

Lovforslag nr. L 14. Fremsat den 6. oktober 1999 af justitsministeren (Frank Jensen)

## 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 mv.)

#### § 1

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 713 af 13. september 1999, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. Fuldmægtige ved Højesteret kan optage bevis i det omfang, Højesteret bestemmer det, jf. § 340, stk. 3.

Stk. 2. Kun advokater, der har møderet for Højesteret, jf. § 134, kan give møde for andre under bevisoptagelse efter stk. 1.

Stk. 3. Klage over afgørelser truffet under bevisoptagelse efter stk. 1 fremsættes over for Højesteret. Fristen for klage er 2 uger efter, at afgørelsen er truffet, jf. § 219. Afgørelse af klagen sker ved kendelse.«

2. I § 4, stk. 2, ændres »57« til: »63«.

3. I § 9 a, stk. 1, ændres »stk. 2-7« til: »stk. 2-8«.

4. § 11, stk. 2, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder også uden for landsretskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens oplysning.

Stk. 3. Landsretten kan endvidere bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for landsretskredsen, når det findes hensigts-

mæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde.

Stk. 4. Inden landsretten i medfør af stk. 3 træffer afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles uden for landsretskredsen, skal parterne have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet.«

5. I § 16, stk. 1, 2. pkt., ændres »oppebørsel« til: »opkrævning«, og i stk. 2, ændres »Oppebørsel« til: »Opkrævning«.

6. § 19, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. § 11, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse for byretterne.«

7. I § 28, stk. 1, ændres »Justitsministeren« til: »Domstolsstyrelsen«.

8. § 42, stk. 6, ophæves.

9. I § 60, stk. 2, 1. pkt., udgår: »inden domsforhandlingen er begyndt,«

10. I § 60 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Afgørelse under domsforhandlingen i en straffesag om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, om ophævelse af varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, jf. § 766 eller § 768, eller om brevåbning og brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4, skal træffes af en dommer, i landsretten en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen. Det gælder dog ikke, hvis sagen behandles efter § 925 eller § 925 a, eller sagen i øvrigt vedrørende det forhold, der be-

grunder indgreb som nævnt i 1. pkt., ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

11. § 91, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Domsmænd deltager ikke i de i § 60, stk. 3, § 62, stk. 2, eller § 90, jf. § 85, omhandlede afgørelser eller i afgørelser vedrørende borgerlige krav, der rejses under en straffesag.«

12. I § 102 indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Bestemmelserne i § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, og § 101, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse på klager over afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven. Det samme gælder bestemmelsen i stk. 1.«

13. I § 170, stk. 1, ændres »anerkendte« til: »andre«.

14. § 747 affattes således:

»§ 747. Retsmøde afholdes, når der fremsættes anmodning om foranstaltninger, som kræver rettens medvirken. Efter anmodning afholdes endvidere retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som det ellers må frygtes vil gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret, eller når det må antages at være af betydning for efterforskningen eller af hensyn til en offentlig interesse. Retsmøde med henblik på at sikre bevis kan endvidere afholdes efter anmodning, såfremt sigtede er varetægtsfængslet i isolation, og sikringen af bevis vil kunne få betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolationen.«

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

»Stk. 2. Når den frist, der er fastsat efter stk. 1, udløber, efter at domsforhandlingen er begyndt, fortsætter varetægtsfængslingen eller foranstaltningen uden yderligere forlængelser, indtil der er afsagt dom i sagen. Tiltalte kan efter udløbet af den før domsforhandlingen fastsatte frist anmode retten om at ophæve varetægtsfængslingen eller en foranstaltning, der træder i stedet herfor, efter § 766 eller § 768. Hvis tiltalte efter fristens udløb anmoder retten om at ophæve varetægtsfængslingen eller en foranstaltning, der træder i stedet herfor, skal retten inden 7 dage træffe afgørelse herom. Hvis retten ikke imødekommer anmodningen, kan tiltalte tidligst 14

dage efter rettens afgørelse fremsætte en ny anmodning. Hvis der er spørgsmål om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, træffes afgørelsen om eventuel ophævelse af en dommer eller afdeling, som ikke deltager i domsforhandlingen, jf. § 60, stk. 3, medmindre en af betingelserne i § 60, stk. 3, 2. pkt., er opfyldt. Tiltaltes anmodning kan efter rettens bestemmelse behandles på skriftligt grundlag, hvis afgørelsen træffes af en dommer eller afdeling, som ikke deltager i domsforhandlingen.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

16. §§ 770 a-770 c ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 770 a. Retten kan efter anmodning fra politiet bestemme, at en varetægtsarrestant skal udelukkes fra fællesskab med de øvrige indsatte (isolation), hvis

- 1) varetægtsfængslingen er besluttet i medfør af § 762, stk. 1, nr. 3, og
- 2) der er bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre.

§ 770 b. Isolation må kun iværksættes eller fortsættes, hvis

- 1) formålet hermed ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, herunder ved at anbringe arrestanten i andet arresthus end bestemte andre indsatte eller på anden måde afskære arrestanten fra samvær med sådanne indsatte eller ved at etablere brevkontrol, besøgskontrol eller besøgsforbud,
- 2) indgrebet, herunder den særlige belastning, som indgrebet kan medføre på grund af arrestantens unge alder, fysiske eller psykiske svagelighed eller personlige forhold i øvrigt, ikke står i misforhold til sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis arrestanten findes skyldig, og
- 3) efterforskningen fremmes med den særlige hurtighed, som er påkrævet ved varetægtsfængsling i isolation, herunder ved benyttelse af mulighederne for bevissikring efter § 747.

§ 770 c. 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.

*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.

*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. Retten kan dog undtagelsesvis tillade, at en isolation udstrækkes ud over 3 måneder, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.

*Stk. 4.* Hvis arrestanten er under 18 år, må isolation i ingen tilfælde finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger.

**§ 770 d.** Rettens afgørelse om isolation træffes ved særskilt kendelse herom. Træffer retten bestemmelse om isolation, skal retten i kendelsen anføre de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne i §§ 770 a-770 c for isolation eller fortsat isolation er opfyldt.

*Stk. 2.* Ved rettens afgørelse om isolation finder reglerne i § 764, stk. 2-4, § 766, § 767, stk. 1, og §§ 768-769 i øvrigt tilsvarende anvendelse. Ved iværksættelse af isolation må den første frist for indgrebets længde dog ikke overstige 2 uger. Hvis arrestanten er under 18 år, kan fristen for isolation højst forlænges med 2 uger ad gangen.

**§ 770 e.** Udstrækkes en isolation ud over 8 uger, skal kæremål herom efter anmodning behandles mundtligt. Stadfæstes afgørelsen om isolation, skal senere kæremål om fortsat isolation ligeledes behandles mundtligt efter anmodning, hvis isolationen ved den påkærede kendelse udstrækkes ud over 8 uger fra den seneste mundtlige behandling af kæremål om forlængelse af isolation. I andre tilfælde afgør kæreinstansen, om en anmodning om mundtlig behandling skal imødekommes. Bestemmelsen i § 767, stk. 1, sidste pkt., finder tilsvarende anvendelse.«

**17. § 776** affattes således:

»§ 776. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter. For arrestanter, der er isoleret efter rettens bestemmelse, fastsætter justitsministeren særlige

regler om øget personalekontakt, udvidet adgang til besøg, særlig adgang til eneundervisning og bestemte typer af arbejde samt tilbud om regelmæssige og længerevarende samtaler med præster, læger, psykologer eller andre. Justitsministeren fastsætter endvidere regler om den bistand, der i øvrigt ydes varetægtsarrestanter for at begrænse de erhvervsmæssige, sociale og personlige ulemper, der følger af varetægten.«

**18. I § 807 d, stk. 1, 2. pkt., ændres »beslaglagt gods« til: »beslaglagte genstande«.**

**19. Efter § 840 indsættes:**

»§ 841. Retten kan efter anmodning fra anklagemyndigheden, forsvareren eller et vidne forud for domsforhandlingen træffe afgørelse om dørlukning efter § 29, stk. 2, nr. 2, referatforbud efter § 30, nr. 2, navneforbud efter § 31, stk. 1, nr. 1, eller om, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afhøres, jf. § 848, stk. 1.«

**20. § 927** affattes således:

»§ 927. Bestemmelserne i §§ 832-844 finder tilsvarende anvendelse.«

**21. I § 1018 e** indsættes som *stk. 6*:

»*Stk. 6.* Bestemmelserne i stk. 3-5 finder tilsvarende anvendelse på afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.«

**22. I § 1019 h** indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.«

**23. § 1019 i, stk. 1, nr. 3,** affattes således:

»3) der træffes bestemmelse om, at sagen skal undersøges efter reglerne i lov om undersøgelseskommissioner.«

## § 2

I straffeloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 648 af 12. august 1997, som ændret ved § 3 i lov nr. 403 af 26. juni 1998, § 3 i lov nr. 473 af 1. juli 1998 og lov nr. 141 af 17. marts 1999, foretages følgende ændring:

**1. § 86, stk. 1, 3. pkt.,** ophæves, og i stedet indsættes:

»Har den dømte under frihedsberøvelsen været isoleret efter rettens bestemmelse, afkortes yderligere et antal dage svarende til en dag for hvert påbegyndt tidsrum af 3 døgn, hvor den dømte har været isoleret. Dommen skal indehol-

de oplysning om varigheden af frihedsberøvelser, indlæggelser og isolation, der medfører afkortning.«

### § 3

Loven træder i kraft den 1. januar 2000.

### § 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Lovens § 2 kan dog ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.



## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

### **Indholdsfortegnelse**

<b>1.</b>	<b>Indledning</b> .....	140
<b>2.</b>	<b>Varetægtsfængsling i isolation</b> .....	140
2.1.	Indledning.....	140
2.2.	Strafferetsplejeudvalgets betænkninger og isolationsundersøgelsen.....	141
2.3.	Faktisk anvendelse af isolation.....	142
2.4.	Forholdet til menneskerettighederne.....	143
2.4.1.	Den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3.....	143
2.4.2.	FN's Torturkomit�s anbefalinger.....	143
2.4.3.	Europarådets Torturkomit�s anbefalinger.....	144
2.4.4.	Justitsministeriets overvejelser.....	144
2.5.	Fuldstændig/delvis isolation.....	145
2.5.1.	Gældende ret.....	145
2.5.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag.....	145
2.5.3.	Justitsministeriets overvejelser.....	145
2.6.	Betingelserne for iværksættelse og fortsættelse af isolation.....	145
2.6.1.	Gældende ret.....	145
2.6.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag.....	146
2.6.2.1.	Mistanke- og kriminalitetskrav.....	146
2.6.2.2.	Indikationskrav.....	146
2.6.2.3.	Proportionalitetskrav mv.....	147
2.6.3.	Justitsministeriets overvejelser.....	147
2.7.	Tidsbegrænsninger for isolation.....	148
2.7.1.	Gældende ret.....	148
2.7.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag.....	149
2.7.3.	Justitsministeriets overvejelser.....	150
2.8.	Sagsbehandlingsregler.....	152
2.8.1.	Gældende ret.....	152
2.8.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag.....	152
2.8.2.1.	Rettens begrundelse for isolation.....	152
2.8.2.2.	Behandlingen af kæremål.....	153
2.8.2.3.	Isolation under anke.....	153
2.8.3.	Justitsministeriets overvejelser.....	153
2.9.	Anteciperet bevisførelse.....	153
2.9.1.	Gældende ret.....	153
2.9.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag.....	154
2.9.3.	Justitsministeriets overvejelser.....	154
2.10.	Behandlingen af isolerede arrestanter.....	155

2.10.1.	Gældende ret .....	155
2.10.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag .....	155
2.10.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	155
2.11	Særlig kompensation for varetægtsfængsling i isolation .....	155
2.11.1.	Gældende ret .....	155
2.11.2.	Strafferetsplejeudvalgets forslag .....	156
2.11.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	156
<b>3.</b>	<b>Varetægtsfængsling under domsforhandlingen .....</b>	<b>156</b>
3.1.	Gældende ret .....	156
3.1.1.	Fastsættelse af frister for varetægtsfængsling .....	156
3.1.2.	Inhabilitet som følge af afgørelser om varetægtsfængsling .....	157
3.1.3.	Højesterets dom af 16. november 1995 .....	157
3.2.	Justitsministeriets overvejelser .....	158
<b>4.</b>	<b>Vidnebeskyttelse .....</b>	<b>162</b>
4.1.	Indledning .....	162
4.2.	Rapporten om vidnebeskyttelse .....	162
4.3.	Tidligere initiativer på området .....	163
4.4.	Forhåndsafgørelse om dørlukning mv. ....	164
4.4.1.	Gældende ret .....	164
4.4.2.	Forslaget i rapporten .....	164
4.4.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	164
4.5.	Udvidet adressebeskyttelse for vidner .....	165
4.5.1.	Gældende ret .....	165
4.5.2.	Forslaget i rapporten .....	165
4.5.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	165
4.6.	Særskilt venterum for vidner i retten .....	165
4.6.1.	Gældende ordning .....	165
4.6.2.	Forslaget i rapporten .....	166
4.6.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	166
4.7.	Vidnebeskyttelse i sager af helt særlig karakter .....	166
4.7.1.	Gældende ordning .....	166
4.7.2.	Forslaget i rapporten .....	166
4.7.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	167
<b>5.</b>	<b>Overvejelser om ophævelse af kravet om dansk indfødsret for nævninger, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer .....</b>	<b>167</b>
<b>6.</b>	<b>Vidneudelukkelse for præster fra andre trossamfund .....</b>	<b>167</b>
6.1.	Indledning .....	167
6.2.	Gældende ret .....	168
6.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	168
<b>7.</b>	<b>Afhøringer mv. i sager ved Højesteret .....</b>	<b>169</b>
7.1.	Indledning .....	169
7.2.	Gældende ret .....	169
7.3.	Højesterets forslag .....	169
7.4.	Justitsministeriets overvejelser .....	170
7.4.1.	Gennemførelse af en ordning med afhøringer ved fuldmægtige i Højesteret .....	170
7.4.2.	Ordningens geografiske anvendelsesområde .....	171
7.4.3.	Tvister i forbindelse med gennemførelse af afhøringer .....	171
7.4.4.	Møderet for advokater .....	171

---

<b>8.</b>	<b>Behandling af retssager udenfor retskredsen af lokalmæssige grunde .....</b>	<b>172</b>
8.1.	Indledning .....	172
8.2.	Gældende ret .....	172
8.3.	Justitsministeriets overvejelser .....	173
8.3.1.	Overvejelsernes baggrund.....	173
8.3.2.	Justitsministeriets tidligere initiativer til nedbringelse af sagsbehandlingstiderne.....	173
8.3.3.	Lovforslaget .....	174
<b>9.</b>	<b>Klager over anklagemyndighedens sagsbehandling .....</b>	<b>174</b>
9.1.	To-instansprincippet i retsplejeloven .....	174
9.2.	Aktindsigt.....	175
<b>10.</b>	<b>Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>176</b>
<b>11.</b>	<b>Hørte myndigheder mv. ....</b>	<b>177</b>

## 1. Indledning

Hovedformålet med lovforslaget er at opnå en væsentlig begrænsning i anvendelsen og varigheden af isolation. De foreslåede nye regler bygger på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation, men er på en række punkter skærpet i forhold til Strafferetsplejeudvalgets forslag. På de punkter, hvor der har været uenighed i udvalget, tager lovforslaget udgangspunkt i flertallets forslag, men er udformet således, at anvendelsen og varigheden af isolationsfængsling i endnu højere grad end efter flertallets forslag begrænses.

Med henblik på at begrænse anvendelsen og varigheden af isolation foreslås således bl.a.:

- En præcisering og skærpelse af betingelserne for iværksættelse og opretholdelse af isolation
- Mere konkret begrundede anmodninger og kendelser om isolation - også hvor sigtede er indforstået med forlængelse af isolationen
- Kortere tidsbegrænsninger for isolation, herunder
  - En ufravigelig overgrænse for isolation på 4 uger, når der er rejst sigtelse for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, men ikke i 4 år
  - En ufravigelig overgrænse for isolation på 8 uger, når der er rejst sigtelse for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år, men ikke i 6 år
  - En overgrænse for isolation på 3 måneder, når der er rejst sigtelse for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover (i disse tilfælde har retten en meget snæver adgang til undtagelsesvis at tillade, at isolation udstrækkes ud over 3 måneder, hvis afgørende hensyn til strafforfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret)
- Særlige regler for arrestanter under 18 år, herunder en ufravigelig overgrænse for isolation på 8 uger, uanset kriminalitetens art
- Udvidet adgang til mundtlig behandling af kæremål
- Udvidet adgang til at afhøre sigtede og vidner i retten forud for domsforhandlingen (anteciperet bevisførelse) med henblik på at ophæve isolationen efter en sådan bevissikring
- Ændrede administrative regler for behandlingen af isolationsfængslede, så de negative virkninger, der er forbundet med isolationsanbringelse, søges imødegået
- Ændrede regler om afkorting i idømt frihedsstraf, så isolationsfængslede får en særlig kompensation ved et fradrag på 1 dag for hvert påbegyndte 3.

døgn, den dømte efter rettens bestemmelse har været varetægtsfængslet i isolation (dvs. 3 ugers isolationsfængsling giver et fradrag på 4 uger i idømt frihedsstraf)

Lovforslaget indeholder endvidere regler om varetægtsfængsling under domsforhandlingen, jf. pkt. 3. Forslagene herom skal sikre, at der ikke kan rejses tvivl om dommernes upartiskhed under den videre domsforhandling.

Desuden indeholder lovforslaget forslag til en forbedret beskyttelse af vidner på grundlag af rapporten om vidnebeskyttelse fra juni 1998, jf. pkt. 4.

Herudover indeholder lovforslaget overvejelser om ophævelse af kravet om dansk indfødsret for nævnninger, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer (pkt. 5), forslag om indførelse af vidneudelukkelse for præster fra andre trossamfund end folkekirken og de anerkendte trossamfund (pkt. 6), en ændring af reglerne om bevisførelse i højesteretsager (pkt. 7) samt indførelse af hjemmel til at retten kan behandle retsager udenfor retskredsen, hvis der ikke i retskredsen findes egnede lokaler (pkt. 8).

Endelig foreslås en ændring af retsplejelovens regler om adgangen til at klage over anklagemyndighedens sagsbehandling (pkt. 9).

Herudover indeholder lovforslaget enkelte ændringer af redaktionel karakter.

Lovforslaget er en genfremstilling af lovforslag nr. L 233, der blev fremsat den 21. april 1999. Der henvises herom til Folketingstidende 1998-99, forhandlingerne, s. 6166 ff., og tillæg A, s. 5570 ff. Som noget nyt i forhold til det tidligere fremsatte lovforslag indeholder dette lovforslag bestemmelser om behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde, jf. pkt. 8.

Et notat med lovudkast om dette spørgsmål har været forelagt Retsplejerådet. Retsplejerådets udtalelse er optaget som bilag 2 til lovforslaget.

## 2. Varetægtsfængsling i isolation

### 2.1. Indledning

Isolation af varetægtsarrestanter kan efter de gældende regler enten ske af hensyn til opklaringen og pådømmelsen af den lovovertrædelse, for hvilken varetægtsarrestanten er sigtet, eller af hensyn til orden og sikkerhed i arresthuset, f.eks. for at forebygge undvigelse, voldsom adfærd eller for at hindre fortsat strafbar virksomhed.

Endvidere kan - i sjældne tilfælde - f.eks. bygningsmæssige eller lignende forhold i arresten være til hinder for en varetægtsarrestants adgang til fællesskab

med andre indsatte, ligesom arrestanter og straffasø- neri i nogle tilfælde efter eget ønske anbringes i isolation, fordi de pågældende ikke ønsker kontakt med medindsatte (frivillig isolation).

Dette lovforslag angår den isolation, der sker efter rettens bestemmelse med hjemmel i retsplejelovens §§ 770 a-770 c. Dvs. isolation, der iværksættes under sigtedes varetægtsfængsling og har til formål at forhindre, at den sigtede - trods varetægtsfængslingen - modvirker eller vanskeliggør opklaringen og forfølg- ningen i sagen. Sigtede kan f.eks. modvirke eller vanskeliggøre efterforskningen ved at true vidner, ved at træffe aftaler om urigtige forklaringer med vidner eller medsigtede, ved at advare eller påvirke andre eller ved at få dem til at fjerne spor og lignende.

Baggrunden for at anvende varetægtsfængsling i isolation efter retsplejelovens § 770 a-770 c er således hensynet til strafforfølgningen. I nogle straffesager er muligheden for at gennemføre en efterforskning og en rigtig pådømmelse af sagen afhængig af, at det i kortere eller længere tid er muligt at afskære sigtede fra kontakt med medsigtede, vidner eller andre. Aftaler om at afgive urigtige, samstemmende forklaringer over for politiet og i retten eller bistand til at fjerne eller ødelægge spor kan gøre det umuligt at strafforfølge de pågældende.

## 2.2. Strafferetsplejeudvalgets betænkninger og isolationsundersøgelsen

Strafferetsplejeudvalget afgav den 20. august 1998 betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation. Denne betænkning er den tredje betænk- ning, udvalget har afgivet om dette emne, idet Justits- ministeriet allerede i 1982 anmodede Strafferetspleje- udvalget om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om isolation af varetægtsarrestanter. Baggrunden for den- ne anmodning var, at der under drøftelser i Folketin- get var bred tilslutning til et ønske om gennem lovænd- ringe at begrænse anvendelsen af isolation.

Med betænkning nr. 975/1983 om isolation af vare- tægtsarrestanter afgav Strafferetsplejeudvalget sin udtalelse med udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven. Udvalget bemærkede samtidig, at man på grund af den tidsramme, der var tilmålt udvalget til behandlingen af spørgsmålet, ikke havde haft mulig- hed for at foretage alle de undersøgelser, der var øn- skelige. Dette gjaldt navnlig visse lægelige og statisti- ske undersøgelser samt undersøgelser af retstilstanden i andre europæiske lande end de nordiske.

Ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 blev der gennemført ændringer i retsplejelovens regler om isolation af vare- tægtsarrestanter på grundlag af bet. 975/1983. Der

henvises til Folketingstidende 1983-84 (2. samling), forhandlingerne, sp. 934-937, 1683-1741, 6778-6803 og 7084-7085, tillæg A, sp. 1623-1652, tillæg B, sp. 993-1008 og 1117-1118, samt tillæg C, sp. 553-556.

Under behandlingen af et privat lovforslag den 11. april 1989 om ændring af retsplejeloven (isolation) drøftede Folketinget spørgsmålet om en ændring af isolationsbestemmelserne fra 1984. Der var under for- handlingerne almindelig tilslutning til, at reglerne om isolation påny forelagdes Strafferetsplejeudvalget. Der henvises til Folketingstidende 1988-89, forhand- lingerne, sp. 8551-8572.

På denne baggrund anmodede Justitsministeriet den 18. maj 1989 Strafferetsplejeudvalget om at fortage en gennemgang og vurdering af de gældende bestem- melser om isolationsanbringelse. Udvalget blev i den forbindelse anmodet om at indhente oplysninger om retstilstanden på området i andre lande.

Der var i Strafferetsplejeudvalget enighed om, at en egentlig videnskabelig undersøgelse af de eventuelle psykiske skadevirkninger af isolationsanbringelse under varetægtsfængsling måtte tilvejebringes for at give udvalget et tilstrækkeligt fyldestgørende grund- lag for at kunne vurdere behovet for lovændringer på området.

Justitsministeriet tiltrådte Strafferetsplejeudvalgets opfattelse, og den 17. september 1990 meddelte Fol- ketingets Retsudvalg sin tilslutning til, at der blev iværksat en undersøgelse som foreslået.

Strafferetsplejeudvalget tog herefter initiativ til at iværksætte en sådan videnskabelig undersøgelse af de eventuelle psykiske skadevirkninger af isolations- fængsling. Undersøgelsen blev delt op i to principielt forskellige dele. En forløbsundersøgelse, hvis formål var at vurdere de psykiske helbredsfunktioner under forløbet af varetægtsfængsling, og en indlæggelsesun- dersøgelse, hvis formål var at vurdere indlæggelsesri- sikoen for varetægtsarrestanter i isolation og ikke-iso- lation. Endvidere planlagdes en efterundersøgelse til belysning af længerevarende eller sent opståede skæ- der.

Resultaterne af undersøgelserne er offentliggjort i 2 rapporter: »Isolationsundersøgelsen« (1994) og »Efterundersøgelsen« (1997).

I rapporten »Isolationsundersøgelsen« fra 1994 er undersøgelsens konklusion sammenfattet således:

»Undersøgelsen viser, at den psykiske helbredstil- stand for ikke-isolerede bedres under forløbet af vare- tægtsfængslingen. De isolerede forbliver uændrede i den periode, de er isolerede, men også deres belast- ningsgrad reduceres ved overgang fra isolation til ikke-isolation. De isolerede har større sandsynlighed

for at udvikle psykiske forstyrrelser og større sandsynlighed for overførsel til fængselshospital af psykisk årsag end de ikke-isolerede. Inden for de undersøgte tidsrammer var den psykiske helbredstilstand blandt de isolerede uafhængig af varigheden af isolation. Belastningen ved isolation er generelt ikke af en sådan karakter, at det medfører forstyrrelser i kognitive funktioner som f.eks. koncentrationsevnen.

Samlet viser undersøgelsen, at varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred.«

Rapporten »Efterundersøgelsen« fra 1997 indeholder følgende samlede konklusion af undersøgelserne:

»Samlet - dvs. på grundlag af grund- og efterundersøgelsen - må det herefter konkluderes, at varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred.

Det må på den baggrund lægeligt og psykologisk anbefales, at man ikke øger belastninger forbundet med varetægtsfængsling ved at anvende isolation.«

Uafhængigt af gennemførelsen af isolationsundersøgelsen indhentede Strafferetsplejeudvalget materiale om retstilstanden vedrørende isolation i 15 andre europæiske lande. Oplysningerne dannede grundlag for udvalgets *betænkning nr. 1219/1991 om isolationsfængsling i andre europæiske lande*.

Med det forbehold, at en sammenligning af forskellige landes regler på et bestemt område må foretages med betydelig varsomhed, fordi retssystemerne i deres grundlæggende opbygning og virkemåde er meget uensartede, sammenfattes resultatet af undersøgelsen i betænkningen således:

»Efter udvalgets opfattelse kan de gældende danske regler om isolation af hensyn til efterforskningen ikke siges at adskille sig grundlæggende fra reglerne i andre europæiske lande. De danske betingelser for isolationsfængsling er i hvert fald ikke lempeligere end generelt i Europa. Tværtimod kan betingelserne for iværksættelse af isolation formentlig henregnes blandt de strengeste. Dette gælder såvel selve isolationsbetingelserne som reglerne om domstolsbeslutning i forbindelse med indgrebs iværksættelse.«

Senest har Strafferetsplejeudvalget i forbindelse med udarbejdelsen af *betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation* indhentet en række statistiske oplysninger om antallet af isolationsfængslinger, varigheden heraf og de former for kriminalitet, som de isolerede varetægtsarrestanter er sigtet for. Betænkningen indeholder et lovudkast, der - på baggrund af resultaterne i den psykologiske undersøgelse

- bl.a. tager sigte på væsentligt at begrænse anvendelsen og varigheden af varetægtsfængsling i isolation. De enkelte elementer i Strafferetsplejeudvalgets forslag gennemgås i det følgende.

### 2.3. Faktisk anvendelse af isolation

Strafferetsplejeudvalget har i forbindelse med udarbejdelsen af betænkningen hos Direktoratet for Kriminalforsorgen indhentet en række statistiske oplysninger for perioden 1983-1997 over antallet af afsluttede isolationsfængslinger fordelt efter varigheden af isolationsanbringelsen.

En sammenligning de statistiske oplysninger om antallet af afsluttede isolationsfængslinger i henholdsvis 1983 og 1997 viser, at der siden 1983 samlet er sket næsten en halvering af antallet af isolationsanbringelser.

Ud af de i alt 1096 afsluttede isolationsfængslinger i 1997 varede 50 (5 pct.) mere end 4 måneder. Den gennemsnitlige varighed var 34,5 dage. Dette tal har igennem 1990'erne ligget på mellem 28,6 og 35,6 dage.

Det fremgår endvidere, at 740 anbringelser i isolation, eller 68 pct. af det samlede antal af isolationsfængslinger i 1997, blev afsluttet inden for 1 måned, og at 170 anbringelser i isolation varede mellem 1 og 2 måneder. Dvs., at i alt 83 pct. af det samlede antal anbringelser i isolation blev afsluttet inden for 2 måneder.

Der henvises i øvrigt til betænkningen s. 27 (skema 1).

Strafferetsplejeudvalget har endvidere indhentet statistiske oplysninger for perioden 1983-1997 om antallet af varetægtsfængslede pr. år og om antallet og andelen af arrestanter, der er isoleret efter rettens bestemmelse. Oplysningerne stammer fra Politiets og Direktoratet for Kriminalforsorgens årsberetninger.

Af de statistiske oplysninger fremgår, at antallet af varetægtsarrestanter i de senere år er steget, mens antallet og andelen af arrestanter, der anbringes i isolation, er faldet i samme periode.

I 1983 var således 35,3 pct. af det samlede antal varetægtsfængslede isoleret efter rettens bestemmelse, mens det i 1997 alene var 16,1 pct. af de varetægtsfængslede, der var isolerede efter rettens bestemmelse.

Der henvises til betænkningen s. 28 (skema 2).

Strafferetsplejeudvalget har endelig i 1996 gennem en spørgeskemaundersøgelse indsamlet oplysninger om, hvilke kriminalitetstyper de isolationsfængslede er sigtet for.

Det fremgår af undersøgelsen, at langt den overvejende del - 63 pct. - af de isolationsfængslede uden for København var sigtet for narkotikakriminalitet. Ca. 10 pct. var sigtet for manddrab og 8 pct. for røveri, der var de næsthyppigst forekommende kriminalitetstyper. I København var de tilsvarende tal 45 pct., 24 pct. og 13 pct.

Undersøgelsen viste endvidere, at 92 pct. af de isolationsfængslinger, der varede mere end 4 måneder, vedrørte narkotikakriminalitet. De resterende sager angik drab, seksualforbrydelser og røveri. I en enkelt sag er tiltalte frifundet, mens sagerne i øvrigt er afsluttet med domme på fængsel mellem 7 måneder og 12 år.

Der henvises til betænkningen s. 29-37.

Justitsministeriet har hos Direktoratet for Kriminalforsorgen indhentet statistiske oplysninger om antallet af afsluttede isolationsfængslinger i 1998.

Det fremgår af oplysningerne, at antallet af afsluttede isolationsfængslinger er faldet fra 1096 i 1997 til 1030 i 1998. Ud af disse isolationsfængslinger varede 52 mere end 4 måneder. Dette svarer til, at 5 pct. af de samlede isolationsfængslinger - ligesom det var tilfældet i 1997 - varede mere end 4 måneder. Den gennemsnitlige varighed af isolationsfængslingerne var i 1998 34,4 dage.

I 1998 blev 68 pct. af det samlede antal isolationsfængslinger afsluttet inden for en måned, og 84 pct. blev afsluttet inden for 2 måneder.

Rigspolitiet har oplyst, at det samlede antal varetægtsfængslede er faldet fra 6821 i 1997 til 6789 i 1998. Andelen af arrestanter, der anbringes i isolation, er også faldet. I 1998 var 15,2 pct. af de varetægtsfængslede isolerede efter rettens bestemmelse, mens det tilsvarende tal for 1997 var 16,1 pct.

Justitsministeriet har i forbindelse med genfremsettelsen af lovforslaget indhentet statistiske oplysninger hos Direktoratet for Kriminalforsorgen om antallet af afsluttede isolationsfængslinger i første halvår af 1999.

Det fremgår af oplysningerne, at det samlede antal afsluttede isolationsfængslinger i første halvår i 1999 var 449. Ud af disse isolationsfængslinger varede 12 mere end 4 måneder. Det svarer til, at mindre end 3 pct. af de samlede isolationsfængslinger i denne periode varede mere end 4 måneder.

I samme periode blev 70 pct. af det samlede antal isolationsfængslinger afsluttet inden for en måned, og 87 pct. blev afsluttet inden for 2 måneder.

## 2.4. Forholdet til menneskerettighederne

### 2.4.1. Den europæiske menneskerettigheds-konventions artikel 3

Den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3 har følgende ordlyd:

»Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

På baggrund af denne bestemmelse har Den Europæiske Menneskerettighedskommission behandlet en række klager vedrørende isolation af varetægtsarrestanter og straffasonere. I ingen af de forelagte konkrete sager har Kommissionen fundet, at artikel 3 var overtrådt, og ingen sager har været forelagt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til afgørelse.

I perioden fra 1984 til 1997 har Kommissionen i to danske klagesager taget stilling til, om isolation af varetægtsarrestanter udgjorde en krænkelse af konventionens artikel 3. I ingen af de to klagesager blev der statueret krænkelse, idet begge sager for så vidt angår disse spørgsmål blev afvist som værende åbentbart ugrundede, jf. konventionens artikel 27, stk. 2.

Der er således ingen holdepunkter for at antage, at isolation af varetægtsarrestanter inden for rammerne af retsplejelovens regler generelt vil blive anset for stridende mod den europæiske menneskerettigheds-konvention.

Derimod vil Kommissionen (nu: Domstolen) efter omstændighederne kunne efterprøve, om konkrete isolationsforanstaltninger er rimeligt begrundede i den påsigtede kriminalitets beskaffenhed og hensynet til retshåndhævelsen, og om de er opretholdt i længere tid, end disse hensyn begrunder. Kommissionen (nu: Domstolen) lægger ved sin vurdering af, om en foranstaltning i et konkret tilfælde falder inden for anvendelsesområdet for artikel 3, vægt på de konkrete forhold, herunder foranstaltningens intensitet, varighed, det fulgte formål og følgerne for den pågældende person.

Der henvises til betænkningens bilag 8.

### 2.4.2. FN's Torturkomité's anbefalinger

I 1987 ratificerede Danmark FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Der er i medfør af konventionens artikel 17 oprettet en Komité mod Tortur (FN's Torturkomité), der overvåger staternes opfyldelse af de forpligtelser, som konventionen pålægger, jf. konventionens artikel 19. Denne overvågning sker bl.a. gennem de deltagende staters periodiske rapportering om gennemførelsen af konventionen.

FN's Torturkomité har senest i forbindelse med behandlingen af Danmarks tredje periodiske rapport af 2. juli 1996 beskæftiget sig med dette spørgsmål. I Torturkomitéens anbefalinger indgår bl.a. en opfordring til at sikre, at varetægtsfængsling i isolation kun anvendes under særlige omstændigheder og undergives en nøje regulering bl.a. med hensyn til maksimal varighed.

Der henvises til betænkningen s. 56.

#### 2.4.3. Europarådets Torturkomité's anbefalinger

I 1989 ratificerede Danmark Europarådets konvention af 26. november 1987 til forebyggelse af tortur og umenneskelig behandling eller vanærende behandling eller straf. Der er i medfør af denne konventions artikel 1 nedsat Den Europæiske Komité til forebyggelse af tortur og umenneskelig eller vanærende behandling eller straf (Europarådets Torturkomité). Komitéen har til opgave gennem besøg i deltagerstaterne at undersøge behandlingen af personer, der er berøvet deres frihed, med henblik på, hvor det måtte være nødvendigt, at styrke beskyttelsen af sådanne personer mod tortur og umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Torturkomitéen har senest aflagt periodisk besøg i Danmark i efteråret 1996.

Spørgsmålet om isolationsfængsling er omtalt i rapporten af 3. april 1997 fra Europarådets Torturkomité vedrørende dette besøg. I rapporten bemærkes, at noget efter komitéens opfattelse kan tyde på, at Danmark - i hvert fald i sager om alvorlig narkokriminalitet og voldskriminalitet - ikke har fundet den rigtige balance mellem behovet for efterforskning af kriminelle forhold på den ene side og de mulige skadevirkninger ved anvendelse af isolation på den anden side. Komitéen henviser i den forbindelse til, at nogle anklagere og nogle dommere har udtalt, at en varetægtsfængsling i sager om overtrædelse af straffelovens § 191 normalt vil indebære anbringelse i isolation.

Europarådets Torturkomité anbefaler, at anvendelse af isolation kun bør finde sted, når det er absolut nødvendigt. Endvidere bør afgørelser om isolation og forlængelse af isolation træffes skriftligt, og varetægtsarrestanten bør informeres mundtligt og letforståeligt om baggrunden for beslutningen. Endelig bør en afgørelse om forlængelse af isolation træffes særskilt og ud fra det generelle princip, at enhver anbringelse i isolation skal være så kortvarig som mulig. Komitéen opfordrer i øvrigt Danmark til at overveje indførelsen af en absolut grænse for den tidsmæssige udstrækning af anbringelser i isolation.

Danmark har i et foreløbigt svar af 20. oktober 1997 til Europarådets Torturkomité bl.a. redegjort for reglerne om varetægtsfængsling i isolation.

Det foreløbige svar indeholder også en omtale af Rigsadvokatens meddelelse af 14. marts 1997 om retningslinier for behandling af arrestantsager, hvor varetægtsfængslingen overstiger 3 måneder. Der er i svaret peget på, at formålet med Rigsadvokatens meddelelse er at sikre, at en varetægtsfængsling bliver af så kort varighed som muligt.

Der henvises til betænkningen s. 56-57.

#### 2.4.4. Justitsministeriets overvejelser

I sit høringssvar over betænkningen anfører det Danske Center for Menneskerettigheder indledningsvis, at Danmark ikke internationalt retligt er forpligtet til at afskaffe varetægtsfængsling i isolation. Centret anfører imidlertid, at Danmark er forpligtet til at begrænse brugen af isolation i så vidt omfang som muligt, herunder navnlig brugen af langvarig isolation af varetægtsfængslede.

Det Danske Center for Menneskerettigheder anser det som udgangspunkt for positivt at søge at opnå en væsentlig begrænsning i omfanget og brugen af isolation af varetægtsarrestanter. Dette er fuldt i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Centret anser det dog principielt som ønskeligt at sigte mod en total afskaffelse af varetægtsfængsling i isolation.

Centret peger på, at mens Danmark ikke er internationalt retligt forpligtet til at afskaffe varetægtsfængsling i isolation, har flere internationale organer udtalt kritik, specielt af Danmarks brug af langvarig isolation af varetægtsfængslede. Under hensyn til Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder anbefalinger fra internationale organer, anbefaler Centret, at der indføres en absolut grænse for den tidsmæssige udstrækning af isolation under varetægtsfængsling.

I lighed med Det Danske Center for Menneskerettigheder finder Justitsministeriet ikke, at Danmark er internationalt retligt forpligtet til at afskaffe varetægtsfængsling i isolation.

Som anført ovenfor under pkt. 2.4.1., er der ikke nogen holdepunkter for at antage, at isolation inden for rammerne af retsplejelovens regler generelt vil blive anset for stridende mod den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3.

Ved en gennemførelse af dette lovforslag vil Danmark desuden på næsten alle punkter have imødekommet både FN's og Europarådets Torturkomitéers anbefalinger. Om overvejelserne vedrørende en ufravigelig overgrænse for den tidsmæssige udstrækning af



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

isolation henvises til pkt. 2.7.3. nedenfor. I øvrigt kan nævnes, at Danmark efter Justitsministeriets opfattelse ikke er internationalt retligt forpligtet til at indføre en sådan ufravigelig overgrænse.

## 2.5. Fuldstændig og delvis isolation

## 2.5.1. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 770 a kan retten efter anmodning fra politiet bestemme, at en varetægtsarrestant fuldstændigt eller delvis skal udelukkes fra fællesskab med andre indsatte (isolation).

Ved fuldstændig isolation er der truffet bestemmelse om, at varetægtsarrestanten skal afskæres fra samvær med alle andre indsatte i fængslet. Ved delvis isolation er der truffet bestemmelse om, at varetægtsarrestanten ikke må have samvær med bestemte, angivne andre indsatte. Delvis isolation anvendes kun sjældent i praksis.

## 2.5.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

Strafferetsplejeudvalget foreslår, at den særlige regulering i retsplejeloven af varetægtsfængsling i isolation alene skal finde anvendelse i den situation, hvor der er spørgsmål om udelukkelse af arrestanter fra fællesskab med alle andre indsatte (fuldstændig isolation).

