

Betænkning om lægdommerordningen i straffesager m.v.

Afgivet af retsplejerådet



BETÆNKNING NR. 994
NOVEMBER 1983



ISBN 87-503-4814-0

Ju 00-163-bet.

Eloni Tryk . København

Indholds for tegnelse

Side

<u>Indledning</u> (kommissorium, resumé m.v.)	7
1. <u>De gældende regler og deres baggrund</u>	14
1.1. De gældende regler	14
1.1.1. Nævningesager	14
1.1.2. Domsmandssager	15
1.2. Baggrunden for de gældende regler	16
1.2.1. Nævningeordningen	16
1.2.2. Domsmandsordningen	25
2. <u>Fremmed ret</u>	29
2.1. Indledning	29
2.2. Sverige	29
2.3. Norge	30
2.4. Finland	30
2.5. Vesttyskland	31
3. <u>Retsplejerådets overvejelser om ændringer i anvendelsesområdet for domsmands- og nævningeinstitutionen</u> ..	32
3.1. Indledning	32
3.2. Domsmandsordningen	35
3.2.1. Sondringen politisager - statsadvokatsager ..	35
3.2.2. Anvendelse af domsmænd i politisager	38
3.2.2.1. Domsmænds medvirken i politisager, hvor der er spørgsmål om højere straf end bøde	38
3.2.2.2. Behandling uden medvirken af domsmænd, selv om der er spørgsmål om højere straf end bøde	44
3.2.2.3. Medvirken af domsmænd i politisager, uanset at der ikke er spørgsmål om højere straf end bøde	45
3.2.2.3.1. Behovet	45
3.2.2.3.2. Sagkyndige lægdommere	45
3.2.2.3.3. Kriterier for domsmænds medvirken i bødesager ..	47

3.2.3.	Anvendelse af domsmænd i statsadvokatsager ..	53
3.2.4.	Domsmænds medvirken i sager om spiritus- og promillekørsel ..	54
3.2.4.1.	Indledning ..	54
3.2.4.2.	Baggrunden for de gældende regler ..	55
3.2.4.3.	Retsplejerådets overvejelser ..	57
3.2.5.	Domsmænds medvirken i landsretten (under anke) ..	58
3.2.5.1.	Statsadvokatsager i landsretten ..	58
3.2.5.1.1.	Nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 ..	58
3.2.5.1.2.	Udvidelse af antallet af domsmænd ..	66
3.2.5.1.3.	Afstemningsregler ..	67
3.2.5.2.	Landsrettens sammensætning i politisager, som skal behandles under medvirken af domsmænd ved byret ..	67
3.3.	Nævningeordningen ..	68
3.3.1.	Ændringen af straffelovens bestemmelser om voldtægt, røveri og brandstiftelse (lov nr. 256 af 27. maj 1981) ..	68
3.3.2.	Domsmandsbehandling eller nævningebehandling ..	70
3.3.3.	Nedsættelse af strafferammen for nævningebehandling ..	77
3.3.4.	Opregning i loven af lovovertrædelser, som skal behandles ved nævningeting ..	78
3.3.5.	Strafpåstandskriterium ..	81
4.	<u>Beskyttelse af lægdommeres identitet - udtagelse af lægdommere - lægdommeres stilling ved behandlingen af de enkelte sager</u> ..	88
4.1.	Beskyttelse af lægdommeres identitet ..	88
4.1.1.	Indledning ..	88
4.1.2.	Oplysninger om behovet for lovændringer ..	88
4.1.3.	Reglerne i retsplejelovens § 80 og § 89 ..	90
4.1.4.	Udskydningsordningen ..	92
4.1.5.	Retsplejerådets overvejelser vedrørende retsplejelovens § 80 og § 89 ..	96
4.1.6.	Andre foranstaltninger med henblik på beskyttelse af lægdommere ..	100
4.1.6.1.	Udvidelse af fritagelsesgrundene ..	100
4.1.6.2.	Anvendelse af lægdommere fra andre kredse ..	101
4.1.6.3.	Forbud mod offentliggørelse af lægdommeres identitet ..	102
4.2.	Udtagelse af lægdommere ..	104
4.2.1.	Indledning ..	104
4.2.2.	De gældende regler ..	104
4.2.3.	Retsplejerådets overvejelser ..	106

4.3.	Lægdommeres stilling ved behandlingen af de enkelte sager.....	108
4.3.1.	Den gældende ordning med hensyn til vejledning af lægdommere.....	108
4.3.2.	Retsplejerådets overvejelser.....	109
5.	<u>Udkast til lov om ændring af retsplejeloven med bemærkninger</u>	112

Bilag.

1.	Oversigt over sager vedrørende overtrædelse af særlovgivningen, som er pådømt ved Københavns byret og retterne i Århus, Odense og Aalborg i 2. halvår af 1982.....	124
2.	Oversigt over antallet af nævningsager ved østre landsret i 1973-1982.....	125
3.	Oversigt over antallet af nævningsager ved vestre landsret i 1973-1982.....	126
4.	Oversigt over pådømte nævningsager ved østre landsret i 1982 og 1. halvår af 1983.....	127
5.	Oversigt over pådømte nævningsager ved vestre landsret i 1982 og 1. halvår af 1983.....	132
6.	Retsplejerådets udkast af april 1983 til ændring af retsplejeloven (forhøjelse af byretsgrænsen, regler om forenklet domsskrivning i civile sager og forhøjelse af bødegrænsen for tiltaltes adgang til anke af mindre politisager).....	134

Indledning

1. Retspleierådets kommissorium m.v.

1.1. Retsplejerådet, der blev nedsat i 1961, har til opgave:

- 1) efter justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om ændringer i retsplejeloven med henblik på en reform af denne lovgivning og
- 2) at virke som rådgivende organ for justitsministeriet med hensyn til retsplejebestemmelser i særlovgivningen og i internationale overenskomster samt vedrørende principielle spørgsmål om fastsættelsen af administrative bestemmelser af retsplejemæssig betydning.

1.2. Ved skrivelse af 17. december 1982 anmodede justitsministeriet retsplejerådet om at overveje spørgsmålet om gennemførelse af foranstaltninger med henblik på at nedbringe beramelsestiderne ved domstolene og spørgsmålet om udformningen af lægdommerordningen inden for strafferetsplejen. Skrivelsen var sålydende:

"I de senere års retsplejepolitiske overvejelser og debat har det været et hovedspørgsmål at skabe muligheder for at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved retsvæsenet. Spørgsmålet om at gennemføre foranstaltninger, der er egnede hertil, har bl.a. været behandlet i retsplejerådets betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager og navnlig i rådets betænkninger nr. 773/1976 og 825/1977 om retternes kompetence og arbejdsform i henholdsvis civile sager og straffesager. I overvejelserne har bl.a. indgået spørgsmålet om mulighederne for at gennemføre en nedsættelse af antallet af juridiske dommere, der medvirker ved behandlingen af straffesager ved landsretterne.

Et andet hovedspørgsmål har været spørgsmålet om udformningen af lægdommerordningen inden for strafferetsplejen. Der er i den forbindelse blevet peget på spørgsmålet om, hvorvidt udvik-

lingen siden reformen af lægdommerordningen i 1936 giver anledning til at overveje ændringer i reglerne om anvendelsesområdet for domsmands- og nævningeinstitutionen. Endvidere er der blevet rejst spørgsmål om mulighederne for at gennemføre foranstaltninger med henblik på at styrke lægdommernes stilling ved behandlingen af de enkelte straffesager.

De nævnte spørgsmål har senest været drøftet på justitsministeriets retsplejeseminar den 25. og 26. november 1982 på grundlag af et af ministeriet udarbejdet notat af 27. september 1982.

Justitsministeriet finder det ønskeligt, at de nævnte spørgsmål gøres til genstand for en nærmere gennemgang og vurdering, inden der tages stilling til udformningen af nye lovregler.

Spørgsmålet om en udvidelse af bødeforelægsordningen i retsplejelovens § 931 bl.a. med hensyn til sager om spiritus- og promillekørsel, som ligeledes blev drøftet på retsplejeseminarret, er for tiden genstand for særskilte overvejelser i justitsministeriet i sammenhæng med spørgsmålet om den fremtidige kompetencefordeling inden for anklagemyndigheden.

I den anledning skal man anmode retsplejerådet om en udtalelse vedrørende den øvrige del af de ovennævnte spørgsmål, herunder om at udarbejde udkast til nye regler i retsplejeloven. Da de ovennævnte spørgsmål til dels er af straffeprocessuel karakter, vil justitsministeriet udpege en repræsentant for henholdsvis rigsadvokaten og Foreningen af politimestre i Danmark til at deltage i rådets behandling af de pågældende spørgsmål.

Justitsministeriet forventer at kunne fremsætte et forslag til ændring af retsplejeloven vedrørende forskellige andre spørgsmål i indeværende folketingssamling. Med henblik på en samlet fremsættelse skal man derfor anmode om, at rådets udtalelse om de af de ovennævnte spørgsmål, der på grund af deres afgrænsede karakter findes at kunne færdigbehandles forholdsvis hurtigt, i givet fald må foreligge inden den 15. marts 1983.

Reglerne i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen har siden retsplejelovens gennemførelse kun været genstand for mere begrænsede revisioner. Som følge heraf kan store dele af reglerne om strafferetsplejen i dag forekomme mindre tids-svarende, bl.a. i systematisk henseende. Justitsministeriet overvejer derfor at anmode retsplejerådet om at foretage en almindelig gennemgang af de regler i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen, som ikke tidligere har været underkastet en almindelig revision. Justitsministeriet vil senere overfor rådet vende tilbage til dette spørgsmål, herunder til spørgsmålet om de ændringer i retsplejerådets sammensætning, som en sådan arbejdsopgave vil nødvendiggøre."

1.3. På den anførte baggrund udarbejdede rådet nogle forslag til ændringer af retsplejeloven, som i form af et lovudkast med tilhørende bemærkninger blev afgivet til justitsministeriet i april 1983. De pågældende forslag tager sigte på at nedbringe berammelsestiderne ved domstolene. Lovudkastet indeholder således forslag om en forhøjelse af byretsgrænsen i retsplejelovens § 225 til 200.000 kr., nye regler om forenklet domsskrivning i civile byretssager samt forslag om en forhøjelse til 1.000 kr. af bødegrænsen i retsplejelovens § 962, stk. 2, for tiltaltes adgang til anke af mindre politisager. Lovudkastet er medtaget som bilag 6 til denne betænkning.

Nærværende betænkning handler om lægdommerordningen i straffesager, herunder navnlig spørgsmålet om anvendelsesområdet for domsmands- og nævningeinstitutionen.

Retsplejerådet vil efter afgivelsen af denne betænkning overveje spørgsmålet om gennemførelse af yderligere retsplejeændringer med henblik på at rationalisere arbejdet ved domstolene og vil senere afgive udtalelse herom.

2. Hovedpunkterne i betænkningens forslag.

2.1. Efter de gældende regler medvirker domsmænd - medmindre der foreligger tilståelse - ved behandlingen af sager, som

påtales af statsadvokaten. Derimod deltager domsmænd ikke i afgørelsen af politisager.

Retsplejerådet stiller i betænkningen forslag om en udvidelse af domsmandsinstitutionens anvendelsesområde til også at omfatte de vigtigere af politisagerne. Et flertal i rådet (7 medlemmer) finder således, at domsmænd bør medvirke ved afgørelsen af politisager, der ikke kan afgøres som tilståelsessager, og hvori der efter rettens skøn bliver spørgsmål om idømmelse af højere straf end bøde. De pågældende medlemmer foreslår, at ordningen i praksis gennemføres på den måde, at retten normalt tiltrædes af domsmænd, når anklagemyndigheden har nedlagt påstand om idømmelse af frihedsstraf. Det nævnte flertal finder endvidere, at den foreslåede ordning med deltagelse af domsmænd i politisager om højere straf end bøde bør suppleres af en regel, hvorefter retten med visse undtagelser er afskåret fra at idømme frihedsstraf, hvis domsmænd ikke har deltaget i behandlingen af sagen.

Et mindretal (1 medlem) er af den opfattelse, at det må bero på et samlet skøn hos retten over sagens betydning for den tiltalte, om sager bør behandles under medvirken af domsmænd. Dette skøn bør udøves uafhængigt af anklagemyndighedens påstand. Dette medlem finder endvidere ikke, at retten bør være afskåret fra at idømme frihedsstraf, hvis sagen behandles uden deltagelse af domsmænd.

2.2. Efter retsplejerådets forslag skal domsmænd endvidere deltage i afgørelsen af visse bødesager inden for politisagsområdet. Et fjertal i retsplejerådet (7 medlemmer) foreslår således, at domsmænd skal medvirke, såfremt sagen af retten skønnes at være af særlig indgribende betydning for den tiltalte eller af særlig offentlig interesse. Et mindretal (1 medlem) finder, at udvidelsen af domsmandsordningen til visse politisager af hensyn til ønsket om at opnå en klar og entydig kompetenceregulering bør begrænses til at omfatte sager, hvor der er spørgsmål om idømmelse af frihedsstraf, samt sager om rettighedsfrakendelse.

2.3. Den foreslåede ordning med deltagelse af domsmænd i visse politisager omfatter ikke sager om overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5 (kørsel i frakendelsestiden) samt sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2 (overtrædelse af indrejseforbud).

2.4. Efter de gældende regler medvirker domsmænd ved behandlingen af sager om overtrædelse af færdselsloven, hvori der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten. Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt der i forbindelse med gennemførelsen af de ovennævnte forslag bør søges gennemført en ordning, hvorefter domsmænd i fremtiden kun skal deltage i afgørelsen af sager om overtrædelse af færdselsloven, hvis der er spørgsmål om frihedsstraf. Der er i retsplejerådet enighed om, at det vil være rimeligt og forsvarligt at gennemføre en sådan ændring. Under hensyn til at spørgsmålet om at afskaffe eller begrænse domsmandsdeltagelsen i sager om spirituskørsel tidligere flere gange har været behandlet i folketetinget, der imidlertid har forkastet forslag herom, og at retsplejerådets hovedopgave har været at overveje mulighederne for en udvidelse af domsmandsinstitutionens område, foreslår rådet ikke en ændring som den nævnte, der ville betyde en væsentlig indskrænkning i antallet af domsmandssager.

Rådet foreslår dog, at reglerne om landsretternes sammensætning i sager om spirituskørsel ændres, således af domsmænd ikke skal deltage i afgørelsen af ankesager, som udelukkende vedrører strafudmålingen eller fastsættelsen af frakendelsestidens længde.

2.5. Efter retsplejerådets forslag ændres de gældende regler om landsretternes sammensætning i ankesager i øvrigt således, at domsmænd - i lighed med hvad der gælder med hensyn til statsadvokatsager - som udgangspunkt skal deltage ved afgørelsen af politisager, som efter de ovennævnte foreslåede regler skal behandles under medvirken af domsmænd ved byret.

I forbindelse hermed har retsplejerådet overvejet, hvorvidt der - i overensstemmelse med et forslag fra et mindretal i

rådet i betænkningen fra 1977 - bør søges gennemført en nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 i domsmandssager i landsretterne.

Rådet har fra landsretspræsidenterne indhentet udtalelser med henblik på en nærmere vurdering af den arbejdsmæssige lettelse ved en eventuel nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 i domsmandssagerne. Det fremgår af udtalelserne, at der under landsretternes nuværende organisationsform næppe vil kunne opnås nogen væsentlig forkortelse af berammelsestiderne ved en nedsættelse af antallet af landsdommere fra 3 til 2.

Et flertal af rådets medlemmer - der, jfr. nærmere kapitel 3 (afsnit 3.2.5.1.), har et forskelligt syn på forsvarligheden af en nedsættelse af dommerantallet - har på baggrund af landsretspræsidenternes udtalelse ikke kunnet gå ind for nedsættelse af antallet af juridiske dommere i domsmandssager fra 3 til 2. Et mindretal er af den opfattelse, at en sådan nedsættelse ikke vil indebære væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, og anser det for sandsynligt, at der eventuelt ved en ændring af landsretternes organisationsform vil kunne opnås en vis kapacitetsforøgelse ved landsretterne og dermed en forkortelse af de meget lange berammelsestider.

2.6. Efter retsplejerådets opfattelse bør nævningebehandling beholdes de alvorligere straffesager, og der er i rådet enighed om, at man efter de seneste ændringer af straffeloven har fundet en rimelig balance mellem de to former for lægdommeres medvirken i straffesager. Rådet foreslår derfor ikke nogen udvidelse af nævningeinstitutionens anvendelsesområde.

Rådet har imidlertid på baggrund af de drøftelser, der fandt sted i folketinget forud for straffelovsændringen i 1981 om anvendelsesområdet for nævninger, set det som sin opgave at vurdere de dengang fremsatte forslag og et senere fremsat privat lovforslag om en ændret afgrænsning af nævningsager. I denne forbindelse har rådet tillige drøftet det forslag, som blev stillet i retsplejerådets betænkning nr. 825/1977.

2.7. En udvidelse af lægdommerinstitutionens område vil som nærmere beskrevet i kapitel 3 (afsnit 3.1.) medføre en forøget belastning af domstolene. Da arbejdsbyrden i forvejen er vokset betydeligt de senere år, og der kun i meget begrænset omfang er tilført domstolene yderligere ressourcer, må en udvidelse af området for lægdommermedvirken nødvendiggøre en resourceforøgelse.

2.8. Betænkningen indeholder endvidere nogle forslag, som tager sigte på at beskytte lægdommeres identitet.

3. Retsplejerådets sammensætning.

Rådet har under udarbejdelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Landsretspræsident Ole Agersnap (formand).
 Retspræsident K. Arildsen.
 Professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen.
 Politimester Mogens Grau.
 Retsassessor Knud Have.
 Statsadvokat Karsten Hjorth.
 Landsretssagfører Kristian Mogensen.
 Dommer Hans Rosenmeier.

Hvervet som sekretær for rådet har været varetaget af fuldmægtig C.C. Duus, justitsministeriet.

København, den 29. november 1983.

Ole Agersnap
 Hans Gammeltoft-Hansen
 Knud Have
 Kristian Mogensen

K. Arildsen
 Mogens Grau
 Karsten Hjorth
Hans Rosenmeier
 C.C. Duus
 (sekretær)

Kapitel 1

De gældende regler og deres baggrund

1.1. De gældende regler.

1.1.1. Nævningesager.

Efter retsplejelovens § 687, stk. 1, behandles sager, som angår en forbrydelse, for hvilken loven - uden at sådant er betinget af erhvervs- eller vanemæssig udøvelse af forbrydelsen eller af gentagelse - hjemler fængsel i 8 år eller derover, ved landsretten i 1. instans under medvirken af nævninger. Dog undtages sager om overtrædelse af straffelovens §§ 172, 173 og 286, stk. 2. Som nævningesager behandles endvidere sager om overtrædelse af straffelovens § 238 samt sager, der rejser sig af politiske lovovertrædelser.

Bortset fra sager om politiske lovovertrædelser behandles sager ikke ved nævningeting i tilfælde, hvor retsplejelovens §§ 925 eller 925 a (tilståelsessager) er anvendelige, jfr. § 687, stk. 2.

Om den nærmere fortolkning af § 687 henvises til betænkning nr. 825/1977, side 25 ff. I denne betænkning findes (side 29) en udførlig opregning af de overtrædelser af straffeloven, som er nævningesager. De i praksis vigtigste nævningesager er sager om overtrædelse af straffelovens §§ 180 og 181, stk. 3 (brandstiftelse), § 191, stk. 1, 2. pkt. (overdragelse af narkotika), § 216, stk. 2 (voldtægt), § 237 (drab), §§ 245, stk. 2, og § 246 (vold med døden til følge m.v.) og § 288, stk. 2 (røveri).

Nævningekollegiet afgør selvstændigt skyldsspørgsmålet. Hvor nævningernes afgørelse går ud på, at tiltalte er skyldig, men de juridiske dommere finder, at sagernes bevisligheder ikke har givet tilstrækkeligt grundlag for at anse tiltalte for skyldig, kan disse dog beslutte, at der skal ske en ny domsforhandling, jfr. retsplejelovens § 904 om den såkaldte dobbelte garanti.

Findes tiltalte skyldig, foretages sanktionsfastsættelsen og strafudmålingen af de juridiske dommere og nævningerne i forening, jfr. § 906 a. Hver nævning har herved én stemme, mens den samlede vægt af de indbyrdes lige dommerstemmer er lig nævningernes tal, d.v.s. at de juridiske dommere i de sædvanlige tilfælde, hvor 3 dommere og 12 nævninger medvirker, hver har 4 stemmer.

1.1.2. Domsmandssager.

Efter de gældende regler (§ 688) medvirker lægdommere ved behandlingen af statsadvokatsager ved byretterne. Retten suppleres i disse sager af 2 domsmænd. Domsmand medvirker dog ikke i sager, som fremmes som tilståelsessager efter retsplejelovens § 925.

Der medvirker ikke lægdommere ved behandlingen af politisager. En praktisk betydningsfuld undtagelse er sager om spirituskørsel, der efter færdselslovens § 119, stk. 3, behandles som sager, der påtales af statsadvokaten, såfremt der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten.

Spørgsmålet om, hvorvidt der skal medvirke lægdommere, er således principielt afhængig af påtalekompetencens placering inden for anklagemyndigheden. Sondringen mellem politisager og statsadvokatsager fremgår af retsplejelovens § 721. Efter denne bestemmelse er det hovedreglen, at lovovertrædelser, for hvilke loven ikke, bortset fra gentagelsestilfælde, hjemler anden straf end bøde eller hæfte, skal behandles som politisager. Der findes dog både i retsplejeloven og ikke mindst i særlovgivningen undtagelser fra hovedreglen. Navnlig således at en lang række sager, uanset om strafferammen indeholder fængsel, behandles som politisager og dermed også uden domsmænd.

Der er også overtrædelser, der påtales af statsadvokaten, lianset at strafferammen ikke indeholder fængsel, jfr. opreg-

ningen i retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, i slutningen. Det drejer sig især om pligtforsømmelser i offentlig tjeneste eller hverv (straffelovens §§ 148, 156 og 157). En særlig bestemmelse om påtalekompetence for statsadvokaten findes endvidere i lægelovens § 18, stk. 2.

Domsmand deltager ikke i sager, som behandles ved sø- og handelsretten i København eller ved søret. Efter retsplejelovens § 9 a, stk. 3, og § 18 a, stk. 2, tiltrædes sø- og handelsretten i København og søretten under domsforhandlingen og pådommelsen af straffesager normalt af fagkyndige lægdommere. Der medvirker heller ikke domsmænd i de i straffelovens § 60, stk. 1, nr. 3, omhandlede sager vedrørende fuldbyrdelse af straf over for betinget dømte i tilfælde af vilkårsovertrædelse.

Ved landsretten (under anke) medvirker domsmænd i de sager, i hvilke byrettens afgørelse er truffet under medvirken af domsmænd, samt i de sager, som er fremmet efter retsplejelovens § 925 (tilståelsessagerne). Landsretten sammensættes i domsmandssagerne af 3 domsmænd og 3 juridiske dommere. Rettens juridiske dommere og domsmændene afgør i forening såvel skyldsspørgsmålet som sanktionsvalg og strafudmåling.

Domsmandene medvirker ikke ved sagens behandling forud for domsforhandlingen, jfr. retsplejelovens § 88, stk. 3, og § 91, stk. 3.

1.2. Baggrunden for de gældende regler .

1.2.1. Nævningeordningen.

Grundloven af 1849 indeholdt en bestemmelse, hvorefter nævninger skulle indføres i "Misgjerningssager og i Sager, der reise sig af politiske Lovovertrædelser".

I ældre dansk retspleje fandtes beslægtede institutioner, f.eks. de i Jydske lov 2. bog omtalte "sandemænd" og "nævninger", der på herredstingene blev udpeget til at undersøge og afgøre

de for tinget indbragte sager, og som navnlig fandt anvendelse i kriminelle sager. Med Chr. V's Danske Lov forsvandt nævningerne fra retsplejen, og også sandemændene mistede efterhånden helt deres betydning. Læggdommere kendtes i de følgende århundreder indtil retsplejeloven af 1916 kun som meddomsmænd i drabssager uden for København (Danske Lov 1-5-19).

Den nævningeinstitution, der forudsattes indført ved grundloven af 1849, og som havde jury-systemet i engelsk og fransk ret som forbillede, skulle markere en folkelig og demokratisk holdning, ligesom ordningen skulle øge retssikkerheden. Af grundlovsudvalgets betænkning (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49, sp. 1530-31) fremgår dog, at nævninger alene skulle deltage og dømme i de vigtigere straffesager. Udvalget forudsatte således, at de fleste straffesager også fremover skulle påkendes af retten uden medvirken af nævninger. En sådan ordning kunne efter udvalgets mening vanskeligt undgås, "dersom der ikke i en overordentlig Grad skal lægges Beslag på Borgernes Tid og Kraft". Hvilken grænse der skulle drages mellem straffesager, hvori nævninger skulle medvirke, og andre straffesager, blev overladt til den senere lovgivning.

Efter udkastet af 1875 til lov om strafferetsplejen, der var udarbejdet af den i 1868 nedsatte proceskommission, skulle landsretssager vedrørende forbrydelser, hvor straffebestemelsen gav hjemmel for livsstraf eller livsvarigt strafarbejde, samt forbrydelser mod statens sikkerhed, forfatningen, kongehuset eller den lovgivende magt, behandles under medvirken af nævninger. Også i visse andre straffesager, der behandles ved landsret, skulle nævninger medvirke, når der blev spørgsmål om idømmelse af strafarbejde, og sigtede ikke valgte pådømmelse uden medvirken af nævninger, eller når retten efter anmodning fra sigtede eller anklageren besluttede, at nævninger skulle medvirke. Proceskommissionen lagde i bemærkningerne til lovudkastet særligt vægt på, at nævninger skulle medvirke i de landsretssager, hvis beskaffenhed gjorde sagerne egnede til nævningebehandling - hvilket efter kommissionens opfattelse var sager "om Idømmelse af de alvorligste Straffe

i Loven", samt i sager om politiske forbrydelser. I andre tilfælde måtte derimod hensynet til sagens konkrete beskaffenhed være afgørende for, om nævninger skulle medvirke. Til støtte for en begrænsning af nævningsagerne anførte kommissionen, at nævningeinstitutionen ville lægge en betydelig byrde på såvel borgerne som landsretterne, ligesom det efter kommissionens opfattelse ville være praktisk umuligt at lade alle sager behandle som nævningsager. Kommissionen pegede således på det nødvendige i at afveje hensynet til at opnå den mest vidtgående retssikkerhed (under medvirken af nævninger) over for den betydelige arbejdsbyrde, nævningeordningen ville indebære.

¹ udkastet af 1899, der blev udarbejdet af den i 1892 nedsatte proceskommission, blev området for straffesager, der skulle behandles og påkendes ved underretten, fastsat til sager angående lovovertrædelser, for hvilke straffen ikke kunne overstige fængsel, eller som faldt under en straffebestemmelse, der alternativt med andre strafarter gav hjemmel til anvendelse af formuestraf(bøde og konfiskation), simpelt fængsel (fængsel - uden indskrænkninger i kosten - der kunne idømmes fra 2 dage til 2 år), tvangsarbejde, ris eller fortabelse af næringsret (dog således at sigtede kunne begære påkendelse ved landsretten, når straffen kunne stige til strafarbejde eller embeds- eller bestillingsfortabelse). Visse andre mindre betydningsfulde sager skulle ligeledes behandles ved underretterne, ligesom disse skulle behandle tilståelsessager. Sager, der ikke var henlagt til underretten, skulle behandles ved landsret.

De sager, der ved landsretten skulle undergives nævningebehandling, blev ved udkastet af 1899 fastsat til sager, der angik anvendelse af straffelovens bestemmelse om sikkerhedsfængsel eller vedrørte en forbrydelse, for hvilken loven hjemlede livsstraf, eller uden at sådant var betinget af gentagelse, livsvarigt strafarbejde. Nævninger skulle endvidere efter overanklagerens eller sigtedes begæring medvirke i sager, der angik en forbrydelse, hvor der efter loven kunne idømmes strafarbejde eller fortabelse af embede, bestilling

eller valgret. I visse tilfælde, hvor den sigtede tidligere havde været idømt strafarbejde, kunne der dog bortses fra en begæring fra sigtede om behandling ved nævningeting. Endelig skulle nævninger medvirke i andre landsretssager, når retten traf bestemmelse herom, og sigtede og overanklageren var enige heri, samt i sager om politiske lovovertrædelser.

Baggrunden for forslaget var, at kommissionen af 1892 i overensstemmelse med udtalelserne i grundlovsudvalgets betænkning fandt det rigtigst "til Nævningepaakendelse ubetinget at henlægge de allergroveste Forbrydelser, for hvilke Straffen er Livsstraf eller for første Gang begaaet Forbrydelse livsvarigt Strafarbejde", hvormed kommissionen sidestillede sikkerhedsfængsel efter den dagældende straffelovs § 299. På den anden side mente kommissionen (side 14),

"at der ikke uden i ganske exceptionelle Tilfælde ... bør kunne være Tale om, at et for Borgerne som for Retsplejen saa tungt Apparat som Nævninger skulde kunne bringes til Anvendelse paa Handlinger, for hvilke Straffen ikke kan overskride Fængsel. At disse Forbrydelser efter nærværende Udkast ikke kunne bringes for Nævninger, ligger allerede deri, at de normalt ikke kunne bringes for Landsret. Men selv med Hensyn til en stor Del af de Forbrydelser, for hvilke Straffen kan stige til Strafarbejde, og som altsaa efter Udkastet regelmæssigt kunne komme for Landsret, gør det sig gældende, at de høre til de dagligdags Ting og for en meget væsentlig Del forøves af professionelle Forbrydere. Naar hertil endvidere kommer, at Tiltaltes Strafskyld i mangfoldige Tilfælde ved egen Tilstaaelse eller paa anden Maade kan være konstateret ud over al Tvivl, saaledes at Dommerens Opgave i Virkeligheden indskrænker sig til at udmaale Straffen - noget, der er Nævningerne uvedkommende - vil det ses, at det vilde være urimeligt, om man ubetinget vilde foreskrive Nævningebehandlingen i alle de her omhandlede Tilfælde, hvor Straffen kan stige til Strafarbejde. Paa den anden Side kan der inden for denne Gruppe let forekomme Tilfælde, hvor vedkommendes Velfærd i Virkeligheden eller efter hans og andres Opfattelse staar paa Spil, og hvor Spørgsmaalet om Bevisets Tilstrækkelighed eller et strafferetligt Begrebs større eller mindre Rækkevidde frembyder Tvivl. Her vil en Paakendelse under Medvirken af Nævninger kunne være paa sin Plads.

Det naturlige vil herefter være at overlade det dels til Anklagerens, dels til Sigtedes eget Valg, om Sagen i saadanne Tilfælde, i hvilke der kan blive Spørgsmaal

om Strafarbejde - i Klasse hvormed Udkastet har ment at burde stille Fortabelse af Embede, Bestilling eller Valgret - skal bringes frem for Nævninger eller ej.

En fuldstændig Sikkerhed for, at den praktiske Anvendelse af disse Regler netop vil drage den Grænse, der i sig selv var den ønskelige, er der selvfølgelig ikke. Men i øvrigt er der ingen Grund til at nære Frygt for, at den Sigtede i utvivlsomme Sager regelmæssig skulde vælge Nævninger, idet den, der har afgivet en klar Tilstaaelse i en Sag, der heller ikke frembyder retlig Tvivl, ikke kan gøre sig Haab om at slippe, fordi han paakalder Nævninger, medens han paa den anden Side let kommer til at vente længere paa Afgørelsen. Vilde man omvendt befrygte, at Nævninger herefter skulde blive benyttede i altfor ringe Omfang, maa hertil svares, at Nævningeinstitutionens Værd i hvert Fald staar og falder med den Tilid, den kan skaffe sig, og at den naturligste og sikreste Form for Indførelsen af en saadan ny Institution er, at der gives Udviklingen Lejlighed til at gribe og knæsette den. At ville paa-vinge Retspleje og Borgerne et besværligt Apparat i en Række Tilfælde, hvor ikke blot Paatalemyndigheden, men endog den Sigtede selv, til hvis Beskyttelse den fremfor alt skal tjene, ikke bryder sig derom, vilde der ikke være Grund til. At man i de faa store Sager, hvor vedkommendes Liv eller Frihed for Livstid staar på Spil, ubetinget søger alle mulige Garantier, selv de, der in casu maatte vise sig overflødige, lader sig forstaa og forsvare. Men i øvrigt bør Nævningerne først og fremmest være et Værn, som den Sigtede i alvorlige Sager skal kunne ty til, hvor han befrygter, at de juridiske Dommere skulle se ensidig, konventionelt eller doktrinært paa det foreliggende Bevismateriale eller den foreliggende Handlings strafferetlige Karakter."

Retsplejeloven af 1916 indeholdt regler, der i det væsentlige stemmer overens med de synspunkter, der blev fremhævet i 1892-proceskommissionens lovudkast af 1899. De sager, der skulle undergives nævningebehandling, blev fastsat til landsretssager, der angik anvendelse af straffelovens bestemmelse om sikkerhedsfængsel, eller vedrørte en forbrydelse, for hvilken loven hjemlede livsstraf eller, uden at sådant var betinget af gentagelse, livsvarigt strafarbejde. Nævninger skulle endvidere medvirke i sager, der angik en forbrydelse, hvor der efter loven kunne idømmes strafarbejde eller fortabelse af embede, bestilling eller valgret, medmindre sigtede begærede behandling uden medvirken af nævninger. Behandling af sagen med nævnings medvirken kunne dog i visse tilfælde, hvor sig-

tede tidligere havde været idømt bl.a. strafarbejde, bortfalde efter overanklagerens begæring ved visse nærmere angivne straf-felovsovertrædelser. Endelig skulle nævninger medvirke i andre landsretssager, når retten traf bestemmelse herom, og sigtede og overanklageren var enige heri, samt i sager om politiske lovovertrædelser.

Reglerne om, hvilke sager der skal behandles under medvirken af nævninger, blev ændret ved lov nr. 300 af 30. juni 1922, der medførte en mindre ændring af teknisk karakter i den da-gældende retsplejelovs § 688 d.

Retsplejelovens § 687, der i dag fastlægger området for nævningebehandling, fik i hovedsagen sin nugældende affattelse ved lov nr. 209 af 23. juli 1932. Til grund for denne revision lå en betænkning, der var udarbejdet af et justitsministerielt udvalg, og hvorved domsmandsinstitutionen tillige blev foreslået indført.

I udvalgets bemærkninger til forslaget (gengivet i Rigsdagstidende 1930-31, Tillæg A, sp. 4925 f) udtales bl.a., at udvalget ikke har ment,

"at det vilde være rigtigt at foreslaa en væsentlig Udvidelse af Nævningesagernes Omraade. Det vilde nemlig være forbundet med betydelige Ulemper, om Straffesager i Almindelighed, altsaa ogsaa de mindre vigtige, skulde afgøres under Medvirken af Nævninger, idet dette ikke blot vilde blive overordentlig bekosteligt, men ogsaa gøre Nævninge-Ombudet langt mere byrdefuldt for Borgernes.

Udvalget mener derfor, at Borgernes Deltagelse i Strafferetsplejen bør søges gennemført ved, at der i Ikke-Nævningesager kommer til at medvirke Domsmand, d.v.s. Læggommere, som, i Modsætning til Nævningerne, virker ikke som et særligt Element, skarpt adskilt fra Rettens faste Dommere, men netop i Forening med disse, og som, ligeledes i Modsætning til Nævningerne, deltager ikke blot i Skyldsspørgsmaalets Afgørelse, men ogsaa i Strafdomaalingen. En saadan Ordning er ikke blot langt mindre bekostelig og besværlig, fordi Læggommernes Antal i den enkelte Sag ikke behøver at være saa stort i Domsmandssager som i Nævningesager, og fordi Proceduren i Domsmandssager ikke bliver saa omstændelig som Proceduren i Nævningesager. Men den aabner ogsaa Mulighed for et frugtbart Samarbejde

mellem Rettens juridiske og læge Element, der kun lader sig gennemføre, naar Rettens faste Dommere og Lægdommere virker sammen med lige Beføjelser og i Forening udgør den samlede Ret. Og den forringer derigennem Faren for urigtige Afgørelser af Skyldsspørgsmaalet, at Lægdommerne, naar de er medbestemmende ved Strafdmaalingen, bliver i Stand til ved dette Spørgsmaals Afgørelse at tage behørigt Hensyn til saadanne Momenter, som vel er meget vægtige, men dog ikke med Rette bør være afgørende for Skyldsspørgsmaalet."

Ved revisionen, der udover indførelsen af domsmandsinstitutionen tillige tilstræbte at tilvejebringe en forenkling af de teknisk set indviklede regler om området for nævningebehandling, indførtes til dels under rigsdagens behandling af forslaget et system (stort set svarende til de gældende regler), hvorefter sager som hovedregel skulle behandles under medvirken af nævninger, når loven hjemlede livsstraf eller, uden at dette var betinget af gentagelse m.v., fængsel i 8 år eller derover. Sager om overtrædelse af straffelovens § 286, stk. 2, var dog undtaget. Dertil indførtes regler om nævningebehandling i sager om barnemord og fosterdrab, politiske lovovertrædelser og undsigelsessager. En sag kunne dog med visse undtagelser fremmes som tilståelsessag uden medvirken af nævninger, såfremt sigtede havde afgivet en uforbeholden tilståelse (jfr. reglen i retsplejelovens § 925). Den summariske behandlingsmåde i § 925 var uanvendelig i politiske sager og undsigelsessager. Det samme gjaldt sager, i hvilke der var spørgsmål om anvendelse af særforanstaltninger.

Revisionen i 1932 indebar endvidere en ændring af fordelingen af sager mellem underret og landsret i 1. instans, således at kun nævningsager behandledes i 1. instans ved landsret, medens andre straffesager i 1. instans behandledes ved underret. Den hidtidige ordning, hvorefter fordelingen af sager mellem underret og landsret i vidt omfang beroede på parternes ønske, havde efter det ovennævnte udvalgs opfattelse vist sig at være uhensigtsmæssig.

Ved lov nr. 276 af 9. juni 1948 indførtes adgang til - bortset fra sager, der angår politiske overtrædelser - at behand-

1e nævningsager, i hvilke der bliver spørgsmål om anvendelse af særforanstaltninger (hospitalsanbringelse, forvaring o.lign., jfr. nugældende straffelovs §§ 68-70 og § 73), ved underret under medvirken af domsmænd, såfremt der foreligger tilståelse, jfr. retsplejelovens § 925 a.

Ved grundlovsændringen i 1953 erstattedes den hidtidige regel om nævningsager med § 65, stk. 2:

"I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke."

I forfatningskommissionens bemærkninger til forslaget udtaltes det (side 39), at bestemmelsen "opretholder den gældende grundlovs henvisning til nævnings medvirken i strafferetsplejen, idet det dog overlades til lovgivningsmagten at tage stilling til, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted. Efter kommissionens opfattelse forpligter bestemmelsen i stk. 2, 2. pkt., til at bevare nævnings medvirken i strafferetsplejen".

Ved lov nr. 164 af 31. maj 1961 gennemførtes en mindre ændring i § 687 af teknisk art, idet citeringen af straffelovens § 242 i § 687, stk. 1, litra b, udgik. Den nævnte straffebestemmelse var tidligere ophævet.

Ved lov nr. 192 af 12. juni 1962 blev sager om overtrædelse af straffelovens §§ 172 og 173 undtaget fra nævningebehandling ud fra det synspunkt, at erfaringerne havde vist, at disse sager, der ofte indeholder meget udviklede regnskabstekniske spørgsmål, var mindre egnede for nævningebehandling. Da lovforslaget blev fremsat i folketinget, begrundede justitsministeren undtagelsen fra nævningebehandling af disse sager med den allerede eksisterende undtagelsesbestemmelse vedrørende sager om overtrædelse af straffelovens § 286, stk. 2. Justitsministeren udtalte bl.a. (Folketingstidende 1961-62, sp. 3740):

"Jeg skal her minde om, at da man i 1932 udvidede

området for nævningebehandlingen til sager, hvor der var hjemmel til straf af fængsel i 3 år eller derover, undtog man sager om underslæb, bedrageri, mandatsvig og skyldnersvig. Baggrunden herfor var netop, at disse sager ofte kan være særdeles indviklede, således at det kan volde vanskeligheder at få dem forelagt på en for nævningerne tilstrækkelig overskuelig og forståelig måde. Nævningerne har ingen juridisk eller anden sagkyndig vejledning under deres votering."

Ved lov nr. 151 af 10. maj 1967 blev reglen om nævningebehandling af undsigelsessager i § 687, stk. 1, litra d, ophævet. Denne ændring var kun af teknisk art, idet undsigelsessagerne (varetægtsfængsel m.v. som sikkerhedsforanstaltning) var udgået af straffeloven.

Justitsministeriet fremsatte i februar 1974 et forslag til lov om ændring af straffelovens bestemmelse om narkotikaforbrydelser og om ændring af retsplejelovens bestemmelse om, hvilke sager der skal behandles som nævningsager. Forslaget bortfaldt som følge af valg, men blev genfremsat i foråret 1975 sammen med andre forslag til ændring af straffeloven og retsplejeloven. Den foreslåede forhøjelse af streifferammen for den groveste narkotikakriminalitet fra 6 til 10 års fængsel ville i henhold til hovedbestemmelsen i retsplejelovens § 687, stk. 1, litra a, medføre, at disse sager skulle behandles som nævningsager. Da justitsministeriet fandt, at narkotikasager på grund af deres ofte meget specielle karakter ville være mindre egnede hertil, havde man i de to lovforslag foreslået en ændring af retsplejelovens § 687, stk. 1, litra a, 2. pkt., således at tiltale i sager, der var omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt., ikke skulle rejses for nævningeting. Dette synspunkt vandt imidlertid ikke tilslutning hos retsudvalgets flertal, der i betænkningen afgivet den 6. juni 1975 udtalte, at man "anser det for rigtigt, at også disse sager efter straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt., behandles ved nævningeting i overensstemmelse med gældende regler".

Ved lov nr. 256 af 27. maj 1981 om ændring af straffeloven (voldtægt, røveri og brandstiftelse) blev der på grundlag af

straffelovrådets betænkning nr. 914/1980 gennemført en begrænsning i anvendelsen af nævningebehandling som en konsekvens af en opspaltning af strafferammerne for voldtægt, røveri og brandstiftelse. Begrænsningen i nævningetingets kompetence gav anledning til en omfattende debat i folketinget. Straffelovsændringen i 1981 er nærmere omtalt i betænkningens kapitel 3 (afsnit 3.3.1.).

Siden gennemførelsen af lovændringen i 1981 har spørgsmålet om nævningetingets kompetence været drøftet på grundlag af et privat lovforslag. Efter dette lovforslag skal alle sager, hvori der nedlægges påstand om straf af fængsel i 3 år eller derover, behandles ved nævningeting. Det pågældende lovforslag er nærmere omtalt i kapitel 3 (afsnit 3.3.5.).

