

Til lovforslag nr. L 14. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 4. april 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og straffeloven

(Varetægtsfængsling i isolation, varetægtsfængsling under domsforhandlingen, vidnebeskyttelse, vidneudelukkelse for præster fra andre trossamfund, afhøringer i sager ved Højesteret, behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde samt klager over anklagemyndighedens sagsbehandling m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

I udvalgets behandling af lovforslaget er også indgået materiale fra udvalgets behandling af det tilsvarende lovforslag i folketingsåret 1998-99 (L 233).

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Den 26. januar 2000 afholdt udvalget et ekspertmøde om lovforslaget.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og mundtlige henvendelser fra Dansk Retspolitisk Forening og Red Barnet.

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

Herefter indstiller et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren og de under nr. 1-4, 7 og 9 stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for mindretallet (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) støtter hovedformålet med lovforslaget, der har til hensigt væsentligt at begrænse anvendelsen og varigheden af isolationsfængsling. Der har de seneste år været flere eksempler på isolationsfængsling f.eks. af den tidligere elitesvømmer Peter Rohde, der har givet anledning til at ændre på reglerne.

Dansk Folkeparti støtter ligeledes de ændrede regler om vidnebeskyttelse, vidneudelukkelse, ændring af retsplejelovens regler om bevisførelse i højesteretssager, om adgangen til at klage over anklagemyndighedens sagsbehandling samt om behandling af retssager uden for retskredsen.

Derimod er Dansk Folkeparti kritisk over for overvejelserne om at ophæve kravet om dansk indfødsret for nævninge, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer, der fremgår af lovforslagets bemærkninger punkt 5, også selv om disse overvejelser ikke har virkning for forslaget. Dansk Folkeparti finder ganske enkelt ikke, at kravet om dansk indfødsret kan erstattes af et krav om uafbrudt fast bopæl i riget i 3 år, og er helt på linje med opfattelsen hos domstolene og advokaterne om, at det er af afgørende betydning for tiltaltes retssikkerhed, at lægdommerne forstår dansk indgående og på et niveau, som kun de færreste opnår efter 3 år, og at de har et indgående kendskab til det danske samfund.

Et *andet mindretal* (Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren og de under nr. 5 og 6 stillede ændringsforslag.

SF er principielt imod varetægtsfængsling i isolation, men har forsøgt at samle flertal for to ændringsforslag, der sætter en absolut øvre grænse for isolationsfængsling på 3 måneder, og som udelukker isolationsfængsling af unge under 18 år. Desuden har SF under lovforslagets behandling i Retsudvalget især interesseret sig for de følgende 4 emner:

Kontakt til andre mennesker

SF ønsker, at isolationsfangers kontakt til andre mennesker skal øges betragteligt, og mener, at det sagtens kan lade sig gøre, uden at det går ud over efterforskningen. I den forbindelse henviser SF til den foreslåede nye formulering af bemyndigelsen i retsplejelovens § 776, som ministeren over for udvalget har lovet at bruge til at fastsætte bestemmelser om udvidet adgang til besøg og øget kontakt med personale, psykologer, præster eller andre. Der henvises til besvarelserne af udvalgsspørgsmål nr. 2 (L 233, folketingsåret 1998-99) og nr. 11 (L 14), som begge er optrykt som bilag til betænkningen. SF opfordrer ministeren til at fastsætte minimumskrav i stil med dem, der i dag gælder for mennesker anbragt i detentionen.

Delvis isolation

SF har under udvalgsbehandlingen støttet Retspolitisk Forenings bestræbelser på at fremme anvendelsen af delvis isolation, som tilsyneladende godt kan lade sig gøre i andre lande. Muligheden for delvis isolation findes allerede i dag, men bruges ikke. Justitsministeren giver 2 grunde til det i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 32: For det første at politiet finder det mindre effektivt og derfor ikke beder om det i retten. For det andet de bygningsmæssige forhold. Begge dele kan ministeren gøre noget ved. Over for politiet kan ministeren understrege, at isolation først må påberåbes, når delvis isolation med sikkerhed ikke er tilstrækkelig af hensyn til efterforskningen. For så vidt angår bygningerne, kan ministeren bede Kriminalforsorgen under disse års milliardinvesteringer om at tage hensyn til indretninger, der gør det muligt at gennemføre delvis isolation. SF ønsker også at fremhæve ministerens svar på udvalgets spørgsmål nr. 10 (optrykt), som fastslår, at dommeren, hvis loven vedtages, i sin kendelse særskilt skal begrunde, hvorfor delvis isolation ikke er tilstrækkelig.

