

[AM2023.04.13H]

Højesterets 2. afdelings KENDELSE - 13. april 2023 - 95/2022

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Michael Reklings, Oliver Talevski, Kurt Rasmussen og Søren Højgaard Mørup.

Anklagemyndigheden mod *Tiltalte*, (advokat Jonas Christoffersen)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Retten i Hillerød den 8. april 2022 (9-4452/2021) og af Østre Landsrets 17. afdeling den 31. august 2022 (S-1147-22).

Påstande

Tiltalte har nedlagt påstand om, at sagen fremmes og hjemvises til Retten i Hillerød til fortsat behandling af hans anmodning af 25. oktober 2021 om fastsættelse af en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af ham.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Sagsfremstilling

I december 2002 blev *Tiltalte* begæret udleveret til retsforfølgning i X-land, hvor han er sigtet for overtrædelse af bl.a. den ... straffelov ved at have deltaget i en nedkastning af våben i Y-stat i 1995. Ved kendelse af 30. juni 2011 (UfR 2011.2904) fandt Østre Landsret, at han ikke kunne udleveres til X-land, idet udlevering ville være i strid med udleveringslovens § 6, stk. 2.

I december 2016 fremsatte X-land en fornyet begæring om udlevering af *Tiltalte*. Dansk politi og anklagemyndigheden indledte herefter en undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, efter det oplyste bl.a. ved kontakt til de ... myndigheder med henblik på at sikre opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelser. Undersøgelsen pågår fortsat.

I januar 2021 anmodede *Tiltalte* om et møde med Rigsadvokaten med henblik på en drøftelse af bl.a. sagsbehandlingstiden. Rigsadvokaten afslog anmodningen under henvisning til bl.a., at sagen blev behandlet så hurtigt og effektivt som muligt.

Den 30. juli 2021 rettede *Tiltalte* henvendelse om sagen til justitsministeren og anmodede om, at ministeren pålagde Rigsadvokaten at afslutte sin undersøgelse af udleveringsbegæringen inden for en af ministeren fastsat frist. Justitsministeren besvarede *Tiltaltes* anmodning ved brev af 15. oktober 2021. Det fremgår af brevet bl.a.:

"Jeg er, ligesom tidligere justitsministre før mig, yderst tilbageholdende med at komme med henstillinger til anklagemyndigheden vedrørende behandlingen af konkrete sager.

Hertil kommer, at det ifølge udleveringsloven er retten, der efter anklagemyndighedens anmodning træffer afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor.

På den baggrund finder jeg ikke anledning til at komme med pålæg til Rigsadvokaten."

Tiltalte anmodede den 25. oktober 2021 Retten i Hillerød om at fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af ham. Subsidiært anmodede han om, at retten fastsatte en frist for Rigsadvokaten til at træffe afgørelse om, hvorvidt straffesagen mod ham er forældet.

Retten i Hillerød afsagde den 8. april 2022 kendelse, hvoraf fremgår bl.a.:

"Der påhviler generelt en forpligtelse også for anklagemyndigheden til at fremme en sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tilsiger, men dertil kommer også, at der må være en klar hjemmel til, at domstolene kan fastsætte en frist for anklagemyndighedens opgaver, hvilket støttes af retsplejelovens § 718 om kompetencefordeling inden for strafferetsplejen. Sådan hjemmel findes bl.a. i retsplejelovens § 718b og andre steder inden for retsplejelovens 4. bog, f.eks. § 767.

Efter ordlyden finder bestemmelsen i retsplejelovens § 718b kun anvendelse ved "påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning". Der er ikke i forarbejderne eller i udleveringsloven i øvrigt støtte for, at det er påtænkt at bestemmelsen også skulle finde anvendelse ved udleveringssager, herunder navnlig da lovgiver har taget stilling til, hvilke af retsplejelovens specifikke bestemmelser, der skal finde anvendelse ved udleveringssager, og herunder ikke kapitel 65, og da lovgiver i øvrigt i udleveringsloven har fastsat regler om frister for sagernes behandling.