1.2.2. Domsmandsordningen.

Domsmandsordningen blev gennemført ved lov nr. 112 af 7. april 1936 på grundlag af forslaget i den betænkning, der blev afgivet af justitsministeriets udvalg i 1930 (optrykt i Rigsdagstidende 1930-31, tillæg A, sp. 4923-5082). Om baggrunden for forslaget anføres i den nævnte betænkning bl.a.:

"at Tiden nu er kommen til i betydelig videre Omfang end tidligere at paakalde Borgernes Medvirken ved Strafferetsplejen. Den Ordning, der blev indført ved Retsplejeloven af 1916, hvorefter visse betydelige kriminelle Sager skulde afgøres under læge Dommeres Medvirken, var kun det første Skridt til Gennemførelse af en Reform af Strafferetsplejen, som er nødvendig, for at Tilliden til Domstolene kan befæstes hos den almindelige Befolkning. Efter den nuværende politiske Udvikling kan det ikke med Føje hævdes, at kun juridiske Dommere skal afgøre Skyldsspørgsmaalet i Straffesager, hvor der som Regel ikke er Tale om indviklede juridiske Spørgsmaal, men om der er ført et tilstrækkeligt Bevis for en Sigtelse eller ej. Lægdommeres Medvirken yder ogsaa erfaringsmæssig den bedste Garanti for de moderne Retsplejeprincippers, særlig Bevisumiddelbarhedens og Anklagegrund-sætningens virkelige Gennemførelse."

Udvalget foreslog, at alle straffesager, der ikke behandles under medvirken af nævninger, i 1. instans skulle behandles ved underretterne, og at domsmænd skulle medvirke i alle dis-

se sager med 3 undtagelser, nemlig de i § 925 omhandlede sager, de sager, der behandles ved sø- og handelsretten eller søretterne uden for København, og politisager. Om baggrunden for de nævnte undtagelser anføres i betænkningen:

"Den i § 925 omhandlede Behandlingsmaade udmærker sig ved, at Sager, i hvilke der foreligger en uforbeholden og troværdig Tilstaaelse, med Sigtedes Samtykke kan paadømmes uden Anklageskrift og Domsforhandling ved Forundersøgelsens Slutning. Da Doms mænd aldrig medvirker ved Forundersøgelsen ... vilde Kravet om Doms mænds Medvirken i disse Sager altsaa føre til en Ophævelse af § 925-Be-handlingsmaaden. Dette vilde imidlertid efter Udvalgets Formening være meget uheldigt. § 925-Sagerne spiller i Praxis tal-mæssigt set en stor Rolle, idet de udgør ca. 56 pct. af alle Straffesager (bortset fra Politisager), og en Ophævelse af denne Behandlingsmaade vilde derfor være meget bekostelig. Ogsaa de Sigtede er som Regel interesserede i en hurtig Afgørelse af Sagen, hvorved bl.a. Varetægtsfængsling forkortes.. Og paa den anden Side frembyder Behandlingsmaaden ikke nogen væsentlig Betænkkelighed, da den som nævnt kun kan gennemføres med Sigtedes eget Samtykke, hvortil kommer, at man (jfr. nedenfor) foreslaar, at Sagerne i Tilfælde af Anke afgøres af Landsretten under Doms-mænds Medvirken.

Med Hensyn til Sager, der behandles ved Sø- og Handelsretten eller ved Søretterne udenfor København, har man ment, at den gældende Ordning, hvorefter disse Sager behandles under Medvirken af fagkyndige Meddommere, bør opretholdes som den bedste.

Hvad endelig angaar Politisagerne (Retsplejelovens § 721), bemærkes, at der efter Udvalgets Formening ikke bør være Tale om at indføre Doms mænd i disse Sager, som særlig i København spiller en talmæssig set overordentlig stor Rolle (i Aaret 1928 behandlede der saaledes ved Købehavns Byret over 10.000 Politisager), og som for en stor Del er Bagatelsager, f.Eks. Politivedtægtsforseelser, der i Retten afgøres med en Advarsel (Lovens § 927) eller med Vedtagelse af en Bøde (§ 936). At lade Doms mænd medvirke i disse Sager vilde være et i Forhold til Sagernes Beskaffenhed altfor omstændeligt og bekosteligt Apparat."

Om domsmænds medvirken i 2. instans anføres:

"... naar alle Straffesager undtagen Nævningesager henlægges til Underret, kan der efter Udvalgets Mening ikke være Tvivl om, at Anke i fuldt Omfang, altsaa ogsaa med Hensyn til Bevisspørgsmaalet, må staa aaben for Parterne, saaledes at Behandlingen for Lands-

retten faar Karakteren af en helt ny Foretagelse med umiddelbar Bevisførelse. Heraf følger da atter, at Domsmand maa medvirke ogsaa under Ankebehandlingen, og i Overensstemmelse hermed er Forslag ad § 692 affattet. Ifølge dette Forslag skal endvidere § 925-Sagerne, naar de paaankes, afgøres af Landsretten under Domsmands Medvirken. Det skønnes nemlig rimeligt, at der, naar disse Sager paaankes, er Adgang for Parterne til bl.a. at faa Strafudmaalingen fastsat under Domsmands Medvirken, og en saadan Adgang maa ogsaa antages at ville forøge Tilbøjeligheden til at samtykke i § 925-Behandling, hvilket paa Grund af denne Behandlingsmaades enkle og hurtige Karakter er heldigt."

Med hensyn til retternes sammensætning i sager, hvor domsmænd skal medvirke, foreslog betænkningen for underretternes vedkommende, at retten skulle bestå af dommeren og 2 domsmænd.

Om landsrettens sammensætning i domsmandssager hedder det i betænkningen (Rigsdagstidende 1930-31, tillæg A, sp. 4930-31):

"Ved Spørgsmaalets Afgørelse maa det haves for Øje, at Underretternes Domme som ovenfor nævnt maa kunne paaankes i fuldt Omfang . . . , at Ankebehandlingen derved faar Karakteren af en fuldstændig ny Domsforhandling . . . med ny Bevisførelse under Anvendelse af Umidelbarhedsprincippet, og at Landsretten træffer den endelige Afgørelse af Bevisspørgsmaalet og som Regel ogsaa af Retsspørgsmaalet. Herefter, og idet en Nyordning saavidt muligt bør opbygges paa den bestaaende Organisation, bør de juridiske Dommeres Tal efter Udvalgets Formening være 3. Hvad Domsmandenes Tal angaar, bør dette formentlig være mindst 3, da de ellers vilde komme i Minoritet i Modsætning til, hvad der gælder i Underinstansen. Ud fra den Betragtning, at Forholdet mellem det juridiske og det læge Element burde være det samme i begge Instanser, kunde man tænke sig Domsmandenes Antal i Landsretten fastsat til 6. Dette vilde imidlertid give en meget stor og temmelig tungt virkende Ret, blive ret be- kosteligt og gøre Domsmandsombudet mere byrdefuldt. Og endelig vilde det nødvendiggøre særlige Voteringsregler for at sikre mod Faren for urigtige Domfældelser mod de 3 juridiske Dommeres Stemmer, svarende til de i Nævningesager gældende Regler i Lovens §§ 904 og 905. Dette sidste Moment gør sig ligeledes gældende, hvis Domsmandenes Antal sættes til 4. Udvalget er herefter enedes om at foreslaa Landsretten sammensat af 3 Landsdommere og 3 Domsmand, . . . Denne Sammensætning giver for det første en mindre - men dog formentlig tilstrækkelig fyldigt sammensat - Ret og medfører derfor mindre Udgifter. Den kræver dernæst ingen særlige Voteringsregler, udover den ene,

at Formandens Stemme ikke, saaledes som det ellers er Reglen, her kan gøre Udslaget i Tilfælde af Stemmelighed, men at i dette Tilfælde det for Tiltalte gunstigste Resultat raa indtræde, ...

Øg den skaber endelig - paa en vis Maade svarende til, hvad der gælder i Nævningesager - en dobbelt Garanti for Tiltalte, idet han på Grund af Ligevægten mellem Rettens juridiske og læge Element ikke kan domfældes ved Stemmerne alene fra det ene af disse. Til Domfældelse vil udkræves mindst 4 Stemmer, altsaa mindst $\frac{2}{3}$ Stemmers Flertal."

Kapitel 2

Fre—ed ret

2.1. Indledning.

Retsplejerådet har i forbindelse med sine overvejelser indhentet oplysninger fra en række lande vedrørende disse landes regler med hensyn til retternes sammensætning i straffesager. Der henvises herom til afsnit 2.2. - 2.4. nedenfor.

Reglerne om retternes sammensætning i straffesager, herunder hvorvidt der deltager lægdommere, og i hvilken form lægdommere deltager i straffesagens behandling, udviser store forskelle mellem de forskellige lande. Dette har sammenhæng med, at domstolsordningen i de enkelte lande hviler på stærke nationale traditioner.

I nogle lande medvirker lægdommere hyppigt og under form af en juryordning. Dette gælder bl.a. lande som England og Frankrig. Omvendt kan det nævnes, at der i Holland ikke deltager lægdommere ved behandlingen af straffesager under nogen form.

Med hensyn til Frankrig, hvis system danner forbillede for den danske ordning, kan det særligt nævnes, at man gradvis har forandret sin juryform og indført regler om fællesvotering om både skyldspørgsmålet og straffastsættelsen.

2.2. Sverige.

I Sverige behandles grovere straffesager som udgangspunkt under medvirken af lægdommere, "nämndemän". Hvorvidt lægdommere skal medvirke i den enkelte straffesag afhænger bl.a. af strafferammen for den forbrydelse, der er rejst tiltale for, og af en vurdering af, hvilken straf der kan være forskyldt i den konkrete sag.

Ved behandlingen i 1. instans ved "tingsrätten" er sammensætningen som udgangspunkt en juridisk dommer og tre

nåmdemån. Vedrører sagen en forbrydelse, for hvilken loven ikke hjemler mindre straf end 2 års fængsel, udvides retten med endnu to nåmdemån.

I 2. instans ved "hovrätten" er sammensætningen, når lægdommere medvirker, tre juridiske dommere og to nåmdemån. De pågældende nåmdemån medvirker under sagens behandling nærmest som meddommere.

En egentlig jurybehandling forekommer i Sverige kun i straffesager vedrørende pressefriheden ("tryckfrihetsmål").

Tingsrätterne pådømte i 1982 ialt 81.718 straffesager. Der deltog nåmdemån i 70.708 sager. Hovrätterne afgjorde i samme tidsrum 6.915 straffesager. Heri deltog nåmdemån i 4.734 sager.

2.3. Norge.

I Norge er udgangspunktet, at straffesager i 1. instans behandles under medvirken af lægdommere. Mindre alvorlige straffesager behandles ved "herreds/byrett". I disse sager er retten, når lægdommere medvirker, sammensat som en "meddomsrett" med en juridisk dommer og to lægdommere. Alvorligere straffesager behandles ved "lagmannsrett". Lagmannsretten er i almindelighed sammensat af tre fagdommere og af en jury ("lagretten") normalt bestående af 10 lægdommere.

Der medvirker endvidere lægdommere (som "lagret") i de tilfælde, hvor herreds- og byrettens afgørelse indbringes til fornyet behandling ved lagmannsrett.

I 1982 indkom der til behandling ved herreds/byretterne ialt 30.787 straffesager. Heraf behandledes 8.586 sager ved meddomsret. I samme år indkom der til behandling ved lagmannsretterne 482 straffesager. Heraf var de 264 1. instanssager.

2.4. Finland.

I Finland medvirker der i et vist omfang lægdommere ved be-

handlingen af alvorligere straffesager. Reglerne om retternes sammensætning i straffesager udviser visse lokale forskelle, der er historisk betingede. I "häradsrätterne" deltager 5-7 nämndemän, der nærmest fungerer som meddommere. I ankeinstansen deltager der i almindelighed ikke lægdommere.

Häradsrätterne pådømte i 1982 under medvirken af lægdommere 19.574 straffesager.

2.5. Vesttyskland.

I Vesttyskland behandles alvorligere straffesager som udgangspunkt under medvirken af lægdommere ("ehrenamtliche Richter" eller "Schöffen"). Alvorlige straffesager er sager, hvor højere straf end fængsel på 1 år kan forventes. Lægdommerne deltager både ved behandlingen i 1. instans ved "Amtsgericht" og i 2. instans ved "Landgericht". Sammensætningen i underinstansen er 1 juridisk dommer og 2 lægdommere og i ankeinstansen 3 juridiske dommere og 2 lægdommere. Lægdommerne medvirker på lige fod med de juridiske dommere. En afgørelse, der går ud på domfældelse, kræver totredjedeles flertal. I ankeinstansen betyder dette krav, at 4 ud af 5 dommere skal stemme for.

I 1979 medvirkede lægdommere i 116.823 sager ud af et samlet antal straffesager påbegyndt i 1. instans på 725.228.

Kapitel 3

Retsplejerådets overvejelser OM ændringer i anvendelsesområdet for domsmands- og nævningeinstitutionen

3.1. Indledning.

Grundlaget for lægdommeres deltagelse i behandlingen af straffesager er som nævnt i kapitel 1 (afsnit 1.2.1.) kravet i grundloven af 1849 § 72 om, at nævninger skulle indføres i "misgeringssager og i sager, der rejser sig af politiske lovovertrædelser". Ved retsplejeændringen i 1936 suppleredes nævningeordningen med domsmandssystemet.

Spørgsmålet om lægdommeres medvirken i strafferetsplejen har gennem årtierne før og efter retsplejeloven af 1916 været diskuteret gentagne gange, og lægdommerelementets berettigelse eller betydning har været draget i tvivl. I dag er en sådan diskussion ikke aktuel. Lægdommernes deltagelse i de mere betydningsfulde afgørelser anses som et naturligt og selvfølgelig led i strafferetsplejen. Det kan derimod være rimeligt og ønskeligt, at man med mellemrum tager op til overvejelse, om ordningens nærmere udformning på visse punkter bør justeres i lyset af den almindelige udvikling i samfundet og på baggrund af gennemførte ændringer inden for andre dele af retssystemet.

Spørgsmålet om nævningetingets anvendelsesområde var genstand for omfattende debat i folketinget i forbindelse med gennemførelsen af lov nr. 256 af 27. maj 1981 om ændring af straffelovens bestemmelser om voldtægt, røveri og brandstiftelse. Disse ændringer, som blev gennemført på grundlag af straffelovrådets forslag i betænkning nr. 914/1980, medførte som en konsekvens af en opspaltning af strafferammerne for de pågældende forbrydelser en begrænsning af anvendelsen af nævningebehandling i disse sager. Efter de nye bestemmelser i straffeloven om voldtægt, røveri og brandstiftelse gælder normalrammer på 6 år og skærpende rammer på 10 år for strafudmålingen. Således som retsplejelovens § 687 i dag er udformet, er

sager om voldtægt, røveri og brandstiftelse i de ukvalificerede tilfælde ikke længere nævningsager, men sagerne behandles som domsmandssager. I forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget blev der fremsat flere forslag til ændringer af retsplejeloven, som havde til formål at sikre, at de pågældende sager efter gennemførelsen af de foreslåede straffebestemmelser ville blive behandlet som nævningsager i samme omfang som hidtil. Den daværende justitsminister (Ole Espersen) udtalte under 3. behandling af lovforslaget (FT 1980-81, sp. 11481), at et hovedpunkt under nogle igangværende overvejelser i justitsministeriet om retternes sammensætning i straffesager ville være at styrke det læge element i strafferetsplejen, og at man snarest ville søge at få foretaget en generel vurdering - også i samarbejde med folketingets retsudvalg - af lægdommerelementet, herunder nævnings og domsmænds betydning og placering i retsplejen. Straffelovsændringen i 1981 er nærmere omtalt i afsnit 3.3.1.

Spørgsmålet om ændringer i lægdommerordningen blev på denne baggrund drøftet på justitsministeriets retsplejeseminar i efteråret 1982. Drøftelserne omfattede såvel spørgsmålet om nævningetingets fremtidige kompetence som spørgsmålet om domsmandsinstitutionens anvendelsesområde. På seminaret blev der givet udtryk for ret delte meninger vedrørende behovet for ændringer i de gældende regler. Det var dog den overvejende opfattelse blandt seminarets deltagere, at der ikke er grundlag for en udvidelse af nævningetingets kompetence, hvorimod der var en positiv holdning over for en styrkelse af domsmandsordningen ved at indføre domsmandsbehandling i større og mere betydningsfulde politisager.

Retsplejerådets opgave har efter det givne kommissorium været at overveje ændringer i anvendelsesområdet for domsmands- og nævningeinstitutionen. Som nævnt ovenfor er der ikke anledning til en nærmere diskussion af spørgsmålet, om lægmænd bør medvirke i strafferetsplejen. De argumenter, der er gengivet foran i kapitel 1 for lægdommeres deltagelse i retsplejen, har efter rådets opfattelse fortsat gyldighed. Det må anses for påkrævet for opretholdelse af tilliden til retsplejen,

at befolkningen har indseende med domstolenes virksomhed, og det er i den henseende af væsentlig betydning, at: repræsentanter for befolkningen som lægdommere regelmæssigt deltager i strafferetsplejen og får mulighed for at øve indflydelse på de afgørelser, der træffes.

Af fremstillingen i kapitel 1 fremgår, at man ved udformningen af den gældende lægdommerordning har været opmærksom på, at det ville være uhensigtsmæssigt - eller nærmest praktisk umuligt - at lade lægdommere medvirke ved afgørelsen af alle straffesager. Man fandt dels, at der herved ville blive lagt for stort beslag på lægdommernes tid, dels at det ville blive for omstændeligt og bekosteligt at have lægdommere med i alle straffesager.

Disse synspunkter har fortsat betydelig vægt i forbindelse med overvejelser om udvidelse af området for lægdommeres medvirken. Deltagelse af lægdommere gør sagsbehandlingen tungere og mere kompliceret. Sagerne tager længere tid og kræver derfor større ressourcer. Dette gælder naturligvis især i nævningsager, men også i domsmandssager er sagsbehandlingen mere tidkrævende end i sager, der behandles udelukkende af juridiske dommere. Præsentationen af sagen bliver mere udførlig og mere forbundet, når domsmænd medvirker. Det hænger sammen med, at der må gås langsommere frem, når begivenhedsforløbet skal gøres forståeligt for ikke rutinerede dommere. Også bevisførelsen bliver som følge heraf mere indgående og tidkrævende. De anvendte retsregler må endvidere gennemgås og forklares, og der må i videre omfang gøres rede for retspraksis. At domsforhandlingen bliver mindre rutinepræget og mere udførlig for en ret, hvori domsmænd er repræsenteret, regnes for en af domsmandsinstitutionens fordele, men medfører uundgåeligt et væsentligt større tidsforbrug for dommeren, anklageren og forsvareren. Der skal også gives domsmændene en vis vejledning inden domsforhandlingen, og - i modsætning til sager, hvor byretsdommeren virker alene - skal der i domsmandssager ske en efterfølgende drøftelse og votering, som nødvendigvis må være forholdsvis indgående og derfor tidkrævende.

Domstolene har i de senere år oplevet en stigende tilgang af sager på næsten alle områder. Den forøgede arbejdsbyrde ved domstolene har kun i meget begrænset omfang ført til en forøgelse af domstolenes ressourcer. Det er derfor klart, at procesøkonomiske betragtninger må spille en ikke uvæsentlig rolle ved overvejelserne om en ændret udformning af lægdommerordningen. En væsentlig udvidelse af dens område vil i tilsvarende grad øge behovet for at tilføre domstolene yderligere ressourcer.

En styrkelse af lægdommernes stilling inden for strafferetsplejen kan navnlig ske gennem en udvidelse af det sagsområde, i. hvilket lægdommere deltager. I praksis bliver dette et spørgsmål om at lade domsmænd medvirke i sager, der efter den gældende ordning behandles af juridiske dommere alene. En udvidelse af nævningesagsområdet vil derimod alene være en overflytning af sager fra domsmænds- til nævningebehandling, altså alene et spørgsmål om, under hvilken form lægdommerne bør medvirke. Redegørelsen for retsplejerådets overvejelser vedrørende ændringer i anvendelsesområdet for domsmændsinstitutionen findes nedenfor i afsnit 3.2., mens spørgsmålet om ændringer i nævningetingets kompetence er behandlet under afsnit 3.3.

3.2. Domsmændsordningen.

3.2.1. Sondringen politisager - statsadvokatsager.

De gældende regler om, hvilke sager der påtales af statsadvokaten, henholdsvis politimesteren, findes i retsplejelovens §§ 720 og 721. Efter retsplejeloven er det udgangspunktet, at lovovertrædelser påtales af statsadvokaten. Politimesterens kompetence er som udgangspunkt begrænset til at påtale lovovertrædelser, for hvilke loven ikke, bortset fra gentagelsestilfælde, hjemler anden straf end bøde og hæfte. Retsplejelovens almindelige regel om kompetencefordelingen mellem statsadvokaterne og politimestrene er imidlertid ved bestemmelser i såvel retsplejeloven som særlovgivningen fraveget i en lang række tilfælde, navnlig således at visse lovovertrædelser behandles som politisager, selv om de kan medføre fængselsstraf.

Fordelingen af kompetencen mellem statsadvokaterne og politimestrene indebærer, at det er statsadvokaten, som rejser tiltale i statsadvokatsagerne, ligesom det i disse sager er statsadvokaten (eller højere anklagemyndighed), der træffer beslutning om eventuelt at undlade påtale. I politisagerne rejses tiltalen af politimesteren, der ligeledes har kompetencen til at undlade påtale i disse sager. Fordelingen af påtalekompetencen mellem statsadvokaterne og politimestrene har efter de gældende regler - foruden for sagernes behandling inden for anklagemyndigheden - også betydning for sagernes behandling i øvrigt, især for spørgsmålet om domsmænds medvirken. Domsmænd medvirker i statsadvokatsagerne såvel i 1. instans (bortset fra tilståelsessager) som under ankebehandling ved landsretten. Derimod deltager domsmænd ikke i politisager.

Sager om overtrædelse af færdselsloven påtales af politimesteren. Sager, hvor der opstår spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten, behandles imidlertid i øvrigt fuldt ud efter reglerne om statsadvokatsager, jfr. færdselslovens § 119, stk. 3. Der medvirker således navnlig domsmænd i disse sager, medmindre sagen kan fremmes efter retsplejelovens § 925 som tilståelsessag. Sager om betinget frakendelse af førerretten behandles derimod i hovedsagen efter de for politisager almindeligt gældende regler, det vil blandt andet sige uden deltagelse af domsmænd.

I det lovforslag om ændring af retsplejeloven og færdselsloven, som justitsministeren har fremsat i folketetinget i oktober 1983 (FT 1983-84, sp. 116), foreslås en række yderligere straffelovsovertrædelser overført til politimesterens påtalekompetence. Efter lovforslaget omfatter kompetenceoverførelsen sager om overtrædelse af straffelovens § 171 (dokumentfalsk), § 232, 1. led (blufærdighedskrænkelser), § 244 (vold), § 276 (tyveri), § 277 (ulovlig omgang med hittegods), § 278 (underslæb), § 279 (bedrageri), § 280 (mandatsvig), § 284 (hæleri) og § 288, stk. 1 (røveri uden særligt skærpende omstændigheder).

Den foreslåede overførelse af påtalekompetencen fra statsadvokaterne til politimestrene får imidlertid, således som lovforslaget er udformet, ikke konsekvenser for sagernes behandling i øvrigt. De af lovforslaget omhandlede sager skal uanset den ændrede placering af påtalekompetencen inden for anklagemyndigheden i øvrigt i fuldt omfang behandles efter samme regler, som gælder for statsadvokatsagerne. Dette indebærer navnlig, at domsmænd skal medvirke ved sagernes behandling i samme omfang som hidtil. Den foreslåede processuelle regulering af de omhandlede sager svarer til, hvad der som nævnt allerede i dag gælder efter færdselslovens § 119, stk. 3, om sager vedrørende overtrædelse af færdselsloven, hvori der opstår spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten.

Lovforslaget indeholder endvidere forslag om en udvidet adgang til udenretlig afgørelse af straffesager, navnlig således at der bliver mulighed for at afgøre sager om spiritus- og promillekørsel inden for bødeområdet med udenretlig vedtagelse af bøde og betinget eller ubetinget frakendelse af førerret. Der foreslås imidlertid ingen ændringer med hensyn til behandlingen af sådanne sager i retten. Det vil bl.a. sige, at domsmænd efter forslaget som hidtil skal medvirke i de sager, hvor der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten.

Efter retsplejerådets opfattelse er sondringen politisager - statsadvokatsager ikke længere et velegnet kriterium for, om domsmænd skal medvirke i sagen. Kriteriet har været anvendt siden domsmandsinstitutionens indførelse i 1936. Det blev den gang (som nærmere omtalt i kapitel 1) overvejet, hvorvidt domsmænd bør medvirke ved behandlingen af politisager. Under hensyn til at en ordning med deltagelse af domsmænd i de mange politisager ville være et dyrt og bekosteligt apparat, og at politisagsforseelser oftest var af bagatelagtig karakter og derfor blev afgjort med advarsel eller en mindre bøde, fandt man imidlertid ikke, at der var behov for at lade lægdommere medvirke ved afgørelsen af politisager. v

Siden den nuværende ordning blev fastlagt i 1936 er påtalekompetencen i betydeligt omfang ved siden af den almindelige regel i retsplejelovens § 721 henlagt til politimestrene. Denne udvikling har medført, at politisagsområdet er udvidet dels med en betydelig gruppe af sager, hvor der efter loven kan idømmes fængselsstraf, dels med sager, som ofte medfører betragtelige bødestrafte. Sagerne har endvidere på grund af deres sammenhæng med den stigende offentlige regulering af samfundet ikke sjældent en særlig offentlig interesse.

De forudsætninger, som ligger til grund for den eksisterende ordning, hvorefter domsmænd ikke medvirker ved behandlingen og afgørelsen af politisager, er således ændret væsentligt. Langt den største del af politisagerne afgøres ganske vist stadig med en mindre bødestraf, men såvel hensynet til den tiltalte som det ønskelige i, at repræsentanter for befolkningen tager del i behandlingen af de vigtigere straffesager, taler for, at domsmænd medvirker ved afgørelsen af de mere betydningsfulde politisager. Ressourcemæssige hensyn taler dog under alle omstændigheder fortsat for, at domsmandsordningen ikke udstrækkes til sager, der er mindre betydningsfulde, og som har karakter af småforseelser, eller til sager, som afgøres med takstmæssigt fastsatte bøder eller på andet rutinemæssigt grundlag.

Der kan i sammenhæng med det anførte også være grund til at overveje, hvorvidt statsadvokatsager, hvori der ikke rejses spørgsmål om højere straf end bøde, fortsat i alle tilfælde bør behandles under deltagelse af domsmænd.

3.2.2. Anvendelse af domsmænd i politisager.

3.2.2.1. Domsmænds medvirken i politisager, hvor der er spørgsmål om højere straf end bøde.

Det er retsplejerådets opfattelse, at domsmandssystemet bør udvides til også at omfatte de vigtigere politisager. Navnlig i sager, hvor der er spørgsmål om idømmelse af straffe

af ikke ubetydelig størrelse, taler hensynet til tiltalte for, at sagen afgøres under medvirken af domsmænd. Dette gælder i særlig grad, hvor frihedsstraf kan påregnes, og hvadenten der er tale om hæftestraf eller fængselsstraf. De praktiske forskelle med hensyn til afsoningsformen mellem straf af hæfte og fængselsstraf er efterhånden udvisket. I den forbindelse kan der også henvises til, at spørgsmålet om helt at afskaffe frihedsstraf i form af hæfte indgår i straffelovrådets løbende arbejde med tilrettelæggelsen af det fremtidige sanktionssystem.

Ved udformningen af domsmandsinstitutionen i 1936 lagde man vægt på, at politisagerne, som man kendte dem dengang, for en stor del var bagatelsager, der blev afgjort ved bødestraf eller advarsel, og man lod det således være afgørende for spørgsmålet, om domsmænd burde medvirke ved behandlingen, hvilken straf der normalt idømtes i sager af den pågældende art. Retsplejerådet er af den opfattelse, at hensynet til den påregnelige retsfølge fortsat er af betydning ved fastlæggelsen af området for domsmænds medvirken.

Et flertal i rådet (alle medlemmer bortset fra Mogens Grau) finder, at domsmænd under alle omstændigheder bør deltage i behandlingen af politisager, hvori der påregnes at blive spørgsmål om anvendelse af højere straf end bøde (lovudkastets § 688, stk. 2, nr. 2). Dette gælder, uanset om der er tale om ubetinget eller betinget straf. Ligesom i statsadvokatsager bør domsmænd dog ikke deltage, hvis sagen kan fremmes som en tilståelsessag.

Det nævnte flertal foreslår, at ordningen med deltagelse af domsmænd i politisager, hvori der er spørgsmål om frihedsstraf, i praksis gennemføres på den måde, at retten normalt sættes med domsmænd, når anklagemyndigheden har nedlagt påstand om idømmelse af frihedsstraf. Er der ikke nedlagt strafpåstand i anklageskriftet, eller er det anført, at der alene nedlægges påstand om bødestraf, skal der ikke deltage domsmænd, medmindre retten undtagelsesvis finder, enten at frihedsstraf kan komme på tale, jfr. nedenfor, eller at domsmænd bør med-

virke på grund af sagens karakter i øvrigt, jfr. afsnit 3.2.2.3.

Efter de gældende regler i retsplejeloven om kravene til anklageskriftet (§§ 831, 926 og 930) er det ikke nødvendigt at angive, hvilken størrelse straffen efter anklagemyndighedens opfattelse bør have, eller hvilken sanktionsart der bør komme på tale. I praksis nedlægges der imidlertid allerede i dag i vidt omfang i anklageskriftet påstand om frihedsstraf, hvis hæfte eller fængsel kan komme på tale. Dette sker bl.a. for at give tiltalte fornøden information til forberedelse af forsvaret. Anklagemyndighedens angivelse af, at der ønskes idømt frihedsstraf, har endvidere betydning for spørgsmålet om beskikkelse af forsvarer, jfr. retsplejelovens § 731, stk. 1, litra e, og for formuleringen af indkaldelsen af tiltalte, jfr. retsplejelovens § 934 (om udeblivelsesdom). Efter flertallets opfattelse vil det ikke volde væsentlige problemer for anklagemyndigheden generelt at angive i anklageskriftet, om der påstås højere straf end bøde. Det bemærkes, at størrelsen af den påståede frihedsstraf ikke skal anføres.

Flertallet finder, at den foreslåede ordning, hvorefter domsmænd skal medvirke ved behandlingen af de politisager, hvor der opstår spørgsmål om højere straf end bøde, bør suppleres af en regel, som udelukker, at domstolene kan idømme frihedsstraf, hvis der ikke har deltaget domsmænd ved behandlingen af sagen (lovudkastets § 938). Skulle det under domsforhandlingen vise sig, at frihedsstraf kommer på tale, selv om sådan strafpåstand ikke fra starten er nedlagt, må retten standse behandlingen og udsætte sagen til foretagelse under medvirken af domsmænd. Denne fremgangsmåde kendes også efter de gældende regler om behandlingen af tilståelsessager efter retsplejelovens § 925.

Det såkaldte anklageprincip, som gælder i den danske strafferetspleje, jfr. retsplejelovens §§ 908, stk. 3, 929, stk. 1 og 939, indebærer, at retten ikke kan domfælde for noget forhold, der ikke omfattes af tiltalen. Disse regler om forholdet mellem påtale og dom er ensbetydende med, at retten er bundet af anklagemyndighedens udformning af tiltalens gen-

stand. Anklageprincippet omfatter imidlertid ikke sanktionsvalg og strafudmåling (jfr. § 908, stk. 4). Domstolene afgør således frit - inden for den rejste tiltale - hvilken sanktion der skal anvendes, hvis tiltalte findes skyldig, ligesom domstolene i princippet tager stilling til strafudmålingen uden hensyn til anklagemyndighedens påstand under sagen. I praksis vil domstolene dog være utilbøjelige til at idømme en strengere straf, end anklagemyndigheden kræver. Men principielt står domstolene frit.

B1.a. med henblik på at opretholde denne retstilstand bør domstolene have adgang til at træffe bestemmelse om, at domsmænd skal deltage i behandlingen af sagen, selv om anklagemyndigheden ikke har nedlagt påstand om frihedsstraf. Der vil herefter kunne idømmes frihedsstraf uden hensyn til anklagemyndighedens påstand. Det må forventes, at der kun meget sjældent vil være anledning til for retten at træffe bestemmelse om domsmænds deltagelse med det formål at kunne overveje idømmelse af frihedsstraf, hvor anklagemyndigheden ikke har nedlagt en sådan påstand.

Den af flertallet foreslåede ordning vil derfor i praksis betyde, at frihedsstraf kun idømmes, når anklagemyndigheden har nedlagt påstand herom. Dette findes dog ubetænkeligt. Som nævnt er domstolene allerede under den nugældende ordning normalt utilbøjelige til at idømme en strengere straf, end anklagemyndigheden har nedlagt påstand om. Sanktionsfastsættelsen i politisagerne sker endvidere i meget betydeligt omfang efter retningslinier, der er fastlagt i retspraksis, og som i vidt omfang meddeles den underordnede anklagemyndighed i form af instruksiske forskrifter fra rigsadvokaten. Anklagemyndigheden sidder derfor inde med et betydeligt erfaringsmateriale om sanktionsvalget, og der vil således kun sjældent opstå behov for at kunne idømme strengere straf, end anklagemyndigheden har påstået. Rettens bestemmelse om, at domsmænd skal medvirke, er ikke genstand for appel, jfr. herved retsplejelovens § 691, stk. 2, modsætningsvis.

Et mindretal i rådet (Mogens Grau) finder, at det må bero på

et samlet skøn over sagens betydning for tiltalte, om sager bør behandles under medvirken af domsmænd. I dette skøn indgår selvfølgelig som et vægtigt, men ikke eneafgørende moment, om der kan ventes at blive tale om frihedsstraf, men også andre momenter som den forventede bødes størrelse i forhold til tiltaltes økonomiske formåen og andre følger af sagen, som måske kan true tiltaltes levevej eller hele økonomiske eksistens, må indgå i skønnet.

Grau finder, at der er væsentlige betænkeligheder forbundet med, at anklagemyndighedens påstand formelt eller faktisk skal være afgørende for, om en sag skal behandles under medvirken af domsmænd. Det må således anses for principielt forkert i realiteten at henlægge afgørelsen af, hvorledes retten skal sammensættes, til anklagemyndigheden. Hertil kommer, at udfaldet af domsforhandlingen kan influere på, om dei: inden sagens optagelse til dom skal påstås frihedsstraf. Dette vil anklagemyndigheden blive afskåret fra at tage hensyn til, når der skal tages stilling til spørgsmålet i forbindelse med tiltalerejsningen. En sådan ordning kan tænkes at medføre, at der i anklageskriftet påstås frihedsstraf i videre omfang end rimeligt. Efter Graus opfattelse kan der under den af flertallet foreslåede ordning næppe heller bortses fra, at anklagemyndigheden vil kunne tendere i retning af at undlade påstand om frihedsstraf for at få en hurtig afgørelse igennem.

Af disse grunde finder Grau det rettest, at retten uafhængig af anklagemyndighedens påstand bør tage stilling **til**, om domsmænd skal medvirke. Også efter flertallets forslag må retten, selv om der ikke påstås frihedsstraf, tage stilling til "om sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse", jfr. lovudkastets § 688, stk. 2, nr. 2, sidste led, og som ovenfor anført bør i dette skøn som et væsentligt moment indgå, om der bliver tale om frihedsstraf..

Grau kan endvidere ikke tiltræde en ordning, hvorefter retten højst kan idømme bødestraf, såfremt sagen behandles uden domsmænd (lovudkastets § 938). En sådan ordning harmonerer dårligt

med, at man uden domsmænd kan behandle sager, hvis afgørelse fører til tiltaltes ruin - blot der ikke er tale om frihedsstraf. Dertil kommer, at bestemmelsen uvægerligt vil medføre, at anklagemyndigheden faktisk kommer til at bestemme rettens sammensætning, idet man, selv om afgørelsen heraf formelt er anklagemyndigheden uvedkommende, vil føle sig nødsaget til at nedlægge påstand om frihedsstraf overalt, hvor en sådan straf kan komme på tale, og retten vil derefter faktisk være nødt til at hidkalde domsmænd. Grau er imidlertid enig i, at den af flertallet foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 938 er en naturlig konsekvens af flertallets forslag om, at domsmænd under alle omstændigheder skal deltage i behandlingen af sager, hvori der er spørgsmål om højere straf end bøde.

Retsplejerådet har fra de store byretter (Københavns byret og retterne i Odense, Århus og Aalborg) modtaget en række oplysninger vedrørende behandlingen af sager om særlovsovertrædelser, som er registreret i 2. halvår af 1982. Der henvises til betænkningens bilag 1. Som det fremgår heraf, vil en ordning med domsmænds deltagelse i sager, hvor der er spørgsmål om frihedsstraf, betyde, at domsmænd i modsætning til den nu gældende ordning vil skulle medvirke i et betydeligt antal sager om overtrædelse af loven om euforiserende stoffer samt i visse sager om overtrædelse af civilforsvarsloven, kildeværnsloven, skattekontrolloven, merværdiafgiftsloven og dyreværnsloven.

Inden for straffelovens område vil den foreslåede ordning med deltagelse af domsmænd i politisager, hvor der er spørgsmål om højere straf end bøde, have mindre betydning, end det er tilfældet med hensyn til sager om overtrædelse af særlovgivningen. Dette skyldes, at straffelovsovertrædelser i det væsentligste er undergivet statsadvokaternes påtale, og at der som følge heraf efter de gældende regler altid deltager domsmænd ved behandlingen af disse sager, medmindre der foreligger tilståelse. Den foreslåede ordning med deltagelse af domsmænd i politisager, hvori der kan påregnes anvendelse af frihedsstraf, vil i praksis få betydning f.eks. for sager om overtrædelse af straffelovens § 162 (afgivelse af urigtig erklæ-

ring over for offentlig myndighed), § 172, stk. 2, jfr. § 171 (dokumentfalsk), § 174 (anvendelse af dokument vedrørende en anden person), § 229, stk. 4 (ulovligt ophold hos prostitueret kvinde), § 253 (undladelse af at yde hjælp), § 265 (fredskrænkelser), § 266 (trusler på livet), § 298, nr. 3 og 4 (unddragelse af betaling) og § 303, 1. pkt. (hæleri).

Den foreslåede ordning med medvirken af domsmænd i politisager, hvori der er spørgsmål om højere straf end bøde, bør ikke gælde i sager, som i praksis afgøres på takstmæssigt grundlag, og som på grund af enkelheden i forbrydelsens gerningsindhold ikke giver anledning til bevisproblemer, jfr. herom i afsnit 3.2.2.2. Der kan endvidere være grund til at overveje, om nogle af de sager, i hvilke der ikke er spørgsmål om højere straf end bøde, har en sådan betydning, at de bør behandles under medvirken af domsmænd. Herom henvises til afsnit 3.2.2.3.

3.2.2.2. Behandling uden medvirken af domsmænd, selv om der er spørgsmål om højere straf end bøde.

Nogle politisager, der normalt afgøres med frihedsstraf, og som forekommer i ret stort tal, er karakteriseret ved, at straffastsættelsen i praksis sker efter faste retningslinier. T sådanne sager kan det virke overflødigt at lade domsmænd deltage, idet de kun vil have meget begrænsede muligheder for at øve indflydelse på afgørelsen. Det gælder for det første sager om overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5, - kørsel med motorkøretøj, efter at retten til kørekort er frakendt. Den sædvanlige straf herfor er hæfte eller fængsel efter en praksis, der har udviklet ret faste strafpositioner afhængig af forholdets grovhed. De bevisproblemer, der foreligger i sagerne, er sædvanligvis forholdsvis enkle. Retsplejerådet foreslår derfor, at disse sager undtages fra hovedreglen om domsmænds medvirken, når frihedsstraf påregnes idømt.

Med samme begrundelse foreslås det endvidere, at sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2 (ulovlig indrejse) som hidtil skal behandles uden medvirken af domsmænd. Disse sager afgøres i øvrigt normalt samtidig med fremstil-

ling i grundlovsforhør, og en ordning med deltagelse af domsmænd i disse sager ville derfor være forbundet med store praktiske problemer.

3.2.2.3. Medvirken af domsmænd i politisager, uanset at der ikke er spørgsmål om højere straf end bøde.

3.2.2.3.1. Behovet.

Samfundsudviklingen har i de senere årtier medført en stadig voksende lovregulering. Forureningsproblemer har således givet anledning til en omfattende miljølovgivning. Byudviklingen og den fortsatte industrialisering har nødvendiggjort en omfattende bygnings-, frednings-, og planlovgivning og udvidelse af arbejdsmiljølovgivningen. Antallet af straffebestemmelser er vokset i takt hermed. Overtrædelse af lovbestemmelser af den nævnte art anses ofte for så alvorlige, at strenge bødestrafte er påkrævede. Om bygge- og miljølovgivningen henvises til gennemgangen i betænkning nr. 981/1983.

Den betydning, som sager om sådanne lovovertrædelser har både for samfundet og for den enkelte lovovertræder, gør det naturligt at overveje, hvorvidt domsmænd bør medvirke ved afgørelsen, uanset at frihedsstraf ikke kommer på tale.

Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor strafansvar søges gjort gældende mod selskaber i henhold til bestemmelser i særlove, der giver mulighed for at pålægge selskaber, som begår lovovertrædelser, bødeansvar. Sager, hvor der gøres et strafferetligt ansvar gældende direkte mod et selskab, er sædvanligvis uagtsomhedsforseelser, d.v.s. ikke af en sådan subjektiv grovhed, at de, hvis de var rettet mod fysiske personer, efter praksis ville resultere i frihedsstraf. Sager mod selskaber har dog ofte en sådan betydning og et sådant omfang, at det vil være naturligt, at domsmænd medvirker.

3.2.2.3.2. Sagkyndige lægdommere.

I den almindelige debat om lægdommersystemet har der været

rejst spørgsmål om en videre anvendelse af sagkyndige lægdommere ved afgørelse af særlige straffesager. Det er i forbindelse hermed gjort gældende, at mange politisager, f.eks. sager hvor der foreligger lange og indviklede sagkyndige erklæringer, er for komplicerede til at kunne afgøres af domsmænd.

Efter gældende ret medvirker sagkyndige meddommere, der udtages efter reglerne i retsplejelovens §§ 92-93, i søsager (jfr. retsplejelovens § 6, stk. 6, § 9 a, stk. 3. og § 13 a, stk. 2), handelssager (jfr. retsplejelovens § 6, stk. 4, og § 18 b) og sager om overtrædelse af §§ 23 b og c i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, der fastlægger arbejdsgiverens pligter om varsling forud for afskedigelsen af større omfang (jfr. retsplejelovens § 18 c).

