

Justitsministeriet
Lovafdelingen - Proceskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
jm@jm.dk

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 31.08.2012
J.NR. 540.10/27405/NPB

Vedr.: Høring over betænkning om revision af reglerne om forkyndelse og Retsplejerådets udtalelse herom

Justitsministeriet har ved e-mail af 2. juli 2012 anmodet om at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte.

Betænkningen, som er afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet, indeholder forslag til ændring af reglerne om forkyndelse, herunder forslag om indførelse af forenklet digital forkyndelse, telefonforkyndelse samt forkyndelse for personale på institution/hospital.

Retsplejerådet har afgivet en udtalelse vedrørende arbejdsgruppens forslag. Udtalelsen, som er vedlagt høringen, indeholder en række bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder kan i vidt omfang tilslutte sig Retsplejerådets bemærkninger. Institutets bemærkninger følger nedenfor i afsnit 2 efter en kort præsentation af relevant menneskeret på området.

1. Kort om den menneskeretlige beskyttelse

Når en straffesag eller civil sag afvikles, har de involverede parter efter menneskeretten en række rettigheder. Disse rettigheder, som også kaldes processuelle retsgarantier, samles normalt under begrebet retten til retfærdig rettergang.

Retten til retfærdig rettergang er beskyttet i blandt andet artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 14 i FN's konvention om civile og politiske

rettigheder samt artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. De tre bestemmelser har i det væsentlige samme indhold.

Retten til retfærdig rettergang indebærer blandt andet krav til domstolene om uafhængighed og upartiskhed, rimelig sagsbehandlingstid og en 'fair' behandling af sagens parter. Disse krav gælder både i forhold til straffesager og civile sager. Retten til retfærdig rettergang indebærer desuden en række udtrykkelige mindstegarantier i straffesager som retten til en forsvarer m.m.

Det følger desuden af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at en retfærdig rettergang forudsætter, at de berørte parter er klar over, at der verserer en sag mod dem, og at parterne er behørigt underrettet herom tidsnok til at varetage deres interesser. Det vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, om den tiltalte er behørigt tilsagt til domsforhandlingen, hvorledes de nationale myndigheder har forsøgt at finde den pågældende, samt om forkyndelsen er sket i overensstemmelse med de nationalt fastsatte regler, jf. F.C.B. mod Italien, dom af 28. august 1991, paragraf 33, og T mod Italien, dom af 12. oktober 1992, paragrafferne 27-29. Dette fremgår endvidere af Europarådets Resolution (75) 11, pkt. 1 og 6, om principperne der regulerer retssager afholdt i tiltaltes fravær.¹

Hvis tiltalte/indstævnte ikke har haft kendskab til f.eks. afholdelse af hovedforhandlingen og ikke kan antages at have givet afkald på sin adgang til at være til stede, må der derfor foretages en kritisk vurdering af de foranstaltninger, der truffet for at komme i forbindelse med pågældende, og der skal være adgang til genoptagelse. Er der tvivl om, hvorvidt tiltalte/indstævnte er behørigt indkaldt til hovedforhandlingen, påhviler det de nationale myndigheder at afklare denne tvivl, se hertil EMD's dom af 18. maj 2005 i sagen Somogyi mod Italien, paragraf 73-74.

2. Instituttets bemærkninger til arbejdsgruppens forslag

2.1. Indførelse af mulighed for forenklet digital forkyndelse

Det fremgår af arbejdsgruppens udkast til lovforslag, at forenklet digital forkyndelse indføres som en ny forkyndelsesform, jf. forslaget til affattelse af § 155, stk. 1, nr. 3, jf. lovudkastets § 1, nr. 4.

Forenklet digital forkyndelse sker ved, at den meddelelse, der skal forkyndes, gøres tilgængelig for den pågældende i en digital postkasse, der anvendes til sikker digital kommunikation med det offentlige. Det fremgår endvidere, at ved forenklet digital forkyndelse skal meddelelsen anses for forkyndt, hvis meddelelsen åbnes af den pågældende, samt at forkyndelsen anses for sket den dag, den pågældende åbner meddelelsen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 156 b, jf. lovudkastets § 1, nr. 6.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør kunne læses direkte af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 155, stk. 1, nr. 3, at åbning af meddelelsen er en nødvendig del af forkyndelsen; sammenhold herved bestemmelsen med de gældende bestemmelser i retsplejelovens § 155, nr. 1-3.