Det kan ikke føre til andet resultat, at der i forarbejderne til udleveringsloven er anført, at retsplejelovens 4. bog skal finde anvendelse med "de fornødne lempelser".

Retten tager derfor ikke anmodning om fastsættelse af frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte* til følge.

Vedrørende anmodningen om fastsættelse af frist for "Rigsadvokatens begrundede afgørelse om forældelse, således at retten kan tage stilling til spørgsmålet om forældelse" ses der ikke i hverken i retsplejelovens § 846, stk. 1, nr. 3, eller i øvrigt at være hjemmel hertil, da de forhold, som *Tiltalte* søges udleveret for, ikke er undergivet dansk straffemyndighed, og idet det bemærkes, at *Tiltalte* ikke er afskåret for at påberåbe sig disse forhold, hvis retten måtte skulle tage stilling til en endelig anmodning om udlevering.

Retten tager derfor heller ikke anmodningen om fastsættelse af frist for "Rigsadvokatens begrundede afgørelse om forældelse" til følge.

Det bestemmes:

De af advokat Jonas Christoffersen som forsvarer for *Tiltalte* ved brev af 25. oktober 2021 fremsatte anmodninger om at fastsætte en frist på tre måneder fra den 25. oktober 2021 for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte*, subsidiært for Rigsadvokatens begrundede afgørelse om forældelse, således at retten kan tage stilling til spørgsmålet om forældelse, tages ikke til følge.”

Tiltalte kærede kendelsen til Østre Landsret, der afsagde kendelse den 31. august 2022. Af kendelsen fremgår bl.a.:

”Det følger af retsplejelovens § 718 b, stk. 2, jf. stk. 1, at retten undtagelsesvis kan fastsætte en frist for anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet, hvis der er særlig grund til at kræve fremskyndelse af afgørelsen, og hvis afgørelsen ikke er truffet inden 1 år og 6 måneder efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen. Retsplejelovens § 718 b er placeret i retsplejelovens kapitel 65 om påtalen.

Bestemmelsen blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 493 af 17. juni 2008. I Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1492 fra 2007 (Begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger), der danner grundlag for lovforslag nr. 78 af 27. februar 2008, fremgår af udvalgets overvejelser om forholdet til menneskerettighederne:

”Endelig taler hensynet til menneskerettighederne ikke blot for at sikre en sagsbehandlingstid inden for en rimelig frist, men også for at give den, der er sigtet i en straffesag, et retsmiddel ved en uafhængig judiciel instans til at søge dette håndhævet, således at retten i særlige tilfælde, hvor afgørelsen af tiltalespørgsmålet er trukket helt urimeligt i langdrag, på anmodning fra den sigtede kan bestemme, at tiltaleafgørelsen skal træffes inden en vis frist.”

Af lovforslaget fremgår, at Justitsministeriet har tilsluttet sig Strafferetsplejeudvalgets overvejelser og forslag, og at lovforslaget med enkelte ændringer er udformet i overensstemmelse med udvalgets lovudkast.

Efter udleveringslovens § 1 (Lov nr. 117 af 22. februar 2020 om udlevering til og fra Danmark) kan den, der er sigtet for en strafbar handling i udlandet, udleveres fra Danmark. Vedrørende behandlingen af sager om udlevering fra Danmark fremgår det af § 32, at udleveringsanmodningen sendes til anklagemyndigheden, hvorefter politiet uden ophold iværksætter den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt. Det fremgår videre af § 32, at for denne undersøgelse finder retsplejelovens kapitel 66, 67 og 68 tilsvarende anvendelse.

Af forarbejderne til § 32 (Lovforslag nr. 78 af 27. november 2019 om udlevering til og fra Danmark) fremgår, at der er tale om en videreførelse af gældende ret, og at der ikke er tilsigtet en ændring af den gældende retstilstand, men alene foretaget nogle præciseringer i forhold til de gældende bestemmelser. Den tilsvarende bestemmelse i udleveringsloven fra 1967 (lov nr. 249 af 9. juni 1967) indeholdt en generel henvisning til, at retsplejelovens 4. bog fandt anvendelse med de fornødne lempelser.

