

## BILAG 1

Justitsministeriet  
Lovafdelingen

Dato: 12. januar 2004  
Kontor: Menneskeretsenheden  
Sagsnr.: 2001-629-0131  
Doknr.: JFK20994

**NOTAT****om****effektive retsmidler i forhold til lang sagsbehandlingstid i straffesager****1. Indledning**

Det følger af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter ”konventionen”), at enhver har ret til en rettergang ”inden en rimelig frist” i bl.a. straffesager.

En stor del af de klager, der indgives til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter ”Domstolen”) mod Danmark, vedrører helt eller delvis spørgsmål om sagsbehandlingstid.

Der kan rejses det spørgsmål, om en sigtet/tiltalt efter dansk ret har adgang til effektive retsmidler for enten at forhindre/standse en krænkelse eller opnå kompensation i tilfælde af en krænkelse. Dette spørgsmål kan opstå både forud for og efter en straffesags indbringelse for domstolene, og vil blive vurderet nærmere i dette notat.

Først beskrives de krav, der følger af konventionen (se nedenfor pkt. 2). Herefter beskrives de eksisterende retsmidler, ligesom det vurderes, om disse retsmidler opfylder de krav, der følger af konventionen (se nedenfor pkt. 3).

## 2. Domstolens praksis

Som nævnt følger det af artikel 6, stk. 1, i konventionen, at enhver har ret til en rettergang inden en rimelig frist i bl.a. straffesager.

Det følger endvidere af artikel 13 i konventionen, at enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om kränkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Domstolen har i praksis fastslået, at kravet om adgang til effektive retsmidler, jf. konventionens artikel 13, også gælder i forhold til sager om for lang sagsbehandlingstid, jf. konventionens artikel 6, stk. 1. Domstolen har udtalt, at artikel 13 skal fortolkes således, at bestemmelsen ”guarantees an effective remedy before a national authority for an alleged breach of the requirement under Article 6 § 1 to hear a case within a reasonable time” (se Kudla mod Polen, dom af 26. oktober 2000, præmis 156).

Artikel 13 kræver, at der findes nationale retsmidler, der kan behandle en klage i substansen, når der er tale om en rimeligt begrundet påstand om en krænkelse (”arguable complaint”), og kan yde passende kompensation (”appropriate relief”). Det pågældende retsmiddel skal være effektivt – såvel retligt som faktisk. Vurderingen af, om der er tale om et ”effektivt retsmiddel” afhænger ikke af, om klager har vished for et gunstigt udfald. Den nationale myndighed behøver ikke nødvendigvis at være en domstol (”judicial authority”). Hvis der ikke er tale om en domstol, skal der imidlertid lægges vægt på myndighedens kompetence og de dertil knyttede retssikkerhedsgarantier. Det er ikke et krav, at der er tale om ét retsmiddel, idet også en flerhed af retsmidler tilsammen kan udgøre et effektivt retsmiddel. Der kan i det hele henvises til Kudla-dommens præmis 157.

I forhold til sager om for lang sagsbehandlingstid skal et retsmiddel – for at være effektivt – kunne (1) forhindre eller standse en krænkelse eller (2) tilkende passende kompensation for allerede skete krænkelser, jf. Kudla-dommens præmis 158. Det skal med andre ord være muligt at opnå afhjælpning – enten forebyggende eller kompenserende, jf. Kudla-dommens præmis 159.

Domstolen har i en række sager haft lejlighed til at tage stilling til, om der i forskellige medlemsstater fandtes effektive retsmidler i forhold til sager om for lang sagsbehandlingstid. Spørgsmålet opstår typisk i forbindelse med, at en person klager over en verserende eller afsluttet retssag. I sådanne sager kan den indklagede medlemsstat påstå klagen afvist med den begrundelse, at

der på nationalt plan findes effektive retsmidler, som klager burde have udnyttet først. Hvis Domstolen når til det resultat, at der findes effektive retsmidler, som klager ikke har udnyttet, vil klagen blive afvist, jf. konventionens artikel 35.

Domstolen har i en række sager fastslået, at der ikke fandtes effektive retsmidler i det nationale retssystem.

Som eksempel kan nævnes Kudla-dommen. Den indklagede stat erkendte, at der ikke fandtes et enkelt retsmiddel, men gjorde gældende, at der fandtes flere forskellige retsmidler, der tilsammen opfyldte konventionens krav. Regeringen gjorde gældende, at klager, der havde siddet varetægtsfængslet i forbindelse med straffesagen, havde mulighed for at rejse spørgsmålet om straffesagens varighed i forbindelse med domstolenes afgørelser om fortsat frihedsberøvelse. Endvidere havde klager mulighed for at klage til præsidenten for den kompetente domstol eller til justitsministeren. En sådan klage kunne føre til, at sagen blev underkastet administrativ kontrol/tilsyn, og at der blev iværksat disciplinære sanktioner. Der henvises til Kudla-dommens præmis 145.