¹ Resolutionen, 'RESOLUTION (75) 11 ON THE CRITERIA GOVERNING PROCEEDINGS HELD IN THE ABSENCE OF THE ACCUSED', kan findes på:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=591160&SecMode=1&DocId=651212&Usage=2>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 155, stk. 1, nr. 3, om forenklet digital forkyndelse, at åbning af meddelelsen udgør et element i selve forkyndelsen.

Institut for Menneskerettigheder er desuden enig med Retsplejerådet i, at der i forbindelse med forenklet digital forkyndelse bør tages højde for de særlige situationer, hvor forkyndelse sker rettidigt, men på et tidspunkt hvor den pågældende er i udlandet el.lign. og som følge heraf ikke har mulighed for at varetage sine interesser eller møde for retten. Dette kan som foreslået af Retsplejerådet blandt andet ske ved at anlægge lempelige vurderinger ved anmodninger om udsættelse af sagen samt ved spørgsmål om udeblivelse og genoptagelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i lovbemærkningerne udtrykkeligt tages højde for de situationer, hvor der er sket forenklet digital forkyndelse, men den pågældende ikke har praktisk mulighed for at varetage sine interesser eller komme til stede i retten.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at forenklet digital forkyndelse ikke skal kunne gøres gældende over for en person, hvis denne kan godtgøre, at åbningen af meddelelsen er sket i forbindelse med hacking eller anden misbrug af den pågældendes digitale kommunikation med det offentlige.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det indskrives i lovbemærkningerne, at en digital meddelelse ikke anses for forkyndt, hvis det kan godtgøres, at den digitale signatur, der har været anvendt, er blevet misbrugt (hacket).
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at forkyndelsesformen evalueres efter en etårig periode.

2.2. Indførelse af mulighed for telefonforkyndelse

Det fremgår af betænkningen, at effektivitetshensyn taler for at indføre telefonforkyndelse som ny forkyndelsesform. Formen muliggør forkyndelse af dertil egnede meddelelser via en telefonsamtale, hvor meddelelsen refereres og/eller læses op i sin helhed. Forkyndelsen anses for sket ved telefonsamtalens afslutning, såfremt der er skabt sikkerhed om modtagerens identitet og denne må antages at have forstået telefonsamtalen, jf. forslaget til affattelse af § 156 c, jf. lovudkastets § 1, nr. 6. Telefonforkyndelse skal efter forslaget alene kunne foretages over for den pågældende modtager personligt, jf. bemærkningerne til bestemmelsen. Herefter gøres meddelelsen tilgængelig for eller sendes til modtageren, der dog selv bærer ansvaret for at få meddelelsen i hænde enten fysisk eller digitalt.

Telefonforkyndelse vil således kunne foretages i umiddelbar forlængelse af selve sagsbehandlingen og vil kunne føre til en forkortelse af sagsbehandlingstiderne, hvilket vil være til gavn for borgere og

virksomheder. Indførelse af telefonforkyndelse som ny forkyndelsesform forventes således at reducere både tidsforbruget og udgifterne forbundet med forkyndelse af meddelelser, som er egnede til telefonforkyndelse. Arbejdsgruppen antager, at over halvdelen af sagerne vil være egnede til telefonforkyndelse, men bemærker samtidig, at antallet af sager, hvor det lykkes at foretage telefonforkyndelse, ikke kan forudsiges.

Institut for Menneskerettigheder er enig med Retsplejerådet i, at der er en række retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med telefonforkyndelse. Det fremgår således ikke umiddelbart, hvordan identiteten af modtageren vil blive sikret, ligesom det kan være problematisk at vurdere, om den pågældende har forstået samtalen, herunder at den pågældende har forstået, at der er tale om en forkyndelse og ikke en telefonisk orientering om, at der vil ske forkyndelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det nærmere overvejes og indskrives i lovbemærkningerne, hvordan tvivl om modtagerens identitet og forståelse af samtalen undgås.

Herudover er instituttet enig med Retsplejerådet i, at det formentlig kan være vanskeligt i de konkrete tilfælde at afgøre, om et dokument i en given sag er velegnet til telefonforkyndelse, herunder om den forkyndte meddelelse vil kunne være fremme i rimelig tid før retsmødet, jf. oplysningen om en eftersendelsestid med B-post på op til 5 dage.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i lovbemærkningerne gives retningslinjer for, hvilke dokumenter der henholdsvis vil og ikke vil være egnede til telefonforkyndelse.

