



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Stefan Weinschenck
Sagsnr.: 2018-730-0290
Dok.: 1013060

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven

(Udeblivelsesdomme i sager med påstand om udvisning og anvendelse af telekommunikation med billede i retsmøder)

I. Myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 14. januar til den 11. februar 2019 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Amnesty International, Danske Advokater, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsforeningen LEV og Retspolitisk Forening.

Herudover har lovforslaget været i høring hos Datatilsynet.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Danske Regioner, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Datatilsynet.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarerne er angivet i kursiv.

II. Høringssvarene

1. Generelt

Rigsadvokaten, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Danske Regioner, KL og Datatilsynet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

2. Anvendelse af telekommunikation med billede i retsmøder

2.2. Anklagemyndighedens deltagelse i retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede

Byretterne finder, at de hensyn, der ligger til grund for den nuværende ordning for anklageres deltagelse i retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede, som nævnt i Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, side 530, fortsat er til stede. Byretterne har forståelse for, at der også i relation til anklagemyndigheden i akutte situationer, i situationer, hvor der er tale om retsmøder, der forventes at være meget kortvarige, samt i situationer, hvor der er lang rejseafstand og betydelig transporttid, er gode grunde til at tillade, at anklagemyndigheden kan deltage ved anvendelse af telekommunikation med billede. Byretterne skønner dog, at den foreslåede ændring alene vil medføre en begrænset stigning i antallet af sager, hvor telekommunikation med billede anvendes.

Den Danske Dommerforening har forståelse for, at der også i relation til anklagemyndigheden kan være gode grunde til at tillade, at anklagemyndigheden i visse situationer deltager ved anvendelse af telekommunikation med billede, men at en fuldstændig sidestilling mellem anklagere og forsvarere ikke kan anbefales. Det er anklagemyndigheden, der fører sagen, og en fuldstændig ligestilling mellem anklager og forsvarer vil forrykke dette billede. Den Danske Dommerforening er endvidere uenig i antagelsen om, at retsmøder afholdt via den nuværende Video3-løsning har en sådan kvalitet mv., at de opleves at være på højde med afholdelse af et fysisk retsmøde. Den Danske Dommerforening finder, at denne del af lovudkastet bør underkastes en fornyet overvejelse.

Retspolitisk Forening anfører, at den foreslåede ordning, hvorefter anklager i øget omfang kan deltage i retsmøder via telekonference, på sin vis kan anses for at genetablere en bedre balance mellem forsvarer og anklager i en straffesag end nu.

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kan gennemførelse af retsmøder ved hjælp af telekommunikation bl.a. reducere ressourceforbruget i forbindelse med transport til retten. Samtidig har den teknologiske udvikling medført, at både opløsningen og hastigheden af videoforbindelser i dag normalt er af en sådan kvalitet, at retsmøder, der gennemføres ved hjælp af telekommunikation med billede, i mange henseender opleves at være på højde med afholdelse af retsmøder (dvs. ved fysisk fremmøde i retten). Det gælder særligt for retsmøder af kortere varighed, hvor den sigtede ikke giver møde.

Lovforslaget indebærer, at anklagere skal kunne deltage i retsmøder ved hjælp af telekommunikation med billede under de samme betingelser som forsvarere.

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, blev indførelsen af den forskellige adgang for anklagere og forsvarere til at deltage i retsmøder ved hjælp af telekommunikation med billede i Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, side 530, begrundet med, at anklagemyndigheden – i modsætning til forsvareren, som kun kan møde ved én bestemt person – kunne møde ved forskellige personer.

Justitsministeriet finder, at der ikke er grundlag for at opretholde denne forskel.

Hensynet til at give mulighed for specialisering i anklagemyndigheden taler for, at visse sager eller sagsområder behandles af bestemte anklagere. For disse sager og områder vil det praktiske behov for at kunne give møde ved en bestemt anklager således svare til forsvarerens.

Hertil kommer, at den yderligere betingelse, som gælder for anklagere (kravet om, at der i øvrigt skal foreligge særlige grunde) kan medføre en øget ressourceanvendelse ved anklagemyndigheden, f.eks. som følge af transporttid til retten, som kunne være undgået, hvis anklagemyndigheden havde

mulighed for at deltage i retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede under de samme betingelser som forsvareren.