Efter udvalgets opfattelse kan de ulemper, der i almindelighed er forbundet med anbringelse i delvis isolation, ikke med rimelighed sidestilles med de ulemper, der generelt er en følge af anbringelse i fuldstændig isolation. Udvalget finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at lade anvendelsen af de to former for isolation være undergivet et fælles regelsæt. Efter udvalgets opfattelse vil det i øvrigt ikke kunne udelukkes, at vurderingen af, om betingelserne for fuldstændig isolation er opfyldt, utilsigtet vil kunne påvirkes af, at de samme betingelser skal være opfyldt blot for at iværksætte også mindre restriktive former for delvis isolation. Udvalget foreslår på den baggrund, at den særlige regulering i retsplejeloven af varetægtsfængsling i isolation alene skal finde anvendelse i de situationer, hvor der efter anmodning fra politiet er tale om udelukkelse af arrestanten fra fællesskab med alle andre indsatte (fuldstændig isolation).

Hvis politiet af hensyn til varetægtsfængslingens øjemed alene ønsker, at arrestanten skal udelukkes fra fællesskab med bestemte andre indsatte (delvis isolation), finder udvalget, at retsplejelovens § 773 vil udgøre en tilstrækkelig beskyttelse af varetægtsarrestantens interesser. Efter denne bestemmelse kan en arrestant forlange spørgsmålet om opretholdelse af

andre begrænsninger (end de særligt regulerede), som politiet af hensyn til varetægtsfængslingens øjemed har foretaget i arrestantens rettigheder, forelagt retten til afgørelse.

Der henvises til betænkningen s. 62-63.

## 2.5.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig i, at fuldstændig isolation må anses for at være et indgreb af langt større intensitet end delvis isolation, og at der ikke bør stilles samme strenge betingelser for iværksættelse af delvis isolation, som for iværksættelse af fuldstændig isolation.

Justitsministeriet kan derfor af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde, tiltræde udvalgets forslag om, at den særlige regulering i retsplejeloven af varetægtsfængsling i isolation alene skal finde anvendelse i de situationer, hvor der er tale om fuldstændig isolation.

## 2.6. Betingelserne for iværksættelse og fortsættelse af isolation

## 2.6.1. Gældende ret

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 770 a, stk. 1, nr. 1, kan retten alene træffe afgørelse om isolation, hvis varetægtsfængslingen er besluttet i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3. Det kræves således, at sigtede er varetægtsfængslet, fordi der er grund til at antage, at sigtede vil vanskeliggøre forfølgningen, f.eks. ved at fjerne spor eller ved at advare eller påvirke andre.

Det følger af kravet om, at sigtede skal være varetægtsfængslet efter § 762, stk. 1, nr. 3, at der skal være begrundet mistanke om, at sigtede har begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale (mistankekravet). Endvidere skal lovovertrædelsen efter loven kunne medføre fængsel i mindst 1 år og 6 måneder (kriminalitetskravet).

Varetægtsfængsling i isolation kan endvidere efter retsplejelovens § 770 a, stk. 1, nr. 2, alene iværksættes, når varetægtsfængslingens øjemed gør isolation påkrævet, f.eks. for at hindre sigtede i gennem andre indsatte at påvirke medsigtede ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre (indikationskravet). Varetægtsfængslingens øjemed skal således i det enkelte tilfælde kræve - ikke blot at den sigtede fængsles - men yderligere, at fængslingen finder sted i isolation.

Endelig stilles i retsplejelovens § 770 b et særligt proportionalitetskrav for iværksættelse og fortsættelse af isolation. Kravet gælder ved siden af det almindeli-

ge proportionalitetskrav i retsplejelovens § 762, stk. 3, der angår selve varetægtsfængslingen.

Efter bestemmelsen i retsplejelovens § 770 b må isolation ikke iværksættes eller fortsættes, såfremt formålet hermed kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, eller såfremt indgrebet står i misforhold til sagens betydning og den retsfølge, der kan ventes, hvis sigtede findes skyldig. Ved afgørelser om isolation skal endvidere tages hensyn til den særlige belastning, indgrebet kan medføre for sigtede på grund af dennes unge alder eller fysiske eller psykiske svagelighed.

## 2.6.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

### 2.6.2.1. Mistanke- og kriminalitetskrav

Strafferetsplejeudvalget har overvejet, om man ved afgørelsen om isolation bør skærpe kravet til sigtelsens grundlag (mistankekravet) og kravet til den påsigtede kriminalitet (kriminalitetskravet). En skærpeelse af mistankekravet kunne f.eks. ske ved at indføre et krav om, at der - som i de særlige fængslingsbestemmelser i retsplejelovens § 762, stk. 2 - skulle kræves en særlig bestyrket mistanke og ikke blot en begrundet mistanke.

For så vidt angår mistankekravet er det imidlertid udvalgets opfattelse, at behovet for anvendelse af isolation typisk opstår på et tidspunkt under sagen, hvor efterforskningen endnu ikke er så vidt fremskredet, at mistanken er bestyrket ud over, hvad der kræves til at træffe bestemmelse om varetægtsfængsling. For så vidt angår kriminalitetskravet, er det efter udvalgets opfattelse således, at der i en del tilfælde i praksis er behov for i hvert fald en kortvarig isolation også i sager vedrørende den mindre grove kriminalitet, der kan danne grundlag for varetægtsfængsling efter § 762, stk. 1.

På denne baggrund foreslår udvalget, at det gældende mistankekrav opretholdes uændret, således at der fortsat skal være begrundet mistanke om, at sigtede har begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale. Udvalget foreslår endvidere, at det gældende kriminalitetskrav bibeholdes, således at den påsigtede lovovertrædelse efter loven skal kunne medføre fængsel i mindst 1 år og 6 måneder.

Der henvises til betænkningen s. 64-65.

### 2.6.2.2. Indikationskrav

For så vidt angår kravet til indikationen, dvs. kravet til indgrebets betydning for efterforskningen, foreslår Strafferetsplejeudvalget, at formuleringen af retsplejelovens § 770 a, stk. 1, ændres, så bestemmelsen i

højere grad fremhæver kravet om, at en særlig isolationsgrund, ud over fængslingsgrundene i § 762, stk. 1, nr. 3, skal være til stede.

Udvalget foreslår således, at det i bestemmelsen præciseres, at der skal være bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre.

Det kræves efter udvalgets forslag, at der skal være begrundet frygt for, at sigtede, ikke bare på fri fod, men også efter at være blevet frihedsberøvet, vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen. Det kræves endvidere, at denne begrundede frygt skal kunne angives med henvisning til konkrete omstændigheder i den enkelte sag og ikke blot ved en mere generel henvisning til, at der er sket varetægtsfængsling som følge af en antagelse af, at sigtede uberettiget vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen.

Det er især i tre situationer, at der kan blive spørgsmål om anvendelse af isolation, såfremt der er en konkret risiko for, at sigtede, uanset at den pågældende er varetægtsfængslet, kan og vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen.

Det vil for det første være sager med to eller flere sigtede, der alle er varetægtsfængslede efter § 762, stk. 1, nr. 3, og hvor de i varetægtsfængslet må afskæres fra ved direkte samvær eller gennem andre indsatte, med hvem de har samvær, at få mulighed for at af tale forklaringer og lignende.

For det andet vil det være sager med to eller flere mulige gerningsmænd, hvor en eller flere af disse er på fri fod, og hvor en eller flere sigtede er varetægtsfængslede efter § 762, stk. 1, nr. 3, og må afskæres fra gennem medindsatte, der f.eks. har udgang eller adgang til brevveksling eller besøg eller som løslades, at give meddelelser om sagen til de mulige gerningsmænd, der er på fri fod.

For de tredje vil det være sager, hvor der efter sagens konkrete omstændigheder er risiko for, at den eller de varetægtsfængslede gennem andre indsatte vil påvirke vidner og andre ved trusler eller ved overtalelse til at give urigtige oplysninger, fortie oplysninger eller fjerne spor, herunder koster.

I de sager, hvor det særligt er spørgsmålet, om der er risiko for påvirkning af mulige medgerningsmænd, vil der skulle lægges særlig vægt på muligheden for, at der vil kunne blive etableret kontakt mellem de pågældende, og på sandsynligheden for, at denne mulighed vil blive udnyttet til at vanskeliggøre forfølgningen i sagen.

I de sager, hvor det særligt er spørgsmålet, om der er risiko for påvirkning af andre end mulige medgeringsmænd, vil der skulle lægges særlig vægt på sandsynligheden for, at den varetægtsfængslede vil anvende trusler eller overtalelse til at påvirke sådanne personer. Formodningen om, at sådanne midler vil blive taget i brug, kan f.eks. bygge på, at sigtede tidligere har forsøgt at true vidner, eller på den omstændighed, at vidnet står i et særligt afhængighedsforhold til sigtede i sagen. I vurderingen må endvidere indgå muligheden for, at den varetægtsfængslede kan etablere kontakt til det pågældende vidne. Tilknytning til et kriminelt miljø kan i den forbindelse være et forhold, der kan øge sandsynligheden for, at en sådan kontakt vil være en mulighed.

For så vidt angår sager, hvor der ikke er særlig grund til at tro, at den eller de varetægtsfængslede vil anvende trusler eller overtalelse til at påvirke ikke-sigtede personer, vil der kun sjældent blive tale om isolation. I ganske særlige tilfælde vil isolation dog kunne komme på tale også i sådanne sager. Dette vil således kunne være tilfældet, hvor sigtelsen vedrører meget grov kriminalitet, og hvor der er særlig grund til at tro, at den varetægtsfængslede - uden at påvirkningen har karakter af trusler eller overtalelse - vil forsøge at formå andre, der må antages villige hertil, til at afgive urigtige forklaringer eller fjerne spor eller koster.

Såfremt politiet ikke kan godtgøre, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, er der ikke grundlag for isolation. Den foreslåede formulering skal derfor bidrage til, at politiet i sine anmodninger om isolation - og domstolene hvis en anmodning tages til følge - konkret begrundede nødvendigheden ikke kun af varetægtsfængslingen, men også af, at denne finder sted i isolation.

Særligt for så vidt angår politiets anmodninger om isolation, forudsættes det således, at disse indeholder en konkretisering af de forhold, der efter politiets opfattelse bevirker, at varetægtsfængslingen ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen. Politiet må således fremkomme med en særskilt anmodning om og begrundelse for anbringelse i isolation.

Der henvises til betænkningen s. 65-68.

#### 2.6.2.3. Proportionalitetskrav mv.

Strafferetsplejeudvalget foreslår en tydeliggørelse af det gældende proportionalitetskrav, hvorefter isolation ikke må iværksættes eller fortsættes, såfremt formålet hermed kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, eller såfremt indgrebet står i misfor-

hold til sagens betydning og den retsfølge som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Udvalget foreslår at gennemføre denne tydeliggørelse, dels ved at placere bestemmelsen om proportionalitet umiddelbart i tilknytning til bestemmelsen om de grundlæggende materielle betingelser for isolation, dels ved at ændre affattelsen af bestemmelsen med kravet om proportionalitet, således at de forhold, der kan tale mod anvendelse af isolation, eksemplificeres. Herved henledes opmærksomheden i særlig grad på, om disse forhold er til stede i den konkrete sag.

Endelig finder udvalget, at der ved afgørelse om varetægtsfængsling i isolation bør stilles særlige krav til efterforskningen. Udvalget foreslår således en bestemmelse, hvorefter isolation kun må iværksættes eller fortsættes, hvis efterforskningen fremmes med den særlige hurtighed, som er påkrævet ved varetægtsfængsling i isolation, herunder ved benyttelse af mulighederne for bevissikring efter retsplejelovens § 747 om anteciperet bevisførelse.

Der henvises til betænkningen s. 69-70.

#### 2.6.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet kan af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde tiltræde udvalgets forslag om, at de gældende mistanke- og kriminalitetskrav opretholdes uændret. Den påsigtede lovovertredelses grovhed bør efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid have betydning for, hvor længe den sigtede kan være anbragt i isolation, jf. nedenfor pkt. 2.7.

For så vidt angår kravet til indgrebet kan Justitsministeriet af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde tiltræde, at der i forhold til de gældende regler sker en præcisering af, at der skal være bestemte - nærmere angivne - grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre sigtede i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen. Justitsministeriet er endvidere enig i, at politiets anmodninger bør indeholde en konkretisering af de forhold, der efter politiets opfattelse bevirker, at sigtede også efter varetægtsfængslingen kan og vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen.

Endelig er Justitsministeriet enig i, at det særlige proportionalitetskrav, der skal være opfyldt ved varetægtsfængsling i isolation, bør tydeliggøres som foreslået af Strafferetsplejeudvalget.

Under høringen over betænkningen har bl.a. Advokatrådet givet udtryk for, at der ikke bør kunne ske isolationsfængsling af personer under 18 år, eller at der i hvert fald bør fastsættes en ufravigelig overgrænse på 2 uger for isolation af disse personer.

Efter Justitsministeriets opfattelse må anbringelse i isolation - også når sigtede er under 18 år - i visse tilfælde anses som et nødvendigt indgreb for at gennemføre en efterforskning og en rigtig pådømmelse af en sag. Justitsministeriet finder derfor ikke, at adgangen til isolationsanbringelse helt bør afskæres, for så vidt angår denne gruppe af personer.

Justitsministeriet er imidlertid enig i, at der over for personer under 18 år bør udvises meget stor tilbageholdenhed med at anvende isolation, og at der kun i sjældne undtagelsestilfælde kan blive tale om isolation, og da kun i helt kortvarige perioder.

At der bør udvises en sådan tilbageholdenhed følger allerede af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 770 b, nr. 2. Det fremgår af denne bestemmelse, at der ved vurderingen af, om kravet om proportionalitet er opfyldt, skal tages hensyn til den særlige belastning, isolationsfængsling kan medføre på grund af f.eks. arrestantens unge alder. Isolationsfængsling af personer under 18 år vil således efter den foreslåede bestemmelse alene kunne iværksættes, når særlig tungtvejende grunde taler for, at varetægtsfængsling i isolation er nødvendig i den konkrete sag. Ved forlængelser af isolation ud over helt kortvarige perioder vil proportionalitetshensyn med stigende vægt tale imod fortsat isolation af personer under 18 år.

Det følger efter Justitsministeriets opfattelse således af den foreslåede udformning af proportionalitetsgrundsætningen, at isolationsfængsling af arrestanter under 18 år kun helt undtagelsesvis kan komme på tale, typisk når den påsigtede kriminalitet er meget alvorlig og da kun i et kortere tidsrum.

Henset til at det må antages, at isolationsfængsling udgør særlig belastning af arrestanter under 18 år, finder Justitsministeriet imidlertid, at der bør fastsættes en ufravigelig overgrænse på 8 uger for isolation af disse personer. Justitsministeriet foreslår, at denne overgrænse skal gælde uanset arten af den påsigtede kriminalitet. Der henvises til pkt. 2.7. nedenfor.

Det kan i øvrigt oplyses, at Højesteret den 28. maj 1999 afsagde kendelse i en sag om isolationsfængsling af 2 personer under 18 år.

Sagen vedrørte to personer, der var sigtet for i forening at have begået et særlig farligt røveri mod en pengetransport under anvendelse af et skarpladt haglgevær. De to personer, der på det tidspunkt var henholdsvis 16 år og 9 måneder og 15 år og 8 måneder, blev under et grundlovsforhør i byretten den 28. maj 1998 varetægtsfængslet i isolation i 13 dage. Byrettens fængslingskendelser blev stadfæstet af Østre Landsret ved kendelser af 29. maj 1998.

Ved kendelser af 10. juni 1998 bestemte byretten, at fortsat varetægtsfængsling skulle ske i surrogat. Disse kendelser blev køret til Østre Landsret, der den 11. juni 1998 omgjorde byrettens afgørelse. Østre Landsrets kendelser blev herefter køret til Højesteret. Der var under sagen bl.a. rejst spørgsmål om, hvorvidt varetægtsfængsling i isolation af personer under 18 år er i strid med FN-konventionen om barnets rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention.

Højesteret fastslog i sin kendelse, at hverken retsplejelovens § 770 b, artikel 37 (c) i FN-konventionen om barnets rettigheder eller artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention udelukker, at der kan ske varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år.

Højesteret udtalte imidlertid, at der over for unge under 18 år bør udvises den yderste tilbageholdenhed med anvendelse af varetægtsfængsling i isolation, og at denne foranstaltning kun bør bringes i anvendelse over for unge under 18 år, såfremt der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder, som kan berettigg dette. Højesteret fandt, at der i den konkrete sag ikke forelå sådanne helt ekstraordinære omstændigheder. Landsretten burde derfor have truffet bestemmelse om anbringelse af de to unge i egnede sociale institutioner som fængslingsurrogat, jf. retsplejelovens § 765.

Med lovforslaget opretholdes den retstilstand, der er fastslået af Højesteret.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 (retsplejelovens § 770 a og § 770 b).

## 2.7. Tidsbegrænsninger for isolation

### 2.7.1. Gældende ret

De gældende bestemmelser om isolation i retsplejelovens § 770 c, til dels jf. § 767, stk. 1, indeholder et krav om, at der ved en afgørelse om isolation fastsættes en frist for indgrebets længde. Denne frist skal være så kort som mulig. Ved iværksættelse af isolation må fristen for indgrebets længde ikke overstige 2 uger. Fristen kan forlænges med højst 4 uger ad gangen.

Endvidere gælder efter retsplejelovens § 770 a, stk. 2, en absolut tidsmæssig begrænsning på 8 uger for anvendelse af (fuldstændig) isolation, medmindre sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller mere. For lovovertrædelser, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller mere, gælder der ikke nogen tidsbegrænsning for isolation.

### 2.7.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

Det er udvalgets vurdering, at hensynet til bekæmpelsen af kriminalitet gør det nødvendigt at opretholde muligheden for at anbringe arrestanter i isolation. Men udvalget finder samtidig, at de forhold, der taler for at begrænse brugen af isolation, i dag må tillægges en sådan øget vægt, at der er anledning til at foreslå en skærpelse af reglerne for varetægtsfængsling i isolation.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at foreslå ændringer af fristerne på henholdsvis 2 uger og højst 4 uger ved iværksættelse og forlængelse af isolation. Udvalget er af den opfattelse, at kortere frister vil medføre hyppigere fremstilling i retten, og at politiets og anklagemyndighedens arbejde hermed vil kunne føre til forsinkelse af sagen - også til skade for den sigtede. Hertil kommer, at retten har mulighed for at fastsætte en kortere frist end de 2 eller 4 uger i de tilfælde, hvor retten under hensyn til sagens omstændigheder skønner, at der bør gælde en sådan kortere frist. Endelig har udvalget lagt vægt på, at politiet har pligt til at ophæve isolationen, når betingelserne herfor ikke længere er til stede, ligesom forsvareren altid har adgang til at anmode om afholdelse af et retsmøde med henblik på at få ophævet isolationen, såfremt der foreligger nye oplysninger om sagen eller om sigtedes tilstand.

Udvalget har ved sin vurdering af behovet for at fastsætte en ufravigelig overgrænse for isolation lagt vægt på, at det af isolationsundersøgelsen fremgår, at den psykiske helbredstilstand blandt de isolerede ikke var afhængig af varigheden af isolationen. Der kunne således ikke konstateres en større sandsynlighed for udvikling af psykiske forstyrrelser sidst i en isolationsperiode frem for først eller tidligere i perioden.

Udvalget har på den anden side også lagt vægt på, at undersøgelsens hovedkonklusion var, at varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred. Endvidere har udvalget lagt vægt på, at netop usikkerheden med hensyn til den mulige tidsmæssige udstrækning af en isolation er et forhold, som forskerne bag isolationsundersøgelsen under drøftelser med udvalget har peget på som en mulig belastningsudløsende faktor af væsentlig betydning.

Der henvises til betænkningen s. 70-75.

*Forslag vedrørende sigtelser, der kan medføre fængsel i 6 år eller mere.*

Et flertal i Strafferetsplejeudvalget (6 medlemmer) finder, at man ikke kan se bort fra, at selv en over-

grænse for isolation på 6 måneder i nogle sager ville kunne være ødelæggende for sagens forfølgning, og at en sådan overgrænse derfor ikke vil være udtryk for en rimelig afvejning mellem hensynet til arrestanten og hensynet til forfølgningen, når der er tale om sager vedrørende meget alvorlig og samfundsskadelig kriminalitet. Flertallet kan derfor ikke anbefale, at der i loven fastsættes en absolut overgrænse for så vidt angår den meget alvorlige kriminalitet.

Flertallet er imidlertid enige i, at der bør ske en væsentlig begrænsning også af den langvarige isolation. På denne baggrund foreslår flertallet, at der for den alvorligste kriminalitet fastsættes en normal overgrænse for isolation på 4 måneder, og at denne grænse alene kan overskrides, når domstolene finder, at afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret. Flertallet understreger i den forbindelse, at isolation i mere end 4 måneder normalt må forudsætte, at det ikke kan bebrejdes politiet eller anklagemyndigheden, at efterforskningen ikke har gjort det muligt at tilvejebringe den fornødne bevissikring inden udløbet af den normale overgrænse for isolation. Det vil ved vurderingen af dette være af betydning, om efterforskningen i væsentlig grad har måtte foregå i udlandet, ligesom det vil kunne tillægges vægt, om den eller de sigtede aktivt har modvirket og besværliggjort efterforskningen, eller om forsvareren for den eller de sigtede endnu ikke har haft mulighed for at medvirke f.eks. til afholdelse af et retsmøde i medfør af retsplejelovens § 747 med henblik på sikring af bevis.

Et mindretal i udvalget (3 medlemmer) finder, at anvendelsen af isolation er et så alvorligt indgreb, at hensynet til forfølgningen selv i de mest alvorlige sager er tilstrækkeligt tilgodeset, såfremt der fastsættes en absolut overgrænse for isolation på 4 måneder. En sådan absolut grænse for de mest alvorlige sager vil efter mindretallets opfattelse medvirke til, at efterforskningen i disse sager effektiviseres og i alt væsentligt vil kunne afsluttes indenfor de 4 måneder. Mindretallet foreslår derfor, at der fastsættes en absolut overgrænse for isolation, hvorefter isolation ikke kan finde sted i mere end 4 måneder uanset arten af den påsigtede kriminalitet.

*Forslag vedrørende sigtelser, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller mere, men ikke i 4 år.*

Efter de gældende regler kan sigtede maksimalt isoleres i 8 uger, når den påsigtede kriminalitet kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller mere, men ikke i 6 år. Der er i udvalget enighed om, at der også for så vidt angår de sigtelser, der ikke kan medføre fængsel

i 4 år, bør ske en begrænsning i anvendelsen af isolation. Udvalget foreslår derfor, at overgrænsen for isolation sættes ned til 4 uger, for så vidt angår de lovovertrædelser, der kan medføre fængsel i over 1 år og 6 måneder, men ikke fængsel i 4 år.

*Forslag vedrørende sigtelser, der kan medføre fængsel i 4 år eller mere, men ikke i 6 år.*

For så vidt angår lovovertrædelser, der kan medføre fængsel i 4 år eller mere, men ikke i 6 år, foreslår udvalget, at den gældende begrænsning for isolation på 8 uger fastholdes. Dette område vil bl.a. omfatte sigtelser for grov menneskesmugling efter straffelovens § 125 a, grov vold efter straffelovens § 245, groft tyveri efter straffelovens § 286, jf. § 276, og skattesvig og indsmugling af særlig grov karakter, jf. § 289. Udvalget har i den forbindelse overvejet om disse former for kriminalitet, således som de har udviklet sig siden vedtagelsen af den gældende tidsbegrænsning på 8 uger, kunne begrunde en forlængelse af adgangen til isolation. I lyset af udvalgets generelle sigte med de ændrede regler er der imidlertid enighed i udvalget om at fastholde den gældende tidsbegrænsning på 8 uger, også for så vidt angår disse kriminalitetsformer.

*2.7.3. Justitsministeriets overvejelser*

Justitsministeriet er enig i, at hensynet til bekæmpelsen af kriminalitet gør det nødvendigt at opretholde muligheden for at anbringe arrestanter i isolation, men at der i dag er forhold - herunder navnlig resultaterne af isolationsundersøgelsen - der med vægt taler for at begrænse brugen af isolation. Justitsministeriet er på denne baggrund enig i, at der bør ske en skærpelse af reglerne for varetægtsfængsling i isolation, herunder af de tidsmæssige begrænsninger for anvendelse af isolation.

Justitsministeriet kan af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde tilslutte sig forslaget om uændret at opretholde de gældende tidsfrister på højst 2 uger og højst 4 uger for henholdsvis iværksættelse og fortsættelse af isolation.

Justitsministeriet finder imidlertid, at der bør fastsættes en kortere frist for forlængelser af isolation for arrestanter, der er under 18 år, da isolationsfængsling må antages at udgøre en særlig belastning for denne persongruppe.

Fastsættelse af en kortere frist for forlængelser af isolation for arrestanter, der endnu ikke er fyldt 18 år, vil bl.a. betyde, at retten oftere vil skulle vurdere, om betingelserne for fortsat isolation - herunder kravet om proportionalitet - er opfyldt. Da proportionalitets-hensyn ved forlængelser af isolation ud over helt kort-

varige perioder med stigende vægt vil tale imod fortsat isolation af arrestanter under 18 år, vil fastsættelse af en kortere frist for forlængelser bidrage til, at den tidsmæssige udstrækning af isolationsfængsling af arrestanter under 18 begrænses mest muligt.

Justitsministeriet forslår derfor, at fristen for isolation højst kan forlænges med 2 uger ad gangen, når arrestanten er under 18 år.

Justitsministeriet er enig med Strafferetsplejeudvalget i, at det ved vurderingen af behovet for at fastsætte en ufravigelig overgrænse for isolation må indgå, at det af isolationsundersøgelsen fremgår, at »varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation indebærer en belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred«.

Det må også indgå i overvejelserne, at der i FN's Torturkomité's anbefalinger bl.a. indgår en opfordring til at sikre, at isolation kun anvendes under særlige omstændigheder og undergives en nøje regulering bl.a. med hensyn til maksimal varighed, og at Europarådets Torturkomité opfordrer Danmark til at overveje indførelsen af en absolut grænse for den tidsmæssige udstrækning af anbringelser i isolation.

Justitsministeriet finder imidlertid også - i lighed med Strafferetsplejeudvalget - at det må indgå i overvejelserne, at det af isolationsundersøgelsen fremgår, at den psykiske helbredstilstand blandt de isolerede ikke var afhængig af varigheden af isolationen, idet tilstanden hos de isolerede var uændret over den tid, isolationen pågik. Der kunne således ikke konstateres en større sandsynlighed for udvikling af psykiske forstyrrelser sidst i en isolationsperiode frem for først eller tidligere i perioden.

På den anden side må det indgå i overvejelserne, at sandsynligheden for, at en given person i isolation udvikler en forstyrrelse af det psykiske helbred, er større ved en langvarig isolation som følge af den længere tid, vedkommende er isoleret og dermed udsat for den nævnte belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred. Samtidig må det indgå i overvejelserne, at netop usikkerheden med hensyn til den mulige tidsmæssige udstrækning af en isolation er et forhold, som forskerne bag isolationsundersøgelsen under drøftelser med Strafferetsplejeudvalget har peget på som en mulig belastningsudløsende faktor.

Under høringen over betænkningen er det fra advokatside og af Det Danske Center for Menneskerettigheder anført, at der bør fastsættes en ufravigelig tidsmæssig overgrænse for isolation.

Domstolene har derimod tilsluttet sig Strafferetsplejeudvalgets flertals forslag om, at der fastsættes en normal - men ikke ufravigelig - overgrænse på 4 må-

neder for lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller mere. Dette forslag støttes også af politiet og anklagemyndigheden.

Justitsministeriet er enig med Strafferetsplejeudvalgets flertal i, at en ufravigelig overgrænse for isolation i visse sager vil kunne være ødelæggende for sagens forfølgning. Dette gælder navnlig sager, hvor de forhold, der efterforskes, er af meget kompliceret karakter - herunder med internationale forgreninger - eller hvor der er tale om organiseret kriminalitet.

Adgangen til at udstrække isolationen ud over 4 måneder består efter flertallets forslag kun for så vidt angår den mest alvorlige kriminalitet, kun i sjældne undtagelsestilfælde og da under streng domstolskontrol.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse ikke være rigtigt, hvis efterforskningen i sager, hvor der er tale om meget alvorlig og samfundsskadelig kriminalitet, bliver ødelagt, fordi der er fastsat en ufravigelig tidsmæssig overgrænse for isolation.

Det kan i øvrigt også nævnes, at der hverken i norsk eller svensk ret gælder en ufravigelig overgrænse for den tidsmæssige udstrækning af isolation, jf. betænkningen s. 24-26.

Justitsministeriet er på denne baggrund enig med Strafferetsplejeudvalgets flertal i, at en afvejning mellem hensynet til arrestanten og hensynet til strafforfølgningen må føre til, at der ikke bør fastsættes en ufravigelig overgrænse for isolation for den alvorligste kriminalitet, dvs. lovovertrædelser, der kan medføre fængsel i 6 år eller mere.

Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at fastsættelse af en 4-måneders grænse, som foreslået af Strafferetsplejeudvalgets flertal, ikke i fuld tilstrækkelig grad vil sikre den begrænsning af den tidsmæssige udstrækning af isolation, der er et af formålene med lovforslaget.

Der er således allerede i dag tale om meget få sager, hvor isolationsfængsling udtrækkes ud over 4 måneder - i 1997 og 1998 drejede det sig, som anført under afsnit 2.3., om henholdsvis 50 og 52 sager eller 5 pct. af samtlige isolationsfængslinger. Endvidere peger nye statistiske oplysninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen i retning af en yderligere nedgang i de længerevarende isolationsfængslinger. Således var der i første halvår af 1999 kun 20 isolationsfængslinger på mere end 3 måneder.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at en overgrænse for isolation på 3 måneder må anses for forsvarlig.

Med hensyn til udformningen af adgangen til at fravige 3-måneders fristen foreslår Justitsministeriet, at der bliver tale om en meget begrænset dispensations-

mulighed. Det foreslås derfor, at muligheden herfor beskrives i et særskilt punktum, og at der indsættes ord »undtagelsesvis«.

Herefter vil bestemmelsen gå ud på, at retten *undtagelsesvis* kan tillade, at isolation udstrækkes ud over 3 måneder, hvis *afgørende* hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation *påkrævet*, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.

Anvendelse af isolation ud over 3 måneder må desuden forudsætte, at det ikke kan bebrejdes politiet eller anklagemyndigheden, at efterforskningen ikke har gjort det muligt at tilvejebringe den fornødne bevisikring inden udløbet af den normale frist.

En fravigelse af 3-måneders fristen kan på den baggrund komme på tale i to situationer.

Det vil for det første - og navnlig - dreje sig om alvorlig, grænseoverskridende kriminalitet, hvor der på grund af sagens internationale forgreninger er behov for efterforskning i udlandet. Det kan være tilfældet i sager om organiseret narkotikakriminalitet. Uanset det stigende internationale politimæssige samarbejde og en løbende tilpasning af reglerne om gensidig bistand ved efterforskning af straffesager er det erfaringsmæssigt fortsat meget tidskrævende at få gennemført efterforskning i udlandet, uden at det kan bebrejdes danske myndigheder.

For det andet vil der undtagelsesvis kunne forekomme sager, der ikke kræver efterforskning i udlandet, men hvor helt særlige grunde fører til, at isolation er påkrævet ud over 3 måneder. Det må forudsætte, at det på grund af kriminalitetens art og karakter må antages, at de sigtede i særlig grad kan - og vil - modvirke efterforskningen.

Det skal i øvrigt understreges, at proportionalitetsreglen får stigende betydning, jo længere isolationen udstrækkes. I de tilfælde, hvor det er påkrævet, at sigtede forbliver i isolation, må en hurtig berømmelse af domsforhandlingen til gengæld prioriteres meget højt af både anklagemyndigheden, forsvarerne og retterne, så isolationsperioden på denne måde bliver så kort som mulig.

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

Med henblik på at sikre en meget restriktiv praksis med hensyn til anvendelse af isolation ud over 3 måneder vil der efter en vedtagelse af lovforslaget blive etableret en ordning, hvorefter der skal ske forelægning for Rigsadvokaten, *inden* der i retten nedlægges påstand om fortsat anbringelse i isolation ud over 3 måneder. Der vil således kun kunne nedlægges påstand i retten om fravigelse af 3-måneders fristen, hvis Rigsadvokaten efter en gennemgang af sagen har erklæret sig enig i, at de restriktive betingelser herfor er opfyldt. Også yderligere fristforlængelser efter 3-måneders fristen skal forelægges Rigsadvokaten.

Justitsministeriet vil efter en gennemførelse af lovforslaget løbende følge udviklingen i antallet og varigheden af isolationsfængslinger. Justitsministeriet vil desuden anmode Strafferetsplejeudvalget om at vurdere, om reglerne har haft den tilsigtede virkning, med henblik på at Strafferetsplejeudvalgets udtalelse kan foreligge, når de nye regler om isolationsfængsling har været i kraft i 5 år.

For så vidt angår mellemområdet, dvs. lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller mere, men ikke i 6 år, kan Justitsministeriet tiltræde udvalgets forslag om, at den gældende ufravigelige overgrænse på 8 uger opretholdes uændret.

Med henblik på at begrænse anvendelsen af isolation kan Justitsministeriet endvidere tiltræde forslaget om at nedsætte den gældende overgrænse for isolation på 8 uger til 4 uger, for så vidt angår lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller mere, men ikke i 4 år.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 (retsplejelovens § 770 c).

## 2.8. Sagsbehandlingsregler

### 2.8.1. Gældende ret

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 770 c følger reglerne om behandling af spørgsmålet om isolation i hovedsagen de samme processuelle regler som reglerne om behandling af spørgsmål om varetægtsfængsling. Det følger således af henvisningen til retsplejelovens § 764, stk. 2-4, at sigtede skal have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet om isolation, ligesom sigtede skal have adgang til bistand af en forsvarer. Af henvisningen følger endvidere, at afgørelse

om isolation skal træffes af retten ved kendelse, der skal begrundes, at begrundelsen skal angive de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for isolation er opfyldt, og at forlængelse af isolation tillige skal ske ved kendelse, medmindre sigtede erklærer sig indforstået med forlængelsen.

Der henvises i retsplejelovens § 770 c endvidere til bestemmelserne i retsplejelovens §§ 766-769. Af disse bestemmelser fremgår bl.a., at rettens afgørelse om isolation kan kæres til højere ret efter de almindelige regler om kære, og at kæremål vedrørende forlængelse af isolation, hvorved isolation strækkes ud over 3 måneder, efter sigtedes anmodning skal behandles mundtligt. Når kæremål én gang har været behandlet mundtligt, afgør appelretten, om en senere anmodning om mundtlig behandling skal inødekommes. Ved henvisningen til § 766 fastslås endvidere, at kendelse om isolation til enhver tid kan omgøres af retten.

### 2.8.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

#### 2.8.2.1. Rettens begrundelse for isolation

Ifølge Strafferetsplejeudvalget må det lægges til grund, at en væsentlig del af kritikken mod den nuværende isolationspraksis har været rettet mod det forhold, at retternes begrundelser for anvendelse af isolation ofte er ret sparsomme og generelt affattede.

Det er Strafferetsplejeudvalgets opfattelse, at konkrete og udførlige begrundelser er af væsentlig betydning ved rettens behandling af spørgsmål om isolation. En fastholdelse og tydeliggørelse af kravet herom over for retterne vil derfor efter udvalgets opfattelse være af værdi. Det vil også kunne skærpe overvejelserne hos politi og anklagemyndighed vedrørende nødvendigheden af at anvende isolation eller fortsat isolation i den enkelte sag.

På denne baggrund foreslår udvalget, at kravet om begrundelse ved kendelser om isolation udskilles fra den almindelige henvisningsbestemmelse til en særlig bestemmelse. Samtidig foreslår udvalget, at en afgørelse om isolation i alle tilfælde skal træffes ved kendelse. Således skal der efter udvalgets forslag også i tilfælde, hvor den sigtede er indforstået med en forlængelse af isolationen, træffes afgørelse herom ved kendelse, der skal indeholde en konkret begrundelse for, at betingelserne for fortsat isolation er opfyldt.

Udvalget foreslår endvidere, at der stilles krav om, at retten i kendelsen om isolation skal anføre de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne for isolation eller fortsat isolation er opfyldt, herunder de enkelte betingelser vedrørende opfyldelsen af indikations- og proportionalitetskravet.



Der henvises til betænkningen s. 76-77.

### 2.8.2.2. Behandlingen af kæremål

Strafferetsplejeudvalget foreslår, at den gældende regel om, at sigtede har krav på mundtlig behandling, når kære vedrører en kendelse, hvorved isolationen udstrækkes ud over 3 måneder, suppleres med en regel om, at sigtede ligeledes har krav på mundtlig behandling af (et senere) kæremål, når isolationen ved den påkærede kendelse udstrækkes ud over 8 uger fra den seneste mundtlige behandling af kæremål om forlængelse af isolationen.

Strafferetsplejeudvalget foreslår, at den overordnede domstol som hidtil afgør, om der herudover skal ske mundtlig behandling af kæremål vedrørende isolation.

Der henvises til betænkningen s. 78-79.

### 2.8.2.3. Isolation under anke

Efter de gældende regler er der mulighed for isolation under anke af sagen (til landsret).

Strafferetsplejeudvalget har vurderet, at isolation under anke anvendes uhyre sjældent. Udvalget har imidlertid ikke ville udelukke, at isolation i ganske særlige tilfælde vil være påkrævet også under anke. Udvalget foreslår derfor ikke nogen ændring af de gældende regler herom.

Der henvises til betænkningen s. 79.

### 2.8.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet finder, at varetægtsfængsling i isolation må betragtes som et indgreb af langt større intensitet end varetægtsfængsling i ikke-isolation. Justitsministeriet er derfor enig i, at det er af stor betydning, at afgørelser om isolation eller fortsat isolation er konkret og udførligt begrundede. Justitsministeriet kan derfor tiltræde Strafferetsplejeudvalgets forslag om, at kravet om begrundelse ved kendelser om isolation udskilles til en særlig bestemmelse. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde forslaget om, at en afgørelse om isolation, uanset hvordan sigtede måtte forholde sig til spørgsmålet, i alle tilfælde skal træffes ved en begrundet kendelse.

Justitsministeriet kan endvidere af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde tiltræde forslaget om, at retten i kendelsen skal anføre de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne for fortsat isolation er opfyldt.

Endelig er Justitsministeriet af de af Strafferetsplejeudvalget anførte grunde enig i, at adgangen til isolation under anke bør bibeholdes.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 (retsplejelovens § 770 d).

I forbindelse med Strafferetsplejeudvalgets forslag om, at sigtede gives krav på mundtlig behandling, når kære vedrører en kendelse, hvorved isolationen udstrækkes ud over 3 måneder, har Advokatrådet under høringen over betænkningen foreslået, at sigtede allerede, hvis isolationen udstrækkes ud over 4 uger, gives ret til mundtlig behandling af kæremål om isolation. Landsforeningen af Beskikkede Advokater har foreslået, at retten til mundtlig behandling af kæremål om isolation indtræder efter 2 måneder.

Henset til den belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred som varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation udgør, finder Justitsministeriet i lighed med Advokatrådet og Landsforeningen af Beskikkede Advokater, at adgangen til mundtlig behandling af kæremål om varetægtsfængsling i isolation bør være lempeligere end adgangen til mundtlig behandling af f.eks. kæremål om varetægtsfængsling i ikke-isolation.

Justitsministeriet foreslår således en regel, hvorefter sigtede gives adgang til mundtlig behandling af kæremål om isolation allerede efter 8 uger. Justitsministeriet finder ikke, at Advokatrådets forslag om adgang til mundtlig behandling af kæremål om isolation allerede efter 4 uger, vil indebære fordele som står i rimeligt forhold til det yderligere ressourcforbrug ved politiet, anklagemyndigheden og domstolene, som må antages at blive en følge af dette forslag.

Justitsministeriet kan tiltræde Strafferetsplejeudvalgets forslag om, at sigtede gives ret til fornyet mundtlig behandling, når isolationen udstrækkes ud over 8 uger fra den seneste mundtlige behandling af kæremål om forlængelse af isolationen.

Det skal understreges, at landsretten (eller Højesteret) - efter anmodning fra forsvareren eller af egen drift - til enhver tid kan beslutte, at kæremålet skal behandles mundtligt, hvis der efter rettens vurdering konkret er anledning til det.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 (retsplejelovens § 770 e).

## 2.9. Anteciperet bevisførelse

### 2.9.1. Gældende ret

Bevisførelsen i straffesager finder i overensstemmelse med princippet om bevisumiddelbarhed som hovedregel sted for den dømmende ret under domsforhandlingen.

Reglen om anteciperet bevisførelse i retsplejelovens § 747 er en undtagelse fra denne hovedregel, idet

der efter denne bestemmelse kan afholdes retsmøde med henblik på at sikre bevis inden domsforhandlingen.

