

Jens Peter Christensen  
Jørgen Albæk Jensen  
Michael Hansen Jensen

# Grundloven

med kommentarer



Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
2015

som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig. Som følge af, at hæftestraffen blev ophævet i 2000 blev henvisningen i § 762, stk. 3, til hæfte ændret til fængsel i 30 dage. Dette var ikke i strid med grundlovens § 71, stk. 5.

## 7. Administrativ frihedsberøvelse

Bestemmelserne i grundlovens § 71, stk. 6 og stk. 7, der blev indsat i grundloven i 1953, vedrører frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen. Bestemmelsen i grundlovens § 71, stk. 6, omhandler domstolsprøvelse af administrative frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen og grundlovens § 71, stk. 7, omhandler Folketingets tilsyn med personer, der er administrativt frihedsberøvet uden for strafferetsplejen.

### 7.1. Domstolsprøvelse

I grundlovens § 71, stk. 6, 1. pkt., siges, at lovligheden af en frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, skal forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse.

Bestemmelsen indebærer en væsentlig retsbeskyttelse af den, der er administrativt frihedsberøvet uden for strafferetsplejen. For det første giver bestemmelsen den administrativt frihedsberøvede en enkel og effektiv adgang til at få frihedsberøvelsen prøvet ved domstolene. Endvidere må det antages, at bestemmelsen indebærer, at domstolsprøvelsen er mere intensiv end prøvelsen efter grundlovens § 63.

Bortset fra administrative frihedsberøvelser, der har hjemmel i udlændingelovgivningen, omfatter grundlovens § 71, stk. 6, alle administrative frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen. Som praktisk vigtige eksempler kan nævnes tvangsindlæggelse mv. af sindssyge efter psykiatriloven og detentionsanbringelse af berusede personer mv. efter lov om politiets virksomhed. Et andet eksempel er tvangsisolering af smitsomt syge efter lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (jf. lovbekendtgørelse nr. 814 af 27. august 2009). Administrative frihedsberøvelser i medfør af udlændingelovgivningen er underlagt domstolsprøvelse efter grundlovens § 63. Udlændingeloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014 med senere ændringer) indeholder særlige regler om obligatorisk domstolsprøvelse af administrativ frihedsberøvelse af udlændinge.

Uden for grundlovens § 71, stk. 6, falder derimod administrative frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen. Det gælder selvfølgelig anholdelse, som

er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 71, stk. 3. Som omtalt i afsnit 6 findes der herudover enkelte andre administrative frihedsberøvelser i strafferetsplejen – administrative frihedsberøvelser, som ikke er omfattet grundlovens § 71, stk. 3. Også disse falder uden for grundlovens § 71, 6, jf. herved U 1973.824 H, hvor Højesteret fastslog, at en fængselsinspektørs beslutning i medfør af dagældende straffelov om hensættelse i strafcelle som disciplinærnærmiddel over for strafafsonere ikke var omfattet af grundlovens § 71, stk. 6 – heller ikke selv om hensættelsen på pågældende tidspunkt ikke blev medregnet straffetiden. Højesteret lagde vægt på, at forlængelsen af straffetiden fulgte direkte af straffeloven, og at anvendelse af strafcelle som disciplinærnærmiddel indgår som led i straffelovens regulering af fuldbyrdelsen af frihedsstraf. (Kritisk til dommen Ross 1980 s. 613 f. og Zahle 2003 s. 242). Lovligheden af andre frihedsberøvelser inden for strafferetsplejen end anholdelse kan dog indbringes for domstolene efter grundlovens § 63.

