker, uden at uvedkommende gør sig bekendt med indholdet, må anses som en fundamental rettighed for den enkelte. Rettigheden er endvidere af væsentlig betydning for vort samfundssystem, hvorfor også almene hensyn tilsiger beskyttelse deraf.

Samtidig fremhæver udvalget, at der i det moderne samfund findes nogle nye kriminalitetsformer, herunder narkotikakriminalitet, der er kendetegnet ved, at sædvanlige efterforskningsmetoder ikke rækker til, bl.a. fordi der sjældent indløber anmeldelser om disse lovovertrædelser, hvis ofre (narkomanerne og underforhandlerne) ikke er interesseret i opdagelse. Der er derfor behov for at udnytte andre muligheder i efterforskningen, og i praksis har det vist sig, at telefonaflytning og lignende indgreb ofte er særdeles effektive til at afsløre narkotikakriminalitet.



Ligesom ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb må man derfor foretage en afvejning mellem på den ene side den ulempe eller skade, som indgrebet er forbundet med for samfundet og for den enkelte, som indgrebet rammer, og på den anden side den betydning, indgrebet har som middel til opklaring og bekæmpelse af kriminalitet, samt kriminalitetens art og grovhed.

2.4.1. Der er i strafferetsplejeudvalget enighed om at foreslå, at der for alle indgreb i meddelelshemmeligheden opstilles et fælles *kriminalitetskrav* (§ 781, stk. 1, nr. 3), hvorefter mistanken som udgangspunkt skal angå en lovovertrædelse, for hvilken strafferammen giver mulighed for at idømme *fængsel i 6 år* eller derover. Der henvises til betænkningen, side 89-92. Udvalget fremhæver bl.a., at lovovertrædelser, hvor strafferammen når op på fængsel i 6 år, typisk er så alvorlige og af en sådan art, at det er både rimeligt og hensigtsmæssigt at give adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden. Hertil kommer, at der er tale om en fælles grænse for alle indgreb i meddelelshemmeligheden, og at grænsen harmonerer med, at der i de senere år er sket og også i fremtiden vil ske en nedsættelse af strafferammerne for visse forbrydelser. En grænse på 6 år vil også svare til grænsen for anvendelsen af retshåndhævelsesarrest i retsplejelovens § 762, stk. 2.

Der er i udvalget enighed om, at denne almindelige grænse lige som i dag bør suppleres med en *opregning af visse særlige forbrydelser* med en lavere strafferamme, hvor der også bør være adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden. Denne opregning skal efter det samlede udvalgs forslag indeholde de lovovertrædelser, der er nævnt i straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 264, stk. 2, 266 og 281.

Et *flertal* på 4 medlemmer af udvalget foreslår (betænkningen, side 93), at der desuden gives adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden ved mistanke om overtrædelse af *straffelovens § 289* om grov skattesvig og grov indsmugling. Flertallet lægger herved vægt på sådanne overtrædelsers grove og samfundsskadelige karakter og på, at de ofte udføres af flere personer i forening og har internationale forgreninger, hvorfor efterforskning i disse sager har lighed med efterforskning vedrørende narkotikakriminalitet. Hertil kommer, at der i dag kan anvendes brevåbning over for sådan kriminalitet, og at denne adgang ellers ville bortfalde med det af udvalget foreslåede ensartede kriminalitetskrav for alle indgreb i meddelelshemmeligheden. Et *mindretal* på 3 medlemmer

finder (betænkningen, side 94) ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå adgangen til telefonaflytning m.v. udvidet til overtrædelse af straffelovens § 289.

Udvalget foreslår (betænkningen, side 95-96) som et supplement til det almindelige kriminalitetskrav to særlige bestemmelser. For det første foreslås det i § 781, stk. 2, at *teleoplysning*, altså oplysning vedrørende telefonnumre - ligesom i dag - kan finde anvendelse, hvis mistanken angår gentagne fredskrænkelser som nævnt i *straffelovens § 265* (f.eks. chikanøse telefonopkald).

Bl.a. fordi der ved udvalgets forslag sker en meget betydelig stramning af betingelserne for brevåbning m.v., stiller udvalget endvidere forslag om, at der i § 781, stk. 3, gives adgang for politiet til at foretage brevåbning og brevstandsning i tilfælde, hvor forsendelser må antages at indeholde *genstande, der bør konfiskeres* eller tilbageleveres til rette ejer, og hvor de almindelige betingelser for indgrebenes foretagelse ikke er til stede. Denne regel vil kunne anvendes, hvor der er mistanke om, at der sker forsendelse af f.eks. tyvekoster, ulovlige våben, børnepornografisk materiale m.v.

*Justitsministeriet* kan tiltræde udvalgets synspunkter vedrørende udformningen af kriminalitetskravet. Et almindeligt strafferammekriterium på 6 års fængsel vil efter justitsministeriets opfattelse falde godt i tråd med den lovtekniske fremgangsmåde ved udformningen af straffebestemmelser, som er anvendt i straffelovens § 191 om handel med narkotika, og blev anvendt ved revision af straffelovens bestemmelser om voldtægt, røveri og brandstiftelse i 1981 (lov nr. 256 af 27. maj 1981). Der må også lægges vægt på, at § 762, stk. 2, om retshåndhævelsesarrest ligeledes anvender en 6-års grænse, og på, at en 6-års grænse er nødvendig, for at telefonaflytning m.v. kan anvendes ved mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 1, 1. pkt., om handel med narkotika.

Justitsministeriet kan også tiltræde, at der ved siden af dette almindelige strafferammekriterium bør ske en opregning af andre forbrydelser, hvor telefonaflytning m.v. bør kunne finde sted, og justitsministeriet kan i den forbindelse tiltræde udvalgets nærmere synspunkter og forslag herom. Da anklagemyndigheden har peget på, at der også ved de meget grove skatte- og toldsager kan være behov for at foretage telefonaflytning, har justitsministeriet i opregningen fulgt flertalsforslaget og medtaget straffelovens § 289.

2.4.2. Om de øvrige betingelser for at tillade indgreb i meddelelshemmeligheden henvises til

betænkningen, side 97–104. Der har ikke kunnet opnås enighed i udvalget om udformningen af *det såkaldte indikationskrav*. Et *flertal* på 5 medlemmer har foreslået, at dette krav udformes således, at det skal være en betingelse, at indgrebet er af »væsentlig« betydning for efterforskningen. Et *mindretal* finder en sproglig stramning i lovteksten nødvendig og foreslår derfor, at ordlyden ændres til: »afgørende« betydning.

*Justitsministeriet* finder, at det af lovens tekst så klart som muligt bør fremgå, at telefonaflytning m.v. ikke er et almindeligt efterforskningsmiddel, og at det således kun bør bringes i anvendelse, hvor der er et klart efterforskningsmæssigt behov herfor. Selv om det – når det drejer sig om de konkrete sager, der forelægges domstolene til afgørelse – næppe medfører større afvigelser i resultaterne, finder justitsministeriet det derfor rigtigst i lovteksten at anvende den af mindretallet foreslåede formulering, der klarere tilkendegiver den generelle vurdering af indgrebets almindelige karakter.

2.4.3. Der er i udvalget enighed om, at der ved vurderingen af, om der bør ske telefonaflytning m.v., ikke blot bør tages hensyn til kriminalitetens karakter og indgrebets betydning for efterforskningen, men tillige til den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer.

Udvalget stiller på denne baggrund forslag om, at der i loven (som § 782, stk. 1) indsættes en udtrykkelig *proportionalitetsregel*, på samme måde som det er sket i forbindelse med de senere års reformer af reglerne om varetægtsfængsling, isolation m.v. Efter udvalgets forslag må et indgreb i meddelelshemmeligheden ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets synspunkter vedrørende behovet for en udtrykkelig proportionalitetsregel. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

2.5. Spørgsmålet om *kompetencen* til at træffe bestemmelse om telefonaflytning m.v. er omtalt i betænkningen, side 69 ff.

Udvalget finder, at man bør opretholde den gældende kompetenceordning, hvorefter kompetencen ved alle indgreb i meddelelshemmeligheden henhører under *retten*.

I tilfælde, hvor øjemedet ellers ville forspildes, er der dog efter udvalgets opfattelse ikke nogen betænkelighed ved at give politiet kompetence til

at foretage indgrebene, når det sikres, at spørgsmålet om godkendelse af indgrebet hurtigt forelægges retten til afgørelse, og at denne afgørelse træffes under de samme processuelle garantier som en forudgående forelæggelse for retten. Udvalget har udformet kompetencereglen i § 783 i overensstemmelse hermed. I de særlige tilfælde, hvor *politiet* ved »*periculum in mora*« (øjemedet ville ellers forspildes) har iværksat indgrebet uden retskendelse, skal politiet snarest muligt og senest 24 timer fra iværksættelsen forelægge sagen for retten til afgørelse. Rettens afgørelse skal angå både spørgsmålet, om betingelserne var opfyldt ved indgrebets iværksættelse, og spørgsmålet om indgrebets eventuelle opretholdelse. Det foreslås i den forbindelse, at retten skal give indberetning til justitsministeriet, hvis det ved en sådan kontrol konstateres, at betingelserne for indgrebets foretagelse ikke var til stede. Herved gives der bl.a. justitsministeriet mulighed for disciplinær eller anden indgriben.

Med hensyn til *formen for rettens afgørelse* foreslås det i § 783, stk. 1, bl.a., at der ligesom i dag skal være tale om en kendelse, hvilket navnlig har den betydning, at rettens beslutning om indgrebets foretagelse skal begrundes, og § 783, stk. 1, foreskriver i den forbindelse, at retten skal anføre de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Udvalgets udkast til § 783 i retsplejeloven indeholder herudover forskellige formkrav vedrørende tidsfrister, angivelse af de pågældende telefonnumre, lokaliteter m.v.

Udvalget har særligt drøftet, om der som noget nyt bør medvirke *advokater* ved rettens behandling af spørgsmål om indgreb i meddelelshemmeligheden. Der henvises til betænkningen, side 75–87. Der har ikke kunnet opnås enighed i udvalget på dette punkt.

*Et flertal* på 5 medlemmer finder (betænkningen, side 76 ff), at indgreb i meddelelshemmeligheden er af så alvorlig karakter, at de kun bør tillades efter grundig overvejelse i retten, hvorunder argumenterne både for og imod indgrebets foretagelse er blevet fremhævet. Hertil kommer, at indgrebene foretages hemmeligt og altså uden mulighed for, at de personer, som indgrebene rammer, efter iværksættelsen kan protestere og herunder forelægge deres synspunkter for retten. Herved adskiller sager om indgreb i meddelelshemmeligheden sig fra andre afgørelser inden for strafferetsplejen, hvor retten uden kontradiktorisk behandling tager stilling til en anmodning fra politiet. Der er derfor efter flertallets opfattelse behov for at undergive spørgsmål om indgreb i meddelelshemmeligheden

hemmeligheden en kontradiktorisk behandling, således at retten får det bedst mulige grundlag for sin afgørelse.

*Et mindretal* på to medlemmer af udvalget er principielt betænkelig ved en ordning med advokatbeskikkelse. Disse medlemmer henviser navnlig til, at der herved vil ske en betydelig forøgelse af risikoen for – først og fremmest utilsigtet – udsivning af fortrolige oplysninger, hvilket vil kunne medføre en betænkelig faktisk begrænsning i politiets efterforskningsmuligheder over for særdeles alvorlig kriminalitet. Mindretallet finder endvidere, at der ikke er oplyst sådanne uheldige omstændigheder i forbindelse med den hidtidige praksis ved afgørelse af sager om aflytning, at der er anledning til at indføre et nyt, bekosteligt og besværligt retsinstitut i form af advokatbeskikkelse i disse sager. Den garanti, der ligger i, at indgrebene kræver retskendelse, må efter mindretallets opfattelse være fuldt tilstrækkelig.

Med hensyn til spørgsmålet om den nærmere udformning af advokatordningen finder et *flertal* på 5 medlemmer af udvalget, at hensynet til statens sikkerhed eller statens forhold til fremmede magter i særlige sager kan gøre det påkrævet at fravige det generelle udgangspunkt om, at der skal medvirke en advokat ved rettens behandling af sagen. Sager, der behandles af politiets efterretningstjeneste, vil i en del tilfælde være af særegen karakter og kræve diskretion i et omfang, der slet ikke kan sammenlignes med det almindelige hensyn til at undgå udsivning af oplysninger i andre straffesager. Undertiden kan det være en forudsætning for den danske efterretningstjenestes modtagelse af oplysninger fra udlandet – oplysninger der kan være nødvendige i efterforskningen af forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed – at efterretningstjenesten kan garantere en sådan diskretion. Flertallet foreslår derfor, at reglen om advokatbeskikkelse kan fraviges af retten, hvis hensynet til fremmede magter eller statens sikkerhed gør det påkrævet.

*Et mindretal* på 2 medlemmer anser advokatbeskikkelse og dermed kontradiktorisk behandling af sagerne og appeladgang for at være en så grundlæggende retsgaranti, at man kun i kraft af denne garantis tilstedeværelse kan acceptere politiets anvendelse af de omhandlede indgreb i meddelelshemmeligheden. Mindretallet kan derfor ikke gå ind for den af flertallet foreslåede regel.

Uanset de retssikkerhedsmæssige garantier, der er forbundet med, at det er domstolene, der træffer afgørelse om indgreb i meddelelshemmeligheden, finder *justitsministeriet*, at der som fremhævet af

udvalgets flertal kan være processuelle fordele forbundet med en ordning, hvor der medvirker en advokat i forbindelse med rettens behandling af sager om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Disse fordele må imidlertid afvejes over for de ulemper, der er knyttet til en sådan ordning, navnlig risikoen for, at der herved kan ske utilsigtet udsivning af oplysninger, således at man skader den videre efterforskning i sagen. Denne risiko ved en udsivning af oplysninger er dog ikke lige stor i alle typer af sager, og justitsministeriet finder, at risikoen i almindelighed opvejes af de fordele, der er forbundet med advokaters medvirken.

Som fremhævet af udvalgets flertal er det imidlertid helt afgørende, at der ikke sker nogen som helst udsivning af oplysninger i sager, der berører statens sikkerhed og dens forhold til fremmede magter. Justitsministeriet finder på denne baggrund, at det ikke bør kunne komme på tale at udvide kredsen af personer, der medvirker ved behandlingen af sådanne sager.

Justitsministeriet har på baggrund af disse overvejelser udformet forslaget i overensstemmelse med udtalelsen fra udvalgets flertal. De foreslåede bestemmelser i §§ 784–785 er udformet i overensstemmelse hermed.

2.6. I forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden kan det forekomme, at politiet får kendskab til oplysninger om andre lovovertrædelser, end den, som har begrundet indgrebet.

Udvalget har overvejet, om sådanne oplysninger bør kunne anvendes af politiet. Hvis politiet således under telefonaflytning i en narkotikasag får oplysning om f.eks. et tyveri, er spørgsmålet, om politiet bør kunne benytte oplysningerne til (også) at strafforfølge tyveriet. Som betegnelse for sådanne oplysninger anvender udvalget udtrykket »*tilfældighedsfund*«. Der henvises til betænkningen, side 110 ff.

Der er i udvalget enighed om, at politiet bør kunne anvende tilfældighedsfund som led i efterforskningen. Anvendelse af tilfældighedsfund i retten som bevis bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt også være tilladt, men der bør dog efter udvalgets opfattelse gives retten adgang til at afskære bevisførelsen, hvis særlige hensyn taler derfor.

Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets synspunkter vedrørende tilfældighedsfund, og lovforslagets § 789 er derfor i overensstemmelse med udvalgets lovudkast.

2.7. I betænkning nr. 1023/1984, side 116 ff. foreslår et enigt strafferetsplejeudvalg, at reglerne

## F.t.l. vedr. retsplejeloven og konkursloven

om *underretning om foretagne indgreb* videreføres og udbygges.

Det foreslås i den forbindelse, at underretningspligten udvides til at gælde for alle indgreb i meddelelshemmeligheden. Udvalget giver dog samtidig udtryk for, at der – ligesom idag – i nogle tilfælde kan være behov for at undlade underretning. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor den kriminelle undersøgelse vedrørende den lovovertrædelse, som mistanken har angået, fortsætter, idet indgrebet ikke har givet tilstrækkelige beviser, eller hvor efterforskningen i den pågældende sag er afsluttet, men hvor der fortsat skal ske efterforskning vedrørende andre overtrædelser. I sådanne tilfælde vil det kunne være ødelæggende for den fremtidige efterforskning, hvis det gennem underretningen røbes, at aflytning har fundet sted.

Derfor foreslår udvalget, at der på samme måde som efter de gældende regler gives adgang til at gøre undtagelse fra underretningspligten. Undtagelsesreglen (i § 788, stk. 4) er nærmere udformet således, at underretning (kun) kan undlades eller udsættes, hvis underretning vil være til skade for efterforskningen, eller omstændighederne i øvrigt taler herimod.

Strafferetsplejeudvalget har også overvejet spørgsmålet om *opbevaring eller destruktion af materiale*, som er kommet i politiets besiddelse ved et indgreb i meddelelshemmeligheden. Der henvises til betænkningen, side 120 ff.

Udvalget foreslår, at materialet skal opbevares sammen med sagens øvrige akter, hvis der rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet. Hvis materialet er uden relevans, f.eks. uvedkommende telefonsamtaler, eller hvis materialet hidrører fra indgreb i sager, hvor påtale senere opgives, skal materialet derimod destrueres.

Er materialet fortsat af efterforskningsmæssig betydning, bør der efter udvalgets opfattelse være adgang for retten til at beslutte, at tilintetgørelse skal undlades eller udsættes i et nærmere angivet tidsrum, såfremt materialet fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Idag tilkommer kompetencen til at træffe beslutning om at undlade destruktion derimod politiet.

*Et flertal* på fem af udvalgets medlemmer finder, at domstolskontrollen med undladelse af destruktion ikke bør omfatte sager om overtrædelse af straffelovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed. Det anføres i betænkningen, side 122 bl.a., at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter i disse sager medfører, at vurderingen af, hvorvidt tilintetgørel-

se af materiale bør ske, har en noget anden karakter end ved almindelige straffesager, og at domstolene derfor er mindre egnede til at træffe afgørelse om, hvorvidt materialet fortsat er af en sådan efterforskningsmæssig betydning, at tilintetgørelse kan undlades eller udsættes. *Et mindretal* på to af udvalgets medlemmer kan ikke anbefale den nævnte modifikation.

*Justitsministeriet* kan tiltræde udvalgets synspunkter og forslag vedrørende underretning om foretagne indgreb i meddelelshemmeligheden og vedrørende destruktion af materiale, der er opnået ved et sådant indgreb. Justitsministeriet kan i den forbindelse også tiltræde flertalsforslaget vedrørende udformningen af domstolskontrollen med hensyn til beslutninger om at undlade eller udsætte destruktion.

### 3. *Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser*

3.1. *Hovedindholdet* af denne del af lovforslaget er, at der i retsplejeloven gennemføres en egentlig lovregulering af politiets adgang til at anvende agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Den nærmere udformning af de foreslåede lovregler bygger på strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984, der indeholder udførlige overvejelser om spørgsmålet.

De former for agentvirksomhed, som reguleres ved lovforslaget, er (i § 754 a) angivet som tilfælde, hvor politiet som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranlediger, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen. Sådant agentvirksomhed må efter lovforslaget kun finde sted, såfremt der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og andre efterforskningskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen (754 a, nr. 1–2).

Samtidig stilles der (i § 754 b) forslag om, at agentvirksomheden ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, ligesom der stilles visse krav med hensyn til de personer, der må udføre agenthandling.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelse af agent skal efter forslaget ligge hos politiet, og justitsministeriet vil i forbindelse med lovforslagets eventuelle vedtagelse fastsætte administrative bestemmelser om, at afgørelsen skal træffes på chefs- eller souchefspan.

Der foreslås endvidere (i § 754 c) gennemføre en retlig kontrol med agentaktioner, ligesom der foreslås udtrykkelige regler om underretning til en

eventuel forsvarer om, at der har været udøvet agentvirksomhed (§ 754 d), og om afhøring af agenter i retten (§ 171, stk. 4).

3.2. Politiets efterforskning af den stigende og grove narkotikakriminalitet er forbundet med betydelige vanskeligheder, som er nærmere omtalt i betænkning nr. 1023/1984, side 125 ff. Den kriminelle aktivitet udføres i mange tilfælde af en organisation, som ikke sjældent har internationale forgreninger. Offeret (narkomanen) vil ofte selv optræde som led i en forhandlerkæde og vil sjældent være interesseret i at bistå politiet. Den internationale narkokriminalitet kan også være af en sådan karakter, at politiets vidner vil være bange for at træde frem og bistå i forbindelse med sagens opklaring og dens forfølgning i retten. Det har derfor for at bekæmpe narkokriminaliteten været nødvendigt for politiet at anvende en mere aktiv form for efterforskning, først og fremmest i form af agentvirksomhed.

Udvalget gennemgår side 129–136 de gældende regler om anvendelse af agenter og giver udtryk for, at det er ganske vanskeligt at uddrage sikre konklusioner om gældende ret. I den forbindelse indeholder betænkningen, side 136–138, en oversigt over de retningslinier, der hidtil er blevet fulgt af Københavns politi ved anvendelse af agenter i narkotikasager.

Strafferetsplejeudvalget fremhæver, at en lovregulering af politiets anvendelse af agenter ikke kan ske uden en del formuleringsproblemer og afgrænsningsvanskeligheder, men disse vanskeligheder bør efter udvalgets opfattelse ikke forhindre, at der udformes *generelle bestemmelser* om agentvirksomhed (side 151–153). Udvalget giver endvidere udtryk for, at sådanne bestemmelser under hensyn til den betydelige offentlige interesse for emnet og til emnets karakter bør indsættes i *retsplejeloven*.