Endelig tilslutter instituttet sig Retsplejerådets forslag om, at telefonforkyndelse evt. kombineres med en ordning om efterfølgende bekræftelse på sms, hvor modtageren har givet samtykke hertil. Det er instituttets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, såfremt det via sms bekræftes, at telefonsamtalen har fundet sted, at der ved samtalen er sket forkyndelse af en meddelelse fra retten, at forkyndelsen har retsvirkninger fra d.xx/xx (dato), når pågældende forventes at have modtaget det forkyndte dokument, der er blevet eftersendt, og at den pågældende selv har ansvar for at følge op på, om dokumentet efterfølgende bliver modtaget.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at telefonforkyndelse så vidt muligt bekræftes umiddelbart efter forkyndelsen f.eks. via sms eller e-mail.

Institut for Menneskerettigheder er desuden af den opfattelse, at der også i forbindelse med telefonforkyndelse bør tages højde for de særlige situationer, hvor forkyndelse sker rettidigt, men på et tidspunkt hvor den pågældende er i udlandet el.lign. og som følge heraf ikke har mulighed for at varetage sine interesser eller møde for retten. Dette kan som foreslået af Retsplejerådet i forbindelse med forenklet digital forkyndelse, blandt andet ske ved at anlægge lempelige vurderinger ved anmodninger om udsættelse af sagen samt ved spørgsmål om udeblivelse og genoptagelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i lovbemærkningerne udtrykkeligt tages højde for de situationer, hvor der er sket telefonforkyndelse, men den pågældende ikke har praktisk mulighed for at varetage sine interesser eller komme til stede i retten.

2.3. Videregivelse af hemmelige telefonnumre til retterne

Det fremgår af betænkningen, at det er en forudsætning for effektivt at kunne gennemføre telefonforkyndelse, at den, der skal forkynde, har adgang til oplysninger om telefonnumre. På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at de personer, der skal telefonforkynde, får adgang til oplysninger om hemmelige telefonnumre hos nummeroplysningsdatasen ("118"), jf. de foreslåede ændringer til § 31, stk. 6, i lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og – tjenester, jf. lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at videregivelse af hemmelige telefonnumre vil udgøre indgreb i de pågældendes ret til respekt for privatlivet som beskyttet i EMRK artikel 8, jf. herved EMD's afgørelse i sagen Weber og Saravia mod Tyskland, paragraf 79 (klagesag 54934/00 af 29. juni 2006). For at et sådant indgreb er lovligt, er det en forudsætning, at indgrebet har klar lovhjemmel, er begrundet i et anerkendt hensyn samt nødvendigt, herunder proportionalt idet indgrebets intensitet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne formål, jf. herved artikel 8, stk. 2.

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvordan retternes eventuelle adgang til hemmelige telefonnumre afvejes i forhold til retten til respekt for privatliv, jf. EMRK artikel 8.

Det bemærkes, at retterne i dag alene har mulighed for at anmode politiet om at yde bistand til fremskaffelse af oplysninger til brug for forkyndelse, såfremt en forkyndelse ikke kan foretages på grundlag af de allerede foreliggende oplysninger om den pågældende, jf. § 8 i bekendtgørelse nr. 256 af 20/06/1972 om forkyndelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i lovbemærkningerne redegøres for ordningens forhold til retten til respekt for privatlivet.

2.4. Forkyndelse for personale på hospitaler og institutioner

Det fremgår af forslaget til affattelse af retsplejelovens § 157, stk. 1, nr. 2, litra b, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, at kredsen af personer over for hvem, der bindende kan ske forkyndelse på vegne af modtageren, udvides til også at omfatte ledelsen eller personalet på institutioner og hospitaler, hvor modtageren opholder sig (overnatter), medmindre det oplyses, at den pågældende ikke længere opholder sig på stedet. Ved "institutioner" forstås f.eks. behandlingssteder, herberg, krisecentre og asylcentre.