Det kan undertiden give anledning til tvivl, om der foreligger en selvstændig frihedsberøvelse eller om der er tale om flere forskellige udslag af én og samme frihedsberøvelse, når en allerede iværksat frihedsberøvelse ændrer karakter gennem myndighedernes beslutning om ændret anbringelsessted eller anbringelsesform. Overførelse til sikringsanstalt af en person, der var tvangsindlagt efter sindssygelovens almindelige regler, udgjorde en særlig form for frihedsberøvelse, der kunne prøves ved domstolene i medfør af grundlovens § 71, stk. 6, jf. U 1956.1028 H. I U 1956.1033 H fandtes hensættelse til tvangsarbejde som disciplinærstraf over for en person, der tvangsmæssigt var anbragt på arbejdsanstalt efter forsorgslovens regler, at måtte anses som en særlig form for frihedsberøvelse, hvis lovlighed kunne efterprøves af domstolene. Se også U 1989.928 H, jf. U 1988.404 V: De dagældende regler i bistandslovens afsnit VIII fandtes i overensstemmelse med de afgørelser, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol havde truffet om tilsvarende spørgsmål, at måtte forstås således, at de omfattede spørgsmålet om ændring af anbringelsesstedet også for børn, der tvangsmæssigt var anbragt uden for hjemmet. Derimod var anstaltsanbringelse og anbringelse i familiepleje efter åndssvagebogen to udslag af én og samme frihedsberøvelse, jf. U 1956.211 H. Om en ændring af anbringelsen er en selvstændig frihedsberøvelse, der er omfattet af grundlovens § 71, stk. 6, må bero på, om den ændrede anbringelse efter en konkret vurdering er forskellig fra den oprindelige. I denne vurdering indgår det retlige grundlag, de faktiske foranstaltninger og formålet, jf. Henrik Zahle 2003 s. 248. I U 2008.55 afsagde landsretten kendelse om, at egen læges tvangsindlæggelse i medfør af psykiatrilovens § 6 og § 7 ikke kan prøves af retten i en situation, hvor tvangsindlæggelse efterfølgende er blevet besluttet af overlægen, jf. psykiatrilovens § 9.

Beskyttelsen efter grundlovens § 71, stk. 6, ligger for det første i, at den, der er administrativt frihedsberøvet, har en enkel og effektiv adgang til domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed. En borger, der vil anlægge retssag mod det offentlige, skal normalt selv udtage stævning og bidrage til sagens oplysning og gennemførelse – sædvanligvis ved bistand af advokat. Den administrativt frihedsberøvede – eller den, der handler på hans vegne – kan imidlertid nøjes med at fremsætte en mundtlig begæring om domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed over for den pågældende administrative myndighed. Når der er fremsat begæring om domstolsprøvelse, er den administrative myndighed forpligtet til at indbringe sagen for domstolene, og det må antages, at dette skal ske snarest muligt, jf. Germer 2012 s. 272.

Det må dog antages, at grundlovens § 71, stk. 6, ikke udelukker, at det ved lov bestemmes, at en administrativ rekurs (klageadgang) skal udnyttes, før der kan ske domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed. En sådan ordning er etableret vedrørende klage over tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse mv. efter psykiatriloven, idet det i loven (i § 35 og § 37) er bestemt, at den pågældende sygehusmyndighed skal indbringe patientklagen for det regionale psykiatriske patientklagenævn, hvorefter en evt. klage fra patienten over det psykiatriske patientklagenævns afgørelse af nævnet skal indbringes for domstolene.

Grundlovens § 71, stk. 6, omfatter såvel frihedsberøvelsens iværksættelse som dens fortsatte opretholdelse. Det er dog ikke i strid med § 71, stk. 6, at fastsætte regler om, at der skal gå en vis rimelig tid efter at domstolene har taget stilling til lovligheden af en frihedsberøvelse, inden den frihedsberøvede på ny kan fremsætte en begæring, der forpligter den pågældende myndighed til at indbringe den samme frihedsberøvelse for domstolene. I psykiatriloven er det således (i § 37) bestemt, at spørgsmålet om udskrivning først på ny kan begæres prøvet i det psykiatriske patientklagenævn, når der er forløbet to måneder efter nævnets eller rettens afgørelse vedrørende samme frihedsberøvelse.