Spørgsmålet om anvendelse af sagkyndige lægdommere i sager inden for bygge- og miljølovgivningen er behandlet i betænkning nr. 981/1983. Det anføres heri bl.a. (side 172):

"Efter udvalgets opfattelse ville det dog være betænkeligt at anvende sagkyndige lægdommere i videre omfang. I realiteten ville en udbredt anvendelse af sagkyndige lægdommere indebære en strafferetspleje, som byggede på en række specialdomstole. Generelt set kunne det befrygtes, at resultatet ville blive ujævne og vilkårlige afgørelser på de enkelte lovområder og en vaklende proportionalitet i strafforholdene. I modsætning hertil skaber den nuværende organisation af domstolene en vis sikkerhed for, at anvendelsen af straf er underlagt et samfundsmæssigt helhedssyn. Dernæst synes det ikke nødvendigt at anvende sagkyndige lægdommere. Den indsigt, som domstolene naturligvis bør have i den enkelte lovovertrædelses baggrund og grovhed, kan formidles af anklagemyndigheden gennem straffesagernes tilrettelæggelse. Og på dette punkt er straffesager principielt ikke forskellige fra eksempelvis komplicerede erstatningssager, hvor det er op til sagens parter at formidle den nødvendige viden til domstolene. I den sammenhæng kan det også nævnes, at behandlingen af straffesager ikke kan sammenlignes med den regulering, der eksempelvis består i enten at bedømme en erhvervs virksomheds miljømæssige forhold og fastlægge grænseværdier for forureningen eller at føre tilsyn med overholdelsen af sådanne grænseværdier. Og det forhold, at det kan kræve betydelig faglig ekspertise og erfaring at varetage den løbende administration af miljøbeskyttelsesloven, er ikke ensbetydende med, at den nødvendige viden om lovovertrædelsers baggrund,

grovhed og samfundsmæssige skadevirkninger ikke kan formidles til andre end eksperter."

Nogle af de politisager, der rejses for overtrædelse af miljø- og planlovgivningen, rummer utvivlsomt spørgsmål, der er så komplicerede, at efterforskningen og forelæggelsen af sagerne for domstolene stiller anklagemyndigheden over for betydelige vanskeligheder og gør det nødvendigt at gøre brug af den tilgængelige sagkundskab på de pågældende områder for at gennemføre sagerne til domfældelse. Retsplejerådet mener dog - i lighed med det nævnte udvalg, hvis synspunkter rådet kan tilslutte sig - ikke, at disse vanskeligheder kan begrunde anvendelse af sagkyndige lægdommere. Selv om de problemer, der opstår som følge af, at sagerne er komplicerede i teknisk henseende o.lign., vil foreligge hyppigere inden for de nye særlovsområder, der foreslås inddraget under domsmandsordningen (jfr. nedenfor), adskiller disse sager sig ikke afgørende fra andre straffesager, hvor tilsvarende komplicerede bevisproblemer kan opstå. Som eksempel herpå kan nævnes større sager om overtrædelse af skattekontrolloven og sager om andre former for økonomisk kriminalitet. Disse sager behandles under medvirken af almindelige domsmænd - d.v.s. personer uden særlig faglige kundskaber. Det samme bør efter rådets opfattelse gælde for de sager inden for den øvrige særlovgivning, der har en sådan betydning, at det er rimeligt, at repræsentanter for befolkningen deltager i afgørelsen.

3.2.2.3.3. Kriterier for domsmænds medvirken i bødesager .

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt det vil være muligt at foretage en udtrykkelig opregning i loven af sager inden for bødeområdet, som bør behandles under medvirken af domsmænd.

Der forekommer som nævnt i dag mange forskellige sager vedrørende overtrædelse af særlovgivningen. I betænkningens bilag 1 findes en oversigt over de særlovsovertrædelser, som der har været rejst tiltale for i 2. halvår af 1982 ved de største byretter (Københavns byret og retterne i Odense, År-

hus og Aalborg). Oversigten giver et indtryk af, hvilke sager om overtrædelse af særlovgivningen der optræder i praksis.

Selv om nogle typer af sager om overtrædelse af særlovgivningen i praksis forekommer så sjældent, at det ville kunne være forsvarligt at bortse helt fra disse ved en eventuel opregning i loven af sager inden for bødeområdet, som bør behandles under medvirken af domsmænd, vil udvælgelsen af sager til domsmandsbehandling ikke kunne undgå at virke tilfældig. De konkrete sager inden for de enkelte sagstyper udviser endvidere store forskelle, og mange af sagerne er af bagatelagtig karakter og uden særlig samfundsmæssig interesse, således at domsmandsbehandling vil være overflødig og uhensigtsmæssig. Denne opfattelse er blevet bestyrket efter et møde, som rådet har haft med repræsentanter for en række ressortministerier (arbejdsministeriet, boligministeriet, miljøministeriet og ministeriet for skatter og afgifter). Retsplejerådet mener derfor ikke, at der ved en udtrykkelig opregning af bestemte lovområder eller lovovertrædelser kan gives en egnet afgrænsning af de sager inden for bødeområdet, der bør behandles under medvirken af domsmænd. En udtrykkelig opregning i retsplejeloven af sager, som skal behandles under deltagelse af domsmænd, ville i øvrigt gøre det nødvendigt, at der ved gennemførelse af ny lovgivning, hvortil der knyttes strafansvar, skulle tages stilling til, hvorvidt der skal medvirke domsmænd ved afgørelsen af de pågældende sager.

Det er imidlertid vanskeligt at formulere et generelt kriterium, der klart kan angive området for bødesager, i hvilke domsmænd bør medvirke. De hensyn, der kan motivere, at domsmænd deltager i afgørelsen, er som nævnt dels sagens betydning for tiltalte, dels den samfundsmæssige interesse i sagen.

Sagens indgribende betydning for tiltalte vil ofte give sig til kende gennem bødepåstanden. En stor bøde kan ødelægge eller stærkt forringe en tiltaltes økonomi. En afgrænsning i loven af sager, som skal være domsmandssager, med udgangspunkt i bødepåstandens størrelse vil dog næppe være gennemførlig. Dels er bødeniveauet forskelligt inden for de enkelte sagstyper,

således at der i loven i givet fald skulle anvendes flere forskellige bødegrenser som afgørende for, om domsmænd skal deltage, dels udmåles bøderne i de konkrete sager i praksis hyppigt efter den tiltaltes økonomiske forhold, hvorfor bødegrenser i loven vil kunne have tilfældige og forskellige virkninger i de enkelte sager. Det ville være uheldigt, hvis spørgsmålet om domsmænds deltagelse på grund af sammenhængen mellem bødebeholdningen og tiltaltes økonomiske forhold i realiteten kom til at afhænge af den pågældendes indtægtsforhold. Undertiden kan selve domfældelsen have indgribende betydning for tiltalte, hvis han f.eks. som følge heraf må opgive en erhvervsvirksomhed eller tvinges til at gennemføre meget bekostelige foranstaltninger for at bringe en virksomhed i lovlig stand.

Samfundsmæssig betydning kan en politisag navnlig have, hvis den pågældende lovovertrædelse har haft videregående skadevirkninger til følge eller har fremkaldt fare for sådanne skader.

Rådet har overvejet, om det vil være muligt at gennemføre en ordning, hvorefter det med udgangspunkt i de nævnte retningslinier overlades til retten i de enkelte bødesager at træffe bestemmelse om, hvorvidt domsmænd bør deltage i afgørelsen. En sådan ordning vil være en nydannelse inden for strafferetsplejen, og det er principielt mindre hensigtsmæssigt at overlade til retterne i de enkelte sager at afgøre, om domsmænd skal medvirke. Kriterier for domsmænds medvirken bør som andre kompetenceregler være klare og entydige. Som omtalt i kapitel 1 har man dog tidligere haft regler, hvorefter nævningebehandling var afhængig af begæring fra parterne i de enkelte sager, og inden for den gældende civile retspleje findes der regler, hvorefter spørgsmålet om retternes sammensætning afgøres af den pågældende domstol i det enkelte tilfælde. Boligretten tiltrædes således af sagkyndige meddommere, hvis retten bestemmer det, eller det begæres af parterne (jfr. lejelovens § 107, stk. 2). I handelssager (uden for sø- og handelsrettens geografiske område) er det ligeledes overladt til retten at afgøre, hvorvidt sagkyndige lægdommere bør tilkaldes til at medvirke i den enkelte sag (jfr. retsplejelovens § 6,

stk. 4, og § 18 b). I søsager (både civile sager og straffesager) tiltrædes domstolene af sagkyndige meddommere. Afgørelsen af, om sagen kan anses for en søsag (det vil sige, om fagkundskab til søforhold skønnes at være af betydning, jfr. retsplejelovens § 6, stk. 5, § 9, stk. 3, og § 18 a), træffes af domstolene i hvert enkelt tilfælde. En ordning, hvorefter retten afgør, om lægdommere skal medvirke, kendes altså inden for andre områder.

Et flertal i rådet (alle medlemmer bortset fra Karsten Hjørth) finder ud fra en samlet vurdering af de modstående hensyn, at en inddragelse af domsmænd i behandlingen af de mere betydningsfulde politisager, i hvilke der ikke er spørgsmål om frihedsstraf, mest hensigtsmæssigt kan ske ved en bestemmelse, der overlader til domstolene i de enkelte sager med udgangspunkt i de ovenfor nævnte retningslinier at afgøre, hvorvidt domsmænd bør deltage ved afgørelsen (jfr. lovudkastets § 688, stk. 2, nr. 2, sidste led. Når der har været lejlighed til at arbejde med en sådan nyordning i praksis i nogen tid, vil man kunne forvente, at der dannes fastere og mere nuancerede retningslinier for domsmænds deltagelse indenfor de enkelte områder.

Rådets flertal har tillagt det vægt, at ordningen med udskillelse af sager til domsmændsbehandling efter rettens bestemmelse alene omfatter et begrænset område af straffesagerne, og at de sager, som ordningen berører, tilhører den mindre alvorlige del af straffesagerne, som i dag behandles uden medvirken af domsmænd.

Ved afgørelsen af, om domsmænd bør medvirke, vil det være naturligt, at retten lader parternes ønsker (hvis de har udtalt sig om spørgsmålet) indgå i vurderingen. I de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed anmoder politiet om at rejse tiltale, vil det i praksis ofte kunne være hensigtsmæssigt, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med anmodningens fremsættelse afgiver indstilling om, hvorvidt domsmænd bør medvirke ved sagens behandling og afgørelse i retten, således at indstillingen kan medsendes ved politiets indlevering af sagen til

retten. Hvis den sigtede - eventuelt gennem forsvareren - i forbindelse med afhøring hos politiet fremsætter ønske om, at domsmænd kommer til at deltage ved sagens behandling i retten, bør anmodningen af politiet videregives til retten i forbindelse med tiltalerejsningen.

Rettens nægtelse af at lade domsmænd medvirke kan påkæres efter reglen i § 691, stk. 2. Det antages modsætningsvis at følge af bestemmelsen, at en beslutning om, at domsmænd skal medvirke, ikke kan påkæres, jfr. Kommenteret Retsplejelov (3. udgave), bind III, side 11.

I betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen peges (s. 171) på, at det vil kunne være værdifuldt, at domsmænd medvirker ved afgørelsen af mere betydningsfulde sager om overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen. Som begrundelse herfor nævnes, at overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen indtager en central placering i den offentlige debat, og at den almindelige vurdering af overtrædelsernes samfundsmæssige skadevirkning er undergået en væsentlig skærpelse. Flertallet i retsplejerådet finder som nævnt, at domsmænd bør deltage i behandlingen af mere betydningsfulde sager, herunder også i sager inden for bygge- og miljølovgivningen, selv om der ikke er spørgsmål om frihedsstraf. Formålet med retsplejerådets forslag er med udgangspunkt i almindelige retsplejemæssige hensyn at styrke lægdommernes indflydelse i strafferetsplejen. Rådet har altså ikke tillagt det betydning, om der - som man er inde på i betænkning nr. 981/1983 - bør ske en skærpelse af straffene for de pågældende lovovertrædelser og ej heller, om en skærpelse kan ventes, hvis domsmænd kommer til at medvirke ved sagernes afgørelse. Men det må på sådanne områder, hvor der fra vedkommende myndigheds side rejses krav om en skærpet indsats over for lovovertrædelser, anses for naturligt, at befolkningen inddrages i afgørelsen af, om skærpelse bør ske, ved at domsmænd deltager i afgørelsen af de sager, der rejses.

Et mindretal i rådet (Karsten Hjorth) kan tiltræde, at domsmænd medvirker i visse større politisager. Heroverfor finder

dette medlem imidlertid at måtte lægge vægt på, at processuelle regler så vidt muligt bør være skarpe og klare, således at behandlingen af selve sagen ikke skal forsin~~ke~~s unødigt af stridigheder om formelle spørgsmål. Dette gælder også regler om retternes kompetence.

De nugældende regler om afgrænsningen mellem politisager og domsmandssager har en sådan klarhed, at der normalt ikke opstår tvivl om, hvorvidt en sag skal behandles med domsmænd eller ej. Samtlige sagens medvirkende ved derfor fra starten, efter hvilke regler sagen skal behandles, og kan indrette sig derefter.

Der bør efter dette medlems opfattelse lægges afgørende vægt på at bevare denne klarhed også i tilfælde af en udvidelse af det sagsområde, hvor domsmænd skal medvirke. Denne klarhed er ikke til stede i det af rådets flertal foreslåede udkast, for så vidt angår udkastets regler om politisager, der "i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse", jfr. lovudkastets § 688, stk. 2, nr. 2, sidste led. Dette kriterium er så uskarpt, at det vil kunne give anledning til talrige tvivlsspørgsmål med hensyn til, hvorvidt domsmænd skal medvirke eller ej. Rettens afgørelse af sådanne spørgsmål vil kunne give anledning til en betydelig forsinkelse af behandlingen af sagernes realitet, dels fordi afgørelser af denne art i sig selv vil indebære en ekstra belastning af retterne, dels fordi afgørelser om, at domsmænd skal medvirke, som regel vil medføre udsættelse af den pågældende sag.

Over for disse betænkeligheder må de hensyn, der måtte tale for en udvidet anvendelse af domsmænd, vige. En bestemmelse om domsmænds medvirken i politisager bør derfor efter dette medlems opfattelse alene omfatte sager, der lader sig klart afgrænse.

Dette medlem foreslår derfor, at der alene foreskrives anvendelse af domsmænd i politisager, hvori der bliver spørgsmål om højere straf end bøde samt spørgsmål om ubetinget rettighedsfrakende lse .

Såfremt en sådan klar og skarpt afgrænset regel indføres, vil endvidere særreglen i færdselslovens § 119, stk. 3, om domsmænds medvirken i sager, hvori der opstår spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten, kunne ophæves, jfr. i øvrigt nedenfor under afsnit 3.2.4. Dette vil efter dette medlems opfattelse indebære en retsteknisk fordel, hvorved bemærkes, at der ikke ses nogen grund til i denne henseende at behandle sager om førerretsfrakendelse anderledes end andre sager, hvori der bliver spørgsmål om frakendelse af rettighed.

Rådets flertal finder ikke, at en ordning, hvorefter det overlades til retterne at afgøre, om domsmænd bør medvirke i politisager om bødestraf - som anført af mindretallet - vil medføre væsentlige administrative vanskeligheder og næppe heller større forhaling af sagerne. Disse ulemper bør i hvert fald efter flertallets opfattelse ikke medføre, at man undlader at gennemføre regler om domsmændsbehandling af de mere betydningsfulde bødesager.

3.2.3. Anvendelse af domsmænd i statsadvokatsager.

Efter den gældende ordning deltager domsmænd i behandlingen af alle statsadvokatsager ved byret, der ikke kan fremmes som tilståelsessag efter retsplejelovens § 925. Domsmænd medvirker endvidere under ankebehandling af samtlige statsadvokatsager.

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt man også inden for statsadvokatsagsområdet bør lade spørgsmålet om domsmænds deltagelse afhænge af, om der i den enkelte sag nedlægges påstand om højere straf end bøde. Der ville næppe i realiteten blive tale om nogen større forskel i anvendelsen af domsmænd i forhold til den gældende ordning. I de fleste af statsadvokatsagerne er der således tale om anvendelse af højere straf end bøde.

Der er enighed i retsplejerådet om, at det for så vidt ville være at foretrække, at nye regler om kriterier for domsmænds deltagelse udformes uafhængigt af sondringen politisager -

statsadvokatsager. Behovet for ændringer vedrørende domsmandsinstitutionens anvendelsesområde gør sig imidlertid gældende alene inden for politisagerne. Endvidere har sontringen politisager - statsadvokatsager betydning også i andre sammenhænge (forsvarerbeskikkelse, anvendelse af særlige efterforskningsmidler, særlige afgørelsesmåder m.v.). Rådet har derfor valgt at bibeholde sontringen mellem statsadvokatsager og politisager som udgangspunkt for udformningen af nye regler om domsmænds medvirken i straffesager. Spørgsmålet om at gennemføre et generelt kriterium for domsmænds medvirken, som er uafhængigt af sontringen politisager - statsadvokatsager, bør imidlertid snarest tages op til nærmere overvejelse..

Retsplejerådet har særligt overvejet spørgsmålet om kriterier for domsmænds medvirken i de sager vedrørende overtrædelse af straffeloven, som ved justitsministerens lovforslag af 12. oktober 1983 søges overført fra statsadvokaternes til politimestrenes påtalekompetence (jfr. nærmere om lovforslaget i afsnit 3.2.1.). Efter lovforslaget (§ 721, stk. 2) skal de sager, som er omfattet af kompetenceændringen, i øvrigt fuldt ud behandles efter reglerne om statsadvokatsager. Rådet har derfor som en konsekvens af de ovenfor anførte synspunkter fundet det rigtigst heller ikke for så vidt angår disse sager at foreslå ændringer med hensyn til kriteriet for domsmænds medvirken.

3.2.4. Domsmænds medvirken i sager om spiritus - og promillekørsel m.v.

3.2.4.1. Indledning.

Som nævnt ovenfor ligger påtalekompetencen i spiritussagerne hos politimesteren, og sagerne behandles som politisager. Sager, hvor der opstår spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten, behandles dog efter reglerne om statsadvokatsager, det vil bl.a. sige under medvirken af domsmænd, medmindre den tiltalte erkender sig skyldig.

Bortset fra et mindretal af sager, hvor den tiltalte gør gæl-

dende, at det er en anden, der har ført bilen, eller at spiritusindtagelse er sket efter kørslen, giver spiritussagerne på grund af promillereglen og det bevis, som blodprøven afgiver for tiltaltes skyld, sjældent anledning til bevistvivl. Hertil kommer, at både strafudmålingen og frakendelsesspørgsmålet på dette område afgøres efter nøje fastlagte retningslinier. Doms mændene har som følge heraf i almindelighed praktisk taget ingen mulighed for at øve en selvstændig indsats, og de giver efter det for rådet oplyste, når de deltager i disse sager, jævnlige udtryk for, at de anser deres medvirken for overflødig. Det er på denne baggrund naturligt at overveje, om det fortsat er hensigtsmæssigt, at domsmænd medvirker i alle spiritussager om ubetinget frakendelse.

3.2.4.2. Baggrunden for de gældende regler .

I en udtalelse af 21. juni 1974 (jfr. bilag 1 i retsplejerådets betænkning nr. 773/1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager) foreslog rådet, at området for reglerne om politisagsbehandling skulle udvides til at omfatte alle sager om overtrædelse af færdselsloven. Forslaget ville føre til den ændring, at også sager om frakendelse af førerretten behandledes uden domsmænds medvirken, medmindre den påståede overtrædelse var af en sådan grovhed, at anklagemyndigheden (tillige) rejste tiltale for overtrædelse af straffelovsbestemmelser, navnlig straffelovens §§ 241 om uagtsomt manddrab og 249, stk. 2, om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse.

Justitsministeriet fremsatte i oktober 1974 lovforslag i folketinget i overensstemmelse med denne indstilling. Forslaget nåede at komme til 1. behandling den 15. november 1974, inden det bortfaldt som følge af valget i januar 1975. Under 1. behandling fremhævede ordførerne bl.a., at det lægge elements medvirken i retterne er så betydningsfuldt, at der må stærke grunde til for at begrænse denne medvirken. Nogle ordførere frygtede, at en gennemførelse af forslaget kunne blive et første skridt til afskaffelse af domsmændsinstitutionen. Flere ordførere holdt dog muligheden åben for yderligere overvejelse.

se af forslaget og fremsatte i denne forbindelse ønsker om, at den fortsatte behandling af forslaget måtte ske sammen med forslaget til ny færdselslov, således at de processuelle og de materielle regler kunne diskuteres under ét, og mulige ændringer koordineres. I overensstemmelse hermed indarbejdede justitsministeriet rådets forslag i det forslag til ny færdselslov, som blev fremsat i folketinget den 3. marts 1975. Forslaget om at afskaffe domsmænds medvirken i frakendelsesager blev kort omtalt af flere ordførere under lovforslagets 1. behandling den 10. april 1975. Der blev herunder bl.a. givet udtryk for, at spørgsmålet om behandlingen af disse sager burde overvejes endnu en gang i lyset af de samtidig foreslåede nye regler om betinget frakendelse af førerretten. Spørgsmålet om frakendelsessagernes behandling blev imidlertid af tidsmæssige grunde ikke færdigbehandlet i folketingsåret 1974-75. Forslaget blev genfremsat i uændret skikkelse i oktober 1975.

Under behandlingen i folketinget i 1975-76 blev der atter udtrykt betænkelighed ved helt at afskaffe domsmænds medvirken i sager om frakendelse af førerretten. Man enedes imidlertid om et kompromis, der blev gennemført ved lov nr. 287 af 10. juni 1976. Domsmænd medvirker herefter ikke i sager, der kun angår betinget frakendelse af førerretten, medens sager om ubetinget frakendelse fortsat behandles som statsadvokatsager, det vil sige under medvirken af domsmænd, medmindre sagen fremmes som tilståelsessag.

I betænkningen over lovforslaget afgivet af retsudvalget den 25. maj 1976 (Folketingstidende 1975-76, tillæg B, sp. 1879f) udtales det bl.a.:

"Efter lovforslaget skal alle sager om frakendelse af førerretten (betinget eller ubetinget) behandles som politisager, det vil bl.a. sige uden medvirken af domsmænd. Dog finder retsplejelovens bestemmelser om forsvarerbeskikkelse og de særlige retsmidler under efterforskning anvendelse i samme omfang som statsadvokatsager.

Efter de forhandlinger, der har været ført om forslaget og de tidligere lignende forslag, foreslås bestem-

inelsen ændret, således at sager om ubetinget frakendelse behandles som statsadvokatsager. Disse sager skal således fortsat behandles under medvirken af domsmænd både i underretten og i landsretten (anke-sager), bortset fra underretssager, der pådømmes som tilståelsessager efter retsplejelovens § 925.

For så vidt angår betingede frakendelser opretholdes lovforslaget. Da der i disse sager normalt kun vil blive idømt bøder, er der dog foretaget en mindre ændring med hensyn til forsvarerbeskikkelse."

3.2.4.3. Retsplejerådets overvejelser.

Sager om spiritus- og promillekørsel giver som nævnt sjældent anledning til bevistvivl eller problemer med hensyn til sanktionsfastsættelsen. Sager, hvor der f.eks. er tvivl, om tiltalte har ført vognen, eller hvor der er tale om spiritusindtagelse efter kørslen, giver dog anledning til bevisproblemer, som for så vidt må anses for velegnede til domsmandsbehandling. Oftest er de bevisproblemer, som opstår, imidlertid af relativ enkel karakter.

Det er retsplejerådets opfattelse, at en ændring, hvorefter domsmænd - også hvor der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten - alene medvirker i sager om overtrædelse af færdselslovens § 53, hvor frihedsstraf kommer på tale, vil være rimelig og forsvarlig at gennemføre.

Under hensyn til den tidligere tilkendegivne politiske holdning til spørgsmålet og til, at baggrunden for de igangværende overvejelser om ændring af området for lægdommermedvirken er et ønske om at styrke lægdommernes stilling inden for strafferetsplejen, har rådet imidlertid undladt at stille forslag om en sådan ændring med hensyn til byretternes sammensætning i sager om spirituskørsel, der ville betyde en væsentlig indskrænkning af domsmænds medvirken i disse sager.

Efter de gældende regler medvirker der også domsmænd under ankebehandling ved landsretten af sager om spirituskørsel, hvor der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten. Dette gælder også i sager, hvor afgørelsen af skyldsspørgs-

målet i byretten ikke anfægtes af parterne, således at ankebehandlingen udelukkende angår strafudmålingen eller fastsættelsen af frakendelsestidens længde. Som nævnt Eoretages strafudmålingen og fastsættelsen af frakendelsesperioden i spiritus-sager i praksis efter ganske nøje fastlagte retningslinier. I ankesager inden for spiritusområdet, der udelukkende angår udmålingsspørgsmål, forekommer domsmandsbehandling i særlig grad overflødig. Rådet foreslår på denne baggrund, at ankesager om spirituskørsel, uanset at der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten, undtages fra domsmandsbehandling, såfremt sagen kun angår strafudmålingen eller fastsættelsen af frakendelsestiden. Der foreligger ikke statistiske oplysninger om antallet af udmålingsanker i sager om spirituskørsel, men det må antages, at forslaget kun vil betyde en beskeden begrænsning af domsmænds medvirken.

3.2.5. Domsmænds medvirken i landsretten (under anke).

3.2.5.1. Statsadvokats ager i landsretten.

3.2.5.1.1. Nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2.

Efter de gældende regler beklædes landsretten i ankede statsadvokatsager af 3 juridiske dommere og 3 domsmænd. Dette gælder, hvad enten sagen ved byretten har været behandlet under medvirken af domsmænd, eller den er behandlet som tilståelses-sag efter § 925. Der medvirker domsmænd, selv om anken kun angår strafudmålingsspørgsmålet.

Et mindretal i retsplejerådet foreslog i betænkning nr. 825/1977 (side 60 ff), at der gennemføres en regel, hvorefter landsretten i domsmandssager sammensættes af 2 landsdommere og 3 domsmænd, medmindre retsformanden eller den dommer, han måtte bemyndige dertil, undtagelsesvis bestemmer, at retten skal sættes med 3 landsdommere og 3 domsmænd. Forslaget havde til formål at opnå en rationalisering med henblik på at imødegå de stigende ventetider ved landsretterne. En gennemførelse af forslaget vil imidlertid endvidere kunne give grundlag for

en styrkelse af det læge elements placering og indflydelse i landsretten. Forslaget blev da også nævnt af daværende justitsminister Ole Espersen i forbindelse med folketingets forhandlinger vedrørende forslaget om ændring af straffelovens bestemmelser om røveri, voldtægt og brandstiftelse som en af de muligheder, der var omfattet af de igangværende overvejelser om styrkelse af det læge elements placering inden for strafferetsplejen (jfr. FT 1980-81, sp. 6308).

Som det fremgår af forslaget i den nævnte betænkning, omfatter nedsættelsen af dommerantallet ikke alle domsmandssagerne. Efter forslaget skal landsretten undtagelsesvis (efter en konkret vurdering) som hidtil kunne sammensættes af 3 juridiske dommere og 3 domsmænd. Der var i retsplejerådet (betænkningen side 63) delte meninger om, hvilke sager en sådan undtagelsesregel i givet fald bør omfatte. Som anført i betænkningen vil den foreslåede ændrede sammensætning af landsretten i domsmandssagerne ikke betyde en væsentlig forøgelse af landsretternes kapacitet, medmindre deltagelse af 3 dommere begrænses til et fåtal af sager.

Flertallet i retsplejerådet fandt dengang, at en nedsættelse af antallet af landsdommere fra 3 til 2 i domsmandssagerne ville betyde en forringelse af retssikkerheden, og at denne forringelse ikke ville stå i rimeligt forhold til den arbejdsmæssige besparelse, som man antog ville kunne opnås ved nedsættelsen.

Forslaget om nedsættelse af antallet af landsdommere fra 3 til 2 i domsmandssagerne har siden været genstand for omfattende debat. Det blev blandt andet drøftet på et seminar, som justitsministeriet afholdt i 1979. Debatten var på dette seminar præget af en vis åbenhed over for en gennemførelse af forslaget. Senest har forslaget været drøftet på justitsministeriets retsplejeseminar i 1982, hvor der var en betydelig stemning mod gennemførelse af forslaget. Her blev dels henvist til, at forslaget i overensstemmelse med flertalsindstillingen i betænkning nr. 825/1977 vil indebære en uheldig forringelse af retssikkerheden i de pågældende sager, dels til

at det næppe vil kunne være muligt ved nedsættelsen at opnå en aflastning af landsretterne, der står i rimeligt forhold hertil.

Med henblik på en nærmere vurdering af den arbejdsmæssige letelse for landsretterne ved nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 i domsmandssagerne har retsplejerådet indhentet udtalelse fra landsretspræsidenterne.

Præsidenten for vestre landsret har i en skrivelse af 2. september 1983 udtalt følgende:

"Domsmandssager ved landsret behandles under medvirken af domsmænd fra de nævningekredse, hvor sagen er pådømt i 1. instans, og domsforhandlingen foregår på nævningekredsenes tingsteder. I Vestre landsretskreds er der udover hovedtingstedet i Viborg 5 tingsteder for behandling af (nævninge- og) domsmands-sager: Aalborg, Århus, Kolding, Esbjerg og Sønderborg. Størstedelen af domsmandssagerne behandles som følge heraf udenfor Viborg. Normalt behandler vedkommende landsretsafdeling domsmands- OG nævningesager i en uge ad gangen på bidingstedet. I de senere år har nogle af afdelingerne nøjedes med kortere, men hyppigere rejser på 2 å 3 dage til bidingstederne. Formålet hermed har været at muliggøre en hurtigere berømmelse af sagerne i takt med indbringelse for landsretten. I Viborg berammes domsmandssagerne sideløbende med civile sager, dog således at en hel dag sædvanligvis sættes af udelukkende til behandling af domsmandssager. De 2 eifdelinger, der behandler domsmandssager i Viborg, anvender en bestemt ugedag til straffesager, men må undertiden supplere disse dage efter behov.

Den mest effektive udnyttelse af en begrænsning af antallet af medvirkende landsdommere fra 3 til 2 vil kunne nås ved at beramme straffesagerne for en uge ad gangen, således som det praktiseres på rejser til bidingstederne. I den udstrækning det ville være muligt at have 3 afdelinger beskæftiget med behandling af domsmandssager, ville der blive 3 dommere til overs til at bemane en yderligere afdeling, der kunne behandle andre sager.

En sådan ordning ville dog støde på praktiske vanskeligheder. Efter det forslag, som er fremsat af mindretallet i betænkning nr. 825/1977, er det forudsat, at begrænsningen til 2 landsdommere ikke skal gælde i alle sager. Under senere drøftelser af forslaget, bl.a. på justitsministeriets seminar i december 1982, har man udtalt sig i samme retning. En ordning efter

disse retningslinier vil give et betydeligt administrativt besvær med sammensætningen af landsrettens afdelinger, når disse snart skulle bestå af 3, snart kun af 2 landsdommere. Den omstændighed, at flertallet af sagerne behandles på tingsteder udenfor hjemstedet i Viborg, ville forøge vanskelighederne. Rationaliseringsf. ordelen ved begrænsning af dommertallet til 2 ville blive formindsket i betydelig grad, idet det ofte ville være umuligt at gøre brug af den 3. dommer, der blev frigjort.

En udnyttelse af den - eller de - frigjorte dommere vanskeliggøres endvidere af, at landsretten til stadighed virker med et antal konstituerede dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, der i uddannelsesøjemed gør tjeneste i landsretten i kortere perioder. Formålet med denne tjeneste er særlig at skabe grundlag for en vurdering af deres kvalifikationer, når de senere søger stilling som dommer. Det er landsrettens opfattelse, at det på denne baggrund ikke vil være forsvarligt at lade disse dommere medvirke som den ene af dommerne i 2-dommerafdelinger. Det vil derfor i mange tilfælde være konstituerede dommere, der bliver frigjort, og de bør kun virke i afdelinger, hvor der i forvejen er 2 faste dommere.

Afholdelse af forberedende retsmøder i civile sager, jfr. retsplejelovens § 355, har været nævnt som en naturlig arbejdsopgave for den tiloversblevne dommer. Det vil i almindelighed næppe være heldigt at overlade afholdelsen af disse møder til mindre erfarne, konstituerede dommere. Hertil kommer, at vestre landsret på grund af de geografiske forhold har begrænsede praktiske muligheder for at afholde forberedende møder. Det store flertal af advokater, der skal møde i sagerne, har kontor udenfor Viborg - mange i København eller andre fjernt liggende byer. Det er vanskeligt at forlange, at de skal komme til Viborg til et kortvarigt møde om sagens tilrettelæggelse. Man søger i stedet at afklare de hertil hørende spørgsmål telefonisk eller på skriftligt grundlag.

Et 2-dommersystem ved behandlingen af nogle af landsrettens sager vil også på anden måde gribe forstyrrende ind i landsrettens arbejde. Landsretten behandler til stadighed et stort antal kæresager, der afgøres uden afholdelse af retsmøde ved forhandling mellem dommerne - ofte efter forudgående cirkulation. Forhandling om disse sager finder sted daglig i tilslutning til voteringen efter behandlingen af de mundtligt forhandlede sager. Den opsplittning af afdelingerne, som et 2-dommersystem vil medføre, vil i betydelig grad vanskeliggøre forhandlinger om kæresager, særlig i den udstrækning, nogle af dommerne er på rejse til bitingstederne. Tilsvarende problemer vil opstå omkring afgørelse af tvistigheder under forberedelsen af de sager, der senere skal domsforhandles. Disse spørgsmål, der jævnligt opstår og skal forelægges

for afdelingerne, behandles på tilsvarende måde som kæresagerne. Det skal også nævnes, at dommerne ofte i forbindelse med de daglige retsdage har behov for at drøfte og eventuelt genoptage voteringen i tidligere domsforhandlede sager eller for at diskutere formulering af domme. En lejlighedsvis opsplitning af afdelingerne vil (udover de ulemper, som det vil betyde for dommerne) uundgåeligt forhale afgørelsen af de nævnte kæresager og tvistigheder og forsinke domsafsigelsen.

Det skal endelig nævnes, at de afdelinger, der kun består af 2 landsdommere, ikke vil kunne deltage i afgørelsen af kæremål i straffesager, herunder særlig af spørgsmål om varetægtsfængsling, der daglig forelægges for landsretten, og som skal afgøres samme dag.

Sammenfattende er det landsrettens opfattelse, at en 2-dommerordning som foreslået kun i meget begrænset omfang vil kunne øge landsrettens effektivitet, og at den til gengæld vil medføre betydelige administrative vanskeligheder og gribe væsentligt forstyrende ind i landsrettens arbejde."

Præsidenten for østre landsret har i en skrivelse af 10. oktober 1983 udtalt følgende:

"Undersøgelse over forskellige tidsrum har vist, at der i østre landsret anvendes ca. 30 % af domsforhandlingstimerne til behandling af kriminelle ankesager. Hvis antallet af medvirkende landsdommere i disse sager nedsættes fra 3 til 2 vil der således teoretisk set opnås en forøgelse af antallet af disponible dommertimer til domsforhandling på ca. 10 %. Den reelle gevinst må dog af flere grunde forventes at blive væsentligt mindre.

For det første må man være opmærksom på, at en teoretisk forhøjelse af det disponible antal domsforhandlingstider på højst 10 % ikke uden videre giver landsrettens almindelige kapacitet en tilsvarende forøgelse. Dommernes arbejdsbyrde er jo væsentligt andet og mere end timerne i retssalen. I øjeblikket fordeles arbejdet i disse sager uden for retssalen mellem de 3 dommere efter en vis tradition. En finder relevant praksis og litteratur frem, en anden skriver evt. nye forklaringer til domskonceptet, en tredje formulerer udkast til præmisser, gennemgår retsbogen o.s.v. Summen af dette arbejde formindskes ikke, men skal nu fordeles mellem 2 dominere i stedet for 3. Hertil kommer, at arbejdet med en del sager - nemlig dem, der behandles skriftligt - naturligvis ikke påvirkes af en ændring af antallet af timer i retten. Det er dog en selvfølge, at det vil betyde en lettelse i landsrettens arbejdsbyrde, at kravene

til antallet af disponible dommere ved domsforhandling reduceres noget, idet de frigjorte dommere naturligvis kan udnytte deres arbejdskraft på anden måde, navnlig ved domsskrivning, forberedelse af sager og evt. også ved afholdelse af forberedende møder i borgerlige sager.

For det andet må man være opmærksom på, at en række særlige forhold medfører, at det næppe i praksis vil være muligt fuldt ud at nyttiggøre den indvundne domsforhandlingskapacitet. Der kan især peges på følgende forhold:

På samme måde som det for vestre landsrets vedkommende er beskrevet i skrivelse af 2. september 1983 fra præsidenten for vestre landsret, afvikler også østre landsret en væsentlig del af sine kriminelle ankesager under rejser til bitingsteder, hvoraf østre landsret har følgende: Holbæk, Slagelse, Næstved, Odense, Svendborg, Nykøbing Falster og Rønne. Der rejses til disse bitingsteder i ca. 85 uger om året. Der vil opstå visse vanskeligheder ved sammensætning af "rejseholdene", dels fordi man på rejserne også behandler politisager, der i alt fald efter de gældende regler altid skal behandles med 3 dommere, dels fordi det må forudses, at et antal kriminelle ankesager i kraft af en særlig undtagelsesbestemmelse alligevel skal behandles af 3 dommere. Dette vil naturligvis fremkalde en vis spildprocent i udnyttelsen af de ledigblevne domsforhandlingstimer.

Det må også tages i betragtning, at østre landsret på samme måde som beskrevet i redegørelsen for vestre landsret virker som uddannelsessted for et antal konstituerede retsassessorer og dommerfuldmægtige. For tiden tjenestegør 11 konstituerede landsdommere i landsretten, og selv under mindre ekstraordinære forhold end de nuværende må det antages, at mindst halvdelen af landsrettens afdelinger er sammensat af 2 faste dommere og 1 konstitueret dommer. Hvis man går ud fra, at det i alt fald som en hovedregel ikke vil være forsvarligt at lade en konstitueret dommer fungere som den ene af dommerne i en 2-dommersag, vil frigørelsen af den konstituerede dommer ikke fuldt ud tilføre landsretten en kapacitetsforøgelse, der svarer til den, der ville opnås, hvis den frigjorte dommer var en af de faste.

Den beskrivelse, der i redegørelsen fra vestre landsret er givet om behandling af kæresager, voteringer i pauser m.v. og om den forsinkelse, der kan opstå i dette arbejde som følge af opsplitningen i sager, der behandles med 2 dommere, og sager, der behandles med 3 dommere, kan jeg tiltræde.

Det er naturligvis under overvejelse, hvorledes man trods disse vanskeligheder kan drage størst mulig fordel af en evt. ændring, og interne drøftelser om

de foreliggende muligheder foregår i øjeblikket. Der er flere teoretiske muligheder - etablering af ad hoc afdelinger ved hjælp af de frigjorte dommere, sammenkædning af afdelingerne 2 og 2, etablering af afdelinger med et større antal dommere end 3 o.s.v. Drøftelserne befinder sig imidlertid endnu på et forberedende stade.

Sammenfattende mener jeg, at en ordning som den foreslåede naturligvis vil medføre en lettelse i landsrettens arbejdsbyrde, men at man på grund af de ovenfor beskrevne forhold ikke kan forvente en forøgelse i landsrettens kapacitet, der svarer til den beregnede reduktion af antallet af dommertimer i retten."

Der er i rådet enighed om, at det bestående system med deltagelse af 3 landsdommere og 3 domsmænd i princippet virker tilfredsstillende. En ændring af rettens sammensætning, således at der kun medvirker 2 landsdommere, er overvejet, fordi der muligvis herved kunne opnås en udvidelse af landsretternes kapacitet og dermed en forkortelse af de meget lange berammelsestider ved landsretterne. En ændring som den foreslåede ville endvidere betyde en styrkelse af lægdommernes indflydelse, jfr. nærmere nedenfor.

3 af rådets medlemmer (Agersnap, Gammeltoft-Hansen og Kristian Mogensen) finder, at en nedsættelse af antallet af landsdommere i alle tilfælde vil betyde en betænkelig forringelse af retssikkerheden. Som begrundelse herfor henviser til de synspunkter, der er fremført mod en sådan ordning i betænkning 825/1977, side 61 ff., navnlig s. 62. Af fremstillingen s. 63 fremgår, at retsplejerrådet dengang fandt, at nedsættelsen af antallet af landsdommere til 2 ikke burde gennemføres som en absolut regel. Der måtte være mulighed for at sætte retten med 3 landsdommere i særlige tilfælde. Der var ikke enighed om retningslinierne for udvælgelse af sådanne sager. Medens et mindretal fandt, at deltagelse af 3 landsdommere kun var nødvendig i særlig langvarige og i principielle sager, fandt flertallet, at 3 landsdommere burde medvirke i et betydeligt antal sager bl.a. i sager, der frembyder vanskelige bevismæssige spørgsmål. Såfremt man måtte følge forslaget om nedsættelse af dommerantallet, finder de ovennævnte 3 medlemmer, at afgrænsningen af sager med 3 landsdommere i hvert fald

ikke bør være så snæver som foreslået nedenfor af andre medlemmer af rådet, således at landsretten kun i særlig langvarige sager sættes med 3 juridiske dommere. Hvilke sager der skal behandles under medvirken af 3 landsdommere, må afgøres af landsretten i hvert enkelt tilfælde. Der må antages - udover i de principielle sager - at blive behov for 3 landsdommeres medvirken i sager, som i øvrigt rummer komplicerede juridiske problemer eller vanskelige bevisspørgsmål. Som eksempler på sådanne sager kan nævnes sager om skatte- og afgiftsbesvigelser og andre former for økonomisk kriminalitet. Det forhold, at en regel om nedsættelse af dommerantallet i givet fald ikke kan blive generel, men må fraviges i et ikke ubetydeligt antal tilfælde, medfører, som det fremgår af udtalelserne fra landsretspræsidenterne, at mulighederne for at opnå en kapacitetsforøgelse for landsretterne bliver meget begrænsede.