Af disse grunde finder Justitsministeriet, at anklagere skal kunne deltage i retsmøder ved hjælp af telekommunikation med billede under de samme betingelser som forsvarere.

2.1. Anvendelse af telekommunikation med billede i retsmøder i sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv.

Byretterne bemærker, at karakteren af sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv., der normalt behandles for lukkede døre, medfører, at lovforslaget rejser væsentlige spørgsmål om sikkerhed og hemmeligholdelse af oplysninger, dels i forbindelse med den tekniske afvikling af selve møderne, dels i forbindelse med fremsendelse og håndtering af akterne. Byretterne anfører endvidere, at der i en række situationer, f.eks. hvor et større antal sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv. behandles fortløbende og i sagskomplekser med mange indgreb mv., er et meget betydeligt behov for at sikre, at der ikke sker forveksling af telefonnumre, IMEI-numre, adresser mv., hvilket forudsætter, at forsvarer og anklager er til stede i forbindelse med dokumentationen af sagens akter.

Den Danske Dommerforening tilslutter sig i det hele byretternes bemærkninger og anfører supplerende, at lovforslaget ikke ses at tage højde for, hvorledes en indgrebsadvokat skal kobles på et retsmøde med billede. Indgrebsadvokatens deltagelse vil derfor fordrer, at advokaten på sit kontor installerer Video3-udstyr. Sikkerheden ved gennemførelsen af retsmødet kan endvidere være udfordret derved, at det bl.a. kan være vanskeligt at sikre, at der ikke befinder sig andre personer end indgrebsadvokaten i lokalet, eller at drøftelserne på retsmødet ikke optages med en telefon eller et andet medium. Den Danske Dommerforening udtaler sig på den baggrund mod, at der etableres mulighed for, at indgrebsadvokater kan deltage i retsmøder om indgreb i meddelelshemmeligheden under anvendelse af telekommunikation med billede.

Domstolsstyrelsen oplyser, at hver ret som udgangspunkt kun har to video-oretssale. Det skal derfor undersøges nærmere, om de foreslåede ændringer vil medføre kapacitetsproblemer hos retterne. Om de sikkerhedsmæssige aspekter ved gennemførelse af retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede (Video3) anfører Domstolsstyrelsen, at Video3-systemet har den fornødne sikkerhed, så længe der kommunikeres via Video3-løsnin-

gen og i de dertil godkendte lokaler hos de respektive myndigheder. Der kan være sikkerhedsmæssige risici forbundet med, at beskikkede advokater deltager i retsmøder via andre videoforbindelser i lokaler, hvor uvedkommende kan have mulighed for at se eventuelle dokumenter på skærmen eller høre, hvad der foregår under retsmødet.

Domstolsstyrelsen har supplerende oplyst, at der i forbindelse med videoretsmøder foretages opkald fra retten, og at der kun etableres forbindelse, hvis modtagerens videoløsning er kompatibel med sikkerhedsindstillingerne i Video3, herunder brug af krypteret forbindelse, ligesom der er en fast procedure for Domstolsstyrelsens godkendelse af lokaler, inden implementering af Video3. Dommeren kan vælge at lade en person deltage i retsmødet via en ukrypteret linje, såfremt dommeren vurderer, at det er hensigtsmæssigt af hensyn til afviklingen af den pågældende retssag og sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Justitsministeriet bemærker, at der allerede i dag er mulighed for at gennemføre retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede. Med lovforslaget præciseres det, at retsmøder om indgreb i meddelelshemmeligheden mv. kan gennemføres ved anvendelse af telekommunikation med billede.

Justitsministeriet skønner, at de foreslåede ændringer alene vil medføre en begrænset stigning i antallet af sager, hvor telekommunikation med billede anvendes. Ændringerne vurderes på den baggrund ikke at have økonomiske konsekvenser af betydning. Lovforslaget vurderes endvidere ikke at have implementeringsmæssige konsekvenser for det offentlige af betydning. Der henvises til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som det fremgår af Domstolsstyrelsens høringssvar, har Video3-løsningen den fornødne sikkerhed, og der etableres kun forbindelse, hvis modtagerens video-løsning er kompatibel med sikkerhedsindstillingerne i Video3, ligesom der er en fast procedure for Domstolsstyrelsens godkendelse af de lokaler, hvorfra eksempelvis en advokat kan deltage via Video3.