Efter placeringen af retsplejelovens § 718 b i lovens kapitel 65 om påtalen, samt under henvisning til det, der er anført i forarbejderne, tiltræder landsretten, at bestemmelsen uanset den tidligere generelle formulering ikke finder anvendelse på sager, der behandles efter udleveringsloven.

Den overordnede anklagemyndighed fører efter reglerne i retsplejelovens kapitel 10 tilsyn med den underordnede anklagemyndighed. Justitsministeren er de offentlige anklageres overordnet og fører tilsyn med disse jf. retsplejelovens § 98. Dette tilsyn omfatter også anklagemyndighedens sagsbehandlingstid, herunder tilsyn med, at enhver sag fremmes med den hurtighed, som dens beskaffenhed tillader, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2. Justitsministeren kan efter retsplejelovens § 98, stk. 3, give de offentlige anklagere pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager. *Tiltalte* har således haft mulighed for at klage over sagsbehandlingstiden til justitsministeren, hvilket han også har gjort. Det, der er anført om Den Europæiske Menneskerettigheds Konventions artikel 13, kan herefter ikke føre til et andet resultat.

Landsretten tiltræder endvidere, at der i retsplejelovens § 846, stk. 1, nr. 3, der er placeret i kapitel 77 om tiltale og forberedelse af hovedforhandling i 1. instans, eller principperne bag bestemmelsen ikke er hjemmel til i sagen, der endnu ikke er indbragt for retten, at fastsætte en frist for Rigsadvokatens stillingtagen til spørgsmålet om forældelse.

På denne baggrund stadfæster landsretten byrettens kendelse.

Thi bestemmes:

Byrettens kendelse stadfæstes.”

Retsgrundlag

Udleveringsloven

Den tidligere gældende udleveringslovs § 12, jf. lov nr. 249 af 9. juni 1967, lyder således:

”Medmindre justitsministeren allerede på grundlag af anmodningen og de oplysninger, der følger med denne, finder at burde nægte udlevering, sendes anmodningen til politiet på det sted, hvor den, som søges udleveret, har ophold. Politiet iværksætter derefter uden ophold den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt. For denne undersøgelse gælder bestemmelserne i retsplejelovens 4. bog med de fornødne lempelser.”

Udleveringsloven blev nyaffattet ved lov nr. 117 af 11. februar 2020. De nugældende bestemmelser i udleveringslovens § 32, stk. 1 og 2, lyder:

”En nordisk arrestordre, en europæisk arrestordre og en udleveringsanmodning sendes til anklagemyndigheden i den politikreds, hvor den, som begæres udleveret, bor eller opholder sig. Politiet iværksætter derefter uden ophold den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt, jf. dog stk. 4. For denne undersøgelse finder retsplejelovens kapitel

66 om sigtede og hans forsvar, kapitel 67 om almindelige bestemmelser om efterforskning og kapitel 68 om afhøringer og særlige efterforskningsskridt tilsvarende anvendelse, jf. dog § 34.

Stk. 2. Til fremme af undersøgelsen og for at sikre udleveringen kan de retsmidler, der er omtalt i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningsskridt, anvendes i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet, jf. dog stk. 3 og § 33.”

Udleveringslovens § 35, stk. 1, er sålydende:

”Afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor træffes af retten efter anklagemyndighedens anmodning.”

Forslaget til den nugældende udleveringslov blev fremsat den 27. november 2019. I bemærkningerne til lovforslagets § 32 og § 35 hedder det bl.a. (Folketingstidende 2019-20, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 125 f. og 128):

” Til § 32

Det følger af de gældende bestemmelser i udleveringslovens § 12, 1. pkt., 2. led, § 18 b, 1. pkt., 2. led, og § 18 h, 1. pkt., at en nordisk arrestordre, en europæisk arrestordre og en udleveringsanmodning sendes til anklagemyndigheden i den politikreds, hvor den, som begæres udleveret, har ophold.