3 af rådets medlemmer (Have, Hjorth og Rosenmeier) er af den opfattelse, at en nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 i domsmandssager i de fleste sager ikke vil indebære væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, og at en sådan løsning derfor isoleret set måtte kunne accepteres, hvis berammelsestiderne herved kunne nedbringes mærkbart. Det bemærkes herved, at også muligheden for at få en ankesag behandlet ved domstolene inden for en kortere tid udgør en vigtig del af retssikkerheden. Det følger af de ovenfor gengivne udtalelser fra landsretspræsidenterne, at en nedsættelse af antallet af landsdommere fra 3 til 2 i hvert fald under landsretternes nuværende organisationsform ikke vil kunne danne grundlag for nogen væsentlig forkortelse af berammelsestiderne i landsretterne, og at en nedsættelse desuden vil medføre en række ulemper for sagsbehandlingen i landsretterne og den administrative tilrettelæggelse af arbejdet. Hertil kommer, at en nedsættelse af dommerantallet vil betyde en uheldig forringelse af dommerfuldmægtigenes adgang til at opnå uddannelseskonstitution i landsretterne i domsmandssager. På denne baggrund finder de nævnte medlemmer ikke anledning til at foreslå en nedsættelse af antallet af landsdommere, der medvirker i den enkelte sag. Såfremt det måtte blive beslut-

tet at gennemføre en nedsættelse af dommerantallet, er det disse medlemmers opfattelse, at det bør være den absolutte hovedregel, at der kun medvirker 2 juridiske dommere, således at 3 dommere kun deltager i sager af længere varighed.

2 medlemmer af retsplejerådet (Arildsen og Grau) er af den opfattelse, at en regel, hvorefter alle domsmandssager - bortset fra enkelte sager af længere varighed - behandles af 2 landsdommere og 3 domsmænd, ikke indebærer væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Disse medlemmer finder det sandsynligt, at der ved gennemførelsen af en sådan regel - eventuelt efter en ændring af landsretternes organisationsform som antydnet af præsidenten for østre landsret - vil kunne opnås en kapacitetsforøgelse ved landsretterne og dermed en nedsættelse af berammelsestiderne ved disse retter. Den foreslåede regel vil som nævnt af landsretspræsidenterne medføre visse ulemper for landsretterne, der ikke alle vil kunne afhjælpes. Hensynet til, at en retssag kan finde sin endelige afgørelse inden for en rimelig tid, findes imidlertid at måtte tillægges en sådan vægt, at disse ulemper må accepteres. Det bemærkes herved, at indførelse af domsmænd i visse politisager vil betyde et vist merarbejde også for landsretterne og dermed, såfremt der ikke samtidig gennemføres rationaliseringsforanstaltninger, en længere berammelsestid.

3.2.5.1.2. Udvidelse af antallet af domsmænd.

Som anført ovenfor vil en nedsættelse af antallet af landsdommere fra 3 til 2 i domsmandssager betyde en styrkelse af lægdommernes stilling i disse sager. En tilsvarende styrkelse vil imidlertid kunne ske ved at forhøje antallet af domsmænd fra 3 til 4. En regel, hvorefter domsmændene også er i flertal under behandlingen i landsretten, blev som anført i kapitel 1 (afsnit 1.2.2.) overvejet i betænkningen, der ligger til grund for gennemførelsen af domsmandsordningen. Såfremt der gennemføres en dobbeltgarantiordning i disse sager, jfr. nedenfor, vil den omstændighed, at domsmændene er i flertal, især betyde, at disse alene kan fastsætte en strengere straf, end de juridiske dommere finder rimelig. Endvidere kan doms-

mændene muligvis føle sig mere fri og uafhængige af fagdommerne, når de er i flertal.

Rådet skal ikke udtale sig imod en eventuel udvidelse af lægdommernes antal. Ændringen vil næppe give anledning til væsentlige praktiske problemer i landsretten.

3.2.5.1.3. Afstemningsregler.

Som anført i betænkningen fra 1977 side 63 ff vil der ved en nedsættelse af antallet af juridiske dommere fra 3 til 2 (eller en forhøjelse af antallet af domsmænd fra 3 til 4) skulle tages stilling til stemmefordelingen mellem de juridiske dommere og domsmændene såvel med hensyn til afgørelse af skyldsspørgsmålet som fastsættelse af straffen.

Rådet finder, at en eventuel gennemførelse af de nævnte ændringer i domsmandsrettens sammensætning bør suppleres med en bestemmelse, hvorefter domfældelse for et forhold ikke kan ske mod begge (alle) landsdommeres stemmer. En sådan ordning vil have samme karakter som den dobbeltgarantiordning, der findes i nævningsager. Der er i rådet enighed om, at der som anført i betænkningen fra 1977 ikke vil være behov for særlige afstemningsregler for så vidt angår strafudmålingen.

3.2.5.2. Landsrettens sammensætning i politisager, som skal behandles under medvirken af domsmænd ved byret.

Der er i retsplejerådet enighed om, at reglerne om landsretternes sammensætning i politisager, som efter den af rådet ovenfor foreslåede ordning skal behandles under medvirken af domsmænd, bør udformes i lighed med de regler, som gælder om landsretternes sammensætning i ankede statsadvokatsager.

Dette indebærer, at domsmænd skal medvirke under ankebehandlingen i landsretten, hvis domsmænd har deltaget i 1. instans.

Endvidere bør domsmænd medvirke i landsretten i sager, som ved byret har været behandlet som tilståelsessager (efter rets-

plejelovens § 935, stk. 1), såfremt der for byretten har været nedlagt påstand om højere straf end bøde, og denne påstand opretholdes under anken.

Det kan - dog formentlig kun i sjældne tilfælde - tænkes, at anklagemyndigheden under anken nedlægger påstand om frihedsstraf, selv om sådan påstand ikke har været nedlagt for byretten. Den almindelige frist på 2 måneder for den overordnede anklagemyndigheds omgørelsesadgang (retsplejelovens § 749, stk. 3) antages ikke at gælde for så vidt angår strafudmålingsspørgsmål. Der bør i sådanne tilfælde deltage domsmænd under ankebehandlingen, selv om domsmænd på grund af den lavere strafpåstand ikke har medvirket i 1. instans.

Endelig bør landsretterne - ligesom byretterne -- have adgang til at træffe bestemmelse om domsmænds medvirken, hvis sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for den tiltalte eller af særlig offentlig interesse. Om den sidstnævnte regel henvises til afsnit 3.2.2.3.3.

I lighed med den foreslåede ordning i byretterne bør der ikke under anke (bortset fra sager om overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5, og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2) kunne idømmes frihedsstraf i sager, der behandles uden domsmænds medvirken.

3.3. Nævningeordningen.

3.3.1. Ændringen af straffelovens bestemmelser om voldtægt, røveri og brandstiftelse (lov nr. 256 af 27. maj 1981).

Ved lov nr. 256 af 27. maj 1981 om ændring af straffeloven (voldtægt, røveri og brandstiftelse) blev der som tidligere nævnt på grundlag af straffelovrådets forslag i betænkning nr. 914/1980 gennemført en begrænsning i anvendelsen af nævningebehandling som en konsekvens af en opspaltning af strafferammerne for voldtægt, røveri og brandstiftelse.

Straffelovsændringen havde bl.a. til formål at opnå en mere

hensigtsmæssig udformning af straffelovens bestemmelser om voldtægt. Anvendelsen af de tidligere gældende regler i straffelovens §§ 216-217 om voldtægt, henholdsvis opnåelse af samleje ved ulovlig tvang, havde givet anledning til kritik. Det var navnlig blevet kritiseret, at en række forhold, som efter almindelig opfattelse er voldtægt, ved nævningeafgørelser og i anklagemyndighedens tiltalepraksis var blevet henført under § 217 om ulovlig tvang i stedet for § 216 om voldtægt. Den nye voldtægtsregel i § 216 omfatter alle tilfælde, hvor samleje tiltvinges ved vold eller trussel om vold, og samtidig er disse tvangsmidler blevet undtaget fra § 217, der herefter alene omfatter opnåelse af samleje ved anden ulovlig tvang end vold eller trussel om vold. Der er herved opnået en klarere og mere hensigtsmæssig afgrænsning af voldtægtsreglen over for andre former for tvang.

Den gennemførte opspaltning af strafferammerne for voldtægt, røveri og brandstiftelse havde endvidere til formål at opnå, at bestemmelserne giver bedre udtryk for en mere nuanceret vurdering af de pågældende forbrydelsers fremtrædelsesformer. Endelig blev der i bemærkningerne til forslaget henvist til, at de nye strafmaksima ville betyde en tilpasning til det faktiske udmålingsniveau i de pågældende sager.

Om straffelovsændringens konsekvenser for sagernes processuelle behandling anførte den daværende justitsminister (Ole Espersen) følgende ved fremsættelsen af lovforslaget (FT 1980-81, sp. 6308):

"Ud over en tilpasning af strafferammerne til det gældende udmålingsniveau medfører forslaget til udformningen af de nævnte strafferammer, at sager efter de normale rammer på 6 år skal behandles som almindelige domsmandssager, og at sager efter de skærpede rammer på 10 år fortsat skal behandles som nævningesager.

Der kan efter min opfattelse ikke være afgørende betænkkeligheder ved, at ukvalificerede overtrædelser af de omhandlede bestemmelser som følge af de foreslåede strafferammer bliver domsmandssager i stedet for som i dag at skulle behandles ved nævningeting. Det strafniveau, som anvendes i ukvalificerede tilfælde af voldtægt, røveri og brandstiftelse, ligger

væsentligt under straffniveauet i andre nævningsager og på linje med det niveau, som anvendes i domsmandssager i øvrigt. Hertil kommer, at den forurettede i voldtægtssagerne udsættes for en særlig belastning i forbindelse med nævningebehandlingen, der typisk tildrager sig langt større offentlig interesse end de mere uddramatiske domsmandssager.

Blandt andet på baggrund af denne omlægning af sagsbehandlingen overvejer justitsministeriet for tiden, om det vil være muligt at styrke lægdommernes stilling i domsmandssagerne. Blandt de muligheder, som har været fremme, er forslag om at nedsætte antallet af juridiske dommere i landsretten fra 3 til 2 i ankesager, hvori der medvirker domsmænd."

Spørgsmålet om den fremtidige processuelle behandling af de af lovforslaget omfattede sager gav anledning til betydelig debat i folketinget, og der blev fremsat forskellige forslag til ændring af retsplejeloven, som tog sigte på at bevare de pågældende sager som nævningsager. Der blev dels fremsat forslag om i retsplejelovens § 687, stk. 1, litra b, at tilføje sager om overtrædelse af straffelovens §§ 181, stk. 1 (brandstiftelse), 216, stk. 1 (voldtægt) og 288, stk. 1 (røveri), dels forslag om generelt at nedsætte strafferaminegrænsen for nævningebehandling i retsplejelovens § 687 fra 3 år til 6 år.

Debatten i folketinget førte til, at justitsministeren gav tilsagn om, at spørgsmålet om lægmandselementets - nævnings og domsmænds - betydning og indplacering i retsplejen ville blive taget op til generel vurdering.

I bilag 2 og 3 til betænkningen findes en oversigt over antallet af nævningsager og af tiltalte i nævningsager ved henholdsvis østre og vestre landsret i perioden 1973-1982.

3.3.2. Domsmandsbehandling eller nævningebehandling?

I forbindelse med folketingets behandling af straffelovsændringen i 1981 blev der fra flere sider givet udtryk for, at en styrkelse af det læge elements placering og indflydelse i strafferetsplejen - i stedet for ved en udvidelse af nævningetingets kompetence efter den gældende retsplejeordning - vil kunne ske ved, at flere straffesager behandles som doms-

mandssager, og der blev udtalt ønske om, at de forestående generelle overvejelser vedrørende ændringer i lægdommerordningen bl.a. måtte komme til at omfatte en nærmere vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis domsmands- og nævningsbehandling.

Rådet har i overensstemmelse med det anførte fundet det naturligt - inden en nærmere gennemgang af de muligheder, som i givet fald kan komme på tale, hvis man måtte ønske at ændre det gældende kriterium for nævningsbehandling - på grundlag af almindelige retsplejeprincipper og erfaringer med den hidtidige ordning at vurdere, hvilken af de to behandlingsformer der bør foretrækkes.

Den karakteristiske forskel mellem nævninger og domsmænd er, at nævninger selvstændigt afgør skyldsspørgsmålet, medens domsmænd både ved afgørelsen af dette og ved sanktionsfastsættelsen har samme funktion og samme beføjelser som de juridiske dommere.

Under den debat, der har været ført om, hvilken af de to former for lægmandsmedvirken der bør foretrækkes, er det ofte blevet fremhævet som et fortrin ved nævningsinstitutionen, at nævningerne virker selvstændigt og tager stilling til skyldsspørgsmålet efter indbyrdes drøftelse uden de juridiske dommers tilstedeværelse og alene med den vejledning, som er givet dem gennem anklagers og forsvarers procedure og retsformandens retsbelæring. Herved opnås, at skønnet over, om de af anklagemyndigheden tilvejebragte beviser er tilstrækkelige til domfældelse, udøves af lægfolk, uden at de juridiske dommers mere professionelle syn får direkte indflydelse herpå. Domsmænd er derimod - ifølge denne opfattelse - når de skal tage stilling til skyldsspørgsmålet - udsat for påvirkning fra de juridiske dommers side, hvilket indebærer en risiko for, at fagdommerne som følge af deres bedre forudsætninger kommer til i for høj grad at præge afgørelserne.

Heroverfor er det blevet gjort gældende, at nævningernes selvstændige stillingtagen til skyldsspørgsmålet frembyder risiko for urigtige afgørelser. I betænkning nr. 825/1977 om retter-

nes kompetence og arbejdsform i straffesager, side 45, nævnes, at det er en udbredt opfattelse blandt dommere og advokater, at nævningerne, når de alene drøfter og skal udtale sig om skyldsspørgsmålet, ikke sjældent lader sig lede af synspunkter og opfattelser, der ikke stemmer overens med lovgivningens intentioner og retspraksis, og som kan være af forskellig art alt efter nævningekollegiets sammensætning. Dette førte efter rådets dengang udtrykte opfattelse til, at praksis i nævningesager næppe altid havde den ensartethed, som måtte anses for rigtig i retssager.

Det må antages for mange mennesker at være en uvant og vanskelig opgave at skulle overskue en omfattende bevisførelse, afveje de under proceduren fremsatte, modsat rettede synspunkter og derefter alene med vejledning i retsformandens retsbehandling træffe en afgørelse, som man ved har indgribende betydning for et andet menneske. Der er en risiko for, at man overser væsentlige synspunkter eller lader sig lede af hensyn, der på baggrund af retsforhandlingerne ikke bør tillægges betydning, og at man herved når frem til afgørelser, som forekommer uacceptable.

Retsplejeloven indeholder nogle bestemmelser, der har til formål at forebygge fejltagelser og misforståelser hos nævningerne. Efter § 895 skal retsformanden, dersom mindst 5 nævninger fremsætter ønske om det, komme til stede i nævningernes voteringsværelse for at besvare spørgsmål i anledning af sagen. Retsformanden er "da beføjet til selv at tage ordet, når han finder det påkrævet for at forhindre fejltagelser fra nævningernes side". Efter motiverne må det antages kun at have været hensigten at give retsformanden lejlighed til at udtale sig om spørgsmål af retlig karakter. I øvrigt var begrundelsen for reglen, der blev indført i 1936, at man fandt behov for en ordning, hvorefter der på en mere formløs måde kunne stilles spørgsmål til retten. Før denne regel blev indført, havde nævningerne været henvist til efter § 898 at begære forhandlingerne genoptaget og stille spørgsmål til retsformanden i retten. Denne bestemmelse gælder fortsat og anvendes jævnligt i praksis i fortsættelse af en tilkaldelse af retsformanden

efter § 895, idet retsformanden vælger at få spørgsmålene, der undertiden kan give anledning til genoptagelse af bevisførelsen, besvaret i retten.

De nævnte lovbestemmelser sætter snævre grænser for forbindelsen mellem nævningerne og retten, efter at skyldsspørgsmålet er forelagt nævningerne, og den mere formelle måde, hvorpå en spørgsmålsstilling og vejledning skal foregå, gør det yderligere tvivlsomt, om bestemmelserne i større omfang er egnede som bidrag til at give nævningerne et bedre grundlag for deres afgørelser af skyldsspørgsmålet. I erkendelse heraf var retsplejerådet i betænkning nr. 825/1977, side 88, og følgende inde på overvejelser om indførelse af fællesvotering både om skyldsspørgsmålet og, for så vidt det besvares mod tiltalte, om sanktionsfastsættelsen. Man anså det for sandsynligt, at der herved kunne ske en givende og frugtbar rådslagning og undgåas nogle misforståelser. Man fandt endvidere, at en fællesvotering som bivirkning ville muliggøre en mindre kompliceret procesmåde og en bedre affattelse af dommene og herunder skabe grundlag for en egentlig begrundelse af resultatet. Der blev ikke stillet forslag om ændringer, idet rådet alene havde ønsket at fremlægge nogle synspunkter om nævningeprocessen til eventuel nærmere overvejelse og debat. Rådets nuværende medlemmer kan i det væsentlige tiltræde de synspunkter, som anføres til støtte for en fællesvotering, men har heller ikke ment på nuværende tidspunkt at burde formulere et egentligt forslag om ændring af nævningeinstitutionen på grundlag af disse synspunkter. Spørgsmålet bør henskydes til en senere almindelig revision af retsplejelovens afsnit om tiltale og domsforhandling ved landsret. En ordning med fællesvotering - der vil betyde, at man fjerner et afgørende element i nævningesystemet - vil i øvrigt muligvis kunne give anledning til forfatningsmæssige indvendinger.

Ved vurderingen af nævningeinstitutionens virkemåde bør det endvidere nævnes, at den såkaldte "dobbelte garanti" sikrer imod urigtige afgørelser til skade for tiltalte. Efter retsplejelovens § 904 kan landsretten tilsidesætte en fældende nævningekendelse, hvis den finder, at sagens bevisligheder

ikke har givet tilstrækkeligt grundlag for at fælde tiltalte for den overtrædelse, i hvilken nævningerne har erklæret ham skyldig. Virkningen heraf er, at sagen skal gå om for nye nævninger og dommere. I de fleste tilfælde fører en tilsidesættelse dog til, at rigsadvokaten frafalder tiltale.

Frifindelser, der anses for urigtige, kan derimod ikke underkastes fornyet prøvelse, og det samme gælder i tilfælde, hvor et af en tiltalt udvist forhold gennem nævnings besvarelse af spørgsmålene - i strid med hvad der efter gængs opfattelse anses for rigtigt - henføres under et andet, mildere straffebud end det, som tiltalen går ud på.

Til fordel for domsmandsinstitutionen kan anføres, at det umiddelbart forekommer hensigtsmæssigt og ønskeligt, at lægdommeres deltagelse i strafferetsplejen sker i samarbejde med de professionelle dommere, jfr. også bemærkningerne til 1932-loven gengivet i kapitel 1 (afsnit 1.2.1.). Domsmandsinstitutionen frembyder det bedste grundlag for etablering af et sådant samarbejde om afgørelse af sagerne, idet faigdommere og domsmænd har samme funktion og samme beføjelser. Det er dog som ovenfor nævnt blevet fremhævet som en ulempe ved domsmandsinstitutionen, at domsmænd under den hemmelige rådslagning og votering er udsat for en påvirkning fra de juridiske dommeres side, og at de herved kan blive afskåret fra at gøre en selvstændig opfattelse gældende. Domsmandssystemet rummer herved - er det blevet hævdet - en risiko for, at de juridiske dommere "sætter sig på" domsmændene for at iå deres vilje igennem med hensyn til sagernes afgørelse.

Ethvert samarbejde er ensbetydende med - ja tilsigter vel ligefrem en indbyrdes påvirkning mellem deltagerne i samarbejdet. Det kan ikke bestrides, at fagdommerne i kraft af deres juridiske viden og erfaring har et fortrin ved en stillingtagen til sagerne. Men denne viden og erfaring tjener til at give domsmændene vejledning om de juridiske spørgsmål vedrørende retsregler og praksis, som domsmændene ikke kan have noget forhåndskendskab til, men som skal tages i betragtning ved afgørelsen. Den interne, uformelle forhandling under rådslag-

ning og votering giver gode rammer for afklaring af sådanne problemer. Domsmandene må herunder antages at føle større frihed til at komme med spørgsmål end nævninger, der er henvist til at benytte det ovenfor beskrevne mere tunge apparat: tillkaldelse af retsformanden til voteringsværelset eller anmodning om genoptagelse af forhandlingerne i retten.

Et egentligt pres fra dommernes side mod domsmændene med det formål at få dem til at stemme mod deres overbevisning ved afgørelse af spørgsmål om skyld eller straf er naturligvis utilstedeligt, og der er efter rådets opfattelse ikke grundlag for at antage, at noget sådant finder sted i praksis. Det må derimod være en naturlig - og pligtsmæssig - opgave for de juridiske dommere at orientere domsmænd om gældende, relevante retsregler og praksis og herunder - såfremt domsmændene går ind for resultater, der er uforenelige med retsregler eller afvigende fra hidtidig praksis på området - da at gøre dem opmærksom derpå. En klar skillelinie mellem tilladelig vejledning og utilstedeligt pres over for domsmændene kan ikke angives. Den blotte (abstrakte) risiko for udøvelse af et sådant pres fra de juridiske dommers side bør dog efter rådets opfattelse ikke tillægges betydning ved vurderingen af og valget mellem de to former for lægdommermedvirken. Der kan i øvrigt næppe bortses fra, at der inden for nævningekollegier kan forekomme utilbørligt pres fra enkelte nævnings side over for de øvrige.

Der er endvidere grund til at antage, at der efter den udvikling, der gennem de seneste årtier har fundet sted i samfundet med hensyn til den almindelige indstilling over for autoriteter, herunder offentlige myndigheder, ikke er større risiko for, at de juridiske dommere - om nogen måtte ønske det - skulle få held til at gennemføre et utilbørligt pres over for domsmændene.

En dom i en nævnings sag kan ankes til højesteret, men højesteret kan ikke efterprøve afgørelsen af skyldsspørgsmålet. En fornyet prøvelse af dette spørgsmål kan kun ske, såfremt den særlige klageret under særlige restriktive bestemmelser om

genoptagelse (§§ 977 og 979) bestemmer, at sagen skal genoptages. Det er således bemærkelsesværdigt, at domme i nævningsager, som er de største og alvorligste straffesager, for så vidt angår skyldsspørgsmålet kun kan prøves ved genoptagelse, hvis de særlige betingelser er opfyldt, men ikke som domme i andre straffesager af en ikke bagatelagtig karakter (jfr. § 962, stk. 2) frit kan appelleres og unde::gives fornyet prøvelse i 2. instans.

Det må også tages i betragtning, at nævningsager er mere tidkrævende end domsmandssagerne. En nævningsag med bevisførelse, procedure, retsbelæring og nævningernes votering kræver selv i ukomplicerede tilfælde en hel retsdag. Oftest medgår der to eller flere retsdage, og dette er det sædvanlige i sager med to eller flere tiltalte, eller hvor sagen omfatter mange forhold. Nævningsager er derfor ressourcemæssigt en belastning for landsretterne, og en forøgelse af antallet af nævningsager vil ikke kunne undgå af få uheldige virkninger for berammelsestiderne ved landsretterne og måtte derfor nødvendigvis følges op af en forøgelse af landsretternes kapacitet. Også for anklagemyndigheden er nævningsagerne mere tidkrævende end andre sager. Som det fremgår af betænkning nr. 825/1977 (side 34 f) fandt retsplejerådet derfor, at nævningebehandling kun bør komme på tale i sager, hvor anvendelsen af denne tunge og bekostelige procesform står i rimeligt forhold til sagens betydning for den enkelte og samfundet. En udvidelse af antallet af nævningsager vil herudover kunne medføre, at varetægts-tiderne bliver forlænget.

Sammenfattende er det retsplejerådets opfattelse, at det i almindelighed må foretrækkes, at straffesager behandles som domsmandssager i stedet for ved nævningeting. Nævningebehandling bør som hidtil forbeholdes de særligt alvorlige straffesager, og der er i rådet enighed om, at man efter de seneste ændringer af straffeloven har fundet en rimelig balance mellem de to former for lægdommeres medvirken i straffesager. Rådet foreslår derfor ikke nogen udvidelse af nævningeinstitutionens anvendelsesområde.

Spørgsmålet om, hvorvidt lægdommere bør medvirke i form af domsmænd eller nævninger, findes i øvrigt overvejende at være et politisk spørgsmål. Rådet har derfor på baggrund af de drøftelser, der fandt sted i folketinget forud for straffelovsændringen i 1981 om anvendelsesområdet for nævninger, set det som sin opgave at kommentere de dengang fremsatte forslag og det senere fremsatte private lovforslag om en ændret afgrænsning af nævningsager. I denne forbindelse har rådet tillige drøftet det forslag, som blev stillet i retsplejerådets betænkning nr. 825/1977.

3.3.3. Nedsættelse af strafferammen for nævningebehandling.

Under folketingets behandling af straffelovsændringen i 1981 blev der stillet et forslag om en nedsættelse af strafferamme-grænsen i § 687 fra 8 år til 6 år.

En sådan nedsættelse ville medføre, at sager om voldtægt, røveri og brandstiftelse også i de ukvalificerede tilfælde på ny skulle behandles ved nævningeting. En nedsættelse af nævningsgrænsen til 6 år ville herudover betyde, at en række sager, som ikke tidligere har været undergivet nævningebehandling, ville blive omfattet af nævningeordningen. Som eksempler kan nævnes voldssager efter § 244, stk. 3, sidste punktum, og stk. 4, sidste punktum, modtagelse af bestikkelse efter § 144, og sager om tyveri, hæleri, afpresning og åger af særlig grov beskaffenhed, som kan straffes med fængsel i 6 år efter straffelovens § 286. En sådan betydelig udvidelse af nævningeinstitutionens anvendelsesområde ville efter retsplejerådets opfattelse stå i åbenbart misforhold til sagernes betydning og de straffe, som efter praksis udmåles i disse sager. Den ville desuden medføre en væsentlig forøget belastning af landsretterne og som en uundgåelig følge heraf en forlængelse af behandlingstiderne. Både forberedelsen af nævningsager og selve behandlingen i retten er, som der er gjort rede for ovenfor under afsnit 3.3.2., mere tid- og ressourcerekrævende, end det er tilfældet for domsmandssager. For de tiltalte ville en forhaling af sagerne betyde en yderligere belastning i en i forvejen vanskelig, presset situation. Rå-

det må derfor fraråde en ændring af kriteriet for nævningesager ved en sænkning af 8 års grænsen til 6 år.

3.3.4. Opregning i loven af lovovertrædelser, som skal behandles ved nævningeting.

Retsplejerådet foreslog i betænkning nr. 825/1977 (side 41) en ordning, hvorefter der - bortset fra sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 om forbrydelser mod staten m.v. - i retsplejeloven foretages en udtrykkelig opregning af sager, som skal behandles ved nævningeting. Den i betænkningen foreslåede bestemmelse lød således:

"§ 687. Ved landsretterne behandles i første instans følgende sager, i hvilke nævninger skal medvirke:

- 1) sager om en i borgerlig straffelovs kapitel 12 eller 13 nævnt forbrydelse, for hvilken loven hjemler straf af fængsel i 8 år eller derover, uden at dette er betinget af særlige, strafforhøjende omstændigheder,
- 2) sager om overtrædelse af borgerlig straffelovs § 146, stk. 2, (dagældende) § 180, § 183, stk. 1 og 2, § 183 a, (dagældende) § 216, § 237, § 245, stk. 2, § 246, § 261, stk. 1, og (dagældende) § 288, stk. 2,
- 3) sager om politiske lovovertrædelser.

Stk. 2. Landsretsbehandling bortfalder dog, når betingelserne for sagens behandling efter § 925 eller § 925 a foreligger."

Denne måde at afgrænse nævningetingets kompetence på må anses for mere hensigtsmæssig end et strafferammekriterium. En opregning af de lovovertrædelser, der bør være underkastet nævningebehandling, muliggør en vurdering heraf for de enkelte lovovertrædelsers vedkommende. Man undgår endvidere, at ændringer i strafferammerne, der ikke er begrundet i retsplejemæssige overvejelser, får konsekvenser for behandlingsmåden.

Opregningskriteriet gennemføres efter forslaget i betænkningen fra 1977 ikke fuldt ud. For sager vedrørende overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 opretholdes strafferammekriteriet fængsel i 8 år eller derover.

Efter lovudkastet i 1977-betænkningen skal sager om overtrædelse af straffelovens § 191 (narkotikaovertrædelser) behandles uden medvirken af nævninger. Spørgsmålet om nævningebehandling af grovere narkotikasager efter straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt., blev drøftet i folketinget i forbindelse med straffelovsændringen i 1981. Der blev således fremsat ændringsforslag til retsplejeloven, hvorefter disse sager i overensstemmelse med rådets forslag skulle udgå af nævningeområdet. Der var imidlertid ikke tilslutning til forslaget i folketinget. Under hensyn hertil har retsplejerådet i den nedenfor skitserede ændringsbestemmelse opretholdt den gældende ordning med nævningebehandling af de grovere narkotikasager.

Rådets forslag fra 1977 indebærer bl.a., at sager om overtrædelse af straffelovens § 238, der handler om en moders drab af sit barn under eller straks efter fødslen, udgår af nævningeområdet. Disse sager har siden nævningeinstitutionens indførelse altid været behandlet under medvirken af nævninger. Rådet fandt, at der ikke er behov for at opretholde særregler for disse lovovertrædelser, der under de nuværende sociale forhold vil være sjældne.

På baggrund af en vurdering af de enkelte lovovertrædelsers strafværdighed i praksis set med nutidens øjne foreslog rådet (betænkningen side 37) endvidere, at følgende sager, der ligeledes kun sjældent foreligger, uanset den høje strafferamme fremtidig behandles uden medvirken af nævninger: Sager vedrørende overtrædelser af straffelovens § 166, § 167 og § 177, stk. 1, vedrørende falsk m.v., overtrædelser af straffelovens § 186, stk. 1, § 187, stk. 1, § 190, jfr. § 186, stk. 1, og § 190, jfr. § 187, stk. 1, der vedrører handlinger, der forvolter fare for mennesker og husdyrs liv og sundhed m.v., og overtrædelser af straffelovens § 250, der vedrører det forhold, at en person hensætter en anden i hjælpeløs tilstand eller forlader en under hans varetægt stående person i en sådan tilstand.

Under hensyn til det faktiske udmålingsniveau, som har udviklet sig i retspraksis, indeholder betænkningen fra 1977 end-

videre forslag om at undtage sager om røveri, der ikke har haft en særlig farlig karakter (jfr. dagældende § 288, stk. 1), sager om mindre grove former for brandstiftelse efter dagældende § 181 og sædelighedssager bortset fra egentlige voldtægtssager efter dagældende § 216 fra nævningebehandling. Vedrørende overtrædelser af straffelovens § 222, stk. 2, anførte rådet, at disse sager - til trods for denne forbrydelses grovhed - af hensyn til barnet bør behandles under medvirken af domsmænd.

Som anført i betænkningen fra 1977 (side 37) skal en del sager efter de nugældende regler kun behandles under medvirken af nævninger, hvis der foreligger særlige momenter, som bevirker, at den almindelige foreskrevne strafferamme forhøjes. Strafforhøjende momenter kan f.eks. være, at den pågældende lovovertræder udstår straf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter (straffelovens § 83), at den pågældende lovovertræder er ansat i offentlig tjeneste eller hverv og tilskynder eller medvirker til, at en underordnet forbryder sig i tjenesten (straffelovens § 151), og at den pågældende under udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv begår en lovovertrædelse (straffelovens § 154). Rådet fandt, at de pågældende sager - som i øvrigt kun meget sjældent forekommer - burde undtages fra nævningebehandling, således at lovovertrædelser kun behandles som nævningsagei, hvis alene grunddeliktet begrunder nævningebehandling.

Efter de gældende regler skal sager om politiske lovovertrædelser behandles ved nævningeting, og dette gælder, uanset om der foreligger tilståelse. I betænkningen fra 1977 drøftes (side 40f) spørgsmålet om, hvorvidt der er grund til at opretholde særlige bestemmelser om politiske lovovertrædelser. Rådet gav udtryk for, at det må anses for rigtigst at opretholde ordningen med nævningebehandling af disse sager, idet man dog fandt det hensigtsmæssigt, at også politiske sager kan behandles som tilståelsessager efter reglerne i retsplejelovens §§ 925 og 925 a, såfremt de i disse bestemmelser stillede betingelser er opfyldt.

Såfremt man måtte ønske at gennemføre en udtrykkelig opregning i retsplejeloven af nævningsager i overensstemmelse med rådets forslag fra 1977, vil bestemmelsen i § 687 kunne udformes som angivet nedenfor. Ved udformningen er det som omtalt ovenfor forudsat, at de groveste narkotikasager som hidtil skal behandles ved nævningeting, ligesom der er taget hensyn til straffelovsændringen i 1981. Gennemførelsen af bestemmelsen vil ikke i nævneværdigt omfang i praksis påvirke antallet af nævningsager.

"687. Ved landsretterne behandles i første instans følgende sager, i hvilke nævninger skal medvirke:

- 1) sager om en i borgerlig straffelovs kapitel 12 eller 13 nævnt forbrydelse, for hvilken loven hjemler straf af fængsel i 8 år eller derover, uden at dette er betinget af særlige, strafforhøjende omstændigheder,
- 2) sager om overtrædelse af borgerlig straffelovs § 146, stk. 2, § 180, § 181, stk. 3, § 183, stk. 1 og 2, § 183 a, § 191, stk. 1, 2. pkt., jfr. § 191, stk. 2, § 216, stk. 2, § 237, § 245, stk. 2, § 246, § 261, stk. 2, og § 288, stk. 2,
- 3) sager om politiske lovovertrædelser.
Stk. 2. Landsretsbehandling bortfalder dog, når betingelserne for sagens behandling efter § 925 eller § 925 a foreligger."

3.3.5. Strafpåstandskriterium.

Det kunne også overvejes at foretage en afgrænsning af nævningsager ud fra den straf, der kan forventes i de enkelte sager.

Et privat lovforslag om en sådan ordning har været fremsat i folketinget i 1981 og 1982 (FT 1981-82, Tillæg A, sp. 268 ff). Efter forslaget skal sager, hvori anklagemyndigheden nedlægger påstand om fængsel i 3 år eller derover, behandles ved nævningeting. Sager, i hvilke der foreligger tilståelse, skal dog som hidtil kunne behandles ved byret uden lægdommerdeltagelse efter retsplejelovens § 925 eller (hvor der er spørgsmål om anvendelse af straffelovens §§ 68, 69, 70 eller 73) som domsmandssag efter § 925 a. Forslaget indeholdt også en regel om, at retten ikke kan idømme strengere straf end af anklagemyndigheden påstået.

I bemærkningerne til forslaget anføres bl.a., at den foreslåede afgrænsning vil skabe sikkerhed for, at alle alvorligere straffesager kommer under nævningebehandling, således at man undgår en undergravelse af nævningeinstitutionen. Den foreslåede regel sikrer samtidig, at bagatelsager altid behandles uden medvirken af nævninger. Forslaget nåede ikke at komme til behandling i 1981 og bortfaldt i 1982 efter folketingets 1. behandling. Under drøftelserne i folketinget (jfr. FT 1981-82, sp. 4600 ff) blev der fra flere ordførere givet udtryk for sympati over for forslaget, men det var imidlertid den almindelige opfattelse blandt ordførerne, at en nærmere stillingtagen til forslaget burde afvente den generelle drøftelse af lægdommerordningen i straffesager, som justitsministeriet havde stillet i udsigt i forbindelse med gennemførelsen af straffelovsændringen vedrørende røveri, voldtægt og brandstiftelse i 1981.

En afgrænsning af nævningsager på grundlag af den straf, der kan forventes idømt, vil efter retsplejerådets opfattelse i princippet være bedre egnet til at udskille de vigtigere straffesager til nævningebehandling end et rent strafferammekriterium. Under en ordning, hvor der lægges vægt på: den konkrete straf, vil sager, i hvilke den faktiske sanktion er af særlig alvorlig karakter, blive behandlet ved nævningeting, og nævningebehandling af mindre alvorlige sager, hvor strafferammen formelt hjemler længerevarende fængselsstraf, vil ikke komme på tale. Ordningen vil være på linie med det af retsplejerådet foreslåede kriterium for domsmænds medvirken i politisager, jfr. afsnit 3.2.2.1.

Med henblik på diskussionen nedenfor om forslagets hensigtsmæssighed bemærkes, at ordningen eventuelt kunne udformes således, at anklagemyndigheden, såfremt man ønsker mulighed for idømmelse af straf på fængsel i 3 år eller derover - eventuelt bortset fra tillæg af reststraf eller straf i henhold til en tidligere betinget dom, jfr. nedenfor - skal anlægge sagen ved nævningeting. Det er således ikke nødvendigt, at anklagemyndigheden i anklageskriftet formulerer en konkret straffepåstand.

Den foreslåede ordning rejser en række særlige problemer.

Det har under rådets drøftelser bl.a. været anført, at anklagemyndigheden ofte ikke vil være i stand til allerede ved tiltale-rejsningen at angive en konkret straffpåstand. Størrelsen af straffpåstanden vil således i mange tilfælde først kunne fastlægges i forbindelse med domsforhandlingen, efter at der har været lejlighed til at afhøre tiltalte og vidner m.v. En ordning, hvorefter nævningebehandling gøres afhængig af anklagemyndighedens straffpåstand, vil derfor kunne føre til, at anklagemyndigheden nedlægger en højere straffpåstand, end der er grundlag for, og at sager dermed i et unødvendigt omfang undergives nævningebehandling. Heroverfor kan anføres, at den ovenfor nævnte alternative ordning ikke nødvendiggør en konkret straffpåstand, men alene forudsætter, at sagen, hvis anklagemyndigheden vil have mulighed for idømmelse af straf af fængsel i 3 år eller derover, må anlægges ved nævningeting.

Det er endvidere næppe sandsynligt, at anklagemyndigheden vil vælge det tunge nævningsystem uden for tilfælde, hvor man har gjort sig nøje overvejelser om straffpåstanden og fundet, at der er reel mulighed for idømmelse af en alvorlig sanktion.

Det er formentlig mere sandsynligt, at anklagemyndigheden vil søge at undgå den tungere og mere omstændelige nævningebehandling og derfor acceptere, at straffen ikke kan fastsættes til 3 år eller derover. Denne praksis vil til en vis grad kunne imødegås ved (i lighed med den ordning, som rådet foreslår med hensyn til domsmandsbehandling af politisager) at supplere en ordning af den nævnte karakter med en regel, hvorefter byretten kan henvise en straffesag til nævningebehandling, såfremt fængselsstraf på 3 år eller derover - uanset anklagemyndighedens stilling til straffspørgsmålet - skønnes at komme på tale. Domstolene vil herefter som hidtil stå frit med hensyn til strafudmålingen og sanktionsfastsættelsen, jfr. retsplejelovens § 908, stk. 4.

Et kriterium, der lægger vægt på straffpåstanden, rejser endvidere særlige problemer i tilfælde, hvor den tiltalte har en

tidligere betinget dom eller eventuelt flere betingede domme. Er den nye lovovertrædelse begået i prøvetiden for den betingede dom, skal retten fastsætte en fællesstraf - i reglen en ubetinget straf - for det nye forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse, jfr. straffelovens § 61. En høj strafpåstand kan i sådanne tilfælde i højere grad skyldes den tidligere pådømte kriminalitet end alvoren i den nye lovovertrædelse, som den pågældende tiltales for. Det samme gælder i tilfælde, hvor der efter straffelovens § 61 ved sagens afgørelse skal tages hensyn til en reststraf efter prøveløsladelse.

Det vil næppe være muligt at udskille sager af den nævnte karakter fra en regel, hvorefter sager med strafpåstand over en vis størrelse skal behandles ved nævningeting. Disse sager, hvor den faktiske sanktion til dels skyldes allerede pådømt kriminalitet, vil derfor formentlig også skulle behandles ved nævningeting, medmindre man vælger en løsning som ovenfor antydet, hvorefter byretten kan behandle sager, hvor straffen ikke overstiger 3 år bortset fra tillæg af reststraf eller straf ifølge en tidligere betinget dom.

Efter straffelovens § 68 kan retten, hvis en tiltalt frifindes for straf i medfør af lovens § 16 (utilregnelighed), træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser (tilsyn, afvænningsbehandling, anbringelse på hospital for sindslidende m.v.). Tilsvarende gælder efter § 69, hvis den tiltalte ved den strafbare handling foretogelse befandt sig i en tilstand, der var betinget af mangelfuld udvikling m.v., som ikke er af den i § 16 nævnte karakter. Efter § 69, stk. 2, kan der dog ikke træffes bestemmelse om institutionsanbringelse for længere tid end 1 år. I tilfælde af drab og anden særlig alvorlig kriminalitet kan der efter straffelovens § 70 træffes bestemmelse om forvaring, hvis det må antages, at tiltalte frembyder nærliggende fare for andre, og anvendelse af forvaring i stedet for fængselsstraf findes påkrævet for at forebygge denne fare. § 73 indeholder særlige regler for tilfælde, hvor den tiltalte, efter at lovovertrædelsen er begået, men før sagens pådømmelse, er kommet i en

ikke blot forbigående tilstand af den i § 16 eller § 69 nævnte art. Retten kan i så fald træffe bestemmelse om, at straffen skal bortfalde, og retten kan bestemme, at der skal anvendes foranstaltninger efter § 68 eller § 69 i stedet for straf.

Det vil i de nævnte tilfælde næppe være muligt at udforme ordningen således, at nævningebehandling skal finde sted, såfremt der ville have været nedlagt påstand om straf af fængsel i 3 år eller derover, hvis der - i stedet for særlige retsfølger - havde været nedlagt påstand om (sædvanlig) straf. Det vil efter rådets opfattelse i givet fald være nærliggende at udforme ordningen således, at sager om særlige retsfølger skal behandles ved nævningeting i de tilfælde, hvor der er spørgsmål om anvendelse af forvaring efter straffelovens § 70 eller anden frihedsberøvende, tidsubestemt foranstaltning som f.eks. anbringelse i hospital for sindslidende eller institution for åndssvage. Eventuelt kunne nævningebehandling begrænses til tilfælde, hvor der er nedlagt påstand om anbringelse i sikringsanstalt (for sindslidende) eller i lukket afsnit på en åndssvageinstitution, jfr. højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1980, side 882.

Med henblik på at belyse virkningerne af en eventuel indførelse af et straffpåstandskriterium på 3 år har rådet indhentet udskrifter af samtlige domme, som er afsagt ved Københavns byret og retterne i Århus, Odense og Aalborg i 1. halvår af 1983. Der er ved disse retter i den nævnte periode afsagt ialt 40 domme med straf af fængsel i 3 år eller derover (i København: 31, Århus: 8, Odense: 1 og Aalborg: 0). Af disse domme vedrørte 2 sager lovovertrædelse (drab), som i forvejen er undergivet nævningebehandling, men som er behandlet ved byret på grund af tilståelse. Af de øvrige 38 sager er 13 sager behandlet som tilståelsessager. I 6 af de 38 sager indgår i straffastsættelsen tidligere betingede domme, og i 2 sager reststraf fra prøveløsladelse. Halvdelen af de nævnte 6 sager har dog været behandlet som tilståelsessager.