Der er i strafferetsplejeudvalget enighed om, at hovedanvendelsesområdet for agentvirksomhed i praksis er narkotikasagerne, som jo også er den type sager, der har tiltrukket sig særlig offentlig opmærksomhed. Udvalget har i den forbindelse overvejet, om de nye regler bør omfatte alle kategorier af sager, eller om der i visse typer af sager gør sig sådanne særlige hensyn gældende, at disse sager bør undtages fra lovudkastet. Udvalget fremhæver i den forbindelse, at der gør sig nogle særlige efterforskningshensyn gældende i sager, der angår forbrudelser mod statens selvstændighed og sikkerhed m.v. (straffelovens kapitler 12 og 13). Det er udvalgets opfattelse, at der i sådanne sager er behov for udøvelse af agentvirksomhed under

andre betingelser, end det efter udvalgets opfattelse er acceptabelt ved andre lovovertrædelser. Her til kommer, at det i disse i øvrigt ofte langvarige sager er nødvendigt, at efterforskningen kan holdes fuldstændig hemmelig. Et *enigt* udvalg finder derfor, at de foreslåede nye regler om agentvirksomhed bør udformes således, at de ikke omfatter politiets efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.

Spørgsmålet om udformningen af *grænsen mellem tilladelig agentvirksomhed og almindelige efterforskningsskridt* (den nedre grænse) og dermed spørgsmålet om, hvilke typer af efterforskning der skal være omfattet af lovreguleringen, er indgående drøftet i betænkningen, side 155–162.

Udvalget finder, at reguleringen kun bør omfatte tilfælde, hvor der er udvist en særlig aktivitet fra politiets eller agentens side, eller hvor handlingen er led i et tilrettelagt arrangement. Uden for begrebet agentvirksomhed bør derfor falde former for efterforskning, som ikke består i en sådan aktivitet, som f.eks. skygning af en bestemt person, overvågning af bestemte adresser og andre former for observation af mistænkte eller »holden øje« med kriminelle miljøer. Agentbegrebet bør heller ikke finde anvendelse på personer, der alene optræder som meddelere for politiet.

På denne baggrund finder et *flertal* på 6 medlemmer af udvalget, at den nedre grænse (angivelsen af det regulerede område) bør formuleres således, at agentvirksomhed i relation til en lovovertrædelse foreligger, når politiet foranlediger, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen. Flertallets lovudkast indebærer samtidig, at tilfælde, hvor politiet foranlediger, at nogen eller noget bliver genstand for en lovovertrædelse (lokkeduesituationen), ikke omfattes af det regulerede område, fordi den pågældende person, der jo kun er offer, ikke herved udøver en aktivitet, der er omfattet af straffelovens § 23 om medvirken. Et *mindretal* på 1 medlem af udvalget, der i øvrigt kan tiltræde det af flertallet anførte, giver udtryk for, at også lokkeduesituationen bør være omfattet af reguleringen.

*Justitsministeriet* kan tiltræde udvalgets synspunkter vedrørende behovet for en lovregulering af politiets adgang til at anvende agenter som led i efterforskningen. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde udvalgets forslag med hensyn til, hvilke lovovertrædelser der bør være omfattet af reguleringen. Justitsministeriet kan ligeledes tiltræde udvalgets forslag om den nærmere udformning af

agentbegrebet. I den forbindelse er justitsministeriet enig med udvalgets flertal i, at det regulerede område kun bør omfatte tilfælde, der er omfattet af det objektive medvirkningsbegreb i straffelovens § 23. Justitsministeriets lovforslag (§ 754 a og § 754 e) er udformet i overensstemmelse hermed.

3.3. Inden for det område, som er omfattet af lovreguleringen, bør der efter udvalgets opfattelse i loven opstilles *visse betingelser, som skal være opfyldt, for at politiet kan iværksætte agentvirksomhed*.

Hertil kommer, at visse typer af agentvirksomhed helt bør være forbudt (det såkaldte provokationsforbud – i betænkningen også betegnet som den øvre grænse). Der henvises om dette spørgsmål til nedenfor pkt. 3.4.

Udvalget foreslår for det første (side 174–175), at der, som betingelse for at der kan iværksættes en agentaktion, bør stilles særlige krav til styrken af politiets *mistanke*.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkeligt at angive, at der skal være mistanke om, at en lovovertrædelse er begået eller forsøgt, men der må tillige stilles visse krav til denne mistankes styrke. Meningen er, anfører udvalget, at mistanken skal være underbygget af oplysninger af objektiv art, f.eks. observationer eller vidneforklaringer, herunder en meddelers oplysninger til politiet.

Udvalget stiller på denne baggrund forslag om, at det (i § 754 a, nr. 1) opstilles som en betingelse for at iværksætte en agentaktion, at der er en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt.

Udvalget har indgående drøftet, om der er behov for i loven at stille krav om, at mistanken skal angå bestemte *typer af lovovertrædelser*. Selv om agenter navnlig har været anvendt i narkotikasager, finder et *flertal* på 6 medlemmer af udvalget, at problemerne omkring agentvirksomhed ikke er specifikke i narkotikasager, og at debatten om politiets anvendelse af agenter kan blive påført nogle ikke ganske relevante synspunkter ved at blive ført udelukkende med disse sager for øje.

Udvalgets flertal henviser i den forbindelse også til, at der også uden for narkotikaforbrydelse områder vil kunne være behov for agentvirksomhed fra politiets side, f.eks. sager om økonomisk kriminalitet. Flertallet finder, at ønsket om at begrænse anvendelsen af agenter vil blive tilgodeset, bl.a. ved udvalgets øvrige forslag, uden at det er nødvendigt at opstille et rigoristisk kriminalitetskrav. Et *mindretal* på et medlem af udvalget finder i modsætning til flertallet, at det bør være en betingelse for at anvende agenter, at mistanken angår

overtrædelse af straffelovens § 191 eller lov om euforiserende stoffer.

Der er i udvalget enighed om, at der ved siden af mistankekravet, som betingelse for at politiet kan anvende agent, bør opstilles et *indikationskrav* om, at andre efterforskningskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen (§ 754 a, nr. 2). Der henvises til betænkningen, side 175–176.

*Justitsministeriet* kan tiltræde udvalgets synspunkter om, at der som betingelse for agentanvendelse bør opstilles mistanke- og indikationskrav. Justitsministeriet har endvidere fulgt udvalgsflertallets opfattelse, hvorefter der ikke bør opstilles et særligt kriminalitetskrav. Justitsministeriet kan i den forbindelse tiltræde udvalgets forslag med hensyn til udformningen af mistanke- og indikationskravene i § 754 a, hvorefter andre efterforskningskridt ikke må være egnede til at sikre bevis i sagen.

3.4. Strafferetsplejeudvalget har i betænkningen, side 162–168, overvejet, hvorledes man i lovteksten bør fastsætte grænsen mellem tilladelig og forbudt agentvirksomhed (*den såkaldte øvre grænse eller provokationsforbudet*). Der er enighed i udvalget om at beskrive denne grænse således, at agentens indflydelse på den strafbare handlings udførelse eller fortsættelse *ikke må medføre en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed* (§ 754 b, stk. 1).

Udvalget fremhæver, at man herved giver mulighed for at få dækket det behov, der i praksis – navnlig i narkotikasager – har været for politiet til ved hjælp af agenter at afsløre den kriminelle aktivitet og dens bag- eller gerningsmænd. Kriminaliteten bringes nemlig til udførelse på en sådan måde og på et sådant tidspunkt og sted, som politiet i forvejen er forberedt på, og hvor man derfor kan iagttage, hvad der sker, og gribe ind for at forhindre den videre udspreddning af narkotika.

På den anden side følger det af denne grænse- dragnin, at politiet ikke ved agentens virksomhed må anstifte en lovovertrædelse, som ikke i forvejen er ved at blive begået eller forsøgt. Politiet må heller ikke øve en sådan indflydelse på en lovovertrædelse, der er ved at blive begået eller forsøgt, at den ændrer sig til en lovovertrædelse af en anden art. Herved ville der jo ske en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Udvalget har samtidig drøftet, om der – af hensyn til provokationsforbudets overholdelse – i loven bør stilles særlige krav til agentens personlige forhold. Udvalget fremhæver i den forbindelse, at der på den ene side må stilles forskellige kvalifika-

tionskrav til de personer, der skal optræde som agenter, hvilket taler for, at det er særligt udvalgte danske politifolk, som anvendes som agenter. På den anden side forekommer der efter udvalgets opfattelse en række situationer, hvor det f.eks. er nødvendigt og forsvarligt af sprog- eller racemæssige grunde at anvende udenlandske politifolk m.v. I ganske særlige tilfælde kan det endog være nødvendigt at anvende privatpersoner. Udvalget har derfor fundet en regel, der forbyder private personers anvendelse som agenter, for restriktivt.

Det afgørende for udvalget er derfor, at det forbydes at lade agentvirksomhed udføre af privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet eller på grund af andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde med hensyn til overholdelse af provokationsforbudet. I udvalgets lovudkast (§ 754 b, stk. 2) er der derfor medtaget en regel, der er udformet i overensstemmelse hermed.

Justitsministeriet er enig i, at man også i fremtiden bør følge den regel, som hidtil har været afgørende for politiets anvendelse af agenter, nemlig at politiet ikke må fremkalde en forbrydelse, som ellers ikke ville være blevet begået. Justitsministeriet finder, at den af udvalget foreslåede regel i § 754 b, stk. 1, hvorefter agentvirksomhed ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, vil være velegnet til at angive grænsen mellem den form for agentvirksomhed, som bør være tilladt, og de former, der bør være forbudt.

Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at der af hensyn til provokationsgrænsens overholdelse bør stilles visse krav til de personer, der skal optræde som agenter, og justitsministeriet kan tiltræde den i udvalgets udkast foreslåede regel i § 754 b, stk. 2, der jo ikke udelukker, at man efter omstændighederne anvender f.eks. udenlandske politifolk eller privatpersoner som agenter. Lovforslaget er derfor udformet i overensstemmelse med udvalgets lovudkast.

3.5. Udvalget har side 170–171 og side 180–193 indgående drøftet spørgsmålet om *kompetencen* til at træffe bestemmelse om anvendelse af agent og spørgsmålet om efterfølgende kontrol med aktionen.

Udvalget fremhæver, at iværksættelse af en agentaktion i praksis stiller store krav med hensyn til hurtighed og smidighed. En forudgående forelæggelse af spørgsmålet for statsadvokaten eller retten ville tage så lang tid, at der ofte ville være nærliggende fare for, at man forspildte muligheden

for at anvende agent og dermed opklare lovovertrædelsen.

På denne baggrund er der enighed i udvalget om, at *kompetencen* til at træffe bestemmelse om indsættelse af agent som led i efterforskningen bør tilkomme *politiet*. Udvalget finder samtidig anledning til at anbefale, at politiet ved sine interne regler søger afgørelser om agentvirksomhed henlagt til *chefs- eller souschefsplan*.

Udvalget foreslår samtidig, at der (som § 754 c) indsættes en bestemmelse i retsplejeloven om efterfølgende *kontrol* med agentvirksomhed. Det foreslås, at kontrolfunktionen henlægges til *domstolene*. Der henvises til betænkningen, side 181 ff. Formålet med en sådan kontrol er dels at vurdere, om betingelserne for aktionens iværksættelse har været opfyldt, dels at kontrollere, om provokationsforbudet er overskredet. Rettens kontrol skal omfatte en stillingtagen både til foranstaltningens formelle lovlighed, herunder om provokationsforbudet måtte være overtrådt, og til dens betryggende udførelse, herunder med hensyn til valg af agentens person.

I sammenhæng med reglerne om domstolskontrol med agentvirksomhed foreslår udvalget (som § 754 d) en udtrykkelig regel om, at *forsvareren skal have underretning*, hvis politiet har anvendt agent. Om forsvarerens medvirken ved domstolskontrollen henvises i øvrigt til betænkningen, side 184–185.

Udvalget har i øvrigt særligt drøftet spørgsmålet om *afhøring af agenten i retten*. Et *flertal* på fem af udvalgets medlemmer finder, at der ved afgørelsen af, om en agent skal afhøres i retten, bør lægges vægt på de strafferetsplejemæssige hensyn til, at der sker en betryggende oplysning af alle de omstændigheder, der kan have betydning for sagens udfald – herunder hvorvidt der ved agentvirksomhed er sket overskridelse af provokationsgrænsen. På denne baggrund foreslår flertallet, at der i retsplejelovens § 171 som et nyt stykke 4 indføres en bestemmelse om, at retten – selv om den i stk. 2, nr. 3, nævnte fritagelsesgrund (at forklaring vil påføre vidnet selv eller hans nærmeste anden væsentlig skade) er til stede – kan pålægge vidnet at afgive forklaring, såfremt vidnet har virket som agent for politiet, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfund findes at berettige dertil.

Et *mindretal* på 2 medlemmer af udvalget kan ikke tiltræde flertallets forslag og finder, at de gældende regler i retsplejelovens § 171, stk. 3, er tilstrækkelige. Efter denne bestemmelse kan retten – selv om den i stk. 2, nr. 3, nævnte fritagelsesgrund

foreligger – pålægge agenten at afgive forklaring, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil.

*Justitsministeriet* kan tiltræde udvalgets synspunkter vedrørende spørgsmålet om kompetencen til at træffe bestemmelse om at iværksætte en agentaktion og vedrørende forslaget om efterfølgende retlig kontrol med agentvirksomhed. Justitsministeriet tillægger det i den forbindelse betydelig vægt, at afgørelser om anvendelse af agent træffes på chefs- eller souschefsplan, og vil i forbindelse med lovforslagets eventuelle vedtagelse udsende administrative regler herom.

Justitsministeriet kan endvidere tiltræde den af udvalget foreslåede udtrykkelige lovregel om, at forsvareren skal have underretning om, at der har været anvendt agent i sagen.

Spørgsmålet, om man bør foretage ændringer i retsplejelovens § 171 om afhøring af agenter i retten, kan efter justitsministeriets opfattelse give anledning til noget større tvivl, idet en sådan afhøring efter omstændighederne kan indebære risiko for agenten. Justitsministeriet har imidlertid ved udformningen af lovforslaget valgt at følge udvalgsflertallets forslag, der lader det være op til rettens konkrete vurdering at tage stilling til, i hvilket omfang og på hvilken måde det bør pålægges agenten at afgive vidneforklaring i retten.

#### 4. Aflastning af højesteret.

4.1. På baggrund af drøftelser med højesterets præsident og en udtalelse af 10. december 1984 fra retsplejerådet (bilag 1 til lovforslaget) stilles der forslag om forskellige retsplejeændringer med det formål at frigøre højesteret for at behandle en række sager, som efter deres karakter fuldt forsvarligt kan afgøres endeligt af landsretterne. Herved vil det blive muligt at nedbringe berammelsestiderne ved højesteret.

*Hovedindholdet* af denne del af lovforslaget er for det første et forslag om, at alle almindelige funktionærsager, der ikke indeholder principielle spørgsmål eller lignende, henlægges til byretterne. Dette vil bl.a. indebære, at 1. instansdomme i sådanne almindelige funktionærsager ikke længere vil kunne indbringes direkte for højesteret ved appel.

Endvidere stilles der forslag om forskellige andre lovændringer med henblik på at begrænse adgangen til at indbringe mindre betydningsfulde afgørelser for højesteret. I den forbindelse stilles

der navnlig forslag om, at den appelordning til østre landret, som blev gennemført pr. 1. juli 1984 med hensyn til sø- og handelsrettens skifteafdelings afgørelser i gældssaneringsager, nu udvides til at omfatte samtlige afgørelser, som træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling.

Endelig stilles der forslag om en udvidelse af adgangen for højesteret til at anordne skriftlig ankebehandling af visse sagstyper.

4.2. Der har igennem de senere år været en *stærk stigning i antallet af sager*, som indbringes for højesteret. Dette gælder både med hensyn til ankesager og kæresager og både med hensyn til borgerlige sager og straffesager. Væksten i sagsantallet har i betydelig grad forøget arbejdsbyrden for rettens personale og har endvidere bevirket, at antallet af uafgjorte borgerlige ankesager er steget stærkt, idet man fra højesterets side har prioriteret straffesager og kæresager fremfor borgerlige ankesager.

Herved er der sket en *betydelig forlængelse af berammelsestiderne* for de borgerlige ankesager. Der kan i den forbindelse henvises til oplysningerne i pkt. 1.2. i retsplejerådets udtalelse af 10. december 1984, der er optrykt som bilag 1 til lovforslaget. Som det fremgår heraf, overstiger højesterets nuværende beholdning af uafgjorte borgerlige sager ét års tilgang af nye sager. Højesterets præsident har i øvrigt givet nogle supplerende oplysninger om udviklingen i sagsantallet i 1984. Det fremgår bl.a. heraf, at der i 1984 indkom i alt 375 nye borgerlige sager, at højesteret afgjorde i alt 354 borgerlige sager, og at antallet af uafgjorte borgerlige sager ved årets udgang udgjorde i alt 468.

Fra den 1. januar 1980 blev byretsgrænsen i retsplejelovens § 225 forhøjet fra 30.000 kr. til 100.000 kr., og med virkning fra den 1. juli 1984 er denne grænse forhøjet yderligere til 200.000 kr. Formålet med disse ændringer har været at nedbringe berammelsestiderne ved landsretterne, men det er klart, at ændringerne som en refleksvirkning på længere sigt vil kunne medføre en vis mindskeelse i antallet af borgerlige ankesager for højesteret.

De nævnte forhøjelser af byretsgrænsen til 100.000, henholdsvis 200.000 kr., berørte imidlertid ikke de sager, som på ikrafttrædelsestidspunktet allerede var anlagt ved landsretterne, og de har derfor endnu ikke i fuldt omfang påvirket tilgangen af sager til højesteret. Det fremgår dog af retsplejerådets udtalelse, at det må forventes, at ændringerne i løbet af nogle år vil medføre et vist fald i antallet af ankesager for højesteret, men rådet fremhæver samtidig, at en væsentlig del af de



borgerlige ankesager, der indbringes for højesteret, ikke er afhængige af værdigrænsen i retsplejelovens § 225.

Højesterets præsident har på baggrund af de nævnte vanskeligheder givet udtryk for, at højesteret ikke anser det for forsvarligt at lade en løsning på de problemer, som sagspakken medfører, afvente virkningen af den forhøjede byretsgrænse og af de forskellige yderligere ændringer af retsplejelovens kompetenceregler, som justitsministeriet har anmodet retsplejerådet om at tage op til nærmere overvejelse. Præsidenten har derfor henstillet til justitsministeriet, at man søger nogle retsplejeændringer af mere begrænset rækkevidde gennemført med det formål at aflaste højesteret ved at mindske tilgangen af nogle mindre betydningsfulde sager.

Justitsministeriet har på denne baggrund anmodet retsplejerådet om en udtalelse. Rådets udtalelse af 10. december 1984 er som tidligere nævnt optrykt som *bilag 1* til lovforslaget.

4.3. Efter retsplejelovens § 9, stk. 3, afhænger sø- og handelsrettens kompetence inden for området med *funktionærsager* af, om sagen kan anses for en sø- eller handelssag, og det er i denne henseende i princippet afgørende, om fagkundskab til sø- eller handelsforhold skønnes at være af betydning for sagens afgørelse. Imidlertid har der udviklet sig den praksis på grundlag af de gældende regler i retsplejeloven, at stort set alle funktionærsager i det storkøbenhavnske område i dag behandles ved sø- og handelsretten i København og under medvirken af fagkyndige meddommere, jfr. herved retsplejelovens § 9 a, stk. 2. Og dette gælder i praksis, uanset at sagen må betragtes som en almindelig bevissag, og uanset at den ikke rummer spørgsmål, der særligt taler for behandling under deltagelse af fagkyndige meddommere ved sø- og handelsretten.

Uden for det storkøbenhavnske område behandles funktionærsagerne derimod ved de almindelige domstole. Sagerne anlægges ved byret eller landsret afhængigt af, om sagsgenstandens værdi overstiger 200.000 kr., jfr. retsplejelovens § 225, nr. 1 (den såkaldte byretsgrænse). Retsplejelovens § 6, stk. 4, og §§ 18 a og b indeholder regler om, at de almindelige domstole uden for Storkøbenhavn i søsager skal tiltrædes af søkyndige fagdommere og i handelssager kan tiltrædes af handelskyndige fagdommere.

Det fremgår af retsplejerådets udtalelse, at der i årene 1981-1983 blev anlagt henholdsvis 204, 218 og 245 funktionærsager ved sø- og handelsretten i

København. I de samme år blev henholdsvis 11, 23 og 15 domme anket til højesteret.

Med henblik på at opnå en lettelse af højesteret har retsplejerådet bl.a. på den baggrund overvejet spørgsmålet om, hvorvidt funktionærsagerne også i Storkøbenhavn bør henlægges til behandling ved byretterne. Retsplejerådet finder det (udtalelsens afsnit 2) både rimeligt og forsvarligt at gennemføre en flytning af de almindelige funktionærsager i det storkøbenhavnske område fra sø- og handelsretten til de almindelige domstole. Rådet henviser i den forbindelse bl.a. til, at disse sager oftest udspringer af en tvist af ordinær bevismæssig betydning, samt til, at disse sager uden for Storkøbenhavn i næsten alle tilfælde behandles af byretterne uden deltagelse af sagkyndige.

