

Til lovforslag nr. L 23. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 18. maj 1990

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven m.v.

(Forenkling og modernisering inden for Justitsministeriets område)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

Der er af justitsministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Som bilag til betænkningen er optrykt en kronik af Preben Wilhjelm fra Politiken den 13. august 1989.

Herefter indstiller et *mindretal* (Det Konservative Folkeparti, Venstres, Det Radikale Venstres, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet fremhæver, at den foreslåede nye udformning af bestemmelsen i færdselslovens § 117, stk. 5, om kørsel i frakendelsestiden indebærer, at straffen i førstegangstilfælde bliver bøde i stedet for en kort hæftestraf. Udvalget har indgående drøftet den fremtidige bødeudmåling i disse sager. For at bevare reaktionssystemets præventive virkning forudsætter mindretallet ved lovforslagets vedtagelse, at der i disse sager udmåles bøder på et niveau, der i høj grad tilskynder til at undlade kørsel i frakendelsesperioden. Mindretallet finder, at bøden i førstegangstilfælde passende vil kunne fastsættes til et beløb svarende til 1 månedes nettoløn på linje med den praksis, der følges ved bødeudmålingen i spiritussager.

For at undgå en svækkelse af reaktionssystemets præventive virkning forudsætter mindretallet endvidere ved lovforslagets vedtagelse, at straffen i gentagelsestilfælde fortsat bør udmåles i overensstemmelse med hidtidig udmålingspraksis, således at der f.eks. i andengangstilfælde i almindelighed idømmes 14 dages hæfte.

Et mindretal inden for mindretallet (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) bemærker:

Mindretallet ønsker at henvise til L 32 (forslag til lov om ændring af færdselsloven. (Kørsel i frakendelsestiden) (af Inger Stilling Pedersen (KRF) m.fl.), hvori mindretallet foreslår, at straffen for kørsel i frakendelsestiden forhøjes til hæfte eller fængsel i 2 år. Under særlig formildende omstændigheder kan der straffes med bøde. Mindretallet erkender, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at få gennemført dette forslag.

På den baggrund kan mindretallet støtte, at straffen for førstegangstilfælde af kørsel i frakendelsestiden fastsættes til en bøde, hvis størrelse skal svare til 1 månedes nettoløn.

Mindretallet vil dog fortsat arbejde for, at sanktionerne for kørsel i frakendelsestiden skærpes. I den forbindelse vil mindretallet overveje, om der også skal indføres regler om deponering af nummerpladerne, hvis ejeren har fået fradømt kørekortet.

Et *andet mindretal* (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men kan stemme for de af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet udtaler følgende:

Socialdemokratiet har såvel under lovforslagets 1. behandling som under drøftelser i Retsudvalget stærkt advaret mod gennemførelse af lovforslaget. Uagtet enkelte dele kan kaldes moderniseringer og forenklinger (f.eks. anerkendelse af faderskab skriftligt, ændrede regler for ægtepagter m.v.), er lovforslaget af en sådan karakter, at det må anses for en væsentlig forringelse af retssikkerheden i landet, uden at det i øvrigt på nogen måde er udtryk for moderniseringer eller forenklinger.

Argumenterne for at afskaffe nævningebehandlingen af narkotikasager var enten urigtige eller vildledende. Der henvises i den forbindelse til den af forskningsstipendiat Preben Wilhjelm skrevne kronik i Politiken den 23. august 1989 (optrykt som bilag til betænkningen). Socialdemokratiet hilser det derfor med tilfredshed, at ministeren har foreslået, at denne del af lovforslaget udgår.

Afskæringen af retten til at anke afgørelser til landsretterne i tilfælde, hvor sagens værdi er under 10.000 kr., vil afskære mange, for hvem 10.000 kr. ikke er en »bagatel«, fra at få prøvet en afgørelse, som måske er urigtig. At man kan søge tilladelse hos justitsministeren til en anke, virker ikke betryggende.