Af de nævnte 38 sager vedrørte 19 overtrædelse af straffelo-

vens § 191, stk. 1, 1. pkt. (narkotika). 12 sager angik overtrædelse af straffelovens § 288, stk. 1, og 2 sager vedrørte voldtægt efter straffelovens § 216, stk. 1, mens de øvrige sager angik berigelseskriminalitet efter straffelovens § 286.

Som det fremgår af betænkningens bilag 4 og 5 udmåles der i sager, som efter de nuværende regler er nævningsager, i det alt væsentlige straffe, der overstiger fængsel i 3 år.

På baggrund af de nævnte oplysninger om antallet af afgjorte straffesager ved nogle af byretterne må det antages, at en gennemførelse af en ordning, hvorefter straffesager, hvori der er spørgsmål om straf af fængsel i 3 år eller derover, uden særlige undtagelser skal behandles ved nævningeting, vil betyde en væsentlig forøgelse af antallet af nævningsager med en betydelig belastning af landsretterne til følge. En sådan ændring måtte derfor forudsætte en tilsvarende forøgelse af landsretternes kapacitet, hvis man vil undgå en forhaling af sagerne, der ville være uheldig og urimelig over for den tiltalte.

Såfremt man måtte ønske at gennemføre en ordning af den nævnte karakter, burde man efter rådets opfattelse undtage visse sager herfra. Dette gælder bl.a. sager om overtrædelse af straffelovens § 172 og § 173, der også efter de gældende regler er undtaget fra nævningebehandling (jfr. retsplejelovens § 687, stk. 1, litra a, in fine).

Endvidere burde sager efter straffelovens § 285 (herunder stk. 1 og 3) om grovere berigelseskriminalitet undtages. Sager efter § 286, stk. 2, er udtrykkelig undtaget fra nævningebehandling efter de gældende regler (jfr. § 687, stk. 1, litra a, in fine). Ved ikke at undergive sager efter straffelovens § 286 nævningebehandling ville man i øvrigt opnå, at de ovenfor nævnte særlige problemer vedrørende reststraf og tidligere betingede domme i praksis vil være af mindre betydning.

Den største sagsgruppe, i hvilken der ved byret er idømt straffe på fængsel i 3 år eller derover, er efter de statistiske

oplysninger overtrædelser af straffelovens § 191, stk. 1, 1. punktum (mindre grove narkotikaforbrydelser). På et halvt år er der i de nævnte store retskredse afsagt 19 domme for disse overtrædelser. Efter et forsigtigt skøn må man herefter på årsbasis regne med, at der i 40 - 50 sager af denne art ville blive spørgsmål om straffe på fængsel i 3 år eller derover. Indførelse af et påstandskriterium som foreslået ville medføre en meget betydelig forøgelse af antallet af nævningesager. Østre landsret, hvortil langt den største del af sagerne må antages at blive henlagt, behandlede i 1. halvår af 1983 20 nævningesager og ville således - alene i kraft af tilvæksten af narkotikasager - på det nærmeste få nævningesagsantallet fordoblet.

For at undgå en meget betydelig og for sagsbehandlingstiden uheldig belastning af landsretterne burde man derfor efter rådets opfattelse i givet fald også undtage sager om narkotikaforbrydelser efter den mildere bestemmelse i straffelovens § 191, stk. 1, 1. punktum, fra nævningebehandling, således at kun de groveste narkotikasager efter § 191, stk. 1, 2. punktum, jfr. stk. 2, som hidtil skulle behandles ved nævningeting.

Kapitel 4

Beskyttelse af lægdommeres identitet - Udtagelse af lægdommere – Lægdommeres stilling ved behandlingen af de enkelte sager

4.1. Beskyttelse af lægdommeres identitet.

4.1.1. Indledning.

I skrivelse af 4. juni 1981 anmodede justitsministeriet retsplejerådet om at overveje, hvorvidt der bør gennemføres lovændringer med henblik på beskyttelse af lægdommeres identitet og i givet fald komme med forslag til sådanne ændringer. Justitsministeriet har i forbindelse hermed navnlig ønsket rådets vurdering af, om ordningen i retsplejelovens §§ 80 og 89, hvorefter der skal gives forhåndsunderretning til anklagemyndigheden, tiltalte og forsvareren om, hvem der er udtaget som nævninger eller domsmænd for den enkelte sag, kan ophæves.

Spørgsmålet om beskyttelse af lægdommeres identitet indgik i drøftelserne på justitsministeriets retsplejeseminar i november 1982. Efter aftale med justitsministeriet havde retsplejerådet til brug ved seminaret i et notat sammenfattet resultatet af rådets foreløbige overvejelser. Retsplejerådet har fundet det naturligt at afgive sin indstilling vedrørende spørgsmålet om ændringer med henblik på at beskytte lægdommeres identitet i forbindelse med denne betænkning.

4.1.2. Oplysninger om behovet for lovændringer.

Spørgsmålet om at overveje lovændringer med henblik på at beskytte lægdommeres identitet er rejst over for justitsministeriet af landsretterne. Dette skyldes, at de udtagne lægdommere i flere tilfælde har oplyst, at de har været udsat for trusler fra de tiltalte og fra personer med tilknytning til de tiltalte. Sådanne trusler er forekommet såvel i forbindelse med retshandlinger som uden for retsmøder. Efter det op-

lyste er der i et enkelt tilfælde sket domfældelse for overtrædelse af straffelovens § 119 i en sag, hvor den tiltalte havde fremsat trusler over for en person, der havde medvirket som domsmand i en tidligere sag mod den pågældende. Der er endvidere af landsretterne blevet peget på, at en del anmodninger om fritagelse for lægdommerhvervet formentlig reelt skyldes frygt for at deltage i retsplejen som nævning eller domsmand.

Efter det for rådet oplyste er det ligeledes forekommet, at lægdommere inden domsforhandlingen har modtaget henvendelser fra tiltalte i de sager, hvori de skulle medvirke. De pågældende lægdommere har følt sig ubehageligt berørt herved, selv om henvendelserne ikke har haft en truende form. De tiltaltes formål med henvendelserne har formentlig været at tale deres sag over for lægdommerne og forsøge at påvirke dem med hensyn til sagens afgørelse. Man vil kunne fjerne risikoen for sådanne - forudgående - henvendelser, som både af hensyn til lægdommerne og ud fra retsplejemæssige hensyn må anses for yderst uheldige, ved at ophæve underretningspligten i retsplejelovens § 80 og § 89. Landsretterne har da også over for justitsministeriet peget på, at der heri kunne ligge en vis beskyttelse af lægdommerne. Man vil også i nogen grad formindske muligheden for senere forulempelser fra tiltalte over for lægdommerne, når tiltalte ikke længere får udleveret lægdommernes navne - og eventuelt adresser - i skriftlig form.

Justitsministeriet har inden forelæggelsen for retsplejerådet indhentet udtalelser om behovet for særlige beskyttelsesforanstaltninger over for lægdommerne fra præsidenterne for østre landsret, vestre landsret, Københavns byret, retterne i Odense, Århus og Aalborg, dommerforeningen, rigsadvokaten, politidirektøren i København, politimesterforeningen samt Advokatrådet. Rådet har fået udleveret de pågældende hørings svar.

Det fremgår af svarene, at politiet og anklagemyndigheden er af den opfattelse, at der for tiden ikke er noget reelt behov for at beskytte lægdommernes identitet. Rigsadvokaten og poli-

timesterforeningen finder det imidlertid ubetænkeligt at ophæve forhåndsunderretningen i domsmandssagerne. Det anføres, at der kun sjældent rejses habilitetsindsigelse: mod domsmænd, og at hensynet til mulighederne for at kunne overveje lægdommernes habilitet ikke nødvendiggør, at meddelelsesordningen i retsplejelovens § 89 opretholdes. Rigsadvokaten tilføjer i sin udtalelse, at en tilsvarende ændring ikke er gennemførlig i nævningsager, hvis den bestående ordning med hensyn til udskydningsretten opretholdes.

Flere af retterne (landsretterne, Københavns byret og retten i Odense) samt dommerforeningen har i deres svar givet udtryk for, at der har vist sig et behov for at overveje foranstaltninger med henblik på beskyttelse af lægdommernes identitet. Københavns byret har i en supplerende udtalelse særlig rejst spørgsmål om gennemførelse af et referatforbud vedrørende lægdommernes identitet i forbindelse med offentlig gengivelse af retsforhandlinger. Byretten har bl.a. henvist til, at der i en sag, som har været behandlet ved retten, er sket offentliggørelse af navnene på domsmændene og i forbindelse hermed givet oplysning om disses politiske tilhørsforhold med den følge, at de har modtaget såvel telefoniske som skriftlige henvendelser, som i et vist omfang har kunnet opfattes som truende. Retterne i Århus og Aalborg fremhæver i deres svar hensynet til de tiltaltes mulighed for at kunne vurdere, om en lægdommer er inhabil, og finder, at dette hensyn sætter grænsen for, hvor langt man kan gå med henblik på beskyttelse af lægdommernes identitet. Dette synspunkt tiltrædes i Advokatrådets høringssvar. Rådet peger herudover på betydningen af forhåndsunderretningen for stillingtagen til udskydningsspørgsmålet i nævningsager.

Der foreligger ikke udover det ovennævnte nærmere oplysninger til belysning af behovet for lovændringer eller andre foranstaltninger med henblik på beskyttelse af lægdommerne.

4.1.3. Reglerne i retsplejelovens § 80 og § 89.

Efter retsplejelovens § 80 skal meddelelse i nævningsager

om, hvem der er udtaget som nævninger for den enkelte sag, tilstilles anklagemyndigheden samt tiltalte og forsvareren mindst 2 uger før domsforhandlingen. Er der særlig grund til at fremskynde domsforhandlingen, kan fristen undtagelsesvis forkortes. For så vidt angår domsmandssager bestemmes det i retsplejelovens § 89, at anklagemyndigheden samt tiltalte og forsvareren skal underrettes mindst 24 timer før domsforhandlingen om, hvem der er udtaget som domsmænd for den enkelte sag.

Reglen i retsplejelovens § 80 om nævningsager fandtes allerede i retsplejeloven af 1916. Fristen for underretningen var dog oprindeligt 1 uge, men blev ved lov nr. 192 af 12. juni 1961 forlænget til de nugældende 2 uger. Forlængelsen af fristen havde sammenhæng med, at udskydningsretten (retsplejelovens § 81) efter lovændringen i 1961, som det er tilfældet i dag, skulle udøves inden domsforhandlingens begyndelse. Efter den oprindelige ordning blev der taget stilling til udskydningsspørgsmålet ved domsforhandlingens begyndelse. Udskydningsordningen er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 4.1.4.

Lovens forarbejder indeholder ikke oplysninger om baggrunden for meddelelsesordningen i nævningsagerne. Meddelelse om, hvem der er udtaget som nævninger for den enkelte sag, er imidlertid en forudsætning for, at udskydningsretten efter retsplejelovens § 81 kan udøves. Kendskab til, hvem der er udtaget som nævninger, har endvidere betydning for vurderingen af lægdommernes habilitet, jfr. retsplejelovens § 66. Efter denne bestemmelse finder retsplejelovens habilitetsregler vedrørende de juridiske dommere (§§ 60-62) også anvendelse på bl.a. nævninger og domsmænd. Spørgsmålet om dommernes habilitet, herunder lægdommernes, skal efter bestemmelsen i § 61, jfr. § 66, stk. 1, i reglen rejses af hver enkelt dommer. I nævnings- og domsmandssager skal rettens formand, inden behandlingen af sagen begynder, spørge lægdommerne, om der foreligger nogen omstændighed, som er til hinder for, at de medvirker i sagen, jfr. § 66, stk. 2. Spørgsmålet om dommernes habilitet kan dog også rejses af parterne, og dette er kun mu-

ligt, hvis parterne under en eller anden form er blevet gjort bekendt med, hvilke lægdommere der er udtaget til at medvirke ved behandlingen af sagen.

Reglen i § 89 om domsmandssagerne blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 112 af 7. april 1936 samtidig med domsmandsinstitutionens indførelse. Motiverne indeholder ikke bidrag til belysning af formålet med meddelelsesordningen i disse sager. I domsmandssagerne er der ikke som i nævningsager udskydningsret for anklagemyndigheden og den tiltalte, og reglen i § 89 kan derfor kun forklares i lyset af habilitetsreglerne. Ligesom i nævningsagerne forudsætter parternes stillingtagen til domsmændenes habilitet, at parterne får oplyst, hvem der er udtaget til at medvirke som domsmænd.

4.1.4. Udskydningsordningen.

Efter retsplejelovens § 81 har anklagemyndigheden og tiltalte ret til uden angivelse af grund hver at udskyde 2 eller, i sager angående politiske lovovertrædelser, 4 nævninger, medmindre de helt eller delvis har givet afkald på deres udskydningsret. Meddelelse om, hvem der er udtaget som nævninger, skal som tidligere nævnt efter § 80 tilstilles anklagemyndigheden samt tiltalte og forsvareren mindst to uger før domsforhandlingen. Fristen kan dog undtagelsesvis forkortes, dersom der er særlig grund til at fremskynde domsforhandlingen. Såfremt en nævning udskydes, skal underretning herom gives retsformanden snarest muligt og senest 4 dage efter modtagelsen af den i § 80 nævnte meddelelse om, hvem der er udtaget som nævninger, eller, hvis fristen er forkortet, senest dagen efter modtagelsen af den nævnte meddelelse.

Udskydningsretten var hjemlet allerede i retsplejeloven af 1916 (§§ 859 og 860). Udskydningsretten skulle efter de dagældende regler gøres gældende under domsforhandlingen. Anklagemyndigheden og tiltalte kunne hver udskyde 4 nævninger. Af hensyn hertil måtte der til hvert nævningeting indkaldes et større antal personer, end der var brug for. Sædvanligvis indkaldtes ved hver nævningsags begyndelse 18 nævninger, hvor-

af kun de 12 kom i virksomhed, medens de øvrige straks blev hjemsendt. Der findes kun sparsomme motivudtalelser om baggrunden for udskydningsordningen. I udkastet til lov om strafferetsplejen fra 1875 anføres det (s. 138) blot, at der er almindelig enighed om, at der bør være adgang til at forkaste nævninger uden begrundelse. I landstingets udvalgsbetænkning af 30. marts 1916 (Rigsdagstidende 1915-16, sp. 2039) nævnes det, at udskydningsordningen kan "tjene til yderligere betryggelse mod mulig partiskhed". Den for de juridiske dommere gældende habilitetsregel i (den nugældende) § 62 fandt efter retsplejeloven af 1916 ikke anvendelse på nævninger. Efter § 62 skal en dommer vige sit sæde, hvis der foreligger omstændigheder, som kan vække tvivl om hans fuldstændige upartiskhed. Den omstændighed, at bestemmelsen i § 62 ikke oprindeligt gjaldt for nævningerne, er muligvis forklaringen på, at udskydningsretten efter de sparsomme motivudtalelser er forekommet så selvfølgelig.

Udskydningsordningen fik sit nuværende indhold ved lov nr. 192 af 12. juni 1962. Ved denne lovændring udvidede man samtidig reglen i (den nugældende) § 62 til også at omfatte nævninger. Om baggrunden for denne ændring hedder det i lovforslagets bemærkninger (FT 1961-62, tillæg A, sp. 1580):

"Reglerne om, i hvilke tilfælde nævninger og domsmænd kan eller skal vige deres sæde, er ikke ens. § 66 gør de for dommere i §§ 60 og 62 givne forskrifter anvendelige på domsmænd, hvorimod den tilsvarende bestemmelse om nævninger i § 855 kun henviser til de i § 60 nævnte inhabilitetstilfælde og ikke til reglen i § 62, hvorefter en dommer bør vige sit sæde, når der foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om hans fuldstændige upartiskhed. Selv om man tager i betragtning, at parterne har adgang til at foretage udskydning af nævninger, er denne forskel næppe velbegrundet, jfr. Stephan Hurwitz: Den danske strafferetspleje, 3. udg., s. 68 f.

Forslaget udvider derfor reglen i § 66 om domsmænd til også at gælde for nævninger, således at bestemmelserne om nævnings inhabilitet i §§ 855 og 856 herefter kan udelades."

Selv om udskydningsordningen som nævnt ovenfor set i et historisk perspektiv formentlig kan forklares i den omstændig-

hed, at habilitetsreglerne oprindeligt ikke fuldt ud var anvendelige på nævningerne, fandt man altså ikke i 1962, hvor man udvidede reglen i § 62 til at omfatte også nævninger, anledning til at overveje en eventuel afskaffelse af udskydningsadgangen.

Spørgsmålet om berettigelsen af en særlig adgang for parterne til at udskyde de udtagne lægdommere i nævningsagerne er behandlet i flere straffeprocessuelle fremstillinger. H. Munch-Petersen anfører i "Den Danske Strafferetspleje", bind V, 2. udgave 1926, s. 195, at udskydningsretten sikrer et nævningskollegium, som begge parter kan have tillid til. Udskydningsretten er efter Munch-Petersens opfattelse "et nødvendigt middel til at sikre tilliden til nævningsinstitutionen". Hurwitz udtaler sig i "Den Danske Strafferetspleje", 3. udgave 1959, s. 68 og 70, ret skeptisk over for værdien af udskydningsretten. Hurwitz gør sig til talsmand for at lade udskydningsretten afløse af en udvidelse af habilitetsreglen i (den nugældende) § 62 til også at gælde for nævningerne. Som anført ovenfor blev habilitetsreglen i 1962 gjort fuldt ud anvendelig i nævningsagerne uden en samtidig ophævelse af udskydningsordningen. Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen anfører i "Lærebog i strafferetspleje", 1978, s. 64, at begrundelsen for udskydningsretten formentlig er, at man herigennem har et let middel til at modvirke særlige former for uegnethed, d.v.s. forhold, der vel ikke gør nævningen inhabil, men som dog bevirker, at parterne ikke har den fornødne tillid til hans upartiskhed, generelt eller konkret bedømt.

Med hensyn til den praktiske brug af udskydningsordningen har retsplejerådet fået oplyst, at der ved østre landsret i 1980 blev udtaget nævninger i 83 sager. I disse sager benyttede anklagemyndigheden udskydningsretten i 39 sager og forsvarerne i 13 sager.

Ved vestre landsret har man ikke tidligere arkiveret oplysninger om omfanget af anklagemyndighedens og tiltaltes benyttelse af udskydningsretten. Adgangen til at udskyde nævninger har imidlertid i de senere år kun sjældent været benyttet i ves-

tre landsret. Siden november 1980 har man i vestre landsret opbevaret nævningelisterne samlet, og det er oplyst, at udskydningsretten siden da - indtil november 1983 - kun er benyttet 7 gange, 6 gange af tiltalte og 1 gang af anklagemyndigheden.

Der er således, navnlig for så vidt angår anklagemyndigheden, en betydelig forskel i anvendelsen af udskydningsretten mellem østre landsrets og vestre landsrets kreds.

En afskaffelse af den skriftlige forhåndsunderretning om, hvem der er udtaget som nævninger, kan som tidligere nævnt betyde, at udskydningsordningen må opgives. Retsplejerådet har derfor indhentet udtalelser fra anklagemyndigheden og foreningen af beneficerede forsvarsadvokater om udskydningsordningen bl.a. for at kunne belyse, hvilke forhold der fra henholdsvis anklagemyndigheden og forsvarerne lægges vægt på ved stillingen til spørgsmålet om at udskyde nævninger i de enkelte sager, herunder om udskydningsadgangen eventuelt tillægges særlig betydning i visse typer af sager.

Rigsadvokaten, der til brug for besvarelsen af retsplejerådets høring har indhentet udtalelser fra statsadvokaterne, har i overensstemmelse med synspunkterne hos den overvejende del af statsadvokaterne givet udtryk for betænkelighed ved at søge udskydningsadgangen ophævet. Rigsadvokaten anfører, at udskydningsretten udover habilitetsreglerne må ses i sammenhæng med, at nævningerne efter den gældende ordning er enerådende med hensyn til afgørelsen af skyldsspørgsmålet, hvilket medfører et særligt behov for beskyttelse mod, at personer, hvis uhildethed og evne til at medvirke ved vigtige afgørelser kan betvivles, deltager i nævningeafgørelser. Den ovenfor nævnte betydelige forskel mellem østre og vestre landsret med hensyn til anvendelsen af udskydningsretten har efter rigsadvokatens opfattelse sammenhæng med forskellen i underretningsformen, der i vestre landsret giver mindre mulighed for at vurdere, om udskydningsretten bør anvendes efter de kriterier, som statsadvokaterne benytter. Der sigtes herved formentlig til, at der ved vestre landsret i underretningen kun gives

oplysning om de udtagne nævnings navn og hjemsted ved angivelse af bynavn. Ved østre landsret indeholde): underretningen til anklagemyndigheden og forsvareren navn og stilling samt fuldstændig postadresse på de udtagne nævninger.

Flere af statsadvokaterne har peget på, at udskydningen af nævninger efter sagens natur ofte bygger på et usikkert og efter omstændighederne vilkårlig antaget grundlag. Det fremgår af oplysningerne fra statsadvokaterne, at udskydning i praksis er benyttet over for nævninger, der fra tidligere nævningeting eller i anden sammenhæng er kendt på ufordelagtig måde (f.eks. manglende koncentrationsevne eller modvilje/aggressivitet over for politi/anklagemyndighed/retsvæsen). Udskydningsretten har endvidere været benyttet til at udskyde nævninger, der i kraft af deres profession el. lign. kunne befrygtes i nævningekollegiet at ville komme til at optræde med en særlig autoritet eller dominans og deraf følgende mulig utilbørlig påvirkning af de øvrige nævninger. Overvejelser om udskydelse har i nogle sager sigtet mod en ligelig fordeling af mænd og kvinder i nævningetinget. Udskydningsretten spiller efter det oplyste ikke nogen speciel rolle i bestemte typer af sager.

Foreningen af beneficerede forsvarsadvokater har udtalt, at udskydningsretten har stor betydning for de tiltalte, uanset om retten til udskydning anvendes eller ej. Forsvarerne har ikke peget på bestemte forhold eller bestemte sagstyper, som der tages særlig hensyn til ved stillingtagen til udskydningsspørgsmålet.

4.1.5. Retsplejerådets overvejelser vedrørende retsplejelovens § 80 og § 89.

Efter retsplejerådets opfattelse giver de foreliggende oplysninger om behovet for beskyttelse af lægdommerne ikke grundlag for at gennemføre ændringer, som samtidig ville betyde en forringelse af den tiltaltes retsstilling. På den anden side kan man næppe afvise, at der har vist sig et reelt behov for at gennemføre nogle foranstaltninger, som kan bidrage til en bed-

re beskyttelse af lægdommerne. Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at lægdommerhvervet er et borgerligt ombud, og at rimelige rammer for udførelsen af hvervet, herunder en beskyttelse i videst mulig omfang af den personlige integritet, også generelt set er i retsplejens interesse. Det er uheldigt, hvis lægdommerne er utrygge ved at deltage i retsplejen, og rådet finder det på den baggrund både rimeligt og hensigtsmæssigt at overveje, hvorvidt der kan gennemføres ændringer, som kan bidrage til at beskytte lægdommerne uden at forringe den tiltaltes muligheder for at varetage sin sag.

Med hensyn til de gældende regler i retsplejeloven om forhåndsunderretning om, hvem der er udtaget som nævninger eller domsmænd, er rådet bekendt med, at disse regler ved en række retter - herunder landsretterne - administreres på den måde, at den tiltalte kun får meddelelse om lægdommernes navn og eventuelt deres hjemsted ved angivelse af bynavn. Ved nogle af retterne får tiltalte endvidere oplysninger om lægdommernes stilling. Oplysning om lægdommernes fuldstændige adresser gives eventuelt kun til anklagemyndigheden og forsvareren. Denne fremgangsmåde følges af hensyn til de udtagne lægdommere. Den tiltaltes muligheder for at opsøge og eventuelt forulempe lægdommerne begrænses, når han ikke fra retten ved en skriftlig forhåndsunderretning får oplyst deres adresser.

Efter retsplejerådets opfattelse vil man kunne opnå en bedre sikring af lægdommerne ved helt at afskaffe ordningen med skriftlig forhåndsunderretning. En sådan ændring vil ligeledes kunne modvirke, at den tiltalte inden domsforhandlingen retter henvendelse til de udtagne lægdommere med henblik på at drøfte sagen med dem. En fuldstændig afskaffelse af meddelelsesordningen vil nødvendigvis gøre lovændring.

Forhåndsunderretning til parterne om, hvem der er udtaget som lægdommer, må som tidligere omtalt ses i sammenhæng med retsplejelovens habilitetsregler. Underretning af parterne under en eller anden form er nødvendig af hensyn til parternes muligheder for at vurdere lægdommernes habilitet. Der er imidlertid i rådet enighed om, at en skriftlig forhåndsunderret-

ning ikke er påkrævet. Hensynet til mulighederne for at kunne tage stilling til de udtagne lægdommeres habilitet vil i fuldt tilstrækkeligt omfang kunne varetages ved, at parterne ved domsforhandlingens begyndelse gøres bekendt med de deltagende dommeres identitet. Det kan i den forbindelse nævnes, at nævningerne og domsmændene ikke i indkaldelsen underrettes om, hvilke sager de skal medvirke i, og at lægdommerne således først ved fremmødet i retten bliver bekendt med tiltaltes identitet og først da får mulighed for at tage stilling til, om de efter habilitetsreglerne er udelukket fra at deltage i sagernes behandling. Habilitetsindsigelse rejses kun sjældent i praksis. Gør en part undtagelsesvis gældende, at en udtaget lægdommer er inhabil, må man, hvis indsigelsen tages til følge, udsætte domsforhandlingen, men dette er som regel også nødvendigt under den nuværende ordning i domsmandssagerne på grund af den korte frist (24 timer), som gælder for forhåndsunderretningen i disse sager.

Retsplejerådet finder det på den nævnte baggrund ubetænkeligt at ophæve underretningspligten for så vidt angår domsmænd i § 89.

Hvad angår nævningesagerne har forhåndsunderretningen yderligere betydning for udskydningsordningen i disse sager. En afskaffelse af forhåndsunderretningen også i disse sager vil være ensbetydende med, at udskydningsordningen må opgives, medmindre man vil vende tilbage til den oprindelige ordning, hvorefter udskydningsretten skulle gøres gældende under domsforhandlingen. Efter en sådan ordning ville man kunne afskaffe forhåndsunderretningen i nævningesagerne, uden at det vil have betydning for udskydningsspørgsmålet. Det vil i givet fald være nødvendigt at indkalde 16 nævninger, hvoraf kun de 12 kommer i funktion. I betragtning af nævningesagernes begrænsede antal vil der næppe være større praktiske problemer forbundet med en ordning, hvorefter udskydningsspørgsmålet afgøres ved domsforhandlingens begyndelse.

I forbindelse med drøftelserne på justitsministeriets retsplejeseminar blev der givet udtryk for delte meninger vedrø-

rende spørgsmålet om afskaffelse af udskydningsadgangen i forbindelse med en ophævelse af underretningsordningen i nævningsager. Derimod var der almindelig tilslutning til ophævelse af ordningen med forhåndsunderretning i domsmandssagerne (§ 89).

Der er ikke i retsplejerådet enighed om, hvorvidt udskydningsordningen bør søges afskaffet. Et flertal i rådet (alle medlemmer bortset fra Karsten Hjorth og Kristian Mogensen) er af den opfattelse, at de hensyn, der må antages at ligge bag ved ordningen, i almindelighed kan tilgodeses af habilitetsreglerne, herunder navnlig bestemmelsen i retsplejelovens § 62. Uden for området af § 62 kan der næppe peges på forhold, som med rimelighed kan begrunde en opretholdelse af udskydningsadgangen. Udskydningsretten synes navnlig ikke - efter de oplysninger, der er modtaget fra anklagemyndigheden - i noget væsentligt omfang at blive benyttet med henblik på at sikre en ligelig repræsentation af befolkningen i nævningekollegiet. En sådan anvendelse af udskydningsordningen ville være i overensstemmelse med det grundlæggende syn bag reglerne om udtagelse af nævninger og domsmænd, jfr. retsplejelovens § 72 samt justitsministeriets bekendtgørelse nr. 42 af 13. februar 1979 og justitsministeriets cirkulære nr. 46 af 10. marts 1980. Således som udskydningsretten praktiseres, vil udskydningen tværtimod ofte betyde, at den ligelighed i repræsentationen blandt nævningerne, som er tilstræbt ved udtagelsen af dem, modvirkes. På grund af sagernes antal er behovet for at opheve forhåndsunderretningen imidlertid langt større i domsmandssagerne end i nævningsagerne.

Et mindretal (Karsten Hjorth og Kristian Mogensen) finder, at den vægt, som parterne efter det oplyste tillægger udskydningsordningen, afgørende taler imod at afskaffe den. Udskydningsadgangen, der har eksisteret siden nævningeordningens indførelse i Danmark, har karakter af en sikkerhedsventil, og ordningen har ikke givet anledning til problemer i praksis. Muligheden for at kunne udskyde et vist antal af de udtagne nævninger kan endvidere have en vis psykologisk betydning for den tiltalte.

Der er i rådet enighed om, at der ikke er noget væsentligt behov for at afskaffe ordningen med forhåndsunderretning i nævningsager. Da såvel anklagemyndigheden som forsvarernes repræsentanter tillægger udskydningsordningen i nævningsager betydning, har rådet ikke i betænkningens lovudkast medtaget ændringer af retsplejelovens § 80 (og 81).

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt den foreslåede ophævelse af underretningspligten i § 89 nødvendiggør, at der indsættes en regel i retsplejeloven, hvorefter anklagemyndigheden, den tiltalte og forsvareren ved domsforhandlingens begyndelse skal gøres bekendt med dommernes, herunder lægdommernes, identitet. Rådet finder imidlertid ikke, at en formel regel herom er påkrævet. Parterne bør altid inden domsforhandlingens begyndelse gøres bekendt med de deltagende dommers navne. Med hensyn til lægdommerne vil dette naturligt kunne ske i forbindelse med retsformandens iagttagelse af reglen i retsplejelovens § 66, stk. 2. En formel regel burde i givet fald ikke begrænses til straffesagerne, men gennemføres for alle sager.

4.1.6. Andre foranstaltninger med henblik på beskyttelse af lægdommerne.

Rådet har overvejet, hvorvidt man ved andre foranstaltninger end en ophævelse af meddelelsesordningen i retsplejelovens § 89 kan søge at beskytte lægdommerne.

4.1.6.1. Udvidelse af fritagelsesgrundene.

Rådet har bl.a. drøftet, om fritagelsesgrundene i retsplejelovens § 71 bør søges udvidet. Nævninge- og doirsmanshvervet er et borgerligt ombud. I § 71 er der opregnet en række personer, som kan begære sig fritaget for hvervet. Dette gælder bl.a. de personer, som indtager visse bestemte stillinger, som er fyldt 60 år, eller som på grund af deres helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold ikke uden fare for deres velfærd kan opfylde nævninge- eller domsmandspligten.

De omtalte fritagelsesgrunde er af generel karakter, d.v.s. at der ikke tages hensyn til, hvilke konkrete sager den udtagne lægdommer kan komme til at medvirke i. Fritagelsesgrundene efter § 71 ville i givet fald kun kunne udvides i begrænset omfang. F.eks. ville angivelse af frygt for at deltage i retsplejen eller andre lignende former for utryghed ved at skulle medvirke som lægdommer næppe være et kriterium, der er egnet til generelt at fritage den pågældende for hvervet. Rådet har overvejet, om fritagelsesgrundene efter § 71 eventuelt kunne udvides til at omfatte personer, der på grund af deres erhverv eller af andre særlige årsager vil være specielt udsat for risiko eller chikane, f.eks. butiksindehavere, ledere af ungdomsklubber o.l. I sådanne tilfælde vil de udtagne imidlertid ofte blive fritaget i medfør af reglerne om inhabilitet. Da en regel af den skitserede karakter endvidere vil kunne give anledning til afgrænsningsvanskeligheder, bør den næppe søges gennemført. I stedet for en ændring af retsplejelovens § 71 kunne man overveje at gennemføre en ordning, hvorefter det overlades til dommeren (retsformanden) i den konkrete sag at fritage en udtaget lægdommer. Rådet finder imidlertid ikke, at der er tilstrækkeligt behov for at søge en sådan ordning gennemført.

4.1.6.2. Anvendelse af lægdommere fra andre kredse.

Rådet har også overvejet, om der i visse tilfælde kunne ligge en vis beskyttelse i at lade sagen afgøre under medvirken af lægdommere, der har bopæl i angt fra den tiltalte eller dennes miljø. En sådan ordning vil kræve ændring af reglerne i retsplejelovens § 74, stk. 2 og 3. Efter disse bestemmelser skal landsrettens lægdommere komme fra nævningekredsen, og for så vidt angår byretterne skal domsmændene komme fra byretskredsen.

Efter rådets opfattelse giver de foreliggende oplysninger om beskyttelsesbehovet imidlertid næppe grundlag for at gennemføre en ændring af § 74. Det samme resultat kan i øvrigt opnås ved at flytte sagens behandling til en anden ret end den, der er værneting efter de almindelige regler. Efter retsplejelovens § 702 kan afvigelse fra værnetingsreglerne således ske

"når særegne grunde taler derfor". Reglen i. § 702 vil efter motiverne kunne anvendes også med henblik på beskyttelse af lægdommerne. Om bestemmelsen anføres i proceskommissionsudkastet fra 1892, side 367, således følgende:

"Hvad i øvrigt særlig § 58 (der svarer til den nu gældende § 702) angaar, da vil den heri indeholdte Regel blandt andet kunne finde Anvendelse, hvor i Nævningsager en særlig Ophidselse, Frygt for intimidationen af Juryen (fremhævet her) eller lignende gør sig gældende paa Gerningsstedet. Den i Paragraffen ommeldte Begæring kan fremsættes saavel af Sigtede som af Paataalemyndigheden."

Retsplejelovens § 702 har imidlertid karakter af en meget speciel undtagelsesregel. I de tilfælde, hvor den har været anvendt i praksis, er sagen flyttet hovedsagelig af hensyn til den tiltalte, jfr. således f.eks. afgørelserne i Ugeskrift for Retsvæsen 1924, side 109 og 1961, side 580 H. Der findes så vidt ses ingen trykte afgørelser, hvor sagen er flyttet på grund af chikanerisiko over for lægdommerne.

4.1.6.3. Forbud mod offentliggørelse af lægdommeres identitet.

Som nævnt under afsnit 4.1.2. har Københavns byret over for justitsministeriet rejst spørgsmål om gennemførelse af et forbud mod offentliggørelse af lægdommerens identitet (navn, stilling og adresse) i forbindelse med omtale af retsforhandlinger. Byretten har i forbindelse hermed henvist til, at offentlig gengivelse af navn, stilling og bopæl for sigtede m.fl. efter de i 1978 gennemførte ændringer i retsplejelovens § 31 kan forbydes under meget lempelige betingelser.

Efter retsplejelovens § 31, stk. 3, 2. pkt., kan retten ved kendelse helt eller delvis forbyde offentlig gengivelse af, hvad der i straffesager forhandles i offentligt retsmøde, når sådan gengivelse er egnet til at skade sagens oplysning, eller der er grund til at antage, at sådan gengivelse vil medføre fare for nogens sikkerhed eller vil tilføje nogen en uforholdsmæssig krænkelse. Retten kan endvidere forbyde offentlig gengivelse af navn, stilling eller bopæl for sigtede (tiltalte)

eller andre under sagen nævnte personer, såfremt der fremsættes begæring herom, og ingen offentlig interesse findes at tale derimod, jfr. § 31, stk. 3, 4. pkt. Den sidstnævnte ret vide adgang til at få nedlagt referatforbud er gennemført ved lov nr. 243 af 8. juni 1978. Forbudet kan ikke udstrækkes til efter sagens (endelige) afgørelse.

I sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden gælder ifølge retsplejelovens § 1017 b et generelt forbud mod offentlig meddelelse af navn, stilling eller bopæl på den forurettede. Det samme gælder om anden form for offentliggørelse af den pågældendes identitet. Forbudet gælder i modsætning til forbud, der nedlægges i medfør af § 31, også efter sagens afgørelse, ligesom det finder anvendelse på efterforskningsstadiet. Bestemmelsen i § 1017 b er indsat i retsplejeloven ved lov nr. 253 af 16. juni 1980. Tilsvarende regler gælder i øvrigt med hensyn til ægteskabssager (§ 453) og faderskabssager (§ 456 o, stk. 2) .

Efter de gældende bestemmelser kan man - ligesom med hensyn til de juridiske dommere - (straf)frit offentligt omtale navn, stilling og bopæl på lægdommere eller på anden måde offentliggøre deres identitet ved omtale af de retssager, som de har været med til at behandle, eller som de er udtaget til at medvirke i .

Dette gælder, selv om sagen behandles for lukkede døre. De gældende regler giver formentlig heller ikke mulighed for nedlæggelse af referatforbud vedrørende lægdommers identitet. Tilfældet dækkes i nogen grad af ordlyden i § 31, stk. 3, 2. og 4. pkt., men disse bestemmelser er næppe tænkt anvendt i dette øjemed.

Efter retsplejerådets opfattelse er der næppe noget stærkt behov for en regel om referatforbud med hensyn til lægdommers navne m.v. På den anden side er der ikke væsentlige hensyn, der taler imod en sådan regel. Reglen vil kunne medvirke til at modarbejde den modvilje, der lejlighedsvis kommer til udtryk mod udtagelsen til hvervet. Der udtrykkes således nu

og da ubehag ved tanken om, at ens navn kan komme frem i forbindelse med offentlig omtale af straffesagen. På denne baggrund stiller retsplejerådet forslag om, at der gennemføres et forbud mod ved omtale af en straffesag at offentliggøre lægdommernes identitet. Et sådant forbud bør i givet fald også omfatte lægdommere, der har medvirket i eller som er udtaget til at medvirke i civile retssager. Der er næppe grund til at gøre forskel på straffesagerne og de civile sager i denne henseende. En regel af den nævnte karakter vil kunne placeres i retsplejelovens kapitel 2 og formuleres således:

"Med bøde straffes den, som i forbindelse med omtale af en retssag eller i øvrigt med henblik på en sådan sag giver offentlig meddelelse om en medvirkende lægdommers navn, stilling eller bopæl eller på anden måde offentliggør den pågældendes identitet."

Den foreslåede bestemmelse gælder såvel offentlig omtale af lægdommernes identitet ved referat af retsforhandlinger som omtale før sagens behandling. På justitsministeriets retsplejeseminar i oktober 1982 blev der ikke fremført indvendinger mod gennemførelse af den foreslåede bestemmelse.

4.2. Udtagelsen af lægdommere.

4.2.1. Indledning.

En forudsætning for en tillidsvækkende og velfungerende lægdommerordning er en forsvarlig udvælgelsesprocedure. Retsplejelovens regler om nævningers og domsmænds udtagelse stammer i deres nuværende udformning fra 1963. Bestemmelserne har ved enkelte lejligheder været genstand for debat, og retsplejerådet har bl.a. på denne baggrund fundet det hensigtsmæssigt at inddrage dem i sine almindelige overvejelser vedrørende lægdommerordningen.

4.2.2. De gældende regler.

Efter retsplejelovens § 68 vælger de af kommunalbestyrelsen nedsatte grundlisteudvalg for hver nævningekreds (jfr. § 68, stk. 2) for et tidsrum af 4 år et antal personer, der må an-

ses for egnede til at virke som nævninger eller domsmænd. Listerne over disse personer, grundlisterne, fremsendes fra hvert grundlisteudvalg til vedkommende landsrets præsident. Ved lodtrækning, jfr. retsplejelovens § 74, dannes byretternes domsmandslister og landsrettens nævninge- og domsmandslister.

Udtagelse af nævninger eller domsmænd for de enkelte sager foregår i medfør af retsplejelovens §§ 79 og 88 således, at det fornødne antal nævninger, domsmænd og suppleanter udtages af de øverste på nævninge- og domsmandslisten opførte personer, der ikke tidligere i det tidsrum, for hvilke listen gælder, har gjort tjeneste som nævninger eller domsmænd eller som suppleanter. Når listen er nået til ende, sker udtagelse på ny forfra.

Udtagelsen til grundlisten foretages som nævnt inden for hver kommune af et grundlisteudvalg bestående af 5 medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen, jfr. retsplejelovens § 72. De nærmere regler om antallet af personer, der skal udtages, og om selve udtagelsen er fastsat i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 42 af 13. februar 1979 om udtagelse til nævninge- og domsmandsgrundlisten. Herefter skal grundlisteudvalget inden for hver kommune udtage til grundlisten i København 1.800 personer og uden for København 1 person for hvert fulde antal af 300 indbyggere, regnet efter sidste forud for udtagelsen offentliggjorte tabelværk fra Danmarks Statistik om befolkningen i de enkelte kommuner fordelt efter køn, alder og ægteskabelig stilling. Såfremt der ikke i grundlisteudvalget opnås enighed om, hvilke personer der skal udtages til grundlisten, har hvert medlem af udvalget ret til at kræve, at udtagelsen foretages i overensstemmelse med vedkommende kommunale styrelsesvedtægts regler om valg til udvalg m.v., det vil sige efter forholdstalsmetoden.

I justitsministeriets cirkulære af 10. marts 1980 til kommunalbestyrelserne om grundlister og nævninge- og domsmændslister er optaget bestemmelser, der svarer til retsplejelovens §§ 68 og 69. Herudover henstilles det i cirkulæret (§ 4, stk. 4), at de personer, der udtages, udgør et alsidigt sammensat

udsnit af befolkningen, og at der tilstræbes en nogenlunde ligelig repræsentation af de forskellige aldersklasser og af mænd og kvinder. Efter cirkulæret har grundlisteudvalgets medlemmer pligt til at hemmeligholde, hvad der foregår i grundlisteudvalgets møder.

For så vidt angår kravene til nævnings og domsmænds almindelige habilitet gælder efter retsplejelovens § 69, at de, der udtages til nævning eller domsmand, skal være uberygtede, have valgret til folketetinget og ikke må fylde 70 år før udløbet af det tidsrum, som grundlisten skal gælde. Endvidere må den pågældende ikke være ude af stand til at fyldestgøre en nævnings eller domsmænds pligter på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller et utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog. Efter retsplejelovens § 70 kan advokater samt personale ansat i centraladministrationen og ved domstolene, anklagemyndigheden, politiet m.v. ikke være nævning eller domsmand. Landsrettens præsident afgør, om de til nævning- og domsmændslisterne udtagne personer opfylder lovens almindelige habilitetskrav, jfr. § 76.

I medfør af retsplejelovens § 71 kan visse nærmere opregnede persongrupper begære sig fritaget for hvervet som nævning eller domsmand.