Domstolen vurderede ikke, at de af regeringen anførte retsmidler opfyldte kravene i artikel 13. Domstolen fandt det ikke godtgjort, at klager kunne opnå oprejsning ("relief") – enten forebyggende eller i form af kompensation. Domstolen vurderede heller ikke, at de anførte retsmidler kunne have ført til en hurtigere afgørelse i sagen eller have ført til passende kompensation for allerede skete krænkelse. Hertil kom, at den indklagede regering ikke havde henvist til eksempler fra praksis med hensyn til anvendelsen af de angivne retsmidler. Der var derfor ikke tale om effektive retsmidler, jf. dommens præmis 159.

Som eksempel kan endvidere nævnes Horvat mod Kroatien, dom af 26. juli 2001, der drejer sig om en klage over sagsbehandlingstiden i en civil sag. Den indklagede regering anførte, at klager havde mulighed for at klage til forfatningsdomstolen, til præsidenten for den kompetente domstol og til justitsministeren. Med hensyn til muligheden for at klage til forfatningsdomstolen påpegede Domstolen, at det var overladt til forfatningsdomstolens eget skøn, om den ville behandle sagen. Hertil kom, at der var to betingelser, der skulle være opfyldt. For det første skulle der være tale om en grov krænkelse. For det andet skulle der være risiko for alvorlig og uoprettelig skade. Da der endvidere ikke fandtes relevant praksis vedrørende bestemmelsen, var der ikke tale om et effektivt retsmiddel, jf. præmis 41-45. Med hensyn til muligheden for at anmode præsidenten for domstolen eller justitsministeren om at fremskynde sagens behandling udtalte Domstolen,

at denne mulighed ”represent a hierarchical appeal that is, in fact, no more than information submitted to the supervisory organ with the suggestion to make use of its powers if it sees fit to do so. If such an appeal is made, the supervisory organ might or might not take up the matter with the official against whom the hierarchical appeal is directed if it considers that the appeal is not manifestly ill-founded. Otherwise, it will take no action whatsoever. If proceedings are taken, they take place exclusively between the supervisory organ and the officials concerned. The applicant would not be a party to such proceedings and might only be informed in which way the supervisory organ has dealt with her appeal”, jf. præmis 47. Heller ikke på dette punkt var der derfor tale om et effektiv retsmiddel. Domstolen udtalte i øvrigt, at med hensyn til varigheden af civile sager var partens mulighed for på forskellige måder at fremskynde behandlingen af sagen et moment, der vedrørte sagens substans, dvs. spørgsmålet om der var sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, og ikke spørgsmålet om effektive retsmidler, jf. præmis 46.

Omvendt har Domstolen i en række sager fastslået, at der fandtes effektive retsmidler i det nationale retssystem. Nogle eksempler herpå vil blive gennemgået i det følgende.

I forhold til Spanien har Domstolen fastslået, at muligheden for at kræve erstatning i anledning af en afsluttet straffesag på grund af sagens tidsmæssige udstrækning er et effektivt retsmiddel, jf. klagesag 39521/98, Gonzalez Marin mod Spanien, afgørelse af 5. oktober 1999. Et sådant krav om erstatning kunne fremsættes for justitsministeriet med mulighed for efterfølgende indbringelse for domstolene.

I lighed hermed har Domstolen i forhold til Danmark udtalt, at muligheden for at kræve erstatning efter retsplejelovens § 1018 a i anledning af den tidsmæssige udstrækning af en straffesag, der ender med påtaleopgivelse, er et effektivt retsmiddel, jf. klagesag 44265/98, K.H.S. mod Danmark, afgørelse af 9. november 2000.

Domstolen har endvidere behandlet sager vedrørende Italien. I 1999 blev den italienske forfatning ændret således, at den udtrykkeligt garanterer retten til en rettergang ”inden en rimelig frist” (§ 111 i forfatningen). I tilknytning hertil vedtog det italienske parlament i 2001 en lov (Pinto-loven), der giver mulighed for at opnå erstatning for lang sagsbehandlingstid i civile sager og i straffesager. Den nationale lov omfatter såvel afsluttede som verserende retssager. Det fremgår af den nationale lov, at der skal tages stilling til, om en person har lidt et økonomisk eller ikke-økonomisk tab som følge af en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist,

og at vurderingen af sagsbehandlingstiden skal ske på grundlag af de kriterier, der følger af Domstolens praksis. En klage skal indgives til den overordnede kompetente domstol, der skal træffe afgørelse inden 4 måneder. Domstolen har vurderet, at der var tale om et effektivt retsmiddel, idet der var mulighed for at få fastslået, om der var sket en krænkelse, og om nødvendigt at få tilkendt erstatning. Der kan f.eks. henvises til klagesag 69789/01, Brusco mod Italien, afgørelse af 6. september 2001, og klagesag 44897/98, Di Cola m.fl. mod Italien, afgørelse af 11. oktober 2001.