I forvejen er der indført en rationalisering ved summarisk domsaffattelse i byretterne. I tilfælde, hvor der søges om anketilladelse hos justitsministeren og der er tale om en summarisk domsaffattelse, vil det være så godt som umuligt at vurdere byrettens præmisser, eller også vil der, såfremt disse bedes udbygget, blive tale om en uforsvarlig »efterfølgende domsaffattelse«. Dette er et ringe grundlag for ministerens vurdering af, om anketilladelse bør gives.

Den samlede besparelse vedrørende disse meget væsentlige ændringer i vores retssystem var opgjort til 20 til 30 sparede medarbejdere om året! Efter at forslaget om afskaffelse af nævningebehandlingen i narkosager er udgået, vil besparelsen blive endnu mindre.

Justitsministerens forenklingssudvalg fremlagde en lang række ideer om væsentlige bespa-

relser på områder, hvor retssikkerhedshensyn overhovedet ikke ville spille ind. Det drejer sig for eksempel om ændrede opkrævningsmetoder for radio- og fjernsynslicens (som i øjeblikket belaster fogedretterne stærkt), en hurtigere behandling af enkle inkassosager m.v. På disse områder er der ikke fremsat forslag, og de ville med hensyn til rationaliseringer langt overgå dette lovforslag. Det er uforståeligt for Socialdemokratiet, at ministeren har insisteret på at få vedtaget et lovforslag af denne karakter. Socialdemokratiet må stærkt beklage dette.

Et *tredje mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men kan støtte de under nr. 1-3 stillede ændringsforslag.

Mindretallet ønsker at udtale følgende:

Baggrunden for SF's indstilling er først og fremmest, at lovforslaget efter SF's opfattelse indebærer vidtrækkende og principielle retssikkerhedsmæssige konsekvenser. Dette gælder især for forslaget om ankebegrænsning. Det kan ikke afvises, at anke i sager af mindre værdi isoleret set kan forekomme urimelig i forhold til den ressourceindsats, der kræves af domstolene. Ministeren har imidlertid ikke stillet noget andet i stedet, og en ankebegrænsning bør derfor afvente et forslag til en forenklet sagsbehandling i sager af mindre værdi.

Endvidere finder SF anledning til at bemærke, at de foreslåede ændringer i lov om ægteskabets retsvirkninger vedrørende ændringer af reglerne om ægtepagter bør behandles i en større sammenhæng, der angår hele formueforholdet mellem ægtefællerne, et forhold, der forud for en eventuel lovændring bør underkastes en offentlig debat og i øvrigt ikke lovteknisk klaskes sammen med ændringer i en række love, der intet har at gøre med familieretlige forhold.

Et *fjerde mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 2-4 stillede ændringsforslag.

Mindretallet kan i øvrigt tilslutte sig betænkningssbidraget fra mindretallet bestående af Det Konservative Folkepartis, Venstres, Det Radikale Venstres, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget, jf. ovenfor.

Ændringsforslag

Af justitsministeren, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af FP):

Til § 3

1) Nr. 9 udgår.

Af justitsministeren, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 8

2) Nr. 2 udgår.

Til § 16

3) *Stk. 1* udgår, og i stedet indsættes:

»*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. juli 1990.

Stk. 2. § 6, § 7, nr. 4, § 9, nr. 5-11, § 10, nr. 1, og § 13 træder dog først i kraft den 1. oktober 1990.«

Stk. 2-4 bliver herefter *stk. 3-5*.

Af justitsministeren, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af SF):

Ny paragraf

4) Efter § 16 indsættes som ny paragraf:

»§ 01

Bestemmelser om særeje i testamenter, der er oprettet inden lovens ikrafttræden, skal forstås som bestemmelser om skilsmisssæreje, medmindre andet fremgår af omstændighederne. Dette gælder dog ikke, hvis testator er afgået ved døden inden lovens ikrafttræden, eller hvis den testamentariske bestemmelse er gjort uigenkaldelig.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringsforslaget medfører, at forslaget om at undtage narkotikastraffesager fra nævningebehandling udgår.