Retsplejerådet finder endvidere, at alle sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte bør behandles ved byretten i 1. instans uden hensyn til sagens økonomiske værdi. Retsplejerådets forslag omfatter i øvrigt også sager mellem offentlige arbejdsgivere og deres ansatte og adskiller sig herved fra et i 1975 fremsat lovforslag vedrørende det samme spørgsmål, som dengang stødte på modstand, bl.a. fordi byretsgrænsen dengang lå på 30.000 kr.

Retsplejerådet finder dog, at der samtidig bør gives mulighed for at få de funktionærsager, som rejser mere principielle spørgsmål m.v., behandlet ved sø- og handelsretten under medvirken af fagkyndige dommere. Henvisningsreglen i retsplejelovens § 227 foreslås derfor suppleret, således at byretterne kan henvise sager mellem arbejdsgivere og ansatte om ansættelsesforholdet til behandling ved sø- og handelsretten, såfremt fagkundskab til sø- eller handelsforhold skønnes at være af betydning for sagens afgørelse, og såfremt der foreligger en af de almindelige henvisningsgrunde, som er opregnet i retsplejelovens § 227, stk. 1, nr. 1-5. Den af retsplejerådet foreslåede nye henvisningsregel gælder i øvrigt ikke kun for sager i det storkøbenhavnske område, men for byretterne i hele landet. Henvisningsadgangen omfatter i øvrigt ikke blot funktionærsager, men også andre sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte, der opstår af ansættelsesforhold.

Justitsministeriet kan tiltræde retsplejerådets synspunkter og forslag om at aflaste højesteret ved at overføre funktionærsagerne til behandling ved byretterne, således at der gennem en samtidig ændring af henvisningsreglerne gives mulighed for at få principielle sager m.v. behandlet ved sø- og handelsretten. Herved opnås der også en højere grad af ligestilling mellem Storkøbenhavn og det

ovrigt land. Justitsministeriets lovforslag er udformet i overensstemmelse hermed.

4.4. Højesteretspræsidenten har endvidere peget på, at det efter højesterets opfattelse ville være ønskeligt, såfremt der kunne gennemføres en begrænsning i antallet af kæremål til højesteret. I den forbindelse har præsidenten særlig peget på, at retten er tyngt af en del kæremål vedrørende sagsomkostninger samt af kæremål fra sø- og handelsrettens skifteafdeling.

Retsplejerådet har i sin udtalelse (afsnit 3) indgående drøftet spørgsmålet om disse kæremål og stiller på den baggrund forslag om ændring i reglerne om appel af bestemmelser i domme om sagsomkostninger og processuelle straffe og om en ændring af reglen i konkurslovens § 252 om appel af afgørelser, som er truffet af sø- og handelsrettens skifteafdeling.

Efter de gældende regler i retsplejeloven kan bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme kun indbringes særskilt for højere ret ved kære, jfr. lovens § 369, stk. 2, og § 391, stk. 1. Bestemmelser i domme, der er afsagt af en landsret (eller af sø- og handelsretten) om sagsomkostninger og processuelle straffe kan også indbringes særskilt for højesteret ved kære, og sådan kære kan endog iværksættes over for bestemmelser i ankedomme uden tilladelse fra justitsministeriet.

Før 1980 kunne særskilt indbringelse af sådanne kæremål for højere ret kun ske med tilladelse fra justitsministeriet.

Det fremgår af retsplejerådets udtalelse, at højesteret i perioden fra 1. marts 1983 til 29. februar 1984 behandlede i alt 84 kæresager, og at 22 af disse sager angik bestemmelser i landsretsdomme om sagsomkostningernes størrelse og fordeling mellem parterne. Kun i 5 af disse sager ændrede højesteret landsrettens (sø- og handelsrettens) afgørelse.

Højesterets præsident har over for retsplejerådet oplyst, at en bedømmelse af de omkostningsspørgsmål, der indbringes for højesteret, ikke kan ske alene på grundlag af dommen og parternes skriftlige indlæg. Det er derimod i reglen nødvendigt at gennemgå hele sagsforløbet i den foregående instans, og dette arbejde står ikke altid i rimeligt forhold til afgørelsernes betydning.

Retsplejerådet fremhæver, at sagsomkostningsfastsættelse med udgangspunkt i vejledende takster, som størrelsesmæssigt afhænger af sagens værdi, og at afgørelsen af sagsomkostningsspørgsmål ved en dom sker på grundlag af en fuldstændig prøvelse af parternes tvist. Rådet finder det bl.a. derfor

forsvarligt i almindelighed at lade omkostningsspørgsmål i domme finde deres endelige afgørelse ved landsretterne (sø- og handelsretten i København), idet disse retter med deres praksis i et stort antal sager kan opretholde den nødvendige ensartethed med hensyn til omkostningsfastsættelsen.

Ligesom efter de før 1980 gældende regler bør der dog efter retsplejerådets opfattelse være adgang til at få principielle spørgsmål indbragt for højesteret, og rådet stiller derfor forslag om gennemførelse af en ordning, hvorefter landsretternes (og sø- og handelsrettens) afgørelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme – såvel i 1. instanssager som i ankesager – kun kan indbringes særskilt for højesteret med tilladelse fra justitsministeriet. Sådant tilladelse vil kunne gives af justitsministeriet, såfremt sagen er af principiel karakter, eller såfremt særlige grunde i øvrigt taler derfor. Retsplejerådet foreslår endvidere, at indbringelse for højesteret i givet fald skal ske ved anke, idet dette retsmiddel henset til afgørelsernes principielle karakter må anses for bedst egnet, når det drejer sig om en prøvelse ved højesteret.

Justitsministeriet kan tiltræde retsplejerådets forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

4.5. Ved sø- og handelsrettens skifteafdeling behandles alle sager i det storkøbenhavnske område vedrørende behandling af konkursboer, ledelse af sager om gældssanering og akkordforhandling samt betalingsstandsning. Uden for København behandles sådanne sager ved de lokale skifteretter.

I medfør af retsplejelovens § 9 a, stk. 6, tiltrædes sø- og handelsrettens skifteafdeling af 2 sagkyndige ved afgørelse af tvistigheder i konkursboer om anerkendelse af en anmeldt fordring, såfremt sag til afgørelse af tvisten ville være en sø- eller handelssag. Uden for disse tilfælde kan retten tilkalde sagkyndige meddommere ved behandlingen af konkursboer. I praksis medvirker der efter denne bestemmelse sagkyndige meddommere ved afgørelsen af tvister om anmeldte fordringers eventuelle fortrinsret, såfremt der er tale om en sø- eller handelssag. På tilsvarende måde medvirker sagkyndige meddommere i omstødelingssager, der efter parternes vedtagelse behandles ved skifteretten. Sagkyndige deltager derimod ikke i afgørelsen af spørgsmål om betalingsstandsning og gældssanering, åbning og stadfæstelse af tvangsakkord og ved stillingtagen til konkursbegæring.

Sø- og handelsrettens skifteafdelings afgørelser kan efter de gældende regler i almindelighed indbringes direkte for højesteret, jfr. konkurslovens §

252. Med hensyn til sager om gældssanering er der dog pr. 1. juli 1984 gennemført den ordning, at skifterettens afgørelser i sager om gældssanering kæres til østre landsret. Den særlige ordning vedrørende gældssaneringsafgørelser blev gennemført ved lov nr. 187 af 9. maj 1984 for at undgå at belaste højesteret med disse sager.

Retsplejerådet giver i sin udtalelse udtryk for, at afgørelser, der træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling uden deltagelse af sagkyndige meddommere, ikke adskiller sig fra de afgørelser i gældssanerings-sager, der kæres fra skifteafdelingen til østre landsret, eller fra de afgørelser, der træffes af skifteretterne uden for Storkøbenhavn under appel til landsretterne. Særlige grunde for en direkte appeladgang til højesteret foreligger der efter retsplejerådets opfattelse heller ikke.

På denne baggrund foreslår retsplejerådet konkurslovens § 252 ændret, således at alle afgørelser, der træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling uden deltagelse af sagkyndige meddommere, i tilfælde af appel skal indbringes for østre landsret. Efter den af retsplejerådet foreslåede ordning vil den direkte appeladgang til højesteret som hidtil omfatte sager om anerkendelse af fordringer i konkursboer, såfremt sag til afgørelse af tvisten ville være en sø- eller handelssag. På tilsvarende måde vil afgørelser om fortrinsret og afgørelse om omstødelse i sager, som er sø- eller handelssager, fortsat kunne appelleres direkte til højesteret. I de øvrige tilfælde vil der efter praksis ikke deltage sagkyndige, og appel vil derfor efter retsplejerådets forslag skulle ske til østre landsret.

I forbindelse med justitsministeriets høring over retsplejerådets udtalelse og lovudkast er der i flere høringssvar, bl.a. fra højesteret og Den Danske Dommerforening, peget på, at det ville være ønskeligt, om den ændrede appelordning vedrørende sø- og handelsrettens skifteafdeling blev udformet således, at appel fra skifteafdelingen i alle tilfælde skulle ske til østre landsret.

Justitsministeriet kan tiltræde, at der bør gennemføres en begrænsning i adgangen til at appellere sø- og handelsrettens skifteafdelings afgørelser til højesteret. I den forbindelse er det efter justitsministeriets opfattelse ønskeligt, at aflastningen af højesteret bliver så stor som mulig, og at ordningen samtidig gøres så enkel som mulig. Derfor har justitsministeriet i ovennævnte meddelelse med de nævnte høringssvar fra højesteret og dommerforeningen udformet lovforslaget således, at skifteafdelingens afgørelser i alle sager skal appelleres til østre landsret.

4.6. I retsplejerådets udtalelse er der udover de foran omtalte forslag tillige stillet forslag om forskellige andre retsplejeændringer med det formål at aflaste højesteret.

På baggrund af drøftelserne med højesterets præsident giver retsplejerådet udtryk for, at rådet ikke har indvendinger imod en ændring af *retsplejelovens* § 387, således at der gives højesteret mulighed for i videre omfang end i dag at anordne skriftlig behandling af ankesager. Der henvises til retsplejerådets udtalelse, afsnit 4. Justitsministeriets forslag til ændret udførelse af *retsplejelovens* § 387 svarer med redaktionelle ændringer til retsplejerådets forslag.

I retsplejerådets udtalelse stilles der endvidere forslag om en ændring af *retsplejelovens* § 767, således at retten i forbindelse med ankede straffesager (altså ved højesteret eller landsret) kan undlade at fastsætte frist for varetægtsfængslingens længde, når domsforhandling er berammet, og når tiltalte erklærer sig indforstået med, at der sker varetægtsfængsling indtil domsforhandling. Der henvises nærmere til retsplejerådets bemærkninger til denne ændring af § 767. Det kan i den forbindelse oplyses, at der under justitsministeriets høring over retsplejerådets udtalelse fra flere høringsmyndigheders side er givet udtryk for et ønske om, at reglen udvides til ikke kun at gælde i ankeinstansen, men også når domsforhandling er berammet i sager i 1. instans.

Justitsministeriet har indgående overvejet disse forslag. Selv om der formentlig kan opnås en vis (mindre) arbejdsmæssig lettelse ved ikke at skulle fastsætte fængslingsfrist i de nævnte tilfælde, har justitsministeriet fundet, at disse fordele næppe fuldt ud kan opveje de betænkeligheder, der er knyttet til, at der ikke med jævne mellemrum sker en prøvelse af, om betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt.

I øvrigt er der på grundlag af retsplejerådets udtalelse medtaget enkelte andre retsplejeændringer med henblik på at aflaste højesteret. Herom henvises til retsplejerådets udtalelse og de specielle bemærkninger.

##### 5. Advokatbeskikkelse for sagsøgte i ægteskabssager.

5.1. På baggrund af en udtalelse af 9. januar 1985 fra justitsministeriets retshjælpsudvalg (bilag 2 til lovforslaget) stilles der forslag om en ændring af *retsplejelovens* § 449 om advokatbeskikkelse for sagsøgte eller appellandstævnte i ægteskabssager.

Ændringen indebærer, at sagsøgte (appellandstævnte) fremtidig ikke automatisk skal have be-

skikket en advokat, men at retten i det enkelte tilfælde skal anlægge en vurdering af, om den pågældende har behov for advokatbistand under sagen, og om den pågældende opfylder de økonomiske betingelser for fri proces.

5.2. Udgifterne til fri proces har igennem de seneste år udvist en meget betydelig stigning (fra ca. 34.9 mill. kr. i 1980 til 56.9 mill. kr. i 1983). Dette har i sig selv givet justitsministeriet anledning til at overveje, hvorledes denne udvikling kan bringes under kontrol.

Samtidig finder justitsministeriet, at de nugældende betingelser for at kunne opnå offentlig retshjælp ved advokat (justitsministeriets bekendtgørelse nr. 574 af 17. december 1980) på baggrund af den udvikling, der er sket siden bekendtgørelsens ikrafttræden pr. 1. januar 1981, er utilfredsstillende, og justitsministeriet finder, at der snarest muligt må gennemføres en forhøjelse af de gældende indtægtsgrænser og eventuelt andre justeringer, således at ordningen på ny kan få den placering i retshjælpssystemet, som var forudsat.

Da der imidlertid ikke på nuværende tidspunkt er mulighed for at tilføre yderligere midler til det samlede retshjælpsområde, er det justitsministeriets opfattelse, at de nævnte justeringer må finansieres ved hjælp af midler, der tilvejebringes inden for det øvrige retshjælpsområde.

Justitsministeriets retshjælpsudvalg har i de seneste måneder overvejet den ovenfor skitserede situation. Udvalget har i denne forbindelse peget på, at den nugældende ordning med automatisk beskikkelse af advokat for sagsøgte i ægteskabssager (retsplejelovens § 449) rummer muligheder for ændringer, der uden betænkeligheder vil kunne gennemføres og samtidig frigøre ressourcer fra fri procesområdet. Udvalget har den 9. januar 1985 afgivet en indstilling til justitsministeriet herom, jfr. bilag 2 til lovforslaget. Det er denne indstilling, der danner baggrund for justitsministeriets forslag om ændring af § 449.

Forslaget må imidlertid ses i sammenhæng med de fortsatte overvejelser i udvalget om, hvorledes advokatretshjælpen på kort sigt kan forbedres, og hvorledes der kan tilvejebringes de yderligere midler, som er nødvendige til finansiering heraf. Justitsministeriet har netop anmodet udvalget om at koncentrere og fremskynde sine overvejelser herom.

5.3. Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 449 skal retten beskikke en advokat for en sagsøgt (eller appelindstævnt), der ikke møder ved advokat, i sager om separation, skilsmisse eller

omstødelse af ægteskab. Det samme gælder sager mellem ægtefæller til afgørelse af, om separation består eller er bortfaldet, samt sager til afgørelse af, om parterne er eller ikke er ægtefæller. Beskikkelse af advokat skal efter de gældende regler ske automatisk og uden hensyn til sagsøgtens økonomiske forhold, og advokatens vederlag udredes af statskassen, uden at der i almindelighed kan blive tale om at pålægge den pågældende part at betale sagsomkostninger.

Mens situationen for den sagsøgte i en ægteskabssag således er den, at den pågældende automatisk og uden hensyn til de økonomiske forhold får beskikket en advokat, forholder det sig anderledes for den, der er sagsøger. Her skal den pågældende ansøge statsamtet om fri proces, og bevilling hertil gives kun, såfremt den pågældende skønnes at have rimelig udsigt til at få medhold, og såfremt den pågældende opfylder visse økonomiske betingelser, jfr. retsplejelovens § 330.

Retshjælpsudvalget stiller bl.a. på denne baggrund forslag om, at man ved en ændring af retsplejelovens § 449 fjerner denne forskelsbehandling af parterne i en ægteskabssag med hensyn til fri proces m.v. Udvalget peger i den forbindelse også på, at man ved denne ændring fjerner den mulighed, som parterne hidtil har haft for ved aftale at sikre sig, at alle omkostninger ved deres ægteskabssag vil blive afholdt af det offentlige. Den foreslåede stramning af bestemmelsen vil efter udvalgets opfattelse også betyde, at den mere velstående part ikke længere vil kunne have nogen økonomisk interesse i at foretrække en separation/skilsmisse ved dom fremfor ved bevilling, og udvalget finder derfor, at den foreslåede ny bestemmelse også vil kunne virke procesbesparende.

Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets synspunkter og forslag, og lovforslaget er derfor med mindre redaktionelle ændringer udformet i overensstemmelse hermed.

## 6. Hørte myndigheder m.v.

6.1. Der er indhentet udtalelser om strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 fra præsidenterne for østre og vestre landsret, præsidenterne for Københavns byret og for retterne i Århus, Odense og Ålborg, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, rigsadvokaten, rigspolitichefen, politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk kriminalpolitiforening, Dansk politiforbund, Advokatrådet, ministeriet for

offentlige arbejder, generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet og forsvarsministeriet.

6.2. Retsplejerådets udtalelse af 10. december 1984 har været sendt til høring hos præsidenten for højesteret, præsidenterne for østre og vestre landsret, præsidenten for sø- og handelsretten, præsidenterne for Københavns byret og for retterne i Århus, Odense og Ålborg, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, rigsadvokaten, politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, rigspolitechefen, Dansk kriminalpolitiforening, Dansk politiforbund, Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Grosserer-Societetet, Industrirådet, Butikshandelens fællesråd, Håndværksrådet, Assurandør-Societetet, Dansk Organisation af Detailhandelskæder, Den Danske Bankforening, Danmarks Sparekasseforening, Landsorganisationen i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark, Hovedorganisationen for Arbejdsleder- og tekniske Funktionærforeninger i Danmark, Teknisk Landsforbund, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, Radiotelegrafistforeningen af 1917, Danmarks Styrmandsforening, Dansk Sø-restaurationsforening, Sømændenes Forbund i Danmark, Dansk Metalarbejderforbund (Metal Søfart) og Specialarbejderforbundet i Danmark.

6.3. Retshjælpsudvalgets udtalelse af 9. januar 1985 er sendt til høring hos præsidenterne for østre og vestre landsret, præsidenten for Københavns byret, præsidenterne for retterne i Århus, Odense og Ålborg, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet og Forbrugerrådet.

## 7. Økonomiske og administrative konsekvenser.

Lovforslaget medfører en række, tildels modsat rettede konsekvenser vedrørende arbejdsmængden såvel for domstolene som for politiet og anklagemyndigheden.

De foreslåede ændringer vedrørende funktionærsager m.v., appel af afgørelser om sagsomkostninger og af visse afgørelser, der træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling, samt vedrørende skriftlig behandling af ankesager må antages samlet at indebære en ikke ubetydelig lettelse af arbejdsbyrden ved højesteret. De nævnte ændringer vil således virke i retning af en nedbringelse af berammelsestiden ved højesteret.

Ligeledes vil forslaget vedrørende funktionærsager m.v. indebære en vis lettelse af arbejdsmængden ved sø- og handelsretten.

For så vidt angår landsretterne medfører de omtalte ændringer såvel en lettelse på visse punkter som en vis udvidelse af arbejdsmængden, navnlig ved østre landsret på grund af forslagene vedrørende funktionærsager m.v. og vedrørende appel af visse afgørelser, der træffes af sø- og handelsretten. Samlet vil der imidlertid være tale om en begrænset forøgelse af arbejdsværen.

For byretterne, herunder navnlig Københavns byret, indebærer lovforslaget en vis forøgelse af arbejdsmængden. De nye regler om indgreb i meddeleleshemmeligheden og om agenter vil således kunne bevirke en vis forøgelse af antallet af retsmøder i straffesager, ligesom visse retsmøder kan blive af længere varighed end hidtil.

For så vidt angår politiet og anklagemyndigheden bemærkes, at de nye regler om agenter og indgreb i meddeleleshemmeligheden kan virke i retning af en komplicering af efterforskningen og sagsbehandlingen og hermed et vist øget pres på de eksisterende ressourcer.

Sammenfattende bemærkes, at lovforslaget må antages at indebære en vis begrænset merbelastning af det samlede retsvæsenes personalemæssige ressourcer. Denne merbelastning vil indgå i justitsministeriets løbende vurdering af behovet for ressourcer inden for ministeriets område. De foreslåede ændringer vil endvidere nødvendiggøre visse omlægninger af ressourcerne mellem institutionerne inden for de eksisterende personalemæssige rammer m.v. Det er næppe muligt på forhånd mere præcist at angive, hvilket omfang en sådan omfordeling bør have, men spørgsmålet vil indgå i justitsministeriets løbende vurdering af ressource-tildelingen.

Forslaget om advokatbeskikkelse i forbindelse med indgreb i meddeleleshemmeligheden indebærer visse merudgifter til advokatsalærer. Det er ikke muligt på forhånd mere præcist at opgøre disse merudgifter. Helt skønsmæssigt kan advokatudgifterne anslås til ikke at ville overstige ca. 1 mill. kr. på årsbasis. Den nødvendige bevilling forudsættes tilvejebragt ved overførsel fra den under justitsministeriet på finansloven optagne lovreserve.

Forslaget om ændring af betingelserne for fri proces i ægteskabssager vil isoleret betraget medføre en vis begrænsning af udgifterne til fri proces. Det er ikke muligt at opgøre denne mindredgift, som med en ikke ubetydelig usikkerhed kan anslås til ca. 4,5 mill. kr. på helårsbasis. På baggrund af udviklingen i udgifterne til fri proces vil en sådan mindredgift næppe nødvendiggøre en tilpasning af justitsministeriets bevillinger. Den endelige re-

gulering vil ske ved de løbende bevillingslove. Det tilføjes, at mindreudgifter i det væsentlige vil blive modsvaret af en senere forøgelse af udgiften til advokatretshjælp.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.*

Til § 1

Til nr. 1-2

Bestemmelserne svarer med en redaktionel ændring i nr. 1 til nr. 1-2 i retsplejerådets lovudkast. Der henvises til bemærkningerne til retsplejerådets lovudkast.