Domstolen har endvidere behandlet sager vedrørende Portugal. Den portugisiske lov om straffeprocess indeholder regler om hurtig behandling af straffesager (§§ 108 og 109). Hvis lovbestemte frister for behandlingen af straffesager overskrides, kan bl.a. den tiltalte anmode om, at behandlingen af straffesagen fremskyndes. En sådan begæring skal fremsættes over for enten præsidenten for en domstol ("the President of the Judicial Service Commission") eller den overordnede anklager ("the Attorney-General"). Der skal træffes afgørelse i anledning af en klage inden udløbet af en fastsat, kortere frist. En klage kan f.eks. føre til, at den overordnede anklager beslutter, at efterforskningen skal afsluttes inden en fastsat frist. Præsidenten for domstolen kan f.eks. træffe beslutning om, at den domstol, der behandler sagen, skal beramme sagen til domsforhandling eller bringe forberedelsen af sagen til ophør. Domstolen har vurderet, at der var tale om et effektivt retsmiddel, og lagde endvidere vægt på, at udnyttelsen af det pågældende retsmiddel ikke ville føre til en forsinkelse af processen. Der kan henvises til klagesag 32082/96, Tomé Mota mod Portugal, afgørelse af 2. december 1999.

Domstolen har endvidere behandlet sager vedrørende Østrig. Der har været tale om klager over sagsbehandlingstiden i både civile sager og i straffesager.

Med hensyn til civile sager findes der en bestemmelse i den østrigske lov om domstole (§ 91). Det fremgår af denne bestemmelse, at hvis en domstol er sendrægtig ("dilatatory") til at tage et processuelt skridt som led i sagsbehandlingen, f.eks. afholde retsmøde eller indhente ekspertudtalelse, kan enhver part i sagen indgive en begæring til domstolen med henblik på, at den overordnede domstol kan fastsætte passende tidsfrister for at træffe de pågældende processuelle skridt. Hvis den domstol, der behandler sagen, træffer de ønskede processuelle skridt inden fire uger, kan den undlade at forelægge sagen for den overordnede domstol. Domstolen har vurderet, at der var tale om et effektivt retsmiddel. Der kan henvises til Holzinger mod Østrig, dom af 30. januar 2001, og Holzinger (nr. 2) mod Østrig, dom af 30. januar 2001.

Med hensyn til straffesager findes der en bestemmelse i den østrigske forfatning (§ 132), der giver mulighed for at klage til forvaltningsdomstolen. Det fremgår af den pågældende bestemmelse, at det er muligt at klage over, at en administrativ myndighed retsstridigt har undladt at træffe en afgørelse, og at en sådan klage kan indgives af enhver, der er part i sagen. Bestemmelsen finder bl.a. anvendelse på visse typer af straffesager, der behandles af administrative myndigheder. En sådan klage kan resultere i, at forvaltningsdomstolen pålægger den pågældende administrative myndighed at træffe afgørelse inden tre måneder, og en sådan frist kan kun forlænges én gang. Domstolen har vurderet, at der var tale om et effektivt retsmiddel, og har endvidere fremhævet, at udnyttelsen af det pågældende retsmiddel normalt ikke ville medføre yderligere forsinkelser i sagen. Der kan henvises til Pallanich mod Østrig, dom af 30. januar 2001, og Basic mod Østrig (nr. 2), dom af 30. januar 2001.

### **3. Retsmidler efter dansk ret**

#### **3.1. Perioden forud for sagens indbringelse for retten**

I straffesager er det politiet, der afgør, om der er grundlag for at indlede en efterforskning, f.eks. på baggrund af en anmeldelse, jf. retsplejelovens § 749, stk. 1. Det er ligeledes politiet, der afgør, om en allerede indledt efterforskning skal indstilles, jf. retsplejelovens § 749, stk. 2. I forhold til sådanne beslutninger gælder de sædvanlige regler om klage til og forelæggelse for overordnet myndighed. I straffesager, der er undergivet offentlig påtale, er det endvidere anklagemyndigheden, der afgør, om der skal rejses tiltale, om påtale skal opgives eller om tiltale skal frafalde. I forhold til sådanne beslutninger gælder de sædvanlige regler om klage til og forelæggelse for overordnet myndighed.

I praksis vil en straffesag derfor have været efterforsket af politiet, ligesom anklagemyndigheden vil have overvejet tiltalespørgsmålet, inden sagen indbringes for domstolene. Der kan derfor rejses spørgsmål om, hvilke retsmidler den sigtede/tiltalte kan udnytte i tilfælde, hvor vedkommende vurderer, at der er eller er ved at ske en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist.