Efter retsplejelovens § 748 a, stk. 2, som ikke foreslås ændret, kan retten tillade, at forsvareren deltager i et retsmøde ved anvendelse af telekommunikation med billede, hvis det er forsvarligt, og sigtede ikke deltager i retsmødet.

Retten kan på den baggrund altid afvise at gennemføre et retsmøde ved anvendelse af telekommunikation med billede, hvis retten vurderer, at det konkret ikke vil være sikkerhedsmæssigt forsvarligt, herunder f.eks. hvis retten ikke i tilstrækkelig grad er betrygget i, at der ikke befinder sig uvedkommende personer i det lokale, hvorfra vedkommende deltager i retsmødet ved anvendelse af telekommunikation med billede.

Justitsministeriet er i gang med at afklare, hvordan sagsakter kan fremsendes digitalt forud for et videounderstøttet retsmøde, så fremsendelsen sker sikkert og effektivt. Udgangspunktet vil være at anvende eksisterende løsninger i det omfang, det er muligt.

3. Udeblivelsesdomme i sager med påstand om udvisning

Østre Landsret anfører, at der ikke i lovforslaget ses at være gjort betragtninger om forholdet mellem domstolenes pligt til at påse, at udvisning ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og den i forslaget forudsatte processuelle skadevirkning af, at en tiltalt uden lovlig grund udebliver fra en hovedforhandling. Østre Landsret bemærker, at der fortsat vil kunne forekomme tilfælde, hvor tiltaltes tilstedeværelse under hovedforhandlingen er nødvendig, og domstolene derfor må forventes at ville beslutte, at sagen ikke kan fremmes til dom i tiltaltes fravær.

Vestre Landsret tilslutter sig Østre Landsrets høringssvar.

Den Danske Dommerforening henholder sig til Østre Landsrets høringssvar.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at lovforslaget rejser spørgsmål i forhold til artikel 6 og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om henholdsvis retten til en retfærdig rettergang og retten til respekt for privat og -familieliv. Institut for Menneskerettigheder har forståelse for, at der er et væsentligt hensyn til offeret for en forbrydelse, og at det kan være forbundet med et stort ressourceforbrug, når en tiltalt ikke møder op i retten, men understreger samtidig vigtigheden af den enkelte udlændings rettigheder efter EMRK artikel 6 og 8.

Justitsministeriet bemærker, at det allerede i dag er muligt at fremme visse straffesager til dom, uden at den tiltalte er til stede (udeblivelsesdom). Lovforslaget indebærer, at denne mulighed udvides til også at omfatte sager, hvor der er spørgsmål om udvisning.

Som det fremgår af pkt. 2.2.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, sker udvisning ved dom i medfør af udlændingelovens §§ 22-24. Det følger af udlændingelovens § 26, stk. 1, at en udlænding skal udvises efter lovens §§ 22-24, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Lovforslaget indebærer ingen ændringer af, hvornår en udlænding, der dømmes for et strafbart forhold, kan udvises i medfør af udlændingelovens §§ 22-24. Lovforslaget ændrer heller ikke ved, at domstolene, når de træffer afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, skal påse, at udvisningen ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