Indgriben i forholdet mellem sundhedspersonale o.l. og patient/klient kan efter omstændighederne rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatlivet. EMD's praksis på området omhandler navnlig videregivelse af fortrolige helbredsoplysninger, se hertil dommen Z mod

Finland.² EMD har i den forbindelse understreget vigtigheden af den pågældendes tillid til sundhedspersonale og sygesikringssystemet generelt.³

I forlængelse heraf kan det også være relevant at overveje, hvilke spørgsmål den foreslåede ordning rejser i forhold til EMRK artikel 8, herunder i hvilken udstrækning sundhedspersonalet m.v. involveres i personens retssag, og om tillidsforholdet mellem sundhedspersonalet m.v. og patient/klient kan blive påvirket negativt af, at sundhedspersonalet m.v. får pålagt en myndighedsrolle af retsvæsnen over for personen.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at konsekvenserne af forslaget om forkyndelse for personale på institutioner/hospitaler nærmere overvejes, herunder konsekvenserne for tillidsforholdet mellem parterne.

Såfremt kredsen af personer over for hvem, der bindende kan foretages forkyndelse på vegne af modtageren, udvides til det omtalte personale, kan instituttet tilslutte sig Retsplejerådets forslag om, at ledelsen eller personalet, der har modtaget en meddelelse, der skal forkyndes, skal returnere en (frankeret) svarkuvert til retten, når meddelelsen er overbragt den person, meddelelsen angår. Forkyndelse skal herefter først anses for sket den dag, ledelsen eller personalet anfører at have overbragt meddelelsen, hvilket svarer til systematikken ved brevforkyndelse, jf. retsplejelovens § 156.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at forkyndelse over for personale på institutioner eller hospitaler, hvor modtageren opholder sig, under alle omstændigheder først tillægges retsvirkning over for modtageren, når og fra det tidspunkt den pågældende får meddelelsen overbragt af personalet.

2.5. Sidestillelse af muligheden for forkyndelse på arbejdspladsen med forkyndelse i hjemmet

Det fremgår af betænkningen, at forkyndelse på arbejdspladsen af effektiviseringshensyn bør sidestilles med forkyndelse på bopælen, jf. udkastet til bekendtgørelse om forkyndelse, hvorefter forkyndelse på arbejdspladsen ikke længere er subsidiær.

Inddragelse af arbejdspladser i en persons verserende retssag kan rejse spørgsmål i forhold til retten til respekt for privatlivet, jf. EMRK artikel 8. Den pågældende vil ofte have en legitim interesse i at have indflydelse på, hvem der bliver bekendt med sagen. Denne interesse er også afspejlet i den nuværende adgang til at foretage forkyndelse på arbejdspladsen, der blev indført ved lov nr. 66 af 8. marts 1972 om ændring af retsplejeloven (Forkyndelser m.v.). Retsplejerådet anførte i en udtalelse af 14. december 1970 bl.a. følgende herom:

² Dom af 25.02.1997.

³ Ursula Kilkelly, 'The right to respect for private and family life - A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights', 2001, s.39-40.

”[Det må] anses for rigtigst at foretage forkyndelse på bopælen, hvis der kan træffes nogen der, over for hvem forkyndelse kan ske, idet forkyndelse på arbejdspladsen kan medføre visse ulemper for såvel den pågældende som arbejdsgiveren. [...] Bestemmelsen må forstås således, at den kan anvendes ikke alene, hvis den, forkyndelsen angår, ikke er til stede på arbejdspladsen, men også hvis han på grund af arbejdspladsens størrelse kun vanskeligt kan komme til stede.”

I bemærkningerne til loven gentages det, at forkyndelse dog normalt bør ske på bopælen, hvis der træffes nogen dér, over for hvem forkyndelse kan ske.

Institut for Menneskerettigheder er enig med Retsplejerådet i, at arbejdspladsforkyndelse kan være en af de mere indgribende forkyndelsesformer. Det skal samtidig bemærkes, at det ikke fremgår af betænkningen eller udkastet til bekendtgørelse om forkyndelse, hvilken effektivisering der kan forventes som følge af at sidestille forkyndelse på arbejdspladsen med forkyndelse på bopælen. Det er derfor vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om den øgede ulempe for den pågældende og for arbejdsgiveren, som forslaget indebærer, vil kunne opvejes af en effektivisering.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at den foreslåede ændring afventer en afklaring af, hvorvidt ulemperne for den pågældende og for arbejdsgiveren ved at sidestille forkyndelse på arbejdspladsen med forkyndelse på bopælen m.v. modsvares af en proportional effektivisering.

Der henvises til sagsnummer 2011-740-0008.

Med venlig hilsen

Niels Peter Berg