Det er en almindeligt anerkendt grundsætning inden for den offentlige forvaltning, at alle sager skal behandles så hurtigt som muligt. Denne grundsætning gælder også for politiet og anklagemyndigheden, og kaldes i den forbindelse også for ”tempomaksimen”. Det fremgår udtrykkeligt af

retsplejelovens § 96, stk. 2, at de offentlige anklagere skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader.

Det er nærliggende at spørge, hvem der påser, at anklagemyndigheden overholder relevante krav til sagsbehandlingstiden, herunder retsplejelovens § 96, stk. 2.

Hvis politiet eller anklagemyndigheden ikke har fremmet behandlingen af en straffesag med den fornødne hurtighed, kan dette efter omstændighederne blive tillagt betydning i forbindelse med en efterfølgende strafudmåling, jf. nedenfor pkt. 3.2.2. Herudover kan manglende overholdelse af tempomaksimen give anledning til reaktioner fra bl.a. overordnede myndigheder, jf. nedenfor, ligesom manglende overholdelse vil kunne give anledning til kritik fra Folketingets Ombudsmand.

Hvis den sigtede/tiltalte mener, at politiets eller anklagemyndighedens behandling af straffesagen ikke sker med respekt af kravet om en rettergang inden en rimelig frist, kan den sigtede/tiltalte som udgangspunkt ikke indbringe et sådant spørgsmål for retten.

Det fremgår af retsplejelovens § 746, stk. 1, at retten afgør tvistigheder om bl.a. lovligheden af politiets efterforskningskridt. Efter praksis finder denne bestemmelse imidlertid ikke anvendelse på klager i anledning af politiets sagsbehandlingstid.

I en kendelse af 27. august 1982 (U 1982, side 1201 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til en begæring fra en forsvarer om en tilkendegivelse fra retten gående ud på, at anklagemyndigheden enten måtte frafalde sigtelse eller fortsætte efterforskningen med større hast. Landsretten udtalte bl.a., at ”der ikke findes hjemmel til at meddele anklagemyndigheden pålæg, som af den beskikkede forsvarer begæret”.

I teorien vil den sigtede/tiltalte kunne anlægge et anerkendelsessøgsmål efter grundlovens § 63 gående ud på, at anklagemyndighedens behandling af sagen har været i strid med retten til en rettergang inden en rimelig frist, og at anklagemyndigheden skal fremskynde behandlingen af sagen. Et sådant søgsmål vil dog næppe i praksis kunne medvirke til en hurtigere behandling af straffesagen. Hertil kommer, at der ikke i retspraksis findes eksempler på et sådant søgsmål mod anklagemyndigheden.

Det følger imidlertid af retsplejelovens regler om anklagemyndighedens struktur, at statsadvokaterne fører tilsyn med politimestrenes behandling af straffesager, jf. retsplejelovens § 101, stk. 2, at rigsadvokaten fører tilsyn

med statsadvokaternes og politimestrenes behandling af straffesager, jf. retsplejelovens § 99, stk. 2, og at justitsministeren fører tilsyn med anklagemyndigheden, jf. retsplejelovens § 98, stk. 1.

Den overordnede anklagemyndigheds tilsyn med den underordnede anklagemyndighed omfatter også sagsbehandlingstiden, herunder at enhver sag fremmes med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2.

I kraft af over/underordningsforholdet kan den overordnede anklagemyndighed endvidere give den underordnede anklagemyndighed pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager, jf. udtrykkeligt retsplejelovens § 98, stk. 3, for så vidt angår justitsministerens beføjelser.

Det betyder, at den overordnede anklagemyndighed f.eks. kan pålægge den underordnede anklagemyndighed at afslutte efterforskningen af en sag, fremme behandlingen af sagen, tage stilling til spørgsmålet om tiltalerejsning m.m. Den overordnede anklagemyndighed kan meddele sådanne pålæg bl.a. på baggrund af en klage fra f.eks. den sigtede/tiltalte.

Det følger heraf, at den sigtede/tiltalte f.eks. vil kunne klage til statsadvokaten i anledning af politimesterens sagsbehandlingstid. Hvis den sigtede/tiltalte således er af den opfattelse, at politimesterens behandling af sagen ikke sker med respekt af kravet om en rettergang inden en rimelig frist, må den sigtede/tiltalte kunne klage til vedkommende statsadvokat. I sådanne tilfælde kan vedkommende statsadvokat give pålæg til politimesteren om f.eks. at afslutte efterforskningen, fremme sagen eller tage stilling til spørgsmålet om tiltalerejsning.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at muligheden for at klage til den overordnede anklagemyndighed sammenholdt med muligheden for at give pålæg til den underordnede anklagemyndighed vedrørende sagens behandling må anses for at være et effektivt retsmiddel i forhold til artikel 13 i konventionen. Dette støttes af Domstolens afgørelse i Tomé Mota-sagen, jf. ovenfor, hvor muligheden for at klage til den overordnede anklager ("General Attorney"), der kunne give pålæg til anklagemyndigheden om f.eks. at afslutte efterforskningen inden en fastsat frist, blev anset for at være et effektivt retsmiddel.