Til nr. 2

Ændringsforslaget er en konsekvens af, at der ved § 1 i lov nr. 845 af 20. december 1989 er gennemført en bestemmelse svarende til den foreslåede.

Til nr. 3

Ændringsforslaget indebærer, at lovens ikrafttræden udskydes til den 1. juli 1990.

For så vidt angår bestemmelserne om anerkendelse af faderskab og om formueforholdet mellem ægtefæller finder Justitsministeriet, at de berørte myndigheder m.v. bør have en passende frist til at indrette sig på lovændringerne. Der vil således i et vist omfang skulle udfærdiges administrative forskrifter, ligesom navnlig de foreslåede ændringer vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller vil kræve et vist oplysningsarbejde. Det foreslås derfor, at disse bestemmelser først skal træde i kraft den 1. oktober 1990.

Til nr. 4

Det foreslås, at der i lovteksten tages udtrykkelig stilling til, hvorledes der skal forholdes med testamentariske bestemmelser om særeje, som er oprettet inden lovens ikrafttræden. Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der ved testamentsfortolkning skabes en formodning for, at en testamentarisk bestemmelse om særeje, der er oprettet før lovens ikrafttræden, skal forstås som skilsmisssæreje. Formodningsreglen gælder dog ikke, hvis testamentet er gjort uigenkaldeligt, eller hvis testator er død inden lovens ikrafttræden. Om baggrunden herfor henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 9.

Det er ikke fundet nødvendigt at fastsætte udtrykkelige regler om særejebestemmelser i forbindelse med gaver eller ægtepagter. Der henvises herom til bemærkningerne til lovforslagets § 9.

Grethe Fenger Møller (KF) fmd. Fischer (KF) Helge Adam Møller (KF) Bjørn Elmquist (V)
Inge Dahl-Sørensen (V) Knud Lind (FP) Kirsten Lee (RV) Søren Bastholm (CD)
Inger Stilling Pedersen (KRF) Erling Christensen (S) Ole Espersen (S) Søren Hansen (S)
Torben Lund (S) Lissa Mathiasen (S) Carsten Andersen (SF) Leif Hermann (SF)
Ebba Strange (SF) nfm.

KRONIKEN I POLITIKEN

Søndag 13. august 1989

**Narko og nævninge
af Preben Wilhjelm**

Justitsministeren mener ikke, at narkosager er egnede til nævningebehandling. Med ejendommelig iver prøver han at beskære den nævningeinstitution, som grundloven foreskriver. Men ministerens argumenter er falske, og nævningebehandling er et vigtigt gode for retssikkerheden

Justitsministerens bidrag til regeringens forslag om »forenkling og modernisering af den offentlige sektor« indeholder et forslag om afskaffelse af nævningebehandling af narkosager. Hvis forslaget vedtages vil antallet af nævningesager blive reduceret med ca. 25 pct. I bemærkninger til forslaget bedyrer ministeren, at det ikke er fremsat af besparelshensyn, men fordi narkosager »ikke findes egnede til nævningebehandling«.

Det er et synspunkt, som selvfølgelig kan diskuteres. Men de ledsagende bemærkninger giver ikke belæg for påstanden. Hvad der springer i øjnene er en falsk og manipulerende argumentation, som gør det svært at tage begrundelsen for forslaget for pålydende.

Der anføres tre argumenter for at undtage narkosagerne fra de almindelige regler.

For det første siges det, at disse sager kan sidestilles med en række andre sager, som lovgivningsmagten i forvejen har fundet uegnede til nævningebehandling.

For det andet anføres, at narkosager gennemgående er mere tidskrævende end andre nævningesager.

Op for det tredje påpeges det, at man ved at afskaffe nævningebehandling opnår mulighed for en fornyet prøvelse af skyldsspørgsmålet gennem anke.