Forholdet til menneskerettighederne

Under udvalgsbehandlingen er SF blevet opmærksom på, at det kan være på kant med artikel 6, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention, at længden af isolationsanbringelsen kædes sammen med strafferammen for den lovovertrædelse, sigtelsen angår. Artikel 6, stk. 2, udtrykker den såkaldte uskyldsformodning. SF ønsker at sikre, at hensynet til efterforskningen bliver den eneste overvejelse, en dommer skal gøre sig, når politiet beder om varetægtsfængsling i isolation, også når det gælder alvorlige forbrydelser. Samtidig mener SF, at det ud fra proportionalitetsprincippet under alle omstændigheder følger, at området for isolationsfængsling snævrer ind, jo mildere sigtelsen er. Men da regeringen har den opfattelse, at det medfører mere og længere isolationsfængsling, hvis henvisningerne til strafferammerne fjernes, har SF valgt ikke at stille ændringsforslag om det.

Unge under 18 år

SF stiller ændringsforslag om, at det slet ikke skal være muligt at isolationsfængsle unge under 18 år. I forbindelse med udvalgsbehandlingen har SF spurgt til den grænse på 8 uger, som ministeren har foreslået som øvre grænse for isolation af unge under 18 år. På linje med flere børneorganisationer har SF været bekymret for, at den foreslåede overgrænse på 8 uger bliver forlænget ved, at den unge inden udløbet af de 8 uger sættes over i almindelig varetægtsfængsling for så senere igen at blive isolationsfængslet ved ny kendelse. Derfor ønsker SF at fremhæve ministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 23 (optrykt), hvor ministeren redegør for, at betingelserne for en sådan genindsættelse af unge under 18 år vil være af en så skærpet karakter, at det ikke i praksis forventes at kunne finde sted.

Et *fjerde mindretal* (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren og de under nr. 1, 3, 4, 7 og 9 stillede ændringsforslag.

Et *femte mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) vil stemme for det af justitsministeren og de under nr. 5 og 6 stillede ændringsforslag. Enhedslisten vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling.

Bet. o. lovf. vedr. retsplejeloven og straffeloven

Et *sjette mindretal* (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren og de under nr. 1, 6, 7 og 9 stillede ændringsforslag.

Et *syvende mindretal* (Frihed 2000's medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren og de under nr. 2, 3 og 4 stillede ændringsforslag.

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF, CD og KRF):

Til titlen

1) Ordene »og straffeloven« udgår.

Til § 1

Af et *mindretal* (FRI), tiltrådt af et *mindretal* (V, KF og DF):

2) Nr. 13 udgår.

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF, CD og FRI):

3) Den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 770 c, stk. 1 og 2, affattes således:

»Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven ikke kan medføre fængsel i 4 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 4 uger. Retten kan dog undtagelsesvis tillade, at en isolation udstrækkes ud over 4 uger, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.

Stk. 2. Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller derover, men ikke fængsel i 6 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger. Retten kan dog undtagelsesvis tillade, at en isolation udstrækkes ud over 8 uger, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.«

4) I den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 770 c, stk. 3, 1. og 2. pkt., ændres »3 måneder« til: »4 måneder«.

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

5) Den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 770 c, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 3 måneder.«

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL og KRF):

6) Den under nr. 16 foreslåede affattelse af § 770 c, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. Hvis arrestanten er under 18 år, må isolation i ingen tilfælde finde sted.«

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF, CD og KRF):

Til § 2

7) Paragraffen udgår.

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 3

8) Datoen »den 1. januar 2000« ændres til: »den 1. juli 2000«.