Efter retsplejelovens § 747, stk. 2, kan retsmøde efter forsvarerens anmodning afholdes med henblik på at sikre bevis inden domsforhandlingen med det formål at muliggøre ophævelsen af fuldstændig isolation. Det er en betingelse for at afholde et sådant retsmøde, at den sigtede har været fuldstændigt isoleret i et sammenhængende tidsrum på mere end 3 måneder.

Bestemmelsen indebærer, at retten efter bevisførelsens gennemførelse efter anmodning må tage stilling til spørgsmålet om ophævelse af isolationen, uanset at den frist, der er fastsat i medfør af retsplejelovens § 770 c, ikke er udløbet.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen s. 23-24.

### 2.9.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

Strafferetsplejeudvalget kan tiltræde, at hensynet til at undgå den belastning, der for en sigtet er forbundet med varetægtsfængsling i isolation, efter omstændighederne kan begrunde en fravigelse af grundsætningen om bevisumiddelbarhed.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om den væsentlige begrænsning af brugen af isolation, som er sigtet med udvalgets forslag om skærpelse af reglerne om anvendelse af isolation, kan begrunde en yderligere udvidelse af adgangen til anteciperet bevisførelse.

Udvalget fremhæver i den forbindelse, at de hensyn, der ligger bag grundsætningen om bevisumiddelbarhed, indebærer, at den anteciperede bevisførelse ikke bør kunne påtvinges forsvaret, hvis sigtede og forsvareren i den konkrete sag skønner, at det er i deres interesse, at bevisførelsen først finder sted direkte for den dømmende ret under overværelse af lægdommere, og hvis sigtede er villig til at tåle fortsat isolation. Den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 747 er derfor udformet således, at den anteciperede bevisførelse forudsætter en anmodning fra forsvareren.

Udvalget tillægger hensynet til forsvaret stor vægt, men finder samtidig, at hensynet til at begrænse brugen af isolation også må tillægges stor vægt. Udvalget anfører endvidere, at der kan være sager, hvor hensynet til medsigtede kan tale imod, at forsvareren for blot en af de sigtede i sagen kan modsætte sig en bevisførelse, der kunne føre til ophævelsen af isolation for andre sigtede i sagen. Det er udvalgets opfattelse, at den konkrete afvejning mellem de nævnte hensyn i den enkelte sag bør overlades til domstolene. På denne måde begrænses muligheden for at sikre et bevis

som forudsætning for en ophævelse af isolationen ikke i samme omfang som hidtil til situationer, hvor den fængslede selv ønsker at anmode om et retsmøde til den fornødne sikring af beviset.

Udvalget foreslår på den baggrund, at reglerne om anteciperet bevisførelse i § 747 formuleres således, at der efter anmodning fra enhver af parterne kan afholdes retsmøde med henblik på at sikre bevis af betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation.

Efter udvalgets forslag vil retten ikke være bundet til at følge en anmodning om afholdelse af et sådant retsmøde, hvilket bl.a. indebærer, at retten vil kunne foretage afvejningen mellem hensynet til forsvaret og hensynet til muligheden for at begrænse anvendelsen af isolation, såfremt sigtede eller dennes forsvarer protesterer mod en anmodning om anteciperet bevisførelse fremsat af politiet.

Udvalget foreslår endvidere, at det gældende krav i retsplejelovens § 747, stk. 2, om isolation i mere end 3 måneder som forudsætning for anteciperet bevisførelse med henblik på ophævelse af isolation udgår. Udvalget finder, at anmodning om retsmøde bør kunne fremsættes og imødekommes, så snart efterforskningen er så vidt fremskreden, at man er klar over, hvilke forhold der skal belyses ved den anteciperede bevisførelse.

Der henvises til betænkningen s. 80-84.

### 2.9.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig i, at det er betænkeligt, at forsvareren for blot en af de sigtede - i en sag hvor der er flere sigtede - kan modsætte sig anteciperet bevisførelse og dermed afskære de andre sigtede fra muligheden for på denne baggrund at få ophævet isolationen. Justitsministeriet kan på baggrund heraf - og på baggrund af det overordnede ønske om væsentligt at begrænse brugen af isolation - tiltræde udvalgets forslag, hvorefter også politiet kan fremsætte anmodning om, at der afholdes et retsmøde med henblik på at sikre bevis af betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at retten ikke er bundet af en sådan anmodning, men at retten må foretage en afvejning mellem hensynet til forsvaret og hensynet til muligheden for at begrænse anvendelsen af isolation.

Endelig kan Justitsministeriet tiltræde, at den gældende regel, hvorefter anteciperet bevisførelse med henblik på ophævelse af isolation alene kan finde sted, hvis sigtede har været isoleret i mere end 3 måneder, udgår. Det forudsættes i denne forbindelse, at retten, i forbindelse med sin afgørelse af, om en anmodning om anteciperet bevisførelse skal tillades, tager stilling

til, om efterforskningen må antages at være så vidt fremskreden, at anklagemyndighed og forsvarer har et sådant overblik over sagen, at man er klar over, hvilke forhold der skal belyses ved bevisførelsen.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 14.

## 2.10. Behandlingen af isolerede arrestanter

### 2.10.1. Gældende ret

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 776 fastsætter justitsministeren nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter og om den bistand, der ydes dem for at begrænse de erhvervsmæssige, sociale og personlige ulemper, som følger af varetægten. Denne bestemmelse omfatter både isolerede og ikke-isolerede varetægtsarrestanter.

### 2.10.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

Strafferetsplejeudvalget finder bl.a. på baggrund af den samlede konklusion af isolationsundersøgelsen og efterundersøgelsen, at der er behov for 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 må antages at være forbundet med isolationsanbringelse.

Det er udvalgets opfattelse, at øget personalekontakt med bedre tilbud om forsorgsmæssig, beskæftigelsesmæssig og lægelig behandling samt - især - udvidet adgang til besøg vil være forhold, der vil være særlig egnede til at mindske de negative virkninger af en varetægtsfængsling i isolation.

Udvalget foreslår derfor, at det i § 776 markeres, at der i de administrative regler om behandlingen af varetægtsarrestanter skal være særlige regler, der sikrer, at arrestanter, der efter rettens bestemmelse er anbragt i isolation, får ret til øget personalekontakt og udvidet adgang til besøg set i forhold til arrestanter i fællesskab. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at disse særlige regler bør tage hensyn til, at behovet for særbehandling øges med længden af den tid, varetægtsarrestanten har været isoleret.

Der henvises til betænkningen s. 84-85.

### 2.10.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig i, at der er behov for at fastsætte særlige regler, der kan begrænse de negative virkninger af isolation, henset til den yderligere belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som varetægtsfængsling i isolation kan indebære sammenlignet med ikke-isolation.

Justitsministeriet finder imidlertid, at indholdet af disse særlige regler for isolationsfængslede i højere grad end efter Strafferetsplejeudvalgets forslag bør fremgå direkte af lovtæksten.

Justitsministeriet foreslår således, at bestemmelsen herom affattes således, at det bl.a. fremgår, at justitsministeren, for så vidt angår arrestanter, der er isolationsfængslede efter rettens bestemmelse, fastsætter særlige regler om øget personalekontakt, udvidet adgang til besøg, særlig adgang til eneundervisning og bestemte typer af arbejde samt tilbud om regelmæssige og længerevarende samtaler med præster, læger, psykologer eller andre.

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

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 17.

## 2.11. Særlig kompensation for varetægtsfængsling i isolation

### 2.11.1. Gældende ret

Hvis en person, der idømmes frihedsstraf, har været varetægtsfængslet, afkortes den idømte straf efter straffelovens § 86, stk. 1, med et antal dage svarende til det antal påbegyndte døgn, den dømte eventuelt har været varetægtsfængslet.

De gældende regler indeholder ingen bestemmelse om særlig kompensation ved strafudmålingen eller fastsættelsen af varetægtsfradrag i sager, hvor en varetægtsfængsling eller en del heraf er udstået i isolation.

I Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 975/1983 om isolation af varetægtsarrestanter overvejede udvalget, om der ved strafudmåling eller eventuelt gennem regler om forhøjet varetægtsfradrag burde gives isolerede varetægtsarrestanter en særlig kompensation for den tid, hvor de har været isolerede.

Udvalgets flertal fandt, at dette behov kunne tilgodeses gennem den gældende regel i straffelovens § 80, hvorefter der ved udmåling af straf skal tages hensyn til bl.a. gerningsmandens forhold før og efter gerningen. Flertallet fandt det i den forbindelse ønskeligt, at man ved straffastsættelsen i videre omfang end tidligere ved anvendelsen af § 80 tog hensyn til udstået isolation under varetægt.

Udvalgets mindretal fandt ikke denne fremgangsmåde tilfredsstillende og foreslog i stedet en ordning, hvorefter varetægtsfradraget forøgedes med en tredjedel, i det omfang varetægtsarrestanten havde været isolationsfængslet.

Der henvises til betænkningen s. 66-70.

### 2.11.2. Strafferetsplejeudvalgets forslag

Det er Strafferetsplejeudvalgets opfattelse, at den fremgangsmåde, der blev foreslået af udvalgets flertal i betænkningen fra 1983 med hensyn til anvendelse af straffelovens § 80, stk. 1, ikke i noget påviseligt omfang har vundet indpas i praksis.

Udvalget har derfor på ny overvejet, om der er anledning til at etablere en ordening med et forhøjet varetægtsfradrag for de dage, i hvilke sigtede har været varetægtsfængslet i isolation.

Et *flertal* i udvalget (6 medlemmer) er, bl.a. på baggrund af konklusionen af den foretagne isolationsundersøgelse, af den opfattelse, at der bør indføres en ordening, hvorefter varetægtsfradraget forhøjes for de dage, varetægtsfængslingen er sket i isolation, således at der ved strafudmålingen tages højde for den øgede belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, der er forbundet hermed.

Flertallet foreslår, at der gennemføres en ændring af straffelovens § 86, så der ved opgørelsen af varetægtsfradraget sker en forhøjelse af dette med en dag for hvert påbegyndt tidsrum af 3 døgn, hvori den dømte har været isoleret.

Efter flertallets forslag vil en person, der har været varetægtsfængslet i isolation i 14 dage, således opnå en forhøjelse af varetægtsfradraget med 5 dage (samlet fradrag i idømt straf: 19 dage), mens en person, der har været varetægtsfængslet i isolation i 4 uger (28 dage), vil opnå en forhøjelse af varetægtsfradraget med 10 dage (samlet fradrag i idømt straf: 38 dage). En person, der har været varetægtsfængslet i isolation i 3 måneder, vil opnå en forhøjelse af varetægtsfradraget med 1 måned (samlet fradrag i idømt straf: 4 måneder).

Et *mindretal* i udvalget (3 medlemmer) kan - i alt væsentligt af samme grunde som flertallet i 1983 - ikke anbefale forslaget om et særligt isolationsfradrag. Mindretallet er af den opfattelse, at et konkret behov for at yde kompensation for en varetægtsfængsling i isolation kan - og i videre omfang end hidtil bør - tilgodeses gennem den almindelige bestemmelse om strafudmåling i straffelovens § 80.

Der henvises til betænkningen s. 85-88.

### 2.11.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet finder, at den fremgangsmåde, der blev anbefalet af Strafferetsplejeudvalget allerede i bet. 975/1983, og som ikke i noget påviseligt omfang har vundet indpas i praksis, næppe heller i fremtiden kan forventes at blive anvendt i noget videre omfang.

Da det ligger fast, at det er mere belastende at være varetægtsfængslet i isolation end i ikke-isolation, kan

Justitsministeriet tilslutte sig forslaget fra flertallet i Strafferetsplejeudvalget om, at der skal ydes en særlig kompensation for denne yderligere belastning.

Justitsministeriet kan derfor tiltræde flertallets forslag om, at der gives et særligt fradrag i den idømte straf for den tid, domfældte har været varetægtsfængslet i isolation.

Under høringen over betænkningen er der fra advokatside givet udtryk for, at den særlige kompensation bør være højere end foreslået.

Justitsministeriet finder imidlertid, at det er væsentligt, at kompensationen ikke bliver af en sådan størrelse, at den hos varetægtsfængslede eventuelt kan give anledning til overvejelser om at modvirke efterforskningen - eller skabe begrundet mistanke herom hos politiet - med henblik på at blive anbragt i isolation og derved opnå en væsentlig reduktion i den frihedsstraf, som de kan blive idømt. Endvidere ville det kunne virke stødende for retsfølelsen, hvis fradraget var af en sådan størrelse, at det kunne give indtryk af, at sigtede, der har begået særlig grov kriminalitet eller kriminalitet af organiseret karakter, og som modvirker efterforskningen, bliver belønnet i form af væsentlig kortere straffe end andre sigtede.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at flertallets forslag om et fradrag i den idømte straf på 1 dag for hvert påbegyndte 3. døgn, den dømte har været isoleret efter rettens bestemmelse, er udtryk for en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til den særlige belastning, varetægtsfængsling i isolation må antages at udgøre, og på den anden side hensynet til at undgå, at fradraget fremtræder som en belønning for eller incitament til at modvirke efterforskningen.

Der henvises til lovforslagets § 2.

Det skal i denne forbindelse fremhæves, at det foreslåede forhøjede varetægtsfradrag for isolation gives til personer, der findes *skyldige*.

I de tilfælde hvor *påtale opgives* eller tiltalte *frifindes* har sigtede eller tiltalte mulighed for at kræve erstatning efter retsplejelovens § 1018 a. Erstatningen kan dog nedsættes eller nægtes, såfremt den sigtede eller tiltalte selv har givet anledning til foranstaltningerne, jf. retsplejelovens § 1018 a, stk. 3.

## 3. Varetægtsfængsling under domsforhandlingen

### 3.1. Gældende ret

#### 3.1.1. Fastsættelse af frister for varetægtsfængsling

Efter retsplejelovens § 767 skal retten - bortset fra tilfælde, hvor sigtede ikke er til stede her i landet - når den træffer afgørelse om varetægtsfængsling, fastsætte en frist for varetægtsfængslingens længde. Fristen

skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Uanset den fastsatte frist kan retten efter § 766 til enhver tid omgøre en kendelse om varetægtsfængsling. Efter § 768 skal retten ophæve varetægtsfængslingen, hvis anklagemyndigheden opgiver retsforfølgningen, eller hvis betingelserne for varetægtsfængsling ikke længere er til stede. Retten skal endvidere ophæve varetægtsfængslingen, hvis den finder, at efterforskningen ikke fremmes med tilstrækkelig hurtighed, og at fortsat varetægtsfængsling ikke er rimelig.

### 3.1.2. *Inhabilitet som følge af afgørelser om varetægtsfængsling*

I 1990 blev retsplejelovens § 60, stk. 2, ændret for at bringe lovens regler om dommers inhabilitet i overensstemmelse med den fortolkning af menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, om rettergang ved en upartisk domstol, som kom til udtryk ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i Hauschildt-sagen.

Efter retsplejelovens § 60, stk. 2, må ingen herefter deltage som dommer under domsforhandlingen i en straffesag, såfremt den pågældende, inden domsforhandlingen er begyndt, vedrørende det forhold, som tiltalen angår, har truffet afgørelse om at varetægtsfængsle den tiltalte efter § 762, stk. 2, eller om anvendelse af agenter efter § 754 a eller om brevåbning eller brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4. Dette gælder dog ikke, hvis sagen behandles efter § 925 eller § 925 a eller sagen i øvrigt vedrørende det forhold, der har begrundet de nævnte indgreb, ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld.

I forbindelse med ændringen i 1990 blev det overvejet, om § 60, stk. 2, også burde omfatte afgørelser om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, som træffes under domsforhandlingen, men Justitsministeriet fandt ikke grundlag herfor.

Justitsministeriet lagde herved vægt på, at Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i Hauschildt-sagen alene tog hensyn til de afgørelser om varetægtsfængsling, som blev truffet, inden domsforhandlingen i byret og landsret blev indledt, selv om klageren over for Menneskerettighedsdomstolen også henviste til, at afgørelser, som var truffet under domsforhandlingen, kunne medføre inhabilitet. Ved vurderingen blev der også lagt vægt på, at varetægtsfængsling under domsforhandling træffes som et led i denne og under medvirken af domsmænd, og at det, såfremt også afgørelser under domsforhandlingen skulle medføre inhabilitet, ville indebære, at en eller flere dommere, som ikke

havde overværet domsforhandlingen, ville skulle tage stilling til, om mistanken mod den tiltalte (fortsat) er særlig bestyrket.

Retsplejelovens § 60, stk. 2, omfatter således ikke afgørelser om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, som træffes under domsforhandlingen.

### 3.1.3. *Højesterets dom af 16. november 1995*

I en dom af 16. november 1995 (jf. *Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 234*) har Højesteret fundet, at der i en straffesag forelå inhabilitet hos den domsmandsret, der havde behandlet sagen i byretten, idet retten under domsforhandlingen havde afsagt kendelse om varetægtsfængsling i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2.

Af Højesterets dom fremgår det, at der ikke er grundlag for at antage, at den forudsætning med hensyn til rækkevidden af menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, som ligger til grund for retsplejelovens § 60, stk. 2, generelt må anses for urigtig. Den foreliggende praksis fra konventionsorganerne giver imidlertid ifølge Højesteret på den anden side ikke grundlag for at fastslå, at det i alle tilfælde vil være foreneligt med konventionsbestemmelsen, at en dommer, der under domsforhandlingen har truffet afgørelse om fængsling af tiltalte i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, deltager i pådømmelsen af sagen. Højesteret tilføjer, at det forhold, at anvendelse af inhabilitetsreglerne på afgørelser om fængsling efter § 762, stk. 2, under domsforhandlingen vil kunne give anledning til vanskeligheder af praktisk art, ikke kan begrunde, at der ses bort fra upartiskhedskravet. Højesteret peger i den forbindelse på, at spørgsmålet kan give anledning til lovgivningsmæssige overvejelser om gennemførelse af særlige regler om grundlaget for fængsling under domsforhandlingen.

Højesterets flertal (3 dommere) fandt, at den forudsætning, der ligger til grund for retsplejelovens § 60, stk. 2, ikke kan anses for holdbar, såfremt en fængsling under domsforhandlingen efter retsplejelovens § 762, stk. 2, foretages under omstændigheder, hvor dommerens upartiskhed efter almindelige synspunkter må bedømmes på samme måde som i forbindelse med fængslinger forud for domsforhandlingen. Flertallet fandt, at anvendelsen af fængslingsbestemmelsen under de konkrete omstændigheder i sagen havde været egnet til at give tiltalte indtryk af, at der nu reelt var taget stilling til skyldsspørgsmålet, uden at han havde haft lejlighed til fuldt ud at udøve sin ret til forsvaret, jf. menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3, litra c og d. Flertallet fandt herefter, at der i sagen havde foreligget omstændigheder, som var egne-

de til at rejse tvivl om domsmandsrettens fuldstændige upartiskhed under den fortsatte domsforhandling, jf. retsplejelovens § 61, og stemte derfor for at tage tiltaltes påstand om ophævelse af byrettens og landsrettens domme og hjemvisning af sagen til fornyet behandling ved byretten til følge.

Højesterets mindretal (2 dommere) var enig i, at der ville kunne forekomme tilfælde, hvor det forhold, at en dommer under domsforhandlingen har truffet afgørelse om varetægtsfængsling af tiltalte efter retsplejelovens § 762, stk. 2, kan give anledning til betænkeligheder i relation til kravet om, at dommeren også under den videre behandling af sagen skal fremtræde som upartisk, og hvor disse betænkeligheder i det væsentlige er af samme karakter og styrke som dem, der har ført til gennemførelsen af den generelle inhabilitetsregel i § 60, stk. 2. Dette kan ifølge Højesterets mindretal navnlig tænkes i situationer, hvor afgørelsen træffes på et tidligt tidspunkt under domsforhandlingen. I den konkrete sag fandt Højesterets mindretal, at byrettens afgørelse om varetægtsfængsling i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, ikke kunne føre til, at domsmandsretten i medfør af § 61 skulle anses for at have været inhabil ved sagens videre behandling. Højesterets mindretal stemte derfor for at stadfæste landsrettens dom.

Rigsadvokaten har over for Justitsministeriet givet udtryk for, at det ikke synes muligt på baggrund af præmisserne til dommen nærmere at angive praktisk anvendelige kriterier for, i hvilke tilfælde retsplejelovens § 762, stk. 2, kan anvendes under domsforhandlingen, uden at dette medfører inhabilitet. Rigsadvokaten har derfor henstillet, at det overvejes, om dommen giver anledning til at foreslå lovændringer på området.

### 3.2. *Justitsministeriets overvejelser*

I praksis forekommer det formentlig kun i forholdsvis få tilfælde, at der er behov for at træffe afgørelse om varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 2, under domsforhandlingen. Det skyldes, at de fleste domsforhandlinger kun strækker sig over en enkelt eller højst nogle få dage, og at fristen for udløbet af varetægtsfængslingen normalt fastsættes, så den udløber på domsforhandlingens sidste dag.

Der kan imidlertid forekomme store sager, hvor der over nogle uger er afsat mange dage til domsforhandlingen, og hvor det ikke er muligt at fastsætte fristen til udløb på den sidste dag, fordi fristen højst kan forlænges med fire uger ad gangen, jf. retsplejelovens § 767, stk. 1. Der kan endvidere opstå den situation, at domsforhandlingen må afbrydes og udsættes af ufor-

udsete grunde - f.eks. på grund af tiltaltes eller et hovedvidnes sygdom, eller fordi det viser sig, at sagens varighed er blevet undervurderet ved berømmelsen.

Hertil kommer, at tiltalte under domsforhandlingen kan fremsætte anmodning om, at fængslingen ophæves efter § 766 eller § 768. Hvis en sådan anmodning fremsættes, må retten således tage stilling til, om betingelserne for varetægtsfængsling, herunder i givet fald betingelserne i § 762, stk. 2, stadig er opfyldt.

Uanset at situationen formentlig kun forekommer sjældent i praksis, er konsekvenserne imidlertid særdeles uheldige i de få tilfælde, hvor den forekommer.

I en sag, hvor der under domsforhandlingen skal tages stilling til spørgsmålet om varetægtsfængsling, og hvor der ikke er grundlag for varetægtsfængsling efter § 762, stk. 1 (om varetægtsfængsling, hvor der er fare for, at tiltalte vil flygte, begå ny kriminalitet eller modvirke efterforskningen), har retten således to muligheder. Retten kan løslade tiltalte, hvilket er klart utilfredsstillende, hvis der er tale om meget alvorlig kriminalitet, og betingelserne for varetægtsfængsling af hensyn til retshåndhævelsen efter § 762, stk. 2, utvivlsomt er opfyldt. Den anden mulighed er at træffe afgørelse om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, med den konsekvens, at retten herefter er inhabil, og at domsforhandlingen må begynde forfra med nye dommere og domsmænd. Også dette resultat er utilfredsstillende.

Justitsministeriet finder derfor, at der er behov for en lovændring.

Justitsministeriet udarbejdede i begyndelsen af 1996 et lovudkast, der indeholdt et forslag om, at afgørelser om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, der træffes under domsforhandlingen, skal træffes af en dommer eller - i landsretten - en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen.

Da lovudkastet blev sendt til høring, udtalte imidlertid samtlige de hørte retter samt Den Danske Dommerforening og Dommerfuldmægtigforeningen sig imod forslaget, idet de fandt, at forslaget ville medføre store praktiske vanskeligheder for retterne. Navnlig ville det være særdeles vanskeligt, hvis landsretten behandler en sag ved et bitingsted - f.eks. i Rønne - og der med ganske kort varsel skal tilkaldes en ny afdeling, som skal sættes ind i sagen og tage stilling til spørgsmålet om varetægtsfængsling.

I lyset af høringssvarene vedrørende dette lovudkast udarbejdede Justitsministeriet et nyt forslag på området. Det indgik i lovforslag nr. L 177 af 4. februar 1998 om ændring af retsplejeloven (Beslaglæggelse, edition, fotoforevisning, konfrontation, efterlysning, observation, varetægtsfængsling under domsforhand-

lingen og prøvesagsordning for advokater m.v.). Der henvises til Folketingstidende 1997-98 (1. samling), tillæg A, s. 3370 ff. Lovforslaget bortfaldt på grund af folketingsvalget.

Dette lovforslag indeholdt bl.a. forslag om, at varetægtsfængslingen fortsætter uden yderligere forlængelser, hvis fristen for varetægtsfængslingen udløber, efter at domsforhandlingen er begyndt. Hvis tiltalte anmoder om, at retten ophæver varetægtsfængslingen, skulle retten efter forslaget inden 3 dage træffe afgørelse herom. Hvis der måtte være spørgsmål om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, skulle afgørelsen træffes af en dommer, i landsretten af en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen.

Lovforslaget blev samtidig med fremsættelsen sendt til høring hos de relevante myndigheder. Samtlige de hørte retter samt Den Danske Dommerforening og Dommerfuldmægtigforeningen pegede imidlertid på, at også dette forslag ville medføre store praktiske vanskeligheder for retterne.

Høringssvarene indeholder forskellige forslag til, hvordan man kan afhjælpe de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med den foreslåede ordning. Vestre Landsret peger f.eks. på, at det bør være muligt i de sager, hvor selve domsforhandlingen foregår på et af landsretternes bitingsteder, at lade den anden landsretsafdelings behandling af spørgsmål om bl.a. varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, foregå på hovedtingstedet.

Den Danske Dommerforening foreslår, at der fastsættes et mindste tidsrum - f.eks. 2 uger - for, hvornår en tiltalt på ny skal kunne kræve rettens afgørelse af, om betingelserne for fortsat fængsling er til stede. Den Danske Dommerforening peger endvidere på, at det bør overvejes at åbne adgang til efter en konkret vurdering at afgøre spørgsmålet om fortsat varetægtsfængsling på skriftligt grundlag.

Østre Landsret tager i sit høringssvar på det bestemteste afstand fra forslaget. Østre Landsret anfører i sit høringssvar, at det herved er tillagt afgørende betydning, at forslaget langt fra løser de praktiske vanskeligheder. Østre Landsret peger i sit høringssvar på, at forslaget tværtimod åbner for et hav af vanskeligheder, der dels er egnede til at vanskeliggøre og vidtløftiggøre domsforhandlingerne, dels vil medføre, at der må tilføres disse sager meget væsentlige ekstra personaleressourcer, der nødvendigvis må tages andetsteds fra.

Østre Landsret rejser i sit høringssvar også spørgsmål om, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, om retten til en retfærdig rettergang. Der

peges i den forbindelse på, at den landsretsafdeling, der tilkaldes for at afgøre spørgsmålet om varetægtsfængsling, skal træffe afgørelse om, hvorvidt der foreligger »særlig bestyrket mistanke«, jf. retsplejelovens § 762, stk. 2, og at afdelingen derfor vil optræde i konkurrence med den landsretsafdeling, der deltager i domsforhandlingen, om skyldsspørgsmålet. Østre Landsret peger endvidere på, at det ved langvarige domsforhandlinger ikke er muligt for den tilkaldte landsretsafdeling at tilvejebringe et forsvarligt grundlag for afgørelsen om varetægtsfængsling, der blot tilnærmelsesvist svarer til den viden om beviset og dermed skyldsspørgsmålet, som den dømmende ret har, medmindre den tilkaldte landsretsafdeling følger hele domsforhandlingen.

Østre Landsret foreslår, at problemet i stedet løses ved, at kravet om, at der skal foreligge en særlig bestyrket mistanke, for at der kan ske varetægtsfængsling af hensyn til retshåndhævelsen, jf. retsplejelovens § 762, stk. 2, begrænses til at gælde for tiden indtil domsforhandlingens begyndelse.

Spørgsmålet om varetægtsfængsling i retshåndhævelsesøjemed under domsforhandlingen har efterfølgende været drøftet på nogle møder med repræsentanter for domstolene, anklagemyndigheden, forsvarsadvokaterne og Justitsministeriet.

På disse møder har drøftelserne været koncentreret dels om en løsningsmodel baseret på Østre Landsrets forslag, dels om en tilpasning af det forslag, der var indeholdt i lovforslag nr. L 177, med henblik på i højere grad at løse de praktiske vanskeligheder. Der har ikke under møderne kunnet opnås enighed om en løsningsmodel.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der kan rejses indvendinger mod begge løsningsmodeller. Efter en samlet vurdering af de to modeller er Justitsministeriet imidlertid af den opfattelse, at en tilpasning af det tidligere fremsatte forslag bør foretrækkes.

Justitsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at det ikke vil være rigtigt at lempe eller fjerne mistankekravet som betingelse for varetægtsfængsling på et tidspunkt i sagsforløbet, hvor efterforskningen er afsluttet, og domsforhandlingen er indledt - og hvor der derfor må formodes at være det bedste bevismæssige grundlag for at underbygge mistanken mod den tiltalte - alene for at undgå inhabilitet hos retten.

Justitsministeriet har herefter bl.a. på baggrund af drøftelserne på ovennævnte møder overvejet, hvordan man kan løse de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med det tidligere fremsatte forslag.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke betænkeligheder forbundet med forslaget om, at en vare-

tægtsfængsling, der er besluttet inden domsforhandlingen, kan fortsætte uden yderligere forlængelser, indtil domsforhandlingen er afsluttet, når tiltalte under domsforhandlingen har adgang til at få prøvet, om betingelserne for varetægtsfængsling fortsat er til stede.

Hvis en prøvelse af, om betingelserne for fortsat varetægtsfængsling fortsat er til stede, indebærer en vurdering af, om mistanken mod tiltalte må anses for at være særlig bestyrket, vil det være nødvendigt for at undgå inhabilitet, at afgørelsen træffes af en dommer eller en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen.

Det kan imidlertid forekomme principielt betænkeligt, at en eller flere dommere, uanset om disse deltager i domsforhandlingen eller ej - på dette sene tidspunkt - hvor dog muligvis ikke alle vidner er afhørt og alle øvrige beviser ført, og hvor anklagemyndigheden og forsvareren ikke har haft lejlighed til at procedere sagen, skal foretage en vurdering, der ligger meget tæt på den vurdering af tiltalte skyld, som skal foretages ved dommen.

Med henblik på at begrænse antallet af tilfælde, hvor denne situation efter det tidligere forslag ville opstå, har Justitsministeriet overvejet en regel, hvorefter tiltalte, indtil udløbet af den frist for varetægtsfængslingen, der er fastsat før domsforhandlingens begyndelse, afskæres fra at anmode om ophævelse af varetægtsfængslingen. En før domsforhandlingens fastsat frist for varetægtsfængsling kan efter § 767, stk. 1, ikke overstige 4 uger.

En sådan regel vil medføre en begrænsning i antallet af tilfælde, hvor en anden dommer eller afdeling vil skulle inddrages under domsforhandlingen til afgørelse af en anmodning fra tiltalte om ophævelse af varetægtsfængslingen. Efter gældende ret kan tiltalte således til enhver tid anmode retten om at tage stilling til spørgsmålet om fortsat varetægtsfængsling.

Reglen vil også modvirke, at domsforhandlingen - på grund af tiltaltes anmodninger - bliver trukket unødvendigt i langdrag, fordi en anden dommer eller afdeling skal inddrages for at tage stilling til om betingelserne for varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, er opfyldt. Det skal fremhæves, at anklagemyndigheden og retten fortsat til enhver tid vil have pligt til af egen drift at løslade en tiltalt, hvis betingelserne for fortsat fængsling ikke længere er til stede.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der på denne baggrund ikke betænkeligheder forbundet med en ordning, hvorefter en varetægtsfængsling, der er besluttet inden domsforhandlingen, forsætter uden yderligere forlængelser, når fristen for varetægtsfængsling udløber efter domsforhandlingens begyndelse, og

hvorefter tiltalte, indtil denne frist er udløbet, er afskåret fra at anmode om ophævelse af varetægtsfængslingen.

Det vil ikke være tilstrækkeligt, at en sådan ordning indføres i de tilfælde, hvor afgørelsen om varetægtsfængsling inden domsforhandlingens begyndelse er truffet i medfør af § 762, stk. 2. Det skyldes, at der vil være en del sager, hvor den tiltalte inden domsforhandlingen er varetægtsfængslet efter § 762, stk. 1, nr. 3, f.eks. fordi der er fare for, at tiltalte vil påvirke vidner. Når samtlige vidner, eller dog de centrale vidner, er afhørt under domsforhandlingen, vil betingelserne for varetægtsfængsling efter § 762, stk. 1, nr. 3, oftest ikke længere være til stede, og der skal så på dette tidspunkt tages stilling til, om der er grundlag for fængsling efter § 762, stk. 2.

Det foreslås derfor, at en varetægtsfængsling, hvor fristen efter § 767 er fastsat således, at den udløber efter domsforhandlingens begyndelse, uanset om fængslingen er sket efter § 762, stk. 1 eller stk. 2, skal fortsætte, indtil domsforhandling afsluttes ved, at der afsiges dom i sagen. Tiltalte vil først efter udløbet af den frist for varetægtsfængslingen, der blev fastsat før domsforhandlingens begyndelse, kunne anmode om, at varetægtsfængslingen ophæves efter § 766 eller § 768.

Hvis en sådan anmodning fremsættes, foreslås det, at der inden 7 dage skal træffes afgørelse om, hvorvidt fængslingen skal ophæves. Den 3-dages frist, der blev foreslået i det tidligere forslag (L 177 af 4. februar 1998), er således ændret til en 7-dages frist. Fristen på 7 dage vil give rimelig tid til at finde en anden dommer eller en anden afdeling, der har mulighed for og tid til at tage stilling til spørgsmålet.

Justitsministeriet kan tilslutte sig forslaget fra Den Danske Dommerforening om, at der fastsættes et mindste tidsrum på 14 dage for, hvornår en tiltalt på ny kan kræve rettens afgørelse af, om betingelserne for fortsat varetægtsfængsling er opfyldt. I denne forbindelse skal det fremhæves, at den normale frist for varetægtsfængsling er 4 uger, og at anklagemyndigheden og retten som ovenfor anført fortsat til enhver tid vil have pligt til af egen drift at løslade en tiltalt, hvis betingelserne for fortsat varetægtsfængsling ikke længere er til stede.

Når domsforhandlingen foregår ved et af landsretternes bitingsteder, vil inddragelse af en anden landsretsafdeling med kort varsel medføre betydelige vanskeligheder. Hvis den anden afdeling skal behandle spørgsmålet om varetægtsfængsling på bitingstedet, kan det blive nødvendigt at udsætte sager, som den anden afdeling har berammet på hovedtingstedet.



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

Vestre Landsrets forslag om, at f.eks. spørgsmål om varetægtsfængsling skal kunne behandles på hovedtingstedet, forekommer derfor hensigtsmæssigt. Det vil formentlig i almindelighed medføre færrest gener for andre sager, hvis anklageren og forsvareren - i de tilfælde, hvor sagen skal behandles mundtligt, jf. nedenfor - tager til hovedtingstedet for at procedere spørgsmålet om varetægtsfængsling, frem for at den anden landsretsafdeling behandler spørgsmålet på bidingstedet.

Bortset fra den udsættelse, der er nødvendig for, at anklageren og forsvareren kan procedere spørgsmålet om varetægtsfængsling, er det efter lovforslaget op til retten at bestemme, om domsforhandlingen i straffesagen skal fortsætte uafhængigt af behandlingen af spørgsmålet om fortsat fængsling, eller om straffesagen skal udsættes, indtil spørgsmålet om varetægtsfængsling er afgjort.

Det forudsættes, at behandlingen af spørgsmålet om fortsat fængsling for en anden dommer eller afdeling foregår således, at tiltalte/forsvareren og anklagemyndigheden over for den nye dommer eller afdeling redegør for de forhold - herunder oplysninger, der er fremkommet under domsforhandlingen - der efter deres opfattelse har betydning for afgørelsen af spørgsmålet om fængsling.

Hvis den anden dommer eller landsretsafdeling finder det hensigtsmæssigt og forsvarligt, kan spørgsmålet om fortsat fængsling efter forslaget afgøres på skriftligt grundlag. Den Danske Dommerforening har i sit høringssvar peget på denne mulighed.

Bestemmelsen om, at afgørelser om varetægtsfængsling af hensyn til retshåndhævelsen skal træffes af en dommer eller afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen, bør i øvrigt efter Justitsministeriets opfattelse udformes således, at den gælder alle tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om fængsling af hensyn til retshåndhævelsen under domsforhandlingen, selv om det i Højesterets dom er forudsat, at inhabilitet ikke vil indtræde i alle situationer. Herved undgås vanskelige problemer med afgrænsningen af de tilfælde, hvor afgørelsen skal træffes af en anden dommer eller afdeling.

Det kan i øvrigt nævnes, at bestemmelsen i retsplejelovens § 768 - om rettens pligt til af egen drift (ex officio) at påse, at en varetægtsfængsling ophæves, når betingelserne for iværksættelse ikke længere er til stede - efter Justitsministeriets opfattelse ikke indebærer, at retten, hver gang der er afgivet en vidneforklaring eller ført et andet bevis, skal vurdere, om betingelserne for varetægtsfængsling fortsat er opfyldt. Der må således tages højde for, at de vidner og andre be-

viser, der endnu ikke er ført, kan få betydning for den endelige bedømmelse af tiltaltes skyld. Bestemmelsen i § 768 indebærer således navnlig, at retten skal påse, at varetægtsfængslingen ophæves, hvis sagen under domsforhandlingen - f.eks. efter afhøring af alle centrale vidner - bevismæssigt »falder fra hinanden«.

Den foreslåede bestemmelse bevirker derfor ikke, at en person, der er varetægtsfængslet efter retsplejelovens § 762, stk. 2, under domsforhandlingen vil kunne påberåbe sig, at den dommer eller afdeling, der deltager i domsforhandlingen, er inhabil, fordi vedkommende ikke har ophævet varetægtsfængslingen efter retsplejelovens § 768.

Efter forslaget finder bestemmelsen ikke anvendelse, hvis sagen behandles efter retsplejelovens § 925 a, eller hvis sagen i øvrigt ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld. Det skyldes, at der i tilståelsessager og i udmålingsanker ikke vil være habilitetsproblemer forbundet med at tage stilling til, om mistanken mod den tiltalte er særlig bestyrket. Denne ordning svarer til den gældende § 60, stk. 2.

I sager, der omfatter flere forhold, hvoraf kun nogle er erkendt, vil der ikke foreligge inhabilitet, hvis rettens afgørelse om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, alene begrundes med et eller flere af de forhold, der er erkendt.

Det foreslås, at afgørelsen om varetægtsfængsling, når den skal træffes af en anden dommer eller afdeling end den, der deltager i domsforhandlingen, skal træffes uden medvirken af domsmænd. Baggrunden herfor er, at de domsmænd, der deltager i domsforhandlingen, ligesom de juridiske dommere er afskåret fra at deltage i afgørelsen af spørgsmålet, jf. retsplejelovens § 66, hvorefter de om dommere givne forskrifter om inhabilitet også finder anvendelse på domsmænd. Endvidere findes det hverken praktisk eller nødvendigt at indkalde andre domsmænd udelukkende med det formål, at de skal tage stilling til spørgsmålet om varetægtsfængsling. Domsmænd medvirker således heller ikke ved afgørelse om varetægtsfængsling, der træffes inden domsforhandlingens begyndelse.

Ifølge § 60, stk. 2, er en dommer også inhabil, hvis den pågældende inden domsforhandlingen er begyndt vedrørende det forhold, som tiltalen angår, har truffet afgørelse om anvendelse af agenter i medfør af § 754 a eller om brevåbning eller brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4. Det skyldes, at disse bestemmelser ligesom § 762, stk. 2, forudsætter, at der af retten tages stilling til, om der foreligger en »særlig bestyrket mistanke«.

Efter at domsforhandlingen er begyndt, vil der formentlig ikke opstå spørgsmål om anvendelse af agen-

ter efter § 754 a. Forslaget til § 60, stk. 3, om at afgørelse under domsforhandlingen træffes af en anden dommer eller afdeling, omfatter derfor i modsætning til § 60, stk. 2, ikke afgørelser efter denne bestemmelse.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der under domsforhandlingen undtagelsesvis kan opstå spørgsmål om brevåbning og brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4, med henblik på at finde genstande, der bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er frataget nogen, som kan kræve dem tilbage. For at undgå, at der i disse tilfælde bliver spørgsmål om inhabilitet, foreslår Justitsministeriet, at afgørelse om anvendelse af sådanne foranstaltninger træffes efter samme regler som ved afgørelse om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovfor-slaget § 1, nr. 9, 10, 11 og 15.

#### 4. Vidnebeskyttelse

##### 4.1. Indledning

Vidneforklaringer er et hyppigt anvendt - og ofte afgørende - bevis i straffesager. Det er derfor af meget stor betydning for samfundets mulighed for at retsforfølge kriminalitet, at vidner bidrager til politiets efterforskning af lovovertrædelser ved at afgive forklaring både til politiet og i retten.