Det er korrekt, at en række andre sager i forvejen er undtaget fra nævningebehandling. Rettigheden heraf kan man være enig eller uenig i, men sammenstillingen med narkosagerne er falsk. Samtlige andre kategorier vedrører økonomiske forbrydelser, som ofte er teknisk komplicerede og derfor kan være vanskelige for lægdommere at vurdere (f.eks. mandatsvig, dokumentfalsk, groft skattesvig og omfattende

økonomisk kriminalitet). Desuden kan det ofte være vanskeligt for lægdommere uden kendskab til forretningslivet at vurdere, om lovovertrædelser er forsætlig. Begrundelsen for at undtage disse sager fra nævningebehandling har netop været deres teknisk komplicerede karakter.

Det er af præcis samme grund, der jævnligt har været forslag om, at der i disse sager skulle anvendes særlig kvalificerede domsmænd med kendskab til regnskabsføring m.v. Ingen kunne drømme om at stille tilsvarende forslag for narkosagernes vedkommende. Vanskeligheden ved narkosager er af en helt anden karakter. De er ikke spor *teknisk* komplicerede, men der mangler ofte egentlige beviser. Vanskeligheden består i at vurdere, om anklagemyndigheden har sandsynliggjort, at den tiltalte er skyldig. Dét kræver ingen særlig ekspertise. Det er tværtimod lægdommernes vigtigste funktion og berettigelse i vores retssystem: at almindelige mennesker, upåvirket af systemets rutine, skal vurdere, om den tiltaltes skyld er sandsynliggjort med så stor sikkerhed, at man finder det forsvarligt at domfælde. Det er grov manipulation, når justitsministeren siger, at de grunde, der har ført til, at Folketinget har undtaget disse (komplicerede økonomiske, PW) sager fra nævningebehandling, *gør sig med fuldt samme styrke gældende ved narkotikasager.*«¹⁾

For øvrigt er henvisningen til de teknisk komplicerede økonomiske sager misvisende af en anden grund: Undtagelsen af disse sager fra de almindelige regler om nævningebehandling har med de nuværende nævningekriterier ingen som helst praktisk betydning. De resulterer så godt som aldrig i domme på over fire års fængsel. Hvis anklagemyndigheden derfor hol-

der sig til en realistisk strafpåstand, ville der således ikke blive tale om nævningebehandling, selv om undtagelsen blev ophævet.

At narkosagerne er ganske særlig tidskrævende og uoverskuelige er i de seneste år fremført igen og igen af modstandere af nævningebehandling og gentages nu af justitsministeren i bemærkningerne til forslaget. På den baggrund virker det nærmest som et antiklimaks, når ministeren nu oplyser, at den gennemsnitlige varighed af narkosagerne er 4,1 retsdage, mens den for de øvrige nævningesager er 2,9 retsdage. En så beskeden forskel kan ikke tages alvorligt som argument for en mere principiel ændring af vor retspleje. I øvrigt er forskellen misvisende.

Der er gennemgående flere tiltalte i narkosagerne end i de øvrige sager. Det er vel ikke så mærkeligt (og ikke noget bevis for komplicerethed og uoverskuelighed), at en sag med flere tiltalte tager lidt længere tid end en sag med færre tiltalte. Det viser sig da også (men nævnes *ikke* i forslaget), at tidsforbruget *pr. tiltalt* er nøjagtigt det samme i narkosagerne som i de øvrige nævningesager. Dette endda til trods for, at der i narkosagerne langt hyppigere benyttes tolk. Det *effektive* tidsforbrug, og dermed omfanget af de oplysninger, nævningene skal forholde sig til, er altså gennemgående *mindre* for narkotiltalte end for andre tiltalte. Vi er dermed tilbage ved det egentlige problem, nemlig at oplysningerne i narkosager ikke har samme bevismæssige standard som i de fleste andre sager. Det er ikke et spørgsmål om forenkling eller »egnhed«, men om retspolitisk holdning, hvis man af den grund vil have narkosagerne unddraget nævningebehandling.