Regler om proceduren for domstolsprøvelsen er fastsat i retsplejelovens kapitel 43 a (§§ 468-475), der finder anvendelse ved administrativ frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, når andet ikke er bestemt ved lov. Ifølge § 469 forelægges sagen for byretten på det sted, hvor den frihedsberøvede har bopæl (hjemting). Sager om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse mv. i henhold til psykiatriloven forelægges dog, så længe patienten ikke er udskrevet, for byretten på det sted, hvor vedkommende psykiatriske sygehus eller afdeling er beliggende. Forelæggelsen for retten skal finde sted inden fem søgnedage (hverdage) efter begæringens fremsættelse ved fremsendelse af sagens akter med fornødne oplysninger. Det fremgår af § 471, at retten selv sørger for sagens oplysning og selv træffer bestemmelse om afhøring af par-

## KAPITEL VIII · § 71

ter og vidner samt om tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige og af andre bevismidler.

Som nævnt beskytter grundlovens § 71, stk. 6, ikke blot den administrativt frihedsberøvede ved at etablere en let adgang til domstolsprøvelse. Det må endvidere antages, at bestemmelsen indebærer, at domstolenes prøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed er mere intensiv end legalitetsprøvelsen af efter den almindelige domstolskontrol i grundlovens § 63.

Selv om grundlovens § 71, stk. 6, alene formulerer en processuel regel vedrørende indbringelse af en sag om frihedsberøvelse for domstolene, må det antages, at formålet med bestemmelsen har været at etablere en effektiv beskyttelse af den administrativt frihedsberøvede ved at sikre en særlig kvalificeret domstolskontrol med frihedsberøvelsens lovlighed ikke blot ved let adgang til indbringelse for domstolene, men også med hensyn til prøvelsens indhold og rækkevidde. Domstolsprøvelsen efter grundlovens § 71, stk. 6, kan derfor ikke anses for bundet af de prøvelsesbegrænsninger, der traditionelt har knyttet sig til legalitetsprøvelsen efter grundlovens § 63.

Domstolenes almindelige prøvelse efter grundlovens § 63 af forvaltningens afgørelser er undertiden mere eller mindre begrænset. Prøvelsesbegrænsninger træder først og fremmest frem i forhold til lovbestemmelser, der overlader forvaltningen et større eller mindre skøn. Noget forenklet kan det siges, at jo mere upræcis en lovbestemmelse er, jo mere vil domstolene være tilbøjelige til at være tilbageholdende i prøvelsen af, om lovens betingelser for at træffe den pågældende afgørelse er opfyldt i den forelagte sag, idet dog også andre forhold end graden af lovbestemmelsens sproglige præcision – bl.a. sagkundskab og indgrebets intensitet – har betydning for prøvelsens udstrækning (jf. nærmere Revsbech 2009 s. 385 ff.). Det må antages at følge af formålet med indsættelsen af grundlovens § 71, stk. 6 – etablering af en kvalificeret domstolskontrol med frihedsberøvelsens lovlighed – at domstolene skal foretage en intensiv prøvelse også i forhold til ikke præcise lovbestemmelser om administrativ frihedsberøvelse. Kravet om klar lovhjemmel i grundlovens § 71, stk. 2, må i øvrigt antages at sætte grænser for, hvor upræcis en lovbestemmelse om frihedsberøvelse kan formuleres.

En intensiv prøvelse af administrative frihedsberøvelser har i øvrigt også støtte i det mere almindelige synspunkt, at en frihedsberøvelse må betragtes som et så intensivt indgreb, at domstolsprøvelsen skærpes. Om frihedsberøvelse efter udlændingeloven – der ikke er omfattet af grundlovens § 71, stk. 6 – kan bl.a. henvises til U 2009.426 H.

Som eksempler på en intensiv domstolsprøvelse af administrativ frihedsberøvelse kan bl.a. henvises til U 1993.178 og U 1997.853 H om frihedsberøvelse efter psykiatriloven.