Politiet iværksætter derefter uden ophold den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt. For denne undersøgelse gælder bestemmelserne i retsplejelovens 4. bog med de fornødne lempelser.

...

Med henblik på at samle bestemmelser med identisk indhold, foreslås § 32, stk. 1, indsat i kapitlet om behandling af sager om udlevering fra Danmark. Den foreslåede bestemmelse viderefører gældende ret, og der er ikke tilsigtet en ændring af den gældende retstilstand, jf. dog nedenfor.

Der er i den foreslåede bestemmelse foretaget nogle præciseringer i forhold til de gældende bestemmelser.

...

Endvidere foreslås det for så vidt angår politiets undersøgelse, at retsplejelovens kapitel 66 om sigtede og hans forsvar, kapitel 67 om almindelige bestemmelser om efterforskning og kapitel 68 om afhøringer og særlige efterforskningsskridt finder tilsvarende anvendelse, jf. dog lovforslagets § 34 om forsvarerbeskikkelse.

Den foreslåede stk. 2 fastsætter, at til fremme af undersøgelsen og for at sikre udleveringen kan de retsmidler, der er omtalt i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition

samt kapitel 75 a om andre efterforskningskridt, anvendes i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet, jf. dog stk. 3 og § 33.

...

Til § 35

I dag er det Rigsadvokaten, der træffer afgørelse i sager om udlevering til stater uden for Norden, mens afgørelse om udlevering til de nordiske lande træffes af anklagemyndigheden i den pågældende politikreds. Den pågældende kan i alle tilfælde forlange, at politiet indbringer spørgsmålet om beslutningens lovlighed for retten.

...

Det foreslåede stk. 1 fastsætter, at afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor træffes af retten efter anklagemyndighedens anmodning.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 1 vil medføre, at det fremover vil være domstolene, der skal træffe afgørelse og ikke Rigsadvokaten i spørgsmål om udlevering.

Med udtrykket »efter anklagemyndighedens anmodning« fastslås det, at det er anklagemyndigheden i den pågældende politikreds, som skal indbringe spørgsmålet om udlevering for retten.

På baggrund af politiets undersøgelse skal anklagemyndigheden i dag fremsende en indstilling om udleveringsspørgsmålet til Rigsadvokaten i sager om udlevering til stater uden for Norden. Denne ordning forudsættes fortsat uændret.

I stedet for at Rigsadvokaten træffer en afgørelse om udlevering, vil Rigsadvokaten fremover udarbejde en indstilling til afgørelse, hvorefter sagen sendes retur til politikredsen, som indbringer sagen for retten med anmodning om berømmelse af retsmøde.”

Retsplejeloven

Retsplejelovens § 718 a, § 718 b og § 724, stk. 3, er sålydende:

”Fjerde bog. Strafferetsplejen

Første afsnit. Almindelige bestemmelser

...

Kapitel 65. Påtalen

...

§ 718 a. Afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning skal træffes inden rimelig tid efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen. Er sigtede varetægtsfængslet, eller er sigtede under 18 år, skal en afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning træffes hurtigst muligt.

Stk. 2. Er afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning ikke truffet, eller er der ikke anmodet om retsmøde med henblik på sagens behandling som tilståelsessag i medfør af § 831 inden 1 år og 6 måneder efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen, skal anklagemyndigheden skriftligt underrette sigtede om, hvorpå sagen beror, og hvornår afgørelse i sagen kan forventes truffet. Har sigtede en forsvarer, skal genpart af underretningen sendes til denne. Der

skal ske underretning på ny, hvis der 1 år efter den seneste underretning fortsat ikke er truffet afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning eller anmodet om retsmøde med henblik på sagens behandling som tilståelsessag i medfør af § 831.

§ 718 b. Er afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning ikke truffet, eller er der ikke anmodet om retsmøde med henblik på sagens behandling som tilståelsessag i medfør af § 831 inden 1 år og 6 måneder efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen, kan sigtede indbringe sagen for retten.