Til nr. 3 og nr. 6-9

Bestemmelserne svarer med redaktionelle ændringer i nr. 3 og nr. 6-7 til nr. 3-7 i retsplejerådets lovudkast. Der henvises til pkt. 4.3. i de almindelige bemærkninger og til retsplejerådets udtalelse, afsnit 2.

Til nr. 4

Bestemmelsen svarer til § 171, stk. 4, i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.5. samt til betænkningen, side 186-193 og 204-205.

Til nr. 5

Ændringen er en konsekvens af den i nr. 24 foreslåede ændring.

Til nr. 10-11 og nr. 15

Bestemmelserne svarer med redaktionelle ændringer i den i nr. 10 foreslåede affattelse af retsplejelovens § 368 til nr. 8-9 og nr. 13 i retsplejerådets lovudkast. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 4.4., til retsplejerådets udtalelse, afsnit 3.1. samt til bemærkningerne til disse bestemmelser i retsplejerådets lovudkast.

Til nr. 12-13

Bestemmelserne svarer med redaktionelle ændringer til nr. 10-11 i retsplejerådets lovudkast. Der henvises til bemærkningerne til disse bestemmelser i retsplejerådets lovudkast.

Til nr. 14

Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til nr. 12 i retsplejerådets lovudkast. Der henvises til afsnit 4 i retsplejerådets udtalelse og til bemærkningerne til rådets lovudkast.

Til nr. 16

Bestemmelsen indebærer, at der gennemføres en begrænsning i adgangen til at kære enstemmige kendelser og beslutninger, som landsretten afsiger under sagsforberedelsen og domsforhandlingen i 1. instans, eller som afsiges af landsretten efter § 378 og §§ 381-384 under behandlingen af en ankesag. Det skal i den forbindelse fremhæves, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer begrænsninger i adgangen til at kære kendelser og beslutninger, som ikke er enstemmige, men altså afsagt under dissens, ligesom muligheden for at inddrage afgørelser, der træffes under sagens behandling under en anke mod landsrettens dom, ikke begrænses ved lovforslaget, jfr. herved den formulering af § 368, stk. 3, som er foreslået ved lovforslagets § 1, nr. 10.

Den foreslåede ændring er medtaget i lovforslaget på baggrund af den henstilling, som højesteret er fremkommet med i forbindelse med høringen over retsplejerådets udtalelse. Den af højesteret foreslåede ændring indebærer, at man genindfører en del af de begrænsninger i kære adgangen, som indtil den 1. januar 1980 fulgte af retsplejelovens § 435, stk. 3 (jfr. lov nr. 260 af 8. juni 1979), men ændringen inddrager også landsrettens 1. instans sager under begrænsningerne. Samtidig skal det fremhæves, at ændringen alene angår afgørelser, som landsretten har truffet i enstemmighed.

Til nr. 17

Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til lovudkastet fra justitsministeriets retshjælpsudvalg (bilag 2 til lovforslaget). Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5 og til retshjælpsudvalgets udtalelse.

Til nr. 18

Ændringen er af redaktionel karakter og tilsigter i overensstemmelse med bemærkningerne til forslaget til lov nr. 298 af 6. juni 1984 at præcisere, at domsmænd ikke skal medvirke ved afsigelsen af udeblivelsesdomme i politisager, jfr. retsplejelovens § 934.

Til nr. 19 og nr. 21

Ændringerne indebærer, at der sker nogle ændringer i overskrifterne til retsplejelovens kapitler 67 og 68.

Til nr. 20, 26–27 samt nr. 30

Ændringerne er af redaktionel karakter og er en konsekvens af de under nr. 24–25 foreslåede ændringer.

Til nr. 22

*Til § 754 a*

Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 754 a i strafferetsplejeudvalgets lovudkast i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.–3.3. Der henvises endvidere til betænkningen, side 155–162 og 174–176.

*Til § 754 b*

Bestemmelsen svarer til § 754 b i strafferetsplejeudvalgets lovudkast. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.4. og til betænkningen, side 162–168 og side 176–179.

*Til § 754 c*

Bestemmelsen svarer til § 754 c i lovudkastet i betænkning nr. 1023/84. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.5. og til betænkningen, side 181–186 og 206–207.

*Til § 754 d*

Bestemmelsen svarer til § 754 d i strafferetsplejeudvalgets lovudkast. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.5. og til betænkningen side, 180–181 og 207–208.

Det skal i øvrigt fremhæves, at den foreslåede § 754 d alene angår spørgsmålet om underretning til forsvareren i tilfælde, hvor der rejses tiltale. Hvis der gives underretning til forsvareren om, at en agent har været anvendt, i tilfælde hvor der ikke er rejst tiltale, vil der kunne gives forsvareren tavshedspålæg efter retsplejelovens § 745, stk. 4. Et tavshedspålæg til forsvareren medfører bl.a., at han ikke må videregive oplysninger til sigtede.

*Til § 754 e*

Bestemmelsen svarer til § 754 e i lovudkastet i betænkningen nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.2. og til betænkningen, side 153–154 og side 208.

Til nr. 23

Bestemmelsen svarer til § 1, nr. 5, i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984.

Til nr. 24

Bestemmelsen svarer til § 1, nr. 6, i strafferetsplejeudvalgets lovudkast. Der henvises til betænkningen, side 203.

Til nr. 25

*Til § 780*

Bestemmelsen svarer til § 780 i strafferetsplejeudvalgets lovudkast i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.3. og til betænkningen, side 51–69 og 210–211.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger pkt. 2.3. indebærer forslaget en vis ændring i indholdet af begrebet teleoplysning. Ifølge den gældende retsplejelovs § 788 må også et arrangement, hvorved der med anmelderens samtykke skaffes oplysning om, hvilke telefoner der har været sat i forbindelse med anmelderens telefon, kun foretages, når lovens betingelser er opfyldt. Et sådant arrangement falder imidlertid efter strafferetsplejeudvalgets og justitsministeriets opfattelse uden for begrebet straffeprocessuelle tvangsindgreb. Oplysning herom må kunne gives abonnenten, uden at nogen hemmeligholdelsespligt overtrædes, og der er næppe en sådan beskyttelsesværdig interesse i hemmeligholdelse hos personer, der kalder et telefonnummer, at udlevering af oplysningerne til politiet med samtykke fra indehaveren af denne telefon bør undergives særlige betingelser i retsplejeloven. Det er dog i lovforslagets § 786, stk. 2, fastsat, at en egentlig pligt for en telefonvirksomhed til at meddele disse oplysninger forudsætter, at retten efter begæring af politiet har truffet bestemmelse herom. Der henvises til betænkningen, side 61–63.

Om strafferetsplejeudvalgets overvejelser vedrørende aflytning af radiokommunikation henvises til betænkningen, side 67–68.

*Til § 781*

Bestemmelsen svarer med den nedenfor nævnte ændring til § 781 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.4. og til betænkningen, side 88–104 og 211–213.

Som fremhævet ovenfor under de almindelige bemærkninger pkt. 2.4. er indikationskravet i lovforslaget udformet således, at anvendelsen af det pågældende indgreb skal være af »afgørende« betydning for efterforskningen.

*Til § 782*

Bestemmelsen svarer til § 782 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.4. og til betænkningen, side 102–110 og 213–214.

Der har ikke i strafferetsplejeudvalget været enighed om udformningen af bestemmelsen i stk. 2 om beskyttelse af kommunikation med særlige personer. Bestemmelsen er i justitsministeriets lovforslag udformet i overensstemmelse med den udtalelse, som et *flertal* på 6 medlemmer af udvalget har afgivet. Et *mindretal* på et medlem af udvalget har ønsket, at den særlige beskyttelse i § 782, stk. 2, udvides til også at omfatte personer, der er omfattet af vidnefritagelsesgrundene i retsplejelovens § 171.

*Til § 783*

Bestemmelsen svarer til § 783 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.5. og til betænkningen, side 69–75 og 214–215.

*Til §§ 784 og 785*

Bestemmelserne svarer til §§ 784–785 i strafferechtsplejeudvalgets lovudkast. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.5. og til betænkningen, side 75–87 og 215–217.

Rettens afgørelser efter § 785, stk. 2, 2. pkt., kan i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regel i § 968 kæres til vedkommende højere ret.

*Til § 786*

Bestemmelsen svarer til § 786 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til betænkningen, side 69–70, 124 og 217.

Forslaget medfører, at den praktiske gennemførelse af indgrebene – efter at rettens kendelse er afsagt – i alle tilfælde henlægges til politiet. Politiet vil dog ved alle former for indgreb i meddelelseshemmeligheden kunne have behov for bistand fra henholdsvis post- og telegrafvæsenet og telefonselskaberne, jfr. forslagens § 786, stk. 1, der pålægger disse virksomheder pligt til at yde sådan bistand.

*Til § 787*

Bestemmelsen svarer til § 787 i strafferetsplejeudvalgets lovudkast. Der henvises til betænkningen, side 87–88 og 218.

*Til § 788*

Bestemmelsen svarer til § 788 i strafferetsplejeudvalgets betænkning. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.7. og til betænkningen, side 116–120 og 218–219.

*Til § 789*

Bestemmelsen svarer til § 789 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.6. og til betænkningen, side 110–116 og 219.

*Til § 790*

Bestemmelsen svarer til § 790 i lovudkastet fra strafferetsplejeudvalget. Der henvises til betænkningen, side 219–220.

*Til § 791*

Bestemmelsen svarer til § 791 i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.7. og til betænkningen, side 120–124 og 220–221.

Til nr. 28–29

Ændringen er af redaktionel karakter og svarer til § 1, nr. 9–10, i lovudkastet i betænkning nr. 1023/1984. Der henvises til betænkningen, side 221.

Til nr. 31

Bestemmelsen vedrører spørgsmålet om opsættende virkning ved kære mod afgørelser om, at der skal gives underretning om indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller om, at materiale, der er tilvejebragt ved et sådant indgreb, skal destrueres.

Efter den gældende retsplejelovs § 969, stk. 2, vil et sådant kæremål ikke have opsættende virkning, medmindre enten byretten eller landsretten træffer bestemmelse herom. Betænkning nr. 1023/1984 tager ikke stilling til spørgsmålet, der imidlertid er nævnt i høringssvaret fra præsidenten for Københavns byret.

Justitsministeriet har på denne baggrund fundet det rigtigst at foreslå spørgsmålet reguleret i form af et nyt stk. 3 i § 969. Baggrunden herfor er, at det formentlig i alle tilfælde på grund af spørgsmålets karakter ville være nødvendigt at træffe bestemmelse om opsættende virkning, såfremt kære iværksættes.

Den foreslåede regel medfører, at de nævnte kæremål automatisk tillægges opsættende virkning,



således at underretning først skal gives, og materialet først destrueres, hvis landsretten stadfæster byrettens afgørelse herom.

Til nr. 32

Den foreslåede ændring af retsplejelovens § 1000 er en konsekvensændring som følge af, at muligheden for at idømme dødsstraf blev fuldstændig ophævet ved lov nr. 195 af 3. maj 1978.

Samtidig skabes der efter forslaget mulighed for, at ikke kun nævninger, men også domsmænd, der har medvirket ved sagens behandling, kan indstille til justitsministeren, at domfældte benådes.

Til nr. 33

Den foreslåede ændring af retsplejelovens § 1001, stk. 1, er en konsekvensændring som følge af dødsstraffens ophævelse. Samtidig sker der ved

den ændrede affattelse en sproglig modernisering af bestemmelsen.

*Til § 2*

Bestemmelsen er i forhold til retsplejerådets lovudkast udvidet, således at alle afgørelser, der træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling skal indbringes for østre landsret i tilfælde af appel. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 4.5.

*Til § 3*

Bestemmelsen indeholder ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

For så vidt angår bestemmelserne i stk. 3-4 henvises til strafferetsplejeudvalgets betænkning, side 222.

## RETSPLEJERÅDET

Den 10. december 1984

## Bilag 1

## Skrivelse af 10. december 1984 til justitsministeriet.

Ved skrivelse af 17. december 1982 anmodede justitsministeriet retsplejerådet om at overveje spørgsmålet om gennemførelse af foranstaltninger med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden ved retsvæsenet samt spørgsmålet om udformningen af lægdommerordningen inden for strafferetsplejen.

Efter justitsministeriets anmodning afgav rådet i april 1983 en udtalelse om spørgsmål, der på grund af deres afgrænsede karakter kunne færdigbehandles forholdsvis hurtigt. Udtalelsen rummede et udkast til ændringer af retsplejeloven, som bl.a. indeholdt forslag om en forhøjelse af byretsgrænsen i retsplejelovens § 225 til 200.000 kr. samt forslag til nye regler om domsskrivning i civile byrets-sager og en begrænsning i tiltaltes adgang til at anke mindre bødestrafte i politisager.

Lægdommerordningen er behandlet i retsplejerådets betænkning nr. 994/1983. Det foreslås heri, at lægdommerinstitutionens anvendelsesområde udvides til også at omfatte de vigtigere politisager, ligesom der foreslås en udvidet beskyttelse af lægdommernes identitet.

Retsplejerådets forslag er for de fleste ændringers vedkommende gennemført ved lov nr. 298 af 6. juni 1984.

Efter afgivelsen af betænkning nr. 994/1983 har rådet fortsat sine overvejelser om rationalisering af arbejdet ved domstolene. I den forbindelse har rådet påbegyndt en samlet og mere principiel vurdering af spørgsmålet om udformningen af kompetenceregler for civile sager, herunder navnlig om det vil være muligt at henlægge flere sager til behandling ved byret i 1. instans. Rådet har også overvejet sø- og handelsrettens placering i instansfølgen. Overvejelserne vedrørende de nævnte spørgsmål er endnu ikke afsluttet.

I de senere år er der indtrådt en væsentlig forøgelse af det antal sager, som indbringes for højesteret. Højesterets præsident har hen-

ledt justitsministeriets opmærksomhed på det stigende sagsantal og de som følge heraf forlængede berammelsestider og har på denne baggrund henstillet til justitsministeriet at søge nogle retsplejelovændringer af begrænset rækkevidde gennemført med det formål at mindske tilgangen til højesteret af nogle mindre vigtige sager. Højesterets præsident har navnlig henstillet, at der gennemføres en væsentlig begrænsning i adgangen til at påkære landsretternes og sø- og handelsrettens afgørelser til højesteret, ligesom han har peget på det ønskelige i at fritage sø- og handelsretten og dermed højesteret for behandling af funktionærsager, der ikke har principiel eller videregående betydning.

Retsplejerådet har behandlet de nævnte spørgsmål i en række møder. I forbindelse hermed har spørgsmålene været drøftet med præsidenten for højesteret og præsidenten for sø- og handelsretten. Der er i rådet enighed om, at det er påkrævet at gennemføre foranstaltninger, som kan bidrage til at afkorte ventetiderne ved højesteret.

Som et resultat af overvejelserne vedrørende de rejste spørgsmål har rådet udarbejdet vedlagte notat samt vedlagte lovudkast med bemærkninger, som hermed afgives til justitsministeriet. Lovudkastet indeholder forslag dels om udvidelse af højesterets ankeudvalgs kompetence, således at ankeudvalget kan behandle ankesager, der udelukkende vedrører bestemmelser om sagsomkostninger eller processuelle straffe, dels om gennemførelse af en adgang for et enkelt medlem af kæremålsudvalget til at afsige kendelse om afvisning af kæremål. Det foreslås endvidere, at sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforholdet skal behandles ved byretten i 1. instans uden hensyn til sagens økonomiske værdi, og at funktionærsager i det storkøbenhavnske område, der efter de gældende regler behandles af sø- og handelsretten, henlægges til behandling ved de al-

mindelige domstole, men dog med adgang for byretten til efter reglerne i retsplejelovens § 227 at henvise sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte til behandling ved sø- og handelsretten. Efter lovudkastet skal landsretternes og sø- og handelsrettens afgørelser om sagsomkostninger og processuelle straffe kun kunne indbringes for højesteret med justitsministerens tilladelse. Nogle foreslåede mindre ændringer af retsplejelovens §§ 385 og 386 tilsigter en lettelse af sagsforberedelsen ved højesteret, og ved en ændring af retsplejelovens § 387 foreslås indført en udvidet adgang til skriftlig behandling af ankesager. Rådet foreslår også en mindre ændring i retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling, således at retten, når tiltalte er fængslet under anke af straffesagen, kan undlade at fastsætte en frist for varetægtsfængslingens længde, såfremt domsforhandling er berammet, og tiltalte erklærer sig ind-

forstået med fængsling indtil domsforhandlingen. Endelig foreslår rådet konkurslovens § 252 ændret, således at afgørelser fra sø- og handelsrettens skifteafdeling alene kan appelleres direkte til højesteret, såfremt afgørelserne er truffet under medvirken af sagkyndige. I alle øvrige tilfælde skal appel i følge forslaget ske til østre landsret, svarende til den appelordning, som er indført med hensyn til afgørelser om gældssanering.

Det er retsplejerådets opfattelse, at de foreslåede ændringer af retsplejeloven og konkursloven vil være egnede til at lette arbejdspresset på højesteret og herved bidrage til nedbringelse af berammelsestiderne ved højesteret, og at de er rimelige og forsvarlige ud fra almindelige retsplejesynspunkter.

Retsplejerådet vil senere afgive udtalelse om andre forslag til rationalisering af retsplejen.

P. R. V.

AGERSNAP

## Ændringer med henblik på at nedbringe berammelsestiderne ved højesteret

### 1. Indledning

1.1. Ved skrivelse af 17. december 1982 anmodede justitsministeriet retsplejerådet om at overveje spørgsmålet om gennemførelse af foranstaltninger med henblik på at nedbringe berammelsestiden ved domstolene og spørgsmålet om udformningen af lægdommerordningen inden for strafferetsplejen. Justitsministeriet anmodede om, at rådets udtalelse angående spørgsmål, der på grund af deres afgrænsede karakter kunne færdigbehandles forholdsvis hurtigt, måtte foreligge inden 15. marts 1983 med henblik på fremsættelse af lovforslag i folketingsåret 1982-83.

På denne baggrund udarbejdede rådet i april 1983 et udkast til ændringer af retsplejeloven, som tog sigte på at nedbringe berammelsestiden ved domstolene. Udkastet er optaget som bilag 6 til nedennævnte betænkning om lægdommerordningen. Udkastet indeholdt bl.a. forslag om en forhøjelse af byretsgrænsen i retsplejelovens § 225 til 200.000 kr. Yderligere forslag til ændring af sagsfordelingen mellem retterne blev udskudt til senere overvejelser i rådet. Endvidere indeholdt udkastet forslag til nye regler om domsskrivning i civile byretssager og en begrænsning i tiltaltes adgang til at anke mindre bødestrafte i politisager.

Lægdommerordningen er behandlet i retsplejerådets betænkning nr. 994/1983. Det foreslås heri, at lægdommerinstitutionens anvendelsesområde udvides til også at omfatte de vigtigere politisager. Endvidere foreslås en udvidet beskyttelse af lægdommernes identitet.

Retsplejerådets forslag er for de fleste ændringers vedkommende gennemført ved lov nr. 298 af 6. juni 1984.

Rådet har efter afgivelsen af betænkningen om lægdommerordningen fortsat sine overvejelser om gennemførelse af retspleje-

ændringer med henblik på at rationalisere arbejdet ved domstolene.

I den forbindelse har retsplejerådet påbegyndt en samlet og mere principiel vurdering af spørgsmålet om udformningen af kompetenceregler for civile sager ved domstolene. Det er bl.a. taget op til overvejelse, om det vil være muligt at henlægge flere sager til behandling ved byret i 1. instans.

Som det fremgår af det førnævnte udkast til ændring af retsplejeloven (betænkning nr. 994/1983, side 141), har rådet tidligere været inde på spørgsmålet om, hvorvidt man i videre omfang end ved den nu gennemførte forhøjelse af byretsgrænsen til 200.000 kr. kan henlægge sager til behandling ved byret i 1. instans. Det er i den forbindelse fremhævet, at der eventuelt ved henvisningsreglen i retsplejelovens § 227 – efter de fornødne ændringer – kan skabes grundlag for en individuel bedømmelse af sagerne, således at de sager, der findes bedst egnede til kollegial behandling, og sager, hvor parterne bør have mulighed for at anke til højesteret uden 3. instansbevilling, kan henvises til behandling ved landsret.

Rådet har også overvejet sø- og handelsrettens placering i instansfølgen.

Retsplejerådets overvejelser vedrørende de nævnte spørgsmål er endnu ikke afsluttet, og rådet stiller derfor ikke på nuværende tidspunkt videregående forslag om at ændre de enkelte instansers saglige kompetence.

1.2. Højesterets præsident har over for justitsministeriet rejst spørgsmål om gennemførelse af foranstaltninger med henblik på at nedbringe ventetiderne ved højesteret.

Bortset fra nogle år efter 1. og 2. verdenskrig har tilgangen af sager til højesteret og afgang af sager i almindelighed kunnet opveje hinanden, således at det henstående

antal uafgjorte sager som regel har kunnet holdes under ca. 230 borgerlige sager og ca. 20 straffesager. Berammelsestiderne har under disse omstændigheder været de kortest mulige, når henses til, at parternes advokater efter forberedelsesstadiets afslutning må have en rimelig tid til udarbejdelse af ekstrakt og til forberedelse af den mundtlige domsforhandling. Borgerlige ankesager har således normalt kunnet berammes til domsforhandling efter 4 til 6 måneders forløb, afhængigt af, om berammelsestiden omfatter en sommerferieperiode. For strafanker har berammelsestiden i reglen været kortere.