Advokatrådet bemærker, at vurderingen af udvisningsspørgsmålet ofte kan afhænge af oplysninger, som kun den tiltalte ligger inde med, f.eks. om tilknytning til herboende personer, eventuelle rejser til hjemlandet, sprogkundskaber og kontakt til familiemedlemmer i hjemlandet. Oplysningerne vil sjældent fremgår af selve sagen, medmindre den tiltalte har deltaget i en såkaldt ”§ 26-afhøring” hos politiet. På den baggrund er det Advokatrådets opfattelse, at det vil have undtagelsens karakter, at tiltaltes tilstedeværelse ikke er nødvendig i sager, hvor der er nedlagt påstand om udvisning.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at retten har en forpligtelse til at tage stilling til, om tiltaltes tilstedeværelse i hovedforhandlingen er nødvendig, og om sagen er tilstrækkeligt oplyst, hvilket indebærer, at retten i sager om udvisning skal vurdere de kriterier, der følger af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om EMRK artikel 8. For at kunne tage stilling til, om en udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8, må domstolene derfor vurdere, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger om den pågældende udlændings tilknytning til Danmark. Foreligger der ikke tilstrækkelige oplysninger herom i det skriftlige materiale, kan det være nødvendigt at fremstille den pågældende udlænding for retten, således at der kan træffes afgørelse om udvisning på fuldt oplyst grundlag. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet sletter eller genovervejer sin bemærkning i lovforslaget om, at der kan afsiges udeblivelsesdomme i tilfælde, hvor en udlænding ikke har bidraget med oplysninger om sin tilknytning til Danmark.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at lovforslaget ikke forholder sig til, at manglende vurdering af udlændingens personlige forhold

efter udlændingelovens § 26 er en overtrædelse af både EMRK og den nævnte bestemmelse i udlændingeloven. Det må antages, at der kun i et fåtal af udeblivelsessagerne vil foreligge de fornødne oplysninger efter udlændingelovens § 26. Udvisningen vil således blive unddraget reel prøvelse af en domstol. Landsforeningen af Forsvarsadvokater tager på den baggrund kraftigt afstand fra den foreslåede ændring og opfordrer til, at det i stedet undersøges, om det er muligt at adskille straffesagen og udvisningsspørgsmålet, således at udvisningsspørgsmålet først kommer til pådømmelse, hvis den domfældte på ny skulle blive registreret i Danmark.

Justitsministeriet bemærker, at der med lovforslaget ikke lægges op til at ændre ved, at en straffesag ikke kan fremmes efter retsplejelovens § 855, stk. 3, hvis tiltaltes tilstedeværelse er nødvendig, herunder for at retten på betryggende vis kan tage stilling til sagen, herunder spørgsmålet om udvisning af den tiltalte.

Det forhold, at en udlænding ikke har bidraget med oplysninger om sin tilknytning til Danmark – f.eks. i forbindelse med en afhøring efter udlændingelovens § 26 – vil i dag ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at retten kan undlade at fremme sagen.

Hvis retten derimod finder, at der er konkrete grunde til, at tiltaltes tilstedeværelse under hovedforhandlingen er nødvendig, kan retten beslutte, at sagen ikke kan fremmes til dom i tiltaltes fravær. Det vil f.eks. kunne tænkes at være tilfældet, hvis der mangler oplysninger om varigheden af udlændingens lovlige ophold eller andre relevante oplysninger om personlige forhold, som vurderes at være afgørende i relation til spørgsmål om udvisning.

Det vil fortsat gælde, at der skal afsiges udeblivelsesdomme i samtlige sager, hvor reglerne giver mulighed for det. En hovedforhandling vil således skulle fremmes, hvis sagen trods tiltaltes udeblivelse er tilstrækkeligt oplyst, herunder i forhold til spørgsmålet om udvisning af den tiltalte.

Der henvises til pkt. 2.2.2.2 og 2.2.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater undrer sig over, at lovforslaget efter Justitsministeriets opfattelse ikke er forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Retspolitisk Forening anfører, at udeblivelsesdomme i udgangspunktet er i strid med princippet om retfærdig rettergang, og at deres anvendelse derfor skal have undtagelsens karakter og være velbegrundet

Efter retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 3 og 4, kan der allerede i dag idømmes ubetingede fængselsstraffe på op til henholdsvis et halvt og et helt års fængsel, uden at tiltalte er til stede. I sager, hvor udlændinge idømmes fængselsstraffe i det nævnte niveau, vil det ofte være klart, at der skal ske udvisning, navnlig når der er tale om udlændinge uden nogen relevant tilknytning til Danmark, som f.eks. omrejsende kriminelle.