Efter Justitsministeriets opfattelse adskiller muligheden for efter dansk ret at klage til den overordnede anklagemyndighed sig fra den situation, der forelå i Horvat-sagen, jf. ovenfor. I Horvat-sagen var der alene tale om underretning til den overordnede myndighed, der ikke havde nogen pligt til at



behandle sagen. Selv hvis den overordnede myndighed valgte at behandle sagen, ville klager ikke blive involveret i sagen som sådan. Efter dansk ret vil den overordnede anklagemyndighed imidlertid, hvis der foreligger en rimeligt begrundet påstand om en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, have pligt til at behandle sagen, ligesom klager i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler vil blive involveret i den overordnede anklagemyndigheds behandling af sagen.

Efter dansk ret er det i almindelighed kun afgørelser, der kan påklages til en klageinstans med den virkning, at den har pligt til at behandle sagen. Beslutninger om en sags behandling – herunder spørgsmål om sagsbehandlingstid – kan normalt ikke påklages særskilt. Det antages imidlertid i litteraturen, at der kan forekomme tilfælde, hvor selve det forhold, at en forvaltningsmyndighed ikke har truffet en afgørelse, vil kunne påklages til en eventuel klageinstans. Det antages således, at meget langvarig passivitet hos en underordnet myndighed efter omstændighederne må sidestilles med en afgørelse, der kan påklages særskilt til en eventuel klageinstans, jf. Jon Andersen, *Forvaltningsret*, 4. udgave, 2000, side 194.

Det betyder, at en sigtet/tiltalt efter dansk ret vil kunne klage med den virkning, at den overordnede anklagemyndighed vil have pligt til at behandle klagen, når sagsbehandlingstiden har været tilstrækkelig langvarig. I forhold til konventionen må det antages at være uproblematisk, at den sigtede/tiltalte ikke frit kan klage over sagsbehandlingstiden, f.eks. få uger efter tidspunktet for en anmeldelse, idet kravet om adgang til effektive retsmidler, jf. artikel 13, som nævnt kun gælder, når der foreligger en rimeligt begrundet påstand om en krænkelse ("arguable complaint").

Der findes dog ikke nogen almindeligt tilgængelig praksis, der kan illustrere, at muligheden for efter retsplejeloven at klage til den overordnede anklagemyndighed er et effektivt retsmiddel. Hertil kommer, at der ikke findes en nærmere beskrivelse af, hvornår det er muligt at klage over sagsbehandlingstiden, og hvilke reaktionsmuligheder den overordnede anklagemyndighed har i sådanne klagesager.

Dette kan efter Justitsministeriets opfattelse tale for at udarbejde retningslinjer for behandlingen af sådanne sager, f.eks. i form af en meddelelse fra Rigsadvokaten om muligheden for at klage over politiets sagsbehandlingstid, herunder en nærmere beskrivelse af den overordnede anklagemyndigheds reaktionsmuligheder, f.eks. i form af at pålægge den underordnede anklagemyndighed at træffe afgørelse inden en fastsat frist. En sådan nærmere regulering af muligheden for at klage vil kunne tillægges betydning ved vurderingen af, om der er tale om et effektivt retsmiddel.

### 3.2. Sagen er indbragt for domstolene

**3.2.1.** Når anklagemyndigheden har besluttet at rejse tiltale mod en person, og indbringer sagen for retten, eller når anklagemyndigheden sender en forhørsbegæring til retten, bliver retten ansvarlig for sagens fremme.

I sager, der behandles af landsretten som første instans (nævningesager), er det således retten, der træffer bestemmelse om, hvornår en sag skal berammes til domsforhandling, jf. retsplejelovens § 840, stk. 1. Det samme gælder i sager, der behandles af byretten, hvad enten der er tale om sager med domsmænd, jf. retsplejelovens § 927, jf. § 840, eller uden domsmænd, jf. retsplejelovens § 932, stk. 1.

I sager, der behandles af landsretten som første instans (nævningesager), er det endvidere retten, der træffer bestemmelse om, hvorvidt domsforhandlingen skal udsættes, jf. retsplejelovens § 843, stk. 1 (om udsættelse af domsforhandlingen inden den er påbegyndt), og retsplejelovens § 850, stk. 1 (om tilfælde, hvor domsforhandlingen er påbegyndt). Det samme gælder i sager, der behandles af byretten som første instans med domsmænd, jf. retsplejelovens § 927, jf. § 843, og § 928, stk. 1, jf. § 850.

Det er en konsekvens heraf, at tiltalte har mulighed for at anmode retten om at beramme sagen til domsforhandling. Den tiltalte kan endvidere protestere mod eventuelle udsættelser. Dette vil f.eks. være relevant i sager, hvor den tiltalte vurderer, at der er eller vil ske en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist.