Hvis ikke vidner træder frem og afgiver forklaring til politiet under efterforskningen, kan alternativet i øvrigt være, at politiet må anvende mere alvorlige og indgribende efterforskningsmidler.

Det forekommer i visse tilfælde, at gerningsmanden eller personer med tilknytning til denne gennem vold, trusler eller lignende forsøger at afskrække vidner fra at stå frem og fortælle, hvad de har set eller hørt.

Uanset antallet af sådanne overgreb er meget lavt i forhold til det samlede antal vidner, der hvert år yder deres bidrag til at få opklaret kriminalitet og til at få dømt de skyldige, er det særdeles vigtigt, at vidner gives en sådan beskyttelse, at frygt for repressalier ikke afholder nogen fra at vidne. Dette gælder naturligvis i første række af hensyn til opklaringen af de sager, hvor der er en konkret risiko for overgreb. Men det er også - mere generelt - af stor betydning for borgernes indstilling til det at optræde som vidne, at de er sikre på, at myndighederne tager de nødvendige forholdsregler for at beskytte vidner, når det er påkrævet.

##### 4.2. Rapporten om vidnebeskyttelse

I juni 1998 afgav en arbejdsgruppe under Justitsministeriet en rapport om vidnebeskyttelse. Arbejds-

gruppen bestod af repræsentanter for Justitsministeriet, anklagemyndigheden, politiet og politiets organisationer.

Formålet med arbejdsgruppens rapport var grundigt at overveje, om der kan gøres mere for de personer, der føler sig utrygge ved at skulle afgive vidneforklaring.

Beskrivelsen af den gældende ordning i rapporten viser, at der allerede i dag består en lang række muligheder på dette område, og at disse muligheder også rent faktisk anvendes af myndighederne. Den gældende ordning består både af lovregler og af forskellige praktiske foranstaltninger.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der på nogle enkelte - men væsentlige - punkter er behov for nye regler og initiativer, jf. nedenfor.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det herudover meget vigtigt, at myndighederne sætter fokus på den kendsgerning, at vidner i et vist omfang ikke tør stå frem af frygt for repressalier. Myndighederne bør opfatte dette som et væsentligt problem og være indstillet på at prioritere dette område og at afsætte de nødvendige ressourcer hertil. Frem for alt drejer det sig om i den daglige indsats at vægte vidnebeskyttelsen højt.

Arbejdsgruppen understreger, at det i forbindelse med overvejelser om en forstærket indsats på dette område er vigtigt at holde sig for øje, at vidner i langt de fleste tilfælde ikke er i fare for at blive udsat for sådanne overgreb. Man bør derfor være meget opmærksom på at undgå, at en øget fokusering på vidnebeskyttelse skaber en forøget frygt blandt personer, der skal afgive forklaring som vidne. En frygt, der som nævnt i de fleste tilfælde vil være ubegrundet. I den forbindelse bør man også undgå at skabe forventninger, som ikke kan opfyldes. Det gælder navnlig med hensyn til anvendelsen i praksis af de mere vidtgående beskyttelsesforanstaltninger.

Uanset om et vidnes frygt for repressalier erfaringsmæssigt oftest er ubegrundet, er det imidlertid vigtigt, at myndighederne anerkender, at frygten desuagtet for vidnet er en realitet. Når en person direkte eller indirekte giver udtryk for en sådan frygt, er det derfor vigtigt, at myndighederne forholder sig til denne frygt og søger at fjerne eller mindske frygten ved samtale med vidnet eller andre foranstaltninger.

Forslagene om *almindelig vidnebeskyttelse* omfatter:

- Etablering af en ordning med kontaktperson hos politiet
- Uddannelse af personalet hos politiet, anklagemyndigheden og domstolene med henblik på bedre at kunne håndtere sager, hvor vidner kan blive truet

- Nye regler om forhåndsafgørelse om dørlukning mv., før selve retssagen starter
- Udvidet adressebeskyttelse for vidner
- Etablering af særskilte venterum for vidner i retten
- Iværksættelse af praktiske foranstaltninger med henblik på at beskytte vidner i forbindelse med deltagelse i retsmøder
- Forslagene om *vidnebeskyttelse i sager af helt særlig karakter* omfatter:
  - Beskyttelse af vidner uden for retsmøder
  - Vidnebeskyttelsesprogram, herunder mulighed for ny identitet eller flyttestedgørelse

Som det fremgår af pkt. 4.4. nedenfor, omfatter lovforslaget et enkelt af forslagene i rapporten (forhåndsafgørelse om dørlukning m.v.). Herudover er der - i overensstemmelse med et forslag i rapporten - i forbindelse med vedtagelse af lovforslaget om styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen (jf. lov nr. 362 af 2. juni 1999) gennemført en ændring af retsplejeloven med henblik på at gøre det muligt at nedlægge navneforbud af hensyn til vidners sikkerhed.

De øvrige forslag i rapporten kan gennemføres administrativt.

Arbejdsgruppen foreslår således bl.a., at der i de straffesager, hvor det skønnes relevant, udpeges en *kontaktperson hos politiet eller anklagemyndigheden*, som vidnet kan henvende sig til. Det vil typisk ikke være relevant i færdselsstraffesager og andre sager om mindre grove lovovertrædelser. Ordningen skal lette kommunikationen mellem politiet/anklagemyndigheden og vidnet samt modvirke misforståelser som følge af, at flere forskellige medarbejdere taler med vidnet. Kontaktpersonen kan enten være en politimand, der har deltaget i efterforskningen af sagen, eller den anklager, der skal møde i sagen for retten.

Efter en vedtagelse af lovforslaget vil Justitsministeriet anmode Rigsadvokaten om at fastsætte retningslinier med henblik på etablering og den nærmere udformning af ordningen med kontaktpersoner.

Forslaget i rapporten om *personaleuddannelse* går ud på, at personalet ved politiet, anklagemyndigheden og domstolene bør gives den nødvendige viden til at kunne håndtere sager, hvor vidner kan blive udsat for vold eller trusler mv. Det gælder både viden om de retlige og praktiske muligheder for at beskytte sådanne vidner og viden om, hvordan selve kontakten til vidnet bør gribes an. En sådan uddannelse vil også kunne medvirke til at skabe en øget opmærksomhed om utrygge vidner, så personalet i nødvendigt omfang

på eget initiativ rejser spørgsmålet om vidnebeskyttelse over for vidner.

Efter en vedtagelse af lovforslaget vil Justitsministeriet tage initiativ til, at det i de relevante uddannelsesudvalg inden for ministeriets område overvejes, hvordan emnet vidnebeskyttelse kan indgå i grund- eller efteruddannelsen af de forskellige personalegrupper. Det vil i den forbindelse kunne overvejes, om undervisningen i emnet vidnebeskyttelse helt eller delvis kan gennemføres fælles for forskellige personalegrupper.

Rapporten indeholder også en beskrivelse af de *praktiske foranstaltninger i forbindelse med vidners deltagelse i retsmøder*, som politiet allerede i dag anvender, i det omfang sagens karakter giver anledning til det. Der kan f.eks. være tale om, at politiet følger et utrygt vidne til og fra afhøringen i retten. De eksempler, der er omtalt i rapporten og de foreslåede uddannelsesaktiviteter, jf. ovenfor, kan være med til at øge opmærksomheden om de praktiske foranstaltninger, der kan anvendes til at beskytte vidner.

Justitsministeriets overvejelser og forslag i anledning af andre af forslagene i arbejdsgruppen, der kan gennemføres administrativt, er beskrevet nedenfor i pkt. 4.5. (udvidet adressebeskyttelse for vidner), pkt. 4.6. (særskilt venterum for vidner) og pkt. 4.7. (vidnebeskyttelse i sager af helt særlig karakter).

#### 4.3. Tidligere initiativer på området

I forlængelse af handlingsplanen fra marts 1995 om organiseret kriminalitet og rockerkriminalitet er der både nationalt og internationalt taget en række initiativer med henblik på forbedret vidnebeskyttelse.

Forslagene i handlingsplanen om udelukkelse af bandemedlemmer fra retsmøder, tidlig indenretlig afhøring af vidner og udvidet kriminalisering af trusler mv. mod vidner er gennemført ved lov nr. 411 af 10. juni 1997 (Styrkelse af politiets efterforskningsmuligheder).

Endvidere er der ved lov nr. 349 af 23. maj 1997 (Styrkelse af retsstillingen for ofre for forbrydelser) taget en række initiativer af betydning for vidner, som samtidig er ofre. Det drejer sig om en udvidet adgang til at få beskikket bistandsadvokat, etablering af lokale offerrådsgivninger samt et nyt, udvidet forsøg med mægling i konfliktråd. Endelig er forsøgsordningen i Sundhedsministeriets regi vedrørende psykologhjælp til volds ofre og andre særlig udsatte grupper gjort permanent.

#### 4.4. Forhåndsafgørelse om dørlukning mv.

##### 4.4.1. Gældende ret

Retsplejelovens regler om dørlukning, referatforbud og navneforbud er ændret ved lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen). Loven bygger på *betænkning nr. 1330/1997 om samarbejdet mellem retterne og pressen*.

Efter retsplejelovens § 29, stk. 2, nr. 2, kan retten under en straffesag bl.a. beslutte, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (*dørlukning*), når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages at bringe nogens sikkerhed i fare. Denne bestemmelse kan f.eks. anvendes til at lukke dørene under afhøring af et vidne (forurettede), som kan tænkes at blive udsat for overgreb.

Herudover kan retten i straffesager forbyde offentlig gengivelse af, hvad der er foregået under forhandlingen (*referatforbud*), bl.a. når offentlig gengivelse må antages at bringe nogens sikkerhed i fare, jf. retsplejelovens § 30, nr. 2.

Retten kan endvidere forbyde, at der sker offentlig gengivelse af navn, stilling eller bopæl (*navneforbud*) for sigtede (tiltalte) eller andre under sagen nævnte personer - herunder f.eks. vidner - eller at den pågældendes identitet på anden måde offentliggøres, når offentlig gengivelse må antages at bringe nogens sikkerhed i fare, jf. retsplejelovens § 31, stk. 1, nr. 1.

Retten kan i øvrigt efter omstændighederne beskytte navnet på et vidne mod offentlig omtale ved at undlade at nævne navnet i dommen.

Efter retsplejelovens § 848, stk. 1, kan retten beslutte, at *tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afhøres*, når særegne grunde taler for, at en uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås. Tiltalte skal i så fald efterfølgende have oplysning om, hvem der har afgivet forklaring i tiltaltes fravær, og om indholdet af forklaringen, jf. stk. 2.

Der vil efter de gældende regler oftest først i forbindelse med domsforhandlingen blive truffet afgørelse om dørlukning, referatforbud og navneforbud og om, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afgiver forklaring.

##### 4.4.2. Forslaget i rapporten

Arbejdsgruppen vurderer, at usikkerheden om, under hvilke former afhøringen kommer til at foregå, for nogle vidner kan medvirke til at øge den utryghed, som vidnet i forvejen føler ved at skulle vidne.

I rapporten foreslås det derfor, at der ved en lovændring skabes mulighed for, at retten efter anmodning

fra anklagemyndigheden eller fra et vidne *forud* for domsforhandlingen kan træffe afgørelse om de nævnte foranstaltninger.

##### 4.4.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at en regel om, at der inden domsforhandlingen kan træffes afgørelse om dørlukning, referatforbud, navneforbud og om, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afgiver forklaring, kan bidrage til en øget tryk-  
hed for nogle vidner.

Under høringen over rapporten er det fra domstols-side anført, at der alene bør være adgang til »i særlige tilfælde« at træffe forhåndsafgørelse om dørlukning mv., således at det fortsat er hovedreglen, at afgørelser om disse spørgsmål træffes i forbindelse med domsforhandlingen. Det er endvidere foreslået, at der sker en ligestilling af anklageren og forsvareren, således at også forsvareren kan anmode om en forhåndsafgørelse om dørlukning mv.

Da også forsvareren - på samme måde som anklagemyndigheden - efter retsplejeloven kan tage initiativ til vidneførsel, er Justitsministeriets enig i, at også forsvareren bør kunne anmode om forhåndsafgørelser om de nævnte foranstaltninger til beskyttelse af vidner. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Derimod vil det indebære en ikke uvæsentlig begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, hvis adgangen til træffe forhåndsafgørelser begrænses til særlige tilfælde. Justitsministeriet kan derfor ikke følge bl.a. Dommerforeningens forslag herom.

Det skal dog understreges, at den foreslåede bestemmelse er fakultativ, jf. formuleringen »retten kan ... træffe afgørelse om ...« (fremhævet her). Hvis retten undtagelsesvis måtte vurdere, at der ikke på sagens nuværende stadi på forsvarlig vis kan træffes afgørelse om den ønskede foranstaltning, kan retten således (indtil videre) nægte at imødekomme anmodningen. Reglens fakultative karakter skal imidlertid sammenholdes med, at forhåndsafgørelse - efter placeringen af den foreslåede bestemmelse i kapitel 76 om iværksættelse af tiltale og forberedelse af domsforhandling - først kan komme på tale, efter at der ved anklageskrift er rejst tiltale i sagen, som dermed er indledt ved retten. På dette tidspunkt, hvor efterforskningen i sagen er afsluttet, må retten således i almindelighed antages at have tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse om dørlukning mv.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 19 og 20.

#### 4.5. Udvidet adressebeskyttelse for vidner

##### 4.5.1. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 834 skal vidner på anklagemyndighedens bevisfortegnelse betegnes ved navn, og hvad der i øvrigt kræves til deres nøjagtige betegnelse. I nogle politikredse er det praksis kun at oplyse vidnets navn - og ikke adressen - på bevisfortegnelsen, der udleveres til forsvareren, eller i anklageskriftet, der forkynnes for tiltalte.

Der gives formentlig aldrig oplysning om vidners navn mv. i retslisten, dvs. den bekendtgørelse om retsmøder, der sker ved opslag i retten af en fortegnelse over de sager, der skal behandles den pågældende dag, jf. retsplejelovens § 28, stk. 3.

Inden et vidne afhøres, skal retten bl.a. forvise sig om vidnets identitet, jf. retsplejelovens § 181. Der er ikke herved krav om, at det skal ske ved, at vidnet i retsmødet anmodes om at oplyse sin adresse eller sit personnummer.

Retten kan efter anmodning bestemme, at et vidnes bopæl ikke må oplyses for tiltalte, hvis afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler for det, og det må antages at være uden betydning for tiltaltes forsvar, jf. retsplejelovens § 848, stk. 3.

I de tilfælde, hvor anklagemyndigheden vil anmode om, at et vidnes bopæl ikke oplyses over for tiltalte, kan anklagemyndigheden give tiltaltes forsvarer pålæg om ikke at videregive oplysninger om et vidnes bopæl til tiltalte, jf. retsplejelovens § 835, stk. 2.

Enhver kan i øvrigt ved henvendelse til folkeregisteret i sin bopælskommune kræve, at vedkommendes adresse ikke opgives til private (adressebeskyttelse), jf. § 17 i bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering. Adressebeskyttelsen har virkning for 1 år, men kan forlænges efter anmodning for 1 år ad gangen.

##### 4.5.2. Forslaget i rapporten

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.5.1. udeholdes vidners adresser i visse tilfælde helt fra sagen.

Arbejdsgruppen foreslår, at man fremover i videre omfang er opmærksom på muligheden for, at vidners adresse ikke fremgår af politirapporterne. Forsvareren har adgang til disse oplysninger efter retsplejelovens § 745, stk. 1. I de tilfælde, hvor forsvareren anmoder om at få adresseoplysningerne, kan der tages stilling til, om der er anledning til at bestemme, at forsvareren ikke må videregive disse oplysninger til tiltalte, jf. retsplejelovens § 835, stk. 2, og § 848, stk. 3.

At vidners adresser kan udelades i bevisfortegnelsen er forudsat i forarbejderne til lov nr. 273 af 13. maj

1987, om en ændring af retsplejeloven (bevisfortegnelse), jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg B, sp. 1499:

»Forslagsstillerne forudsætter, at den praksis, som anklagemyndigheden i mange tilfælde har anvendt med ikke at anføre vidners bopæl på bevisfortegnelsen, jf. retsplejelovens § 834, og som domstolene synes at have godkendt, opretholdes.«

##### 4.5.3. Justitsministeriets overvejelser

Oplysning om et vidnes adresse vil i langt de fleste tilfælde være uden betydning for tiltaltes forsvar. I de tilfælde, hvor oplysning herom kan være af betydning for forsaret, vil tiltaltes forsvarer som nævnt kunne få oplyst vidnets bopæl.

Der er derfor ikke grund til automatisk at angive vidners adresser i politirapporter, bevisfortegnelser eller på anden måde, med risiko for at de kan misbruges af den tiltalte eller personer med tilknytning til denne.

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig arbejdsgruppens forslag om udvidet adressebeskyttelse for vidner.

Under høringen over rapporten har Rigsadvokaten peget på, at der kan være problemer af teknisk karakter i forhold til politiets edb-systemer med hensyn til automatisk at udelade vidnets adresse af politirapporter.

Justitsministeriet vil drøfte med Rigsadvokaten og Rigspolitietschefen, hvordan arbejdsgruppens anbefaling kan gennemføres i praksis. Spørgsmålet om eventuelle ændringer i politiets edb-systemer vil indgå i drøftelserne.

#### 4.6. Særskilt venterum for vidner i retten

##### 4.6.1. Gældende ordning

Der har tidligere ikke været opstillet fælles retsninglinjer for, hvordan retsbygninger skal indrettes.

Justitsministeriet har imidlertid i 1998 - efter færdiggørelsen af rapporten om vidnebeskyttelse - udsendt en vejledning om indretning af nye retsbygninger. Vejledningen fastslår, at der ved opførelse af nye retsbygninger og ved større om- eller tilbygninger bør etableres særskilt venterum for vidner, der ikke før retsmødet bør konfronteres med tiltalte eller personer med tilknytning til denne.

I de eksisterende retsbygninger er der i dag ikke generelt foretaget særlige bygningsmæssige foranstaltninger, som kan beskytte vidner mod vold, trusler, chikanerier, fotografering mv. fra tiltalte eller dennes sympatisører, f.eks. ved hjælp af separate venterum for vidner.

Vidner, der venter på at skulle afgive forklaring, er således som udgangspunkt henvist til at opholde sig i det samme åbne venteområde som det øvrige publikum.

#### 4.6.2. Forslaget i rapporten

Det kritiseres jævnligt, at vidner i forbindelse med retsmøder i almindelighed er nødt til at vente i fælles venterum, hvor vidner kan komme til at vente sammen med tiltalte og eventuelt dennes vidner, familie og venner. Arbejdsgruppen påpeger, at dette skaber utryghed i sager, hvor vidnet frygter trusler eller andre overgreb fra tiltalte eller fra tiltaltes vidner, familie eller venner.

I mange retsbygninger vil det næppe være muligt inden for de eksisterende bygningsmæssige rammer at afsætte plads til et særskilt venterum for vidner, der ikke før retsmødet bør konfronteres med tiltalte eller personer med tilknytning til denne. Arbejdsgruppen forslår derfor, at der i forbindelse med større om- eller tilbygninger og ved nyopførelser af retsbygninger bør indrettes særskilte venterum for vidner. Dette forslag er nu indarbejdet i vejledningen om indretning af nye retsbygninger.

For de øvrige eksisterende retsbygninger, hvor indretningen af særskilte venterum ikke er praktisk mulig, foreslår arbejdsgruppen, at det lokalt overvejes, om vidner i særlige sager kan få mulighed for at vente i et andet lokale, f.eks. i et voterings- eller advokatværelse, et ubenyttet kontor eller i rettens sekretariat.

#### 4.6.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at det af hensyn til vidners tryghed i forbindelse med afgivelse af forklaringer i retten er ønskeligt at undgå, at vidner må benytte det samme venterum, som også tiltalte og dennes vidner, familie og venner gør brug af.

Efter en vedtagelse af lovforslaget vil Justitsministeriet derfor udsende en cirkulæreskrivelse til domstolene, politiet og anklagemyndigheden med anmodning om, at disse aftaler, hvordan man lokalt håndterer spørgsmålet, hvis der i tilknytning til retssalen ikke er indrettet særskilte venterum for vidner, der ikke før retsmødet bør konfronteres med tiltalte eller personer med tilknytning til denne.

### 4.7. Vidnebeskyttelse i sager af helt særlig karakter

#### 4.7.1. Gældende ordning

I meget alvorlige sager iværksætter politiet - ud fra en konkret risikovurdering - særlige sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte vidner uden for retsmøder.

I praksis har politiet f.eks. forsynet vidnet med en overfaldsalarm eller foretaget jævnlig patruljering i kvarteret ved vidnets bopæl (eller arbejdsplads).

Afhængig af den konkrete mistanke om repressalier samt vidnets tilknytning til sagen er bevogtningen blevet skærpet, f.eks. ved at politibetjente går en runde omkring bopælen samt eventuelt kontakter vidnet for at sikre sig, at der ikke er tilstødt vidnet noget.

Der kan endvidere i helt sjældne tilfælde blive tale om en eller flere politibetjente på bopælen eller arbejdspladsen. Dette er typisk sket for at forhindre en forbrydelse - dvs. på baggrund af en konkret mistanke om, at vidnet f.eks. vil blive udsat for vold eller lignende - og har kun fundet sted i et kort tidsrum, indtil der ikke længere anses at være konkret fare for vidnets sikkerhed.

#### 4.7.2. Forslaget i rapporten

I sager af særlig karakter, herunder f.eks. grove narke- og rockersager, har arbejdsgruppen overvejet muligheden for at kunne iværksætte særlige foranstaltninger til at beskytte vidner, herunder identitetsskifte og flyttegodtgørelse (vidnebeskyttelsesprogram), idet vidner i disse sager ofte ikke tør stå frem i retten af frygt for repressalier. Det vil efter arbejdsgruppens opfattelse tillige betyde en styrkelse af politiets muligheder for at efterforske alvorlig kriminalitet.

Afhængigt af sagens karakter og en konkret risikovurdering foreslår arbejdsgruppen, at man i disse alvorlige sager er mere opmærksom på - og i højere grad gør brug af - muligheden for de særlige *sikkerhedsforanstaltninger*, som er nævnt ovenfor under pkt. 4.7.1, herunder muligheden for at forsyne vidnet med en overfaldsalarm, foretage jævnlig patruljering på vidnets bopæl eller - i helt ekstraordinære tilfælde - at lade vidnet beskyttes af en politibetjent.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet behovet for at fastsætte generelle retningslinjer for et egentlig vidnebeskyttelsesprogram, dvs. et *fuldstændig identitetsskifte* med nyt navn og personnummer, etablering af ny bolig og nyt arbejde mv.

Arbejdsgruppen vurderer, at det vil være meget vanskeligt i et land af Danmarks størrelse inden for landets grænser at etablere et effektivt, egentligt vidnebeskyttelsesprogram, ligesom det må antages, at meget få personer vil være indstillet på at afbryde enhver kontakt med sin tidligere omgangskreds og med familien.

Et sådan fuldstændig identitetsskifte vil derfor kun komme på tale i helt ekstraordinære tilfælde, og i sådanne tilfælde vil det formentlig af sikkerhedsgrunde ofte være nødvendigt at flytte vidnet til et andet land.

Et fuldstændigt identitetsskifte vil efter arbejdsgruppens vurdering i sådanne helt ekstraordinære tilfælde kunne ske, uden en lovændring er nødvendig. Den lokale politikreds vil i disse tilfælde skulle rette henvendelse til Rigspolitichefen.

Arbejdsgruppen har imidlertid fundet, at sådanne ordninger kun vil komme på tale i sjældne tilfælde. Der skønnes derfor ikke at være behov for at fastsætte generelle retningslinjer herom.

Uden for et egentligt vidnebeskyttelsesprogram kan det i helt særlige tilfælde komme på tale, at politiet dækker udgifterne ved *flytning* til en anden del af landet samt et eventuelt gebyr for *navneændring* (uden ændring af personnummer). Dette kan suppleres med en sædvanlig adressebeskyttelse, jf. ovenfor pkt. 4.5.1.

#### 4.7.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at et fuldstændigt identitetsskifte kun kommer på tale i helt ekstraordinære tilfælde. Der er tale om helt enkeltstående tilfælde og kun i særlige typer af straffesager, der forekommer yderst sjældent.

Det er imidlertid vigtigt, at der kan etableres en effektiv beskyttelse af vidner, også i de særlige tilfælde, hvor de almindelige initiativer vedrørende vidnebeskyttelse ikke slår til.

Som anført af arbejdsgruppen er der allerede på nuværende tidspunkt mulighed for gennem Rigspolitichefen i helt ekstraordinære tilfælde at tilbyde vidner et fuldstændigt identitetsskifte, og det er også forekommet i enkelte tilfælde i de senere år.

Justitsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens vurdering af, at der ikke er behov for at fastsætte generelle retningslinier for disse ordninger.

#### 5. Overvejelser om ophævelse af kravet om dansk indfødsret for nævninger, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer

Nævnet for Etnisk Ligestilling har over for Justitsministeriet peget på, at der er behov for at fremme de etniske minoriteters deltagelse i retsplejen som nævninger og domsmænd. Nævnet har i den forbindelse bl.a. foreslået, at kravet om dansk indfødsret for nævninger og domsmænd ophæves.

Justitsministeriet har tidligere over for Folketingets Retsudvalg tilkendegivet, at det må overvejes nærmere, om kravet om dansk indfødsret for nævninger, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer bør oprettholdes.

På den baggrund sendte Justitsministeriet i december 1998 et lovudkast til høring, hvorefter kravet om

dansk indfødsret erstattes af et krav om uafbrudt fast bopæl i riget i 3 år. Dette svarer til kriteriet for valget til kommunale valg for statsborgere fra lande uden for Norden og EU.

I høringssvarene over lovudkastet er der fra både domstolsside og advokatside udtrykt betænkelighed ved forslaget om, at der alene stilles et krav om uafbrudt fast bopæl i riget i 3 år. Det anføres bl.a. at det er af afgørende betydning for tiltaltes retssikkerhed, at lægdommere forstår dansk indgående og på et niveau som kun de færreste opnår på 3 år, og at de har et indgående kendskab til det danske samfund.

Som det også fremgik af bemærkningerne til Justitsministeriets lovudkast fra december 1998, ville ændrede regler om, hvem der kan udpeges som nævninge og domsmænd, af tidsmæssige grunde først kunne få virkning for de lægdommere, der i løbet af 2003 skal udpeges med virkning fra 1. januar 2004. Grundlisterne - hvorfra nævninger og domsmænd udtages - for perioden 1. januar 2000-31. december 2003 skulle således sendes til landsretspræsidenterne inden den 1. april 1999.

På denne baggrund finder Justitsministeriet det rigtigst, at der - inden der tages stilling til spørgsmålet om ophævelse af kravet om dansk indfødsret - gennemføres en undersøgelse af de domsmænd og nævninger, der udpeges med virkning fra 1. januar 2000, med henblik på at belyse, i hvilket omfang de udgør et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen. Undersøgelsen vil - ud over at belyse andelen af lægdommere med indvandrerbaggrund - bl.a. skulle belyse fordelingen på alder, køn, indkomstforhold og erhverv.

Resultaterne af undersøgelsen forventes at foreligge inden udgangen af 1999.

På grundlag af undersøgelsen vil der kunne tages stilling til, hvilke initiativer der er behov for med henblik på at sikre, at nævninger og domsmænd udgør et mere alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og herunder hvilke initiativer der er behov for med henblik på at fremme de etniske minoriteters deltagelse i retsplejen som lægdommere.

#### 6. Vidneudelukkelse for præster fra andre trossamfund

##### 6.1. Indledning

Nævnet for Etnisk Ligestilling har foreslået, at bestemmelsen om vidneudelukkelse for præster i folkekirken eller anerkendte trossamfund udvides til også at omfatte præster fra andre trossamfund. Hermed vil præster fra alle trossamfund få mulighed for yde sjælesorg mv. til medlemmer af trossamfundet uden ef-

terfølgende at risikere at blive pålagt vidnepligt om, hvad præsten er blevet betroet i sin virksomhed som præst.

### 6.2. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 168 har enhver som udgangspunkt pligt til at afgive forklaring for retten som vidne. En parts nærmeste og den, der ved at afgive forklaring ville udsætte sig for straf eller væsentlig skade, har i almindelighed ikke pligt til at afgive vidneforklaring, jf. retsplejelovens § 171 om vidnefritagelse. Personer, der tilhører visse professioner, f.eks. advokater, revisorer og læger, eller som udøver offentlige hverv, har tavshedspligt om, hvad de bliver bekendt med under deres arbejde. Vidnepligten begrænses i et vist omfang af denne tavshedspligt, jf. retsplejelovens §§ 169 og 170 om vidneudelukkelse.

Efter retsplejelovens § 170, stk. 1, må vidneforklaring således bl.a. ikke afkræves præster i folkekirken eller anerkendte trossamfund. Vidneudelukkelsen for disse præster er i de fleste tilfælde absolut. Retten kan således - på samme måde som for forsvarsadvokater, men modsat alle andre personer omfattet af reglerne om vidneudelukkelse - heller ikke under særlige omstændigheder pålægge præster at afgive vidneforklaring.

Den person, der har krav på hemmeligholdelse - f.eks. den person, der har betroet sig til præsten - kan dog give samtykke til, at præsten afgiver forklaring. Endvidere må præsters tavshedspligt vige for enkelte, særlige bestemmelser i lovgivningen om anmeldelses-, afværgelses- eller oplysningspligt, jf. betænkning nr. 316/1962 om vidner, s. 13, jf. s. 7-8. Der kan f.eks. henvises til straffelovens § 141 om pligten til at afværge visse forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd, om nødvendigt ved anmeldelse til politiet, og straffelovens § 143 om pligten til at oplyse omstændigheder, som bestemt taler for, at en sigtet eller domfældt er uskyldig.

Frem til 1969 har Kirkeministeriet ved kongelig resolution meddelt anerkendelse til følgende trossamfund:

Reformerte menigheder, Det romersk-katolske trossamfund, Det mosaiske trossamfund, Det metodistiske trossamfund, Svenska Gustafs församlingen i København, Den ortodokse russiske menighed i København, St. Alban's English Church i København, Det danske baptistsamfund, samt den norske menighed ved Kong Haakon Kirken i København.

Efter den nugældende ægteskabslovs ikrafttræden den 1. januar 1970 meddeler Kirkeministeriet i prak-

sis ikke længere anerkendelse af trossamfund. Fra dette tidspunkt er der således åbnet adgang til, at kirkelige vielse kan finde sted ikke alene inden for folkekirken og de anerkendte trossamfund, men også inden for andre trossamfund, når en af parterne hører til vedkommende trossamfund, og trossamfundet har præster, som af Kirkeministeriet er bemyndiget til at foretage vielser, jf. ægteskabslovens § 16, stk. 1, nr. 3.

Første gang der søges om bemyndigelse for en præst inden for et ikke-ankendt trossamfund efter denne bestemmelse, påser Kirkeministeriet, at der er tale om et egentligt trossamfund i dette ords sædvanlige betydning. Det vil sige, at der ikke blot er tale om en religiøs »bevægelse« eller en religiøs eller filosofisk forening, men en sammenslutning eller forsamling (et religionssamfund), hvis primære formål er gudsdyrkelse (kult) efter en nærmere udformet lære og ritus.

Også i andre sammenhænge tager Kirkeministeriet stilling til, om et ikke-ankendt trossamfund er et egentligt trossamfund. Dette kan ske i forbindelse med udlændingemyndighedernes behandling af en ansøgning fra en præst efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, hvorefter der kan gives opholdstilladelse, hvis ganske særlige grunde taler derfor, og i forbindelse med skattemyndighedernes vurdering af, om gaver, der gives til et trossamfund, er fradragsberettigede efter ligningslovens § 8 a.

Ved vurderingen af, om der i det enkelte tilfælde foreligger et trossamfund, har Kirkeministeriet indtil for nylig benyttet biskoppen over Københavns Stift som sin konsulent. I marts 1998 er høringsproceduren blevet ændret, idet der er blevet nedsat et rådgivende udvalg vedrørende trossamfund, bestående af en religionshistoriker, en religionssociolog, en teolog og en jurist.

Kirkeministeriet har meddelt vielsesbemyndigelse til præster inden for en række ikke-ankendte trossamfund og dermed godkendt disses karakter af trossamfund. En fortegnelse over disse trossamfund er medtaget som bilag 1 til lovforslaget.

### 6.3. Justitsministeriets overvejelser

Kirkeministeriet har oplyst, at der i dag ikke gøres forskel i den kirkelige lovgivning på anerkendte trossamfund og andre trossamfund, bortset fra at alene anerkendte trossamfund fører ministerialbøger over kirkelige handlinger. Kirkeministeriet har desuden oplyst, at der efter Kirkeministeriets opfattelse ikke bør gøres forskel på de anerkendte trossamfund og trossamfund i øvrigt.



Efter Justitsministeriets opfattelse er det på den baggrund ikke rigtigt at fastholde den nugældende regel, hvorefter alene præster i folkekirken eller anerkendte trossamfund er udelukket fra at afgive vidneforklaring. Der kan endvidere rejses spørgsmål om, hvorvidt den nugældende ordning er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 10, om forskelsbehandling med hensyn til retten til ikke at udtale sig.

Det foreslås derfor, at også præster fra andre trossamfund end folkekirken og de anerkendte trossamfund omfattes af reglerne om vidneudelukkelse. I det omfang der ikke er tale om en præst i et anerkendt trossamfund eller et trossamfund med vielsesbemyndigelse, må det være afgørende, om Kirkeministeriet (det rådgivende udvalg) i anden anledning har taget stilling til, at der er tale om et egentligt trossamfund, der opfylder de i praksis opstillede betingelser for at få vielsesbemyndigelse. Der kan i tvivlstilfælde rettes henvendelse til Kirkeministeriet, der vil kunne oplyse, om dette er tilfældet.

Henset til muligheden for at gennemføre retssagen inden for rimelig tid forudsættes der således *ikke* at blive tale om, at Kirkeministeriet *inledning af retssagen* anmodes om at vurdere, om der er tale om et egentligt trossamfund.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 13.

## 7. Afhøringer mv. i sager ved Højesteret

### 7.1. Indledning

Højesteret har over for Justitsministeriet foreslået en ændring af retsplejelovens regler om bevisførelse i højesteretssager. Efter forslaget skal Højesteret kunne bestemme, at afhøringer af parter, vidner og syns- og skønsmænd i civile sager ved Højesteret skal foretages af en dommerfuldmægtig i Højesteret i stedet for ved en subsidiær afhøring ved en byret eller Sø- og Handelsretten.

### 7.2. Gældende ret

Efter retsplejelovens § 2 a, stk. 2, nr. 1, kan beslutninger og kendelser, der ikke træffes under domsforhandlingen i domssager, efter Højesterets nærmere bestemmelse træffes af udvalg, der består af mindst 3 dommere. Disse afgørelser træffes i praksis af et permanent nedsat Ankeudvalg, der således varetager forberedelsen af ankesagerne. Det følger af § 2 a, stk. 3, at et enkelt af udvalgets medlemmer med visse nærmere angivne begrænsninger kan handle på udvalgets vegne.

De almindelige regler om fremgangsmåden ved bevisførelse i civile sager findes i retsplejelovens § 340.

Efter retsplejelovens § 340, stk. 1, finder bevisførelse ved byret og landsret sted under domsforhandlingen, idet retten dog undtagelsesvis kan bestemme, at bevisførelsen eller en del af denne skal ske inden domsforhandlingen.

Retsplejeloven indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse om umiddelbar bevisførelse for Højesteret. Efter retsplejelovens § 340, stk. 3, træffer Højesteret bestemmelse om, hvor og hvornår bevisførelsen til brug for Højesteret skal ske. I praksis træffes afgørelserne i medfør af retsplejelovens § 340, stk. 3, af Ankeudvalgets formand, jf. retsplejelovens § 2 a, stk. 3.

Højesteret kan bestemme, at bevisførelsen skal ske under domsforhandlingen i Højesteret, men denne mulighed anvendes meget sjældent. Sædvanligvis bliver parter, vidner og syns- og skønsmænd afhørt ved en byret eller ved Sø- og Handelsretten (såkaldt subsidiær afhøring). Disse afhøringer forelægges under domsforhandlingen i Højesteret i form af retsbogsudskrifter.

For bevisførelsen i straffesager gælder efter retsplejelovens § 955, stk. 2 og 3, en lignende ordning som i civile sager. Efter disse bestemmelser kan Højesteret bestemme, at afhøring af vidner eller syns- og skønsmænd skal ske direkte for Højesteret. Ellers sker afhøringen ved »vedkommende undersøgelsesret« (dvs. en byret eller Sø- og Handelsretten).

Det er Højesterets erfaring, at ca. halvdelen af de subsidiære afhøringer forestås af en dommer, resten af en retsassessor eller dommerfuldmægtig.

### 7.3. Højesterets forslag

Højesteret har over for Justitsministeriet foreslået en ændring af retsplejelovens regler om bevisførelse i højesteretssager. Efter forslaget skal Højesteret kunne bestemme, at afhøringer af parter, vidner og syns- og skønsmænd i civile sager ved Højesteret skal foretages af en dommerfuldmægtig i Højesteret i stedet for ved en subsidiær afhøring ved en byret eller Sø- og Handelsretten.

Højesteret benytter sig meget sjældent af umiddelbar bevisførelse, og parter, vidner og skønsmænd bliver derfor som altovervejende hovedregel afhørt ved andre retter (subsidiær afhøring). Højesteret har bl.a. henvist til, at en overførelse af afhøringsopgaverne fra de øvrige retter til Højesteret vil kunne aflaste de øvrige retter for et arbejde, som dels er tidskrævende, dels formentlig ofte må forekomme mindre tilfredsstillende, fordi den, der forestår afhøringen, ikke i øvrigt vil have med sagen at gøre. Højesteret har endvi-

dere henvist til, at afhøringerne formentlig ofte vil kunne gennemføres hurtigere i Højesteret, og at afhøringerne vil være et uddannelsesmæssigt værdifuldt supplement til de arbejdsopgaver, som Højesterets fuldmægtige i øvrigt varetager.

Højesteret har drøftet spørgsmålet med Advokatrådet og Højesteretsskranken.

Advokatrådet har tilsluttet sig forslaget under forudsætning af, at ordningen geografisk alene udstrækkes til det storkøbenhavnske område, jf. retsplejelovens § 9, stk. 2, og at det skal være valgfrit for sagens parter. Højesteretsskranken har meddelt, at man - uanset at man havde visse forbehold - ikke ville være afvisende over for forslaget. Både Advokatrådet og Højesteretsskranken har fremhævet behovet for, at afhøringerne i givet fald forestås af erfarne fuldmægtige, idet der ikke sjældent opstår tvister i forbindelse med gennemførelse af afhøringerne. Advokatrådet har fremhævet, at der måske kan være et problem i henseende til, hvordan kære af afgørelser truffet under en afhøring i Højesteret skal gennemføres.

Højesteret har tilkendegivet, at adgangen til at lade afhøringer foretage af fuldmægtige i Højesteret efter rettens opfattelse ikke bør være betinget af, at advokaterne giver samtykke hertil. En sådant vilkår vil efter Højesterets opfattelse være mindre vel stemmende med den ordning, som i øvrigt gælder for forberedelsen af sager ved Højesteret og andre retter. Det er imidlertid en selvfølge, at Højesteret (Ankeudvalget) vil lægge betydelig vægt på advokaternes synspunkter i forbindelse med beslutningen om, hvordan bevisførelse skal foregå.

Efter Højesterets opfattelse er der heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at indføre en geografisk begrænsning som foreslået af Advokatrådet. En sådan begrænsning gælder ikke i byrets- og landsretssager, jf. retsplejelovens § 174, og det vil være naturligt, at det overlades til formanden for Ankeudvalget efter drøftelse med advokaterne at vurdere, om det i betragtning af bopælsforholdene vil være hensigtsmæssigt, at afhøringer foregår i Højesteret.

Højesteret har endvidere anført, at retten ved administrationen af ordningen vil søge at tilgodese ønsket om, at afhøringer forestås af en dommerfuldmægtig med tilstrækkelig erfaring.

Med hensyn til tvister under afhøringer har Højesteret peget på muligheden for at udforme en klageordning, der svarer til den, der gælder for justitssekretærens afgørelser efter retsafgiftslovens § 64 (om klage over afgiftsberegningen) eller retsplejelovens § 41 (om klage over afgørelser om aktindsigt i retsbøger

m.v.). Højesteret har foreslået, at klagefristen fastsættes til 2 uger.

#### 7.4. Justitsministeriets overvejelser

##### 7.4.1. Gennemførelse af en ordning med afhøringer ved fuldmægtige i Højesteret

Efter retsplejeloven er udgangspunktet for bevisførelsen et princip om *bevisumiddelbarhed*, dvs. at beviserne føres umiddelbart for den dømmende ret under domsforhandlingen.