I de senere år er der imidlertid indtrådt en væsentlig forøgelse af det antal sager, som

indbringes for højestereet. Det gælder både ankesager og kæresager og både borgerlige sager og straffesager. Strafanker og kæresager må efter deres beskaffenhed søges fremmet mest muligt, og udviklingen har derfor ikke for disse sagers vedkommende medført nogen vækst i antallet af uafgjorte sager, men har naturligvis i betydelig grad forøget arbejdsbyrden for rettens personale. For så vidt angår borgerlige ankesager har det derimod ikke kunnet undgås, at antallet af uafgjorte sager er steget stærkt, og at berammelsestiderne er blevet forlænget væsentligt.

Udviklingen i antallet af borgerlige sager ved højestereet fremgår af nedenstående oversigt for årene 1978 til 1984.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	30.11.84
Indkomne borgerlige ankesager .....	241	249	233	311	307	269	219
Indkomne borgerlige kæresager .....	52	58	90	98	127	105	106
Indkomne borgerlige sager i alt .....	293	307	323	409	434	374	325
Domme i borgerlige sager .....	92	114	103	115	125	128	137
Kendelser i borgerlige sager .....	57	76	119	83	145	102	87
Hævdede borgerlige sager .....	109	92	106	141	112	124	103
Afgjorte borgerlige sager i alt .....	258	282	328	339	382	354	327

#### Uafgjorte borgerlige sager ved årets udgang (anke plus kæresager)

5-6 år gamle .....						1	-
4-5 år gamle .....				2	2	3	-
3-4 år gamle .....	1	1	7	5	7	12	-
2-3 år gamle .....	3	22	16	15	18	41	-
1-2 år gamle .....	58	57	71	69	124	158	-
0-1 år gamle .....	177	192	183	269	271	238	-
	239	272	277	360	422	453	485

Som det fremgår af oversigten har tilgangen af sager i hvert af årene med undtagelse af 1980 været større end afgang, således at antallet af uafgjorte borgerlige sager i det omhandlede tidsrum er blevet forøget fra 239 den 31. december 1978 til 485 den 30. november 1984. Beholdningen af uafgjorte borgerlige sager overstiger således nu et års tilgang, og berammelsestiden for borgerlige ankesager, der udgør ca. 95 pct. af de henstående sager, er nu ca. et år, regnet fra forberedelsens afslutning.

Også med hensyn til straffesager har der som nævnt været tale om en stigende sagstil-

gang, idet antallet af sager forøgedes fra 44 i 1977 til 94 i 1982. I 1983 faldt antallet af straffesager til 76, men retten måtte i dette år anvende væsentlig mere tid på behandlingen af straffesager end i noget tidligere år under den nuværende retsplejelov, fordi to omfattende straffesager lagde beslag på en retsafdeling med 7 dommere i sammenlagt ca. 12 uger.

Højesterets præsident har henledt justitsministeriets opmærksomhed på, at sagsantallet og de forlængede berammelsestider nu stærkt minder om de forhold, der gjorde sig gældende i årene efter 1948, og som medfør-

te, at det var nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger til sagernes afvikling, jfr. lov nr. 526 af 19. december 1949 om udvidelse af højesteret og bemærkningerne til forslaget til denne lov (Rigsdagstidende 1949-50, tillæg A, spalte 3685 ff). Højesteret måtte da i nogle år opgive at anvende mundtlig domsforhandling ved afgørelsen af et ikke ubetydeligt antal borgerlige ankesager, idet gennemsnitligt ca. 50 ankesager om året blev afgjort ved skriftlig votering på grundlag af skriftlige indlæg fra sagens parter. Formålet hermed var at forkorte berammelsestiderne for de mundtligt behandlede sager. Alligevel varede det en række år, inden forholdene blev normaliseret.

Fra 1. januar 1980 blev byretsgrænsen i retsplejelovens § 225 forhøjet fra 30.000 kr. til 100.000 kr., jfr. lov nr. 260 af 8. juni 1979, og fra 1. juli 1984 er denne grænse som nævnt yderligere forhøjet til 200.000 kr., jfr. lov nr. 298 af 6. juni 1984. Formålet med disse ændringer var at nedbringe berammelsestiderne ved landsretterne. Ændringerne berørte ikke de sager, som på ikrafttrædelsestidspunkterne var anlagt ved landsretterne, og de har derfor endnu ikke i fuldt omfang påvirket tilgangen af sager til højesteret. Det må imidlertid forventes, at ændringerne i løbet af nogle år vil medføre et vist fald i antallet af ankesager. En væsentlig del af de borgerlige ankesager, der indbringes for højesteret, er imidlertid ikke afhængige af værdigrænsen i retsplejelovens § 225. Dette gælder således anerkendelsessøgsmål, der ikke kan værdiansættes, domme, der afsiges af sø- og handelsretten i København, og de i retsplejelovens § 226, stk. 1, nr. 2, omhandlede sager om prøvelse af afgørelser, truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans. Af de i 1983 indkomne 269 borgerlige ankesager havde 82 en offentlig myndighed som part. 52 af disse sager angik skatte- og afgiftsspørgsmål.

Under hensyn til denne udvikling og på baggrund af erfaringerne i forbindelse med afviklingen af det ekstraordinære store antal sager i 1950'erne har højesterets præsident givet udtryk for, at højesteret ikke anser det for forsvarligt alene at afvente virkningen af de ændrede byretsgrænser og de mulige yderligere ændringer af retsplejelovens kompetenceregler, som retsplejerådet efter justitsministeriets anmodning har taget op til principiel

overvejelse. Han har derfor henstillet til justitsministeriet at søge nogle retsplejelovsændringer af begrænset rækkevidde gennemført med det formål at mindske tilgangen til højesteret af nogle mindre vigtige sager. Disse ændringer tilsigter at lette rettens nuværende vanskelige arbejdsvilkår, at opnå en mere hensigtsmæssig anvendelse af de til rådighed værende ressourcer og at muliggøre en hurtigere afvikling af det nuværende alt for store antal uafgjorte sager.

Præsidenten har oplyst, at højesteret siden begyndelsen af 1983 har ladet ca. 40 borgerlige ankesager udgå til skriftlig behandling efter samråd med parterne. Det har imidlertid vist sig, at det store antal kæresager, som indkommer til retten, og som helt overvejen- de behandles skriftligt, i så væsentlig grad lægger beslag på rettens protokolsekretærs og dommernes arbejdskraft, at det ikke samtidig er muligt at behandle et rimeligt antal skriftlige ankesager med den ønskelige hurtighed. Efter de indvundne erfaringer er det ikke sandsynligt, at retten under de nuværende forhold og efter sagernes beskaffenhed vil få praktisk mulighed for at behandle lige så mange skriftlige ankesager som i 1950'erne. Præsidenten finder imidlertid, at hensynet til behandlingen af de ankesager, der egner sig til afgørelse ved skriftlig behandling, under de foreliggende omstændigheder bør prioriteres højere end hensynet til at opnå højesterets afgørelse i kæresagerne, som ofte frembyder problemer af meget begrænset rækkevidde. Han har derfor henstillet, at der søges gennemført en væsentlig begrænsning i adgangen til at påkære landsretternes og sø- og handelsrettens afgørelser til højesteret.

Derudover har præsidenten blandt andet peget på det ønskelige i at ændre sø- og handelsrettens kompetence med det formål at fritage denne domstol og dermed højesteret for behandling af funktionærsager, der ikke har principiel eller videregående betydning. Med hensyn til højesterets øvrige, mindre indgribende forslag til retsplejelovsændringer, henvises til omtalen nedenfor og til retsplejerådets lovudkast med bemærkninger.

Retsplejerådet har haft et møde med repræsentanter for sø- og handelsretten angående de spørgsmål, der berører denne ret.

## 2. Funktionærsager

### 2.1 De gældende regler

Efter den praksis, som har udviklet sig på grundlag af de gældende regler, behandles funktionærsager i det storkøbenhavnske område ved sø- og handelsretten i København.

Sø- og handelsrettens saglige kompetence fremgår af retsplejelovens § 9, stk. 3. Efter bestemmelsen i § 9, stk. 3, 1. pkt., afhænger sø- og handelsrettens kompetence inden for funktionærområdet af, om sagen kan anses for en sø- eller handelssag. Det er i den forbindelse afgørende, om fagkundskab til søforhold eller handelsforhold skønnes at være af betydning, jfr. retsplejelovens § 6, stk. 5.

De oprindelige regler vedrørende sø- og handelsretten (1861-loven) opregnede (i § 13) udtrykkelig, hvilke sager der var »handelssager«, deriblandt nævntes »sager, der reiste sig af Handels - Factorers, - Fuldmægtiges, - Betjentes eller - Lærings Tjenesteforhold til deres Principaler«. Efter den dagældende lov var alle funktionærsager uden videre at anse som handelssager.

Efter de nugældende regler i retsplejeloven, der blev gennemført i 1967, er det karakteren af tvisten i den konkrete sag, der er bestemmende for, om det er en sø- og handelssag eller ikke.

I praksis behandles som nævnt ved sø- og handelsretten stort set alle funktionærsager fra det storkøbenhavnske område. Dette gælder, uanset om sagen må betragtes som en almindelig bevissag og ikke rummer spørgsmål, der særligt taler for behandling under deltagelse af fagkyndige dommere ved sø- og handelsretten. Ændringen i 1967 har således ikke haft virkning for behandlingen af funktionærsager i Københavnsområdet.

Ved behandlingen af funktionærsager i sø- og handelsretten medvirker efter retsplejelovens § 9 a, stk. 2, fagkyndige meddommere.

Uden for sø- og handelsrettens geografiske område (jfr. retsplejelovens § 9, stk. 2), behandles funktionærsagerne ved de almindelige domstole. Sagerne anlægges ved byret, såfremt sagsgenstandens værdi ikke overstiger 200.000 kr., jfr. retsplejelovens § 225, nr. 1. Funktionærsager med en højere økonomisk værdi anlægges ved landsret i 1. instans. Retsplejelovens § 6, stk. 4, og § 18 b giver mulighed for, at landsretterne og byretterne kan suppleres af fagkyndige meddommere i handelssager, herunder efter omstæn-

dighederne funktionærsager, men i praksis behandles funktionærsager ved de almindelige domstole uden deltagelse af fagkyndige medlemmer. I de relativt få funktionærsager, som er af søretlig karakter, deltager der ved de almindelige domstole søkyndige fagdommere ved sagens behandling, jfr. retsplejelovens § 6, stk. 4, og § 18 a, stk. 2.

### 2.2. Retsplejerådets forslag i betænkning nr. 698/1973 om henlæggelse af alle sager mellem private arbejdsgivere og deres ansatte til behandling ved byret i 1. instans.

Efter retsplejelovens § 225, nr. 3, behandles ved byret i 1. instans – uanset sagens økonomiske værdi – alle sager, der opstår af forholdet mellem arbejdsgivere og de af medhjælperloven omfattede medhjælpere.

Retsplejerådet stillede i betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager forslag om at henlægge sager mellem private arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforholdet til byretterne. Om baggrunden for rådets forslag anførtes i betænkningen følgende:

»Spørgsmålet om den rette afgrænsning mellem underretssager og landsretssager har flere gange været genstand for debat, jfr. således H. Topsøe-Jensen i J 1962, side 240–246, C. Bang, smst., side 273–74, Mogens Hvidt, smst., side 421–31 og H. G. Carlsen i Juristen 1963, s. 98–99.

Rådet har ikke i forbindelse med de nu udarbejdede forslag underkastet reglerne om retternes saglige kompetence en dyberegående overvejelse med henblik på en eventuel reform af vidtrækkende karakter. Rådet foreslår dog en enkelt ændring. Ifølge § 225, nr. 10 (nu § 225, nr. 3), er sager, der opstår i forholdet mellem arbejdsgivere og de af medhjælperloven omfattede medhjælpere, henlagt til underret. Også sager mellem læremestre og lærlinge angående lærlingeforholdet er underretssager, jfr. lærlingeloven § 29. I de foran nævnte artikler er Topsøe-Jensen og Hvidt gået ind for, at også funktionærsager henlægges til underret, medens Carlsen har taget afstand fra denne tanke.

For generelt at henlægge disse sager til underretterne taler, at de som følge af kravets størrelse i en årrække i stort omfang har været behandlet af disse retter, og at dette stadig er tilfældet. Trods forhøjelsen af un-

derretsgrænsen til 10.000 kr. har de senere års forhøjelse af erstatningerne som følge af stigende lønninger og forlængede opsigelsesfrister imidlertid ført til, at en række sager uden større juridiske problemer nu må anlægges ved landsretten. I en meget stor del af disse drejer det sig alene om at fastslå det faktiske forhold ved retsforholdets ophør, og parterne vil ofte stadig have bopæl inden for samme retskreds, således at disse spørgsmål hurtigt kan afklares ved parternes fremmøde for retten her. Ikke mindst lønmodtagerne, der ved arbejdsforholdets ophør har mistet deres løbende indkomst, vil være stærkt interesseret i at få den hurtigst mulige afgørelse. Der kan som anført af Carlsen opstå vanskelige juridiske spørgsmål i disse sager, men disse vanskeligheder er næppe større end dem, der kan opstå i andre sager, der behandles af underretten som 1. instans. Bestemmelsen i § 225, nr. 10, bør derfor efter rådets opfattelse udvides til at gælde alle sager, der opstår af forholdet mellem private arbejdsgivere og deres ansatte. Kun at henlægge funktionærsager til underretten ville som fremhævet af Carlsen give anledning til visse afgrænsningsvanskeligheder. Den foreslåede bestemmelse stiller derfor ikke krav om, at den ansatte er funktionær eller i øvrigt underordnet arbejdsgiveren. Den omfatter således f.eks. også direktører i et aktieselskab.

Bestemmelsen om underretsbehandling i lærlingelovens § 29 bliver herefter overflødig og bør ved lejlighed ophæves.

Bestemmelsen omfatter alene sager, der opstår af forholdet mellem private arbejdsgivere og deres ansatte. Når rådet ikke har ment at burde foreslå, at sager, der opstår af forholdet mellem det offentlige og dettes ansatte, henlægges til underretten, skyldes det, at der i sådanne sager ofte vil være foretaget en omfattende administrativ undersøgelse under forsæde af en forhørsleder, og der vil foreligge en beretning fra forhørslederen om undersøgelsen, jfr. §§ 20-24 i lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. En række andre sager vil ofte have været genstand for forhandling mellem vedkommende styrelse og den organisation, som den ansatte tilhører. Der er en tendens i lovgivningen til at henlægge prøvelse af administrative afgørelser i sager, der har været underkastet en omfattende admini-

strativ undersøgelse, til landsretterne, jfr. § 26 i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom og § 13 c i lov om oprettelse af en landsskatteret og om tilsyn med skattelovgivningen m.v., og rådet har understøttet denne tendens i de udtalelser, som rådet har afgivet i konkrete sager. Det vil være i strid med denne tendens at henlægge sager, der opstår af forholdet mellem det offentlige og dettes ansatte, til underretten. På den anden side er disse sager så forskelligartede, at rådet ikke har ment at burde foreslå, at samtlige sager henlægges til landsret. Sager af den nævnte art, hvis genstand ikke overstiger 10.000 kr., vil således fortsat være underretssager.

Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelsen i § 54 i loven om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken i vidt omfang hindrer, at tvistigheder om overtrædelse eller fortolkning af indgåede aftaler om løn og andre ansættelsesvilkår eller af bestemmelser, der træder i stedet for sådanne aftaler, indbringes for domstolene.«

Retsplejerådets forslag i betænkningen blev ikke gennemført. Det var medtaget i det lovforslag, som justitsministeriet fremsatte på grundlag af betænkningen, men udgik under folketingets behandling af lovforslaget.

Det hedder bl.a. herom i retsudvalgets betænkning af 13. marts 1975 (Folketingstidende, tillæg B, sp. 109):

»Udvalget har endvidere modtaget skriftlig henvendelse fra højesteretssagfører E. Behrendt-Poulsen, landsretssagfører Philip Ingerslev og landsretssagfører H. G. Carlsen.

Udvalget har i tilslutning hertil drøftet, om de i forslaget § 1, nr. 2, omhandlede funktionærsager i den grad adskiller sig fra andre borgerlige retssager, at det er rimeligt at gennemføre en særregel, hvorefter disse sager altid uden hensyn til beløbsgrænsen skal behandles ved underretten. Det har været den overvejende opfattelse i udvalget, at dette ikke er tilfældet, og da det antal sager, som man i givet fald ville overføre fra landsretterne til underretterne, kun er af en størrelsesorden på ca. 75 om året, har udvalget ikke ment, at hensynet til aflastning af landsretterne blev gået for nær ved at lade funktionærsagerne følge hovedreglen om deling ved 30.000 kr.s grænsen.«

Retsplejerådet gentog sit forslag om at henlægge alle sager om forholdet mellem



private arbejdsgivere og deres ansatte til underretten i betænkning nr. 773/1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager. Som begrundelse herfor anføres i betænkningen side 30:

»Som anført i rådets betænkning om behandling af borgerlige retssager side 73 drejer det sig i en meget stor del af disse sager alene om at fastslå det faktiske forhold ved retsforholdets ophør. Parterne vil ofte stadig have bopæl inden for samme retskreds, således at disse spørgsmål hurtigt kan afklares ved parternes fremmøde for retten her. Lønmodtagere, der ved arbejdsforholdets ophør har mistet deres løbende indkomst, vil være stærkt interesseret i at opnå den hurtigst mulige afgørelse. Der kan ganske vist opstå vanskelige juridiske spørgsmål i disse sager, men såfremt der som foreslået foran indføres en regel, hvorefter sager af denne karakter af parterne kan begæres henvist til landsretten, vil man opnå en ordening, som tilgodeser ønsket om, at de mere komplicerede og betydningsfulde sager kan gå til landsretten, medens de mere enkle sager og dem, der fortrinsvis drejer sig om afgørelse af bevisspørgsmål, afgøres af byretterne.

Den fremsatte kritik mod forslaget vil derfor efter rådets opfattelse fuldtud være imø-

dekømt gennem de ovenfor omtalte henvisningsregler, der tillige vil bevirke, at der opnås en mere hensigtsmæssig kompetencefordeling i den del af disse sager, hvis værdi er under 30.000 kr. Da landsretterne må ventes at blive aflastet for et antal sager, der ofte på grund af omfattende vidneførsel om det faktisk passerende er ret tidkrævende, mener rådet derfor, at man, såfremt forslaget om indførelse af en henvisningsregel gennemføres, bør gennemføre det tidligere stillede forslag.»

Justitsministeriet medtog ikke forslaget i det løvforslag, der blev fremsat i folketinget, formentlig med den begrundelse, at folketinget tidligere havde afvist at gennemføre dette. I ingen af betænkningerne overvejede rådet spørgsmålet, om sø- og handelsretten fortsat burde behandle alle funktionærsager i det storkøbenhavnske område.

### 2.3. Sagsstatistik vedrørende sø- og handelsretten

Antallet af civile domssager, deres fordeling på forskellige sagskategorier (herunder funktionærsager), og antallet af ankesager til højesteret har i 1981, 1982 og 1983 været følgende:

1981	Nye	Afsagte domme i 1981	Heraf u-domme	Anket til højesteret	Ankesagens udfald:			
					Hævet	Afvist	Dom afsagt	Ej afgjort
<b>a) Handelssager:</b>								
Under 100.000 .....	131	38	6	12	2	2	6	2
Over 100.000 .....	96	28	1	8	4	-	4	-
<b>b) Funktionærsager:</b>								
Under 100.000 .....	179	55	24	8	3	-	3	2
Over 100.000 .....	25	5	0	3	1	-	1	1
<b>c) Søsager:</b>								
Under 100.000 .....	48	8	4	2	1	-	1	-
Over 100.000 .....	25	7	1	2	0	-	1	1
<b>d) Markedsførings-sager .....</b>								
	0	1	-	-				
<b>e) Konkursproce-durer .....</b>								
	46	13	-	3	2	-	1	-
<b>f) Likvidations-procedurer .....</b>								
	11	0		-				
	561	155	36	38	13	2	17	6

1982	Nye	Afsagte domme i 1982	Heraf u-domme	Anket til højesteret	Ankesagens udfald:			
					Hævet	Afvist	Dom afsagt	Ej afgjort
<i>a) Handelssager:</i>								
Under 100.000 .....	118	35	13	5	3	—	1	1
Over 100.000.....	111	36	7	14	5	—	2	7
<i>b) Funktionærsager:</i>								
Under 100.000 .....	200	68	21	19	6	—	7	6
Over 100.000.....	18	12	2	4	2	—	—	2
<i>c) Søsager:</i>								
Under 100.000 .....	57	13	5	4	1	—	2	1
Over 100.000.....	40	7	3	4	1	—	1	2
<i>d) Markedsførings-sager .....</i>								
	3	1	1	0				
<i>e) Konkursproce-durer .....</i>								
	84	18	—	8	1	—	4	3
<i>f) Likvidations-procedurer .....</i>								
	6	3		1				1
	637	193	52	59	19	0	17	23

1983	Nye	Afsagte domme i 1983	Heraf u-domme	Anket til højesteret	Ankesagens udfald:			
					Hævet	Afvist	Dom afsagt	Ej afgjort
<i>a) Handelssager:</i>								
Under 100.000 .....	139	40	18	4			1	3
Over 100.000.....	129	30	5	14	3			11
<i>b) Funktionærsager:</i>								
Under 100.000 .....	188	67	31	14	1		3	10
Over 100.000.....	57	4	0	1				1
<i>c) Søsager:</i>								
Under 100.000 .....	38	9	2	2				2
Over 100.000.....	36	6	3	3	1			2
<i>d) Markedsførings-sager .....</i>								
	1	1	0	—				
<i>e) Konkursproce-durer .....</i>								
	59	16	—	7				7
<i>f) Likvidations-procedurer .....</i>								
	4	2	—	—				
	651	175	59	45	5		4	36

#### 2.4. Retsplejerådets overvejelser

Som det fremgår af statistikken blev der i 1983 anlagt 245 funktionærsager ved sø- og handelsretten i København. Der blev afsagt 71 domme, hvoraf 15 blev anket til højesteret. I 1981 og 1982 var antallet af ankede

domme henholdsvis 11 og 23. Der vil således kunne opnås en vis lettelse af højesteret ved også i Storkøbenhavn at henlægge funktionærsagerne til behandling ved de almindelige domstole. Virkningen forstærkes, hvis sagerne behandles ved byret i 1. instans uden hen-

syn til sagens værdi. De vil herefter kun kunne indbringes for højesteret efter 3. instansbevilling fra justitsministeriet.