Hvis retten ikke imødekommer en begæring fra den tiltalte om at beramme sagen til domsforhandling, eller hvis retten vælger at udsætte sagen imod tiltaltes ønske, træffer retten afgørelse herom i form af en kendelse. En sådan kendelse – afsagt af byret eller landsret – kan kæres til henholdsvis landsret og Højesteret, jf. retsplejelovens § 968, stk. 2.

Det følger heraf, at en tiltalt, under henvisning til en påstået krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, kan kræve sagen berammet til domsforhandling eller modsætte sig udsættelser, f.eks. med henblik på yderligere efterforskningskridt. I så fald kan tiltalte få prøvet, om der er sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, eller om nægtelse af berammelse eller beslutning om udsættelse vil indebære en sådan krænkelse, ligesom tiltalte kan sikre, at sagen fremmes uden unødvendige forsinkelser. En sådan beslutning fra retten om berammelse eller nægtelse af udsættelse vil ikke indebære økonomisk kompensation til den tiltalte, men vil kunne medvirke

til at standse eller forhindre krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist.

Domstolen har i to sager vedrørende Danmark haft lejlighed til at tage stilling til, om disse muligheder skulle udnyttes, før end en klage om lang sagsbehandlingstid kan antages til realitetsbehandling, jf. EMRK artikel 35, stk. 1 (udtømmelse og effektive nationale retsmidler). Domstolen fandt, at disse muligheder ikke skulle udnyttes, og henviste blandt andet til, at Danmark ikke havde refereret eksempler fra praksis vedrørende muligheden for at kræve berømmelse m.v., og at ordlyden af § 968, stk. 2, alene ikke tilstrækkeligt godtgør, at der er tale om et effektivt retsmiddel. Domstolen har således antaget to sager mod Danmark (Ohlen mod Danmark, afgørelse af 6. marts 2003, og Pedersen og Pedersen mod Danmark, afgørelse af 12. juni 2003) til realitetsbehandling, hvori regeringen bl.a. havde henvist til, at klagerne kunne have anmodet retten om at beramme sagerne og kunne have krævet, at der blev afsagt kendelse om spørgsmålet, som kunne kæres til højere ret. Domstolen har ikke fundet, at regeringen har løftet bevisbyrden for, at der eksisterer et effektivt retsmiddel i artikel 13's forstand i de to straffesager. Domstolen har bl.a. henvist til, at regeringen ikke har refereret til eksempler fra praksis med hensyn til anvendelsen af muligheden for at kræve berømmelse mv., og at ordlyden af retsplejelovens § 968, stk. 2, alene ikke tilstrækkeligt klart godtgør, at der er tale om et effektivt retsmiddel.

Der foreligger imidlertid i hvert fald ét eksempel, hvor anklagemyndigheden i en straffesag har protesteret mod udsættelse af sagen og har anmodet om, at sagen berammes til domsforhandling. Københavns Byret besluttede, at den pågældende straffesag skulle berammes til domsforhandling, og at spørgsmålet om forholdet til konventionen skulle behandles under domsforhandlingen, hvis forsvarerne anmodede om det. Byrettens beslutning om berømmelse blev af en af forsvarerne kæret til Østre Landsret, som ved kendelse af 2. april 1996 (12. afd. kære nr. S-1078-96) stadfæstede byrettens beslutning om at beramme sagen og bemærkede, at sagen, der havde verseret i flere år, ikke burde udsættes yderligere.

Ligesom anklagemyndigheden kan anmode om, at en sag berammes til domsforhandling, må også en forsvarer have samme mulighed. Det er således nærliggende at antage, at Domstolen – hvis den får kendskab til f.eks. Østre Landsrets kendelse af 2. april 1996 – vil nå frem til, at muligheden for at anmode om berømmelse mv. vil udgøre et effektivt retsmiddel i artikel 13's forstand.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det dog set i forhold til Danmarks forpligtelser efter konventionens artikel 6 være mest hensigtsmæssigt, hvis

det f.eks. i retsplejeloven blev præciseret, at der er mulighed for at anmode om berømmelse af en sag, hvis tiltalte/anklagemyndigheden f.eks. mener, at retten til en rettergang inden en rimelig frist er blevet krænkelse eller er ved at blive krænkelse, og at beslutningen om berømmelse kan kæres til højere ret.

**3.2.2.** Domstolene har i princippet forskellige reaktionsmuligheder i sager, hvor der er sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist.

Det kan tænkes, at en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist vil føre til (1) afvisning af en straffesag eller af anklagemyndighedens anke af en dom i en straffesag, (2) frifindelse uanset at der ikke er indtrådt forældelse, eller at krænkelsen vil blive tillagt betydning ved (3) straffens udmåling eller (4) fastsættelsen af sagsomkostninger.