De nugældende regler om udvælgelse af nævninger og domsmænd blev gennemført ved lov nr. 192 af 12. juni 1962. og trådte i kraft den 1. januar 1963. De tidligere regler, som havde været gældende fra retsplejelovens gennemførelse, svarede i det væsentlige til de nuværende. Udtagelsen fra grundlisterne blev dog foretaget ved lodtrækning af et særligt årslisteudvalg. Herudover adskilte grundlisteudvalgets sammensætning sig fra den nuværende derved, at udvalget foruden 3 kommunale medlemmer bestod af et af landsrettens præsident og et af vedkommende underret udnævnt medlem. Ved lovændringen i 1962 tilstræbtes en administrativ forenkling.

4.2.3. Retsplejerådets overvejelser.

Proceduren for udtagelse af lægdommere har som tidligere nævnt været genstand for debat ved enkelte lejligheder. Der har i forbindelse hermed været peget på, at den nuværende fremgangsmåde ikke i tilstrækkelig grad sikrer en repræsentativ udvælgelse af lægdommere i befolkningen. Debatten har navnlig angået spørgsmålet om, hvorvidt udtagelsen som hidtil bør foretages af grundlisteudvalgene, eller om der kan findes andre mere hensigtsmæssige måder, som bedre kan sikre en repræsentativ udvælgelse af lægdommere i befolkningen. Spørgsmålet har bl.a. været drøftet i folketinget i forbindelse med et privat beslutningsforslag, der blev fremsat i 1980 (jfr. FT 1980-81, Tillæg A, sp. 541). Ifølge forslaget, der ikke blev vedtaget, opfordredes regeringen til "at sikre, at udtagelse til nævnninge- og domsmandsgrundlisten alene og i alle tilfælde sker i henhold til oplysninger fra Danmarks Statistik, således at de udtagne personer udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen i henseende til køn, alder, ægteskabelig stilling og erhverv". Under folketingets behandling af beslutningsforslaget blev der givet udtryk for, at det kan være rimeligt at overveje de gældende regler, uden at der dog uden videre var tilslutning til, at udtagelsen bør foregå som angivet i beslutningsforslaget.

Retsplejerådet finder det af afgørende betydning, at udtagelsesproceduren sikrer, at de lægdommere, der udtages til, at medvirke i de enkelte sager, opfylder de krav, som hensynet til en rimelig og forsvarlig behandling af straffesagerne tilsiger. Dette hensyn nødvendiggør, at udtagelsesreglerne er udformet på en sådan måde, at de personer, som udtages til at være lægdommere, kan forventes at være egnede. Det ovenfor nævnte forslag måtte derfor i givet fald suppleres med regler, der sikrede, at de udtagne var egnede til hvervet. Det er endvidere af væsentlig betydning, at de udtagne lægdommere udgør et bredt udsnit af befolkningen, således at der er en naturlig fordeling mellem mænd - kvinder, unge - ældre etc. Den bestående ordning, der bygger på en positiv udvælgelse af egnede personer, og som samtidig tilstræber, at de udvalgte udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen, forener efter rådets opfattelse begge hensyn på en forsvarlig

og praktisk måde. Retsplejerådet finder på denne baggrund ikke anledning til at foreslå ændringer af de gældende regler.

4.3. Lægdommernes stilling ved behandlingen af de enkelte sager.

4.3.1. Den gældende ordning med hensyn til vejledning af lægdommere.

I forbindelse med overvejelserne om, hvorledes der kan ske en styrkelse af det læge elements indflydelse i strafferetsplejen, har retsplejerådet (udover spørgsmålet om retternes sammensætning) drøftet spørgsmålet om, hvorvidt det vil være muligt og hensigtsmæssigt at gennemføre ændringer med henblik på en bedre vejledning og bistand til de udtagne lægdommere. Der tænkes herved dels på spørgsmålet om den generelle vejledning af de udtagne lægdommere med hensyn til hvervets indhold og udførelse, dels på spørgsmålet om orientering af lægdommerne med hensyn til den konkrete straffesag, som de er udtaget til at medvirke i.

I forbindelse med udtagelsen modtager lægdommerne efter den gældende ordning en generel introduktion til hvervet i form af en pjece ("Vejledning til domsmænd og nævninger"), som er udarbejdet af landsretternes præsidenter. Vejledningen har til formål at orientere lægdommerne om, hvad der foregår i de sager, de medvirker i, og især at gøre dem bekendt med de bestemmelser, der gælder for deres opgave, når forhandlingerne i retssalen er afsluttet. Vejledningen gennemgår principperne for den almindelige udtagelse af lægdommere og for udtagelsen til den enkelte sag. Endvidere indeholder den en beskrivelse af de straffesager, der er domsmandssager, og en generel orientering om sagernes forløb. Vejledningen redegør i. den forbindelse for, hvorledes domsmænd medvirker under domsforhandlingen og under voteringen. Vejledningen vedrører navnlig domsmandssagerne, men indeholder også omtale af nævningsagerne. I vejledningen omtales herudover en række mere praktiske spørgsmål (vederlag m.v.).

Ved nogle retter holdes der ved begyndelsen af hver 4 års periode orienteringsmøder, hvor lægdommerne informeres om deres opgave, og hvor de har lejlighed til at stille spørgsmål og herved få uddybet og suppleret de oplysninger, som fremgår af den ovenfor omtalte skriftlige vejledning. Under disse møder foregår en uformel drøftelse af de forskellige spørgsmål, som er knyttet til hvervet som domsmand og nævning, og eventuelle tvivlsspørgsmål søges afklaret. Møderne giver lægdommerne mulighed for at træffe de dommere, sammen med hvem de skal beklæde retten. Nye lægdommere får endvidere lejlighed til at træffe personer, som tidligere har prøvet at fungere som nævning eller domsmand. Orienteringsmøderne kan herved bl.a. tjene til at fjerne en mulig usikkerhed med hensyn til hvervets udførelse.

Vejledningen om den konkrete sag, hvori lægdommerne er udpeget til at medvirke, foregår i hovedsagen i form af en mundtlig vejledning fra dommeren (retsformanden) før domsforhandlingens begyndelse. Dommeren gennemgår kort sagen og omtaler de særlige problemer, den rejser. Omfanget af orienteringen og formen, hvorunder den gives, beror på den enkelte dommers skøn. I forbindelse med vejledningen får lægdommerne udleveret en kopi af anklageskriftet (i ankesager ekstrakten). Der udleveres sædvanligvis ikke yderligere materiale til lægdommerne.

4.3.2. Retsplejerådets overvejelser.

Retsplejerådet har overvejet, om der er behov for at gennemføre foranstaltninger med henblik på en bedre forberedelse af lægdommerne end den, der finder sted i dag.

Det er vigtigt, at lægdommerne - inden de træder i funktion - bliver fortrolige med hvervet. Efter rådets opfattelse udgør den generelle skriftlige vejledning, som lægdommerne i dag modtager i tilslutning til udtagelsen, et tilfredsstillende grundlag for udførelsen af hvervet. Rådet finder endvidere, at de orienteringsmøder, der afholdes ved nogle af retterne, på en hensigtsmæssig måde kan bidrage til at ind-

føre lægdommerne i deres hverv og supplere den forhåndsinformation, som den skriftlige vejledning giver.

Retsplejerådet finder det hensigtsmæssigt, at justitsministeriet fra de retter, hvor der i dag afholdes orienteringsmøder med de udtagne lægdommere, indhenter nærmere oplysninger om erfaringer med ordningen. Er erfaringerne positive, bør det efter rådets opfattelse overvejes at søge ordningen gjort landsdækkende.

I den almindelige debat har der været rejst spørgsmål om afholdelse af egentlige kurser for lægdommere. Efter rådets opfattelse ville sådanne kurser let kunne komme i modstrid med retsplejelovens forudsætning om, at lægdommere ikke skal være fagdommere.

Som nævnt ovenfor gives orienteringen om den konkrete sag i dag i forbindelse med lægdommernes fremmøde til domsforhandlingen. Rådet har overvejet, om der er anledning til at give lægdommerne mulighed for at forberede sig forud for det retsmøde, hvor domsforhandlingen skal finde sted. En sådan forberedelse kunne i 1. instanssager bestå i en tilsendelse af anklageskriftet. I ankesager kunne det overvejes at udlevere ekstrakten på forhånd.

En almindelig ordning med forhåndsudlevering af materiale til lægdommerne ville formentlig i hvert fald i nogle sager kunne være en hjælp for de udtagne lægdommere, der herved inden fremmødet i retten ville kunne få et indtryk af de spørgsmål, de skal være med til at afgøre. Efter retsplejerådets opfattelse ville en sådan ordning imidlertid kunne indebære risiko for, at lægdommerne danner sig nogle urigtige forhåndsopfattelser af sagen, som - uanset at lægdommerne får en orientering af dommeren eller retsformanden inden domsforhandlingens begyndelse og kan vejledes i forbindelse med voteringen - vil kunne medføre uheldige virkninger og i værste fald føre til urigtige domfældelser. Endvidere indeholder sagseksrakten ofte oplysninger - f.eks. gengivelse af forklaringer til politirapport - som skal lades ude af betragtning ved sagens afgørelse. Det

kan være vanskeligt for lægdommere, der ikke har nærmere indsigt i og fortrolighed med de almindelige retsplejemæssige regler, at bortse fra sådanne oplysninger ved deres votering. Ønsket om af hensyn til den tiltalte at undgå, at materiale i straffesager ikke spredtes og bliver tilgængeligt for uvedkommende, taler også imod, at der på forhånd udleveres sagsmateriale til de udtagne lægdommere.

Retsplejerådet finder på den anførte baggrund, at man normalt bør undlade at udlevere sagsmateriale på forhånd til lægdommerne. I særlige tilfælde - f.eks. i meget omfattende sager - kan det imidlertid tænkes, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at udlevere materiale til lægdommerne på forhånd med henblik på, at de kan forberede sig, eventuelt i forbindelse med et forberedende møde med dommeren, hvor lægdommerne orienteres om sagen. Men det lader sig næppe gøre at opstille mere generelle retningslinier herfor.

Det bør derfor overlades til dommeren eller retsformanden at træffe bestemmelse herom i de enkelte sager. Dette vil kunne ske inden for de gældende regler og finder efter det for rådet oplyste sted i et vist omfang i ankesager ved landsret, navnlig i tilfælde hvor den indankede dom er så omfangsrig, at det vil tage meget lang tid at læse den op. Indtil 1. januar 1980 indeholdt retsplejeloven i § 965c, stk. 4, en bestemmelse om, at byrettens dom skulle oplæses ved domsforhandlingens begyndelse, men denne bestemmelse ophævedes efter forslag fra retsplejerådet i betænkning nr. 825/1977, side 107-08, ved lov nr. 260 af 8.juni 1979 for at muliggøre en smidigere forhandlingsform særlig i mere omfattende sager. Den omtalte praksis med forhåndsudsendelse af omfangsrige domme til domsmændene må ses som en naturlig konsekvens af, at man i disse sager har opgivet en indledende oplæsning af dommen.

Kapitel 5

Udkast til lov om ændring af lov om rettens pleje (kriterier for domsmænds Medvirken M.V.)

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 1980, som ændret senest ved lov nr. 627 af 8. december 1982, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 32 indsættes:

"§ 32 a. Med bøde straffes den, som i forbindelse med omtale af en retssag eller i øvrigt med henblik på en sådan sag giver offentlig meddelelse om en medvirkende lægdommers navn, stilling eller bopæl eller på anden måde offentliggør den pågældendes identitet."

2. § 89 affattes således:

"§ 89. De udtagne domsmænd og suppleanter indkaldes med 3 dages varsel i overensstemmelse med reglerne i § 82, stk. 1."

3. § 688 affattes således:

"§ 688. Ved byretterne, henholdsvis sø- og handelsretten, behandles og påkendes i første instans de sager, som ikke hører under landsretterne.

Stk. 2. Domsmænd skal medvirke i

- 1) sager, som påtales af statsadvokaten, og
- 2) politisager, såfremt der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller såfremt sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Stk. 3. Domsmand medvirker ikke i

- 1) sager, som fremmes efter § 925 eller § 935_f stk. 1,
- 2) sager vedrørende overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5, og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2,
- 3) sager, som behandles ved sø- og handelsretten i København eller ved søret, og
- 4) de i borgerlige straffelovs § 60, stk. 1, nr. 3, omhandlede sager vedrørende betinget dømte."

4. § 692 affattes således:

"§ 692. Til landsrettens virkekreds hører endvidere afgørelser i anledning af anke eller kære af byrettens domme, kendelser og beslutninger.

Stk. 2. Domsmand skal medvirke i

- 1) sager, i hvilke byrettens afgørelse er truffet under medvirken af domsmænd, og
- 2) sager, som er fremmet til dom efter § 925.

Stk. 3. Uden for de tilfælde, der er nævnt i stk. 2, skal domsmænd medvirke ved domsforhandlingen og pådømmelsen af politisager, såfremt der for landsretten bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller såfremt sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse. Beslutninger, hvorved en begæring om medvirken af domsmænd afslås, kan kares.

Stk. 4. Domsmand medvirker ikke i

- 1) sager vedrørende overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5, og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2,

- 2) sager vedrørende overtrædelse af færdselslovens § 53, som ikke omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld, og
- 3) sager, der i 1. instans er behandlet ved søret."

5. § 731, stk. 1, litra d, affattes således:

"d) når tiltale er rejst i sager, der skal behandles under medvirken af domsmænd,".

6. Efter § 937 indsættes:

"§ 938. Behandles sagen uden medvirken af domsmænd, kan retten - bortset fra de i § 688, stk. 3, nævnte tilfælde - ikke idømme højere straf end bøde."

7. Efter § 965 d indsættes:

"§ 965 e. Behandles en politisag uden medvirken af domsmænd, kan retten - bortset fra de i § 692, stk. 4, nævnte tilfælde - ikke idømme højere straf end bøde."

Bemærkningerne til lovudkastet.Til nr. 1.

Den foreslåede bestemmelse har til formål at gennemføre et forbud mod offentlig omtale af identiteten på lægdommere, som har medvirket i, eller som er udtaget til at deltage i en retssag. Bestemmelsen gælder både for straffesager og civile sager. Om baggrunden for forslaget henvises til betænkningens kapitel 4 (afsnit 4.1.6.3.).

Til nr. 2.

Forslaget indebærer, at ordningen med (skriftlig) forhåndsunderretning af anklagemyndigheden, tiltalte og forsvareren om, hvem der er udtaget som domsmænd, afskaffes. Ændringen tilsigter at beskytte lægdommerne mod henvendelser fra tiltalte eller andre. Af hensyn til parternes muligheder for at tage stilling til dommernes habilitet er det efter gennemførelsen af den foreslåede ændring nødvendigt, at anklagemyndigheden, tiltalte og forsvareren ved domsforhandlingens begyndelse gøres bekendt med dommernes, herunder lægdommernes identitet. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 4 (afsnit 4.1.5.).

Til nr. 3.

De foreslåede ændringer i retsplejelovens § 688 har til formål at udvide domsmandsinstitutionens anvendelsesområde til de vigtigere af politisagerne. Efter de gældende regler medvirker der ikke lægdommere ved afgørelsen af politisager. En særlig ordning gælder dog i sager vedrørende overtrædelse af færdselsloven, hvori der er spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten (jfr. færdselslovens § 119, stk. 3).

Om den nærmere baggrund for de foreslåede ændringer henvises til kapitel 3 (afsnit 3.2.). Som det fremgår heraf, har retsplejerådet med hensyn til visse spørgsmål delt sig i flertal

og mindretal. Lovudkastet er udarbejdet i overensstemmelse med flertallets forslag.

Efter stk. 2, nr. 2, skal domsmænd (med de i stk. 3 angivne undtagelser) først og fremmest medvirke ved afgørelsen af politisager, såfremt der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, d.v.s. frihedsstraf - betinget eller ubetinget - i form af hæfte eller fængsel. Ordningen tænkes i praksis gennemført på den måde, at retten normalt sættes med domsmænd, når anklagemyndigheden har nedlagt påstand om idømmelse af frihedsstraf. Er der ikke nedlagt strafpåstand i anklageskriftet, eller er det anført, at der alene nedlægges påstand om bødestraf, skal der ikke deltage domsmænd, medmindre retten (undtagelsesvis) finder, at frihedsstraf kan komme på tale. Rettens beslutning om, at domsmænd skal deltage, kan ikke indbringes for højere ret, jfr. retsplejelovens § 691, stk. 2, modsætningsvis.

Den foreslåede ordning, hvorefter domsmænd skal medvirke ved behandlingen af de politisager, hvor der opstår spørgsmål om højere straf end bøde, suppleres af den foreslåede regel i § 938 (lovudkastets nr. 6), der som hovedregel udelukker, at domstolene kan idømme højere straf end bøde, hvis domsmænd ikke har deltaget ved behandlingen af sagen.

Foruden i de sager, hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, skal domsmænd deltage i afgørelsen af politisager, såfremt sagen skønnes at være af særlig indgribende betydning for den tiltalte eller af særlig offentlig interesse (jfr. stk. 2, nr. 2, 2. led). Inden for bødeområdet overlades det således efter forslaget til retten i det enkelte tilfælde at afgøre, hvorvidt domsmænd skal deltage i afgørelsen. Om baggrunden for denne ordning henvises til betænkningens afsnit 3.2.2.3. (herunder særligt afsnit 3.2.2.3.3.).

Sagens særlig indgribende betydning kan give sig til kende gennem bødepåstanden. En stor bøde kan således efter omstændighederne ødelægge eller stærkt forringe en tiltalts økonomi. I sådanne sager vil det være rimeligt, at domsmænd deltager

i afgørelsen. Retten bør lade parternes - herunder den tiltalte - ønsker (hvis de har udtalt sig om spørgsmålet) indgå i vurderingen.

Størrelsen af den forventede bøde, hvis tiltalte findes skyldig, er ikke i alle tilfælde et egnet kriterium for, om domsmænd bør medvirke. I de typiske sager om overtrædelse af kildeskatteloven, der angår manglende indbetaling af indeholdte skattebeløb, idømmes ofte en betydelig bøde, der beregnes som en procentdel af det tilbageholdte beløb efter ret nøje retningslinier, som er fastlagt i domspraksis. Gerningsindholdet i disse sager er oftest ret enkelt, og der opstår sjældent særlige bevisproblemer. Efter rådets opfattelse vil det normalt være unødvendigt at lade domsmænd deltage i disse sager. Det samme gælder med hensyn til sager om promillekørsel efter færdselslovens § 53, stk. 3. Retsplejerådet forudsætter således, at disse sager - uanset det relativt høje bødeudmålingsniveau - behandles uden medvirken af domsmænd.

Undertiden kan selve domfældelsen have indgribende betydning for tiltalte. Det gælder således, hvis den pågældende som følge af domfældelse må opgive en erhvervsvirksomhed, eller hvis tiltalte i tilfælde af domfældelse tvinges til at afholde meget betydelige udgifter til lovliggørelse af virksomheden.

Er der nedlagt påstand om konfiskation, bør dette ikke uden videre medføre, at sagen skal behandles under medvirken af domsmænd. Ligesom med hensyn til bødekrauet må retten i den forbindelse lægge vægt på konfiskationskravets størrelse og betydning for tiltalte i øvrigt, hvis påstanden om konfiskation tages til følge.

I sager, hvor der nedlægges påstand om frakendelsen af rettighed af erhvervsmæssig betydning, bør der i almindelighed deltage domsmænd. Ved andre former for rettighedsfrakendelse er der derimod næppe samme behov for, at domsmænd medvirker ved afgørelsen. Ved forslaget opretholdes ordningen i færdselslovens § 119, stk. 3, hvorefter domsmænd deltager i sager vedrørende overtrædelse af færdselsloven, hvori der er spørgsmål

om ubetinget frakendelse af førerretten. Sager om betinget frakendelse af førerretten forudsættes som hidtil behandlet uden medvirken af domsmænd.

Spørgsmålet om en politisag har særlig samfundsmæssig interesse, således at domsmænd bør deltage ved sagens sifgørelse, må - ligesom vurderingen af sagens betydning for den tiltalte - afgøres på grundlag af en vurdering af den konkrete sag. I den forbindelse vil det kunne have betydning, om den pågældende lovovertrædelse har haft videregående skadevirkninger eller har fremkaldt fare herfor. Dette kan f.eks. gøre sig gældende i sager om overtrædelse af miljølovgivningen. Derimod vil der normalt ikke være behov for, at domsmænd medvirker ved afgørelsen af mindre forureningssager, f.eks. ved ulovlig udledning af spildevand m.v. fra landbrugsejendomme, der ikke har haft videregående skadevirkninger.

I tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed anmoder politiet om at rejse tiltale, vil det ofte kunne være naturligt, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med anmodningens fremsættelse afgiver indstilling om, hvorvidt domsmænd bør medvirke ved sagens behandling og afgørelse i retten, således at indstillingen kan medsendes ved politiets indlevering af anklageskrift til retten.

Rettens nægtelse af at lade domsmænd medvirke kan påkæres efter reglen i retsplejelovens § 691, stk. 2. Det følger modsætningsvis af bestemmelsen, at en beslutning om, at domsmænd skal medvirke, ikke kan påkæres.

Domsmænd skal ikke medvirke i politisager, hvor der foreligger tilståelse, jfr. henvisningen i stk. 3, nr. 1, til retsplejelovens § 935, stk. 1. Efter denne bestemmelse optages politisager, hvor den tiltalte møder og vedgår at være skyldig i det påsigtede forhold, til dom, uden at det i reglen er nødvendigt at tilvejebringe yderligere oplysninger.

Endvidere skal domsmænd efter forslagets stk. 3, nr. 2 (selv om der er spørgsmål om frihedsstraf) ikke deltage i afgørel-

sen af sager om overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5 (kørsel i frakendelsestiden) og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2 (overtrædelse af indrejseforbud). Der henvises om baggrunden for dette forslag til afsnit 3.2.2.2.

Ved den foreslåede udformning af bestemmelsen i retsplejelovens § 688 opretholdes i øvrigt den gældende ordning, hvorefter domsmænd medvirker ved afgørelsen af statsadvokatsager (jfr. stk. 2, nr. 1), medmindre sagen kan fremmes som tilståelsessag efter § 925 (jfr. forslagets stk. 3, nr. 1).

Bestemmelserne i stk. 3, nr. 3 og 4, svarer ligeledes til gældende ret.

Til nr. 4.

Ved den foreslåede udformning af bestemmelsen i § 692 (jfr. stk. 2, nr. 1 og 2) opretholdes den gældende ordning med deltagelse af domsmænd ved ankebehandling af statsadvokatsager, herunder sager, som er fremmet som tilståelsessag efter retsplejelovens § 925, jfr. dog om sager vedrørende spirituskørsel nedenfor.

De foreslåede ændringer i retsplejelovens § 692 indebærer, at landsretten ved ankebehandling af politisager skal tiltrædes af domsmænd, såfremt sagen ved byretten har været behandlet under medvirken af domsmænd (jfr. stk. 2, nr. 1).

Der skal endvidere (jfr. stk. 3) deltage domsmænd ved landsrettens ankebehandling af en politisag, hvis der for landsretten bliver spørgsmål om frihedsstraf, eller hvis landsretten finder, at sagen i øvrigt har særlig indgribende betydning for den tiltalte, eller at sagen er af særlig offentlig interesse. Om den nærmere baggrund for dette forslag henvises til afsnit 3.2.5.2. Også for landsrettens afgørelse af, om domsmænd bør medvirke under hensyn til sagens særlig indgribende betydning, vil tilkendegivelser fra parterne - anklagemyndigheden, tiltalte og dennes forsvarer - have væsentlig betydning.

Med hensyn til kære af landsrettens beslutninger vedrørende domsmandsmedvirken bør gælde samme regel som i 1. instans. Bestemmelsen i stk. 3, sidste pkt., er formuleret og skal forstås på samme måde som § 691, stk. 2.

Ligesom ved byretterne skal domsmænd efter stk. 4 ikke medvirke ved landsret ved afgørelsen af sager om overtrædelse af færdselslovens § 117, stk. 5 (kørsel i frakendelsestiden) og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2 (overtrædelse af indrejseforbud). Domsmænd skal heller ikke deltage under ankebehandling af sager om spirituskørsel efter færdselslovens § 53, såfremt anken alene angår spørgsmål om udmåling af straffen eller fastsættelse af frakendelsestiden. Der henvises om dette forslag til betænkningens kapitel 3 (afsnit 3.2.4.3.)

Bestemmelsen i stk. 4, nr. 3, svarer til gældende ret. Efter retsplejelovens § 6, stk. 6, tiltrædes landsretten i straffesager, der i 1. instans er behandlet ved søret, af 2 sagkyndige lægdommere.

Til nr. 5.

Efter de gældende regler i retsplejelovens § 731 beskikkes der obligatorisk forsvarer for tiltalte i sager, som påtales af statsadvokaten (jfr. § 731, stk. 1, litra d). I politisager beskikkes derimod kun forsvarer, hvis der skønnes at blive spørgsmål om højere straf end bøde og hæfte (d.v.s. fængselsstraf), og beskikkelse af forsvarer sker kun på begæring af den sigtede (§ 731, stk. 1, litra e, jfr. stk. 2).

Efter retsplejerådets opfattelse bør der (foruden i statsadvokatsagerne) ske obligatorisk forsvarerbeskikkelse i de politisager, som efter rådets forslag skal behandles under medvirken af domsmænd. Dette skyldes på grund af sagernes alvor navnlig hensynet til tiltalte. Men forsvarerbeskikkelsen vil også kunne bidrage til en bedre oplysning af sagerne, der vil gøre det lettere for domsmændene at tage stilling.

Til nr. 6 og nr. 7.

Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 938 indebærer, at retten ved behandlingen af en politisag, hvor der ikke medvirker domsmænd, som hovedregel ikke kan idømme højere straf end bøde. En lignende regel foreslås med hensyn til ankebehandling af politisager, jfr. den foreslåede regel i § 965 e. Om baggrunden for forslaget henvises til kapitel 3 (afsnit 3.2.2.1.). Som anført dette sted har der ikke i retsplejerådet været enighed om, hvorvidt retten bør være afskåret fra at idømme frihedsstraf i tilfælde, hvor domsmænd ikke har deltaget i sagens behandling. Udkastet er udformet i overensstemmelse med flertallets forslag.

Henvisningen i § 938 og § 965 e til henholdsvis § 688, stk. 3, og § 692, stk. 4, indebærer, at retten ikke er afskåret fra at idømme frihedsstraf i de tilfælde, hvor domsmænd ifølge loven ikke skal medvirke.

Bilag

BILAG 1.

Sager om overtrædelse af særlovgivningen, som er pådømt ved Københavns byret og retterne i Århus, Odense og Aalborg i 2. halvår af 1982.

	frifindelse	frafald 2)	advarsel	bødevedtagelse i retten	bøddom	hæftestraf	fængsel betinget	fængsel i 30-60 dage	fængsel i over 60 dage	uafsluttet 1)	ialt
Arbejdsmiljølov			2	5	4						11
Arbejdsskadeforsikr.					3						3
ATP-lov				3	18						21
Boligforhold, regul.				1	1						2
Brandlov	3	2	4	12	19					8	48
Buskørsel					2						2
Byggelov		2	1	5	18					3	29
Civilforsvarslov	23			17	34	1			3	1	79
DSB-lov			7	10	39					1	57
Dyreværnslov				1	3	1					5
Euforiserende stoffer	2	10	1	52	126	15	7	4	6	47	270
Ferie lov		1	2	10	30						43
Godstransport				2	2					1	5
Hundelov	24	2	2	23	99					7	157
Hyrekørsel	9	2	1	5	21					1	39
Kildeskattelov	2			16	70	3	4	1		2	98
Lukkelov		2	1	24	8						35
Lægelov					1					1	2
Mark- og vejfredslov					3					2	5
Miljølov				3	6						9
Moms-lov	3		2	14	21	7	1		2	4	54
Radiokommunikation	3	1	1	36	57					4	102
Restaurationslove	2	29	22	53	113					3	222
Skattekontrollov	1	1	1	5	7	4	1				20
Stærkstrømsregl.		1		1	8						10
Toldlov	2			9	17	1	1	1	1	1	33
Udlændingelov			62		1	96					159
Valutaforhold					2						2
Værnepligtlov			5	13	12					2	32
Våbenlov		4	12	47	86				1	3	153
Andre	2		14	30	94					2	142
Ialt	53	54	140	392	898	128	14	6	13	95	1791

Note 1) Omfatter kun tal fra København og Århus.

Note 2) Tal fra Odense ikke medtaget.

Antallet af nævningsager og af tiltalte i nævningsager i østre landsret, som er registreret i 1973 - 1982 og senere pådømt, fordelt efter tiltalens genstand.*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	1982*
§ 180										
Antal sager	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Tiltalte	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
§ 181										
Antal sager	8	12	9	3	5	13	11	18	6	1
Tiltalte	10	12	11	3	5	15	15	20	6	1
§ 191										
Antal sager	0	0	1	1	1	0	2	6	8	7
Tiltalte	0	0	1	1	3	0	2	12	16	12
§ 216										
Antal sager	5	8	5	1	5	7	8	12	5	2
Tiltalte	5	11	5	1	5	16	10	19	5	2
§ 237										
Antal sager	9	17	17	10	12	14	11	19	24	22
Tiltalte	9	19	17	12	12	17	11	26	27	28
§ 245, stk. 2										
Antal sager	4	2	0	0	0	2	3	4	4	4
Antal tiltalte	4	2	0	0	0	3	9	1	4	4
§ 288, stk. 1										
Antal sager	15	14	20	16	15	19	21	30	9	0
Tiltalte	29	19	39	31	22	35	38	58	20	0
§ 288, stk. 2										
Antal sager	3	1	1	2	3	6	2	5	6	5
Tiltalte	3	1	3	2	5	14	3	7	8	6
Andre sager	5	4	2	2	3	5	3	2	6	6
Tiltalte	5	5	2	2	3	5	4	2	10	9
Ialt antal sager	49	58	55	37	44	65	61	96	68	47
Ialt antal tiltalte	65	69	78	54	55	105	92	145	96	62

* Tallene for 1981 og 1982 vedrører antallet af sager, som er registreret i den pågældende periode, uden hensyn til, om de senere er pådømt. Ved en sammenligning med tidligere år må det således tages i betragtning, at et mindre antal af de sager, der er registreret i 1981 og 1982, senere kan være hævet.

BILAG 3.

Antallet af nævningsager og af tiltalte i nævningsager i vestre landsret, som er pådømt i perioden 1973-1982, fordelt efter tiltalens genstand.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
§ 180										
Antal sager	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0
Tiltalte	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0
§ 181										
Antal sager	8	5	1	5	5	6	4	8	6	0
Tiltalte	9	6	1	6	5	6	4	10	6	0
§ 191										
Antal sager	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiltalte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 216										
Antal sager	11	7	4	5	4	7	6	7	2	2
Tiltalte	11	7	5	6	4	7	8	8	2	2
§ 237										
Antal sager	4	3	3	5	9	7	6	7	3	15
Tiltalte	4	3	3	5	11	7	7	7	4	16
§ 245, stk. 2										
Antal sager	0	1	5	4	0	2	0	0	5	5
Antal tiltalte	0	1	6	4	0	2	0	0	5	5
§ 288, stk. 1										
Antal sager	9	7	12	6	0	7	13	6	9	0
Tiltalte	12	10	21	7	0	10	18	11	18	0
§ 288, stk. 2										
Antal sager	3	0	3	0	4	0	1	4	1	5
Tiltalte	4	0	5	0	6	0	3	10	2	7
Andre sager	3	4	2	1	2	1	1	1	3	0
Tiltalte	4	4	5	1	2	1	1	1	3	0
Ialt antal sager	38	27	30	26	25	30	31	34	31	27
Ialt antal tiltalte	44	31	46	29	29	33	41	48	42	30

Bilag 4.Pådømte nævningsager ved østre landsret i 1982 og 1. halvår af 1983.

<u>Tiltalt efter:*</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
<u>1982</u>		
1. strfl. § 237	samme bestemmelse	fængsel i 14 år
2. a. og b. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, til dels jfr. § 21, § 261, stk. 2, jfr. stk. 1,	samme bestemmelser	a. og b. fængsel i 4 år
3. strfl. § 237, jfr. § 21, § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, jfr. § 21,	frifundet for strfl. § 237, jfr. § 21, ellers samme bestemmelser	fængsel i 5 år
4. strfl. § 225, jfr. § 222, stk. 2,	§ 225, jfr. § 222, stk. 1, frifundet for § 225, jfr. § 222, stk. 2,	fængsel i 8 mdr.
5. a. og b. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., § 237, jfr. § 21, a. strfl. § 237 b. strfl. § 237, jfr. § 23,	a. samme bestemmelser b. samme bestemmelser, frifindelse for et en- kelt forhold	a. og b. fængsel på livstid
6. strfl. § 224, jfr. § 216, stk. 1, § 224, jfr. § 222, stk. 2, § 216, stk. 1, jfr. § 21, , § 222, stk. 2, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 4 år
7. strfl. § 237	frifundet efter strfl. § 16	anbringelse i hospital for sindslidende
8. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
9. strfl. § 237	frifundet efter strfl. § 16	anbringelse i sikrings- anstalt
10. strfl. § 237, jfr. § 21,	frifundet efter strfl. § 16	psykiatrisk behandling på hospital for sinds- lidende med tilsyn af kriminalforsorgen

<u>Tiltalt efter:</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
11. strfl. § 216, stk. 2, jfr. stk. 1.	samme bestemmelse	forvaring i medfør af strfl. § 70
12. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelser	fængsel i 7 år
13. strfl. § 183, stk. 2, jfr. stk. 1, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 4 år 6 mdr.
14. strfl. § 237	samme bestemmelse	fængsel i 10 år
15. strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1,	samme bestemmelser	fængsel i 4 mdr.
16. strfl. § 237	frifundet efter strfl. § 16	anbringelse i hospital for sindslidende
17. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, § 261, stk. 2, jfr. stk. 1, § 237, jfr. § 21,	strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, og § 261, stk. 2, jfr. stk. 1, ellers frifindelse	fængsel i 3 år 6 mdr. (tillægsstraf til tidl. idømt straf af fængsel i 1 år 6 mdr.)
18. strfl. § 288, stk. 1, nr. 1, § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelser, undtagen strfl. § 288, stk. 2,	fængsel i 6 år
19. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelser	fængsel i 8 år
20. strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængssl i 4 år
21. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt. , og stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
22. strfl. § 288, stk. 1, nr. 1, § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1 og 2, § 237,	strfl. § 245, stk. 2, § 285, stk. 1, jfr. § 276, jfr. til dels § 21, samt § 288, stk. 1, nr. 1,	fængsel i 5 år (fastsat som fællesstraf)
23. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, jfr. § 21, § 237,	strfl. § 245, stk. 2, og § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, jfr. § 21	fængsel i 8 år
24. strfl. § 237, jfr. § 21	frifundet efter strfl. § 16	anbringelse i sikringsanstalt
25. strfl. § 224, jfr. § 222, stk. 2, jfr. til dels § 21	strfl. § 224, jfr. § 222, stk. 2,	fængsel i 8 mdr. bet. på ssdv. vilkår

<u>Tiltalt efter:</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
26. a., b. og c. strfl. § 166,	a. § 166, § 172, stk. 1, jfr. § 171, jfr. til dels § 21, og § 174 b. § 172, stk. 1, jfr. § 171, og § 174, c. § 166, § 172, stk. 1, jfr. § 171, § 174 og § 285, stk. 1, jfr. § 284, jfr. § 276,	a. fængsel i 5 år b. fængsel i 3 år c. fængsel i 4 år
27. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., jfr. til dels stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 10 år
28. a., b., c. og d. strfl. § 166, jfr. § 21,	a. og b. samme bestem- melse, c. straffri i medfør af § 22, d. frifundet efter at tiltalen var fra- faldet under domsfor- handlingen	a. fængsel i 5 år b. fængsel i 7 år
29. a., b. og c. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelser, men a. og b. frifundet i et enkelt forhold	a. og b. fængsel i 8 år, c. fængsel i 4 år 6 mdr. (tillægsstraf)
30. a., b., c. og d. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt., jfr. § 21,	a., c. og d. samme be- stemmelser, b. frifundet	a. fængsel i 6 år c. fængsel i 8 år d. fængsel i 9 år
31. strfl. § 224, jfr. § 222, stk. 1 og 2,	samme bestemmelser	fængsel i 2 år 6 mdr.
32. strfl. § 237, jfr. § 21,	frifundet efter strfl. § 16	psykiatrisk behandling i hospital for sindsli- dende eller under til- syn af et sådant
33. strfl. § 237	frifundet	
34. a., b., c, d. og e. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., jfr. til dels stk. 2,	a. og c. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., jfr. til dels stk. 2, b., d. og e. samme samt våbenlovens § 10, stk. 1, jfr. § 2, stk. 1, jfr. § 1, stk. 1, nr. 1,	a., b. og c. fængsel i 8 år, d. fængsel i 6 år, e. fængsel i 5 år
35. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt., jfr. § 21,	frifundet	
36. strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 4 år

<u>Tiltalt efter:</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
37. strfl. § 237	samme bestemmelser	fængsel i 8 år
38. strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1,	samme bestemmelser	fængsel i 2 år 6 mdr.
39. strfl. § 237	strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1	fængsel i 2 år 6 mdr.
40. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelse	fængsel i 3 år
41. strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1,	samme bestemmelse	fængsel i 1 år bet. med prøvetid på 2 år på sædv. vilkår samt tilsyn af kriminal- forsorgen
42. strfl. § 237	samme bestemmelser	fængsel i 14 år
43. a. strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. I, jfr. § 21,	a. samme bestemmelser samt § 244, stk. 4, jfr. stk. 2, og § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, jfr. § 248, stk. 2,	a. fængsel i 7 år (fællesstraf)
b. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, jfr. § 21	b. frifundet	
44. a. og b. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, § 21, § 237, jfr. § 21,	a. og b. samme bestem- melser,	a. og b. fængsel i 9 år,
c. strfl. § 237, jfr. § 21,	c. samme bestemmelser samt strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, frifundet for strfl. § 237, jfr. § 21,	c. fængsel i 4 år

1983

1. strfl. § 237, jfr. § 21,	strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1,	fængsel i 5 år
2. strfl. § 237	strfl. § 245, stk. 2,	fængsel i 6 år
3. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelse	fængsel i 8 år
4. strfi. § 237, jfr. § 21,	frifindelse	

<u>Tiltalt efter:</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
5. a. og b. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, § 224, jfr. § 216, stk. 2, jfr. stk. 1, § 250	a. og b. frifindelse for strfl. § 224> jfr. § 216> stk. 2. jfr. stk. 1, ellers samme bestemmelser	a. og b. fængsel i 4 år, b. tillige frakendelse af kørekort i 2 år
6. a., b., c, d., e., f., strfl. § 191, stk. 2,	samme bestemmelser	a., b. og f. fængsel i 8 år, c. fængsel i 7 år, d. fængsel i 4 år, e. fængsel i 9 år
7. strfl. § 237	frifindelse	
8. a., b. og c. strfl. § 237, jfr. § 21,	a., b., og c. samme bestemmelser	a. fængsel i 3 år bet. på sædv. vilkår samt undergivelse af tilsyn af Kriminalforsorgen, b. fængsel i 3 år, c. fængsel i 2 år 6 mdr.
9. strfl. § 245, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 2 år
10. a. og b. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelser	a. fængsel i 5 år, b. fængsel i 4 år 6 mdr.
11. strfl. § 237	samme bestemmelse	fængsel i 8 år
12. strfl. § 237	samme bestemmelse	fængsel i 8 år
13. strfl. § 191, stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt.,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
14. strfl. § 245, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 1 år 6 mdr.
15. a. og b. strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	a. samme bestemmelser b. frifundet	a. fængsel i 2 år 6 mdr.
16. strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 4 år
17. strfl. § 237	frifundet	
18. a. og b. strfl. § 237	a. samme bestemmelser b. frifundet	a. fængsel i 10 år
19. a., b., c, og d. strfl. § 181, stk. 1, jfr. stk. 3, jfr. § 21,	a., c. og d. samme bestemmelser, b. frifundet	a. fængsel i 2 år 6 mdr., c. fængsel i 5 år, d. fængsel i 10 mdr.
20. a. og b. strfl. § 191, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, jfr. stk. 1, 2. pkt., § 191, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, jfr. stk. 1, 1. pkt.,	a. og b. samme bestemmelser	a. fængsel i 12 år b. fængsel i 6 år

* I oversigten er alene hovedsigtelsen medtaget.

Pådømte nævningsager ved vestre landsret i 1982 og 1. halvår af 1983.

<u>Tiltalt efter:*</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
1982		
1. Strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1, jfr. til dels § 21,	samme bestemmelser, men frifindelse for et enkelt forhold	fængsel i 8 år
2. strfl. § 237, jfr. til dels § 21,	frifundet efter strfl. § 16	anbringelse i sikringsanstalt
3. a. Strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	strfl. § 288, stk. 1, nr. 1	fængsel i 1 år 6 mdr.
b. og c. Strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
4. Strfl. § 245, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
5. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 5 år
6. Strfl. § 237, jfr. tildels § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 16 år
7. a. Strfl. § 237	henvist til nyt nævningeting, og tiltalte frifundet, efter at tiltalen blev frafaldet.	
b. Strfl. § 250	frifundet	
8. Strfl. § 237	samme bestemmelser	fængsel i 12 år
9. Strfl. § 245, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 6 år
10. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser	fængsel i 4 år
11. Strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	frifundet, efter at tiltalen var frafaldet under domsforhandlingen.	
12. Strfl. § 288, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1,	samme bestemmelser	fængsel i 10 år
13. Strfl. § 237	frifundet efter strfl. § 16, stk. 1	anbringelse på hospital for sindslidende
14. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelse	fængsel i 6 år (fællesstraf tillige omfattende reststraf af fængsel i 125 dage)
15. a. Strfl. § 244, stk. 4, b. tillige § 245, stk. 2, jfr. stk. 1,	samme bestemmelser	a. fængsel i 30 dage b. fængsel i 2 år

<u>Tiltalt efter:</u>	<u>Domfældt efter:</u>	<u>Straf/anden sanktion:</u>
16. Strfl. § 237, jfr. § 21,	Strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, jfr. § 85,	fængsel i 1 år 6 måneder
17. Strfl. § 245, stk. 2,	strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, § 244, stk. 4, samt § 276,	fængsel i 2 år 6 måneder (fællesstraf med bet. dom uden straffastsættelse)
18. Strfl. § 245, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 2 år (fællesstraf tillige omfattende reststraf af fængsel i 32 dage)
19. Strfl. § 237	samme bestemmelse	fængsel i 12 år
20. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser jfr. strfl. § 85	fængsel i 4 år
21. Strfl. § 222, stk. 2,	samme bestemmelser	fængsel i 1 år 3 måneder

1983

22. Strfl. § 237	samme bestemmelse, jfr. § 85	fængsel i 6 år
23. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelser, jfr. strfl. § 85	fængsel i 5 år, og fører- retsfrakendelse i 5 år
24. Strfl. § 237	Strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1	fængsel i 5 år
25. Strfl. § 237, jfr. § 21,	samme bestemmelse	fængsel i 4 år
26. Strfl. § 237, jfr. § 21,	strfl. § 245, stk. 2, jfr. stk. 1, § 276, jfr. tildels § 21, og § 264, stk. 1, nr. 1,	fængsel i 1 år 6 måneder
27. Strfl. § 237	samme bestemmelse, jfr. § 69, stk. 1, jfr. § 70,	anbringelse i forvaring
28. Strfl. § 224, jfr. § 222, stk. 2,	samme bestemmelse	fængsel i 8 måneder

* I oversigten er alene hovedsigtelserne medtaget.