Med lovforslaget lægges der ikke op til at ændre ved, at en straffesag ikke kan fremmes efter retsplejelovens § 855, stk. 3, hvis tiltaltes tilstedeværelse er nødvendig, for at retten på betryggende vis kan tage stilling til sagen, herunder spørgsmålet om udvisning af den tiltalte. Derudover vil den tiltalte, i en 14 dages periode fra dommen forkyndes for vedkommende, have mulighed for at anke dommen eller at få sagen genoptaget.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at lovforslaget ikke er forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Der henvises til pkt. 2.2.2.1 og pkt. 2.2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Advokatrådet finder det betænkeligt, at adgangen til at fremme straffesager uden den tiltaltes tilstedeværelse på ny udvides. Dette skal navnlig ses i lyset af, at der ikke i lovforslaget er redegjort nærmere for omfanget af problemet med udeblivelse i sager med påstand om udvisning. Hertil kommer, at udvisning i langt de fleste straffesager vil være den mest alvorlige og indgribende konsekvens af en domfældelse.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anerkender, at der i et vist antal sager er problemer med at fremme sagen til dom, når der er nedlagt udvisningspåstand. Det bemærkes, at omfanget ikke er kendt – og ikke er oplyst i lovforslaget – og på den baggrund skønnes det bestemt ikke at være et problem af en størrelse, som kan begrunde fravigelse af centrale retsprincipper.

Retspolitisk Forening anfører, at den foreslåede udvidelse af adgangen til at anvende udeblivelsesdomme hviler på en udokumenteret påstand om, at der spildes mange ressourcer ved, at retsmøder må aflyses og udsættes, fordi en tiltalt udlænding, der påstås udvist, ikke møder. Retspolitisk Forening

henstiller, at der inden fremsættelsen af lovforslaget eller i det mindste under Folketingets behandling sættes tal på, hvor ofte denne slags retsmøder aflyses, og på de udgifter, der vil kunne spares ved den foreslåede ordning.

Justitsministeriet bemærker, at Rigsadvokaten – efter drøftelser med de regionale statsadvokaturer og flere politikredse – over for Justitsministeriet har tilkendegivet, at det udgør et væsentligt problem i forhold til fremme af straffesager mod udlændinge med den fornødne hurtighed, at der efter de gældende regler ikke er mulighed for at udvise udlændinge ved en udeblivelsesdom.

Adgangen til at varetægtsfængsle udlændinge, der har udsigt til at blive udvist, og til at få udleveret udlændinge fra deres hjemland, giver i vist omfang politiet mulighed for at sikre, at udlændinge er til stede i Danmark under hovedforhandlingen af straffesagen, hvorved det kan undgås, at sagen gentagne gange skal udsættes. Rigsadvokaten vurderer imidlertid, at disse muligheder ikke er tilstrækkelige i forhold til at imødegå problemstillingen med udlændinge, der udebliver fra retsmøder i Danmark. Udlevering fra udlændingens hjemland er i øvrigt ofte en ressourcekrævende proces for myndighederne sammenholdt med muligheden for at fremme sagen med henblik på afsigelse af en udeblivelsesdom efter retsplejelovens § 855, stk. 3.

Justitsministeriet finder, at de nuværende regler for adgangen til at fremme en straffesag til dom i tiltaltes fravær indebærer, at en tiltalt udlænding – ved at udeblive fra retsmødet – kan forhale en straffesag og derved undgå at få den straf og den udvisning med tilhørende indrejseforbud, som den pågældende har udsigt til at blive idømt. De udsatte sager belaster endvidere effektiviteten i straffesagskæden, idet politiet og domstolene i denne type sager bruger ressourcer på berømmelse, forkyndelse, afholdelse af retsmøder mv., som ofte ikke fører til, at sagen bliver afgjort.

Justitsministeriet finder derfor, at der bør indføres mulighed for, at sager af den i retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 3 og 4, nævnte art kan fremmes til dom uden tiltaltes tilstedeværelse, selv om der i sagen er spørgsmål om udvisning.

Der henvises til pkt. 2.2.2.1 og 2.2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

III. Lovforslaget

I forhold til det lovudkast, som har været sendt i høring, indeholder det fremsatte lovforslag ikke indholdsmæssige ændringer, men der er foretaget visse mindre ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.