Retsplejerådet finder, at det vil være rimeligt og forsvarligt at gennemføre en flytning af sagerne fra sø- og handelsretten til de almindelige domstole. Funktionærsager udspringer som oftest af en tvist af ordinær bevismæssig karakter. Der kan herved henvises til de synspunkter, som rådet anførte i betænkning nr. 698/1973 for en flytning af sagerne fra landsret til byret. Der er også lagt vægt på, at funktionærsager uden for Storkøbenhavn i så godt som alle tilfælde behandles af byretterne uden deltagelse af sagkyndige.

Retsplejerådet er endvidere fortsat af den opfattelse, at det vil være rigtigt at henlægge alle sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte til behandling ved byretterne uden hensyn til deres økonomiske værdi. På grund af den i dag relativt høje byretsgrænse på 200.000 kr. vil sagerne i almindelighed allerede efter de gældende regler skulle anlægges ved byretten i 1. instans. Forslaget omfatter – i modsætning til rådets forslag i de tidligere betænkninger – også sager mellem offentlige arbejdsgivere og deres ansatte. Undtagelsen var som anført ovenfor begrundet med, at der var en tendens i lovgivningen til at henlægge prøvelse af administrative afgørelser i sager, der havde været undergivet omfattende administrativ undersøgelse, til landsretterne. Dette hensyn varetages imidlertid nu gennem bestemmelsen i § 226, stk. 1, nr. 2, hvorefter sager om prøvelse af afgørelser truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans normalt skal behandles ved landsretten i 1. instans.

Foruden en lettelse af højesteret vil de foreslåede kompetenceændringer medføre en betydelig lettelse af sø- og handelsretten.

Der bør dog fortsat være mulighed for at få principielle funktionærsager af søretlig eller handelsretlig karakter behandlet ved sø- og handelsretten under medvirken af fagkyndige dommere. Retsplejerådet foreslår derfor, at den gældende henvisningsbestemmelse i retsplejelovens § 227 suppleres af en regel, hvorefter byretterne kan henvise sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforhold til behandling ved sø- og handelsretten. Efter den foreslåede bestemmelse (lovudkastets nr. 5) vil henvisning til sø- og

handelsretten kunne ske, såfremt fagkundskab til søforhold eller handelsforhold skønnes at være af betydning for sagens afgørelse, og henvisning desuden er begrundet i en eller flere af bestemmelserne i § 227, stk. 1, nr. 1–5 (d.v.s. de sædvanlige henvisningsgrunde ved henvisning fra byret til landsret). En henvisning til behandling ved sø- og handelsretten vil være bindende for retten. Sø- og handelsretten vil således ikke kunne hjemvise sagen, fordi retten ikke finder betingelserne for henvisning opfyldt.

Den foreslåede nye henvisningsregel gælder for byretterne i hele landet, og altså ikke kun i det storkøbenhavnske område. Henvisningsadgangen omfatter endvidere ikke kun funktionærsagerne, men alle sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforhold.

Der foreslås ingen ændring i adgangen til at henvise funktionærsager (der ikke er sø- eller handelssager) og andre sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte til landsretten efter reglen i § 227, stk. 1. Dette kan især komme på tale i sager af principiel karakter og måske også i sager, hvor en offentlig myndighed er part.

### *3. Begrænsninger i adgangen til at kære til højesteret*

Som tidligere nævnt har højesteret rejst spørgsmål om gennemførelse af en begrænsning i adgangen til kæremål i borgerlige sager med det formål at frigøre arbejdskraft til skriftlig behandling af borgerlige ankesager. Dette gælder navnlig for så vidt angår kæremål vedrørende sagsomkostninger samt kæremål fra sø- og handelsrettens skifteafdeling.

#### *3.1. Sagsomkostningsafgørelser*

##### *3.1.1. De gældende bestemmelser*

Efter de gældende regler kan bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme kun særskilt indbringes for højere ret ved kære, jfr. retsplejelovens § 369, stk. 2, og § 391, stk. 1. Også bestemmelser i domme, der er afsagt af en landsret i en ankesag, om sagsomkostninger og processuelle straffe, indbringes særskilt for højesteret ved kære, og dette kan ske uden tilladelse fra justitsministeriet.

Om baggrunden for den pågældende ordning henvises til retsplejerådets betænkning

nr. 698/1973, side 46 f. Som det fremgår heraf, gik den oprindelige ordning i retsplejeloven fra 1916 ud på, at justitsministeren kunne tillade, at bestemmelser i domme – afsagt af en underret eller en landsret – om sagsomkostninger og processuelle straffe særskilt *ankes* af parterne, når afgørelsen var uafhængig af sagens udfald. Da sagens udfald som hovedregel er bestemmende for sagsomkostningsspørgsmålets afgørelse, jfr. gældende retsplejelovs § 312, stk. 1, var der således tale om en undtagelsesbestemmelse med et meget begrænset omfang. Ved en lovændring i 1932 blev der givet adgang til særskilt indbringelse af afgørelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme ved *kære*. I bemærkningerne til lovforslaget anføres (Rigsdagstidende 1930–31, tillæg A, sp. 4898):

»Ved Retsplejelovens § 394, 2det Stykke, er det bl.a. bestemt, at Anke alene til Forandring af en Doms Bestemmelser om Sagsomkostninger og processuelle Straffe kun kan finde Sted med Justitsministeriets Tilladelse, og at saadan Tilladelse kun kan gives under visse nærmere angivne Betingelser.

Efter Retsplejelovens Ikrafttræden har Justitsministeriet imidlertid i nogle Tilfælde modtaget Andragender om saadan Anketilladelse enten paa Grund af, at Sagsomkostninger ved Dommen er blevet tilkendt med et ganske utilstrækkeligt Beløb, eller at der i Dommen overhovedet intet nævnes om Sagsomkostninger, eller at disse efter Andragens Mening uden Grund er blevet ophævede.

I disse Tilfælde har Justitsministeriet som Følge af Undtagelsesbestemmelsens meget begrænsede Omfang maattet svare, at Ministeriet ikke havde Hjemmel til at meddele en Tilladelse som den ansøgte, uagtet der efter Ministeriets Skøn forelaa materielt gyldige Grunde til at ønske Forandring af Dommen paa det omhandlede Punkt.

Det foreliggende Forslag tilsigter at raade Bod paa dette Forhold ved i Stedet for den saa stærkt begrænsede Adgang til Anke, der nu haves overfor Dommens Bestemmelser om processuelle Straffe og Sagsomkostninger, at give vedkommende Adgang til at anvende det simple og hurtigere Retsmiddel Kære, dog at der med Hensyn til Kære angaaende Sagsomkostninger kræves Justitsministerens Tilladelse«.

I 1979 afskaffedes kravet om tilladelse fra justitsministeriet til særskilt indbringelse for højere ret af de nævnte afgørelser. Dette gælder som nævnt for landsretternes vedkommende afgørelser truffet såvel som 1. instans som i forbindelse med ankesager. I betænkning nr. 698/1973, der ligger til grund for lovforslaget, siges bl.a.:

»Som anført ovenfor side 36 indgives der årligt omkring 45 andragender om tilladelse efter § 417. Heraf imødekommes lidt over halvdelen.

Det er således kun et lille antal sager, der på dette grundlag indbringes for landsretten, og da tillige sagerne behandles som kæresager, er det en ringe arbejdsmæssig belastning, der herved lægges på de højere instanser. Efter retsplejerådets opfattelse betyder kravet om tilladelse fra justitsministeriet en dobbelt behandling af sagen i alle de tilfælde, hvor kæretilladelsen meddeles, og for de tilfælde, hvor tilladelse ikke meddeles, vil behandling af ansøgningen om tilladelse ligesom i de foranførte tilfælde lige så let kunne gives af vedkommende domstol, der i hvert fald har den samme sagkundskab på området som justitsministeriet. Såfremt man ønsker at opretholde kravet om tilladelse, mener retsplejerådet derfor, at tilladelsen bør gives af kæreinstansen. Da domstolene imidlertid næppe vil give en tilladelse uden høring af modparten, ville spørgsmålet om meddelelse af kæretiladelse og realitetsafgørelse af selve kæren for domstolene normalt falde sammen i en enkelt ekspedition, og der er derfor ikke grund til at opretholde kravet om kæretiladelse. Retsplejerådet foreslår derfor, at dette krav bortfalder.«

Afgørelser om *salær*, der tilkendes en beskikket advokat i sager, hvori der er meddelt fri proces (jfr. retsplejelovens § 336 c, stk. 4), træffes ved beslutning og indbringes for højere ret ved kære efter lovens almindelige regler. Også afgørelser om *salær* for førelse af en ankesag ved landsretten vil kunne indbringes for højesteret, jfr. retsplejelovens § 392, stk. 1, 2. pkt., modsætningsvis. På tilsvarende måde vil byretternes og landsretternes *afgørelser om sagsomkostninger i sager, der hæves eller slutes med forlig*, kunne påkæres til højere ret. Disse sagsomkostningsafgørelser træffes ligeledes ved beslutning eller kendelse.

### 3.1.2. Retsplejerådets overvejelser

En betydelig del af kæresagerne ved højesteret angår sagsomkostningsspørgsmål. I perioden fra 1. marts 1983 til 29. februar 1984 behandledes ved højesteret i alt 84 kæresager. Heraf angik de 29 sager sagsomkostningernes størrelse og fordeling mellem sagens parter.

I langt de fleste af de 29 sager førte behandlingen til stadfæstelse af den påkærede afgørelse. I 5 tilfælde blev landsrettens (sø- og handelsrettens) afgørelse ændret, heraf i 3 tilfælde efter indstilling fra vedkommende ret. 7 af de 29 sager angik sagsomkostningsspørgsmål i forbindelse med indgåede forlig. Højesteret stadfæstede i 4 tilfælde, ændrede i 1 tilfælde og afviste på grund af manglende kæreadgang i 2 tilfælde.

I det nævnte år behandlede højesteret 4 sager om salær til beskikkede advokater. I 2 sager skete der stadfæstelse, mens der i de 2 andre sager skete ændring af den påkærede afgørelse.

Højesterets præsident har over for rådet anført, at de omkostningsspørgsmål, der indbringes for højesteret, som regel angår spørgsmålet om, hvorvidt de vejledende sagsomkostningstakster bør fraviges. En bedømmelse af rimeligheden af omkostningsafgørelser i sådanne domme kan derfor ikke alene ske på grundlag af dommen og parternes skriftlige indlæg, men det er i reglen nødvendigt at gennemgå hele sagsforløbet i den foregående instans. Det herved forbundne arbejde står ikke altid i rimeligt forhold til afgørelsernes betydning.

Det er endvidere over for rådet oplyst, at kæresagerne i højesteret sædvanligvis forberedes af de til retten knyttede protokolsekretærer (dommerfuldmægtige). En begrænsning af antallet af kæresager vil betyde, at der vil være bedre mulighed for at beskæftige protokolsekretærene med forberedelsen af ankesager, der behandles skriftligt. Dette vil kunne medvirke til en samlet hurtigere behandling af sager ved højesteret.

Med henblik på at begrænse antallet af kæresager ved højesteret har præsidenten stillet forslag om genindførelse af en lignende ordning, som var gældende indtil 1932. Herefter kunne sagsomkostningsafgørelser i domme kun indbringes særskilt for højesteret med tilladelse fra justitsministeriet og kun

ved anke, d.v.s. den ordinære appelform, og ikke som efter de gældende regler ved kære.

Højesterets forslag gælder som nævnt omkostningsafgørelser i domme, men derimod ikke landsretternes omkostningsafgørelser i forbindelse med sager, der hæves eller forliges. Omkostningsfastsættelsen sker i disse sager jævnlige, uden at sagens realitet er blevet procederet for landsretten, og der kan derfor være et større behov for en fornyet prøvelse ved en højere instans. Der foreslås heller ingen ændring med hensyn til appel (kære) til højesteret af fastsættelse af salær til beskikkede advokater, der finder sted helt uafhængig af sagens udfald.

Retsplejerådet finder det forsvarligt i almindelighed at lade omkostningsspørgsmålet i domme finde deres endelige afgørelse ved landsretterne (sø- og handelsretten i København). Sagsomkostninger fastsættes med udgangspunkt i vejledende takster, som størrelsesmæssigt afhænger af sagens værdi, og som i øvrigt er godkendt af monopoltilsynet, og når omkostningsspørgsmål afgøres ved dom, sker det på baggrund af en fuldstændig prøvelse af tvisten mellem parterne. Landsretterne vil på dette område, som på andre områder, hvor landsretterne er den ordinære sidste instans, have mulighed for gennem deres praksis i et stort antal sager – herunder også kæremål over byretsafgørelser – at opretholde den nødvendige ensartethed med hensyn til omkostningsfastsættelsen.

Der bør dog lige som efter de før 1979 gældende regler være en adgang til at få principielle spørgsmål indbragt for højesteret. Rådet stiller derfor forslag om gennemførelse af en ordning, hvorefter landsretternes (og sø- og handelsrettens) afgørelser om sagsomkostninger (og processuelle straffe) i domme – både i 1. instanssager og i ankesager – kun kan indbringes særskilt for højesteret med tilladelse fra justitsministeriet (jfr. lovudkastets nr. 8). Den foreslåede ændring indebærer samtidig, at indbringelse for højesteret i givet fald skal ske ved anke. Da det i almindelighed kun er principielle afgørelser, der fremtidig vil blive indbragt for højesteret, er det rimeligt at bruge denne appelform. Ændringen betyder bl.a., at der skal udfærdiges ankestævning, og at der skal betales retsafgift efter ankereglerne.

Derimod bør der efter rådets opfattelse ikke foretages ændringer med hensyn til ad-

gangen til at indbringe sagsomkostningsafgørelser (og processuelle straffe) i domme fra byret til landsret. Disse afgørelser bør som hidtil særskilt kunne indbringes for landsret uden tilladelse, og således at ordningen med indbringelse ved kære opretholdes. Tilsvarende gælder med hensyn til domme, der afsiges af sø- og handelsrettens skifteretsafdeling uden medvirken af sagkyndige, og som i henhold til rådets forslag til en ændret affattelse af konkurslovens § 252 skal ankes til østre landsret, jfr. nedenfor under 3.2.2.

### 3.2. Sø- og handelsrettens skifteretsafgørelser

Med henblik på at lette højesteret har retens præsident desuden rejst spørgsmål om gennemførelse af en begrænsning af adgangen til at påkære skifteretskendelser og beslutninger fra sø- og handelsretten til højesteret.

Antallet af kæremål fra sø- og handelsretten til højesteret har i de seneste år været følgende:

	Antal kæremål til højesteret		
	Retssager	Vedr. skifteretten	Total
1978.....	5	4	9
1979.....	3	4	7
1980.....	3	11	14
1981.....	7	12	19
1982.....	4	24	28
1983.....	5	18	23
1984 indtil			
1. juni 1984.....	5	7	12

#### 3.2.1. De gældende regler

##### 3.2.1.1. Kompetence

Efter retsplejelovens § 9, stk. 3, hører under kompetencen for sø- og handelsretten i København bl.a. behandling af konkursboer, ledelse af akkordforhandling og modtagelse af anmeldelse om betalingsstandsning. Sø- og handelsrettens geografiske kompetence omfatter det storkøbenhavnske område, jfr. retsplejelovens § 9, stk. 2, og konkurslovens § 4.

Sø- og handelsrettens oprindelige kompetence inden for konkursområdet vedrørte behandlingen af handlendes, fabrikanter og skibsrederes konkursboer. Ved lov nr. 298 af

8. juni 1977 blev sø- og handelsrettens kompetence (ud fra administrative hensyn) udvidet til at omfatte alle konkursboer m.v. i det storkøbenhavnske område.

##### 3.2.1.2. Skifterettens kompetence i forhold til de almindelige domstole

I henhold til konkurslovens § 242 prøver skifteretten »betingelserne for iværksættelse af foranstaltninger« efter konkursloven, og »afgør tvist om boernes behandling eller om fordringer og krav, der rettes mod et konkursbo, samt efter parternes vedtagelse tvist om krav, der gøres gældende af konkursboer«.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at sager om omstødelse, medmindre parterne vedtager skifteretsbehandling, skal afgøres (efter selvstændigt sagsanlæg) ved de almindelige domstole.

##### 3.2.1.3. Medvirken af sagkyndige dommere

I medfør af retsplejelovens § 9 a, stk. 6, tiltrædes sø- og handelsretten af 2 sagkyndige ved afgørelse af tvistigheder i konkursboer om, hvorvidt en anmeldt fordring skal anerkendes, såfremt sag til afgørelse af tvisten ville være en sø- eller handelssag (jfr. retsplejelovens § 6, stk. 5). Retten kan uden for disse tilfælde tilkalde sagkyndige meddommere ved behandlingen af konkursboer.

Sagkyndige dommere medvirker – hvis der er tale om sø- eller handelssager – i praksis, foruden i afgørelse af spørgsmål om anerkendelse af anmeldte fordringer og krav, ved afgørelsen af tvister om, hvorvidt anmeldte fordringer skal tillægges fortrinsret. I det omfang skifteretten efter parternes vedtagelse (jfr. konkurslovens § 242) behandler omstødelsessager, medvirker der på tilsvarende måde i almindelighed sagkyndige meddommere. Sagkyndige deltager derimod ikke i afgørelsen af spørgsmål om beskikkelse af tilsyn ved betalingsstandsning, åbning og stadfæstelse af tvangsakkord og ved stillingtagen til konkursbegæring.

##### 3.2.1.4. Behandlingsmåde, herunder formkrav med hensyn til skifterettens afgørelser

Behandlingen af tvister i skifteretten foregår efter retsplejelovens regler om borgerlige sager med de ændringer, som følger af forholdets natur, jfr. konkurslovens § 243.

Bestemmelser om *formen* for skifterettens afgørelser fremgår af konkurslovens § 246 og § 247, stk. 1. Afgørelser angående anmeldte fordringer og krav eller deres fortrinsret træffes ved *dom*. Andre afgørelser træffer skifteretten ved *kendelse eller beslutning*.

Sammenholdes disse bestemmelser med det ovenfor under afsnit 3.2.1.3. anførte om medvirken af sagkyndige, fremgår det, at domsformen anvendes i sager, hvor medvirken af sagkyndige, (i det omfang der er tale om en sø- eller handelssag), er foreskrevet i retsplejeloven. Derimod deltager sagkyndige meddommere (medmindre de undtagelsesvis indkaldes i medfør af retsplejelovens § 9 a, stk. 6, 2. pkt.) ikke ved behandlingen af spørgsmål, som afgøres ved kendelse eller beslutninger.

### 3.2.1.5. Appel

Sø- og handelsrettens afgørelser indbringes i tilfælde af appel i almindelighed direkte for højesteret, jfr. konkurslovens § 252. Ved den ved lov nr. 187 af 9. maj 1984 gennemførte ændring af konkursloven, hvorved der bl.a. er indført særlige regler om gældssanering (for personlige skyldnere), er der dog indsat en særlig regel i § 252, stk. 2, hvorefter sø- og handelsrettens afgørelser i sager vedrørende gældssanering skal kæres til østre landsret.

Appel af skifterettens domme, stadfæstelsen af regnskabet og den sluttende konkursbehandling sker ved *anke* (konkurslovens § 248). De under behandlingen afsagte kendelser og trufne beslutninger kan kun med appelrettens tilladelse inddrages under anken. Skifterettens kendelser og beslutninger appelleres (særskilt) ved kære. I et vist omfang er adgang til kære afskåret, jfr. nærmere konkurslovens § 249.

### 3.2.2. Retsplejerådets overvejelser

Den særlige ordning, hvorefter sø- og handelsrettens afgørelser (kendelser og beslutninger) i sager om gældssanering skal indbringes for østre landsret, blev gennemført for at undgå at belaste højesteret med disse sager. Forud for gældssaneringsordningens gennemførelse blev det skønnet, at der ville blive indgivet et meget betydeligt antal begæring om gældssanering, og at der – i hvert fald indtil der er fastlagt en nærmere praksis

på området – ville blive tale om et ikke uvæsentligt antal appelsager vedrørende nyordningen. En henlæggelse af sager om gældssanering til sø- og handelsretten ville derfor, uden en samtidig ændring af appelordningen for disse sager, betyde en væsentlig belastning af højesteret.

I forbindelse med gennemførelsen af den nævnte særlige appelordning for gældssaneringsager i sø- og handelsretten blev det overvejet at udforme appelordningen således, at den omfattede alle skifteretsafgørelser, som er truffet af sø- og handelsretten uden medvirken af sagkyndige.