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om rettens pleje.

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 1980, som ændret senest ved lov nr. 277 af 9. juni 1982, foretages følgende ændringer:

1. I § 225, nr. 1 og 13, ændres "100.000 kr." til: "200.000 kr."

2. § 227 affattes således:

"§ 227. Byretten skal efter begæring af en part henvise sager, der er omfattet af § 225, nr. 1 og 13, til behandling ved landsret, såfremt sagen vedrører krav, der overstiger en økonomisk værdi af 150.000 kr.

Stk. 2. Byretten kan efter begæring af en part henvise de i § 225, nr. 1 og 13, nævnte sager, der ikke er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, samt de i § 225, nr. 2-3 og 5, nævnte sager til behandling ved landsret, såfremt:

- 1) Sagen er af principiel karakter,
- 2) sagens udfald kan få væsentlig betydning for andre end parterne,
- 3) sagen har særlig indgribende betydning for en part,
- 4) sagen rejses af eller mod en offentlig myndighed eller institution,
- 5) sagen rejser spørgsmål om anvendelse af fællesmarkedsret eller fremmed ret, eller
- 6) sagen efter indhentet udtalelse fra landsretten findes mest hensigtsmæssigt at kunne behandles i forbindelse med en anden sag, der verserer ved landsretten.

Stk. 3. Begæring om henvisning til landsretten efter stk. 1 og 2 skal fremsættes i 1. retsmøde eller, såfremt sagen forberedes skriftligt, før skriftvekslingens slutning. Retten kan dog i særlige tilfælde henvise sagen efter en begæring, der fremsættes senere, men dog inden domsforhandling er begyndt.

Stk. 4. Afgørelse af, om sagen skal henvises efter stk. 2 eller stk. 3, 2. pkt., træffes ved kendelse. En afgørelse, hvorved

sagen efter stk. 1 eller 2 henvises til landsret, kan ikke indbringes for højere ret."

3. Efter § 366 indsættes:

"§ 366 a. Dommen i en borgerlig sag skal indeholde en fremstilling af sagen, herunder en gengivelse af parternes påstande og anbringender og i fornødent omfang af deres og vidners forklaringer, samt angive de faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt vægt på ved sagens afgørelse.

Stk. 2. I domme, der afsiges ved byret, kan sagsfremstillingen begrænses til en kort angivelse af parternes påstande og anbringender. I så fald skal dette angives i dommen, og retten skal afgive en supplerende redegørelse for sagen, hvis dommen ankes. Redegørelsen indsendes til landsretten snarest muligt, efter at retten har fået meddelelse om anken. Samtidig sendes en genpart af redegørelsen til parterne."

!• § 962, stk. 2, ophæves og i stedet indsættes:

"Stk. 2. I politisager kan domme kun ankes af det offentlige, når andre offentligretlige følger (jfr. § 684) end bøde eller konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på. Tiltalte kan kun anke, såfremt han har givet møde i sagen, og højere straf end 10 dagbøder eller bøde på 1.000 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt.

Afgørelser i henhold **til** §§ 936 og 937 kan ikke ankes.

Stk. 3. Justitsministeren kan tillade anke af domme, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for højere ret, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil anke, og tiltalte ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden ét år efter dommens afsigelse. Under tilsvarende betingelser kan justitsministeren tillade anke af de i stk. 2, 3. pkt., nævnte afgørelser."

Stk. 3 og 4 bliver herefter stk. 4 og 5.

5. I § 962, stk. 4, der bliver stk. 5, ændres "stk. 2" **til:**
"stk. 3".

Bemærkninger til lovudkastet.

Til nr. 1 og 2.

Efter reglen i retsplejelovens § 226 behandles borgerlige sager i 1. instans ved landsret, medmindre de ved § 225 eller anden særlig forskrift er henlagt til byret eller i henhold til parternes vedtagelse indbringes for byret. Det er dog - navnlig i kraft af bestemmelsen i § 225, nr. 1, om, at sager om krav, der har en økonomisk værdi af højst 100.000 kr., skal anlægges ved byret - den praktiske hovedregel, at retssager behandles ved byret som 1. instans. Nogle sager er efter deres art, uafhængig af værdien, landsretssager. Det gælder efter § 226, stk. 1, nr. 2, sager om prøvelse af afgørelser truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans, der har den øverste administrative kompetence til at træffe afgørelse i sager mellem det offentlige og private, og en række tilsvarende afgørelser, der ved bestemmelser i andre love er henlagt til landsret. Endvidere kan byretten efter begæring af en part henvise de sager, der er nævnt i § 225, nr. 1-3, 5, og 13, til behandling ved landsret, når en af de i § 227 anførte grunde for henvisning foreligger. Henvisningsadgangen omfatter de almindelige sager om krav, der har en økonomisk værdi af højst 100.000 kr. (§ 225, nr. 1), færdelserstatnings-sager (§ 225, nr. 2), sager, der opstår af forholdet mellem arbejdsgivere og de af medhjælperloven omfattede medhjælpere (§ 225, nr. 3), sager om servitutter og brugsrettigheder over fast ejendom (§ 225, nr. 5) samt private straffesager, hvori der ikke er spørgsmål om højere erstatning end 100.000 kr. (§ 225, nr. 13).

Henlæggelsen af sagsområder til byret er efter de gældende regler sket dels på grundlag af visse saglige kriterier kombineret med en værdigrænse, dels på grundlag af sagens karakter alene. Værdigrænsen indgår som nævnt i to af bestemmelserne i § 225, dels den almindelige regel i nr. 1 om sager vedrørende krav om økonomiske værdier, dels i nr. 13 vedrørende private straffesager.

Den nuværende byretsgrænse på 100.000 kr. er fastsat ved lov nr. 260 af 8. juni 1979, der trådte i kraft den 1. januar 1980. Ved denne lovændring forhøjedes byretsgrænsen fra 30.000 kr. til 100.000 kr. Samtidig med ændringen af byretsgrænsen i 1979 blev henvisningsreglen i retsplejelovens § 227 indført på grundlag af retsplejerådets forslag i betænkning nr. 773/1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager.

Reglen i § 227 om henvisning af sager fra byretten til behandling ved landsret i 1. instans betyder, at der i modsætning til tidligere i højere grad kan tages hensyn til karakteren af de enkelte sager ved afgørelsen af, på hvilket niveau i retssystemet sagerne bør behandles i 1. instans. Henvisningsordningen har således muliggjort, at det normalt ikke længere er nødvendigt udelukkende at lægge vægt på sagens økonomiske værdi.

Henvisningsordningen efter retsplejelovens § 227 er udformet som en fakultativ ordning. Byretten afgør på begæring af en part eller eventuelt begge (alle) parter, om sagen bør henvises til landsret. Parterne kan således ikke forlange, at sager, der efter de almindelige regler henhører under byretterne, skal henvises til landsretsbehandling.

I forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget i 1979 om forhøjelsen af byretsgrænsen til 100.000 kr. og indførelsen af henvisningsordningen gav justitsministeriet tilsagn om fra lovens ikrafttræden at ville gennemføre en løbende undersøgelse af henvisningsreglens anvendelse. I overensstemmelse hermed har justitsministeriet indhentet en række oplysninger fra landsretterne og de større byretter. (København, Århus, Aalborg og Odense) vedrørende perioden 1. januar - 31. december 1980.

Det fremgår af justitsministeriets undersøgelse, at der i den pågældende periode er henvist 33 sager til østre landsret og 16 sager til vestre landsret (ialt 49 sager). I de fleste sager (ialt 36) er henvisning sket på begæring af begge parter. I

2 tilfælde er byrettens nægtelse af henvisning blevet påkæret til landsretten, og begge afgørelser er stadfæstet. Nægtelse af henvisning synes kun sjældent at forekomme. Det fremgår således af undersøgelsen, at retterne i København, Aalborg og Odense ikke i den omhandlede periode har nægtet henvisning, mens dette er sket i et enkelt tilfælde ved retten i Århus.

Justitsministeriet har over for retsplejerådet oplyst, at forhøjelsen af byretsgrænsen i 1979 ikke har medført stigning i antallet af ansøgninger om 3. instansbevilling.

Siden forhøjelsen af byretsgrænsen i 1979 er pristallet steget med ca. 50%. Det er derfor efter retsplejerådets opfattelse nærliggende nu at gennemføre en forhøjelse af byretsgrænsen med henblik på at opnå en aflastning af landsretterne.

Antallet af sager ved landsretterne har i de senere år vist en betydelig stigning. Der henvises til bilag 1-4 til lovudkastet. Bilag 1 og 2 indeholder oplysninger om udviklingen i sagsantallet i østre og vestre landsret i perioden 1959 - 1981. I bilag 3 og 4 er der anført oversigter over antallet af registrerede sager ved landsretterne fordelt på forskellige sagskategorier. Som det fremgår af tabellerne i bilagene, har forhøjelsen af byretsgrænsen i 1979 på grund af tilgangen af landsretssager ikke medført nogen nedgang i antallet af borgerlige 1. instanssager ved vestre landsret, og den nedbringelse af antallet af borgerlige sager, som forhøjelsen af byretsgrænsen til 100.000 kr. har betydet ved østre landsret, er i den seneste tid afløst af en opadgående tendens. Sagsmængden ved landsretterne har medført nogle urimeligt lange berammelsestider. Den gennemsnitlige berammelsestid for civile sager er således for tiden i østre landsret 7 måneder, varierende i de forskellige afdelinger fra 3-4 måneder op til 1 år. For så vidt angår vestre landsret er berammelsestiden for borgerlige 1. instanssager nu i næsten 50% af sagerne mellem 1 og 2 år. I ca. 10% af sagerne er berammelsestiden mere end 2 år.

Spørgsmålet om mulighederne for at afkorte berammelsestiderne

ved landsretterne har været drøftet på et retsplejeseminar, som justitsministeriet afholdt den 25. - 26. november 1982. Under drøftelserne på seminaret blev der af deltagerne givet udtryk for, at det ud fra retsplejemæssige hensyn vil være forsvarligt at foretage en forhøjelse af byretsgrænsen.

Der er i retsplejerådet enighed om, at det er stærkt påkrævet, at der søges gennemført foranstaltninger, som kan bidrage til at afkorte ventetiderne ved domstolene. Dette gælder i særlig grad for så vidt angår landsretterne, hvor berammelsestiderne efterhånden er så lange, at det også ud fra et retssikkerhedssynspunkt må forekomme betænkeligt.

På den anførte baggrund foreslår retsplejerådet, at byretsgrænsen forhøjes til 200.000 kr. Som tidligere nævnt har den almindelige prisudvikling i samfundet siden den seneste forhøjelse af byretsgrænsen i 1979 været på ca. 50%, og den foreslåede forhøjelse er således i vidt omfang kun udtryk for en tilpasning af den nuværende beløbsgrænse på 100.000 kr. til den almindelige prisudvikling i samfundet.

I forbindelse med forhøjelsen af byretsgrænsen til 200.000 kr. finder retsplejerådet det rigtigst, at henvisningsreglen i retsplejelovens § 227 ændres (lovudkastets § 227, stk. 1), således at sager, der har en økonomisk værdi mellem 150.000 kr. og 200.000 kr. (jfr. retsplejelovens § 225, nr. 1 og 13), skal henvises til behandling ved landsret, hvis en part begærer det. Tanken bag forslaget er at give parterne eller deres advokater adgang til selv at vurdere, om en retstvist har en sådan betydning, at den bør underkastes kollegial behandling, og at der bør være fri adgang til at bringe den for højestret. Forslaget indebærer altså, at den del af forhøjelsen af byretsgrænsen, som ligger ud over en pristalsmæssig justering af grænsen, ikke får konsekvenser for parternes mulighed for at få deres sag behandlet ved landsret i 1. instans. Efter retsplejerådets vurdering kan det forventes, at den væsentligste del af sagerne også vil blive behandlet ved byret, selv om der gælder en obligatorisk henvisningsordning for nogle af sagerne. En ordning, hvorefter sagerne skal anlægges

ved byret, uanset at hver af parterne kan forlange sagen henvist til videre behandling ved landsret, vil endvidere betyde, at inkassosager, hvor sagsøgte ikke har indsigelser mod kravet, vil kunne afsluttes i byretten med udeblivelses- eller erkendelsesdom.

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt man i videre omfang kan henlægge sager til behandling ved byret i 1. instans. Det er herved tillagt væsentlig betydning, at der i medfør af henvisningsreglen i retsplejelovens § 227, herunder den foreslåede nye bestemmelse i stk. 1, kan foretages en individuel bedømmelse af sagerne, således at de sager, der findes bedre egnet til kollegial behandling, og sager, hvor parterne bør have mulighed for at anke til højesteret uden 3. instansbevilling, kan henvises til behandling ved landsret. Der kunne på denne baggrund være anledning til at overveje helt at ophæve sagsværdigrænsen i retsplejelovens § 225, således at sager som hovedregel behandles ved byret. En sådan ændring, der vil få betydning for højesteret - herunder for dens mulighed for fortsat at fungere som øverste retsinstans uden forudgående behandling gennem 2 instanser - og som derfor kan give anledning til at foretage andre ændringer i henvisningsreglen i § 227, bør dog ikke gennemføres, før der har været lejlighed til at overveje spørgsmålet nærmere. En henlæggelse af flere sager til byretterne ville endvidere betyde, at der måtte tilføres disse retter væsentligt øgede personalemæssige ressourcer. Rådet stiller derfor på nuværende tidspunkt alene forslag om en forhøjelse af byretsgrænsen til 200.000 kr.

Bortset fra den nævnte ordning med obligatorisk henvisning af sager mellem 150.000 kr. og 200.000 kr. er der ikke i lovudkastet foretaget realitetsændringer i den foreslåede affattelse af henvisningsreglen i § 227. Udkastets § 227, stk. 2, (henvisningsgrundene) svarer således til den gældende regel i § 227, stk. 1.

Udkastets § 227, stk. 3, der svarer til nugældende § 227, stk. 2, indebærer bl.a., at retten kun skal henvise de sager, der har en økonomisk værdi mellem 150.000 og 200.000 kr., til be-

handling ved landsret, hvis begæringen fremsættes i 1. retsmøde eller, såfremt sagen forberedes skriftligt, før skriftvekslingens slutning. Retten vil dog også for så vidt angår disse sager undtagelsesvis kunne henvise sagen til behandling ved landsret på grundlag af en begæring, der fremsættes senere, men dog inden domsforhandlingens begyndelse.

Efter den gældende regel i § 227, stk. 3, træffes afgørelse af, om sagen skal henvises eller ikke, ved kendelse. En kendelse, hvorved sagen efter stk. 1 henvises til landsret, kan ikke indbringes for højere ret. Henvisning på et senere tidspunkt af sagens behandling i medfør af bestemmelsen i stk. 2, 2. pkt., er derimod - som det generelt gælder om nægtelse af henvisning - genstand for kære. Den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 227, stk. 4, svarer i realiteten til gældende § 227, stk. 3. Som det fremgår af bestemmelsen, vil afgørelse om henvisning efter den obligatoriske henvisningsregel i udkastets § 227, stk. 1, kunne træffes ved beslutning.

En forhøjelse af byretsgrænsen til 200.000 kr. må på baggrund af sagsstatistikken for 1982 forventes som udgangspunkt at ville medføre, at ca. 46% af de borgerlige 1. instanssager ved østre landsret og ca. 44% af de borgerlige 1. instanssager ved vestre landsret henlægges til byretterne. Selv om der ikke ved denne beregning er taget hensyn til virkningen af henvisningsreglen, herunder navnlig den foreslåede ordning med obligatorisk henvisning af sager med økonomisk værdi mellem 100.000 kr. og 150.000 kr., og til, at en forhøjelse af byretsgrænsen må forventes at ville medføre en vis stigning i antallet af ankesager, skulle forslaget således skabe mulighed for en mærkbar og påkrævet aflastning af landsretterne.

Den overførelse af sager fra landsretterne til byretterne, som forslaget medfører, forudsætter, at byretterne enten tilføres yderligere ressourcer, eller at der gennemføres andre foranstaltninger, der kan betyde en tilsvarende aflastning af byretterne.

Retsplejerådet har fra landsretterne modtaget de i bilag 5

og 6 anførte oplysninger om borgerlige 1. instanssager i 1982 ved landsretterne med en økonomisk værdi mellem henholdsvis 100.000 kr. og 150.000 kr. samt 150.000 kr. og 200.000 kr. I de nævnte oversigter er der angivet en fordeling af de pågældende sager på de byretter, som sagerne skulle have været anlagt ved, hvis byretsgrænsen havde været henholdsvis 150.000 kr. og 200.000 kr. Som det fremgår af oversigterne, er der, når henses til størrelsen af byretterne, tale om en nogenlunde jævn fordeling af sagerne på de enkelte retter.

Retsplejerådet har udarbejdet forslag til ændrede regler om domsskrivning i borgerlige sager med henblik på at forenkle arbejdet med udfærdigelse af domme ved byretterne mest muligt (lovudkastets nr. 3). En enklere affattelse af domme i borgerlige sager vil kunne betyde en vis arbejdsbesparelse ved retterne. Endvidere er rådet bekendt med, at justitsministeriet er indstillet på at fremsætte lovforslag om ændring af færdselsloven med henblik på at give mulighed for at afgøre sager om spiritus- og promillekørsel, hvori der ikke er spørgsmål om højere straf end bøde, ved udenretlig vedtagelse af bøde og frakendelse af førerret. I forbindelse hermed vil justitsministeriet efter det oplyste søge den nuværende bødeforelægsgrænse på 2.000 kr. i retsplejelovens § 931 helt ophævet. De nævnte forslag, navnlig udvidelsen af adgangen til udenretlig afgørelse af bødesager om spiritus- og promillekørsel, vil betyde en vis aflastning af byretterne. Rådet kan dog ikke på det foreliggende grundlag udtale sig om, hvorvidt disse lettelser betyder, at forhøjelsen af byretsgrænsen vil kunne gennemføres inden for de gældende personalemæssige rammer.

Et enkelt af rådets medlemmer (Rosenmeier) er af den opfattelse, at de lettelser, som følger af de nævnte lovændringer, ikke i sig selv vil kunne opveje det merarbejde, som påføres byretterne ved den foreslåede forhøjelse af byretsgrænsen. Rosenmeier har oplyst, at dommerforeningen vil foretage en nærmere vurdering af dette spørgsmål i sammenhæng med en samlet vurdering af virkningerne af de forskellige foreliggende lovgivningsinitiativer inden for domstolenes område.

Til nr. 3.

Retsplejeloven indeholder kun få bestemmelser om affattelse af domme. § 218, stk. 1, der gælder for såvel borgerlige sager som straffesager, udtaler blot, at domme skal begrundes. Dette har i teori og praksis været fortolket således, at dommen skal indeholde en fremstilling af sagens faktiske sammenhæng, en gengivelse af parternes påstande og anbringender samt en motivering for resultatet. I motiverne til bestemmelsen (udkast til lov om den borgerlige retspleje, 1899, sp. 37) anføres, at der kræves "en såvidt muligt kortfattet begrundelse af dommen med forbigåelse af alt, hvad retten anser for uvæsentligt". Om affattelsen af domme i straffesager findes nogle supplerende regler i retsplejelovens § 929 og (for så vidt angår nævningsager) § 911. Det fremgår heraf, at domsgrundene, hvis tiltalte domfældes, nøjagtigt skal angive de omstændigheder, der som beviste lægges til grund for domfældelsen, ligesom det eller de lovbud, som bringes i anvendelse, skal anføres. Frifindes tiltalte, skal "de straffen betingede omstændigheder, som antages at mangle eller ikke at være bevist, eller de straf udelukkende omstændigheder, som antages at foreligge, angives, og de anvendte lovbestemmelser anføres". I straffesager skal præmisserne altså efter de udtrykkelige regler i retsplejeloven dels angive, hvad der bevismæssigt lægges til grund, dels anføre de lovbestemmelser, som efter resultatet af bevisførelsen finder anvendelse. Tilsvarende antages at gælde for borgerlige sager.

I praksis har det været sædvanligt, at domme i straffesager forud for selve begrundelsen for domsresultatet indeholdt en gengivelse af bevisførelsen, herunder navnlig af tiltaltes og vidners forklaringer. I de seneste år er flere byretter af rationaliseringshensyn gået over til at anvende en kortere domsform. Tiltaltes og vidners forklaring er udeladt, og dommen har indskrænket sig til at fastslå, hvad der på grundlag

af forklaringerne - der er gengivet i retsbogen - måtte lægges til grund.

I borgerlige sager, hvor en tilsvarende protokollation af forklaringerne i retsbogen som regel ikke foretages, har dommene derimod efter den gennem flere år udviklede tradition været meget fyldige og har udover motiveringen for resultatet (domspræmisserne) indeholdt en fuldstændig fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, herunder af bevisførelsen (partsforklaringer, vidneforklaringer, syn- og skønserklæringer m.v.). Arbejdet med udfærdigelse af domme i borgerlige sager er som følge heraf meget tidkrævende og udgør efterhånden med det stigende sagsantal en betydelig belastning af domstolene.

Spørgsmålet om mulighederne for at gennemføre en forenkling af domskonciperingen har for nylig været taget op til overvejelse i Den danske Dommerforening, og et udvalg under foreningen, hvori har deltaget repræsentanter for højesteret, landsretterne og byretterne, har i 1981 afgivet en betænkning om spørgsmålet. I betænkningen gives der tilslutning til en fortsat anvendelse af den korte domsform i straffesager, hvor særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, og tilsiger, at en mere udførlig domsform bør anvendes. Udvalget anbefaler endvidere en kortere affattelse af dommene i borgerlige sager, og der peges ved angivelse af en række eksempler på forskellige muligheder for at forenkle domsskrivningen.

Det stigende sagsantal ved domstolene nødvendiggør, at også arbejdet med domsskrivningen tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke i unødvendigt omfang anvendes ressourcer på domskonciperingen. Som anført af det ovenfor nævnte domskonciperingsudvalg under dommerforeningen vil det i et vist omfang være muligt at gennemføre en forenklet domsskrivning på det bestående regelgrundlag. Efter rådets opfattelse vil det være forsvarligt at gennemføre nye regler i retsplejeloven om affattelsen af domme i borgerlige sager ved byret, som muliggør en yderligere forenkling.

Ved vurderingen af spørgsmålet om mulighederne for at forenk-

1e domsskrivningen i borgerlige sager må man naturligvis tage de forskellige formål, som en dom skal kunne opfylde, i betragtning. Dommen skal indeholde en afgørelse af tvisten i en sådan form, at den, hvis afgørelsen ikke efterleves frivilligt, og domhaveren derfor ønsker dommen tvangsfuldbyrdet, er egnet til at kunne fuldbyrdes i fogedretten. Det skal af dommen fremgå, hvilket retligt og faktisk grundlag, retten har lagt til grund for afgørelsen, således at parterne har mulighed for at bedømme rimeligheden af dommen og dermed af en eventuel anke. Dommen skal endvidere kunne danne grundlag for behandling i en ankeinstans og skal derfor bevare de beviser, der er indgået i vurderingen af det faktiske grundlag for afgørelsen (parts- og vidneforklaringer m.v.). Endelig skal dommen kunne give grundlag for præjudikatsvirkning og for retsvidenskabelig behandling. Dette gælder navnlig høje-sterets- og landsretsafgørelser.

Hvis alle de nævnte formål skal tilgodeses fuldt ud, vil dommene ofte blive forholdsvis lange, idet der må medtages en fuldstændig sagsfremstilling, herunder navnlig er udførlig gengivelse af bevisførelsen under sagen. For langt de fleste domme er det imidlertid tilstrækkeligt, at dommen har en sådan form, at den dels kan anvendes som grundlag for tvangsfuldbyrdelse, dels give parterne en rimelig begrundelse i faktisk henseende og retlig henseende for domsresultatet. Dette gælder navnlig for byretternes afgørelse. Kun en meget lille del (ca.10%) af dommene fra byretterne ankes til landsretten. Efter retsplejerådets opfattelse er det derfor nærliggende at søge de gældende regler ændret, således at det ikke er nødvendigt at udforme alle domme ved byret på en sådan måde, at de umiddelbart er egnede til at danne grundlag for ankebehandling. En adgang til at affatte dommene i en noget kortere form, end det hidtil har været sædvanligt, kunne tænkes at give anledning til vanskeligheder med hensyn til parternes muligheder for at overveje, hvorvidt dommen bør ankes. Rettens begrundelse for domsresultatet ved angivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt vægt på, vil imidlertid sædvanligvis for parterne og deres advokater, der har kendskab til det for byretten passerede, herunder de angivne for-

klaringer, være tilstrækkelig til, at parterne kan tage stilling til spørgsmålet om anke. Sager, som på grund af deres særlige betydning for parterne eller deres beskaffenhed i øvrigt klart adskiller sig fra andre typiske byretssager, bør dog som hidtil indeholde en fuldstændig fremstilling af sagen. Herved tilgodeses også hensynet til præjudikatsværdien og mulighederne for retsvidenskabelig behandling af væsentlige domsafgørelser. Heller ikke spørgsmålet om nova (adgangen til at fremkomme med nyt processtof i anken, jfr. retsplejelovens § 383) vil kunne forventes at give anledning til særlige problemer, hvis byretterne får mulighed for at skrive domme i borgerlige sager, uden at der medtages en fuldstændig sagsfremstilling. Parternes påstande og anbringender forudsættes således i alle tilfælde medtaget i byrettens dom. Novaspørgsmålet giver i øvrigt kun meget sjældent anledning til problemer i landsretten.

På den nævnte baggrund foreslår retsplejerådet, at der i retsplejeloven indsættes en bestemmelse (lovudkastets § 366 a, stk. 2), hvorefter der i domme, der afsiges ved byret i borgerlige sager, kan udelades en fuldstændig sagsfremstilling. Ordningen indebærer, at det normalt vil være tilstrækkeligt i dommen alene at medtage parternes påstande, en kort gengivelse af deres anbringender - søgsmålsgrunde og indsigelser - og endelig domsbegrundelse og konklusion. Det er således ikke nødvendigt i dommen at gengive bevisførelsen under sagen (parts- og vidneforklaringer, dokumenter m.v.). Om dommen bør affattes i den nævnte korte form eller eventuelt udfærdiges på traditionel vis med en fuldstændig sagsfremstilling må afgøres af retten på grundlag af en vurdering af den enkelte sag. Det vil være naturligt, at der i denne forbindelse bl.a. tages hensyn til tilkendegivelser fra parterne.

Hvis anke iværksættes, vil det være ønskeligt, at ankeinstansen får kendskab til hele det processtof, som er tilvejebragt i 1. instans. For at opnå dette foreslås gennemført en ordning (jfr. lovudkastets § 366 a, stk. 2), hvorefter domme i borgerlige byretssager, der er affattet i den kortere form, skal suppleres med en udførligere sagsfremstilling, hvis sagen an-

kes. Efter forslaget skal der i domme, der affattes efter den foreslåede nyordning, indsættes bemærkning om, at dommens sagsfremstilling vil blive suppleret i tilfælde af anke. Den redegørelse, som retten skal afgive, hvis dommen ankes, skal navnlig indeholde en gengivelse af de under sagen afgivne parts- og vidneforklaringer. Derimod vil det normalt ikke være nødvendigt i redegørelsen at referere sagens dokumenter. Om parternes procedure - i det omfang den ikke er med i dommen - bør gives i den supplerende redegørelse må afhænge af sagens karakter.

Retsplejerådet finder det hensigtsmæssigt, at der samtidig med indførelsen af de nævnte særlige regler om koncipering af byretsdomme, i lighed med hvad der gælder om straffesagerne (retsplejelovens §§ 911 og 929), som supplement til den generelle regel i § 218 om domsbegrundelse indsættes en mere udførlig regel i retsplejeloven (lovudkastets § 366 a, stk. 1), der indeholder de almindelige krav til affattelsen af domme i borgerlige sager.

Retsplejerådet har overvejet, hvorvidt den foreslåede ordning med adgang til affattelse af domme i en noget kortere form også bør omfatte landsretterne. Rådet har dog fundet, at domme i landsretssager som følge af den større betydning, disse sager gennemsnitlig har både for parterne og for retsudviklingen i samfundet, som hidtil i almindelighed bør skrives noget mere udførligt, end det i reglen er påkrævet i byretssager. I praksis anvender landsretterne da også - bortset fra domme i udeblivelsestilfælde og i andre summarisk behandlede sager - en udførlig domsformulering med en fuldstændig sagsfremstilling, herunder gengivelse af bevisførelsen. Selv om man i overensstemmelse med anbefalingen fra dommerforeningens domskonciperingsudvalg måtte gå over til en kortere og mere forenklet domsskrivning, går rådet ud fra, at man ikke vil begrænse sagsfremstillingen i en sådan grad, at der kan blive behov for en supplerende sagsfremstilling i tilfælde af anke. Rådet har derfor fundet det rigtigst at begrænse den foreslåede ordning til byretterne, således at der kan blive lejlighed til at indvinde erfaringer med ordningen, inden den eventuelt udvides til også at omfatte landsretterne.

Til nr. 4.

Efter reglerne i retsplejelovens § 962 gælder der visse begrænsninger med hensyn til adgangen til anke af domme i politisager. Domme i politisager kan således normalt kun ankes af det offentlige, når andre offentligretlige følger end bøde eller konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på. Anke fra tiltaltes side kan endvidere i almindelighed kun ske, når han har givet møde i sagen, og højere straf end 6 dagbøder eller bøde af 60 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt. Justitsministeriet kan dog, når særlige betingelser er opfyldt, give anketilladelse. Den nuværende beløbsgrænse for anke fra tiltaltes side, der er fastsat i 1922, er på grund af udviklingen i bødeniveauet i dag uden reel betydning. Tiltalte har derfor normalt mulighed for at anke byrettens dom uden anketilladelse.

Sager, som er afgjort ved advarsel efter retsplejelovens § 937 eller vedtagelse af bøde eller konfiskation i retten, jfr. § 936, kan kun med justitsministeriets tilladelse indbringes for højere ret. Udenretlige bødevedtagelser kan ikke appelleres eller på anden måde indbringes for domstolene.

En forhøjelse af beløbsgrænsen for anke fra tiltaltes side må antages i et vist omfang at kunne medføre en aflastning af anklagemyndigheden og landsretterne. Aflastningen kan ikke måles alene ved antallet af gennemførte anker i disse mindre politisager. En stor del af ankerne hæves af tiltalte før domsforhandlingen. I forbindelse med ankebehandlingen beskikkes der en forsvarer for tiltalte, og efter drøftelsen af sagen med forsvareren bliver tiltalte meget ofte klar over, at anken ikke vil kunne føres igennem med et for ham gunstigt resultat. De hævde ankesager belaster ikke alene anklagemyndigheden, men i et vist omfang også landsretterne, fordi mange anker først hæves, efter at anklagemyndigheden har udarbejdet ekstrakt og tid er afsat i landsretten til sagens behandling.

Spørgsmålet om mulighederne for at gennemføre ændringer i den gældende regel om ankebegrænsning i § 962 har tidligere været genstand for omfattende overvejelser i retsplejerådets betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager og i rådets betænkning nr. 825/1977 om retternes kompetence og arbejdsform i straffesager. Der henvises herom til uddragene fra de pågældende betænkninger i bilag 9 og 10 til lovudkastet.

Retsplejerådet har fra landsretterne modtaget oplysninger om udfaldet af ankede domme i politisager vedrørende 1982, hvori der i byretten er idømt bøde af indtil 1.000 kr. Oplysningerne findes i bilag 7 og 8 til lovudkastet. Som det fremgår, blev der anket i alt 495 sager. Af de ved østre landsret behandlede sager, i alt 336 sager, blev ca. en tredjedel ikke realitetsbehandlet. Årsagerne hertil var dels tiltaltes og anklagemyndighedens frafald af anken, dels afvisning af anken som iværksat for sent, dels afvisning på grund af tiltaltes udeblivelse. Af de realitetsbehandlede sager skete der stadfæstelse i 127 tilfælde, svarende til ca. 60 % af de realitetsbehandlede sager, i 78 tilfælde, svarende til ca. 35 % af de realitetsbehandlede sager, blev byretsafgørelsen formildet, eller der skete frifindelse, og i 6 tilfælde blev den indankede dom skærpet. Oplysningerne fra østre landsret indeholder ikke i øvrigt oplysninger om ændringernes omfang. Af de ved vestre landsret behandlede sager, i alt 159, blev i alt 67, svarende til lidt under halvdelen, ikke realitetsbehandlet. 46 af disse sager bortfaldt som følge af tiltaltes eller (i et enkelt tilfælde) anklagemyndighedens frafald af anke, og 21 sager blev afvist på grund af for sent iværksat anke eller udeblivelse. Af de realitetsbehandlede sager skete der i 55 tilfælde, svarende til ca. 70 % af de realitetsbehandlede sager, stadfæstelse. De øvrige sager, i alt 37, blev afgjort ved domme, der i 6 tilfælde skærpede de af byretten udmålte straffe og i 31 tilfælde mildnede de af byretten idømte straffe eller helt frifandt tiltalte. Oplysningerne fra vestre landsret indeholder oplysninger om omfanget af ændringer i de tilfælde, hvor byrettens dom blev henholdsvis skærpet og formildet.

De foreliggende oplysninger viser, at der i et ikke helt ubetydeligt omfang sker formildelse eller frifindelse under landsrettens behandling af ankesagerne. Rådet er derfor opmærksom på, at en begrænsning i tiltaltes ankeadgang kan give anledning til betænkelighed ud fra almindelige retsplejemæssige synspunkter. I det omfang sagspresset på landsretterne skal søges lettet inden for de bestående personalemæssige rammer, er det imidlertid nødvendigt at overveje gennemførelse af foranstaltninger, der begrænser domstolenes indsats i mindre betydningsfulde sager, uanset at de set udelukkende ud fra sædvanlige retsplejemæssige synspunkter kan opfattes som forringelser.

Retsplejerådet stiller forslag om, at den nuværende bødegrænse for anke fra tiltaltes side forhøjes til (10 dagbøder og) 1.000 kr. i lyset af den almindelige udvikling i bødeniveauet. En sådan ændring vil formentlig kunne gennemføres, uden at det vil medføre nogen reel svækkelse af de tiltaltes retsstilling. Det forudsættes herved, at justitsministeriet som hidtil, hvor det skønnes rimeligt, at tiltalte får adgang til at få sagen prøvet i 2. instans, vil kunne meddele tilladelse til anke. Endvidere udmåles straffen for mindre politisagsforseelser i overvejende grad efter nøje fastlagte retningslinier i praksis. En anke af en dom i en sådan sag med henblik på ændring af den idømte straf vil derfor normalt ikke kunne føre til et for den tiltalte gunstigt resultat. Omkostningerne ved landsretsbehandling er betydelige og står i mange tilfælde ikke i et rimeligt forhold til bødestørrelsen. Anke til landsretten medfører som nævnt også, at der skal beskikkes en forsvarer. Herved kan der påføres den domfældte udgifter, der let kan overstige bøden betydeligt. Særligt tvivlsomme sager, herunder sager, hvor afgørelsen i 1. instans - eventuelt efter fremkomne nye oplysninger - må anses for urigtig, og sager med indviklede bevisspørgsmål vil kunne indbringes for landsret med tilladelse fra justitsministeriet.

Retsplejerådet finder, at den gældende begrænsning for anklagemyndighedens adgang til anke bør opretholdes uændret. Den gældende begrænsning for anklagemyndighedens anke efter straf-

ferammen indebærer en betydelig indskrænkning i anklagemyndighedens muligheder for at anke domme i mindre straffesager. For politisager indeholder strafferammen oftest kun bøde, og anklagemyndigheden er derfor normalt afskåret fra at anke domme i disse sager. Dette gælder bl.a. inden for færdselslovsområdet, der efter sagsstatistikken udgør den betydeligste del af sagerne inden for politisagsområdet.

I den forbindelse bemærkes, at den fælles regel for tiltaltes og anklagemyndighedens anke, som retsplejerrådet foreslog i betænkning nr. 698/1973, navnlig havde baggrund i, at den almindelige straffebestemmelse for overtrædelse af færdselsloven på daværende tidspunkt udover bøde indeholdt hæfte og fængsel i indtil 1 år i rammen. En eventuel fælles regel for tiltalte og anklagemyndigheden, hvorefter der normalt ikke kan ankes, hvis der i byretten er idømt mindre straf end 10 dagbøder eller bøde af 1.000 kr., ville således i dag betyde en reel udvidelse af anklagemyndighedens mulighed for anke af domme i politisager uden tilladelse fra justitsministeriet. Der er efter rådets opfattelse ikke behov for at gennemføre nogen udvidelse af anklagemyndighedens ankeadgang. Anklagemyndigheden vil ligesom tiltalte kunne opnå tilladelse i justitsministeriet til at anke de sager, hvori der er særlig behov for en prøvelse i 2. instans. Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt, at der i højere instans fastlægges et generelt bødeniveau som udgangspunkt for pådømmelse af en sagsgruppe af ensartet karakter.

Den foreslåede udformning af reglen om tilladelse til anke (lovudkastets § 962, stk. 3) bygger på retsplejerrådets forslag i betænkning nr. 825/1977. Som anført i betænkningen (side 118) vil den ændrede formulering af betingelserne for anketilladelse give bedre udtryk for de hensyn, der skal tillægges vægt ved afgørelsen af, om der skal gives tilladelse. En lignende ændring af betingelserne for 3. instansbevilling i retsplejelovens § 966 blev gennemført ved lov nr. 260 af 8. juni 1979.

Til nr. 5.

Ændringen er redaktionel karakter og skyldes forslaget under
nr . 4.

Underbilag I.Udviklingen i sagsantal ved østre landsret.

(Registrerede sager)

År	Straffe sager	Borgerlige sager	Ialt	Afgjorte sager	Antal afd.	Reg.sager pr. afd.	Afgjorte sager pr. afd.
1959	2143	2243	4376	-	10	438	
1960	2091	2302	4393	4400	10	439	440
1961	2147	2381	4528	4437	10	453	444
1962	2079	2497	4576	4452	10	458	445
1963	2168	2667	4835	4697	10	484	470
1964	2239	2798	5037	4856	10	504	436
1965	2407	2440	4847	5195	11	440	472
1966	2435	2456	4891	4703	11	445	428
1967	2514	2534	5048	4999	11	460	454
1968	2933	3107	6045	5634	11	550	511
1969	3054	3151	6205	6114	12	517	510
1970	3293	3235	6528	6470	13	502	493
1971	3531	3339	6870	6436	13	528	455
1972	3384	3421	7305	6633	13	562	510
1973	3354	3530	6384	6638	13	529	SU
1974	3531	4334	7865	7360	15	524	490
1975	3594	3190	6784	7184	15	452	479
1976	3576	2850	6426	6566	15	423	433
1977	3660	3155	6815	6620	15	454	441
1978	3923	3348	7276	6998	15	485	457
1979	4077	4056	8133	7787	17	478	453
1980	4398	3167	7565	7548	17	445	414
1981	4733	3587	8325	8235	17	489	434
1982	4478	3667	8165	8319	17	480	438

Underbilag 2.

Udviklingen i sagsantal ved vestre landsret.
(Registrerede sager).

Ar	Straffe sager	Borgerlige sager	I alt	Afgjorte sager	Antal afd.	Reg.sager pr. afd.	Afgjorte sager pr. afd.
1959	1000	854	1864	1698	7	266	242
1960	1000	746	1746	1567	7	249	223
1961	1004	754	1758	1457	7	251	208
1962	956	827	1783	1630	7	254	232
1963	981	875	1856	1610	7	265	230
1964	1079	926	2005	1764	7	286	252
1965	1184	952	2136	1868	7	305	266
1966	1243	968	2211	2016	7	316	298
1967	1287	952	2239	2024	7	319	289
1968	1475	1011	2486	2256	7	355	322
1969	1590	1023	2613	2264	7	373	323
1970	1932	1134	3066	2932	7	438	413
1971	2260	1336	3596	3393	7	514	485
1972	2499	1343	3842	3662	7	549	523
1973	2200	1462	3662	3667	7	524	524
1974	2412	1660	4072	3935	8	509	499
1975	2275	1725	4000	3905	7	571	553
1976	2233	1761	3994	3775	7	571	539
1977	2239	1965	4204	4174	8	526	522
1978	2255	2185	4440	4400	8	555	550
1979	2641	2330	5021	4667	8	627	583
1980	2771	2771	5542	5075	8	692	634
1981	2315	3221	6036	5528	8	754	691
1982	2745	3155	5900	5725	8 x)	715	694

x) fra 1/10 9 afdelinger.

Underbilag 3.

Sagsantallet ved østre landsret fordelt på forskellige sagskategorier.
 (Registrerede sager)

	<u>1974</u>	<u>1976</u>	<u>1978</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Borgerlige 1. instans	3671	1385	1836	1392	1481	1539
Borgerlige ankesager	894	1224	1218	1184	1632	1408
Borgerlige kæremål	155	215	272	396	454	464
Genoptagelse af faderskabssager	24	26	22	10	20	
Nævningesager	75	39	74	101	68	47
Domsmandss. m. bevis	922	762	737	762	893	772
Domsmandss. u. bevis	692	861	695	585	564	511
Politisager m. bevis	586	558	714	611	632	639
Politisager u. bevis	225	223	186	189	256	181
Andre straffesager	24	34	20	42	49	57
Strafprocessuelle kæremål	1007	1099	1502	2108	2276	2291
 Sager ialt	 7865	 6426	 7276	 7555	 8325	 8165

Underbilag 4.

Sagsantallet ved vestre landsret fordelt på forskellige sagskategorier.
(Registrerede sager)

	<u>1974</u>	<u>1976</u>	1978	<u>1980</u>	1981	<u>1982</u>
Borgerlige 1. instans	824	593	705	1097	1193	1026
Borgerlige ankesager	630	955	1151	1170	1449	1556
Borgerlige kæremål	199	213	329	493	571	573
Genoptagelse af faderskabssager	7	-	-	11	8	6 •
Nævningesager	33	25	32	47	36	12 •
Domsmandss. m. bevis	443	427	375	498	470	241 •
Domsmandss. u. bevis	437	484	400	418	482	210 •
Politisager m. bevis	239	264	268	326	341	175 •
Politisager u. bevis	109	1332	112	103	116	65 •
Andre straffesager	-		-	-		
Strafprocessuelle kæremål	1101	901	1058	1374	1370	1294
Sager ialt	4072	3904	4440	5542	6136	5900

• 1.1. - 30.6. 1982.