Højesteret har ved dom af 28. oktober 1998 (U 1999, s. 122 H) udtrykkeligt taget stilling til, om en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist ville kunne føre til frifindelse. Højesteret har således i dommen afvist, at en overtrædelse af konventionens artikel 6, stk. 1, ville kunne føre til frifindelse.

Der findes ikke eksempler på trykte afgørelser, hvor en påstand om afvisning er blevet imødekommet. Der findes imidlertid utrykte afgørelser, der åbner mulighed for, at afvisning efter omstændighederne kan komme på tale. Som eksempel herpå kan nævnes en kendelse af 8. august 1997 (18. afd., kære nr. S-2141-97), hvor Østre Landsret bl.a. skulle tage stilling til, om en anke i en straffesag skulle afvises på grund af en påstået krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist. Landsretten udtalte bl.a.: ”Selv om landsretten ikke vil afvise, at der kan tænkes tilfælde, som er så klare og graverende, at retsmidlet afvisning kan komme på tale, findes dette dog ikke at være tilfældet i den foreliggende sag.” I en dom af 18. juni 1997 (U 1997, side 1292 Ø) fastslog Østre Landsrets, at en konstateret krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist i den konkrete sag ikke kunne føre til en afvisning af anken eller en ophævelse af dommen. Dommen kan læses på den måde, at landsretten blot forholdt sig til den konkrete sag, og at landsretten dermed ikke har udelukket, at afvisning efter omstændighederne kan komme på tale. Derimod findes der eksempler på, at sagsbehandlingstiden er blevet tillagt betydning ved strafudmålingen eller fastsættelse af sagsomkostninger, jf. nedenfor.

Det fremgår af straffelovens § 80, stk. 1, at ved straffens udmåling skal der tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder om hans almindelige personlige og

sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde. Med andre ord skal der foretages en konkret vurdering, hvor en række momenter indgår i vurderingen.

Det følger af retspraksis, at også hensynet til sagsbehandlingstiden indgår som et moment ved strafudmålingen. Dette gælder både med hensyn til den tid, der er gået siden forbrydelsen blev begået, og den tidsmæssige udstrækning af straffesagen i øvrigt. Danske domstole foretager således – enten af egen drift eller på baggrund af en påstand – en vurdering af, om der er sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, og i bekræftende fald kan dette blive afspejlet i straffens udmåling, f.eks. således at der udmåles en kortere frihedsstraf end den, der ellers ville være blevet idømt, eller en idømt frihedsstraf gøres betinget.

Til illustration heraf kan nævnes Østre Landsrets dom af 18. juni 1997 (U 1997, side 1292 Ø), hvor landsretten udtalte, at ”de domfældtes ret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, til rettergang inden en rimelig frist er krænkede”. Som en konsekvens heraf blev straffene gjort betingede.

Til illustration heraf kan endvidere nævnes Østre Landsrets dom af 21. september 1998 (U 1998, side 1759 Ø), hvor landsretten udtalte, at ”de domfældtes ret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, til rettergang inden en rimelig frist er krænkede”. Som en konsekvens heraf blev straffene gjort betingede.

Det er ikke kun i forbindelse med straffens udmåling, at retten har mulighed for at tage hensyn til sagsbehandlingstiden. Retten har en lignende mulighed, når den skal tage stilling til spørgsmålet om sagsomkostninger. Hvis tiltalte dømmes, pålægges vedkommende som udgangspunkt at betale sagens omkostninger, herunder udgifter til en beskikket forsvarer, jf. retsplejelovens § 1008, stk. 1. Retten har dog mulighed for at fravige dette udgangspunkt.

I Østre Landsrets dom af 18. juni 1997 (U 1997, side 1292 Ø), der er omtalt ovenfor, blev det ligeledes tillagt betydning ved afgørelsen af, i hvilket omfang de dømte skulle pålægges at betale sagens omkostninger, at der var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i konventionen. Dette fremgår ikke af afgørelsen, således som den er blevet offentliggjort, men fremgår derimod af den originale dom.

Som det fremgår, har retten mulighed for i forbindelse med straffens udmåling og omkostningsafgørelsen at tage stilling til, om der er sket en

krænkelser af retten til en rettergang inden en rimelig frist, ligesom retten, hvis der foreligger en krænkelse, har mulighed for at kompensere herfor i forbindelse med straffens udmåling eller fastsættelsen af sagsomkostninger.

Det er nærliggende at antage, at den beskrevne mulighed for at tage hensyn til sagsbehandlingstiden ved straffens fastsættelse eller omkostningsafgørelsen, vil blive anset for at udgøre et effektivt retsmiddel. Den tiltalte har således mulighed for at få fastslået, om der er sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, ligesom den tiltalte har mulighed for i givet fald at opnå kompensation, hvad enten det sker i form af strafreduktion, betinget straf eller fritagelse for at betale sagsomkostninger.