Som anført ovenfor under pkt. 7.2. fraviges dette princip for Højesterets vedkommende. Den særlige ordning med subsidiære afhøringer må bl.a. ses i lyset af, at Højesterets arbejde - modsat byretternes og landsretternes - i væsentligt omfang er koncentreret om juridiske tvivlsspørgsmål snarere end konkret bevisbedømmelse. En hensigtsmæssig udnyttelse af Højesterets ressourcer taler også for, at umiddelbar bevisførelse for Højesteret kun (helt) undtagelsesvis kommer på tale. Endvidere må det anses for en fordel for sagens parter, at de faktiske oplysninger, der skal indgå i Højesterets bedømmelse af sagen, er kendt inden domsforhandlingen. Parterne har således mulighed for inden sagens endelige afgørelse at fremskaffe de yderligere beviser eller anmode om de supplerende afhøringer, som de afgivne forklaringer måtte give anledning til. Herved kan det sikres, at sagen ikke bliver endeligt afgjort på et mangelfuldt grundlag.

Det kan imidlertid forekomme mindre hensigtsmæssigt i alle sager at lade afhøringer foretage ved en byret eller ved Sø- og Handelsretten, som ikke i øvrigt er beskæftiget med sagen.

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig Højesterets forslag om, at der - efter en konkret vurdering - bør kunne træffes beslutning om at lade dommerfuldmægtige i Højesteret foretage afhøringer til brug for Højesterets behandling af en civil sag.

Justitsministeriet kan også tilslutte sig Højesterets forslag om, at adgangen til at lade afhøringer foretage af dommerfuldmægtige i Højesteret ikke gøres betinget af, at sagens parter (advokaterne) giver *samtykke*. Det er retten, der har ansvaret for tilrettelæggelsen af sagens forberedelse, herunder ansvaret for at sagen fremmes med den nødvendige hurtighed. Efter Justitsministeriets opfattelse bør dette grundprincip ikke fraviges i det foreliggende tilfælde ved et krav om, at parterne skal give samtykke til anvendelsen af en bestemt fremgangsmåde under sagens forberedelse.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

Som anført under pkt. 7.2. indeholder retsplejelovens § 955, stk. 2 og 3, lignende regler om adgang til at

foretage subsidiære afhøringer i forbindelse med Højesterets behandling af *straffesager*. Eftersom Højesteret i straffesager ikke kan efterprøve bevisbedømmelsen, jf. retsplejelovens § 945, stk. 2, og § 966, stk. 4, foretages der i praksis ikke afhøringer til brug for Højesterets behandling af straffesager. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at ændre reglerne for bevisførelse for Højesteret i straffesager.

#### 7.4.2. Ordningens geografiske anvendelsesområde

Indtil 1965 indeholdt retsplejelovens § 171 en regel om afstandsgrænser for vidners mødepligt. Før 1965 havde vidner som udgangspunkt kun pligt til at møde ved retten i egen retskreds, idet Storkøbenhavn dog i denne henseende blev betragtet som én retskreds. I andre tilfælde måtte der foretages subsidiære afhøringer ved vidnets hjemting.

Efter den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 174 afgives vidneforklaringer for den ret, hvor sagen behandles. Retten kan dog beslutte, at vidneforklaring i stedet skal afgives for den byret, hvor det findes mest hensigtsmæssigt.

Som begrundelse for lovændringen henvistes bl.a. til, at »nutidens forbedrede samfærdselsforhold - og herunder den tiltagende motorisering - ganske væsentligt letter og fremskynder befordring over længere strækninger og dermed medvirker til afsvækkelse af begrundelsen for afstands begrænsninger i deres nuværende form«, jf. betænkning nr. 316/1962 om vidner, s. 69.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at genindføre afstandsgrænser for vidners mødepligt ved Højesteret. Som anført af Højesteret må det - på samme måde som efter retsplejelovens § 174 - bero på en konkret vurdering, om afhøringen mest hensigtsmæssigt foregår i Højesteret, eller om hensynet til en part, et vidne eller en syns- og skønsmænd med vægt taler for at gennemføre en subsidiær afhøring.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at subsidiære afhøringer i praksis næsten undtagelsesfrit samles ved én ret, jf. om adgangen hertil Højesterets afgørelse gengivet i *Ugeskrift for Retsvæsen 1965, s. 853* (kommenteret i *Ugeskrift for Retsvæsen 1966, afdeling B, s. 36*). Alternativet til en afhøring i Højesteret er således ikke nødvendigvis en afhøring ved den pågældendes hjemting.

#### 7.4.3. Tvister i forbindelse med gennemførelse af afhøringer

Beslutninger og kendelser i forbindelse med subsidiære afhøringer træffes af den ret, for hvilken bevisførelsen foregår. Sådanne afgørelser kan kæres efter retsplejelovens almindelige regler.

Det er dog antaget, at byretten eller Sø- og Handelsretten kan udsætte afhøringen med henblik på, at parterne kan forelægge Højesteret (Ankeudvalget) tvisten til afgørelse, hvis tvisten har sammenhæng med den almindelige tilrettelæggelse af sagen eller sagens substans.

Det vil ikke være foreneligt med den almindelige instansordning, hvis afgørelser truffet af dommerfuldmægtige i Højesteret skulle kunne kæres til en underordnet domstol.

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig Højesterets forslag om at etablere en klageordning svarende til ordningerne med hensyn til klager over Højesterets justitssekretærs afgørelser om beregning af retsafgift (retsafgiftslovens § 64) eller om aktindsigt i retsbøger m.v. (retsplejelovens § 41).

Klager over fuldmægtigenes afgørelser vil kunne afgøres af et af Højesteret nedsat udvalg bestående af mindst 3 dommere, jf. retsplejelovens § 2 a, stk. 2. Henset til sammenhængen med forberedelsen af ankesagen vil det være naturligt at lade det permanente Ankeudvalg behandle disse klagesager.

Da en fuldmægtigs afgørelser således vil kunne indbringes direkte for Ankeudvalget, vil der næppe i samme omfang som ved subsidiære afhøringer være behov for at anvende den ovenfor beskrevne fremgangsmåde med at udsætte afhøringen med henblik på, at parterne kan forelægge tvisten for Ankeudvalget til afgørelse. Det er dog efter forslaget ikke udelukket at anvende denne fremgangsmåde.

I overensstemmelse med Højesterets forslag foreslås klagefristen fastsat til 2 uger svarende til fristen for kære, jf. retsplejelovens § 394, stk. 1.

I lighed med, hvad der gælder for klageordningerne vedrørende justitssekretærens afgørelser, foreslås der ikke fastsat nogen retsafgift for indgivelse af klage over fuldmægtigenes afgørelser i forbindelse med gennemførelse af afhøringer.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 (retsplejelovens § 2 b, stk. 3).

#### 7.4.4. Møderet for advokater

Kun advokater, der har møderet for Højesteret, kan møde i en retssag for Højesteret, jf. retsplejelovens § 134.

Efter retsplejelovens § 136, stk. 1, kan en advokat under retssager som udgangspunkt kun give møde ved en anden, såfremt denne er advokat og berettiget til at give møde for vedkommende ret. Retsplejelovens § 136, stk. 2, bestemmer dog, at »uden for mundtlig forhandling i retssager kan en advokat møde for enhver ret ved sin autoriserede fuldmægtig eller en anden advokat«.

Det må efter retsplejelovens forarbejder lægges til grund, at begrebet »mundtlig forhandling« omfatter retsmøder, hvor der foregår en egentlig »plædering« (dvs. procedure), jf. Udkast til lov om domsmagtens, den offentlige anklagemyndigheds, politimyndighedens samt sagførervæsnets ordning (1899), motiverne sp. 76. Begrebet må således antages at omfatte domsforhandling og formentlig også mundtlig forhandling af kæremål og et særligt forberedende møde efter retsplejelovens § 355, jf. Gomard: Civilprocessen (4. udg. 1994), s. 151, note 52. Derimod kan begrebet næppe antages at omfatte retsmøder, hvor der alene skal foretages afhøringer, jf. H. Munch-Petersen: Den Danske Retspleje, 1. del (2. udg. 1923), s. 115.

En advokat med møderet for Højesteret vil derfor efter de gældende bestemmelser i retsplejeloven formentlig ikke være afskåret fra at lade sig repræsentere ved en anden advokat (uden møderet) eller en advokatfuldmægtig under afhøring ved en af Højesterets dommerfuldmægtige.

Justitsministeriet finder imidlertid, at alene advokater, som har møderet for Højesteret, bør kunne repræsentere parter under afhøringer, som forestås af en af Højesterets fuldmægtige. Det bemærkes i denne forbindelse, at Højesteret har anført, at det i almindelighed er mest hensigtsmæssigt, at afhøringer forestås af de advokater, der skal møde for Højesteret under domsforhandlingen, og at dette også er det sædvanlige i praksis.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 (retsplejelovens § 2 b, stk. 2).

## 8. Behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde

### 8.1. Indledning

Det har i forbindelse med omfattende straffesager med mange tiltalte vist sig, at en række byretter har få eller slet ingen retslokaler af en sådan størrelse, at de kan anvendes til afvikling af disse sager.

Justitsministeriet har på den baggrund i Frederikssund og Næstved indrettet særlige retssale til dette formål. Disse retssale har også kapacitet til at kunne benyttes til sager fra andre retskredse med lokaleproblemer.

Byretternes sædvanlige retslokaler kan ligeledes mangle nødvendige tekniske eller sikkerhedsmæssige faciliteter.

Der er imidlertid rejst spørgsmål om, hvorvidt de gældende regler i retsplejeloven indeholder den nødvendige hjemmel til, at retten kan sættes uden for retskredsen, hvis lokalemæssige grunde tilsiger dette.

Det foreslås derfor, at der i retsplejeloven skabes klar og utvetydig lovhjemmel for, at retten kan sættes uden for retskredsen i disse tilfælde.

Et notat med lovudkast om behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde har været forelagt Retsplejerådet. Retsplejerådets udtalelse er optaget som bilag 2 til lovforslaget.

### 8.2. Gældende ret

Reglerne om værneting i straffesager findes i retsplejelovens §§ 694-709. Efter retsplejelovens § 696 finder domsforhandlingen i straffesager som hovedregel sted ved den ret, i hvis kreds handlingen er foretaget. I visse tilfælde kan domsforhandling ske ved sigtedes hjemting, jf. § 698.

Reglerne om værneting kan fraviges efter reglerne i retsplejelovens § 702. Ved lov nr. 1079 af 20. december 1995 om ændring af retsplejeloven og retsafgiftsloven (Fleksibel udnyttelse af domstolens ressourcer mv.) blev der i § 702 indsat et nyt stk. 2, hvorefter landsrettens præsident fik en udvidet adgang til at beslutte, at en sag skal behandles ved en anden byret end den, der følger af retsplejelovens værnetingsregler.

Bestemmelsen i § 702 angår flytning af en straffesag fra en byret til en anden af ressourcemæssige grunde, dvs. hvor der ikke er personaleressourcer til at behandle sagen ved det almindelige værneting. Bestemmelsen regulerer ikke spørgsmålet om, hvorvidt den byret, hvorunder sagen hører, kan afholde retsmøder (herunder navnlig domsforhandling) uden for det sædvanlige tingsted, herunder navnlig i en anden retskreds, hvis retten ikke har lokaler til at afvikle retssagen.

Efter retsplejelovens § 19, stk. 1, fastsætter Domstolsstyrelsen tingstederne for byretterne. Tingstederne har gennem årene ikke i alle tilfælde ligget i retskredsen. Der kan f.eks. henvises til, at retten i Ballerup fortsat har hovedtingsted på Blegdamsvej i København (Nørrebro).

Retsplejelovens § 11, der angår tingstedet i landsretssager, har følgende ordlyd:

»§11. Domsbehandling af landsretssager, i hvilke nævninger eller domsmænd skal medvirke, foregår dels på det sted, hvor landsretten har sit sæde, dels på andre af Domstolsstyrelsen dertil fastsatte steder i

landsretskredsen. Domstolsstyrelsen bestemmer, hvilke dele af landsretskredsen der skal henlægges til hvert af disse tingsteder.

*Stk. 2.* Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted.«

Efter retsplejelovens § 19, stk. 4, finder reglen i § 11, stk. 2, tilsvarende anvendelse på byretterne.

Ved lov nr. 191 af 14. juli 1927 blev retsplejelovens § 11, stk. 2, affattet således, at landsretten kunne bestemme, at domsforhandlingen helt eller delvis skulle foregå uden for det sted, hvor retten havde sæde, når særlige grunde - navnlig hensynet til umiddelbar bevisførelse - talte derfor. Af bestemmelsens forarbejder (Rigsdagstidende 1925-26, tillæg A, sp. 3863 og Rigsdagstidende 1926-27, tillæg A, sp. 4557), fremgår, at adgangen til at lade domsforhandlingen helt eller delvis foregå uden for rettens sædvanlige tingsted gælder både straffesager og civile sager.

I betænkningen over lovforslaget (Rigsdagstidende 1926-27, tillæg B, sp. 2251-2252) anføres bl.a.:

»Man har dog ment at burde give Paragraffen en saadan ændret Affattelse, at Adgangen for Landsretten til at bestemme, at Domsforhandlingen skal foregaa udenfor det Sted, hvor Retten har sit Sæde, ikke er begrænset til de Tilfælde, hvor hensynet til Bevisførelsen taler derfor, men også efter Rettens skøn kan finde Sted i andre Tilfælde.« [Fremhævet her].

Retsplejelovens § 11, stk. 2, og § 19, stk. 4, fik - bortset fra konsekvensændringer som følge af domstolsreformen - deres nuværende formulering ved lov nr. 149 af 21. april 1965 om ændringer i lov om rettens pleje. I betænkning nr. 316/1962 om vidner, hvortil lovforslaget henviser, anføres side 112 ff. bl.a., at den foreslåede ændrede affattelse tilsigter at skabe sikker hjemmel for domstolene til, hvor omstændighederne taler derfor, og uden hensyn til, på hvilket stadium sagens behandling befinder sig, at bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted.

Retten kan under en retssags forberedelse eller under domsforhandlingen foretage besigtigelse (åstedsforretning), jf. for straffesagers vedkommende retsplejelovens § 880, stk. 4. Udtrykkelige regler om besigtigelse findes - bortset fra i lejesager - ikke for civile sager. Det er imidlertid fast antaget, at retten i forbindelse med besigtigelse kan sættes uden for rettens sædvanlige tingsted, jf. retsplejelovens §§ 11, stk. 2, og 19, stk. 4.

### 8.3. Justitsministeriets overvejelser

#### 8.3.1. Overvejelsernes baggrund

På baggrund af de ovenfor citerede forarbejder til retsplejelovens § 11, stk. 2, er det umiddelbart Justits-

ministeriets opfattelse, at retsplejelovens §§ 11, stk. 2, og 19, stk. 4, giver mulighed for, at en ret kan sættes uden for rettens sædvanlige tingsted, herunder også uden for retskredsen, hvis lokalemæssige forhold begrundet dette.

Der er imidlertid rejst spørgsmål om, hvorvidt retsplejeloven indeholder tilstrækkelig sikker hjemmel herfor.

Justitsministeriet udarbejdede derfor et notat med lovudkast, der blev sendt til høring i januar 1999. Under høringen blev der peget på, at dette spørgsmål burde forelægges Retsplejerådet, inden der fremsattes lovforslag herom. Retsplejerådets udtalelse fra august 1999 er optaget som bilag 2 til lovforslaget.

I overensstemmelse med udtalelsen fra Retsplejerådet foreslår Justitsministeriet, at der i retsplejeloven skabes klar og utvetydig lovhjemmel for, at retten kan sættes uden for rettens sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for retskredsen, hvis lokalemæssige forhold tilsiger dette. Det vil formentlig fortrinsvis være i straffesager, at der opstår behov herfor, men det kan ikke udelukkes, at spørgsmålet også kan blive aktuelt i civile sager.

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at tiltalte - og parter i civile sager - har krav på en retfærdig rettergang inden en rimelig frist, jf. den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6. Dette lovforslag har således til formål at muliggøre en hensigtsmæssig og fleksibel udnyttelse af domstolens ressourcer og derved sikre domstolene bedre muligheder for at opfylde menneskerettighedskonventionens krav til korte sagsbehandlingstider.

#### 8.3.2. Justitsministeriets tidligere initiativer til nedbringelse af sagsbehandlingstiderne

Forslaget ligger i forlængelse af Justitsministeriets tidligere initiativer med henblik på at nedbringe domstolens og politiets sagsbehandlingstider.

For så vidt angår lovgivningsinitiativer kan der henvises til lov nr. 414 af 10. juni 1997 om ændring af retsplejeloven (Hurtigere behandling af civile sager mv.) og lov nr. 1079 af 20. december 1995 om ændring af retsplejeloven og retsafgiftsloven (Fleksibel udnyttelse af domstolens ressourcer mv.). Sidstnævnte lovændring vedrørte rejsedommerordningen og adgangen til i straffesager at fravige de almindelige værnetingsregler. Ved lov nr. 339 af 10. juni 1998 (Instansordningen i civile retssager mv.) er der gennemført endnu en ændring af retsplejeloven. Formålet med lovændringen var at nedbringe sagsbehandlingstiden ved Højesteret og landsretterne.

Der er herudover gennem nedsættelse af Domstolens Strukturkommission og igangsættelsen af arbejdet med en generel reform af den civile retspleje i Retsplejerådet lagt op til væsentlige ændringer af domstolenes organisation og sagsbehandlingsregler.

På det administrative plan er der bl.a. udviklet edb-sagsbehandlersystemer ved retterne, der sigter på at effektivisere sagsbehandlingen, og opstillet mål for sagsbehandlingstider i straffesager.

I perioden 1992-1998 er både Østre og Vestre Landsret styrket med hver 16 dommerstillinger, og i Københavns Byret er der i 1995 og 1997 oprettet ialt 4 yderligere dommerstillinger.

Til politiet og anklagemyndigheden er der - ud over de ved politiforliget aftalte bevillinger - bevilget yderligere 100 mio. kr. i 1998 og 80 mio. kr. i 1999. Heraf er anklagemyndigheden bevilget 10 mio. kr. årligt med henblik på at sikre en hurtig og effektiv retsforfølgning i forhold til omfattende og komplicerede lovovertrædelser som alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Ved finanslovsforliget for 1999 er det fastsat, at domstolene i 1999 tilføres 14 mio. kr. og anklagemyndigheden 6 mio. kr. til de ekstraordinært mange sager mod selskabstømmere. Der er i den forbindelse i løbet af 1999 tilført Københavns Byret 6 yderligere dommerstillinger, ansat 4 ekstra kontorfunktionærer, lejet ekstra lokaler og købt edb-udstyr m.m.

Regeringen har i finanslovsforslaget for år 2000 foreslået, at der tilføres domstolene 13 mio. kr. til videreførelse af de i 1999 oprettede ekstra dommerstillinger til behandling af selskabstømmersager, og at der oprettes yderligere 3 dommerstillinger ved Københavns Byret ligeledes til behandling af de ekstraordinært mange sager mod selskabstømmere.

### 8.3.3. Lovforslaget

Som ovenfor anført har tiltalte - og parter i civile sager - krav på, at retssagen er behandlet inden en rimelig frist, jf. den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6. Justitsministeriet finder, at retsplejeloven bør udformes således, at loven muliggør en hensigtsmæssig og fleksibel udnyttelse af domstolenes ressourcer uden at svække retssikkerheden.

Justitsministeriet finder det ikke acceptabelt, at retssager forsinkes, udelukkende fordi der ikke er tilstrækkelig store retslokaler ledige i den pågældende retskreds. Der kan også være tale om mangel på retslokaler med nødvendige tekniske eller sikkerhedsmæssige faciliteter. Det foreslås derfor, at retten kan sættes uden for rettens sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for retskredsen, når det

findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde. Bestemmelsen bør principielt kunne anvendes i både straffesager og civile sager. Den må dog forventes navnlig at få betydning i straffesager.

Hensynet til, at retssager behandles inden en rimelig frist, er tungtvejende. Afholdelse af retsmøder uden for det sædvanlige tingsted vil dog i visse tilfælde kunne pålægge sagens parter, advokater, vidner m.fl. en for belastende rejseaktivitet. Justitsministeriet finder derfor, at retten ved afgørelsen af, om retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og i givet fald hvor, også må lægge vægt på, om sagens parter, advokater, vidner m.fl. derved pålægges en uforholdsmæssigt belastende rejseaktivitet.

Det forudsættes, at det i praksis ikke vil kunne komme på tale, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse gives en dommer pålæg om i et meget langt tidsrum at gøre tjeneste fjernt fra det faste tjenestested.

Retsplejelovens 702, stk. 2, om landsretspræsidentens muligheder for at beslutte, at en straffesag skal behandles ved en anden byret end den, der følger af retsplejelovens værnetingsregler, er omtalt ovenfor. Det fremgår af bestemmelsen, at sagens parter skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer sin beslutning. Justitsministeriet finder ligeledes, at det er rigtigst, at sagens parter får lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt en sag skal behandles uden for retskredsen af lokalemæssige grunde, inden retten træffer afgørelse herom.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 4 og 6.

## 9. Klager over anklagemyndighedens sagsbehandling

### 9.1. To-instansprincippet i retsplejeloven

Retsplejelovens kapitel 10 blev ændret i 1992 (lov nr. 385 af 20. maj 1992). Forud for ændringen kunne en afgørelse om strafforfølgning påklages hele vejen op i det administrative hierarki. Var afgørelsen truffet af politimesteren, kunne den derfor indbringes for statsadvokaten som 2. instans, for Rigsadvokaten som 3. instans og for Justitsministeriet som 4. instans. Lovændringen i 1992 betød, at en afgørelse om strafforfølgning nu kun kan påklages én gang, f.eks. fra politimesteren til statsadvokaten (to-instansprincippet).

Regler om klagebegrænsning, der svarer til retsplejelovens kapitel 10, findes endvidere i retsplejelovens kapitel 93 a (om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning) og kapitel 93 b (behandling af klager over politipersonalet).

I administrativ praksis har det tidligere været lagt til grund, at klagebegrænsningsreglerne i retsplejelovens

kapitel 10 ikke har nogen betydning for adgangen til at klage over (påståede) formalitetsmangler, f.eks. manglende begrundelse, inhabilitet mv. Det betød, at der kunne klages over f.eks. politimesterens begrundelse for afgørelsen hele vejen op til Justitsministeriet, selv om selve afgørelsen kun kan påklages til statsadvokaten. På denne måde kunne man ved at formulere en klage som en formalitetsklage i realiteten komme uden om to-instans begrænsningen.

I praksis har det desuden givet anledning til tvivl, hvilken betydning klagebegrænsningsreglerne har for adgangen til at klage over en afgørelse om ikke at realitetsbehandle sagen, fordi den pågældende ikke anses for part (og dermed klageberettiget) i straffesagen.

Justitsministeriet har i et notat af 4. december 1998 om klagebegrænsninger inden for anklagemyndigheden redegjort for, om det er muligt - administrativt - at gennemføre en begrænsning i adgangen til at påklage de nævnte formalitetsspørgsmål. Notatet er optrykt som bilag 3 til dette lovforslag.

Det anføres i notatet, at de forvaltningsretlige grundsætninger om administrativ rekurs indebærer, at der som udgangspunkt ikke kan klages særskilt over en underordnet myndigheds beslutninger om sagsbehandling (formalitetsspørgsmål). Når sagen er afgjort, kan sagsbehandlingsfejl i den underordnede myndighed imidlertid påberåbes som argument for, at den overordnede myndighed (rekursinstansen) skal underkende afgørelsen.

Det anføres videre, at klagebegrænsningsreglerne i retsplejelovens kapitel 10 ikke kan antages at have fraveget de nævnte forvaltningsretlige grundsætninger i forhold til formalitetsspørgsmål, der opstår i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af en sag om strafferetlig forfølgning.

På denne baggrund - anføres det i notatet - vil der i princippet kunne gennemføres en praksisændring, hvorefter formalitetsspørgsmål som udgangspunkt ikke kan påklages som led i administrativ rekurs, når selve afgørelsen om strafforfølgning ikke kan påklages som følge af klagebegrænsningsreglerne. Dette gælder ikke kun i tilfælde, hvor underinstansen har taget stilling til det pågældende spørgsmål, men også i tilfælde, hvor der er tale om et formalitetsspørgsmål, der alene foreligger for overinstansen (rekursmyndigheden).

Det antages derfor i notatet, at der ikke er noget til hinder for en praksisændring, hvorefter klage over *begrundelser* og klage over *afvisningsafgørelser* begrundet i manglende klageberettigelse eller overskridelse af klagefrist afskæres i det omfang, der ikke er

adgang til at påklage selve afgørelsen om strafforfølgning.

Det antages endvidere, at der kan gennemføres en praksisændring med hensyn til *habilitetsindsigelse*, således at sådanne klager omfattes af to-instansprincippet. Det betyder, at der alene er ret til at påklage spørgsmålet om politiets habilitet til statsadvokaten. Dette gælder i hvert fald i tilfælde, hvor politimesteren i første instans har taget stilling til habiliteten. Det antages også at gælde i tilfælde, hvor spørgsmål om politiets habilitet først rejses i forbindelse med klagen til statsadvokaten, og hvor statsadvokaten til brug for klagesagens behandling indhenter en udtalelse fra politimesteren, der herefter forholder sig til habilitetsspørgsmålet, inden statsadvokaten tager stilling til spørgsmålet. Påklages en materiel afgørelse fra politimesteren til statsadvokaten, og opstår der i den forbindelse spørgsmål om statsadvokatens habilitet, findes det dog bedst stemmende med almindelige retssikkerhedsmæssige synspunkter, at statsadvokatens beslutning vedrørende sin egen habilitet kan påklages til Rigsadvokaten, selv om den underliggende materielle straffesag ikke vil kunne påklages. På tilsvarende måde vil spørgsmål om Rigsadvokatens habilitet kunne påklages til Justitsministeriet.

Justitsministeriet og anklagemyndigheden har nu tilrettelagt sin praksis i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Folketingets Ombudsmand har endvidere lagt praksisændringen til grund i sin vejledning af klagere vedrørende ombudsmandslovens § 14 om udnyttelse af administrativ rekurs, før der indgives en klage til ombudsmanden.

## 9.2. Aktindsigt

Efter offentlighedsloven har offentligheden ikke adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, herunder i anklagemyndighedens sager om strafferetlig forfølgning, jf. lovens § 2, stk. 1. 1. pkt.

Sagens parter har endvidere ikke adgang til aktindsigt i *verserende* sager om strafferetlig forfølgning, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3.

For så vidt angår *afsluttede* straffesager bestemmes det i forvaltningslovens § 18, at sagens parter - med de undtagelser, der følger af lovens §§ 12-14 - kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af de pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Adgangen til aktindsigt omfatter ikke retsbogsudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt

i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogsudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andre straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

Afgørelsen af, om en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven kan imødekommes, træffes af den myndighed inden for anklagemyndigheden, der har kompetence i selve straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede anklagemyndighed, jf. offentlighedslovens § 15 og forvaltningslovens § 16, stk. 1, og § 18, stk. 3.

De nævnte bestemmelser er i Justitsministeriets praksis blevet fortolket således, at man kan påklage en politimesters afgørelse om aktindsigt hele vejen gennem systemet og dermed også til Rigsadvokaten og Justitsministeriet.

I det ovennævnte notat af 4. december 1998 har Justitsministeriet antaget, at der ikke er tilstrækkeligt sikkert grundlag for administrativt at ændre denne praksis. Samtidig anføres det, at Justitsministeriet er indstillet på ved lejlighed at stille forslag om en ændring af retsplejelovens klagebegrænsningsregler bl.a. med henblik på at sikre, at to-instansprincippet også kommer til at gælde for afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Formålet med dette lovforslag er at gennemføre to-instansprincippet også på afgørelser om aktindsigt, således som Justitsministeriet har givet udtryk for i det nævnte notat. En vedtagelse af lovforslaget vil - sammenholdt med den ovenfor omtalte administrative praksisændring - indebære en konsekvent gennemførelse af to-instans rekursbegrænsningen i straffesager.

Det tilføjes, at den foreslåede begrænsning i adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt i straffesager ikke afskærer Rigsadvokaten og Justitsministeriet fra - som tilsynsmyndigheder - at gribe ind i konkrete sager, hvis den underordnede anklagemyndighed har truffet en forkert afgørelse eller begået grove sagsbehandlingsfejl.

Som anført indeholder retsplejelovens kapitel 93 a og kapitel 93 b regler om klagebegrænsning, der svarer til bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 10. Det foreslås derfor, at det ovennævnte to-instansprincip vedrørende afgørelser om aktindsigt også gennemføres med hensyn til de sager, der er reguleret i disse kapitler i retsplejeloven. Den ovenfor omtalte praksisændring for sager efter retsplejelovens kapitel 10 vil tilsvarende blive gennemført for sager efter retsplejelovens kapitel 93 a og 93 b. En vedtagelse af lovforslaget vil sammen med den nævnte praksisændring indebære, at der også for disse sagers vedkommende sker en konsekvent gennemførelse af to-instans rekursbegrænsningen.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 12, 21 og 22.

#### *10. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser*

Lovforslagets forslag om bl.a. øget personalekon-takt med bedre tilbud om forsorgsmæssig, beskæftigelsesmæssig og lægelig behandling for isolations-fængslede vil isoleret set kunne medføre merudgifter i form af øget personalebehov. Merudgifterne skønnes ikke at være af betydeligt omfang og modsvares under alle omstændigheder af den frigørelse af kapacitet, som det særlige isolationsfradrag og den væsentlige reduktion i varigheden og antallet af isolationsfængslinger vil medføre. Merudgifterne vil således kunne afholdes inden for kriminalforsorgens gældende bevillingsmæssige rammer.

Samlet set skønnes lovforslaget herefter ikke at medføre merudgifter for det offentlige af betydning, ligesom lovforslaget ikke skønnes at have administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.



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

## Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen af betydning	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen af betydning
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

## 11. Hørte myndigheder mv.

Strafferetsplejeudvalgets *betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation* har været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre- og Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Dansk Kriminalpolitiforening, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Dansk Fængselsforbund, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Foreningen af Beskikkede Advokater i København, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Dansk Retspolitisk Forening. Endvidere har Fængselspræsteforeningen afgivet en udtalelse.

Den foreslåede ændring af retsplejelovens regler om *varetægtsfængsling under domsforhandlingen* i retshåndhævelsesøjemed er blevet drøftet på nogle møder med repræsentanter for domstolene, anklagemyndigheden, forsvarsadvokaterne og Justitsministeriet. Der har ikke under møderne kunnet opnås enighed om en løsningsmodel.

Et tidligere forslag herom indgik i lovforslag nr. L 177 af 4. februar 1998. Dette lovforslag har været sendt til høring hos bl.a.:

Præsidenterne for Østre- og Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg

og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige og Det Danske Center for Menneskerettigheder.

*Rapporten om vidnebeskyttelse* af juni 1998 har været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre- og Vestre Landsret, Københavns Byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK-Landsklubben Dommerkontorerne, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Dansk Kriminalpolitiforening, HK-Landsklubben Politiet, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Udkast til ændring af retsplejeloven om *ophævelse af kravet om dansk indfødsret for nævninger, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer samt vidnefritagelse for præster fra andre trossamfund* har været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre- og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i Kø-

benhavn, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Endvidere har Landsforeningen af Beskikkede Advokater afgivet en udtalelse.

Udkast til ændring af retsplejelovens regler om *afhøring m.v. i sager ved Højesteret* har været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Højesteret, Østre- og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet og Højesteretsskranken.

Endelig har et udkast til ændring af retsplejelovens regler om *behandling af retssager uden for retskredsen af lokale mæssige grunde* været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre- og Vestre Landsret, Københavns Byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, HK-Landsklubben Dommerkontorerne og Advokatrådet.

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

I bilag 3 til lovforslaget er de foreslåede regler sammenholdt med de nugældende regler.

#### *Til § 1*

##### *Til nr. 1 (retsplejelovens § 2 b)*

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 1* indebærer, at dommerfuldmægtige ved Højesteret bemyndiges til optage bevis i civile sager, i det omfang Højesteret (Ankeudvalget) bestemmer det. I praksis vil bevisoptagelse som altovervejende hovedregel bestå i at optage forklaringer fra parter, vidner eller syns- og skønsmand.

I dag foregår denne bevisoptagelse som altovervejende hovedregel ved subsidiaire afhøringer ved byret eller Sø- og Handelsretten.

En dommerfuldmægtig vil i forbindelse med bevisoptagelsen kunne træffe de beslutninger og afsige de kendelser, der er nødvendige i forbindelse med gennemførelsen af bevisoptagelsen.

Afgørelsen af, om afhøringen skal forestås af en fuldmægtig i Højesteret eller - som hidtil - som subsidiaire bevisoptagelse ved byret eller Sø- og Handelsret-

ten, vil bero på en konkret vurdering af, om afhøringen mest hensigtsmæssigt gennemføres i Højesteret, eller om hensynet til en part, et vidne eller en syns- og skønsmand med vægt taler for at gennemføre en subsidiaire afhøring. Der bør i denne forbindelse tages betydelig hensyn til parternes synspunkter om dette spørgsmål.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* skal advokater, der repræsenterer sagens parter ved en bevisoptagelse efter *stk. 1*, have møderet for Højesteret.

De afgørelser, som fuldmægtigen træffer under bevisoptagelsen, kan efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* indbringes for Højesteret ved klage. Klagen skal indgives senest 2 uger, efter at afgørelsen er truffet. Bestemmelsen i § 219, som der henvises til, indeholder regler om tidspunktet for afsigelse af domme og kendelser.

Klagen vil kunne afgøres af et af Højesteret nedsat udvalg bestående af mindst 3 dommere, jf. retsplejelovens § 2 a, *stk. 2*, herunder f.eks. det permanente Ankeudvalg, der i øvrigt forbereder ankesagen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 7 i de almindelige bemærkninger.

##### *Til nr. 2 (retsplejelovens § 4, stk. 2)*

I retsplejelovens § 4, *stk. 2*, angives antallet af dommere i de to landsretter. Ved lov nr. 402 af 26. juni 1998 blev antallet af landsdommere i Østre Landsret ændret fra 55 til 57 med virkning fra 1. juli 1999. Endvidere blev der med hjemmel i tekstanmærkning nr. 101, *stk. 1* på finansloven 1998 oprettet yderligere 6 landsdommerstillinger i Østre Landsret.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af, at Østre Landsret i dag således består af 1 præsident og 63 landsdommere.

##### *Til nr. 3 (retsplejelovens § 9 a, stk. 1)*

Ændringen er en konsekvens af, at der ved lov nr. 1201 af 27. december 1996 blev føjet et nyt stykke til denne bestemmelse.

##### *Til nr. 4 (retsplejelovens § 11, stk. 2-4)*

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* kan retten bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder også uden for retskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens oplysning. Bestemmelsen giver mulighed for, at retten under sagens forberedelse eller under domsforhandlingen foretager besigtigelse (åstedsforretning) eller på anden måde optager bevis. Dette svarer til den gældende retstilstand, jf. punkt 8.2. i de almindelige bemærkninger.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* kan retten bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for retskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde.

Hensynet til sagens behandling inden for rimelig tid kan navnlig begrunde, at retten sættes uden for det sædvanlige tingsted, når der ved den pågældende byret er mangel på tilstrækkelig store ledige retslokaler eller mangel på retslokaler med nødvendige tekniske eller sikkerhedsmæssige faciliteter. Bestemmelsen må navnlig forventes at få betydning i straffesager.

Ved afgørelsen af, om retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder navnlig uden for retskredsen, og i givet fald hvor, må der navnlig lægges vægt på hensynet til, at retssager behandles inden en rimelig frist. Retten må dog også lægge vægt på, om sagens parter, advokater, vidner m.fl. derved pålægges en uforholdsmæssigt belastende rejseaktivitet.

For at opretholde den fleksibilitet, der er indeholdt i den gældende bestemmelse, jf. punkt 8.2, i de almindelige bemærkninger, er det i *stk. 3* tillige fastslået, at retten også kan sættes uden for det sædvanlige tingsted, når andre særlige grunde efter rettens skøn gør det hensigtsmæssigt.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 4* skal sagens parter have lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt en sag skal behandles uden for retskredsen, inden retten træffer sin beslutning. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens 702, stk. 2, om flytning af en straffesag fra en byret til en anden af ressourcemæssige grunde.

Med anvendelsen af udtrykket »behandles« sigtes til tilfælde, hvor retten under hele - eller dog væsentlige dele af - domsforhandlingen sættes uden for retskredsen. Den udtrykkelige høringspligt efter *stk. 4* omfatter således ikke enkeltstående besigtigelser (åstedstforretninger) eller andre retsmøder uden for retskredsen. *Stk. 4* omfatter heller ikke tilfælde, hvor hele eller væsentlige dele af domsforhandlingen foregår uden for det sædvanlige tingsted, men inden for retskredsen. *Stk. 4* har således et snævrere anvendelsesområde end *stk. 2* og *3*, der angår alle tilfælde, hvor retten »sættes« uden for det sædvanlige tingsted, uanset om dette sker inden for eller uden for retskredsen.

Rettens afgørelse om at sætte retten uden for det sædvanlige tingsted kan kæres til højere ret, hvis dette følger af retsplejelovens almindelige kæreregler i henholdsvis civile sager (kapitel 37) og straffesager (kapitel 85).

I civile sager kan kendelser og beslutninger, der er afsagt af en byret, kæres, medmindre andet er bestemt i loven, jf. retsplejelovens § 389, stk. 1. Kendelser og beslutninger, der afsiges af en landsret eller Sø- og Handelsretten i civile sager, kan som hovedregel kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse, jf. retsplejelovens § 392.

I straffesager er hovedreglen, at kendelser og beslutninger, der afsiges under domsforhandlingen eller dennes forberedelse, ikke kan kæres. Kendelser og beslutninger, som går ud på, at sagen udsættes, kan dog kæres, jf. i det hele retsplejelovens § 968, stk. 2.

*Til nr. 5 (retsplejelovens § 16, stk. 1 og 2)*

De foreslåede ændringer er alene af sproglig karakter og i overensstemmelse med de sproglige ændringer, der blev gennemført i retsplejeloven ved lov nr. 402 af 26. juni 1998.

*Til nr. 6 (retsplejelovens § 19, stk. 4)*

Bestemmelsen fastslår, at de foreslåede regler i § 11, stk. 2-4, om adgangen til at sætte retten uden for det sædvanlige tingsted, herunder uden for retskredsen, finder tilsvarende anvendelse for byretterne. Når § 11, stk. 2-4 efter den foreslåede bestemmelse skal finde »tilsvarende anvendelse« for byretterne, gælder dette naturligvis (by)retskredsen. Kære sker i givet fald til landsretten.

*Til nr. 7 (retsplejelovens § 28, stk. 1)*

Ved den foreslåede ændring overføres kompetencen til at fastsætte tidspunktet for ordinær ret fra justitsministeren til Domstolsstyrelsen.

Ændringen er en følge af oprettelsen af Domstolsstyrelsen.

*Til nr. 8 (retsplejelovens § 42, stk. 6)*

I retsplejelovens § 42, stk. 6, bestemmes, hvilke dommere der kan beskikkes til at indtræde i de ekstraordinære retter, der er nævnt i retsplejelovens § 21.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af, at retsplejelovens § 21 er ophævet ved § 33, stk. 2, i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner.

*Til nr. 9 (retsplejelovens § 60, stk. 2)*

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 60, stk. 2, må ingen deltage som dommer under domsforhandlingen i en straffesag, såfremt den pågældende, inden domsforhandlingen er begyndt, vedrørende det forhold, som tiltalen angår, har truffet afgørelse om at varetægtsfængsle den tiltalte efter § 762, stk. 2, eller om anvendelse af agenter efter

§ 754 a eller om brevåbning og brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4.

Det foreslås, at ordene »inden domsforhandlingen er begyndt« udgår, således at også afgørelser om bl.a. varetægtsfængsling i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, under domsforhandlingen er omfattet af bestemmelsen.

Det indebærer, at både dommere og eventuelle domsmænd er udelukket fra at deltage i behandlingen af sådanne spørgsmål. Afgørelser om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, eller om brevåbning eller brevstandsning efter § 781, stk. 4, må derfor træffes af en anden dommer eller en anden afdeling, jf. den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 60, stk. 3.

Bestemmelsen omfatter også afgørelser om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, hvor tiltalte ikke i forvejen er varetægtsfængslet. Dette vil dog formentlig kun sjældent forekomme under domsforhandlingen.