Domstolene har accepteret, at den almindelige domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 i et vist omfang kan begrænses af lovgivningsmagten ved vedtagelse af lovbestemmelser, der erklærer forvaltningens afgørelser efter pågældende lov for endelige, jf. bl.a. U 1987.1157 H, U 1999.1243 H og U 2001.861 H vedrørende endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Se herom kommentaren til grundlovens § 63, afsnit 5.2. Begrænsningerne har navnlig givet sig udtryk i en særlig tilbageholdende domstolsprøvelse af, om betingelserne i ikke præcise lovbestemmelser er opfyldt i den pågældende sag. (Se nærmere Revsbech 2009 s. 385 ff. og Jens Peter Christensen 2011 s. 278 ff.) Det må være en følge af indsættelsen af grundlovens § 71, stk. 6, at lovgivningsmagten ikke kan indskrænke domstolsprøvelsen af frihedsberøvelser omfattet af bestemmelsen ved at erklære pågældende administrative afgørelser om frihedsberøvelse for endelige.

## 7.2. Folketingets tilsyn

I grundlovens § 71, stk. 7, bestemmes, at behandlingen af personer, der er underkastet frihedsberøvelse omfattet af grundlovens § 71, stk. 6, undergives et af Folketinget valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse. Tilsynet består af ni folketingsmedlemmer, der vælges ved begyndelsen af hver folketingssamling, jf. Folketingets forretningsorden § 7, stk. 6.

Den, der er administrativt frihedsberøvet, har også adgang til at klage til Folketingets Ombudsmand, idet det dog i ombudsmandsloven (jf. lov nr. 473 af 12. juni 1996 med senere ændringer) i § 15 bestemmes, at klager henvises til Folketingets § 71, stk. 7, tilsyn, der kan overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af sådanne klager.

Om tilsynets virksomhed henvises til tilsynets jubilæumsskrift, »§ 71-tilsynet i 50 år« 2003 samt tilsynets beretninger, der offentliggøres på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

### Litteratur

- Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 597-619.  
Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: Dansk Statsret, 2012, s. 271-286.  
Peter Germer: Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 259-274.  
Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 590-625.

- Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, 1973, s. 340-357.  
Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3, 3. udg., 2003, s. 225-255.

### Referencer i kommentaren til øvrig litteratur

- Jens Peter Christensen: Højesteret og statsmagten i Per Mågid m.fl. (red): Højesteret – 350 år, 2011, s. 278-284.

## KAPITEL VIII · § 71

- Jens Garde og Helle Bødker Madsen: Psykiatritret 2013, s. 34-53 og s. 188-197.
- Jens Garde og Michael Hansen Jensen: Nogle bemærkninger om frihedsberøvelse af selvmordstruede, i Peter Christensen m.fl.: Max Sørensen 100 år, 2013, s. 426-434.
- Peter Garde: Udsættelse af grundlovsforhør på grund af andre embedsforretninger – kommentar til UfR 1994 734 VLK. Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling B, s. 43-45.
- E. Heide Jørgensen, Politiets såkaldte generalfuldmagt, Juristen, 1968, s. 151-153.
- Helle Bødker Madsen, i Henrik Zahle (red.): Danmarks riges grundlov med kommentarer, 2. udg. 2006, s. 444-456.
- Helle Bødker Madsen, Sundhedsret, 3. udgave, 2014, s. 414-420.
- Malte Johannes Mikkelsen: Begrebet frihedsberøvelse, Juristen. 1961, s. 451 ff.
- Gorm Toftegaard Nielsen, i Henrik Zahle (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg. 2006, s. 432-445.
- Karsten Revsbech i Jens Garde m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner 2009 s. 385-423.
- Forarbejder**
- Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849 sp. 37, 2168, 2574-2593 og 3169-3184.
- Betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 s. 40.
- Rigsdagstidende 1952-53 tillæg A sp. 3483-3486, 3531, 3562-3563, 3483-3486, tillæg B sp. 371, 378, og 404-405, og Folketinget Forhandlingerne sp. 2018, 2222-2223, 2269 og 2653-2654.