Stk. 2. Hvis der efter en samlet vurdering af hensynet til den sigtede, forurettede, sagens beskaffenhed og omstændigheder samt sagens samfundsmæssige betydning er særlig grund til at kræve fremskyndelse af anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet, kan retten undtagelsesvis fastsætte en frist herfor. Fristen skal være på mindst 3 måneder og højst 1 år. Hvis anklagemyndigheden ikke træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet inden for den frist, som retten har fastsat, anses påtale mod sigtede for opgivet af anklagemyndigheden, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Retten kan efter anmodning fra anklagemyndigheden forlænge en frist fastsat efter stk. 2 med højst 1 år ad gangen, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Anklagemyndighedens anmodning skal fremsættes over for retten senest 2 uger inden udløbet af den frist, som retten tidligere har fastsat. Hvis retten ikke finder grundlag for at forlænge fristen, anses påtale mod sigtede for opgivet af anklagemyndigheden, medmindre denne træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet inden 2 måneder fra rettens afgørelse om ikke at forlænge fristen.

Stk. 4. Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Hvis rettens afgørelse går ud på, at der ikke skal fastsættes en frist efter stk. 2, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst 1 år efter rettens afgørelse.

Stk. 5. Sigtedes anmodning efter stk. 1 skal indeholde en adresse, hvortil meddelelser kan sendes.

Stk. 6. I det retsmøde, der afholdes med henblik på behandling af en anmodning efter stk. 1, skal sigtede være til stede, medmindre retten bestemmer andet. Indkaldelse af sigtede kan ske ved brev til den i medfør af stk. 5 angivne adresse. Udebliver sigtede fra et retsmøde, hvortil vedkommende er indkaldt, anses anmodningen for bortfaldet.

Stk. 7. Forurettede og eventuel bistandsadvokat underrettes om retsmødet. Underretning af forurettede kan dog undlades, når et større antal personer er forurettede.

§ 724

...

Stk. 3. Anses påtale for opgivet efter § 718 b, stk. 2 eller 3, kan den overordnede anklagemyndighed uanset stk. 2 kun træffe bestemmelse om, at strafforfølgning skal fortsættes, hvis betingelserne for genoptagelse i § 975 er opfyldt."

Bestemmelsen i retsplejelovens § 718 b blev indsat ved lov nr. 492 af 17. juni 2008. Af de almindelige bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2007-08, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2915 ff.):

”3. Gældende ret.

...

En sigtet kan også klage til den overordnede anklagemyndighed over sagsbehandlingstiden i en straffesag. Rigsadvokaten har ved meddelelse nr. 4/2006 fastsat retningslinjer for behandlingen af klager fra sigtede over sagsbehandlingstiden i straffesager, som indgives, før tiltalespørgsmålet er afklaret. Klager over sagsbehandlingstiden i straffesager er derimod ikke undergivet domstolsprøvelse efter retsplejelovens § 746, hvorefter retten afgør tvistigheder om bl.a. lovligheden af politiets efterforskningskridt.

Har politi eller anklagemyndighed ikke fremmet behandlingen af en sag med den fornødne hurtighed, vil det efter omstændighederne kunne blive tillagt betydning i forbindelse med en efterfølgende strafudmåling. Desuden vil det kunne give anledning til reaktioner fra den overordnede anklagemyndighed, jf. ovenfor, og/eller kritik fra Folketingets Ombudsmand.

...

5. Lovforslagets udformning

...

5.2.2. [Strafferetsplejeudvalget] har særligt overvejet, om der bør være mulighed for domstolsprøvelse med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af langvarige sigtelser.

...

Endvidere bemærker udvalget, at den danske strafferetspleje adskiller sig fra en række andre lande ved, at der ikke er domstolsindseende med sagens fremme inden tiltalerejsning og sagens beramelse.