### **3.3. Muligheden for at kræve erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning**

Retsplejelovens kapitel 93 a indeholder regler om erstatning i anledning af strafforfølgning. Krav om erstatning fremsættes over for anklagemyndigheden, jf. retsplejelovens § 1018 e, med mulighed for efterfølgende indbringelse for retten, jf. retsplejelovens § 1018 f.

I sager, der ender med påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, har den sigtede/-tiltalte mulighed for efter bestemmelserne i kapitel 93 a at kræve erstatning i anledning af bl.a. sagsbehandlingstiden. Hvis den sigtede/tiltalte mener, at der i forbindelse med politiets og anklagemyndighedens behandling af sagen er sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, jf. artikel 6, stk. 1, i konventionen, har vedkommende således mulighed for at kræve erstatning. Herved kan den sigtede/tiltalte få fastslået, om der er sket en krænkelse, ligesom vedkommende kan få tilkendt passende erstatning.

Til illustration heraf kan nævnes Østre Landsrets dom af 31. oktober 2000 (U 2001, side 253 Ø), hvor landsretten i medfør af retsplejelovens § 1018 b tilkendte 25.000 kr. i erstatning for den lange sagsbehandlingstid. Landsretten udtalte, at der var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i konventionen. Der var tale om en sag, der endte med påtaleopgivelse.

Der kan endvidere henvises til Anklagemyndighedens Årsberetning, 1998-1999, bind 2, side 48 til 53.

Der vil endvidere være mulighed for at kræve erstatning i anledning af en sag, der ikke ender med påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, men hvor politi eller anklagemyndighed i øvrigt har handlet ansvarspådragende, jf. retsplejelovens § 1018 h. Dette vil f.eks. kunne være relevant i sager, der ender med

hel eller delvis frifindelse, og hvor sagsbehandlingstiden har været i strid med artikel 6, stk. 1, i konventionen.

Til illustration heraf kan nævnes Østre Landsrets dom af 23. november 2000 (U 2001, side 510 Ø), hvor landsretten i medfør af retsplejelovens § 1018 h tilkendte 10.000 kr. i anledning af, at artikel 6, stk. 1, i konventionen var blevet overtrådt på grund af sagsbehandlingstiden. Der var tale om en sag, hvor den tiltalte blev idømt en bøde for overtrædelse af færdselsloven, men blev frifundet for en påstand om betinget førerretsfrakendelse.

Der kan endvidere henvises til Anklagemyndighedens Årsberetning, 1998-1999, bind 2, side 48 til 53.

Muligheden for at kræve erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, jf. retsplejelovens kapitel 93 a, må generelt anses for at være et effektivt retsmiddel i forhold til påståede krænkelser af retten til en rettergang inden en rimelig frist. Dette gælder hvad enten straffesagen ender med påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller f.eks. frifindelse. Den sigtede/tiltalte har således mulighed for at få fastslået, om der er sket en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, ligesom vedkommende har mulighed for at få tilkendt erstatning. Der er derfor tale om et retsmiddel, der opfylder kravene i artikel 13. Dette støttes af klagesag 44265/98, K.H.S. mod Danmark, afgørelse af 9. november 2000, der som nævnt ovenfor vedrører en straffesag, der ender med påtaleopgivelse.

#### **4. Sammenfatning**

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der i straffesager findes effektive retsmidler, jf. artikel 13 i konventionen, over for påståede krænkelser af retten til en rettergang inden en rimelig frist, jf. artikel 6, stk. 1, i konventionen. Dette gælder hvad enten der er tale om perioden forud for sagens indbringelse for domstolene, mens sagen behandles af domstolene, eller efter sagens afslutning, hvad enten sagen afsluttes ved en afgørelse truffet af politiet, anklagemyndigheden eller domstolene.

For så vidt angår muligheden for at klage til den overordnede anklagemyndighed over påståede krænkelser af retten til en rettergang inden en rimelig frist, jf. artikel 6, stk. 1, i konventionen, anbefales det imidlertid, at der udarbejdes retningslinier for behandlingen af sådanne sager, f.eks. i form af en meddelelse fra Rigsadvokaten om muligheden for at klage over politiets sagsbehandlingstid, herunder en nærmere beskrivelse af den overordnede anklagemyndigheds reaktionsmuligheder, f.eks. i form af at

pålægge den underordnede anklagemyndighed at træffe afgørelse inden en fastsat frist.

Det anbefales ligeledes, at det præciseres i f.eks. retsplejeloven, at der er mulighed for at anmode om at få berømmet en sag, hvis tiltalte/-anklagemyndigheden f.eks. mener, at retten til en rettergang inden en rimelig frist er blevet krænket eller er ved at blive krænket, og at beslutningen om berømmelse kan kæres til højere ret.