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF, CD og KRF):

Til § 4

9) Andet punktum udgår.

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 og 9

Ændringsforslagene er konsekvensændringer som følge af ændringsforslag nr. 7.

Til nr. 2

Ændringsforslaget opretholder den eksisterende retstilstand, hvorefter det kun er præster for anerkendte trossamfund, som er omfattet af reglerne om vidneudelukkelse.

Til nr. 3

Ændringsforslaget fjerner den ufravigelige overgrænse, som justitsministeren i sit lovforslag har foreslået, for så vidt angår isolation, hvor sigtelsen vedrører en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i henholdsvis op til 4 år (stk. 1) og mellem 4 og 6 år (stk. 2). I

disse sager kan der efter Venstres og Det Konservative Folkepartis opfattelse være tale om så alvorlig og samfundsskadelig kriminalitet, at det ikke vil være rigtigt at risikere at ødelægge efterforskningen, fordi der er fastsat en tidsmæssig overgrænse for isolation. Venstre og Det Konservative Folkeparti henviser til, at adgangen til at udstrække isolationen i disse sager finder sted under domstolskontrol.

Til nr. 4

Ændringsforslaget hæver overgrænsen for isolationsfængsling fra 3 måneder til 4 måneder. Hermed kommer lovforslaget på dette område i overensstemmelse med det forslag, som et flertal i Strafferetsplejeudvalget formulerede i betænkning nr. 1358.

Til nr. 5

Ændringsforslaget sætter en fast øvre grænse for isolationsfængsling på 3 måneder. Det er inspireret af det mindretal i Strafferetsplejeudvalget, som fandt, at anvendelsen af isolation er så alvorligt et indgreb, at hensynet til opklaringen af selv de mest komplicerede forbrydelser er tilgodeset, såfremt der fastsættes en øvre grænse for isolation på 4 måneder. Ligesom mindretallet i Strafferetsplejeudvalget finder SF, at en fast

øvre grænse vil medvirke til at effektivisere efterforskningen, men mener at en øvre grænse på 3 måneder er absolut tilstrækkelig.

Til nr. 6

Ændringsforslaget indebærer, at unge under 18 år under ingen omstændigheder må anbringes i isolation under varetægtsfængsling.

Til nr. 7

Ændringsforslaget fjerner den rabatordning, lovforslaget lægger op til. Ud fra en retspolitisk betragtning kan Det Konservative Folkeparti og Venstre ikke gå ind for, at der gives kompensation i strafudmålingen, hvis den dømte har været varetægtsfængslet under isolation. På linje med et mindretal i Strafferetsplejeudvalget ønsker Det Konservative Folkeparti og Venstre, at strafudmålingen sker efter den almindelige regel i straffelovens § 80.

Til nr. 8

Lovens ikrafttræden foreslås udskudt til den 1. juli 2000, da lovforslaget ikke er blevet færdigbehandlet inden den oprindeligt foreslåede ikrafttrædelsesdato (1. januar 2000).

Dorte Bennedsen (S) Lissa Mathiasen (S) fmd. Per Kaalund (S) Else Marie Mortensen (S)

Jan Petersen (S) Anne Baastrup (SF) nfmd. Sonja Albrink (CD) Elisabeth Arnold (RV)

Pernille Falcon (EL) Birthe Rønn Hornbech (V) Inge Dahl-Sørensen (V) Karen Rønde (V)

Tom Behnke (FRI) Helge Adam Møller (KF) Jens Heimburger (KF) Aase D. Madsen (DF)

Jann Sjursen (KRF)

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå:

Spørgsmålene er optrykt efter ønske fra Socialistisk Folkeparti.

Spørgsmål nr. 2, jf. L 233 (folketingsåret 1998-99):

Vil ministeren overveje at fastsætte minimumsregler om fængselspersonalets kontakt med indsatte i isolation?

Svar:

Efter retsplejelovens § 776 fastsætter justitsministeren nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter.

Det følger af den foreslåede ændrede affattelse af bestemmelsen, at der for indsatte, der er isoleret efter rettens bestemmelse, skal fastsættes særlige regler om bl.a. øget personalekontakt.