Spørgsmålet blev bl.a. drøftet i et møde i justitsministeriet med deltagelse af repræsentanter for højesteret, østre landsret og sø- og handelsretten. Der var under dette møde enighed om, at en eventuel udvidelse af den særlige ordning med appel fra sø- og handelsretten til østre landsret ikke burde gennemføres, forinden der havde været lejlighed til nærmere at overveje dette spørgsmål.

En ændring af den nævnte karakter vil som fremhævet af højesterets præsident være et egnet bidrag til at opnå en lettelse af højesteret, og retsplejerådet har derfor gjort spørgsmålet til genstand for nærmere overvejelse i forbindelse med det mere generelle spørgsmål om at gennemføre ændringer med henblik på at nedbringe berammelsestidene ved højesteret.

Efter retsplejerådets opfattelse vil det være rimeligt at ændre appelordningen, således at alle afgørelser, der træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling uden deltagelse af sagkyndige meddommere, herunder afgørelser der træffes ved dom, i tilfælde af appel skal indbringes for østre landsret. Sådanne afgørelser i konkursager adskiller sig ikke fra afgørelser i gældssaneringsager eller fra afgørelser, der træffes af skifteretterne uden for Storkøbenhavn i konkursager. Særlige grunde for en direkte appeladgang til højesteret foreligger ikke. I den forbindelse skal det fremhæves, at man ved lov nr. 298 af 8. juni 1977 udelukkende af administrative grunde udvidede sø- og handelsrettens kompetence til at omfatte alle konkursboer inden for det storkøbenhavnske område. Sø- og handelsretten behandler herefter også konkursboer m.v., som ikke har karakter af sø- og handelsretlige sager, og hvor sagkyndige domme derfor ikke medvirker ved afgørelsen af

tvister i forbindelse med bobehandlingen. Der blev ikke i forbindelse med lovændringen i 1977 foretaget overvejelser vedrørende spørgsmålet om appel af sø- og handelsrettens afgørelser i konkurssager m.v.

På denne baggrund foreslås det, at bestemmelsen i konkurslovens § 252 affattes således:

»§ 252. Afgørelser, som træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling under medvirken af sagkyndige, ankes eller kæres til højesteret i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel. Fristerne er de samme som ved indbringelse for landsretten.

Stk. 2. Andre afgørelser end de i stk. 1 nævnte, som træffes af sø- og handelsrettens skifteafdeling, ankes eller kæres til østre landsret.«

Den direkte appeladgang til højesteret vil herefter som hidtil omfatte sager om anerkendelse af fordringer i konkursboer, såfremt sag til afgørelse af tvisten ville være en sø- og handelssag. Endvidere vil der som hidtil kunne appelleres direkte til højesteret, hvis der er tale om afgørelser om fortrinsret og afgørelser om omstødelse i sager, som er sø- og handelssager. Som nævnt ovenfor træffes skifterettens afgørelse i alle disse tilfælde ved dom.

I de øvrige tilfælde vil der efter praksis ikke deltage sagkyndige, og appel skal derfor ske til østre landsret. Dette gælder således dels kendelser og beslutninger, der træffes i forbindelse med bobehandlingen, dels domme – f.eks. vedrørende omstødelse – der afsiges i sager, der ikke er af sø- og handelsretlig karakter.

#### 4. Skriftlig behandling af ankesager

I borgerlige sager kan ankeretten (dvs. højesteret eller landsretterne) i medfør af retsplejelovens § 387 undtagelsesvis bestemme, at domsforhandlingen skal foregå skriftligt. Dette gælder således, når der er spørgsmål, om anken kan fremmes, eller når ganske særlige omstændigheder foreligger.

Efter forarbejderne til bestemmelsen (retsplejerådets betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager, side 176 f) er skriftlig domsforhandling på grund af sagens beskaffenhed – foruden hvor der er spørgs-

mål om afvisning af anken – forudsat kun at forekomme meget sjældent. Det fremgår af betænkningen, at reglen eventuelt vil kunne anvendes i selvmødersager, og hvis sagen angår et afgrænset juridisk problem.

Den nuværende bestemmelse i § 387 om skriftlig domsforhandling af ankesager blev indsat i retsplejeloven i forbindelse med revisionen af de civilprocessuelle regler i 1979 (lov nr. 260 af 8. juni 1979). Efter de tidligere gældende regler (§ 403, stk. 2, vedrørende højesteret og § 440, stk. 4 (jfr. kap. 35) vedrørende landsretterne) kunne skriftlig behandling finde sted i noget videre omfang (hvis parterne var enige herom, eller hvis sagen efter sin beskaffenhed var egnet hertil). Adgangen til at bestemme skriftlig behandling på grund af sagens beskaffenhed er tidligere i travle perioder blevet benyttet af højesteret som et middel til at fremskynde sagernes behandling. Ved landsretterne blev adgangen imidlertid i praksis kun benyttet yderst sjældent, og da højesteret i ca. 20 år praktisk taget heller ikke havde benyttet fremgangsmåden, fik reglen i § 387 efter indstilling fra retsplejerådet den nuværende snævre udformning.

Præsidenten for højesteret har oplyst, at den skriftlige behandlingsform på grund af den stærke vækst i antallet af borgerlige ankesager, der er indtrådt siden 1981, nu må anvendes ved højesteret i noget videre omfang end tidligere, og at det derfor er ønskeligt, at rammerne for anvendelse af den skriftlige behandlingsform udvides. Denne behandlingsform er navnlig egnet i sager, hvor tvisten angår et afgrænset juridisk problem. Den medfører dels, at parterne i sådanne sager under de nuværende lange berammelsestider normalt kan opnå en hurtigere afgørelse, dels at berammelsestiderne for de mundtligt behandlede sager kan holdes nede.

Retsplejerådet er af den opfattelse, som også højesterets præsident har givet udtryk for, at domsforhandlingen af retssager, herunder af ankesagerne, som altovervejende hovedregel bør foregå mundtligt. Rådet har dog ikke indvendinger mod, at den tidligere gældende bestemmelse genindføres, således at skriftlig behandling kan finde sted, hvis parterne er enige herom, eller hvis skriftlig behandling på grund af sagens særlige beskaffenhed findes hensigtsmæssig. Højeste-



rets præsident har over for retsplejerådet oplyst, at skriftlig behandling også efter den nuværende praksis normalt kun anvendes, såfremt parterne er indforstået hermed.

Den foreslåede ændrede affattelse af § 387 vil udover højesteret også omfatte landsretterne. Da der i modsætning til hvad tilfældet er i højesteret, normalt finder bevisførelse sted i landsretten må ændringen af § 387 antages at få mindre betydning for landsretterne.

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt det er påkrævet at fastsætte særlige regler i retsplejeloven om fremgangsmåden i sager, der behandles skriftligt. Retsplejeloven indeholdt før lovændringen i 1979 særlige behandlingsregler for sager, der domsforhandles på skriftligt grundlag (jfr. § 415). Der findes ikke i dag særlige procedureregler i tilknytning til den nugældende § 387. Om baggrunden herfor anføres i betænkning nr. 698/1973 (side 177), at dette ikke er fundet nødvendigt på grund af sagernes fåtallighed. Efter betænkningen vil de almindelige regler i retsplejelovens kap. 36 (om anke), herunder reglerne om nova i de fleste tilfælde kunne anvendes analogt. Er dette ikke tilfældet, må

retten bestemme, hvorledes sagen skal behandles.

Retsplejerådet er stadig af den opfattelse, at det ikke er påkrævet at fastsætte særlige procedureregler på dette område. Rådet kan herved henvise til det i betænkning nr. 698/1973 anførte.

##### *5. Andre ændringer med henblik på at forenkle arbejdet i højesteret*

Med det formål at forenkle arbejdet ved højesteret stiller retsplejerådet forslag om, at der bliver adgang for et enkelt medlem af højesterets kæremålsudvalg til at afsige kendelse om afvisning af kæremål (lovudkastets nr. 2). Endvidere foreslås der nogle mindre ændringer af reglerne om indsendelse af ekstrakt i højesteretssager (lovudkastets nr. 10 og 11) og af bestemmelserne om skriftlig behandling af ankesager (lovudkastets nr. 12). Endelig foreslås en begrænsning af antallet af retsmøder, der afholdes under behandlingen af ankesager alene med henblik på forlængelse af fængslingsfristerne (lovudkastets nr. 14). Om disse ændringer henvises til bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovudkastet.

## Bilag til retsplejerådets skrivelse af 10. december 1984

## Lovudkast

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 555 af 1. november 1984, foretages følgende ændringer:

1. § 2 a, stk. 2, nr. 2, affattes således:

»2) i borgerlige sager domme, hvorved anke afvises, domme i sager, hvori indstævnte møder uden at rejse indsigelse, og domme, hvori der alene tages stilling til bestemmelse i domme om sagsomkostninger og processuelle straffe.«

2. § 2 a, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

»I vedtagelsen af domme og kendelser, bortset fra kendelser om afvisning af kæremål, skal dog alle udvalgets medlemmer deltage.«

3. I § 9 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 5. Sager om ansættelsesforhold mellem arbejdsgivere og deres ansatte behandles kun ved sø- og handelsretten, i det omfang disse sager henvises til sø- og handelsretten efter bestemmelsen i § 227, stk. 2.

4. § 225, nr. 3, affattes således:

»3) sager om ansættelsesforhold mellem arbejdsgivere og deres ansatte.«

5. I § 227 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Byretten kan efter begæring af en part henvise de i § 225, nr. 3, nævnte sager til behandling ved sø- og handelsretten i København, såfremt:

- 1) fagkundskab til søforhold eller til handelsforhold skønnes at være af betydning for sagens afgørelse, og
- 2) henvisning er begrundet i en eller flere af bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-5.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter til stk. 3 og 4.

6. I § 227, stk. 2, der bliver stk. 3, affattes 1. pkt. således:

»Begæring om henvisning efter stk. 1 og 2 skal så vidt muligt fremsættes i 1. retsmøde eller, såfremt sagen forberedes skriftligt, før skriftvekslingens slutning.«

7. I § 227, stk. 3, der bliver stk. 4, affattes 2. pkt. således:

»En kendelse, hvorved sagen efter stk. 1 eller stk. 2 henvises til landsret eller sø- og handelsretten, kan ikke indbringes for højere ret.«

8. § 368 affattes således:

»§ 368. Domme, der er afsagt af en byret, kan af parterne ankes til den landsret, i hvis kreds byretten ligger.

Stk. 2. Domme, der er afsagt af en landsret som 1. instans og af sø- og handelsretten i København, kan, medmindre andet er bestemt i loven, af parterne ankes til højesteret.

Stk. 3. Anken kan omfatte afgørelser, der er truffet under sagen, medmindre andet er bestemt i loven.

Stk. 4. Bestemmelser om sagsomkostninger og processuelle straffe i domme, som er afsagt af en landsret og af sø- og handelsretten i København, kan kun ankes særskilt til højesteret med tilladelse fra justitsministeren. Bestemmelserne i § 371 finder tilsvarende anvendelse.«

9. § 369, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Bestemmelser i domme, der er afsagt af en byret, om sagsomkostninger og processuelle straffe kan kun indbringes særskilt for landsret ved kære, jfr. § 391, stk. 1.«

10. § 385, stk. 2, affattes således:

»I ankesager, der behandles af højesteret, påhviler det appellanten at udarbejde og indsende et af retten fastsat tidspunkt at indsende en ekstrakt af den indankede sags dokumenter til retten til brug for dokumentationen af denne under domsforhandlingen. Rettens præsident kan efter forhandling med Advo-

katrådet fastsætte almindelige regler om eks-traktens udformning og indsendelse til højesteret.«

11. I § 386, stk. 1, 2. pkt., udgår »inden domsforhandlingen«.

12. § 387 affattes således:

»§ 387. Retten kan bestemme, at domsforhandlingen eller en del af denne skal foregå skriftligt, hvis parterne er enige herom, hvis genstanden for forhandlingen alene er, om anken kan fremmes, eller hvis det i øvrigt på grund af sagens særlige beskaffenhed findes hensigtsmæssigt.«

13. § 391, stk. 1, affattes således:

»§ 391. Bestemmelser i domme, der er afsagt af en byret, om sagsomkostninger og processuelle straffe kan særskilt indbringes for landsret ved kære.«

14. I § 767 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Ankes en straffesag, og er tiltalte fængslet under anken, kan fastsættelse af fristen for varetægtsfængslingens længde undlades, såfremt domsforhandling er berammet, og tiltalte erklærer sig indforstået med, at der sker varetægtsfængsling indtil domsforhandlingen«.

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

#### *Bemærkninger til lovudkastet*

Til nr. 1 og 2

Retsplejelovens § 2 a, stk. 2 og 3 indeholder reglerne om højesterets anke- og kæremålsudvalg. Bestemmelserne er indsat i retsplejeloven ved lov nr. 260 af 8. juni 1979, men svarer i alt væsentligt til de tidligere gældende spredte regler i retsplejeloven om højesterets anke- og kæremålsudvalg.

Efter hovedreglen i § 2 a, stk. 1, deltager i afgørelsen af sager ved højesteret, medmindre andet særligt er bestemt, mindst 5 dommere. I medfør af stk. 2 kan følgende afgørelser imidlertid træffes af udvalg, der består af mindst 3 dommere:

1) Beslutninger og kendelser, der ikke træffes under domsforhandlingen i domssager,

2) i borgerlige sager domme, hvorved anke afvises, og domme i sager, hvor indstævnte møder uden at rejse indsigelse, og

3) domme i kæresager.

Højesteret har nedsat et permanent ankeudvalg. Kæremål behandles i praksis af udvalg, der nedsættes for den enkelte sag. Disse udvalg har således ikke samme sammensætning som ankeudvalget.

Den foreslåede ændring i § 2 a, stk. 2, nr. 2, medfører, at der bliver mulighed for at behandle ankesager, der udelukkende vedrører bestemmelser om sagsomkostninger eller processuelle straffe, i højesterets ankeudvalg. Forslaget må ses i sammenhæng med de under nr. 8 foreslåede ændringer, hvorefter særskilt indbringelse for højesteret af sådanne afgørelser skal ske ved anke og ikke som hidtil ved kære.

Efter reglen i § 2 a, stk. 3, kan et enkelt af medlemmerne af anke- og kæremålsudvalget handle på udvalgets vegne, i det omfang retten finder det formålstjenligt. I vedtagelsen af domme og kendelser skal dog alle udvalgets medlemmer deltage. Efter de før 1979 gældende regler krævedes kun deltagelse af alle udvalgsmedlemmer til vedtagelsen af domme i borgerlige sager og afgørelser om fængsling, men i praksis deltog alle udvalgets medlemmer også, hvis der skulle afsiges kendelse. På denne baggrund blev ordningen ved lovændringen i 1979 udformet således, at alle medlemmer af udvalget skal deltage ved afsigelse både af domme og kendelser.

Højesterets præsident har over for retsplejerådet givet udtryk for rettens ønske om en forenkling, hvorved der bliver adgang for et enkelt medlem af kæremålsudvalget til at afsige kendelse om afvisning af kæremål.

Afvisning af kæremål sker efter reglerne i retsplejeloven navnlig i tilfælde, hvor kære er iværksat efter udløbet af fristen for kæremål, og i tilfælde, hvor kæremålet er rejst af en ikke kæreberettiget, herunder en part, der i tilfælde, hvor det efter loven er påkrævet, ikke har fået justitsministeriets tilladelse til kære. Spørgsmålet, om en rejst kæresag skal afvises, giver sjældent anledning til tvivl. Som tidligere nævnt kunne et enkelt medlem af anke- og kæremålsudvalget efter de før 1979 gældende regler selv afsige kendelser. Adgangen hertil omfattede i princippet kendelser af enhver art, dvs. ikke udelukkende

## Bilag til f.t.l. vedr. retsplejeloven og konkursloven

kendelser om afvisning af kæremål. Retsplejerådet finder det på den anførte baggrund ubetænkeligt at ændre reglen i retsplejelovens § 2 a, stk. 3, således, at der i overensstemmelse med højesterets ønske bliver mulighed for et enkelt medlem af kæremålsudvalget til at afsige kendelser om afvisning af kæremål. Bestemmelsen udelukker ikke, at tvivlsomme tilfælde som hidtil afgøres af 3 eller flere dommere.

Til nr. 3-7

De foreslåede ændringer medfører, at funktionærsager i det storkøbenhavnske område henlægges til behandling ved de almindelige domstole, og at sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforholdet i 1. instans skal behandles ved byretten uden hensyn til sagens økonomiske værdi. I forbindelse hermed foreslås den gældende henvisningsregel i retsplejelovens § 227 suppleret med en bestemmelse, hvorefter sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforholdet af byretten kan henvises til behandling ved sø- og handelsretten, såfremt kendskab til sø- eller handelsforhold er af betydning for sagens afgørelse, og en eller flere af de i retsplejelovens § 227, stk. 1, nr. 1-5, nævnte grunde for henvisning foreligger. Om baggrunden for de foreslåede ændringer henvises til de almindelige bemærkninger under pkt. 2.

Som nærmere omtalt under de almindelige bemærkninger er der efter de gældende regler mulighed for, at domstolene – både landsretterne og byretterne (uden for Storkøbenhavn) – i søsager og handelsager kan tiltrædes af sagkyndige meddommere. Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt der i forbindelse med de ændrede kompetenceregler for funktionærsager i det storkøbenhavnske område bør indføres adgang for byretterne i dette område til at tilkalde sø- eller handelskyndige meddommere. Efter gældende praksis tiltrædes de almindelige domstole i søsager af søkyndige dommere. Derimod anvendes handelskyndige meddommere kun yderst sjældent i praksis. Rådet har på denne baggrund ikke ment det nødvendigt at foreslå ændringer, som vil gøre det muligt for byretterne i Storkøbenhavn at tilkalde fagkyndige dommere. Spørgsmålet om anvendelse af fagkyndige dommere i særlige sager vil i øv-

rigt blive gjort til genstand for nærmere overvejelse i forbindelse med retsplejerådets generelle overvejelser om den fremtidige instansfølge inden for domstolene.

Efter retsplejelovens § 9, stk. 4, kan sø- og handelsager uden for det storkøbenhavnske område indbringes for sø- og handelsretten, når parterne er enige herom. Denne bestemmelse vil, hvis den foreslåede regel i § 9, stk. 5, (lovudkastet nr. 3) gennemføres, ikke finde anvendelse med hensyn til sager mellem arbejdsgivere og deres ansatte om ansættelsesforholdet. Disse sager vil kun kunne behandles ved sø- og handelsretten efter henvisning fra byretterne i medfør af den foreslåede nye henvisningsregel (lovforslagets nr. 5).

Til nr. 8, 9 og 13

Efter de gældende regler kan bestemmelser i domme om sagsomkostninger og processuelle straffe kun særskilt indbringes for højere ret ved kære, jfr. § 369, stk. 2, og § 391, stk. 1. Også bestemmelser i domme, der er afsagt af en landsret i en ankesag, om sagsomkostninger og processuelle straffe, kan særskilt indbringes for højesteret ved kære, og dette kan ske uden tilladelse fra justitsministeriet.

De foreslåede ændringer medfører, at landsretternes (og sø- og handelsrettens) sagsomkostningsafgørelser – både i 1. instanssager og i ankesager – kun særskilt kan appelleres med tilladelse, der i overensstemmelse med, hvad der er gældende på andre tilsvarende områder, meddeles af justitsministeren. Særskilt indbringelse for højesteret skal i givet fald ske ved anke og ikke som efter de gældende regler ved kære.

Om baggrunden for de foreslåede ændringer henvises til de almindelige bemærkninger under pkt. 3.1.

Til nr. 10 og 11

Bestemmelserne om parternes udeblivelse under ankebehandling af civile sager findes i retsplejelovens § 386. Udebliver appellant en udgangspunktet, at sagen afvises, jfr. § 386, stk. 1.

Efter retsplejelovens § 385, stk. 2, 1. pkt., skal appellant i ankesager, der behandles ved højesteret, udarbejde og til retten indsende ekstrakt af den indankede sags dokumenter til brug for dokumentationen af denne

under domsforhandlingen. Hvis appellanten ikke inden domsforhandlingen har indsendt ekstrakt til højesteret, medfører dette udeblivelsesvirkning, jfr. § 386, stk. 1, 2. pkt., d.v.s. at sagen normalt vil blive afvist. I medfør af reglen i § 385, stk. 2, 2. pkt., kan højesterets præsident efter forhandling med advokatrådet fastsætte nærmere regler om ekstraktens udformning og tidspunktet for dens indsendelse til højesteret. Efter den gældende ordning skal ekstrakten foreligge senest om onsdagen i ugen før domsforhandlingens begyndelse. Advokatrådet har imidlertid over for advokaterne tilkendegivet, at god advokatskik tilsiger, at ekstrakten af hensyn til parternes forberedelse af domsforhandlingen indsendes til højesteret senest 4 uger inden domsforhandlingen.

Hvis ekstrakten i en berammet sag ikke indleveres inden domsforhandlingen i overensstemmelse med den ovennævnte ordning, eller hvis ekstrakten viser sig at være mangelfuld, således at domsforhandlingen ikke kan gennemføres, vil det som regel på grund af det korte varsel, der er til rådighed, ikke være praktisk muligt at beramme en anden sag i stedet for. For at undgå tidsspilde ved at sådanne situationer opstår, pålægges det i praksis i visse tilfælde med tilkendegivelse af virkningerne af udeblivelse appellanten at fremlægge ekstrakten i et retsmøde nogle uger før den berammede domsforhandling. Udebliver appellanten fra dette møde, eller har han ikke medbragt ekstrakt, afvises anken i medfør af retsplejelovens § 386.