Bestemmelsen omfatter endvidere afgørelser, hvor tiltalte anmoder om, at en varetægtsfængsling ophæves efter den foreslåede bestemmelse i § 767, stk. 2, hvis der i den forbindelse bliver spørgsmål om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2. Dette gælder både, hvis tiltalte allerede er fængslet efter § 762, stk. 2, og hvis tiltalte er fængslet efter § 762, stk. 1, men anklagemyndigheden påstår fængsling efter stk. 2, såfremt retten finder, at der ikke længere er grundlag for fængsling efter stk. 1. Hvis retten kun skal tage stilling til, om der fortsat er grundlag for varetægtsfængsling efter § 762, stk. 1, skal afgørelsen derimod træffes af den dommer eller - i landsretten - den afdeling, der deltager i domsforhandlingen.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 767, stk. 2, og til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til nr. 10 (retsplejelovens § 60, stk. 3)*

Formålet med den foreslåede bestemmelse er at gøre det klart, at den ændrede formulering af retsplejelovens § 60, stk. 2, ikke udelukker, at der under domsforhandlingen kan afsiges kendelse om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, tages stilling til en anmodning om ophævelse af en varetægtsfængsling efter § 767, stk. 2, eller træffes afgørelse om brevåbning og brevstandsning efter § 781, stk. 4. En sådan afgørelse skal blot – medmindre der er tale om en tilståelsessag, eller sagen i øvrigt for så vidt angår de forhold, der har givet anledning til indgrebet, ikke omfatter beviserne for tiltaltes skyld – afsiges af en anden dommer, i landsretten af en anden afdeling.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til nr. 11 (retsplejelovens § 91, stk. 3)*

Det foreslås, at domsmænd ikke skal medvirke ved en afgørelse om varetægtsfængsling, der træffes under domsforhandlingen, hvis afgørelsen efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 60, stk. 3, træffes af en dommer eller i landsretten en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til nr. 12 (retsplejelovens § 102, stk. 2)*

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at klager over aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven - i lighed med klager over afgørelser om strafforfølgning - bliver omfattet af to-instansprincippet.

Den foreslåede bestemmelse betyder endvidere, at klagefristen på 4 uger i retsplejelovens § 102, stk. 1, også gælder i forhold til klager over afgørelser om aktindsigt. Der er mulighed for at dispensere fra klagefristen som nævnt i § 102, stk. 1, 2. pkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 9 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til nr. 13 (retsplejelovens § 170, stk. 1)*

Efter den gældende bestemmelse omfatter reglen om vidneudelukkelse alene præster i folkekirken eller anerkendte trossamfund.

Forslaget indebærer, at heller ikke præster fra andre trossamfund kan pålægges at afgive vidneforklaring, medmindre den person, der har krav på hemmelighedelse - f.eks. den person, der har betroet sig til præsten - giver samtykke til, at præsten afgiver forklaring.

Begrebet »andre trossamfund« omfatter dels de trossamfund, der indtil 1969 er meddelt anerkendelse som trossamfund ved kongelig resolution, og dels de trossamfund, hvorfra præster siden 1. januar 1970 er meddelt bemyndigelse til at foretage vielser. For så vidt angår præster fra de sidstnævnte trossamfund er det ikke afgørende, om den præst, der påberåber sig vidneudelukkelse, selv har vielsesbemyndigelse.

Herudover vil præster fra trossamfund, som Kirkeministeriet (det rådgivende udvalg) i anden anledning har vurderet er egentlige trossamfund, være omfattet af vidneudelukkelsesreglen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 6 i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 14 (retsplejelovens § 747)*

Der foreslås en ændret affattelse af § 747, således at mulighederne for anteciperet bevisførelse med henblik på at sikre bevis af betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation udvides og undergives samme regler som anteciperet bevisførelse af hensyn til sikring af bevis i øvrigt.

I overensstemmelse med princippet om bevisumiddelbarhed er det hovedreglen, at bevisførelsen i straffesager finder sted for den dømmende ret under domsforhandlingen.

Retsplejelovens § 747 indeholder adgang til at fravige denne hovedregel i særlige tilfælde, således at der inden domsforhandlingen afholdes et særligt retsmøde med henblik på at sikre et eller flere beviser i sagen (anteciperet bevisførelse).

Den gældende bestemmelse er opbygget således, at stk. 1 omhandler de tilfælde, hvor afholdelse af retsmøde er påkrævet f.eks. for at sikre bevis, som ellers må befrygtes at ville gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret. Anmodning om afholdelse af et retsmøde efter denne bestemmelse kan fremsættes både af anklagemyndigheden og af forsvareren, og der gælder ingen tidsfrister for anmodningens fremsættelse. Stk. 2 er en speciel bestemmelse, der har til formål af muliggøre ophævelse af isolation efter sikring af de pågældende beviser. Bestemmelsen omhandler kun tilfælde, hvor en varetægtsarrestant efter rettens bestemmelse er anbragt i isolation, og hvor risikoen for at arrestanten vanskeliggør forfølgningen i sagen (kollusion) eventuelt kan imødegås ved sikring af bevis under en anteciperet bevisførelse. Begæring om afholdelse af et retsmøde efter stk. 2 kan kun fremsættes af forsvareren, og bestemmelsen forudsætter, at arrestanten har været varetægtsfængslet i et sammenhængende tidsrum på mere end tre måneder.

Lovforslaget indeholder forslag om en ændret affattelse af § 747, således at mulighederne for anteciperet bevisførelse med henblik på at sikre bevis af betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation udvides og undergives samme regler som anteciperet bevisførelse af hensyn til sikring af bevis i øvrigt.

Forslaget indebærer, at der bliver hjemmel til også efter anmodning fra anklagemyndigheden at afholde retsmøde med henblik på at sikre bevis af betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation. Samtidig ophæves kravet om, at arrestanten skal have været anbragt i isolation i mere end tre måneder, før anmodningen kan fremsættes.

Det følger af den foreslåede nye affattelse af § 747, at retten som hidtil ikke er bundet af en anmodning om

afholdelse af et retsmøde med henblik på anteciperet bevisførelse. Det indebærer bl.a., at retten, hvis sigtede eller dennes forsvarer protesterer mod en anmodning om anteciperet bevisførelse fremsat af politiet med henblik på at søge en isolation ophævet, skal foretage en afvejning mellem hensynet til forsvaret og hensynet til muligheden for at begrænse anvendelsen af isolation. Det forudsættes, at domstolene ved denne afvejning i den enkelte sag tillægger hensynet til den sigtedes ønsker for tilrettelæggelsen af forsvaret en ganske særlig vægt. Men en sigtet bør ikke efter eget ønske kunne fastholde en varetægtsfængsling i isolation, hvis grundlaget for isolationen kan fjernes ved en anteciperet bevisførelse, og der ikke anføres rimelige hensyn til forsvaret, der taler imod afholdelsen af en sådan bevisførelse.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.9. i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 15 (retsplejelovens § 767, stk. 2)*

Hvis fristen for en varetægtsfængsling efter § 767, stk. 1, er fastsat, så den udløber, den dag domsforhandlingen begynder eller senere, foreslås det, at varetægtsfængslingen skal fortsætte uden yderligere fristforlængelser, indtil domsforhandlingen er afsluttet, og dommen er afsagt. Dette gælder uanset, om afgørelsen om varetægtsfængsling er truffet efter § 762, stk. 1 eller stk. 2.

Tiltalte kan tidligst, når den frist, der - før domsforhandlingens begyndelse - blev fastsat for varetægtsfængslingen, udløber, anmode om, at varetægtsfængslingen ophæves efter § 766, hvorefter retten til enhver tid kan omgøre en kendelse om varetægtsfængsling, eller § 768, hvorefter retten skal ophæve varetægtsfængslingen, hvis forfølgningen opgives, hvis betingelserne for varetægtsfængsling ikke længere er til stede, eller hvis retten finder, at efterforskningen ikke fremmes med tilstrækkelig hurtighed, og at fortsat varetægtsfængsling ikke er rimelig. Hvis tiltalte efter fristens udløb anmoder om ophævelse af varetægtsfængslingen, skal retten inden syv dage fra den dag, hvor anmodningen er fremsat over for retten, træffe afgørelse om, hvorvidt varetægtsfængslingen skal ophæves. Fristen indebærer, at der skal træffes afgørelse inden udløbet af den syvende dag, efter at tiltalte eller dennes forsvarer har fremsat anmodningen. Hvis retten ikke imødekommer tiltaltes anmodning om ophævelse af varetægtsfængsling kan tiltalte tidligst 14 dage efter rettens afgørelse, kræve en ny afgørelse af, om betingelserne for fortsat varetægtsfængsling er opfyldt.

Hvis der er spørgsmål om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, skal afgørelsen efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 60, stk. 3, træffes af en dommer eller en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen. Afgørelsen skal således træffes af en anden dommer eller afdeling, hvis tiltalte allerede er fængslet efter § 762, stk. 2. Afgørelsen skal endvidere træffes af en anden dommer eller afdeling, hvis tiltalte er fængslet efter § 762, stk. 1, men der ved afgørelsen om eventuel ophævelse bliver spørgsmål om fængsling efter § 762, stk. 2. Om dette er tilfældet, afhænger af, om anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte fængsles efter § 762, stk. 2, såfremt retten finder, at betingelserne for fængsling efter § 762, stk. 1, ikke længere er opfyldt. Retten må, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt en fængsling efter § 762, stk. 1, skal ophæves, om nødvendigt ved spørgsmål til anklageren søge oplyst, om der (tillige) nedlægges påstand om fængsling efter § 762, stk. 2.

Når domsforhandlingen foregår ved et af landsrettens bitingsteder, kan spørgsmål om varetægtsfængsling behandles på hovedtingstedet, hvis dette findes hensigtsmæssigt. Anklageren og forsvareren må - i de tilfælde, hvor sagen skal behandles mundtligt, jf. nedenfor - tage til hovedtingstedet for at procedere spørgsmålet om varetægtsfængsling.

Det er - bortset fra den udsættelse, der er nødvendig for, at anklageren og forsvareren kan procedere spørgsmålet om varetægtsfængsling - op til retten at bestemme, om domsforhandlingen i straffesagen skal fortsætte uafhængigt af behandlingen af spørgsmålet om fortsat fængsling, eller om straffesagen skal udsættes, indtil spørgsmålet om varetægtsfængsling er afgjort.

Hvis den anden dommer eller landsretsafdeling finder det hensigtsmæssigt og forsvarligt, kan spørgsmålet om fortsat fængsling afgøres på skriftligt grundlag.

Hvis en af betingelserne i den foreslåede bestemmelse i § 60, stk. 3, 2. pkt., er opfyldt - dvs. at der er tale om en tilståelsessag efter § 925 eller § 925 a, eller hvis sagen for så vidt angår de forhold, der har givet anledning til varetægtsfængslingen, ikke omfatter beviserne for tiltalte skyld - skal afgørelsen ikke træffes af en anden dommer eller afdeling. I en sådan sag kan den dommer eller den afdeling, der deltager i domsforhandlingen, træffe afgørelse om varetægtsfængsling, uden at dette medfører inhabilitet.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i retsplejelovens § 60, stk. 2 og 3, og § 91, stk. 3, og til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 16 (retsplejelovens §§ 770 a-770 e)*

*Til § 770 a*

Bestemmelsen afløser den gældende bestemmelse i § 770 a, stk. 1.

Den gældende bestemmelse regulerer både de tilfælde, hvor der træffes bestemmelse om, at den varetægtsfængslede er udelukket fra fællesskab med alle andre indsatte (fuldstændig isolation) og de tilfælde, hvor der alene træffes bestemmelse om, at arrestanten ikke må have samvær med bestemte andre indsatte - men altså gerne med øvrige indsatte - (delvis isolation).

Efter forslaget skal den særlige regulering i retsplejeloven af varetægtsfængsling i isolation alene finde anvendelse i de situationer, hvor der efter anmodning fra politiet er tale om udelukkelse af arrestanten fra fællesskab med alle andre indsatte (fuldstændig isolation).

Er der således tale om, at politiet af hensyn til varetægtsfængslingens øjemed alene ønsker, at arrestanten skal udelukkes fra fællesskab med bestemte andre indsatte (delvis isolation), følger det af den foreslåede ændring, at et sådant indgreb kan iværksættes efter politiets beslutning. Beskyttelse mod indgrebet - herunder mod risikoen for anvendelse af delvis isolation i et sådant omfang, at det nærmer sig fuldstændig isolation - vil være indeholdt i den almindelige regel i retsplejelovens § 773, hvorefter en arrestant kan forlange spørgsmålet om opretholdelse af andre begrænsninger (end de særligt regulerede), som politiet af hensyn til varetægtsfængslingens øjemed har foretaget i arrestantens rettigheder, forelagt retten til afgørelse.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.5. i de almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i *nr. 1*, svarer til den gældende bestemmelse.

Bestemmelsen i *nr. 2*, er derimod ændret med henblik på at understrege og fremhæve kravet om den særlige isolationsgrund, der skal være til stede ud over fængslingsbetingelserne i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3.

Af den foreslåede nye affattelse af nr. 2, fremgår således udtrykkeligt, at der skal være bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde påvirke andre (såkaldt kollusion). Heraf følger, at der skal være en begrundet frygt for, at sigtede, ikke bare på fri fod, men også efter at være blevet frihedsberøvet, kan og vil vanskeliggøre

forfølgningen i sagen, og denne begrundede frygt skal kunne angives med henvisning til konkrete omstændigheder i sagen.

Der henvises herom i øvrigt til pkt. 2.6. i de almindelige bemærkninger.

Med udtrykket »indsatte« henvises både til andre varetægtsarrestanter og til strafafsonere.

Kendelser, hvorved en varetægtsarrestant fængsles i isolation, skal angive de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at også den særlige isolationsgrund er til stede, jf. bemærkningerne til den foreslåede § 770 d.

Der foreslås ingen ændringer i betingelserne for at iværksætte isolation for så vidt angår kravene til kriminalitet og mistanke.

#### Til § 770 b

Bestemmelsen afløser den nuværende proportionalitetsregel i retsplejelovens § 770 b. Formålet med den foreslåede ændrede affattelse er navnlig at tydeliggøre kravet om proportionalitet som en selvstændig betingelse for isolation.

I *stk. 1, nr. 1*, eksemplificeres nogle af de mindre indgribende foranstaltninger, der om muligt skal anvendes i stedet for isolation.

I *stk. 1, nr. 2*, fremhæves den særlige belastning, som indgrebet kan medføre på grund af arrestantens personlige forhold. Bestemmelsen medfører bl.a., at der kun i sjældne undtagelsestilfælde kan blive tale om at anbringe personer under 18 år i isolation. Isolationsfængsling af personer under 18 år vil således alene kunne iværksættes i sjældne undtagelsestilfælde, når særlig tungtvejende grunde taler for, at varetægtsfængsling i isolation er nødvendig i den konkrete sag. Ved forlængelser af isolation ud over helt kortvarige perioder, vil proportionalitetshensyn med stigende vægt tale imod fortsat isolation af personer under 18 år. Bestemmelsens opregning af personlige forhold - ung alder og fysisk eller psykisk svagelighed - er ikke udtømmende. Som eksempel på andre personlige forhold, der konkret kan indebære, at indgrebet bliver særligt belastende kan nævnes, at arrestanten er udlænding og ikke kan kommunikere med personalet.

I *stk. 1, nr. 3*, understreges, at domstolene i forbindelse med afgørelser om isolation også skal påse, om politiet effektivt og med den nødvendige hurtighed efterforsker og forfølger sagen. Et sådant krav følger efter de gældende regler af henvisningen i § 770 c til bestemmelsen i § 768, 2. pkt., men kravet foreslås tydeliggjort og understreget ved indføjelser af en selvstændig bestemmelse herom i reglerne om isolation.

Bestemmelsen foreslås i øvrigt affattet, så opmærksomheden særligt henledes på bestemmelsen i § 747 og dermed på mulighederne for en bevissikring, der vil kunne få betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolation.

Ved vurderingen af, om en efterforskning fremmes med den påkrævede hurtighed, bør det indgå, om en eventuel langvarig sagsbehandling helt eller delvist skyldes forhold, som politiet er uden indflydelse på, f.eks. sigtedes eller medsigtedes ønske om forsvarerskift midt i sagsforløbet eller ønske om en bestemt forsvarer, der samtidig varetager så mange andre opgaver, at det er vanskeligt at aftale tid til afhøringer mv. Det bemærkes i den forbindelse, at adgangen til efter retsplejelovens §§ 733 og 736 at nægte beskikkelse eller tilbagekalde en beskikkelse af hensyn til sagens behørig fremme må antages at være forholdsvis begrænset som følge af sigtedes ret til - også i lyset af menneskerettighedskonventionens artikel 6 - at vælge egen forsvarer.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.6. i de almindelige bemærkninger.

#### Til § 770 c

Bestemmelsen afløser den gældende bestemmelse i § 770 a, stk. 2, og indeholder regler vedrørende den maksimale tidsmæssige udstrækning af isolation. En kortere tidsmæssig udstrækning i den konkrete sag vil som hidtil kunne følge af proportionalitetsgrundsætninger, herunder den særlige proportionalitetsregel i den foreslåede § 770 b, eller af bevissikring efter reglerne i § 747 om anteciperet bevisførelse.

Ved de foreslåede tidsgrænser for isolation er foretaget en inddeling på baggrund af strafferammerne for den kriminalitet, som varetægtsarrestanten er sigtet for.

Fristen for isolation regnes fra iværksættelsen, også når der under en isolationsperiode rejses sigtelse for nye forhold. I sådanne tilfælde vil den længst tilladte varighed af isolationen imidlertid øges, hvis strafferammen for et nyt påsigtet forhold giver mulighed for en længerevarende isolation end tidligere påsigtede forhold.

Det følger af betingelserne for varetægtsfængsling, at varetægtsfængsling og dermed isolation kun kan komme på tale i forbindelse med sigtelser for lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller mere. Det foreslås herefter i *stk. 1*, at der indføres en absolut tidsmæssig begrænsning for isolation på 4 uger, hvis lovovertrædelserne ikke kan medføre fængsel i 4 år. Det svarer til en nedsættelse med 4 uger i forhold til de gældende regler.

I *stk. 2*, foreslås, for så vidt angår lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller mere, men ikke i 6 år, den gældende absolutte tidsmæssige begrænsning på 8 uger opretholdt.

I *stk. 3*, foreslås, at der for så vidt angår lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller mere, indføres en grænse for isolation på 3 måneder. Der foreslås endvidere en snæver adgang for retten til at dispensere fra denne 3-måneders frist, således at retten *undtagelsesvis* kan tillade, at isolation udstrækkes ud over 3 måneder, hvis *afgørende* hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation *påkrævet*, uanset den tid arrestanten har været isoleret. Anvendelse af isolation ud over 3 måneder vil bl.a. forudsætte, at det ikke kan bebrejdes politiet eller anklagemyndigheden, at efterforskningen ikke har gjort det muligt at tilvejebringe den fornødne bevissikring inden udløbet af den normale frist.

I *stk. 4*, foreslås, at der, for så vidt angår arrestanter, der er under 18 år, indføres en absolut tidsmæssig begrænsning for isolation på 8 uger. Isolation af disse personer kan således højst finde sted i en sammenhængende periode på 8 uger uanset arten af den påsigtede kriminalitet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.7. i de almindelige bemærkninger.

#### Til § 770 d

Bestemmelsen afløser den gældende bestemmelse i § 770 c om sagsbehandlingsregler. Den gældende bestemmelse indeholder henvisninger til forskellige bestemmelser i retsplejeloven, hvorefter en række formelle spørgsmål i forbindelse med isolation behandles efter de samme regler, som gælder for behandlingen af spørgsmål vedrørende varetægtsfængsling.

I *stk. 1*, foreslås en ændring, hvorefter en afgørelse, hvorved der træffes bestemmelse om anbringelse i isolation eller fortsat isolation, i alle tilfælde skal træffes ved særskilt kendelse. I modsætning til gældende ret betyder det, at spørgsmålet om varetægtsfængsling og spørgsmålet om isolation altid skal afgøres ved to særskilte kendelser. Samtidig skal afgørelsen også i de tilfælde, hvor den sigtede er indforstået med en forlængelse af en iværksat isolation, træffes (og begrundes) ved særskilt kendelse.

Endvidere er kravet om begrundelse ved kendelser om isolation udskilt fra den almindelige henvisningsbestemmelse til en særlig bestemmelse. Begrundelsespligten indebærer, at retten i kendelser om isolation skal anføre de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne i §§ 770 a-770 c, for isolation eller fortsat isolation er opfyldt. Det skal således

bl.a. fremgå af kendelsen, hvorfor retten finder, at også den særlige isolationsgrund, der skal være til stede ud over fængslingsgrunden i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3, er til stede i den konkrete sag, ligesom 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 henvises i øvrigt til pkt. 2.8. i de almindelige bemærkninger.

Ændringerne i *stk. 2* er i første række konsekvensrettelser som følge af forslaget i *stk. 1* om udskillelse af kravet om begrundelser ved kendelser om isolation til en særlig bestemmelse.

Herudover foreslås en regel, hvorefter fristen for isolation, højst kan forlænges med 2 uger ad gangen, hvis arrestanten er under 18 år.

De bestemmelser, der henvises til i *stk. 2*, finder »i øvrigt tilsvarende anvendelse«, dvs. de finder anvendelse, i det omfang *stk. 1* ikke indeholder afvigende regler.

#### Til § 770 e

Ved henvisningen til § 767, stk. 1, i den gældende § 700 c, har en isoleret varetægtsarrestant krav på mundtlig kærebehandling af en afgørelse om isolation, når isolationen udstrækkes ud over 3 måneder.

Har kæreinstansen tilladt mundtlig kærebehandling for 3 måneders fristen, er der efter § 770 e, 1. pkt., krav på ny mundtlig kærebehandling, såfremt kæreren vedrører en kendelse, hvorved isolationen udstrækkes ud over 3 måneder.

Efter den foreslåede affattelse af § 770 e har en isoleret varetægtsarrestant krav på mundtlig kærebehandling af en afgørelse om isolation, når kæreren vedrører en kendelse, hvorved isolationen udstrækkes ud over 8 uger.

Herudover foreslås en regel, hvorefter en varetægtsarrestant har krav på fornyet mundtlig kærebehandling, når kæremålet angår en kendelse, hvorved en isolation udstrækkes ud over 8 uger regnet fra den seneste mundtlige behandling af et kæremål om forlængelse af isolation.

I andre tilfælde afgør kæreinstansen, om en anmodning om mundtlig behandling skal imødekommes.

Ved den mundtlige kærebehandling finder bestemmelsen i § 767, stk. 1, sidste pkt., tilsvarende anvendelse. Det indebærer, at fremstilling af arrestanten i retten kan undlades, såfremt den pågældende giver afkald herpå, eller retten finder, at fremstillingen vil



være forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8. i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 17 (retsplejelovens § 776)*

Det foreslås at ændre affattelsen af § 776, så det understreges, at der ved fastsættelsen af de administrative regler om behandlingen af varetægtsarrestanter skal fastsættes særlige regler om behandlingen af de arrestanter, der anbringes i isolation.

Baggrunden for forslaget er den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, der er forbundet med en varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation.

Den foreslåede bestemmelse er udformet således, at kravene til indholdet af de særlige regler om behandlingen af isolationsfængslede i vid udstrækning fremgår direkte af lovteksten. De administrative regler kan dog f.eks. også indebære særlig adgang til placering i større og bedre udstyrede celler.

Det forudsættes, at reglerne kan udformes således, at de særlige rettigheder først opnås efter en kortere isolationsperiode og således, at lempelserne kan øges med længden af isolationsperioden.

Politiet vil som hidtil - under domstolskontrol - kunne modsætte sig besøg eller kræve, at besøg sker under kontrol, men det er forudsat, at den foreslåede adgang til besøg gælder, uanset om der er øget ressourceforbrug forbundet med afholdelse af besøg for isolerede varetægtsarrestanter f.eks. på grund af krav om besøgskontrol.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.10. i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 18 (retsplejelovens § 807 d, stk. 1)*

Retsplejelovens § 807 d indeholder en samling af bestemmelser om ophøret af beslaglæggelse.

Den foreslåede ændring er en præcisering af, at retsplejelovens § 807 d, stk. 1, vedrører beslaglagte genstande (sml. § 802, stk. 1, og § 803, stk. 1), mens retsplejelovens § 807 d, stk. 2, omhandler beslaglagt gods (sml. § 802, stk. 2).

*Til nr. 19 (retsplejelovens § 841)*

Efter de gældende regler træffes beslutning om dørlukning, referatforbud og navneforbud og beslutning om, at tiltalte skal forlade retslokalet, medens et vidne afgiver forklaring, oftest først i forbindelse med selve domsforhandlingen.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at retten får mulighed for forud for domsforhandlingen at træffe afgørelse om de nævnte foranstaltninger.

Efter den foreslåede bestemmelse vil anmodning om beslutning forud for domsforhandlingen kunne fremsættes af anklagemyndigheden eller forsvareren eller af et vidne, herunder af vidner som føres af forsvaret.

Det forudsættes, at det i almindelighed vil være anklagemyndigheden (eller forsvareren), der rejser spørgsmål om de nævnte foranstaltninger over for retten. Et vidne - eller vidnets bistandsadvokat - kan dog også selv fremsætte anmodning over for retten, f.eks. i tilfælde hvor anklagemyndigheden ikke finder grundlag herfor. Det er op til retten at afgøre, om der er behov for at afholde et særskilt retsmøde om anmodningen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4. i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 20 (retsplejelovens § 927)*

Den foreslåede ændring er en følge af den foreslåede § 841.

Forslaget indebærer, at der foretages den nødvendige henvisning til reglen i § 841 om forhåndsafgørelse om dørlukning mv. - som efter sin placering alene gælder for nævningsager ved landsretten - således at bestemmelsen også gælder for straffesager ved byret og Sø- og Handelsretten.

*Til nr. 21 (retsplejelovens § 1018 e)*

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at klager over aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven - i lighed med klager over afgørelser om erstatning - bliver omfattet af to-instansprincippet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer endvidere, at klagefristen på 4 uger i retsplejelovens § 1018 e, stk. 4, også gælder i forhold til klager over afgørelser om aktindsigt. Der er mulighed for at dispensere fra klagefristen som nævnt i § 1018 e, stk. 4, 2. pkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 9 i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 22 (retsplejelovens § 1019 h)*

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at klager over aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven - i lighed med klager over afgørelser vedrørende adfærdsklager - bliver omfattet af to-instansprincippet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer endvidere, at klagefristen på 4 uger i retsplejelovens § 1019 h, stk. 2, også gælder i forhold til klager over afgørelser om aktindsigt. Der er mulighed for at dispensere fra klagefristen som nævnt i § 1019 h, stk. 2, 2. pkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 9 i de almindelige bemærkninger.

*Til nr. 23 (retsplejelovens § 1019 i, stk. 1, nr. 3)*

Af retsplejelovens § 1019 i, stk. 1, nr. 3, fremgår, at behandlingen af en klage over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager) sluttes, hvis regeringen eller justitsministeren træffer bestemmelse om, at sagen skal undersøges efter reglerne i retsplejelovens § 21 eller § 21 a om henholdsvis kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

Retsplejelovens §§ 21 og 21 a er ophævet ved § 33, stk. 2, i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner. Forslaget til en ændret affattelse af retsplejelovens § 1019 i, stk. 1, nr. 3, er en konsekvens heraf.

*Til § 2**Til nr. 1 (straffelovens § 86, stk. 1)*

Det foreslås, at der i straffeloven indføres en særlig regel om fastsættelse af varetægtsfradraget i sager, hvor varetægtsfængslingen er udstået i isolation.

Ved afsoning af en idømt frihedsstraf afkortes den med et antal dage svarende til det antal påbegyndte døgn, den dømte eventuelt har været varetægtsfængslet i forbindelse med sagen, jf. straffelovens § 86, stk. 1, 1. pkt. Der gælder samme regler, uanset om den dømte under varetægtsfængslingen har været anbragt i isolation eller i fællesskab.

Den foreslåede ændring af straffelovens § 86, stk. 1, indebærer, at der ved opgørelsen af varetægtsfradraget sker en forhøjelse af dette fradrag med en dag for hvert påbegyndt tidsrum af tre døgn, hvori den dømte har været isoleret efter rettens bestemmelse. Baggrunden for forslaget er den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, der er forbundet med en varetægtsfængsling i isolation sammenlignet med ikke-isolation. Den foreslåede bestemmelse er undtagelsesfri. Der er således ikke mulighed

for, at retten som følge af konkrete omstændigheder i den enkelte sag kan afskære det særlige isolationsfradrag.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.11. i de almindelige bemærkninger.

*Til § 3*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2000.

De nye bestemmelser i retsplejeloven om varetægtsfængsling i isolation vil i overensstemmelse med almindelige retsprincipper gælde for afgørelser om isolation, der træffes efter lovens ikrafttræden. Bestemmelserne om de tidsmæssige begrænsninger for isolation gælder for afgørelser om fortsættelse af isolation, der træffes efter lovens ikrafttræden, uanset om isolationen oprindelig er iværksat forud for lovens ikrafttræden.

De nye bestemmelser i retsplejeloven om gennemførelse af et to-instansprincip med hensyn til klager over afgørelser vedrørende aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, finder anvendelse på anmodninger om aktindsigt, der fremsættes over for 1. instans efter lovens ikrafttræden.

Den nye bestemmelse i straffeloven om særlig kompensation i den idømte frihedsstraf for varetægtsfængsling, der er udstået i isolation, finder anvendelse på domme, der afsiges efter lovens ikrafttræden.

*Til § 4*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Den foreslåede ændring i straffeloven (§ 2) kan dog sættes i kraft på Færøerne ved kongelig anordning.

## Bilag 1

## Fortegnelse over godkendte trossamfund uden for folkekirken

1. De i henhold til kgl. resolution *anerkendte trossamfund* er følgende:
- |   |  |
|---|--|
| Det romersk-katolske trossamfund                                | Guds Menighed  |
| Det mosaiske trossamfund  | Den Kristne Forsamling (Frikirken Berøa)                     |
| Den reformerte menighed i Fredericia                            | Kristnastova   |
| Den franske-reformerte menighed i København                     | Kristent Centrum   |
| Den tysk-reformerte menighed i København                        | Livets Træ Bibelcenter                                       |
| Det metodistiske trossamfund                                    | Rhema Bibelcenter  |
| Det danske Baptistsamfund                                       | Københavns Bibeltrænings Center                              |
| Den ortodokse russiske kirkes menighed i København              | Forklarelsens Kirke  |
| Den norske menighed ved Kong Haakon kirken i København          | The Brøthren   |
| Svenska Gustafsförsamlingen i København                         | Den makedonske ortodokse Kirke                               |
| Den til St. Alban's English Church i København hørende menighed | Den assyriske østkirke i Danmark                             |
|   | Troens Ord   |
|   | Sunnataram Copenhagen (buddhister)                           |
|   | Wat Thai Danmark (buddhister)                                |
|   | Amager Kristne Center  |
|   | Kristent Center Herning                                      |
|   | Aalborg Menighedscenter                                      |
|   | Holstebro Frikirke   |
|   | Bibel & Missions Centret                                     |
|   | Billund Frikirke   |
|   | Dansk Teltmission menighed                                   |
|   | Fonden Guds Verdensvide Kirke                                |
|   | Den koptisk-ortodokse Kirke                                  |
|   | Den koreanske kirke i Danmark                                |
|   | Kristne i Danmark  |
|   | Yeshuat Tsion, Den Messianske Synagoge i Danmark             |
|   | Livets Kilde   |
|   | Frikirken på havnen  |
|   | Sathya Sai Baba  |
|   | Kristensamfundet   |
|   | Krishnabevægelse/Iskcon                                      |
|   | Den rumænsk-ortodokse menighed i Danmark                     |
|   | Kristent Fællesskab i Nordsjælland                           |
|   | Kristent Fællesskab, København                               |
|   | Brahma Kumaris Åndelige Verdensuniversitet                   |
|   | Bethel Missionary Baptist Church                             |
|   | City Kirke, Herning  |
|   | Danmarks Hindu Kultur Aktivitets Center                      |
|   | Kristus Kirken (frikirke)                                    |
|   | Den Serbisk Ortodokse Kirke i Danmark                        |
|   | Aars Vineyard Christian Fellowship (tidligere Aars Frikirke) |
2. Endvidere har Kirkeministeriet i medfør af ægteskabslovens § 16, stk. 1, nr. 3, meddelt eller givet tilsagn om *vielsesbemyndigelse* til præster inden for nedennævnte ikke-anerkendte trossamfund og dermed godkendt disse som trossamfund:
- |   |
|---|
| Den apostolske Kirke i Danmark  |
| Den Nyapostolske Kirke i Danmark  |
| Det danske Missionsforbund  |
| De evangelisk-lutherske frimenigheder   |
| Machsike Hadas  |
| Frelsens Hær  |
| Islamiske menigheder  |
| Jehovas Vidner  |
| Jesu Kristi kirke af Sidste Dages Hellige (Mormoner)                                      |
| Menigheder inden for Pinsebevægelsen  |
| Syvende-dags Adventisterne  |
| Baha'i Samfundet  |
| The International Church of Copenhagen (The American Lutheran Congregation of Copenhagen) |
| Kristent Center   |
| Sikh Foundation, Denmark  |
| Siri Guru Singh Sabha, Copenhagen   |
| Karma-Kadjypa Skolen (buddhister)   |
| Karmapa-Trust (buddhister)  |
| Nazaræerens Kirke   |

### Retsplejerådets udtalelse om Justitsministeriets udkast til ændring af retsplejelovent vedrørende behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde

1. Justitsministeriet hørte i januar 1999 en række myndigheder og organisationer over et forslag om at skabe klar og utvetydig hjemmel for, at retssager kan behandles uden for retskredsen af lokalemæssige grunde. Forslaget er indeholdt i Justitsministeriets notat af 13. januar 1999 om udkast til ændring af retsplejelovent (Behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde).

Under høringen blev der peget på, at dette spørgsmål burde forelægges Retsplejerådet, inden justitsministeren fremsatte lovforslag herom. På den baggrund anmodede Justitsministeriet ved brev af 24. februar 1999 Retsplejerådet om en udtalelse.

Retsplejerådet har ved sin behandling af lovudkastet inddraget de høringssvar, Justitsministeriet har modtaget vedrørende lovudkastet. Til brug for Retsplejerådets overvejelser vedrørende de statsretlige aspekter af behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde har Justitsministeriet udarbejdet et notat af 12. maj 1999, som er vedlagt denne udtalelse.

2. Retsplejerådet havde ved afgivelsen af udtalelsen følgende sammensætning:

Højesteretsdommer Poul Sørensen (formand)

Landsdommer Peter Deleuran

Advokat Karen Dyekjær-Hansen

Afdelingschef Torsten Hesselbjerg

Dommer Poul Holm

Politimester Jørgen Illum

Advokat Jørgen B. Jepsen

Dommer Jes Schiøler

Professor, dr.jur. Eva Smith

Statsadvokat Lars Stevnsborg

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard-Nielsen

Professor, dr.jur. Erik Werlauff

Retsassessor Bo Østergaard

Som sekretær for rådet har fungeret fuldmægtig Carsten Bo Nielsen. Kontorchef Jens Kruse Mikkelsen har fungeret som sekretariatsleder.

3. Justitsministeriets lovudkast har følgende ordlyd:

1. § 11, stk. 2, ophæves og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder også uden for retskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til

1) sagens oplysning,

2) sagens behandling inden for rimelig tid eller

3) andre særlige grunde.

Stk. 3. Inden landsretten i medfør af stk. 2 træffer afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles uden for retskredsen, skal parterne have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet. Landsrettens afgørelse herom kan af parterne kæres til Højesteret. Andre afgørelser efter stk. 2 kan kæres i det omfang, det følger af kapitel 37 eller 85.«

2. § 19, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. § 11, stk. 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse for byretterne.«

4. Indledningsvis bemærkes, at Retsplejerådet forudsætter, at det i praksis ikke vil kunne komme på tale, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse gives en dommer pålæg om i et meget langt tidsrum at gøre tjeneste fjernt fra det faste tjenestested.

Formålet med forslaget er at fremskynde behandlingen af retssagerne med henblik på bl.a. at leve op til de forpligtelser, Danmark har påtaget sig efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den konkrete anvendelse af de påtænkte regler vil henhøre under domstolene.

Retsplejerådet lægger endvidere vægt på, at de retssager, som den pågældende dommer skal behandle, stammer fra dommerens eget embede, og at der alene er tale om en pligt til midlertidigt fysisk at være til stede et andet sted end embedets sædvanlige tingsted(er).

På denne baggrund finder Retsplejerådet, at det påtænkte forslag ikke giver anledning til grundlovmæssige betænkeligheder.

Retsplejerådet finder, at det udtrykkeligt bør fremgå af bestemmelsens ordlyd, at adgangen til

at behandle retssager uden for retskredsen af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde alene bør anvendes undtagelsesvis. Er der tale om en mere vedvarende lokalemangel, bør dette løses ved mere permanent at tilføre retten yderligere lokaler.

Retsplejerådet finder desuden, at retten ved afgørelsen af, om retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og i givet fald hvor, også bør lægge vægt på, om sagens parter, advokater, vidner m.fl. derved pålægges en uforholdsmæssigt belastende rejseaktivitet.

Retsplejerådet finder, at de pågældende afgørelser karakter og betydning intet grundlag giver for at fravige retsplejelovens almindelige kæreregler. Hensynet til sagens parter findes i de tilfælde, hvor der ikke vil være kære adgang efter retsplejelovens almindelige kæreregler, i tilstrækkelig grad varetaget ved, at sagens parter skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles uden for retskredsen af lokalemæssige grunde.

Da der i retsplejelovens § 11, stk. 1, anvendes udtrykket »landsretskredsen«, bør denne betegnelse også anvendes i de foreslåede nye bestemmelser i § 11, stk. 2-4. Når disse bestemmelser efter den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 4,

skal finde »tilsvarende anvendelse« for byretterne, gælder dette naturligvis (by)retskredsen.

Retsplejerådet foreslår på denne baggrund følgende formulering af bestemmelserne:

1. § 11, stk. 2, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder også uden for landsretskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens oplysning.

Stk. 3. Landsretten kan endvidere bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for landsretskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde.

Stk. 4. Inden landsretten i medfør af stk. 3 træffer afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles uden for landsretskredsen, skal parterne have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet.«

2. § 19, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. § 11, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse for byretterne.«

August 1999

Poul Sørensen (formand)  
Peter Deleuran  
Karen Dyekjær-Hansen  
Torsten Hesselbjerg  
Poul Holm  
Jørgen Ilum  
Jørgen B. Jepsen

Jes Schiøler  
Eva Smith  
Lars Stevnsborg  
Gorm Toftgaard-Nielsen  
Erik Werlauff  
Bo Østergaard

---

Jens Kruse Mikkelsen  
Carsten Bo Nielsen

## NOTAT

## om statsretlige aspekter af behandling af retssager uden for retskredsen af lokalemæssige grunde

## 1. Indledning

Justitsministeriet hørte i januar 1999 en række myndigheder og organisationer over et forslag om at skabe klar og utvetydig hjemmel for, at retssager kan behandles uden for retskredsen af lokalemæssige grunde. Under høringen blev der peget på, at dette spørgsmål burde forelægges Retsplejerådet, inden justitsministeren fremsatte lovforslag herom. På den baggrund anmodede Justitsministeriet ved brev af 24. februar 1999 Retsplejerådet om en udtalelse. Dette notat er udarbejdet til brug for Retsplejerådets nærmere overvejelser om forslagets forenelighed med grundlovens § 64.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et grundlovsmæssigt problem, hvis en udnævnt dommer af højere ret kan pålægges at behandle en retssag uden for retskredsen, afhænger af, om pålægget om at behandle retssagen uden for retskredsen er foreneligt med beskyttelsen mod forflyttelse i grundlovens § 64, 2. pkt.

I det følgende vil grundlovens bestemmelser om forflyttelse af tjenestemænd blive introduceret i pkt. 2, og forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 64 behandles i pkt. 3. I pkt. 4 omtales forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 27, stk. 3, og tjenestemandsløvens § 12. I pkt. 5 beskrives, i hvilket omfang udnævnte dommere efter gældende ret er forpligtede til at behandle retssager uden for retskredsen. Endelig foretages en samlet vurdering i pkt. 6.

## 2. Grundlovens bestemmelser om forflyttelse af tjenestemænd

Grundloven indeholder bestemmelser om forflyttelse af tjenestemænd i § 27, stk. 2 og 3, og § 64.

Grundlovens § 27, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

»§ 27. ...

*Stk. 2.* Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 64.