Justitsministeriet vil således efter en vedtagelse af lovforslaget tage initiativ til, at der udarbejdes særlige administrative regler for behandlingen af varetægtsfængslede i isolation, herunder om øget personalekontakt.

Spørgsmål nr. 10:

Ad svaret på spørgsmål 1 og 7, jf. (1998-99) L 233 - bilag 9 (genomdelt på L 14 - bilag 1)

Har ministeren overvejet at indføre en særskilt forpligtelse for dommeren til at begrunde, at delvis isolation ikke er tilstrækkelig?

Svar:

Det følger af proportionalitetsreglen i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 770 b, nr. 1, at (fuldstændig) isolation bl.a. kun må iværksættes, hvis formålet hermed ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, herunder ved at anbringe arrestanten i et andet arresthus end bestemte andre indsatte eller på anden måde afskære arrestanten fra samvær med sådanne indsatte (delvis isolation).

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 770 d, stk. 1, at rettens afgørelse om isolation træffes ved særskilt kendelse, og at retten i kendelsen bl.a. skal anføre de konkrete

omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne i §§ 770 b er opfyldt.

Af de specielle bemærkninger til § 770 d fremgår det, at »retten om nødvendigt konkret skal begrunde, hvorfor de muligheder, der måtte være for iværksættelse af mindre indgribende foranstaltninger, ikke er tilstrækkelige til at opnå det formål, som tilsigtes med anmodningen om isolation«.

Der indføres således med lovforslaget en forpligtelse for retten til om nødvendigt særskilt at begrunde, hvorfor delvis isolation ikke er tilstrækkelig.

Spørgsmål nr. 11:

Ad svaret på spørgsmål 2, jf. (1998-99) L 233 - bilag 9 (genomdelt på L 14 - bilag 1)

Vil de derved fastsatte regler indeholde minimumsbestemmelser?

Svar:

Det fremgår af betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation, s. 84-85, at der i lyset af den særlige belastning, der ved de lægelige undersøgelser er konstateret ved varetægtsfængsling i isolation - efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er behov for også at overveje, om det ved en ændring af de administrative regler, der gælder for behandlingen af varetægtsarrestanter i isolation, vil være muligt at begrænse de negative virkninger, der er forbundet med isolationsanbringelse.

Ved disse overvejelser har Strafferetsplejeudvalget tillagt det særlig vægt, at de læger og psykologer, der har forestået isolationsundersøgelsen, under drøftelser med udvalget bl.a. har givet udtryk for, at et højere lægeligt/psykologisk beredskab og en øget kontakt med andre mennesker, herunder især med indsatte, men også fængselsfunktionærer og andet personale, vil kunne være af betydning.

På den baggrund foreslås det i lovforslaget at ændre affattelsen af retsplejelovens § 776, så det understreges, at der ved fastsættelsen af de administrative regler om behandlingen af varetægts-

arrestanter skal fastsættes særlige regler om behandlingen af de arrestanter, der anbringes i isolation.

Såfremt lovforslaget vedtages i sin nuværende form, vil der efter vedtagelsen således skulle udfærdiges ændringer af de nugældende administrative regler for behandling af varetægtsarrestanter i isolation bl.a. med henblik på at sikre øget kontakt mellem personale og indsatte, der er varetægtsfængslet i isolation.

Det vil i den forbindelse blive overvejet, om der for visse personalegrupper skal indføres minimumskrav til hyppigheden af kontakten med de isolerede varetægtsarrestanter.

Den endelige fastlæggelse af formen og indholdet af reglerne må imidlertid ske på grundlag af nærmere undersøgelser og vurderinger af de erfaringer, man på dette område har gjort sig i Kriminalforsorgens institutioner, ligesom psykiatrisk og psykologisk ekspertise bør inddrages.

Spørgsmål nr. 23:

Gælder der ifølge lovforslaget en absolut øvre grænse på 8 uger for, hvor længe unge under 18 år må sidde isolationsfængslet, eller vil de kunne overføres til almindelig varetægtsfængsling og så senere på ny genindsættes i isolation, hvor en ny 8 ugers frist starter?