Underbilag S.

Borgerlige 1. instanssager med en værdi mellem 100.000 og 150.000 kr. og mellem 150.000 og 200.000 kr. registreret ved østre landsret i 1982, fordelt på de byretter, som sagerne skulle have været anlagt ved, hvis byretsgrænsen havde været henholdsvis 150.000 kr. eller 200.000 kr.

Antal sager ml.	Antal sager ml.
100.000 og 150.000	150.000 og 200.000

Sagsøgte hjemting;

Københavns byret	218	97
Frederiksberg	11	0
Gentofte	10	6
Lyngby	17	15
Gladsaxe	4	2
Ballerup	8	6
Hvidovre	4	2
Rødovre	1	ff
Glostrup	9	i
Brøndbyerne	5	1
Tåstrup	16	3
Tårnby	3	0
Helsingør	18	8
Hørsholm	17	2
Hillerød	15	11
Helsinge	5	5
Frederikssund	13	11
Roskilde byret	6	7
Roskilde herredsret	12	10
Køge	8	3
Nykøbing Sj.	4	]
Holbæk	9	3
Kalundborg	2	2
Slagelse	11	7
Korsør	4	1

Sorø	5	1
Ringsted	5	5
St. Heddinge	2	2
Næstved	11	5
Vordingborg	2	2
Nykøbing PI.	10	2
Maribo	1	0
Nakskov	0	1
Rønne	6	0
Odense	33	19
Nyborg	3	0
Svendborg byret	2	6
Svendborg herredsret	7	6
Rudkøbing	1	0
Fåborg	1	0
Assens	1	0
Middelfart	3	1
Værneting udenfor østre landsrets kreds	<u>II</u>	<u>11</u>
Ialt:	539	271

Underbilag 6.

Borgerlige 1. instanssager med en værdi mellem 100.000 kr. og 150.000 kr. og mellem 150.000 og 200.000 kr. registreret ved vestre landsret i 1982 fordelt på de byretter, som sagerne skulle have været anlagt ved, hvis byretsgrænsen havde været henholdsvis 150.000 kr. eller 200.000 kr.

	Antal sager mellem 100.000 og 150.000	Antal sager mellem 150.000 og 200.000
--	--	--

Sagsøgtes hjemting.

Brædstrup	4	3
Brønderslev	1	0
Esbjerg	10	3
Fjerritslev	2	1
Frederikshavn	2	2
Grenå	4	3
Grindsted	1	4
Gråsten	6	4
Haderslev	5	1
Herning	15	8
Hjørring	5	5
Hobro	5	4
Holstebro	5	1
Holsted	5	1
Horsens	12	6
Kjellerup	0	2
Kolding	17	7
Lemvig	7	2
Mariager	2	2
Nykøbing M.	1	2
Randers	3	2
Ribe	12	2
Ringkøbing	2	3
Rødding	5	0
	3	0

Silkeborg	7	2
Skanderborg	8	3
Skive	7	6
Skjern	0	1
Struer	4	1
Sæby	2	5
Sønderborg	6	4
Terndrup	3	1
Thisted	6	1
Tønder	2	1
Varde	4	0
Vejle	10	3
Viborg	9	6
Aalborg	19	17
Åbenrå	3	1
Århus	46	25
Ikke identificerede sager	14	8
vestre landsret vedtaget som vasrne- ting eller fejlagtigt anlagt ved vestre landsret	9	1
Ialt:	<u>297</u>	<u>155</u>

Underbilag 7.

Politisager (bortset fra sager om spirituskørsel) , som er behandlet ved østre landsret i 1982, og hvor der i byretten er idemt bøde af indtil 1.000 kr.

	<u>Antal sager:</u>
1. Frafaldet af tiltalte	74
2. Frafaldet af statsadvokaten	9
3. Afvist som udeblevet	31
4. Afvist - for sen anke	7
5. Stadfæstelse	127
6. Skarpelse	10
7. Formildelse	52
8. Frifindelse	26
Ialt:	236

Underbilag 8.

Politisager (bortset fra sager om spirituskørsel), som er behand-
let ved vestre landsret i 1982, og hvor der i byretten er idømt
bøde af indtil 1.000 kr.

	<u>Antal sager.</u>
1. Frafaldet af tiltalte	45
2. Frafaldet af statsadvokaten	1
3. Afvist som udeblevet	17
4. Afvist - for son anke	4
5. Stadfæstelse	55
6. Skærpelse	6
7. Formildelse	23
8. Frifindelse	8
Ialt:	159

For så vidt angår pkt. 6 og 7 kan angives følgende vedrørende ud-
 faldet af byrettens og af landsrettens dom:

ad pkt. 6:

Byretten:

Landsretten:

20 dagbøder à 30,- kr.
 førerret frakendt betinget

20 dagbøder à 30,- kr.
 førerretsfrakendelse

Bøde 800,- kr. frif. for frakend.

Stadfæstelse + beting. fra-
kendelse - prøvetid 3 år.

Bøde 1.000,- kr.

Bøde 2.000 kr.

Bøde 800,- kr.

Stadfæstelse + beting. fra-
kendelse - prøvetid 3 år.

Bøde 500,- kr. subs. 4 dg. hæfte

Bøde 1.000,- kr. subs. 8 dg.
hæfte

Bøde 800,- kr. subs. 6 dg. hæfte

Bøde 1.500,- kr. subs. 8 dg.
hæfte.

ad pkt. 7;

Byretten:

Landsretten;

Bøde 1.000,- kr.

Bøde 500 kr.

300,- -

Advarsel

500,- -

200,- -

300,- -

800,- -

**Bøde 500,- kr. dag.tvangs-
beder**

800,- -

300,- kr. stadfæstelse

200, —

Advarsel

800,- -

1.000,- -

Bøde 600,- kr.

500,- -

Frifindelse

250,- -) 2 tiltalte

250,- -)

Advarsel

800,- -

800,- - **frak.beting.**

Bøde 800,- kr. frif. for
beting. freikend.

1.000,- - /subs. 6 dg. hæfte +
frakendt. førerret bet.prøvetid

Bøde 600,- kr.prøvetid
fra landsr-domsafsigelse

3 år (dom af 23/3-82 fast. af frak.
tiden udsættes)

800,- - /subs. 6 dg. hæfte

1.000,- - /subs. 6 dg hæfte

800,- - beting. frakend.

(14/10-82)

Bøde 300,- kr./2 dg. hæfte

- 800,- - / 6

- 1.200,- - / 8 - -

Uddrag af retsplejerådets betænkning nr. 698/1973
om behandling af borgerlige sager (side 47-51)
vedrørende anketilladelser efter retsplejelovens

4. Tilladelser efter § 962, stk. 2.

Efter de gældende bestemmelser i § 962, stk. 2, kan domme i politisager i almindelighed kun ankes af det offentlige, når andre offentligretlige følger end bøde eller konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på, og anke fra tiltaltes side kan kun finde sted, når han har givet møde i sagen, og højere straf end 6 dagboder eller bøde af 60 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt. Tilladelse til anke kan dog, hvis særlig grund foreligger, meddeles af justitsministeren. Bødevedtægtelser og advarsler efter SS 936 og 937 er i almindelighed endelige, men justitsministeren kan undor tilsvarende betingelser som ved domme tillade anke.

Ved retsplejeloven af 1916 blev beløbsgrænsen for fri anke fra tiltaltes side fastsat til 40 kr. svarende til den ankegrænse på 20 Rd., der var gældende efter § 14 i lov af 11. februar 1863. Proceskommissionen af 1863 foreslog denne ankebegremsning opretholdt under hensyn til, at der i adskillelsen mellem politi og ret og den mundtlige og offentlige forhandling lå afgrænsning, "hvormed man inden for visse grænser må lade sig nøje, for at ikke adgangen til at påanke skal medføre et alt for uforholdsmæssigt besvær for det offentlige og private". Samme beløbsgrænse var efter retsplejeloven af 1916 også afgørende for, om en politisag kunne afsluttes med et udenretligt bodeforlæg efter § 931. Ved lov nr. 300 af 30. juni 1922 forhojedes begge grænser til 60 kr. Beløbene var i rigsdagssamlingen 1920-21 foreslået forhøjet til 100 kr. på grund af "pengenes synkende værdi" (Rigsdagstidende 1920-21, tillæg A, sp. 4911 ff), men ved forslagets gennemførelse i rigsdagssamlingen 1921-22 opnåedes kun tilslutning til en forhojelse af begge beløbsgrænser til 60 kr. (Rigsdagstidende 1921-22, tillæg B, sp. 1787 ff). Grænsen for udenretlige bodeforlæg blev i 1946 forhøjet til 300 kr. og i 1969 til 600 kr. Ankegrænsen i § 962, stk. 2, 2. pkt., er derimod ikke forhøjet siden 1922 og er således stadig 60 kr.

I årene 1962-1969 (incl.) har justitsministeriet behandlet ialt 210 sager vedrørende tilfælde.

hvor domfældte eller personer, der indenretlig har vedtaget en bøde eller modtaget en advarsel, søgte en anketilladelse efter § 962, stk. 2. Tilladelse blev meddelt i 83 tilfælde (ca. 40 pct.) og afslået i 127 tilfælde (ca. 60 pct.). Antallet af ansøgninger har været dalende i de seneste år; for årene 1965-69 har antallet af sådanne ansøgninger været: 32 - 24 - 25 - 17 - 15.

I årene 1962-69 har antallet af ansøgninger fra anklagemyndigheden ligget på omkring 15 om året. Samtlige ansøgninger med undtagelse af 3 blev imødekommet.

Grunden til det ringe antal sager, hvori tiltalte søger anketilladelse, er utvivlsomt prisudviklingen, der også har tvunget bødernes størrelse i vejret. Efter de seneste forhøjelser af bødeniveauet i retspraksis er en grænse på 60 kr. uden nævneværdig praktisk betydning. Der bør derfor enten ske en ophævelse af bestemmelsen i § 962, stk. 2, således at der bliver fri adgang til at anke, eller foretages en væsentlig forhøjelse af beløbsgrænsen.

Grunden til det beskedne antal ansøgninger fra anklagemyndigheden er bl.a., at ankeadgangen er fri med hensyn til overtrædelse af de fleste love, herunder færdselsloven, fordi lovene i deres strafammer åbner mulighed for idømmelse af højere straf end bøde. Grunden til at næsten alle ansøgninger fra anklagemyndigheden imødekommes må antages at være, at anklagemyndigheden er fortrolig med ministeriets praksis og i almindelighed kun søger anketilladelse, hvor denne må forventes at ville blive bevilget. Desuden må erindres, at adskillige af disse sagers fremme skyldes et ønske fra et ministeriums side om at få en bestemt fortolkning af en speciallov prøvet. I øvrigt må det nok betegnes som en ejendommelighed, at statsadvokater og rigsadvokaten i disse sager er underkastet censur af justitsministeriet. Disse embeder træffer på andre områder, uanset at justitsministeren er den øverste anklagemyndighed, selvstændigt en lang række afgørelser af betydelig større betydning end spørgsmålet om, hvorvidt en frifindelse i en politisag skal kunne indbringes for Landsretten.

Det fremgår af referatet ovenfor af de gældende bestemmelser i § 962, stk. 2, at de betingelser, der gælder for anklagemyndighedens og for domfældtes fri ankeadgang, er forskellige. Retsplejeloven har således på dette punkt og uden tvingende grunde fraveget Jen ligestilling mellem parterne, som i øvrigt så vidt muligt tilstræbes i den moderne strafferetspleje.

En ophævelse af enhver begrænsning i ankeadgangen ville næppe føre til en mærkbar forøgelse af domstolenes eller anklagemyndighedens arbejdsbyrde. Anklagemyndigheden ville næppe (og burde ej heller) anke i større omfang, end det nu sker, selv om begrænsningerne ophævedes. For så vidt angår anke fra domfældtes side er begrænsningen

som ovenfor nævnt i dag uden praktisk betydning. Skal reglen have væsentlig betydning, må beløbsgrænsen føres å jour. Mod en genoplivning af reglen ved en forhøjelse af beløbsgrænsen er ofte anført, at det ikke mindst af mentalhygiejniske grunde kan være ønskeligt for de domfældte at kunne få også sager om småbøder for landsretten, hvor sagen bliver underkastet en mindre summarisk behandling end den, der undertiden finder sted ved underretterne. Indbringelse for landsretten kan måske have nogen betydning for befolkningens forhold til domstolene som helhed. Heroverfor må dog fremhæves, at landsretsbehandling er et stort og kostbart apparat, og at det meget vel er muligt også ved underretterne at give de tiltalte lejlighed til at tale ud, f.eks. ved - som det også sker i praksis - at udsætte det fåtal af sager, hvori alvorligere indsigelser fremsættes, til et senere retsmøde, hvor rimelig tid til sagens behandling er afsat. Ved en fornuftig tilrettelæggelse af arbejdet i by- og herredsretterne kan alle rimelige krav til en forsvarlig behandling af politisager opfyldes. Ved vurderingen af udgifterne ved landsretsbehandling må erindres, at udover dommernes tid skal der også af parterne anvendes betydelig tid og kraft. Anke til landsretten medfører bl.a., at der skal beskikkes en forsvarer. Herved påføres der domfældte udgifter, der let kan overstige bødens størrelse betydeligt. Ved forsvarerbeskikkelsen opnås undertiden, at forsvareren ved sin drøftelse af sagen med domfældte bringer denne til at indse det formålsløse eller uforholdsmæssige ved at gennemføre anken.

Landsretsbehandling er selvsagt ikke uden værdi. Spørgsmålet er, om værdien står i rimeligt forhold til indsatsen. Det store flertal af underretternes afgørelser kan ikke ventes ændret ved en eventuel anke, og betydningen af, at der i enkelte sager sker mindre justeringer af straffen, er ikke stor. Antallet af frifindelser i ankede politisager fremgår af nedenstående oversigt.

Til belysning af betydningen af en forhøjelse af beløbsgrænsen i 5 962, stk. 2, anføres følgende statistiske oplysninger fra Vestre Landsret.

Vestre landsretskreds. Politisager med bødestraf ved underret og/eller landsret ankede af de tiltalte, registrerede i 1970, og afsluttede ved Vestre landsret før medio april 1971-

	61-150 kr. og 7-15 dagbøder	15T-300 kr. og over 15 dagbøder	Over 300 kr.
1. Frafaldet før udfærd. af ekstrakt	2	4	1
2. Frafaldet efter udfærd. af ekstrakt	15	34	11
3. Afvist	1	2	1
4. Stadfæstet	16 a)	16	15
5. Skærpet	1 b)	3 d)	7 f)
6. Formildet	3 c)	15 e)	11 g)
7. Frifundet	5	7	1
I alt	43.	81	47

Bemærkninger.

- ad a) 10 dages vagttarrest ændret til 10 x 35 kr.
 ad b) 80 kr. ændret til 150 kr.
 ad c) 100 kr. ændret til 40 kr.
 100 kr. ændret til advarsel
 14 dages hæfte ændret til 10 x 10 kr.
 ad d) 300 kr. ændret til 20 dages hæfte
 200 kr. ændret til 300 kr.
 300 kr. ændret til 14 dages hæfte
 ad e) 300 kr. ændret til advarsel
 I 5 sager er 300 kr. ændret til 100 kr.
 I 4 sager er 20 kr. ændret til advarsel
 300 kr. Ændret til 150 kr.
 300 kr. ændret til 200 kr.
 300 kr. ændret til 150 kr.
 200 kr. Ændret til 60 kr.
 200 kr. ændret til 100 kr.
 ad f) 400 kr. ændret til 600 kr.
 500 kr. ændret til 7 dages hæfte
 400 kr. ændret til 14 dages hæfte
 2.000 kr. ændret til 3.000 kr.
 350 kr. ændret til 500 kr.
 600 kr. ændret til 800 kr.
 1.200 kr. ændret til 30 dages hæfte
 ad g) 400 kr. ændret til 30 kr.
 600 kr. ændret til 300 kr.
 400 kr. ændret til 50 kr.
 10 dages hæfte ændret til 300 kr.
 10.000 kr. ændret til 5.000 kr.
 8.000 kr. ændret til 3.000 kr.
 1.500 kr. ændret til 500 kr.
 500 kr. ændret til 300 kr.
 600 kr. ændret til 400 kr.
 1.000 kr. ændret til 500 kr.
 2.000 kr. ændret til 1.200 kr.

Navnlig østre Landsret er for tiden overbebyrdet især med behandlingen af straffesager. Det er derfor af betydning om muligt at begrænse landsretternes arbejdsbyrde. En begrænsning af antallet af politisagsanker vil dog ikke betyde en meget stor lettelse for retterne selv. En del af de sager, hvori der er idømt bøder af forholdsvis ringe størrelse, har ved landsretten ført til frifindelser, og en væsentlig del af disse sager må i alle tilfælde antages at ville komme til pådømmelse efter særlig tilladelse. Netop disse sager vil ofte kræve forholdsvis meget tid i landsretten, medens behandlingen af sager, hvor dommene i første instans åbenbart må anses for rigtige, normalt kun vil tage kort tid i retten.

Beløbsgrænserne for udenrettlige bødeforlæg efter retsplejelovens § 931 og den fri ankeadgang til landsretten har i en årrække været de samme, og det er ofte blevet anført, at disse grænser igen burde sættes til det samme beløb. De to regelsæt angår imidlertid situationer af forskellig karakter. Bødeforlæg er en afgørelsesmåde for sager, hvori sigtede erkender sig skyldig og er enig såvel i afgørelsesformen som i bødens størrelse. Selv om en sigtet vel ofte vil føle sig i en vis tvangssituation, adskiller disse tilfælde sig dog i væsentlig grad fra en domfældelse i en underretssag, hvor den pågældende har nægtet sig skyldig eller anser den idømte reaktion for at være urimelig.

Ankebegrænsningen blev som ovenfor nævnt oprindelig begrundet med, at den nye retsplejelov indførte større retsgarantier, og med, at en fri ankeadgang i politisager ville medføre et uforholdsmæssigt bøvær. Disse hensyn må fortsat tillægges væsentlig betydning.

Ankeadgangen giver selvsagt en øget garanti for en rigtig afgørelse. Som det fremgår af de ovennævnte statistiske oplysninger ændres en ikke helt uvæsentlig del af det - i forhold til det samlede sagsantal - meget ringe antal sager, der ankes, til tiltaltes fordel. Behovet for en ændring af urigtige domme og for fornyet prøvelse i sager af principiel karakter kan imidlertid imødekommes uden indførelse af fri ankeadgang ved et tilladelsessystem, hvorefter der - efter en gennemgang af sagens akter - af landsretten kan gives tilladelse til anke, hvis der er rimelig grund til at tro, at afgørelsen vil blive ændret af den overordnede ret.

2 af rådets medlemmer (Goxard og Sonne-Holm) foreslår ankebegrænsningen opretholdt, således at beløbsgrænsen sættes til 300 kr. Et lavere beløb vil ikke medføre nogen væsentlig lettelse af landsretternes og parternes arbejdsbyrde. Et af rådets medlemmer (Abitz) finder, at ankeadgangen bør være fri for såvel anklagemyndigheden som domfældte.

Flertallet finder ikke, at der er grund til at ændre de øvrige betingelser i § 962, stk. 2,

2. pkt. Tiltalte bør frit kunne anke, når han har givet møde i sagen, og højere straf end 6 dagbøder, bøde af 300 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt.

Anklagemyndigheden kan efter den gældende regel i § 962, stk. 2, 2. pkt., anke, når andre offentligretlige følger end bøde eller konfiskation kan idømmes efter de lovbestemmelser, tiltalen lyder på. Det vil sige, at anke frit kan ske uden hensyn til forseelsens karakter, når blot strafferammen indeholder mulighed for idømmelse af frihedsstraf. Dette giver anklagemyndigheden en meget vid adgang til anke. Som eksempel kan nævnes færdselslovsovertrædelser, der bortset fra sager om frakendelse af førerretten behandles som politisager, jfr. § 69, stk. 4, og som udgør hovedparten af de sager, der behandles på denne måde. Efter færdselslovens § 69, stk. 1 og 2, straffes overtrædelse af loven og de i medfør af denne givne bestemmelser med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år. Sager angående overtrædelse af de nævnte bestemmelser vil således kunne ankes frit af anklagemyndigheden, uanset at en væsentlig del måske halvdelen af sagerne afgøres med bøder under 300 kr. Denne forskel mellem domfældtes og anklagemyndighedens adgang til at anke er næppe tilstrækkeligt velbegrundet. Det afgørende bør i alle tilfælde være den begåede lovovertrædelses karakter, således at alle småsager normalt kun behandles i én instans. Undertiden ankes vistnok mindre bøder af anklagemyndigheden i noget videre omfang end påkrævet. De grænser, der gælder for domfældtes adgang til at anke, bør derfor også anvendes med hensyn til anklagemyndighedens ankeadgang. Underretsdommens konklusion vil normalt være det bedste udtryk for sagens betydning. Dette holder dog ikke stik, hvis der sker frifindelse. En fælles regel forer her til, at anklagemyndigheden ikke kan anke, selv om der er tale om en alvorlig sag, der i tilfælde af domfældelse ville have medført fængselsstraf. Rådet har overvejet at foreslå indsættelse af en supplerende regel, der kunne give anklagemyndigheden mulighed for at anke større sager uden tilladelse. Det er imidlertid vanskeligt at finde frem til egnede kriterier for en sådan afgrænsning. I en række love, der foreskriver politisagsbehandling, uagtet overtrædelse kan staves med fængsel, bestemmes, at "de i retsplejelovens kapitler 68, 69, 71 og 72 omhandlede retsmidler (beslaglæggelse, ransagning, anholdelse og fængsling) finder anvendelse i samme omfang som i sager, som det efter de almindelige regler tilkommer statsadvokaten at forfølge". Dette gælder således valutaloggivningen og de fleste skatte- og afgiftslove. Indsættelse af den nævnte bestemmelse kan tages som udtryk for, at overtrædelse af de nævnte love i hvert fald ikke altid kan betragtes som bagatelforseelser, men da dog de fleste overtrædelser også af sådanne

love afgøres med en bøde, ofte af ringe størrelse, er det dog næppe rimeligt at tillade anklagemyndigheden frit at anke disse sager. Ej heller anklagemyndighedens påstand i sagen, f.eks. således at der i hvert fald kunne ske anke, hvis der i anklageskriftet var nedlagt påstand om frihedsstraf, kan formentlig give grundlag for udformning af en tilfredsstillende regel, bl.a. fordi der ikke altid nedlægges påstand med hensyn til straffens art.

Der er ej heller i disse sager behov for en regel, hvorefter den overordnede anklagemyndighed kan anke uden tilladelse, jfr. ovenfor side 45 med hensyn til meddelelse af tredjeinstansbevillinger.

Der findes herefter ikke grundlag for at foreslå en særregel om anklagemyndighedens adgang til at anke frifindende domme. Det må antages, at landsretterne i fornødent omfang vil meddele anklagemyndigheden tilladelse til at anke store sager, såfremt der blot er nogen udsigt til, at dommen vil blive ændret i landsretten.

Flertallets forslag vil således indebære en regel, der er fælles for tiltalte og anklagemyndigheden, og hvorefter anke uden landsrettens tilladelse kun kan ske, når højere straf end 6 dagbøder, bøde på 300 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idømt. For så vidt angår tiltaltes anke er det dog endvidere en betingelse, at han har givet mode under sagen.

Mindretallet har til støtte for sit forslag om fri ankeadgang anført, at en gramse på 60 kr. efter de nu gældende bødesatser er uden reel betydning, og at en frigivelse af ankeadgangen derfor formentlig ikke vil betyde nogen mærkbar forøgelse af landsretternes arbejdsbyrde. Den lettelse af arbejdsbyrden, der vil ske ved forøgelsen af grænsen til 300 kr., vil formentlig ikke være af større betydning.

Allerede fordi erfaringen viser, at der ved landsretternes behandling af disse sager ikke sjældent sker ændringer af de indbragte domme til fordel for de domfældte, må det anses for betænkeligt at formindske den adgang, som for tiden er til at indbringe praktisk taget alle domme i politisager for landsretterne. Man vil herved give afkald på den større garanti for en rigtig afgørelse, som den frie ankeadgang betyder, og som utvivlsomt i hvert fald psykologisk har stor betydning for de domfældte, som selv føler en afgørelse urigtig i en sådan grad, at de vil påtage sig de udgifter og det besvær, som det er at få den indbragt for landsretten.

Også under hensyn til den kritiske indstilling, som visse kredse nærer over for myndighederne, må det anses for utilrådeligt at indføre begrænsninger i den adgang til prøvelse af de domfældelser ved underretterne, som faktisk ek-

sisterer i dag, og som i praksis har vist sin betydning.

Disse betænkeligheder vil blive endnu større, såfremt man forøgede grænsen til mere end 300 kr., hvad der måtte anses for påkrævet, hvis det skulle have nogen større betydning for landsretternes arbejde.

Betingelserne for at meddele tilladelse til anke efter § 962, stk. 2, er de samme, som gælder med hensyn til tredjeinstansbevillinger i straffesager, nemlig at der foreligger særlige grunde hertil, herunder navnlig at sagen skønnes at have almindelig interesse eller videregående betydelig følger for vedkommende. Sidstnævnte kriterium har kun begrænset betydning i disse sager, da idømmelse af en mindre bøde i almindelighed næppe kan siges at ville medføre videregående betydelige følger for domfældte. Det foreslås, at kriterierne i § 962 formuleres på samme måde som betingelserne for meddelelse af tredjeinstansbevilling: at sagen har almindelig interesse eller særlige grunde taler derfor. Det er næppe muligt at angive mere præcist, hvornår tilladelse kan meddeles. Et væsentligt moment ved afgørelsen må dog efter rådets opfattelse være, om der er rimelig grund til at tro, at afgørelsen vil blive ændret.

Efter § 962, stk. 2, skal andragende indgives til justitsministeriet inden 14 dage efter dommens afsigelse eller forkyndelse. Et senere indgivet andragende kan dog inden for et år efter dommens afsigelse tages til følge. Efter justitsministeriets praksis tillægges mindre overskridelser af 14 dages fristen ikke afgørende betydning. Dette er i åbenbar modstrid med domstolenes praksis med hensyn til meddelelse af anketilladelse efter ankefristens udløb efter § 949, jfr. side 36. Efter rådets opfattelse bør der anlægges samme praksis ved meddelelse af anketilladelse efter § 962 som efter § 949, således at ansøgnin- om anketilladelse, der indgives efter fristens udløb, i almindelighed kun imødekommes, hvis der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at ansøgningen ikke er fremsendt inden 14 dages fristens udløb.

Under forudsætning af, at ankebegrænsningen opretholdes med en forhøjet beløbsgrænse, foreslår alle rådets medlemmer kompetencen til at tillade anke henlagt til domstolene. Samme grunde, som taler for at henlægge meddelelse af tredjeinstansbevillinger til domstolene, taler for også at overdrage disse afgørelser til retten. I de mindre sager, som det her som oftest drejer sig om, er de praktiske fordele ved, at kun én myndighed (landsretten) skal se på sagen, navnlig arbejdsletteisen og muligheden for en hurtigere sagsbehandling, særligt mærkbare.

Uddrag af retsplejerådets betænkning nr. 825/1977 om retternes kompetence og arbejdsform i straffesager (side .92-93) om lovbestemte begrænsninger i adgangen til at anke mindre politisager.

6.4.2.3. Lovbestemte begrænsninger i adgangen til at anke mindre politisager.

Rådet har i sin betænkning nr. 698/1973 om behandling af borgerlige sager stillet forslag om en ændret affattelse af bestemmelsen om anke i politisager i retsplejelovens § 962, stk. 2-4. Forslaget er sålydende:

"Stk. 2. T politisager kan domme kun ankes af det offentlige, når højere straf end 6 dagboder, bøde på 300 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger er idrøret. Anke fra tiltaltes side kan kun finde sted, hvor han har givet møde i sagen og betingelserne i 1. pkt. er opfyldt. Afgørelser i henhold til SS 936 og 937 kan ikke ankes.

Stk. 3. Landsretten kan tillade anke af domme, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for højere ret, såfremt sagen har almindelig interesse eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning skål indgives til landsretten inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis det er tiltalte, der vil anke, og han ikke har været tilstede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Retten kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter dommens afsigelse. Reglerne i 1.-3. pkt. finder tilsvarende anvendelse med hensyn til de i stk. 2, 3. pkt., nævnte afgørelser.

Stk. 4. Når en ansøgning om anketilladelse er indgivet, kan landsretten beslutte, at dommens fuldbyrdelse skal udsættes eller standses. Dette sker i hvert fald, hvis anke tillades."

En gennemførelse af dette forslag ville betyde ændringer af gældende ret ved at forhøje ankegrænsen fra 60 til 300 kr., ved at ligestille anklagemyndighed og domfældte ned hensyn til ad-

gangen til anke samt ved at flytte kompetencen til at meddele anketilladelse fra justitsministeren til landsretten.

Et medlem (Abitz) var dog (og er stadig) af den opfattelse, at man burde bevare den fri ankeadgang, som nu i realiteten består, da der i praksis ikke ikendes bøder under 60 kr., jfr. nærmere nedenfor side 98.

Om indholdet af de gældende bestemmelser, baggrunden for disse samt rådets overvejelser vedrørende dette spørgsmål henvises til side 47-51 i betænkningen fra 1973 (optaget som bilag 5 i denne betænkning). Hertil kan nu føjes følgende supplerende oplysninger og bemærkninger:

- a. **Bødeforelægsgrænsen** blev ved lov nr. 285 af 14. juni 1974 (Folketingstidende 1973-74, sp. 1205, 2561, 7389 og 7416, samt tillæg A sp. 1081, tillæg B sp. 537, og tillæg C sp. 313) forhøjet fra 600 kr. til 2.000 kr.
- b. Antallet af ansøgninger om anketilladelse efter § 962 udgjorde i 1974, 1975 og 1976 henholdsvis 54, 53 og 37.
- c. I den nye færdselslov, nr. 287 af 10. juni 1976, der trådte i kraft den 1. maj 1977, er som § 118 indsat en mere nuanceret straffebestemmelse. Herefter kan langt de fleste færdselslovsovertrædelser kun straffes med bøde. Så længe den nugældende bestemmelse i § 962 opretholdes uændret, kan anklagemyndigheden i disse sager kun anke med justitsministerens tilladelse.
- d. Til brug for rådets behandling af spørgsmålet om ankebegrænsning har begge landsretter udarbejdet statistik over politisager vedrørende overtrædelse af færdselsloven og politivedtægterne, der blev behandlet af landsretterne i 1975. Der henvises til bilag 6 a og b. Som det fremgår, blev der anket i alt 328 sager. Af de ved østre landsret behandlede sager, i alt 259, blev lidt over en fjerdedel ikke realitetsbehandlet. Årsagerne hertil var dels tiltaltes og anklagemyndighedens frafald af anken, dels afvisning af anken som iværksat for sent, og dels afvisning på grund af udeblivelse. Af de realitetsbehandlede sager skete der stadfæstelse i 129 tilfælde, svarende til ca. to trediedele af de realitetsbehandlede sager, i 52 tilfælde, svarende til lidt under en trediedel blev under retsafgørelsen formildet eller der skete frifindelse, og i 7 tilfælde blev den indankede dom skærpet. Det fremgår af bilag 6 a, at der i de i alt 7 tilfælde med skærpene landsretsdomme var sket frifindelse i underretten i 3 tilfælde. Af de ved vestre landsret behandlede sager, i alt

69, blev 29, svarende til lidt under halvdelen, ikke realitetsbehandlet. 26 af disse sager bortfaldt som følge af tiltaltes frafald af anke, og 3 sager blev afvist på grund af for sent iværksat anke eller udeblivelse. Af de realitetsbehandlede sager skete der i 22 tilfælde, svarende til lidt over halvdelen af de realitetsbehandlede sager, stadfæstelse. De øvrige sager, i alt 18, blev afgjort ved domme, der i 8 tilfælde skærpede de af underretten udmålte straffe, og i 10 tilfælde mildnede de af underretten idømte straffe eller helt frifandt tiltalte. Af de i alt 8 sager, hvor landsrettens dom betød en skærpelse i forhold til underrettens afgørelse, var tiltalte i underretten blevet frifundet i 4 tilfælde, mens 1 sag i underretten var afgjort med en advarsel.

Retsplejerådets forslag fra 1973 har været til udtalelse hos en række myndigheder og organisationer. Der fremkom forskellige meninger om forslaget, men de fleste udtalelser går ind for mindretallets forslag, d.v.s. indførelse af en fri ankeadgang for såvel anklagemyndighed som domfældte.

Rådet har på ny indgående drøftet, om adgangen til at anke politisager om mindre forseelser bør være begrænset og i bekræftende fald, hvilke sager der skal karakteriseres som "mindre forseelser". Mindre politisager har som oftest ikke tilnærmelsesvis samme indgribende betydning for tiltalte som andre straffesager og er også ofte af enkel karakter. Disse sager kan i nogle henseender behandles og afgøres efter regler, der afviger fra straffeprocessens almindelige regler.

Et medlem (Abitz), der som nævnt afgav dissens i betænkning nr. 693/1973, er stadig af den opfattelse, at der både bør være fri adgang til anke for tiltalte og anklagemyndigheden, modens rådets øvrige medlemmer finder, at retsplejelovens regel om en ankebegrænsning bør opretholdes, i hvert fald for så vidt angår tiltaltes anker. En ankegrænse kan, hvis bestemmelsen skal få nogen praktisk betydning og fore til en mærkbar aflastning af landsretterne, ikke sættes lavere end til 600 kr. En ankegrænse på 600 kr. vil efter de bødeniveauer, der nu må anses for gældende i politisager, jfr. rigsadvokatens meddelelse nr. 7/1977, Bødetakster i politisager, betyde, * at ankeadgangen begrænses i sager om mindre færdselsforseelser, men ikke i sager af alvorligere karakter. Over halvdelen af de sager, der afgøres efter retningslinierne i rigsadvokatens meddelelse, medfører bøder under 600 kr. Større bøder forekommer navnlig ved større hastighedsoverskridelser, alvorligere vigepligtsforseelser, promille- og spirituskørsel på knallert, ved kørsel uden kørekort indenfor frakendelsestiden, ved gentagne kørsler med overlæs og i sager om flere lovovertrædelser.

Rådet foreslog i sin betænkning nr. 698/1973, at der - i modsætning til § 962 i dens nuværende affattelse - burde gælde samme regel for tiltaltes og for anklagemyndighedens adgang til anke. Som det fremgår af side 37 i den nævnte betænkning, får anklagemyndigheden kun sjældent afslag på en ansøgning om anketilladelse, og tallene for de senere år viser samme tendens. Det er i overensstemmelse med anklagemyndighedens tilbageholdende ankepolitik, jfr. ovenfor side 86-89, at anklagemyndigheden kun søger anketilladelse, når særlige grunde taler derfor, og justitsministerens tilladelse vil derfor sjældent blive nægtet. Størrelsen af de idømte bøder er i øvrigt mindre egnet som kriterium for anklagemyndighedens ankeadgang. Anklagemyndighedens interesse i anke af politisager består som oftest i at få en lovfortolkning prøvet i en højere instans, i at hensyn til retshåndhævelsens effektivitet at få prøvet frifindelser på grundlag af en vurdering af beviset, som ikke forekommer utvivlsom, eller i at få fastlagt et generelt bodeniveau som udgangspunkt for pådømmelse af en sagsgruppe af ensartet karakter.

Det foreslås derfor nu, at begrænsningen i adgangen til at anke mindre bødedomme ikke kommer til at gælde for anke fra anklagemyndighedens side. En fri ankeadgang for anklagemyndigheden vil betyde, at indgivelsen af et antal ansøgninger, der praktisk taget alle må forventes at ville blive indestillet, undgås. Friheden til at anke kan ikke antages at ville medføre en udvidelse af anklagemyndighedens anker. Rigsadvokaten må være i stand til at sikre, at der følges en ensartet tilbageholdende ankepraksis for hele landet, således at normalt kun sager af mere almindelig interesse indbringes for landsretten.

Rådet foreslog i sin betænkning nr. 698/1973, at anketilladelser - ligesom andre procesbevillinger - skulle meddeles af retten, i dette tilfælde landsretten. Det blev ikke i betænkningen nærmere præciseret, hvordan sagerne skulle behandles i retten. Landsretterne har givet udtryk for, at sagerne i givet fald bør behandles af 3 landsdommere. Behandlingen antages normalt at kunne ske på skriftligt grundlag, men med adgang til i særlige tilfælde at anordne mundtlig forhandling. Landsretterne er endvidere af den opfattelse, at der normalt bør beskikkes en forsvarer for tiltalte, og at sagerne først bør afgøres, når der er indhentet erklæring fra denne og anklagemyndigheden. Med en sådan sagsbehandling, som er væsentlig mere kompliceret end den ekspeditionsform, der har været anvendt ved behandlingen i justitsministeriet af ansøgninger efter § 962, ville ankebegrænsningen ikke fore til nogen tidsmæssig besparelse for landsretterne. Rådet finder det herefter på nuværende tidspunkt rigtigst, at anketilladelserne fortsat meddeles af justits-

ministeren og som hidtil på skriftligt grundlag og uden forsvarerbeskikkelse. En overførsel af kompetencen fra justitsministeren til landsretterne måtte forudsætte, at en enklere behandlingsform i landsretterne findes mulig. En overvejelse af, hvordan en sådan enklere fremgangsmåde kunne indrettes, ville formentlig naturligst kunne foretages i forbindelse med stillingtagen til rådets forslag om at henlægge alle de administrative procesbevillinger til retterne.

Rådets flertal (alle medlemmer bortset fra Abitz) foreslår herefter, at § 962, stk. 2, erstatte af nedennævnte bestemmelser. Formuleringen følger i hovedsagen rådets tidligere forslag i betænkning nr. 698/1973:

"Stk. 2. I politisager kan domme kun ankes af tiltalte, såfremt han har givet møde i sagen, og højere straf end 6 dagbøder, bøde på 600 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentlig-retlige følger er idømt. Afgørelser i henhold til SS 936 og 937 kan ikke ankes.

Stk. 3. Justitsministeren kan tillade anke af domme, der efter stk. 2 ikke kan indbringes for højere ret, såfremt sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning skal indgives til justitsministeriet inden 2 uger efter dommens afsigelse eller, hvis tiltalte ikke har været til stede ved dommens afsigelse, efter dens forkyndelse. Justitsministeren kan dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter dommens afsigelse. Under tilsvarende betingelser kan justitsministeren tillade anke af de i stk. 2, 2. pkt., nævnte afgørelser."

En forhøjelse af beløbsgrænsen til 600 kr. vil formentlig kun medføre en aflastning af landsretterne og anklagemyndigheden af ret beskedent omfang. Aflastningen kan dog ikke måles alene ved antallet af gennemførte anker i disse mindre politisager. De hævdede ankesager belaster ikke alene anklagemyndigheden, men i et vist omfang også landsretterne, fordi mange anker først hævves, efter at anklagemyndigheden har udarbejdet ekstrakt og tid er afsat i landsretten til sagens behandling.

Forslaget om en ankegrænse på 600 kr. bygger på det gældende bødeniveau. En videreudvikling af bødeniveauerne som følge af prisudviklingen kan i løbet af få år reducere betydningen af den forhøjede grænse. Allerede i dag idømmes i politisager bøder, som overstiger 600 kr., uden at bødens størrelse i sig selv gør fri ankeadgang til landsretten rimelig. Behovet for adgang til en korrektion af bødestørrelsen ved anke er min-

dre, hvor bødefastsættelsen følger nogenlunde faste takster, som f.eks. dem, der er nævnt i rigsadvokatens ovennævnte meddelelse nr. 7/1977, eller i de retningslinier for bødefastsættelse i promille- og spiritussager, som er omtalt i Advokatbladet 1976, side 305 (bilag 8). Der kunne formentlig også peges på andre tilfælde, hvor det næppe af hensyn til retssikkerheden er nødvendigt at opretholde en fri ankeadgang til landsretten, således f.eks. sager, hvor der er idømt betinget frakendelse af førerretten, og den dømte ikke skal aflægge en orienterende køreprøve for at bevare førerretten, jfr. færdselslovens § 60, stk. 3, smh. m. SS 125, stk. 2, 2. pkt., og 126, stk. 1, nr. 2..

Selv om noget således kunne tale for at forhøje bødegrænsen i § 962 til et højere beløb end 600 kr. eller for helt at opgive den fri ankeadgang til landsretten i politisager, der kun angår bøder, har rådet dog ikke fundet på nuværende tidspunkt at kunne stille forslag om en videregående begrænsning af adgangen til anke, bl.a. fordi afgørelsen efter forslaget skal træffes af justitsministeren på skriftligt grundlag, uden at der finder beskikkelse af forsvarer sted. Denne **afgørelsesmåde** må forudsætte, at der er tale om mindre sager. Imod at sætte beløbsgrænsen væsentligt højere end foreslået taler også, at domfældtes økonomiske forhold i så fald i væsentlig grad ville påvirke adgangen til anke, også når anken angår beviset for hans skyld. Denne sammenhæng mellem domfældtes økonomiske forhold og hans muligheder for at anke vil imidlertid ikke bestå, dersom der - bl.a. som resultat af overvejelser i straffelovrådet - gennemføres en ændring af straffelovens regler om bødefastsættelsen derhen, at de økonomiske forhold skal være uden indflydelse på fastsættelsen af bøder op til et vist større beløb, f.eks. 1.000 kr. En ændring af § 962, der går videre end den nu foreslåede, burde i øvrigt i givet fald ikke gennemføres isoleret, samtidig med at den fri ankeadgang bevares i statsadvokatsager, hvor der idømmes bøder, og i sager, hvor kun en mindre frihedsstraf er pålagt.

Et medlem (Abitz) kan ikke tilslutte sig flertallets forslag til ændring af § 962. Abitz har side 51 i rådets betænkning nr. 698/1973 (gengivet nedenfor i bilag 5) gjort rede for, hvorfor han finder, at den fri ankeadgang, der i realiteten består i dag, bør opretholdes. De domfældtes **retsbeskyttelse** bør ikke forringes ved en begrænsning af deres ankeadgang. De foreliggende oplysninger viser, at der ikke sjældent sker formildelse eller frifindelse under landsrettens behandling af ankesager, jfr. f.eks. oplysningerne herom i bilag 6 a og b. Det er i alle tilfælde uheldigt at indføre en ankebegrænsning, der kun gælder for tiltalte og ikke for anklagemyndigheden. Anker fra tiltaltes side, der alene eller navnlig har til formål at forhale fuldbyrdelsen af dommen.

forekommer næppe i de sager, som forslaget omfatter, idet anke af en mindre bøde indebærer risiko ikke alene for en forhøjelse af bøden, men også for idømmelse af sagsomkostninger, der let kan overstige bødebeløbet. Den arbejdsbesparelse, som ville kunne opnås i landsretterne ved gennemførelse af forslaget, må i øvrigt antages at blive meget beskeden.