Justitsministerens tredje argument (muligheden for fornyet prøvelse af skyldsspørgsmålet gennem anke) har *intet* specielt med narkosagerne at gøre. Det kan med samme ret bruges på *alle* nævningesager. Men det skal erindres, at der m.h.t. skyldsafgørelsen i nævningesager findes den såkaldte *dobbeltgaranti*: en frifindelse ved nævningeting kan ikke ændres, men en skyldigkendelse har de tre fagdommere pligt til at annullere, hvis de finder den juridisk uholdbar. Set i lyset heraf tager det besnærende argument om fornyet prøvelse af skyldsspørgsmålet sig noget anderledes ud: det drejer sig i praksis om, at anklagemyndigheden vil have endnu en chance i de sager, hvor 12 almindelige menne-

sker har fundet, at samme anklagemyndigheds materiale ikke har været overbevisende nok til at kunne domfælde.

Hvis narkosagerne »på grund af deres omfattende og komplicerede karakter«, som justitsministeren påstår, »ikke er egnede til nævningebehandling« d.v.s. hvis nævningene havde særlig svært ved at håndtere dem, så måtte man vel i øvrigt forvente, at fagdommerne i disse sager hyppigere end i andre nævningesager var nødt til at annullere nævningenes skyldigkendelse. Men sådan forholder det sig så vidt vides ikke.

Den ihærdighed, hvormed Justitsministeriet og indflydelsesrige repræsentanter for den juridiske profession gennem årene har søgt at amputere nævningeinstitutionen, kan ikke undgå at påvirke vurderingen af forslaget. Det er næppe tilfældigt, at ministerens tredje argument med samme ret (eller mangel på ret) kan benyttes mod alle nævningesager. Lige siden 1849-grundlovens løfteparagraf om nævninges medvirken i alle alvorligere straffesager har modstanderne med dygtighed obstrueret det politiske flertals hensigter. Det var striden om det folkevalgte element i retsplejen, som var hovedårsagen til, at det tog 70 år at få gennemført den retsreform, som junigrundloven forudsatte. Da det endelig skete, måtte folketingsflertallet affinde sig med en langt mere begrænset nævningeanvendelse, end det havde ønsket. Kun to-tre procent af straffesagerne kom for nævningeting. Siden er det lykkedes modstanderne gradvis at få det reduceret yderligere, så vi nu er nede på to-tre *promille*. Nævningeinstitutionen nærmer sig rollen som et symbolsk alibi for overholdelse af grundloven. Og nu vil man skære en fjerdedel væk.

Angrebene sættes ind snart her, snart der. Striden om narkosagerne illustrerer den helt usædvanlige ihærdighed: Justitsministeriets aktuelle forslag er det femte forsøg i løbet af kun 14 år på at holde narkosagerne uden for nævningebehandling. Folketingsflertallets gentagne afvisninger lader man sig ikke anfægte af.

Det var forhøjelsen i 1975 af strafferammen for de alvorligste narkotikaovertrædelser, der bragte narkosagerne ind i området for nævningebehandling. Justitsministeriet foreslog, at disse sager skulle undtages fra den almindelige regel, men Folketinget afviste. I 1977 gentog

Retsplejerådet under Justitsministeriet foreslår, men det fandt ingen støtte blandt lovgiverne. I 1981 stillede V og K forslag om det samme, men det blev nedstemt. I forbindelse med de nye nævningekriterier i 1984 foreslog Justitsministeriets Retsplejeråd, at en del af narkosagerne skulle undrages nævningebehandling, selv om den almindelige betingelse herfor var opfyldt. Forslaget fandt ingen støtte i Folketinget. Nu kommer man så for femte gang på 14 år. Denne gang under etiketten »forenkling og modernisering«.

Narkosagerne er vel at mærke ikke det eneste angrebepunkt. Det hører med i billedet, at det i samme periode er lykkedes at unddrage de fleste brandstiftelses-, røveri- og voldtægtssager fra den nævningebehandling, som indtil 1981 var en selvfølge, når skyldsspørgsmålet ikke på forhånd var afklaret gennem tilståelse.

Selvfølgelig skal hensigtsmæssigheden af nævningebehandling kunne diskuteres. Personlig er jeg af den opfattelse, at nævningeinstitutionen (med bevarelse af »dobbeltgarantien«) er et retssikkerhedsmæssigt gode, og at den ikke bør beskæres yderligere.