*Stk. 3.* Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.«

Grundlovens § 64, 1. og 2. pkt., har følgende ordlyd:

»§ 64. Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. ...«

Efter grundlovens § 27, stk. 2, skal der ved lov fastsættes regler om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd. Kravet i denne bestemmelse om lovgivning er opfyldt ved en række love, herunder tjenestemandsløven, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 5. august 1991 med senere ændringer. Efter § 27, stk. 3, må en forflyttelse af en kongeligt udnævnt tjenestemand ikke medføre tab af indkomst, og tjenestemanden kan i stedet for forflyttelse vælge at blive afskediget med pension efter de almindelige regler.

Grundlovens § 64, 2. pkt., gælder kun for udnævnte dommere. Konstituerede dommere og dommerfuldmægtige er således ikke beskyttet af grundloven mod afsked eller forflyttelse. Efter grundlovens § 64, 2. pkt., kan dommere uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted, ikke forflyttes mod deres ønske. Er

der ikke tale om en omordning af domstolene, kan dommeren således kræve at forblive i sin hidtidige stilling. Som anført er beskyttelsen mod forflyttelse efter grundlovens § 27, stk. 3, derimod begrænset til at sikre den kongeligt udnævnte tjenestemand mod tab af indkomst og give tjenestemanden ret til i stedet at vælge at blive afskediget med pension efter de almindelige regler. Den sidstnævnte bestemmelse har derfor kun direkte betydning for beskyttelse af dommere i de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.

Dette notat vil koncentrere sig om beskyttelsen efter grundlovens § 64, da det påtænkte forslag ikke indebærer »en omordning af domstolene«. Grundlovens § 27, stk. 3, kan derimod have betydning som bidrag til forståelsen af grundlovens § 64.

Beskyttelsen mod afskedigelse og forflyttelse er centrale elementer til sikring af dommers personlige uafhængighed i forhold til regering og Folketing. Den sikrer mod, at der ved trussel om afsked eller forflyttelse kan lægges pres på dommere, ligesom den sikrer mod ansættelsesretlig forfølgelse af dommere, der træffer »ubekvem« afgørelser.

Selv om grundlovsbeskyttelsen navnlig tager sigte på indgreb fra regeringens og Folketingets side, er bestemmelsen efter sin ordlyd ikke begrænset hertil. Hensynet bag bestemmelsen taler også for, at den enkelte dommer skal være beskyttet mod tvungen forflyttelse, der besluttes af landsretspræsidenter, byretspræsidenter, administrerende dommere eller af andre inden for domstolenes egne rækker, der har med personaleadministration at gøre, jf. herved Retsplejerådets betænkning nr. 1299/1995 om en rejsedommerordning, s. 20.

### 3. Forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 64

Højesteret har ved dommen gengivet i Ufr 1923.821 H taget stilling til en sag om rækkevidden af forflyttelsesbeskyttelsen i den dagældende grundlovs § 71, som svarer til § 64 i grundloven af 1953. Sagens omstændigheder var nærmere, at der ved Frederiksberg birkeret var blevet udnævnt 3 dommere. Fordelingen af arbejdsopgaverne mellem disse tre dommere var fastsat ved kongelig anordning i henhold til den dagældende retsplejelovs § 17. Sagen drejede sig om, i hvilket omfang en af dommerne havde pligt til at affinde sig med, at der ved en ny kongelig an-

ordning blev gennemført en ændring af sagernes fordeling mellem kredsens dommere.

Højesteret tiltrådte, at den pågældende dommer ikke var pligtig at tåle enhver fremtidig ændring af sagernes fordeling, som måtte blive fastsat ved anordning, idet der ikke herved ville være tale om en omordning af domstolene i grundlovens forstand. Højesteret gav videre den pågældende dommer medhold i, »at det efter Grundlovens § 71 maa være udelukket at dømme ham til at taale, at de Strafferetsplejen vedrørende Forretninger henlægges til hans Embede, idet en saadan Henlæggelse vilde gøre Embedet til et væsentligt andet og byrdefuldere, og det selv om Embedet samtidig fritoges for Foged- og Auktionsvæsenet og Notarialforretningerne«. Højesteret gav derimod Justitsministeriet medhold i, at den pågældende dommer var pligtig at tåle, at skiftesagerne henlagdes til hans embede, mod at dette samtidig fritoges for foged- og auktionsvæsenet og notarialforretningerne. Begrundelsen herfor var, at »disse Grupper af Forretninger efter deres Beskaffenhed i det Hele findes at kunne sidestilles, ligesom der savnes Føje til at antage, at en saadan Ombytning vil medføre nogen væsentlig forøget Arbejdsbyrde for Dommeren«. (Citat fra landsrettens præmisser, som Højesteret tiltrådte).

Poul Andersen anfører i Dansk Statsforfatningsret (1954), s. 582, følgende om forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 64:

»Det gør ikke efter Grl. § 64, 2. Pkt. nogen Forskel, om Forflyttelsen er til et bedre eller ringere, højere eller lavere Embede, om den er til et Dommerembede eller til et Embede indenfor Forvaltningen. Dommeren afgør i alle Tilfælde selv, bl.a. under Hensyn til sine individuelle Forhold, om han vil overtage et nyt Embede.

En Ændring af de under et Dommerembede hørende Tjenesteforretninger, herunder en Forøgelse af Retskredsens Omraade, kan være saa væsentlig, at de maa sidestilles med Forflyttelse. En saa vidtgaaende Ændring, der ingenlunde altid kan anses for en Omordning af Domstolene, kan derfor ikke indføres mod Dommerens Ønske.«

I Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. 1973) anføres s. 164-165 følgende om forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 64:

»Begrebet forflyttelse må i denne sammenhæng forstås på samme måde som i relation til andre tjenestemænd. Det defineres i almindelighed som udnævnelse til en ny tjenestestilling, hvorved tjenstemanden stiltiende afskediges fra sin hidtidige stilling. Om der herved sker en ændring af tjenestestedet, er ikke i sig selv afgørende (Poul Andersen: Forvaltningsret 5. udg. p. 208 f).

Ligestillet med forflyttelse er en ændring af tjenestepligtens omfang og beskaffenhed, der er så væsentlig, at stillingen må siges at være blevet en anden. Også i denne henseende afgøres det for dommeres vedkommende efter samme principielle synspunkter som for andre tjenestemænds vedkommende, om ændringer i stillingens indhold må ligestilles med forflyttelse; Hvis der ved lov sker generelle ændringer i de til dommerembederne henlagte forretninger, må der kræves større ændringer for at anse det for forflyttelse, end hvis det kun er et enkelt eller nogle få dommeres embeder der berøres.«

I Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret (3. udg. 1980) anføres s. 553 følgende:

»Det afgørende for om der foreligger en forflyttelse er ikke (alene) ændring af tjenestested, men også sådanne ændringer i stillingens beskaffenhed, at der i realiteten er tale om en anden stilling, Poul Andersen, 208 og Max Sørensen, 164.«

Peter Germer anfører i Statsforfatningsret (2. udg. 1995), s. 168, følgende:

»Bestemmelsen i § 64, 2. pkt. beskytter ikke blot dommeren mod stedlig forflyttelse, men yder også beskyttelse mod ændringer af arbejdsopgaverne, som er så omfattende, at der i realiteten er tale om en anden stilling. Omfanget af beskyttelsen må bestemmes ud fra en formålsfortolkning af grundlovens § 64.«

Henrik Zahle anfører i Dansk Forfatningsret 2 (2. udg. 1996), s. 110-111, følgende:

»Forflyttelse foreligger ikke blot, hvor dommeren flyttes fra ét tjenestested til et andet, f.eks. fra Byretten i Skive til Byretten i Rønne, men også hvor stillingen ændres på en sådan måde, at der reelt bliver tale om en ny stilling, f.eks. overgang fra stilling som civildommer

til kriminaldommer, sml UfR 1923 821 H, jf P. Germer 1995 s 168.«

#### 4. Forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 27, stk. 3, og tjenestemandslovens § 12

De statsretlige standardværker, som er udgivet siden 1953, omtaler ikke forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 27, stk. 3.

Som nævnt ovenfor i pkt. 2 er der i tjenestemandsløven fastsat nærmere regler om tjenestemænds retsstilling. Tjenestemandslovens § 12, stk. 1 og 2, om forflyttelse har følgende ordlyd:

»§ 12. Inden for sit ansættelsesområde har en tjenestemand pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. I samme omfang kan det pålægges ham at overtage en anden stilling.

Stk. 2. Såfremt ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform gør det nødvendigt, kan det med tilslutning af det i § 13 omhandlede nævn pålægges en tjenestemand at overtage en stilling uden for sit hidtidige ansættelsesområde, i hvilken tjenesten efter sin karakter svarer til hans hidtidige stilling, og som må anses for passende for ham.«

Det almindelige tjenestemandretlige forflyttelsesbegreb, som indeholdes i denne bestemmelse, sammenfattes således i betænkning nr. 483/1969 om tjenestemandsløven, s. 22-23:

»Det er ikke muligt præcist og med virkning for alle tjenestemandstillinger at fastlægge, hvornår en ændring må anses for forflyttelse. Når begrebet forflyttelse anvendes som en begrænsning i arbejdsgiverens adgang til at ændre en tjenestemandstilling antager det karakter af en såkaldt standard. Heri ligger, at anvendelse af reglen i det enkelte tilfælde indeholder et vist skøn. Ved en generel beskrivelse af, hvornår der foreligger forflyttelse, må udgangspunktet derfor tages i en række momenter, der i den konkrete situation skønsmæssigt må afvejes mod hinanden. Kernen i de relevante momenter er sammenligning mellem stillingen før og efter den foretagne ændring, hvor vægten især må lægges på karakteren af og graden af den skete ændring i arbejdets omfang og dets vilkår, herunder det sted, hvor ar-



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

bejdet udøves. Også andre momenter må imidlertid tages med i betragtning. Den formelle beskrivelse af stillingen spiller således en rolle, og det er af stor betydning, hvilke ændringer en tjenestemand burde have forudset, enten fordi disse er udslag af en almindelig samfundsmæssig udvikling, eller fordi beskrivelse af stillingen i lovregler, opslag eller ansættelsesbrev har gjort det klart for vedkommende, at han måtte forudse visse slags ændringer.«

Forflyttelsesbegrebet beskrives tilsvarende af Bent Christensen i Responsum angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse (trykt i betænkning nr. 320/1962 om administrationen af arbejds- og sociallovgivningen, s. 101-122) og i Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (2. udg. 1997), s. 311, af Jørgen Mathiassen i Forvaltningspersonellet (1990) s. 96, og af Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl: Forvaltningsret (1994), s. 152-153.

Forholdet mellem på den ene side forflyttelsesbegrebet i grundlovens § 27, stk. 3, og på den anden side det almindelige tjenestemandsretlige forflyttelsesbegreb omtales i den tjenestemandsretlige litteratur og i betænkning nr. 483/1969 om tjenestemandsloven. I den nævnte betænkning anføres s. 25, følgende:

»Da det yderligere er således, at grundlovens forflyttelsesstandard på den ene side akcepterer statens adgang til at ændre tjenestemandsstillingerne og på den anden side beskytter tjenestemandens selvstændighed og hans almindelige vilkår mod urimelige ændringer, og da samme art af afvejninger ligger bag den foreslåede nyordning, må man forestille sig, at indholdet af den foreslåede ordning og forflyttelsesgrænsen i henhold til § 27, stk. 3, efterhånden vil smelte sammen.«

Bent Christensen anfører efter en omtale af det almindelige tjenestemandsretlige forflyttelsesbegreb i Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (2. udg. 1997), s. 312, følgende:

»Grl. § 27, stk. 3 gælder naturligvis stadig, men der er grund til at tro, at domstolene vil fortolke grundlovens forflyttelsesgrænse i lyset af den klargøring, som tjenestemandslovens § 12 indeholder.«

Den nyeste retspraksis (UfR 1997.1621 H) er i overensstemmelse med det ovenfor anførte om

det almindelige tjenestemandsretlige forflyttelsesbegreb.

## 5. Andre regler om midlertidig beskikkelse

Ved tjenestemandslovens § 34 er der - under hensyn til grundlovens bestemmelser - gjort en undtagelse for dommere fra pligten i medfør af lovens § 11 til midlertidig tjeneste i anden stilling.

Retsplejelovens § 44, således som denne er affattet indtil domstolsreformens ikrafttræden 1. juli 1999, fastsætter i stk. 1 og 2, følgende om midlertidig beskikkelse af dommere:

»44. Midlertidig beskikkelse til højesteretsdommer kan ikke finde sted. Ved embedsledighed skal fast beskikkelse ske inden 6 måneders forløb.

Stk. 2. Til midlertidigt at beklæde andre dommerembeder, når det på grund af embedsledighed eller en fast dommers forfald måtte være nødvendigt, meddeler justitsministeren beskikkelse. Enhver dommer ved byret skal være forpligtet til, når det af fornævnte grunde skønnes fornødent, at modtage beskikkelse af justitsministeren til, foruden sit eget embede, midlertidigt at beklæde et andet embede som dommer ved byret. Uden for tilfælde af sygdomsforfald kan embede som landsdommer, præsident eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten eller som dommer ved byret ikke holdes besat ved midlertidig beskikkelse ud over et år. Hvor den midlertidige beskikkelse er foranlediget ved dommerens udførelse af andet offentligt hverv, skal dog den nævnte frist ved kongelig resolution kunne forlænges for indtil et år ad gangen på betingelse af, at ganske særlige grunde taler derfor, at samtykke gives af præsidenten for vedkommende kollegiale ret, eller for retspræsidenters og enkeltdommers vedkommende af præsidenten for den nærmeste overordnede ret, og at en fast ansat dommer midlertidig beskikkes i den pågældende stilling. Midlertidig beskikkelse ved kongelig resolution kan i intet tilfælde meddeles ud over et samlet tidsrum af 3 år.«

Efter domstolsreformens ikrafttræden den 1. juli 1999 afløses disse bestemmelser af retsplejelovens § 44 a, stk. 1-5, der vil have følgende ordlyd:

»44 a. Domstolsstyrelsen kan meddele midlertidig beskikkelse, når det er nødvendigt ved ledighed i en stilling eller ved en fast dommers forfald.

Stk. 2. Når det af de grunde, der er nævnt i stk. 1, skønnes nødvendigt, er enhver byretsdommer forpligtet til at modtage beskikkelse til foruden sit eget embede midlertidigt at beklæde et andet embede som byretsdommer.

Stk. 3. Bortset fra tilfælde af forfald på grund af sygdom kan en stilling ikke holdes midlertidigt besat i mere end ét år.

Stk. 4. Hvis den midlertidig beskikkelse skyldes, at dommeren udfører et andet offentligt hverv, kan etårsfristen dog forlænges i op til et år ad gangen på betingelse af,

- 1) at ganske særlige grunde taler for det,
- 2) at samtykke gives af præsidenten (den administrerende dommer) for vedkommende ret eller for retspræsidentens, administrerende dommers og enkeltdommers vedkommende af præsidenten for den nærmeste overordnede ret, og
- 3) at en fast ansat dommer midlertidig beskikkes i den pågældende stilling.

Stk. 5. Forlængelse af etårsfristen kan dog højst ske for en samlet periode på 3 år.«

Enhver byretsdommer er således efter den gældende § 44 og efter den fremtidige § 44 a forpligtet til - efter omstændighederne op til 4 år - at modtage beskikkelse til foruden sit eget embede midlertidigt at beklæde et andet embede som byretsdommer. Denne regel kom ind i retsplejeloven på initiativ fra Landstingets udvalg til behandling af retsplejereformen under henvisning til, at pligten »vil bidrage til, at de nu saa hyppige midlertidige Beskikkelser af Fuldmægtige som Dommere i mange Tilfælde kan undgaas«, jf. Rigsdagstidende 1913-14, tillæg B, sp. 2812. Det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt anvendelse af bestemmelsen ville indebære en forflyttelse af den pågældende dommer, ikke omtales i den forbindelse.

Efter retsplejelovens § 46, stk. 1, kan landsrettens præsident i tilfælde af en byretsdommers inhabilitet beskikke en sættdommer. Efter bestemmelsens ordlyd forudsætter beskikkelse som sættdommer ikke samtykke fra den, der beskikkes som sættdommer. I forbindelse med en ændring af retsplejelovens regler om dommerhabilitet ved lov nr. 403 af 13. juni 1990 er

antallet af dommerstillinger forøget med henblik på varetagelse af sættdommerhvervet. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, (Folketingstidende 1989-90, tillæg A, sp. 3860-3861), at det foreslås, »at alle sættdommersager fremover i muligt omfang varetages af dommere tilknyttet 5 af de største byretsembeder, således at der til disse em beder tilknyttes yderligere en dommer i bevillingsramme 37 særligt med henblik på varetagelse af sættdommerhvervet.« Denne lovændring ændrer imidlertid ikke, at alle udnævnte dommere er forpligtede til at lade sig beskikke som sættdommere.

## 6. Vurdering

Det foreliggende udkast til lovforslag går ud på, at der skal indføres klar og utvetydig hjemmel til, at den overordnede ret kan pålægge en dommer at behandle en retssag uden for retskredsen, hvis lokalemæssige grunde taler for det.

Lovudkastet indeholder ikke geografiske eller tidsmæssige grænser, men det er forudsat, at det i praksis ikke vil kunne komme på tale, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse gives en dommer pålæg om i et meget langt tidsrum at gøre tjeneste fjernt fra det faste tjenestested, allerede fordi dette ville være særdeles uhensigtsmæssigt.

Spørgsmålet er herefter, om det vil udgøre forflyttelse efter grundlovens § 64, 2. pkt., hvis en dommer meddeles et pålæg om at behandle en retssag uden for retskredsen.

Grundloven indeholder ikke en nærmere definition af udtrykket »forflyttelse«. Spørgsmålet må derfor besvares på grundlag af andre retskilder.

I den statsretlige litteratur antages det, at der er tale om forflyttelse, hvis »tjenestestedet« ændres. Det antages i øvrigt, at ændringer i arbejdsopgaverne ud fra en konkret vurdering kan føre til, at der foreligger forflyttelse, selv om tjenestestedet ikke ændres, jf. herved også højesteretsdommen UfR 1923.821 H. Det samme antages efter den almindelige standard for forflyttelse i grundlovens § 27, stk. 3, og tjenestemandslovens § 12.

I vurderingen af, om den foreslåede ordning indebærer forflyttelse, må indgå, at ordningen har et sagligt formål og gælder generelt for alle byretsdommere og landsdommere. Formålet med ordningen er således at fremskynde be-

handlingen af retssagerne med henblik på bl.a. at leve op til de forpligtelser, Danmark har påtaget sig efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hertil kommer, at pålægget meddeles ved en juridisk afgørelse og således ikke har karakter af en personaleadministrativ beslutning, jf. herved også ovenfor pkt. 2.

Det må ved vurderingen endvidere tillægges betydning, at den pågældende dommer fortsat vil være ansat ved den samme ret, og at der alene er tale om en pligt til - midlertidigt - fysisk at være til stede et andet sted end embedets sæd-

vanlige tingsted(er). Der skal heller ikke i den forbindelse udstedes nyt ansættelsesbrev. Et pålæg vil således ikke indebære en væsentlig ændring i tjenesteplichternes omfang og karakter. Endelig kan det fremhæves, at dommere efter de gældende regler i retsplejeloven, jf. pkt. 5 ovenfor, i forvejen i et vist omfang har pligt til at gøre tjeneste i andre retskredse i op til 4 år.

På denne baggrund må det antages, at det ikke udgør forflyttelse, hvis en dommer efter de foreslåede regler pålægges at behandle en retssag uden for retskredsen, hvis lokalemæssige grunde taler for det.

**JUSTITSMINISTERIET**  
**Lovafdelingen**J.nr. 1998-760-0594  
Den 4. december 1998**NOTAT**

om

**klagebegrænsninger inden for anklagemyndigheden****1. Indledning**

Ved en ændring af retsplejelovens kapitel 10 i 1992 indførtes en begrænsning i klageadgangen inden for anklagemyndigheden. Herefter kan en afgørelse som led i behandlingen af straffesager kun påklages én gang, f.eks. fra vedkommende politimester til vedkommende statsadvokat (to-instantsprincippet).

I administrativ praksis er det lagt til grund, at klagebegrænsningsreglerne ikke har nogen betydning for adgangen til at klage over (påståede) formalitetsmangler, f.eks. manglende begrundelse og inhabilitet m.v. Det er endvidere lagt til grund, at klagebegrænsningsreglerne ikke har betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt efter forvaltningslovens § 18, stk. 3.

Det har desuden givet anledning til tvivl, hvilken betydning klagebegrænsningsreglerne har for adgangen til at klage over en afgørelse om ikke at realitetsbehandle sagen, fordi den pågældende ikke anses for part (og dermed klageberettiget) i straffesagen.

Formålet med dette notat er at vurdere, om det er muligt - administrativt - at gennemføre en begrænsning af adgangen til som led i administrativ rekurs at påklage de nævnte formalitets spørgsmål m.v. Er en sådan ændring af den hidtidige praksis mulig, har notatet endvidere til formål at beskrive udformningen af den ordning, der fremover kan følges på dette område.

Indledningsvis beskrives de almindelige forvaltningsretlige principper vedrørende adgangen til at påklage afgørelser og procesledende beslutninger m.v. som led i administrativ rekurs (pkt. 2). Dernæst redegøres for reglerne om klagebegrænsning i retsplejelovens kapitel 10 (pkt. 3), hvorefter Justitsministeriets og anklagemyn-

dighedens hidtidige praksis beskrives nærmere (pkt. 4). Justitsministeriets vurdering fremgår af pkt. 5.

**2. Den almindelige forvaltningsretlige rekursadgang****2.1. Det almindelige udgangspunkt**

Ved rekurs forstås en ordning, hvorefter den, der er berørt af en forvaltningsmyndigheds afgørelse (forvaltningsakt), har *ret* til at påklage denne afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed, som - hvis visse formelle betingelser er opfyldt - har *pligt* til at tage stilling til den påklagede afgørelse.

Spørgsmålet om rekurs er ofte lovreguleret. I mangel af lovregler herom antages det, at en afgørelse, der er truffet af en statslig myndighed, kan påklages til højere myndighed i det administrative hierarki, i sidste instans vedkommende minister.

Det er den almindelige opfattelse i den forvaltningsretlige litteratur, at genstanden for den ulovbestemte administrative rekurs er den underordnede myndigheds *afgørelse* (forvaltningsakt). Det betyder, at der som udgangspunkt ikke *særskilt* kan klages over den underordnede myndigheds beslutninger om sagsbehandling. Når sagen er afgjort, kan sagsbehandlingsfejl i den underordnede myndighed imidlertid påberåbes som argument for, at den overordnede myndighed (rekursinstansen) skal underkende afgørelsen. Der kan herom bl.a. henvises til Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (5. udgave, 1965), side 532, Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse (1994), side 303 f, Karsten Revsbech i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (3. udgave, 1997), side 251, og Jon

Andersen, Forvaltningsret (3. udgave, 1997), side 187.

En afgørelse, der går ud på at afvise at realitetsbehandle sagen - f.eks. fordi klageren ikke er klageberettiget - antages at kunne påklages selvstændigt til højere myndighed som led i den ulovbestemte administrative rekurs, jf. bl.a. Bent Christensen, a.st., side 303.

Den overordnede myndighed vil i øvrigt - som tilsynsmyndighed - kunne behandle indsigelser over sagsbehandlingsfejl, også inden afgørelsen er truffet. Om spørgsmålet anfører Karsten Revsbech, a.st., side 251, følgende:

»Hvor rekursadgangen hviler på et over- og underordningsforhold, vil det imidlertid kunne forekomme, at den overordnede griber ind over for en påklaget sagsbehandlingsfejl, før afgørelsen foreligger. Dette beror imidlertid ikke på rekursordningen, men på de generelle o/u-beføjelser, der indebærer ret til at gribe ind på et hvilket som helst tidspunkt i sagsforløbet.«

Der kan endvidere henvises til Bent Christensen og Lars Nordskov Nielsen, Forvaltningsret, Prøvelse (1986), side 27.

## 2.2. Særligt om klager vedrørende aktindsigt

En beslutning om aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven kan påklages uafhængigt af afgørelsen vedrørende sagens realitet. Beslutningen kan påklages til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2. Beslutningen om aktindsigt er således gjort til en selvstændig afgørelse (forvaltningsakt), jf. bl.a. Karsten Revsbech, a.st., side 251.

Har en særlig lovbestemmelse afskåret den almindelige ulovbestemte rekursadgang til en overordnet statslig myndighed for så vidt angår afgørelser vedrørende en sags realitet, antages det at bero på en fortolkning af vedkommende bestemmelse, om klagebegrænsningen også gælder afgørelser vedrørende aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. I mangel af særlige holdepunkter for det modsatte antages det i den forbindelse, at klagebegrænsningen ikke omfatter afgørelser om aktindsigt, der træffes efter de nævnte love, jf. bl.a. Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 100, Justitsministeriets vejledning om of-

fentlighedsloven, pkt. 48, Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 635, og (vedrørende offentlighedsloven af 1970) Niels Eilschou Holm, Ugeskrift for Retsvæsen, 1970 B, side 161. Se også - mere tvivlende - Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 337.

Der er ikke adgang til partsaktindsigt i *verse- rende* sager om strafferetlig forfølgning, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. Spørgsmålet om aktindsigt i *afsluttede* straffesager er særskilt reguleret i forvaltningslovens § 18. Det følger af bestemmelsens stk. 3, at den myndighed, der har truffet den administrative beslutning i straffesagen, også afgør, om en anmodning om aktindsigt kan inødekømmes. Den afgørelse, der træffes, kan efter stk. 3, 2. pkt., påklages til »vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed«.

Det anføres i bemærkningerne til forvaltningslovens § 18, stk. 3, at bestemmelsen »bygger på principperne i [forvaltningslovens] § 16, stk. 1 og 4«.

## 2.3. Særligt vedrørende klager over inhabilitet

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, afgøres spørgsmålet om inhabilitet af den myndighed, der skal træffe afgørelse vedrørende sagens realitet.

I forarbejderne til forvaltningsloven anføres følgende:

»Hvis en forvaltningsmyndighed har behandlet og truffet afgørelse i en sag under tilside-sættelse af lovens regler om speciel inhabilitet, vil bl.a. den, der er part i sagen, kunne påklage den trufne afgørelse med påstand om, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig som følge af den skete sagsbehandlingsfejl. *Tilsvarende kan spørgsmålet om inhabilitet påklages særskilt for rekursmyndigheden, når sagen er afgjort.*

På nogle sagsområder vil en myndigheds afgørelse af et spørgsmål om inhabilitet og om virkningen heraf kunne påklages særskilt, dvs. umiddelbart efter, at der er truffet afgørelse om dette spørgsmål, men inden behandlingen af den underliggende sag er tilendebragt.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der næppe i praksis et generelt behov for at kunne påklage dette forhold særskilt, når parten kan få spørgsmålet prøvet i forbindelse med en klage

over selve afgørelsen. Der er derfor i lovforslaget ikke medtaget regler om adgang til særskilt klage over inhabilitetsafgørelser. Det vil fortsat skulle afgøres for hvert enkelt forvaltningsområde, i hvilket omfang der bl.a. ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter er behov herfor« (F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 87, fremhævet her).

Om spørgsmålet anfører Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret (1994), side 190, følgende:

»Er myndighedens afgørelser undergivet rekurs eller andre klagemuligheder, vil også inhabilitetsspørgsmålet kunne påklages. Som udgangspunkt skal klagen fremsættes som en klage over den - til sin tid - trufne realitetsafgørelse; en almindelig regel om adgang til særskilt påklage (som f.eks. FVL § 16, stk. 4, om aktindsigt) findes ikke. På visse områder vil selve inhabilitetsafgørelsen - især på grundlag af retssikkerhedsmæssige synspunkter - dog kunne påklages særskilt, således at problemet kan afklares, inden behandlingen af realitetsspørgsmålet er gennemført...«

I Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven anføres det - i overensstemmelse hermed - at beslutninger vedrørende habilitetsspørgsmål normalt kun kan indbringes for ankeinstansen i forbindelse med påklage af afgørelsen vedrørende sagens realitet, jf. vejledningens pkt. 26.

### 3. Retsplejelovens klagebegrænsningsregler

Ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 om ændring af retsplejeloven, straffeloven, færdselsloven og udlændingeloven (Anklagemyndighedens struktur) gennemførtes en begrænsning i klageadgangen inden for anklagemyndigheden.

Før lovens ikrafttræden kunne visse afgørelser truffet af politimesteren påklages til statsadvokaten, rigsadvokaten og justitsministeren, mens statsadvokatens afgørelser kunne påklages til rigsadvokaten og justitsministeren. En række af anklagemyndighedens afgørelser kunne således realitetsbehandles tre eller fire gange.

Formålet med lovændringen, der baserede sig på et forslag fra Retsplejerådet, var bl.a. at begrænse antallet af rekursmyndigheder, således at

adgangen til at påklage en afgørelse blev begrænset.

Efter lovændringen i 1992 indeholder retsplejeloven nu en række bestemmelser om klageadgangen i sager om strafforfølgning:

»§ 98. Justitsministeren er de offentlige anklagere overordnet og fører tilsyn med disse.

*Stk. 2.* Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om de offentlige anklageres udførelse af deres opgaver.

*Stk. 3.* Justitsministeren kan give de offentlige anklagere pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager, herunder om at begynde eller fortsætte, undlade eller standse forfølgning.

*Stk. 4.* Justitsministeren behandler klager over afgørelser truffet af rigsadvokaten som 1. instans.

§ 99. Rigsadvokaten varetager udførelsen af straffesager ved Højesteret og virker ved Den Særlige Klageret.

*Stk. 2.* Rigsadvokaten er de øvrige offentlige anklagere overordnet og fører tilsyn med disse. Rigsadvokaten kan fastsætte bestemmelser og meddele pålæg efter regler svarende til § 98, stk. 2 og 3.

*Stk. 3.* Rigsadvokaten behandler klager over afgørelser truffet af statsadvokaterne som 1. instans. Rigsadvokatens afgørelse i en klagesag kan ikke påklages til justitsministeren.

---

§ 101. Statsadvokaterne varetager udførelsen af straffesager ved landsretterne.

*Stk. 2.* Statsadvokaterne fører tilsyn med politimestrenes behandling af straffesager og behandler klager over afgørelser truffet af politimestrene vedrørende strafforfølgning. Statsadvokaternes afgørelser i klagesager kan ikke påklages til rigsadvokaten og justitsministeren. Statsadvokaterne kan fastsætte bestemmelser og meddele pålæg efter regler svarende til § 98, stk. 2 og 3.

§ 102. Fristen for klager efter § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, 1. pkt., og § 101, stk. 2, 1. pkt., er 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Fremkommer klagen efter udløbet af denne frist, skal den behandles, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig.«

Det følger således udtrykkeligt af bestemmelserne i retsplejelovens § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, og § 101, stk. 2, at en afgørelse truffet af politimesteren/statsadvokaten/rigsadvokaten alene kan påklages til den umiddelbart overordnede myndighed. Således behandler eksempelvis statsadvokaterne klager over afgørelser truffet af politimestrene vedrørende strafforfølgning. Statsadvokaternes afgørelser i disse klagesager kan hverken påklages til rigsadvokaten eller justitsministeren.

I forarbejderne til klagebegrænsningsreglerne i retsplejeloven er det ikke udtrykkeligt anført, om klagebegrænsningen *alene* gælder for selve afgørelsen om strafforfølgning (sagens realitet), eller om den *også* omfatter klager over (påståede) sagsbehandlingsfejl m.v. (i det omfang sådanne sagsbehandlingsfejl m.v. kan påklages særskilt).

Af betydning for vurderingen af dette spørgsmål er der i lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a. anført følgende:

»Det foreslås, at afgørelse truffet af politimesteren *i forbindelse med behandlingen af straffesager* kan indbringes for statsadvokaten, hvis afgørelse af klagesagen er endelig. Afgørelser truffet af statsadvokaten som 1. instans kan påklages til rigsadvokaten, hvis afgørelse er endelig. Rigsadvokatens afgørelser som 1. instans kan påklages til Justitsministeriet. Herved gennemføres et to-instans princip for alle afgørelser, som træffes af anklagemyndigheden som led i *forfølgningen af straffesager*. Fordelen ved en sådan ordning vil være en væsentlig formindskelse af antallet af klagesager hos rigsadvokaten og i Justitsministeriet, hvorved der frigøres ressourcer til andre opgaver. Afskæring af klageadgangen til justitsministeren og rigsadvokaten medfører imidlertid ikke, at mere betydelige og principielle sager ikke kan behandles af disse myndigheder, idet adgangen for justitsministeren og rigsadvokaten til i kraft af deres overordnede stilling at give tjenestebefalinger i konkrete sager (...) medfører, at enkeltsager kan tages op til behandling på ethvert stadi i sagen.

---

Den foreslåede begrænsning i klageadgangen giver ikke grundlag for betænkeligheder med hensyn til den enkelte borgers retssikkerhed. Dels indebærer forslaget en almindelig adgang

til prøvelse af en sag i to instanser i overensstemmelse med det almindelige princip i dansk ret, og dels er der fortsat adgang for rigsadvokaten og justitsministeren til at gribe ind i konkrete sager, herunder i sager, som indeholder principielle spørgsmål, eller som af andre grunde findes at burde undergives fornyet behandling.« (F.T. 1991- 92, Tillæg A, sp. 4163, fremhævet her).

I bemærkningerne til retsplejelovens § 98, stk. 4, anføres bl.a. følgende:

»Det følger af bestemmelsen, at afgørelser, som træffes af rigsadvokaten som følge af klager over statsadvokaternes afgørelser eller *sagsbehandling*, ikke kan påklages til justitsministeren, jf. også bemærkningerne til § 99, stk. 3« (F.T. 1991-92, Tillæg A, sp. 4188, fremhævet her).

Den til grund for lovforslaget udarbejdede betænkning nr. 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur ses ikke at indeholde yderligere fortolkningsbidrag med hensyn til spørgsmålet om forholdet mellem klagebegrænsningsreglerne og klager over sagsbehandlingen.

Ved lov nr. 393 af 14. juni 1995 gennemførtes ved en ændring af retsplejelovens § 1018 e to-instansprincippet for behandlingen af sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. Forarbejderne til denne ændring indeholder heller ikke fortolkningsbidrag af betydning for det her omhandlede spørgsmål.

#### **4. Justitsministeriets og anklagemyndighedens praksis i relation til klagesagsbehandling**

##### **4.1. Indledning**

Justitsministeriets hidtidige praksis (som rekursmyndighed) vedrørende klager over anklagemyndigheden falder i 2 hovedkategorier, nemlig klager over afgørelser om strafforfølgning, jf. pkt. 4.2 nedenfor, og klager over forvaltningsretlige spørgsmål i sager om strafforfølgning (pkt. 4.3 nedenfor).

##### **4.2. Klager over afgørelser om strafforfølgning**

I retsplejeloven er som anført ovenfor under pkt. 4 gennemført en ordning, der begrænser klageadgangen. De klagebegrænsninger, som retsplejeloven indeholder, gælder for afgørelser, der

træffes af anklagemyndigheden i forbindelse med behandlingen af sager om strafforfølgning.

Efter fast praksis omfatter dette både den egentlige realitetsafgørelse vedrørende strafforfølgningsspørgsmålet og spørgsmål om efterforskningen og behandlingen af selve straffesagen, herunder en klage over, at pågældende ikke er (tilstrækkeligt) afhørt.

Det bemærkes herved, at der efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, ikke er pligt til at foretage partshøring, da parter i straffesager ikke har ret til aktindsigt, jf. lovens § 9, stk. 3. Klage over manglende partshøring i forbindelse med politiets efterforskning af en straffesag får derved karakter af en klage over politiets behandling og efterforskning af straffesagen.

#### 4.3. Klager over forvaltningsretlige spørgsmål i sager om strafforfølgning

Spørgsmål om *inhabilitet* og *begrundelse* kan efter den gældende praksis påklages uden klagebegrænsning og uden klagefrist.

Om baggrunden herfor anføres følgende i Rigsadvokatens notat af 30. september 1993 om forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med behandling af sager om afvisning af anmeldelser og påtaleopgivelse:

»Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 101 og 102 vedrører alene klager over afgørelser vedrørende strafforfølgning.

...

Klager over formalitetsmangler, f.eks. manglende begrundelse, manglende eller fejlagtig klagevejledning eller inhabilitetsindsigelser, vil derimod kunne påklages efter de sædvanlige regler til statsadvokaten, Rigsadvokaten og Justitsministeriet.«

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 18, stk. 3, 2. pkt., hvorefter afgørelser om *aktindsigt* kan påklages til »vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed«, er i praksis blevet fortolket således, at man kan påklage en politimesters afgørelse om aktindsigt hele vejen gennem systemet og dermed også til rigsadvokaten og Justitsministeriet. Der henvises til Rigsadvokatens notat af januar 1993 om aktindsigt i straffesager, pkt. 4.7.5.

Fortolkningen bygger på den opfattelse, at der ikke findes sikre holdepunkter for, at retsplejelovens regler om klagebegrænsning fraviger be-

stemmelsen om klageadgang ved afgørelser om aktindsigt efter forvaltningslovens § 18, stk. 3.

Der har efter det oplyste både hos rigsadvokaten og i Justitsministeriet været en vekslende praksis med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt et afslag på realitetsbehandling under henvisning til manglende *partsstatus* (og dermed klageberettigelse) er omfattet af klagebegrænsningsreglerne i retsplejelovens kapitel 10.

I rigsadvokatens notater om forvaltningsretlige spørgsmål inden for anklagemyndigheden er det antaget, at reglerne om klagebegrænsning tillige gælder for afgørelser om *partsstatus* (klageberettigelse). Det betyder, at statsadvokatens afvisning af en klage (f.eks. over en politimesters afgørelse om påtaleopgivelse) med den begrundelse, at klageren ikke er part og dermed ikke er klageberettiget, er en 1. instansafgørelse, der kan påklages til rigsadvokaten, men ikke videre til Justitsministeriet. Det samme er antaget at gælde for så vidt angår afvisning af en klage med den begrundelse, at klagefristen er overskredet.

Til støtte for dette synspunkt har rigsadvokaten bl.a. - i anledning af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand - anført, at spørgsmålet om, hvorvidt en klager er part, har en sådan tilknytning til sagens realitet, at afgørelsen forudsætter en vurdering af de forhold, som sagen vedrører, og klagerens interesse heri. Ressourcehensynet bag retsplejelovens klagebegrænsningsregler gør sig således også gældende for disse klager.

Justitsministeriet har tidligere i udtalelser til ombudsmanden anført, at klagebegrænsningen ikke kan antages at gælde for afvisningsafgørelser, der er begrundet i manglende klageberettigelse. Ministeriet har således i nogle sager faktisk behandlet klagerne.

## 5. Vurdering

### 5.1. Generelle synspunkter

Den gældende praksis med hensyn til rekursordningen inden for anklagemyndigheden bygger på den opfattelse, at formalitetsspørgsmål m.v. kan påklages særskilt (uafhængigt af sagens realitet), og at den to-instansbegrænsning, der blev indført ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 om ændring af retsplejeloven m.v., ikke gælder for sådanne formalitetsspørgsmål m.v., men alene for afgørelser vedrørende sagens realitet.



Overvejelser om ændring af den hidtidige praksis må tage udgangspunkt dels i de almindelige forvaltningsretlige principper om administrativ rekurs, dels i den særlige lovregulering i retsplejeloven af rekursbegrænsningen inden for anklagemyndigheden.

Som det fremgår af pkt. 2.1 ovenfor, kan der som udgangspunkt ikke som led i den ulovbestemte administrative rekurs klages særskilt over en underordnet myndigheds beslutninger om sagsbehandling (formalitetsspørgsmål). Når sagen er afgjort, kan sagsbehandlingsfejl i den underordnede myndighed påberåbes som argument for, at den overordnede myndighed (rekursinstansen) skal underkende afgørelsen.

Det må heraf i hvert fald følge, at formalitetsspørgsmål som udgangspunkt ikke kan påklages som led i administrativ rekurs, når selve den materielle afgørelse ikke kan påklages f.eks. som følge af en klagebegrænsningsregel. Dette gælder ikke kun i tilfælde, hvor underinstansen har taget stilling til det pågældende formalitetsspørgsmål, men også i tilfælde, hvor der er tale om et formalitetsspørgsmål, der alene foreligger for overinstansen (rekursmyndigheden).

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke - hverken i ordlyden af eller i forarbejderne til klagebegrænsningsreglerne i retsplejelovens kapitel 10 - holdepunkter for at antage, at lovgivningsmagten ved indførelse af klagebegrænsningsreglerne har *udvidet* adgangen til at påklage formalitetsspørgsmål i tilfælde, hvor selve afgørelsen om strafforfølgning ikke er undergivet administrativ rekurs.