Højesterets præsident har gjort retsplejerådet opmærksom på, at det kan forekomme hensigtsmæssigt at ændre retsplejeloven, således at det kommer til at fremgå udtrykkeligt af reglerne i retsplejeloven, at anken kan afvises, hvis ekstrakten ikke indsendes til højesteret inden et af retten fastsat tidspunkt.

Retsplejerådet finder, at det af hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdet i højesteret er ønskeligt, at højesteret kan indfordre ekstrakt fra appellanten i god tid inden domsforhandlingen. Navnlig i sager, hvori der ikke medvirker advokat, er de almindelige regler om tidspunktet for ekstraktens indsendelse ikke altid tilstrækkelige til at undgå tidsspilde som følge af, at der ikke rettidigt er indsendt ekstrakt.

Retsplejerådet stiller derfor forslag om, at reglerne i § 385, stk. 2, og § 386, stk. 1, 2.

pkt., ændres, således at det udtrykkeligt fremhæves, at højesteret i de enkelte sager kan fastsætte et tidspunkt før domsforhandlingen, inden hvilket ekstrakten skal være indsendt til retten, således at anken afvises, hvis ekstrakten ikke indleveres i overensstemmelse hermed. Efter forslaget § 385, stk. 2, 2. pkt., opretholdes den gældende ordning, hvorefter højesterets præsident efter forhandling med advokatrådet kan fastsætte nærmere regler om ekstraktens udformning og dens indsendelse til højesteret. De regler, der er fastsat i medfør af denne bestemmelse, vil således finde anvendelse, hvis retten ikke efter § 385, stk. 2, 1. pkt., har fastsat en særlig frist for ekstraktens indsendelse i den enkelte sag.

Til nr. 12

I borgerlige sager kan ankeretten (d.v.s. højesteret eller landsretterne) i medfør af retsplejelovens § 387 undtagelsesvis bestemme, at domsforhandlingen skal foregå skriftligt. Dette gælder således, når der er spørgsmål, om anken kan fremmes, eller når ganske særlige omstændigheder foreligger.

Den foreslåede ændring af § 387 medfører en udvidet adgang til skriftlig behandling af ankesager.

Skriftlig behandling vil således kunne anvendes, hvis parterne er enige herom, eller hvis skriftlig behandling på grund af sagens særlige beskaffenhed findes hensigtsmæssigt. Om baggrunden for den foreslåede ændring henvises til de almindelige bemærkninger under pkt. 4.

Til nr. 14

Efter retsplejelovens § 767 skal der i forbindelse med varetægtsfængsling fastsættes en frist for varetægtsfængslingens længde. Fristen skal være så kort som mulig og må ikke overstige 4 uger. Fristen kan forlænges med højst 4 uger ad gangen. Bestemmelsen i § 767 finder også anvendelse i tilfælde, hvor tiltalte er varetægtsfængslet under anke af sagen.

Højesterets præsident har med henblik på en lettelse af arbejdsbyrden ved højesteret rejst spørgsmål om ændring af bestemmelsen, således at fastsættelse af frist for varetægtsfængslingen kan undlades, hvor tiltalte er varetægtsfængslet under anke af straffesagen.

Bestemmelsen i § 767 har fået sin nuværende formulering ved lov nr. 243 af 8. juni 1978, der bygger på strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 728/1974. I henhold til de tidligere gældende regler blev der ikke fastsat frist for varetægtsfængsling, når forundersøgelse var begæret eller tiltale rejst. Arrestanten »sad på rettens ansvar«, indtil sagens afgørelse, uden at der blev truffet nogen formel bestemmelse om fortsat fængsling. På tilsvarende måde blev der heller ikke fastsat frist, hvis tiltalte var fængslet under anken.

Som begrundelse for indførelse af de nu gældende fristregler anføres i betænkningen:

»Det fremgår af rigsadvokatens undersøgelse, at perioden mellem sagens modtagelse i retten og domsforhandlingen udgør en væsentlig del af den anvendte varetægtstid. Hertil bidrager især de lange berømmelsestider under anke. På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at det vil være nyttigt at overføre systemet med frister, der skal forlænges periodisk, såvel til tiden efter sagens modtagelse i retten i 1. instans som til tiden under anke. Herved tvinges samtlige retter til jævnlige – eventuelt i form af kendelser – at tage stilling til, om der fortsat er grundlag for varetægt, og i forbindelse hermed at overveje, på hvilken måde sagen kan fremmes mest muligt. Specielt under behandling for landsretten vil det i denne forbindelse være af betydning, at spørgsmålet afgøres af den samlede ret på samme måde som ved behandling af kæresager. Uanset at forslaget vil medføre noget merarbejde for domstolene, foreslår udvalget derfor, at der for hele varetægtstiden skal fastsættes frister for vare-

tægtens længde. Udvalgets forslag er i overensstemmelse med Europarådets ministerudvalgs resolution af 9. april 1965, punkt 1, e) (Lovtidende C 1965, s. 1236).

I de gældende regler er der ikke fastsat en grænse for, hvor lang en varetægtsfrist kan være. I nogle landes lovgivninger har man derimod sådanne grænser, jfr. side 76 ff. I praksis er det her i landet sædvanligt med varetægtsfrister på 1, 2, 4 eller 6 uger. Udvalget foreslår, at det i retsplejeloven fastsættes, at en varetægtsfrist skal være så kort som muligt og ikke må overstige 4 uger. Den foreslåede regel vil muligvis ikke medføre en større forkortelse af de gennemsnitlige varetægtstider, men den bør efter udvalgets opfattelse indføres i loven, fordi den bevirker, at retternes opmærksomhed med mellemrum henledes på, at den enkelte arrestantsag fremmes mest muligt.«

En generel regel om, at der ikke skal fastsættes frister, hvor tiltalte er varetægtsfængslet under anken, vil være i modstrid med intentionerne bag gennemførelsen af de gældende varetægtsfængslingsregler og bør derfor efter rådets opfattelse næppe indføres. Rådet kan imidlertid gå ind for en mere begrænset regel, hvorefter fastsættelse af frist under anken kan undlades, hvis domsforhandlingen er berammet, og tiltalte erklærer sig indforstået med, at der sker varetægtsfængsling indtil domsforhandlingen. Er disse betingelser opfyldt, er de rutinemæssige retsmøder med 4 ugers mellemrum overflødige, og afskaffelse heraf vil spare alle implicerede for megen ulejlighed.

## JUSTITSMINISTERIETS RETSHJÆLPSUDVALG

## Bilag 2

Den 9. januar 1985

## Retshjælpsudvalgets overvejelser vedrørende fri proces i ægteskabssager

Retshjælpsudvalget blev nedsat i efteråret 1981 og holdt i første halvdel af 1982 4 møder, der centrerede sig om den del af kommissoriet, der vedrører spørgsmål, som blev rejst i forbindelse med den daværende regerings lovforslag om behandlingen af sager af mindre værdi.

Arbejdet i udvalget blev genoptaget i anden halvdel af 1984.

Den umiddelbare anledning hertil var udviklingen på fri proces-kontoen i de senere år. Udgifterne til fri proces og til retshjælp ved advokat har i de senere år udgjort følgende beløb:

	Fri proces	Retshjælp
1980 .....	34.939.987	2.052.136
1981 .....	44.839.455	2.608.077
1982 .....	54.783.180	4.070.014
1983 .....	56.987.357	3.877.829

På baggrund af denne udvikling har justitsministeriet anmodet udvalget om – forud for arbejdet med en mere langsigtet planlægning og koordinering af det samlede retshjælpssystem med henblik på en forbedring af befolkningens adgang til retshjælp og den deraf følgende forstærkede gennemførelse af princippet om lighed for loven – at overveje, hvorledes en opbremsning eller begrænsning af udgifterne til fri proces vil kunne opnås på kort sigt.

I denne situation, hvor der ikke kan forventes tilført yderligere midler til det samlede retshjælpsområde, er det således en forudsætning for finansiering af den omkostningskrævende styrkelse af retshjælpssystemet, som udvalget overvejer, at der findes tilsvarende besparelser på andre retshjælpsområder. Udvalgets hidtidige overvejelser har derfor navnlig gået på at finde muligheder for

at begrænse det offentliges udgifter til fri proces m.v., og i den forbindelse er bestemmelsen i retsplejelovens § 449 om advokatbeskikkelse for sagsøgte (appellindstævnte) i ægteskabssager faldet i øjnene.

Medens en række andre elementer i den omlægning, som udvalget for tiden overvejer med henblik på en hurtig forbedring af retshjælpssystemet, kan gennemføres administrativt, må en ændring af § 449 gennemføres ved lov. Da justitsministeriet i øvrigt har oplyst, at man i begyndelsen af 1985 vil fremsætte forslag i folketinget om en række ændringer af retsplejeloven, hvori en ændring af § 449 passende kan indgå, har udvalget fundet det forsvarligt at afgive delindstilling om en sådan ændring. Det bemærkes herved, at det følgende forslag vel indebærer en forringelse af de hidtidige retshjælpstilbud, men på et punkt, som efter udvalgets opfattelse ikke præjudicerer de mere langsigtede overvejelser, og som ejheller på afgørende vis indebærer en forringelse af princippet om lighed for loven i forhold til andre områder.

§ 449 har følgende ordlyd, jfr. retsplejelovbekendtgørelse nr. 555 af 1. november 1984:

»Giver sagsøgte eller appellindstævnte i de i § 448, nr. 1–3, nævnte sager ikke møde ved advokat, beskikker retten en advokat for ham. Giver sagsøgte eller appellindstævnte ikke møde ved advokat i en sag mellem ægtefæller om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed eller i en sag mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab, kan retten beskikke en advokat for ham.«

§ 449 må ses i sammenhæng med bestemmelserne i retsplejelovens § 451, stk. 1 og 3, som har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Om salær og godtgørelse for udlæg til beskikkede advokater gælder samme

regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jfr. kapitel 31.«

...

»Stk. 3. Retten bør kun, når der er særlig anledning dertil, pålægge en part at betale sagsomkostninger.«

Medens fri proces til sagsøger i ægteskabs-sager (og til appellanten i en appelsag) afgøres efter retsplejelovens almindelige regler om fri proces, jfr. § 330 ff, indeholder § 449 en særregel, hvorefter sagsøgte (appelindstævnte) i denne sagskategori har et ubetinget krav på at få advokat beskikket, uanset om sagsøgtes økonomiske situation er en sådan, at der efter de almindelige regler ikke skønnes at være behov for støtte fra det offentlige til sagens førelse, og uanset om sagsøgte kan acceptere de af sagsøger foreslåede vilkår eller under sagen indtager et standpunkt, som den pågældende klart ikke kan forventes at få medhold i.

Der er i retshjælpsudvalget enighed om, at en sådan særregel – i modsætning til de særregler, der gælder med hensyn til faderskabs-sager, umyndiggørelsessager og sager om administrativ frihedsberøvelse – ikke kan forsvares opretholdt, og at man uden betænkeligheder kan lade advokatbeskikkelse for sagsøgte – ligesom for sagsøger – afhænge af, om de økonomiske betingelser for fri proces er opfyldt. Udvalget finder, at unødvendige advokatbeskikkelser bør undgås, og navnlig domstolenes repræsentanter i udvalget har peget på, at den gældende regel om obligatorisk beskikkelse i dag fører til, at der skal beskikkes advokat i helt ukomplicerede sager, hvor advokatbistand er unødvendig og nærmest pånødes den pågældende part. Der er på denne baggrund enighed i udvalget om, at den obligatoriske advokatbeskikkelse uden betænkeligheder kan erstattes af en fakultativ adgang for retten til beskikkelse efter en behovsvurdering.

Retshjælpsudvalget finder derimod ikke grundlag for at anbefale en kompetenceomlægning, idet man fortsat finder det hensigtsmæssigt, at kompetencen til at beskikke advokat for sagsøgte i ægteskabssager ligger hos domstolene.

Retshjælpsudvalget foreslår herefter, at § 449 affattes således:

»Giver sagsøgte eller appelindstævnte ikke møde ved advokat

- a) i en af de i § 448, nr. 1–3 og 5, nævnte sager eller
- b) i en sag mellem ægtefæller om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed,

kan retten beskikke en advokat for parten, såfremt denne opfylder den i § 330, stk. 1, nr. 2, nævnte betingelse og efter rettens opfattelse har behov for advokatbistand under sagen.«

En ændring af formuleringen som ovenfor anført indebærer ændringer på 2 punkter. Domstolene afskæres således fra at beskikke advokat for sagsøgte i en ægteskabssag, hvis partens socialindkomst overstiger den grænse, der er fastsat ved justitsministeriets bekendtgørelse om fri proces, for tiden 83.000 kr. for ikke-forsørgere, 110.000 kr. for forsørgere, med tillæg af 15.000 kr. pr. barn, der forsværes af parten.

Dernæst sker der den ændring, at selv om sagsøgte har en socialindkomst, der ligger under den nævnte grænse, vil advokat kun blive beskikket, hvis parten efter rettens vurdering må antages at have behov for advokatbistand under sagen. Behovet vil typisk være tilstede i den talmæssigt ikke ubetydelige gruppe af sager, hvor der er uenighed om forældremyndighedsspørgsmålet. Også tvist om ægtefællebidrag, retten til at fortsætte ægtefællernes lejemål eller om betaling af et beløb efter ægteskabslovens § 56 vil dog som hovedregel medføre, at retten beskikker sagsøgte advokat.

Der kan imidlertid forekomme sager, hvor grundlaget for separation/skilsmissе og vilkårene i forbindelse hermed er så åbenbare, at advokatbistand må anses for klart ufor-nøden. Dette vil således kunne være tilfældet, dels hvor der er tale om opløsning af et kortvarigt, barnløst ægteskab, dels hvor skilsmisse søges på grundlag af en separation med vilkår, der også skal være gældende for en senere skilsmisse. Sådanne tilfælde vil vel som oftest blive afgjort udenretligt ved bevil-ling til separation/skilsmissе, men dette forudsætter ifølge ægteskabslovens § 42, at begge parter er enige herom, og at de faktisk medvirker ved bevillingsproceduren. Det forekommer imidlertid ikke sjældent, at sådanne tilfælde må afgøres ved domstolene på grund af den ene parts vægring. Domstolsbe-handlingen får i disse tilfælde en mere for-



mel karakter, idet der ikke er tale om nogen reel tvist mellem parterne. I sådanne tilfælde er advokatbistand kun sjældent påkrævet. Efter de nugældende regler skal der desuagtet beskikkes advokat for sagsøgte. Dette foreslår udvalget ændret til en fakultativ regel. Skulle der imidlertid i et sådant tilsyneladende oplagt tilfælde alligevel vise sig at være en reel tvist mellem parterne, har retten efter den foreslåede bestemmelse mulighed for at beskikke den sagsøgte, der opfylder de økonomiske betingelser, en advokat under den videre behandling af sagen.

Ved den foreslåede formulering af § 449 fjerner man således den hidtidige forskelsbehandling af parterne i en ægteskabssag med hensyn til fri proces m.v. Samtidig fjerner man den mulighed, som parterne hidtil har haft for ved aftale at sikre sig, at det offentlige kommer til at betale alle omkostninger i forbindelse med en ægteskabssag. Parterne har således hidtil kunnet aftale, at den, der har en socialindkomst under den gældende grænse, påtager sig at være sagsøger og at søge fri proces, hvilket typisk vil blive bevilget, medens den mere velstående anden part herefter bliver sagsøgt og i henhold til § 449 får beskikket advokat uden hensyn til sine indtægtsforhold.

Den foreslåede stramning af bestemmelsen betyder også, at den mere velstående part ikke længere vil kunne have nogen økonomisk interesse i at foretrække en separation/skilsmisse ved dom fremfor ved bevilling, idet den pågældende ikke længere som sagsøgt under en retssag betingelsesløst kan overvælte sine advokatombestemmelser – også vedrørende sagens forberedelse – på det offentlige. Bestemmelsen i den foreslåede formulering vil således kunne virke procesbesparende.

I forbindelse med sine overvejelser har retshjælpsudvalget også overvejet den praksis, som følges af statsamterne (justitsministeriet) med hensyn til fri proces til sagsøger (appellanten). Efter det for udvalget oplyste indebærer denne praksis blandt andet, at der antages at være rimelig grund til at føre proces, blot ægtefællen nægter at medvirke til bevilling, selv om der ikke kan siges at foreligge en egentlig tvist, idet udfaldet af en retssag må anses for ret åbenbart. Dette resultat forekommer velbegrunderet på baggrund af de gældende regler om indbringelse af

ægteskabssager for retten, hvor sagsøger, selv om der i øvrigt er tale om en ukompliceret sag uden reel tvist, kan have behov for bistand fra en advokat til udfærdigelse af stævning. Man kan imidlertid overveje, om det er rimeligt at opretholde denne praksis, hvorefter sagsøger meddeles fri proces med deraf følgende advokatbistand under sagen alene for at få sagen indbragt for retten, når man forudsætter, at domstolene efter en ændring af § 449 for sagsøgtes vedkommende vil foretage en reel vurdering af behovet for advokatbeskikkelse. Der vil herved opstå en risiko for forskelsbehandling mellem parterne til fordel for sagsøger.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om man i det tilfælde, hvor fri proces på grund af sagens enkelthed alene er påkrævet med henblik på at yde sagsøger bistand til sagens indbringelse for retten, i stedet kunne yde sagsøger anden bistand til opfyldelse af dette formål.

Man kunne her henvise sagsøgeren til offentlig retshjælp ved advokat, jfr. justitsministeriets bekendtgørelse nr. 574 af 17. december 1980, der vil blive ajourført under udvalgets kommende drøftelser. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at denne løsning næppe er særlig hensigtsmæssig for parten, idet den betyder, at parten skal kontakte endnu et organ i forbindelse med sagens behandling.

Man har dernæst overvejet, om statsamtet kunne påtage sig at yde sagsøgeren bistand med sagens indbringelse for retten, f.eks. i form af hjælp med udfærdigelse af stævning. Denne løsning har imidlertid ikke kunnet finde tilstrækkelig tilslutning i udvalget. Navnlig Advokatrådets repræsentant har af principielle grunde advaret imod, at statsamtet – som bør indtage en neutral holdning i forhold til parterne – på denne måde optræder i en partsrepræsentants rolle ved udfærdigelse af det partsindlæg, som en stævning må anses at være.

Udvalget har herefter overvejet, om man ikke kunne frafalde kravet om stævning i denne sagsgruppe, således at i hvert fald de ukomplicerede sager kan indbringes for retten af statsamtet ved en skrivelse, der ikke har karakter af en egentlig stævning med en påstand, men som blot indeholder en sagsfremstilling med angivelse af de punkter, hvorom parterne er uenige. Denne fremgangsmåde minder om den indbringelsespro-

cedure, der anvendes, når statsamtet sender en faderskabssag, der ikke kan afsluttes med anerkendelse, til afgørelse ved retten. Man undgår herved, at sagsøgeren får behov for advokatbistand alene til sagens indbringelse for retten.

Udvalget finder principielt, at en sådan fremgangsmåde må være forsvarlig, men man har samtidig været opmærksom på, at den må give anledning til nærmere overvejelser om, hvorvidt en sådan procedure bør kunne følges i alle ægteskabssager eller alene i de ukomplicerede sager uden en reel tvist.

I førstnævnte tilfælde kunne man overveje spørgsmålet om advokatbeskikkelse ved retten for begge parter i stedet for som nu alene for sagsøgte. Dette vil dog være vanskeligt foreneligt med den hidtidige sagsfordeling på fri procesområdet.

I sidstnævnte tilfælde ville en begrænsning til enkelte sagstyper inden for ægteskabssagerne give anledning til betydelige afgrænsningsproblemer, ligesom det nærmere måtte overvejes, i hvilket omfang en sådan sondring mellem komplicerede og ukomplicerede ægteskabssager måtte følges op af yderligere særregler for den sidstnævnte gruppe.

Da en opgivelse af stævningskravet i ægteskabssager i det hele taget næppe kan gennemføres isoleret og uden en nærmere og mere omfattende vurdering af de regler, der i

det hele gælder for behandlingen af ægteskabssager ved domstolene, og da udvalget under hensyn til ønsket om hurtigt at få frigjort midler fra fri procesområdet til brug for en konstruktiv forbedring af retshjælpssystemet i øvrigt ikke mener, at en ubetænkelig ændring af § 449 bør afvente sådanne mere principielle overvejelser, har udvalget ikke ment at burde gå videre med spørgsmålet i denne sammenhæng.

Vedrørende de økonomiske konsekvenser for det offentlige af den foreslåede ændring af § 449 kan det oplyses, at ægteskabssagerne ifølge en undersøgelse omfattende tiden fra 1. april–30. september 1984 ved samtlige retter udgør knapt 50 pct. af alle beneficerede sager, og at udgifterne til advokatsalær, erklæringer m.v. i disse sager udgør ca. 30 pct. af de samlede offentlige udgifter til fri proces m.v. Går man ud fra, at cirka halvdelen af udgifterne i ægteskabssager vedrører sagsøgte, og at indførelsen af en indtægtsgrænse for sagsøgte vil betyde, at ca. halvdelen af de sagsøgte herefter selv skal afholde omkostningerne, kan man måske forsvare at antage, at den foreslåede ændring af § 449 vil kunne medføre en besparelse på justitsministeriets konto vedrørende fri proces m.v. på ca. 7,5 pct. svarende til ca. 4,5 mill. kr. på årsbasis. Det bemærkes, at dette skøn dog er behæftet med en betydelig usikkerhed.