Jeg tvivler ikke på, at nogle af sagerne kunne køres hurtigere gennem en domsmandsret. De professionelle aktører er nødt til at gøre sig mere umage m.h.t. både indhold og form, når skyldsspørgsmålet skal afgøres af lægdommere alene, end når der som i domsmandsretten medvirker en fagdommer, som er fortrolig med reglerne, og som i øvrigt har kunnet orientere sig om sagen i forvejen. Men netop det ser jeg som et stærkt argument for at bevare nævningebehandling af straffesager, der kan resultere i langvarig fængselsstraf. Det er et selvfølgelig krav til retsplejen, at den tiltalte forstår, hvad der foregår om hovedet på ham, hvad der tillægges betydning i sagen, hvordan bestemmelserne skal fortolkes osv. Hvis det er nødvendigt at være særlig omhyggelig af hensyn til *nævningens* forståelse, så er det nok også nødvendigt, for at den *tiltalte* kan følge med. Hensynet til nævningene giver et motiv for omhu, som ikke i samme grad findes i domsmandsager.

Hvad narkosagerne angår, så er de i mange henseender specielle. Normalt er der ingen konkrete »ofre«, som kan anmelde eller optræde som vidner. Ofte er der ingen tekniske beviser. De vidner, som kan føres, vil typisk ikke

være uvildige, men præget enten af frygt eller af afhængighed. Resultaterne af aflytninger o.lign. vil ofte kunne tolkes vidt forskelligt. Holdningen til narkokriminalitet er i usædvanlig grad følelsesladet.

De bevismæssige vanskeligheder har banet vej for en retsplejemæssig udvikling på dette område, som fra advokatside er blevet betegnet som et juridisk galehus. Det sikrer nævningebehandling ikke imod. Men rutinen kan også være farlig. Man præges af dagligt at beskæftige sig med kriminelle sager. Indeholder den aflyttede telefonsamtale virkelig en aftale i kode-sprog, eller drejer det sig faktisk om en fødselsdagsgave til moster Anna, som tiltalte hævder? Mange undersøgelser viser, at retssystemets professionelle aktører er mere tilbøjelige end andre til fejlagtigt at betragte et hændelsesforløb som potentielt kriminelt.²⁾ Det forekommer mig også af den grund vigtigt, at man netop på et sådant område lader lægdommere frem for professionelle vurdere anklagemyndighedens bevismateriale. Forudsat naturligtvis, at vi bevarer den garanti mod justitsmord, som ligger i, at fagdommerne har pligt til at annullere uholdbare skyldigkendelser.

Justitsministeren skal dog nok få støtte fra de fleste af de høringsinstanser, han har anmodet om kommentarer. 17 af de 24 er dommer- eller politikollegier. Lægdommerne selv er som sædvanlig ikke spurgt. Det nærmeste, vi kommer *deres* opfattelse, er den undersøgelse baseret på godt 1400 lægdommerbesvarelser, jeg publicerede sidste efterår.³⁾ 11 pct. ser gerne området for nævningebehandling begrænset, 24 pct. ser det gerne udvidet. Blandt de 600, der har prøvet at være nævning, er det første tal væsentligt mindre, det andet en smule større. Det skal understreges, at de ikke er spurgt specielt om narkosagerne. men der var lejlighed til at knytte kommentarer til besvarelsen. En enkelt af de 1400 har anført, at narkosagerne burde undtages.

Hensigtsmæssigheden af nævningebehandling kan selvfølgelig diskuteres. men det vil være skandaløst yderligere at beskære denne markante rest af en demokratisk retsplejeinstitution ud fra de falske begrundelser, justitsministeren anfører i sit forslag.

Preben Wilhjelm

¹⁾ Lovforslag nr. 233, 1988/89.

²⁾ Se f.eks. Eva Smith: Vidnebeviset, Kbh. 1986, s. 117, 219 og 582.

³⁾ P. Wilhjelm: Folkevalgte dommere, Kbh. 1988.