To-instansprincippet, som klagebegrænsningsreglerne bygger på, har således til formål at sikre, at selve spørgsmålet om strafforfølgning - når visse formelle betingelser er opfyldt - kan prøves i to instanser. Princippet indebærer derimod ikke, at ethvert formalitetsspørgsmål i forbindelse med rekursmyndighedens behandling af sagen skal kunne påklages til den overordnede anklagemyndighed (rigsadvokaten eller Justitsministeriet) uafhængig af, om selve afgørelsen om strafforfølgning kan påklages.

Efter Justitsministeriets opfattelse må en eventuel praksisændring bygge på de anførte synspunkter. Da der som nævnt vil kunne forekomme tilfælde, hvor et formalitetsspørgsmål alene foreligger for og afgøres i rekursinstansen, må det ved fastlæggelsen af klageordningen vurderes, om den klagebegrænsning, der følger af

de nævnte synspunkter, i alle tilfælde bør opretholdes.

I det følgende vurderes spørgsmålet om en eventuel praksisændring i forhold til klage vedrørende begrundelse (5.2), klageberettigelse (5.3), klage vedrørende aktindsigt efter forvaltningslovens § 18 (5.4) og klage vedrørende inhabilitet (5.5). Den samlede konklusion fremgår af pkt. 5.6 nedenfor.

## 5.2. Begrundelse

Som nævnt i pkt. 2.1 er genstanden for den ulovbestemte administrative rekurs efter den almindelige opfattelse som udgangspunkt alene den underordnede myndigheds afgørelse.

Det betyder, at der ikke særskilt kan klages over den underordnede myndigheds begrundelse for afgørelsen, og at begrundelsesmangler i den underordnede myndigheds afgørelse alene kan påberåbes som argument for, at den overordnede myndighed skal underkende afgørelsen, se hertil også Ellen Margrethe Basse, Forvaltningsret, Almindelige Emner, 2. udgave (1989), side 281.

Under alle omstændigheder må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at en begrundelsesindsigelse har en sådan tilknytning til selve afgørelsen om strafforfølgning, at den - på samme måde som f.eks. en partshøringsindsigelse - er undergivet den to-instansklagebegrænsning, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 10.

Det må således antages, at man ikke ved at formulere en klage som vedrørende begrundelsen for en afgørelse kan komme uden om den to-instansbegrænsning, der gælder for afgørelsen i realiteten. Dette gælder, uanset om klagen angår en af 1. instansen angivet og af 2. instansen tiltrådt begrundelse, eller om klagen selvstændigt angår en ny begrundelse angivet af 2. instansen.

Sammenfattende er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for - administrativt - at indføre en ordning, hvorefter der ikke er ret til at klage til den overordnede anklagemyndighed over 1. og/eller 2. instansens begrundelse for en afgørelse.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil en gennemførelse af den anførte praksisændring ikke give grundlag for betænkeligheder med hensyn til den enkelte borgers retssikkerhed. Dette skyldes, at den overordnede anklagemyndighed (Rigsadvokaten eller Justitsministeriet) - som tilsynsmyndighed - fortsat vil have adgang til at gribe ind i konkrete sager, når det er sandsynlig-

gjort, at den underordnede anklagemyndighed har begået grovere begrundelsesfejl.

### 5.3. Klageberettigelse (partsstatus m.v.)

Som nævnt i pkt. 2.1 antages det, at en beslutning om at afvise at realitetsbehandle en sag som følge af manglende partsstatus kan påklages efter de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om administrativ rekurs.

Det skyldes, at en sådan beslutning udgør en afgørelse (forvaltningsakt), idet den normerer klagerens retsstilling i den på gældende sag.

Med støtte i de almindelige rekursregler kan det gøres gældende, at en afvisningsbeslutning alene kan påklages i det omfang, der er rekurs for den realitetsafgørelse, der ville have været truffet, hvis sagen ikke var blevet afvist. Dette vil f.eks. betyde, at statsadvokatens afvisning af en klage over politimesterens afgørelse om strafforfølgning, fordi klageren ikke anses for at være part og dermed klageberettiget, ikke vil kunne påklages til rigsadvokaten. Det skyldes, at statsadvokatens afgørelse om strafforfølgning ikke ville have været undergivet rekurs, hvis statsadvokaten havde realitetsbehandlet sagen. Det anførte gælder, selv om politimesteren ikke har taget stilling til spørgsmålet om klagerens partsstatus.

Heroverfor kan det anføres, at statsadvokatens afgørelse (typisk) er en 1. instansafgørelse af spørgsmålet om klageberettigelse, og at det derfor følger af retsplejelovens to-instansprincip, at en sådan afgørelse kan påklages til rigsadvokaten. Dette svarer til den praksis, der følges af rigsadvokaten, jf. ovenfor under pkt. 4.3.

Efter Justitsministeriets opfattelse foreligger der ikke særlige grunde, der kan føre til, at det forvaltningsretlige udgangspunkt bør fraviges i disse tilfælde. Statsadvokaten træffer sin afgørelse i sin egenskab af rekursmyndighed for den materielle straffesag. Det er derfor i overensstemmelse med ordlyden af bestemmelsen i retsplejelovens § 101, stk. 2, 2. pkt., hvorefter statsadvokatens afgørelser i klagesager ikke kan påklages til rigsadvokaten og justitsministeren, at statsadvokatens afvisningsafgørelse ikke kan påklages.

Det samme må efter Justitsministeriets opfattelse antages at gælde i de tilfælde, hvor statsadvokaten som rekursmyndighed afviser en klage med den begrundelse, at klagefristen på 4 uger i § 102 er overskredet.

Også her gælder, at den overordnede anklagemyndighed (rigsadvokaten eller Justitsministeriet) efter omstændighederne vil kunne gribe ind som tilsynsmyndighed.

### 5.4. Aktindsigt

Som anført i pkt. 2.2 ovenfor kan en beslutning om aktindsigt efter forvaltningslovens § 18, stk. 3, påklages uafhængigt af afgørelsen vedrørende sagens realitet.

Det anførte betyder, at beslutningen om aktindsigt kan påklages hele vejen op til Justitsministeriet, medmindre der er særlige holdepunkter for at antage, at adgangen hertil er afskåret ved klagebegrænsningsreglerne i retsplejelovens kapitel 10.

Det kan gøres gældende, at to-instansprincippet også gælder i forhold til afgørelser om aktindsigt. Til støtte herfor kan anføres, at forarbejderne til klagebegrænsningsreglerne tyder på, at klagebegrænsningen ikke alene gælder for selve afgørelsen om strafforfølgning (sagens realitet), men også for processuelle beslutninger, som træffes af anklagemyndigheden i forbindelse med afgørelsen om strafforfølgning, jf. pkt. 3 ovenfor, i hvert fald hvis der er tale om processuelle beslutninger, der har karakter af selvstændige afgørelser.

Det fremgår imidlertid ikke udtrykkeligt af reglerne i retsplejelovens kapitel 10, at klager vedrørende aktindsigt er omfattet af to-instansprincippet. Der ses heller ikke at være sikre holdepunkter herfor i lovens forarbejder.

Herefter - og under hensyn til den hidtidige fortolkning af klagebegrænsningsreglernes rækkevidde i forhold til afgørelser om aktindsigt - finder Justitsministeriet ikke, at der er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for administrativt at ændre den nuværende praksis på dette område, jf. pkt. 4.2 ovenfor.

Dette anførte indebærer også, at 4-ugers fristen i retsplejelovens § 102 ikke finder anvendelse på afgørelser vedrørende aktindsigt efter forvaltningslovens § 18.

### 5.5. Inhabilitet

Som nævnt i pkt. 2.3 ovenfor kan det give anledning til tvivl, om det ovennævnte udgangspunkt, hvorefter formalitetsspørgsmål ikke kan påklages særskilt, også gælder for beslutninger vedrørende inhabilitet.

Forarbejderne til forvaltningslovens regler om inhabilitet viser, at en beslutning vedrørende inhabilitet kan påklages særskilt. I den forvaltningsretlige litteratur m.v. er det imidlertid anført, at inhabilitetsindsigelsen som udgangspunkt alene kan påberåbes som led i en klage over selve afgørelsen (forvaltningsakten).

I lyset af forarbejderne til forvaltningslovens regler om inhabilitet må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at en beslutning vedrørende inhabilitet kan påklages særskilt.

Som udgangspunkt må det dog antages, at adgangen til at klage over en beslutning vedrørende inhabilitet - ud fra de ulovbestemte grundsætninger om administrativ rekurs - ikke går videre end adgangen til at påklage selve afgørelsen vedrørende strafforfølgning. Denne opfattelse støttes navnlig på, at en beslutning om inhabilitet ikke i sig selv er en afgørelse (forvaltningsakt), men en sagsforberedende beslutning, og at genstanden for den ulovbestemte administrative rekurs alene er den underordnede myndigheds afgørelse (forvaltningsakt), jf. pkt. 2.1 ovenfor.

Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for administrativt at gennemføre en ordning, hvorefter der alene er ret til at påklage *spørgsmålet om politiets habilitet* til statsadvokaten. En sådan ordning er også i overensstemmelse med to-instansprincippet. Dette gælder i hvert fald i de tilfælde, hvor politimesteren i første instans har taget stilling til spørgsmålet om habiliteten hos politiet, f.eks. fordi det udtrykkeligt har været rejst, eller fordi man i øvrigt har været opmærksom på spørgsmålet. Det må imidlertid også antages at gælde i de tilfælde, hvor spørgsmålet om politiets habilitet først rejses i forbindelse med klagen til statsadvokaten, og hvor statsadvokaten til brug for klagesagens behandling indhenter en udtalelse fra politimesteren, der herefter forholder sig til habilitetsspørgsmålet, inden statsadvokaten tager stilling til spørgsmålet.

Påklagen en materiel afgørelse fra politimesteren til statsadvokaten, og er der i den forbindelse *spørgsmål om habilitet hos statsadvokaten*, vil statsadvokaten skulle tage stilling hertil som rekursinstans, men selvsagt uden at spørgsmålet har været prøvet af politimesteren. De almindelige principper om administrativ rekurs vil i dette tilfælde føre til, at statsadvokatens beslutning om sin egen habilitet ikke vil kunne påklages til Rigsadvokaten. Dette resultat er i overensstem-

melse med det, der ovenfor er antaget med hensyn til spørgsmålet om begrundelse og klageberettigelse.

Efter Justitsministeriets opfattelse er en retstilstand, hvor statsadvokaten træffer den endelige administrative beslutning om sin egen habilitet, imidlertid ikke tilfredsstillende.

Justitsministeriet finder det derfor bedst stemmende med almindelige retssikkerhedsmæssige synspunkter, at statsadvokatens beslutning vedrørende sin egen habilitet kan påklages til rigsadvokaten, selv om den underliggende materielle straffesag ikke vil kunne påklages.

Rejse spørgsmålet om statsadvokatens habilitet i tilfælde, hvor statsadvokaten er 1. instans i straffesagen, forholdes på samme måde i forholdet mellem statsadvokaten og rigsadvokaten, som angivet ovenfor vedrørende forholdet mellem politimesteren og statsadvokaten.

Spørgsmålet om *rigsadvokatens habilitet* behandles efter tilsvarende retningslinier, det vil bl.a. sige med klageadgang til Justitsministeriet.

## 5.6. Samlet konklusion

Sammenfattende er det efter Justitsministeriets opfattelse muligt på det gældende lovgrundlag på visse punkter at gennemføre en - i forhold til hidtidig praksis - begrænsning i adgangen til som led i administrativ rekurs at påklage formalitetsspørgsmål m.v.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der således ikke noget til hinder for en praksisændring, hvorefter klage over begrundelser og klage over afvisningsafgørelser begrundet i manglende klageberettigelse eller overskridelse af klagefrist afskæres i det omfang, der ikke er adgang til at påklage selve afgørelsen om strafforfølgning.

Det må endvidere antages, at der kan gennemføres en praksisændring med hensyn til habilitetsindsigelser, således at sådanne klager omfattes af to-instansprincippet.

Justitsministeriet finder derimod ikke tilstrækkeligt sikkert grundlag for administrativt at ændre den nuværende praksis om adgangen til at påklage afgørelser vedrørende aktindsigt efter forvaltningslovens § 18.

Justitsministeriet er indstillet på ved lejlighed at stille forslag om en ændring af retsplejelovens klagebegrænsningsregler bl.a. med henblik på at sikre, at to-instansprincippet også kommer til at gælde for afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

### Gældende formulering

### Lovforslaget

#### § 1

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 713 af 13. september 1999, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. Fuldmægtige ved Højesteret kan optage bevis i det omfang, Højesteret bestemmer det, jf. § 340, stk. 3.

*Stk. 2.* Kun advokater, der har møderet for Højesteret, jf. § 134, kan give møde for andre under bevisoptagelse efter stk. 1.

*Stk. 3.* Klage over afgørelser truffet under bevisoptagelse efter stk. 1 fremsættes over for Højesteret. Fristen for klage er 2 uger, efter, at afgørelsen er truffet, jf. § 219. Afgørelse af klagen sker ved kendelse.

#### § 4. ---

*Stk. 2.* Østre Landsret, der har sit sæde i København, består af en præsident og 57 andre landsdommere; Vestre Landsret, der har sit sæde i Viborg, består af en præsident og 38 andre landsdommere.

*Stk. 3.* ---

2. I § 4, *stk. 2* ændres »57 andre landsdommere« til: »63 andre landsdommere«.

§ 9 a. I den enkelte sags behandling deltager præsidenten, en vicepræsident eller en dommer og efter reglerne i stk. 2-7 eventuelt tillige et antal af rettens sagkyndige medlemmer.

*Stk. 2-8.* ---

3. I § 9 a, *stk. 1*, ændres »stk. 2-7« til: »stk. 2-8«.

§ 11. Domsbehandling af landsretssager, i hvilke nævninger eller domsmænd skal medvirke, foregår dels på det sted, hvor landsretten har sit sæde, dels på andre af Domstolsstyrelsen dertil fastsatte steder i landsretskredsen. Domstolsstyrelsen bestemmer, hvilke dele af landsretskredsen der skal henlægges til hvert af disse tingsteder.

4. § 11, *stk. 2* ophæves, og i stedet indsættes:

*Gældende formulering*

*Stk. 2.* Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted.

§ 16. Til Københavns Byret hører et justitskontor, der forestås af en justitssekretær. Under justitssekretærens embedsområde hører oppebørsel af og regnskabsafleggelse for retsafgifter vedrørende domssager samt de i kapitel 3 særligt nævnte forretninger.

*Stk. 2.* Oppebørsel af indtægter vedrørende skifte-, foged- og tinglysningsforretninger samt regnskabsafleggelse herfor hører under den dommer eller fuldmægtig, som præsidenten bemyndiger hertil.

§ 19. Domstolsstyrelsen fastsætter tingstederne for byretterne.

*Stk. 2.* Tildeles der en retskreds flere tingsteder, fastsætter Domstolsstyrelsen de dele af kredsen, som med hensyn til rettens ordentlige møder skal henhøre til ethvert af disse.

*Stk. 3.* Skønnes det efter omstændighederne fornødent, kan Domstolsstyrelsen bestemme, at dommeren på et eller flere steder i retskredsen uden for hovedtingstedet vil have at indrette en afdeling af sit embedskontor. Domstolsstyrelsen træffer bestemmelse om kontordagenes antal og kontortidens længde.

*Stk. 4.* Reglen i § 11, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse på byretterne.

*Lovforslaget*

»*Stk. 2.* Landsretten kan bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, herunder også uden for landsretskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens oplysning.

*Stk. 3.* Landsretten kan endvidere bestemme, at retten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, og herunder undtagelsesvis også uden for landsretskredsen, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde.

*Stk. 4.* Inden landsretten i medfør af stk. 3 træffer afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles uden for landsretskredsen, skal parterne have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet.«

5. I § 16, stk. 1, 2. pkt., ændres »oppebørsel« til: »opkrævning«, og i stk. 2, ændres »Oppebørsel« til: »Optrævning«.

6. § 19, stk. 4 affattes således:

»*Stk. 4.* § 11, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse for byretterne.«

*Gældende formulering*

§ 28. Justitsministeren fastsætter og bekendtgør tiden for de ordinære retsmøder til domssagers behandling ved byretterne, bortset fra Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde.

*Stk. 2-3. ---*

§ 42. Faste dommere ved rigets almindelige domstole beskikkes af kongen.

*Stk. 2.* Til Højesteret sker udnævnelse som »højesteretsdommer«, til landsret som »landsretsdommer«, til hver af de andre retter - bortset fra Sø- og Handelsretten i København, jf. § 9 - som »dommer« med angivelse af, hvor pågældende ansættes.

*Stk. 3.* Kun den, der har bestået juridisk kandidateksamen, kan beskikkes.

*Stk. 4.* Beskikkelse som landsdommer eller dommer i en byret eller Sø- og Handelsretten kræver i reglen, at den pågældendes egnethed som dommer har været bedømt i landsretten.

*Stk. 5.* Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal den pågældende have godtgjort sin egnethed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig.

*Stk. 6.* Til at indtræde i de ekstraordinære retter, der er nævnt i § 21, skal så vidt muligt faste dommere beskikkes. Ingen kan beskikkes, som ikke opfylder betingelsen i stk. 3.

§ 60. ---

*Stk. 2.* Ingen må deltage som dommer under domsforhandlingen i en straffesag, såfremt den pågældende, inden domsforhandlingen er begyndt, vedrørende det forhold, som tiltalen angår, har truffet afgørelse om at varetægtsfængsle den tiltalte efter § 762, stk. 2, eller om foretagelse af foranstaltninger som nævnt i § 754 a eller om brevåbning og brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4. Dette gælder dog ikke, hvis sagen behandles efter § 925 eller § 925 a eller sagen i øvrigt vedrørende det forhold, der har begrundet indgreb som nævnt i 1. pkt., ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld.

*Lovforslaget*

7. I § 28, *stk. 1* ændres »Justitsministeren« til: »Domstolsstyrelsen«.

8. § 42, *stk. 6* ophæves.

9. I § 60, *stk. 2, 1. pkt.*, udgår: »inden domsforhandlingen er begyndt,«

10. I § 60 indsættes efter *stk. 2* som nyt stykke:  
»*Stk. 3.* Afgørelse under domsforhandlingen i en straffesag om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, om ophævelse af varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, jf. § 766 eller § 768, eller om brevåbning og brevstandsning i medfør af § 781, stk. 4, skal træffes af en dommer, i landsretten en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen. Det gælder dog ikke, hvis sagen behandles efter § 925 eller § 925 a, eller sagen i øvrigt vedrørende det forhold, der begrunder indgreb som nævnt i 1. pkt., ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld.«

*Gældende formulering*

*Stk. 3.* Den omstændighed, at dommeren, fordi flere embedsvirksomheder er forenede i hans person, tidligere af den grund har haft med sagen at gøre, medfører ikke inhabilitet, når der ikke efter de foreliggende omstændigheder er grund til at antage, at han har nogen særegen interesse i sagens udfald.

**§ 91. ---***Stk. 2. ---*

*Stk. 3.* Doms mænd deltager ikke i de i § 62, stk. 2, eller § 90, jf. § 85, omhandlede afgørelser eller i afgørelser vedrørende borgerlige krav, der rejses under en straffesag.

**§ 102.** Fristen for klager efter § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, 1. pkt., og § 101, stk. 2, 1. pkt., er 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Fremkommer klagen efter udløbet af denne frist skal den behandles, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig.

**§ 170.** Mod dens ønske, som har krav på hemmeligholdelse, må vidneforklaring ikke afkræves præster i folkekirken eller anerkendte trosamfund, læger, forsvarere og advokater om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed.

*Stk. 2-4. ---**Lovforslaget*

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

**11. § 91, stk. 3, affattes således:**

»*Stk. 3.* Doms mænd deltager ikke i de i § 60, stk. 3, § 62, stk. 2, eller § 90, jf. § 85, omhandlede afgørelser eller i afgørelser vedrørende borgerlige krav, der rejses under en straffesag.«

**12. I § 102 indsættes som *stk. 2*:**

»*Stk. 2* Bestemmelserne i § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, og § 101, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse på klager over afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven.«

**13. I § 170, stk. 1, ændres »anerkendte« til: »andre«.**

*Gældende formulering*

§ 747. Retsmøde afholdes, når der fremsættes begæring om foranstaltninger, som kræver rettens medvirken. På begæring afholdes endvidere retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som ellers må befrygtes at ville gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret, eller når det må antages at være af betydning for efterforskningen eller af hensyn til en offentlig interesse.

*Stk. 2.* Retsmøde med henblik på at sikre bevis kan endvidere afholdes på forsvarerens begæring, såfremt en varetægtsarrestant i medfør af § 770 a har været fuldstændigt isoleret fra fællesskab med andre indsatte i et sammenhængende tidsrum på mere end 3 måneder.

§ 767. Bortset fra tilfælde, hvor sigtede ikke er til stede her i landet, fastsættes der i kendelsen en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde. Fristen skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Forlængelsen sker ved kendelse, medmindre sigtede erklærer sig indforstået med forlængelsen. Reglerne i § 764 finder, indtil dom er afsagt i 1. instans, tilsvarende anvendelse på retsmøder og kendelser om fristforlængelse. Fremstilling af en sigtet, der er varetægtsfængslet eller undergivet anden frihedsberøvende foranstaltning, kan dog undlades, når han giver afkald derpå eller retten finder, at fremstillingen vil være forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder.

*Stk. 2.* Kæres en kendelse om fristforlængelse, hvorved varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning udstrækkes ud over 3 måneder, skal kæremålet efter begæring behandles mundtligt. Når kæremål én gang er blevet behandlet mundtligt, afgør den overordnede ret, om en senere begæring om mundtlig behandling skal imødekommes. Bestemmelsen i stk. 1, sidste pkt., finder tilsvarende anvendelse.

*Lovforslaget*

## 14. § 747 affattes således:

»§ 747. Retsmøde afholdes, når der fremsættes anmodning om foranstaltninger, som kræver rettens medvirken. Efter anmodning afholdes endvidere retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som det ellers må frygtes vil gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret, eller når det må antages at være af betydning for efterforskningen eller af hensyn til en offentlig interesse. Retsmøde med henblik på at sikre bevis kan endvidere afholdes efter anmodning, såfremt sigtede er varetægtsfængslet i isolation, og sikringen af bevis vil kunne få betydning for spørgsmålet om ophævelse af isolationen.«

15. I § 767 indsættes efter *stk. 1* som et nyt stykke:

»*Stk. 2.* Når den frist, der er fastsat efter stk. 1, udløber, efter at domsforhandlingen er begyndt, fortsætter varetægtsfængslingen eller foranstaltningen uden yderligere forlængelser, indtil der er afsagt dom i sagen. Tiltalte kan efter udløbet af den før domsforhandlingen fastsatte frist anmode retten om at ophæve varetægtsfængslingen eller en foranstaltning, der træder i stedet herfor, efter § 766 eller § 768. Hvis tiltalte efter fristens udløb anmoder retten om at ophæve varetægtsfængslingen eller en foranstaltning, der træder i stedet herfor, skal retten inden 7 dage træffe afgørelse herom. Hvis retten ikke imødekommer anmodningen, kan tiltalte tidligst 14 dage efter rettens afgørelse fremsætte en ny anmodning. Hvis der er spørgsmål om varetægtsfængsling efter § 762, stk. 2, træffes afgørelsen om eventuel ophævelse af en dommer eller afdeling, som ikke deltager i domsforhandlingen, jf. § 60, stk. 3, medmindre en af betingelserne i § 60 stk. 3, 2. pkt., er opfyldt. Tiltaltes anmodning kan efter rettens bestemmelse behandles på skriftligt grundlag, hvis afgørelsen træffes af en dommer eller afdeling, som ikke deltager i domsforhandlingen.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.



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

## Gældende formulering

§ 770 a. Retten kan på begæring af politiet bestemme, at en varetægtsarrestant fuldstændigt eller delvis skal udelukkes fra fællesskab med andre indsatte (isolation), hvis

- 1) varetægtsfængslingen er besluttet i medfør af § 762, stk. 1, nr. 3, og
- 2) varetægtsfængslingens øjemed gør isolation påkrævet, herunder for at hindre sigtede i gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre.

Stk. 2. Fuldstændig isolation må ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger, medmindre sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover.

§ 770 b. Isolation må ikke iværksættes eller fortsættes, såfremt formålet hermed kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, eller såfremt indgrebet står i misforhold til sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig. Ved afgørelser om isolation skal der endvidere tages hensyn til den særlige belastning, indgrebet kan medføre for sigtede på grund af dennes unge alder eller fysiske eller psykiske svagelighed.

## Lovforslaget

16. §§ 770 a-770 c ophæves, og i stedet indsættes:

»§ 770 a. Retten kan efter anmodning fra politiet bestemme, at en varetægtsarrestant skal udelukkes fra fællesskab med de øvrige indsatte (isolation), hvis

- 1) varetægtsfængslingen er besluttet i medfør af § 762, stk. 1, nr. 3, og
- 2) der er bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre.

§ 770 b. Isolation må kun iværksættes eller fortsættes, hvis

- 1) formålet hermed ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, herunder ved at anbringe arrestanten i andet arresthus end bestemte andre indsatte eller på anden måde afskære arrestanten fra samvær med sådanne indsatte eller ved at etablere brevkontrol, besøgskontrol eller besøgsforbud,
- 2) indgrebet, herunder den særlige belastning, som indgrebet kan medføre på grund af arrestantens unge alder, fysiske eller psykiske svagelighed eller personlige forhold i øvrigt, ikke står i misforhold til sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis arrestanten findes skyldig, og
- 3) efterforskningen fremmes med den særlige hurtighed, som er påkrævet ved varetægtsfængsling i isolation, herunder ved benyttelse af mulighederne for bevissikring efter § 747.

§ 770 c. 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.

*Gældende formulering*

§ 770 c. Ved rettens afgørelse om isolation finder reglerne i § 764, stk. 2-4, og §§ 766-769 tilsvarende anvendelse. Ved iværksættelse af isolation må den første frist for indgrebets længde dog ikke overstige 2 uger.

*Lovforslaget*

*Stk. 2.* Hvis sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller der over, men ikke fængsel i 6 år, må isolation ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger.

*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. Retten kan dog undtagelsesvis tillade, at en isolationsfængsling udstrækkes ud over 3 måneder, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.

*Stk. 4.* Hvis arrestanten er under 18 år, må isolation i ingen tilfælde finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 8 uger.

§ 770 d. Rettens afgørelse om isolation træffes ved særskilt kendelse herom. Træffer retten bestemmelse om isolation, skal retten i kendelsen anføre de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne i §§ 770 a-770 c, for isolation eller fortsat isolation er opfyldt.

*Stk. 2.* Ved rettens afgørelse om isolation finder reglerne i § 764, stk. 2-4, § 766, § 767, stk. 1, og §§ 768-769 i øvrigt tilsvarende anvendelse. Ved iværksættelse af isolation må den første frist for indgrebets længde dog ikke overstige 2 uger. Hvis arrestanten er under 18 år, kan fristen for isolation højst forlænges med 2 uger ad gangen.

§ 770 e. Udstrækkes en isolation ud over 8 uger, skal kæremål herom efter anmodning behandles mundtligt. Stadfæstes afgørelsen om isolation, skal senere kæremål om fortsat isolation ligeledes behandles mundtligt efter anmodning, hvis isolationen ved den påkærede kendelse udstrækkes ud over 8 uger fra den seneste mundtlige behandling af kæremål om forlængelse af isolation. I andre tilfælde afgør kæreinstansen, om en anmodning om mundtlig behandling skal imødekommes. Bestemmelsen i § 767, stk. 1, sidste pkt., finder tilsvarende anvendelse.«

*Gældende formulering*

§ 776. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter og om den bistand, der ydes dem for at begrænse de erhvervsmæssige, sociale og personlige ulemper, som følger af varetægten.

§ 807 d. Rådighedsberøvelse som følge af beslaglæggelse efter § 802, stk. 1, og § 803, stk. 1, bortfalder senest, når sagen er endeligt sluttet ved dom, påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, medmindre det beslaglagte konfiskeres. Er der tvist om, til hvem tilbagelevering skal ske, kan retten efter begæring træffe bestemmelse om, til hvem beslaglagt gods skal udleveres. Afgørelsen træffes ved kendelse.

*Stk. 2-5 ---*

§ 841. (Ophævet).

§ 927. Bestemmelserne i §§ 832-840 og §§ 842-844 finder tilsvarende anvendelse.

*Lovforslaget*

17. § 776 affattes således:

»§ 776. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter. For arrestanter, der er isoleret efter rettens bestemmelse, fastsætter justitsministeren særlige regler om øget personalekontakt, udvidet adgang til besøg, særlig adgang til eneundervisning og bestemte typer af arbejde samt tilbud om regelmæssige og længerevarende samtaler med præster, læger, psykologer eller andre. Justitsministeren fastsætter endvidere regler om den bistand, der i øvrigt ydes varetægtsarrestanter for at begrænse de erhvervsmæssige, sociale og personlige ulemper, der følger af varetægten.«

18. I § 807 d, stk. 1, 2. pkt. ændres »beslaglagt gods« til: »beslaglagte genstande«.

19. Efter § 840 indsættes:

»§ 841. Retten kan efter anmodning fra anklagemyndigheden, forsvareren eller et vidne forud for domsforhandlingen træffe afgørelse om dørlukning efter § 29, stk. 2, nr. 2, referatforbud efter § 30, nr. 2, navneforbud efter § 31, stk. 1, nr. 1, eller om, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afhøres, jf. § 848, stk. 1.«

20. § 927 affattes således:

»§ 927. Bestemmelserne i §§ 832-844 finder tilsvarende anvendelse.«

*Gældende formulering*

§ 1018 e. Statsadvokaten træffer afgørelse vedrørende krav om erstatning i medfør af §§ 1018 a-d. Justitsministeren kan fastsætte, at nærmere angivne sager skal forelægges for rigsadvokaten eller justitsministeren til afgørelse. Krav fra en person, der har været sigtet, skal fremsættes inden to måneder efter meddelelse til sigtede om strafforfølgningens ophør eller efter afsigelse af en endelig dom. Har tiltalte ikke været til stede ved dommens afsigelse, beregnes fristen efter bestemmelserne i § 963, stk. 3, litra a. Krav fra andre skal fremsættes inden 2 måneder efter, at indgrebet er ophørt.

*Stk. 2.* Fremsættes kravet efter udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, kan det behandles, såfremt overskridelsen findes undskyldelig.

*Stk. 3.* Rigsadvokaten behandler klager over afgørelser truffet af statsadvokaterne vedrørende krav om erstatning. Rigsadvokatens afgørelse i en klagesag kan ikke påklages til justitsministeren.

*Stk. 4.* Justitsministeren behandler klager over afgørelser vedrørende krav om erstatning truffet af rigsadvokaten som 1. instans.

*Stk. 5.* Fristen for klager over afgørelser vedrørende krav om erstatning er 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Fremkommer klagen efter udløbet af denne frist, skal den behandles, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig.

§ 1019 h. Rigsadvokaten behandler klager over afgørelser truffet af statsadvokaterne vedrørende adfærdsklager. Rigsadvokatens afgørelse i en klagesag kan ikke påklages til justitsministeren.

*Stk. 2.* Fristen for klager over afgørelser i adfærdsklagesager er 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Fremkommer klagen efter udløbet af denne frist, skal den behandles, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig.

*Lovforslaget*

21. I 1018 e indsættes som *stk. 6*:

»*Stk. 6.* Bestemmelserne i stk. 3-5 finder tilsvarende anvendelse på afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.«

22. I § 1019 h indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.«

*Gældende formulering*

§ 1019 i. Behandlingen af en adfærdsklagesag sluttet, hvis

- 1) der er grundlag for at rejse sigtelse mod indklagede,
- 2) indklagede er mistænkt for et strafbart forhold og forlanger sagen behandlet som straffesag eller
- 3) regeringen eller justitsministeren træffer bestemmelse om, at sagen skal undersøges efter reglerne i § 21 eller § 21 a.

§ 86. Har den dømte været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse, afkortes et antal dage svarende til det antal påbegyndte døgn, frihedsberøvelsen eller indlæggelsen har været, i den idømte frihedsstraf. Frihedsberøvelser, der ikke har været i mindst 24 timer, medfører ikke afkortning. Dommen skal indeholde oplysning om varigheden af frihedsberøvelser og indlæggelser, der medfører afkortning. Retten kan undtagelsesvis bestemme, at hele straffen skal anses for udstået, selv om den idømte straf er længere end den tid, hvori den dømte har været frihedsberøvet eller indlagt. Hvis en anke afvises eller frafalder, træffes en sådan afgørelse ved beslutning af den overordnede ret. Er bødestraf idømt, skal det i dommen bestemmes, at bøden eller en del af denne skal anses for udstået.

Stk. 2-5. ---

*Lovforslaget*

23. § 1019 i, stk. 1, nr. 3 affattes således:

- »3) der træffes bestemmelse om, at sagen skal undersøges efter reglerne i lov om undersøgelseskommissioner.«

## § 2

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 648 af 12. august 1997, som ændret ved § 3 i lov nr. 403 af 26. juni 1998, § 3 i lov nr. 473 af 1. juli 1998 og lov nr. 141 af 17. marts 1999, foretages følgende ændring:

1. § 86, stk. 1, 3. pkt., ophæves og i stedet indsættes:

»Har den dømte under frihedsberøvelsen været isoleret efter rettens bestemmelse, afkortes yderligere et antal dage svarende til en dag for hvert påbegyndt tidsrum af 3 døgn, hvor den dømte har været isoleret. Dommen skal indeholde oplysning om varigheden af frihedsberøvelser, indlæggelser og isolation, der medfører afkortning.

Til lovforslag nr. L 14. Skriftlig fremsættelse (6. oktober 1999)

### Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

*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 mv.).*

(Lovforslag nr. L 14).

Lovforslaget er med en enkelt tilføjelse omtalt nedenfor en uændret genfremsættelse af lovforslag nr. L 233, der blev fremsat den 21. april 1999.

Hovedformålet med lovforslaget er at opnå en væsentlig begrænsning i anvendelsen og varigheden af isolationsfængsling. Med henblik herpå foreslås en ændring af de gældende regler i retsplejeloven om varetægtsfængsling i isolation, ligesom der foreslås en ændring af straffeloven. De nye regler om isolationsfængsling bygger på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation, men er på en række punkter skærpede i forhold til udvalgets forslag. På de punkter, hvor der har været uenighed i udvalget, tager lovforslaget udgangspunkt i flertallets forslag, men er udformet således, at anvendelsen og varigheden af isolationsfængsling i endnu højere grad end efter flertallets forslag begrænses.

Forslaget til en ændring af reglerne om isolationsfængsling omfatter bl.a. en præcisering og skærpelse af retsplejelovens regler for iværksættelse og opretholdelse af isolation. Herudover foreslås kortere tidsbegrænsninger for isolation. For lovovertrædelser, der ikke kan medføre fængsel i 4 år, foreslås, at den gældende tidsbegrænsning på 8 uger nedsættes til 4 uger. For lovovertrædelser, der kan medføre fængsel i 4,

men ikke i 6 år, foreslås det at fastholde den gældende tidsbegrænsning på 8 uger. For lovovertrædelser, som kan medføre fængsel i 6 år eller mere - hvor der i dag ikke gælder nogen tidsbegrænsning - foreslås det, at der fastsættes en grænse på 3 måneder. Denne grænse må kun i sjældne undtagelsestilfælde overskrides, hvis retten vurderer, at afgørende hensyn til sagens opklaring gør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret.

Endvidere foreslås en udvidet adgang til mundtlig behandling af kæremål om isolationsfængsling og udvidet adgang til at afhøre sigtede og vidner i retten forud for domsforhandlingen (anteciperet bevisførelse) med henblik på at hæve isolationen efter en sådan bevissikring.

Herudover foreslås det, at der indføres ændrede administrative regler for behandlingen af de isolationsfængslede, så de negative virkninger, der er forbundet med isolationsanbringelse, søges imødegået.

Endelig foreslås det, at varetægtsfængslede gives en særlig compensation, hvis varetægtsfængslingen er sket i isolation. Det foreslås således, at en person, der efter rettens bestemmelse har været varetægtsfængslet i isolation, får et fradrag i sin straf på én ekstra dag for hvert påbegyndte 3. døgn, den pågældende har været isoleret (dvs. 3 ugers isolationsfængsling giver et fradrag på 4 uger i idømt frihedsstraf).

Lovforslaget indeholder endvidere regler om varetægtsfængsling under domsforhandlingen. Forslagene herom skal sikre, at der ikke kan rejses tvivl om dommernes upartiskhed under den videre domsforhandling.

Hvis der under en domsforhandling skal tages stilling til varetægtsfængsling på grundlag af særlig bestyret mistanke mod den pågældende, kan der eventuelt stilles spørgsmålstegn ved den pågældende dommers upartiskhed under den videre domsforhandling. Den tiltalte vil således kunne få det indtryk, at dommeren allerede har taget stilling til skyldsspørgsmålet, hvis dommeren når frem til, at der er grundlag for at vare-

tægtsfængsle den pågældende under henvisning til en særlig bestyrket mistanke.

Det foreslås derfor, at der i de tilfælde, hvor fristen for en varetægtsfængsling udløber under domsforhandlingen, skal varetægtsfængslingen automatisk fortsætte, indtil dommen er afsagt. Tiltalte kan dog, når den frist for varetægtsfængslingen, der blev fastsat forud for domsforhandlingens begyndelse, udløber, anmode om ophævelse af foranstaltningen.

Hvis tiltalte anmoder om ophævelse af foranstaltningen, foreslås det, at retten inden 7 dage skal tage stilling til anmodningen. Er der i denne forbindelse spørgsmål om varetægtsfængsling på grund af særlig bestyrket mistanke mod den pågældende, skal afgørelsen træffes af en dommer eller - i landsretten - en afdeling, der ikke deltager i domsforhandlingen.

På denne måde vil de foreslåede regler sikre, at der i disse situationer ikke kan rejses tvivl om dommernes upartiskhed under den videre behandling af sagen, samtidig med at de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med ordningen, er forsøgt begrænset mest muligt.

Lovforslaget indeholder endvidere forslag, der skal tjene til en forbedret beskyttelse af vidner på grundlag af rapporten om vidnebeskyttelse fra juni 1998. De fleste forslag i rapporten kan gennemføres administrativt. Lovforslaget omfatter en enkelt lovændring, hvorefter retten inden domsforhandlingen kan træffe afgørelse om dørlukning, referatforbud, navneforbud og om, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afgiver forklaring.

Lovforslaget indeholder også et forslag om en ændring af reglerne om vidneudelukkelse for præster, så de - ud over præster fra folkekirken og de anerkendte trossamfund - også kommer til at omfatte præster fra andre trossamfund. I det omfang der ikke er tale om en præst i et anerkendt trossamfund eller et trossamfund med vielsesbemyndigelse, er det afgørende, om Kirkeministeriet i anden anledning har taget stilling

til, at der er tale om et egentligt trossamfund, der opfylder de betingelser, der i praksis er opstillet for at få vielsesbemyndigelse.

Lovforslaget indeholder endvidere et forslag til en ændring af retsplejelovens regler om bevisførelse i højesteretssager. Forslaget, der er baseret på et forslag fra Højesteret, indebærer, at afhøring af parter og vidner m.fl. i civile sager ved Højesteret kan foretages af en dommerfuldmægtig i Højesteret. Efter de gældende bestemmelser foretages sådanne afhøringer ved en subsidiær afhøring ved en byret eller Sø- og Handelsretten.

Herudover indeholder lovforslaget forslag til en ændring af retsplejelovens regler om adgangen til at klage over anklagemyndighedens sagsbehandling. Formålet med ændringen er at udvide det almindelige to-instansprincip for afgørelser om strafforfølgning til også at omfatte klager over afgørelser om aktindsigt. Ændringen har sammenhæng med en netop gennemført ændring af Justitsministeriets og anklagemyndighedens administrative praksis, hvorefter to-instansprincippet nu også finder anvendelse på klager over sagsbehandlingsfejl (formalitetsspørgsmål).

Som noget nyt i forhold til det tidligere fremsatte forslag (L 233 af 21. april 1999) indeholder dette lovforslag også forslag til ændring af retsplejelovens regler om behandling af retssager uden for retskredsen. Formålet med ændringen er at give domstolene bedre muligheder for at medvirke til, at retssager bliver behandlet inden for rimelig tid. Efter forslaget bliver det således muligt for retten at bestemme, at en retssag skal behandles uden for det sædvanlige tingsted - herunder uden for retskredsen - når dette af lokallemæssige grunde er hensigtsmæssigt for at sikre, at sagen bliver behandlet inden for rimelig tid.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg hermed anbefale lovforslaget til Det Høje Tings velvillige behandling.