Svar:

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 770 c, stk. 4, at hvis arrestanten er under 18 år, må isolation i ingen tilfælde finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger.

Om den tidsmæssige overgrænse for varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år fremgår følgende af pkt. 2.7.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

»Som anført ... vil det i et mindre antal sager, hvor særlige forhold gør sig gældende, kunne være ødelæggende for sagens forfølgning, hvis der fastsættes en ufravigelig overgrænse for isolation.

Det må imidlertid antages, at sådanne særlige forhold kun i yderst sjældne tilfælde vil gøre sig gældende i sager, hvor den sigtede er under 18 år. Det må i øvrigt antages, at isolationsfængsling udgør en ganske særlig belastning for personer under 18 år, og at hensynet til arrestanten i disse sager må tillægges større vægt end i sager, hvor arrestanten er over 18 år. På denne bag-

grund finder Justitsministeriet, at der bør fastsættes en ufravigelig overgrænse på 8 uger for isolation af arrestanter under 18 år. Det forudsættes samtidig, at der hos politi og anklagemyndighed, forsvarsadvokaterne og retterne sker en særlig opprioritering af sagsbehandlingen i disse sager.«

I overensstemmelse med den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 770 a, stk. 2, og de øvrige tidsgrænser i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 770 c, stk. 4, anvendes i den foreslåede tidsbegrænsning for isolation af unge under 18 år udtrykket »et sammenhængende tidsrum«.

Om fortolkningen af dette begreb i den gældende § 770 a, stk. 2, om tidsbegrænsning af isolationsperioden, hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven ikke kan medføre fængsel i 6 år eller derover, anføres følgende i Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 975/1983 s. 50-51:

Den af udvalgets flertal foreslåede tidsbegrænsning vedrører »et sammenhængende tidsrum« (på mere end 3 måneder). Der ligger heri, at en isolationsperiode ikke må udstrækkes ud over 3 måneder. Dette gælder også i tilfælde, hvor der under sagens behandling dukker nye forhold op, om hvilke politiet må starte ny efterforskning (forudsat naturligvis at også de nye forhold er af en sådan art, hvor loven ikke hjemler straf af fængsel i 6 år eller derover). Den foreslåede regel vil altså ikke i alle tilfælde give politiet mulighed for 3 måneders efterforskning af et forhold under isolationsfængsling.

Udvalget kan anbefale, at bestemmelsen med hensyn til de citerede ord (»et sammenhængende tidsrum«) udformes og fortolkes som anført. ...

.....

Udvalget er i øvrigt enig om, at den således foreslåede regel efter sin ordlyd ikke vil være til hinder for, at en person, der har siddet i isolation i 3 måneder eller op mod 3 måneder, og derefter er udtaget af isolation, på ny sættes i isolation, såfremt dette er påkrævet, fordi politiet bliver opmærksom på nye forhold, der nu skal efterforskes. Man bør dog være opmærksom på, at der ikke herved sker omgåelse af 3-måneders-fri- sten. Også selv om den periode, i hvilken sigtede har været ude af isolation, ikke er ganske kortvarig, bør domstolene i sådanne tilfælde være tilbageholdende med at træffe bestemmelse om ny isolation. Dette følger af den afvejning, der i

medfør af proportionalitetsreglen ... skal foretages mellem på den ene side den byrde, som indgrebet udgør for sigtede, og på den anden side sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Som det fremgår, giver formuleringen »et sammenhængende tidsrum« en meget begrænset adgang til at genindsætte en sigtet i isolation efter i en periode at have været udtaget heraf. Det er en nødvendig – men langt fra tilstrækkelig – betingelse, at politiet efter udtagelsen af isolati-

on bliver opmærksom på nye forhold, der nu skal efterforskes.

Den tilbageholdenhed med hensyn til genindsættelse i isolation ud over tidsbegrænsningen, der lægges op til i 1983-betænkningen, vil i betydelig stærkere grad gælde over for unge under 18 år. Det skal ses i sammenhæng med, at isolation over for unge under 18 år i det hele taget kun kan komme på tale under helt ekstraordinære omstændigheder, jf. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 20.