Udvalget finder, at den gældende ordning, hvor politiet og anklagemyndigheden og ikke domstolene bærer ansvaret for straffesagens behandling frem til afgørelsen af tiltalespørgsmålet og sagens fremsendelse til retten, rummer væsentlige fordele, navnlig med hensyn til det effektive samarbejde mellem politi og anklagemyndighed og den entydige placering af ansvaret for sagens behandling.

På den baggrund foreslår udvalget ikke nogen principiel ændring i retstilstanden på dette område.

Derimod kan det til dels med inspiration i de ordninger, som findes i andre lande efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt at indføre en meget begrænset modifikation i dette klare udgangspunkt i form af en adgang for retten til helt undtagelsesvis at fastsætte en frist for anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet, når sigtelsen har været meget langvarig.

Udvalget anfører i den forbindelse, at hensynet til menneskerettighederne taler for ikke blot at kræve, at sagsbehandlingen afsluttes inden for en rimelig frist, men for også at give den, der er sigtet i en straffesag, et retsmiddel ved en uafhængig judiciel instans til at søge dette krav håndhævet.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der i retsplejeloven indsættes en bestemmelse om en vis, begrænset domstolsprøvelse af den tidsmæssige udstrækning af langvarige sigtelser. Udvalget foreslår, at en sigtet kan indbringe spørgsmålet om sagsbehandlingstiden for retten, når anklagemyndigheden ikke har truffet afgørelse om tiltalespørgsmålet inden 1 år og 6 måneder fra sigtelsestidspunktet. Tidspunktet for, hvornår en sigtet kan indbringe spørgsmålet for retten, vil herefter svare til den foreslåede frist for underretning af sigtede, jf. pkt. 5.2.1 ovenfor.

Retten skal efter den foreslåede bestemmelse tage stilling til, om der efter en samlet vurdering af hensynet til den sigtede, sagens beskaffenhed og omstændigheder samt dens samfundsmæssige betydning er særlig grund til at kræve fremskyndelse af anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet. I bekræftende fald kan retten undtagelsesvis fastsætte en frist herfor. Fristen bør efter anmodning fra anklagemyndigheden kunne forlænges, men i sin yderste konsekvens vil en fristoverskridelse efter udvalgets forslag kunne føre til, at tiltale skal anses for opgivet.

Udvalget bemærker, at den foreslåede bestemmelse ikke vil betyde, at ansvaret for sagens fremme flyttes over på den sigtede eller dennes forsvarer. Anklagemyndigheden vil således fortsat have ansvaret for, at tiltalespørgsmålet afgøres inden rimelig tid, uanset om sagen indbringes for retten efter den foreslåede bestemmelse eller ej.

...

5.2.4. Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser og forslag, og lovforslaget er med enkelte ændringer udformet i overensstemmelse med udvalgets lovudkast.”

Af lovforslagets bemærkninger til § 718 b fremgår bl.a. (Folketingstidende 2007-08, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2944):

”Til § 718 b

Den foreslåede bestemmelse vedrører sigtedes mulighed for domstolsprøvelse af anklagemyndighedens manglende afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning. Bestemmelsen er ny og har til formål at medvirke til at sikre en sagsbehandlingstid inden for en rimelig frist, jf. også forslaget til retsplejelovens § 718 a, og at give den, der er sigtet i en straffesag, et retsmiddel ved en uafhængig judiciel instans til at søge dette håndhævet, således at retten i særlige tilfælde, hvor afgørelsen af tiltalespørgsmålet er trukket urimeligt i langdrag, på anmodning fra den sigtede kan bestemme, at tiltaleafgørelsen skal træffes inden en vis frist.

Efter gældende ret har sigtede på ethvert tidspunkt af en strafferetlig efterforskning mulighed for at klage over sagsbehandlingstiden til den stedlige statsadvokat, der i kraft af det almindelige over-/underordningsforhold kan tage stilling til, om den underordnede anklagemyndighed fremmer sagen behørigt mv. Sigtede har derimod som udgangspunkt ikke mulighed for at indbringe spørgsmålet for retten. Dette skal ses i sammenhæng med, at dansk strafferetspleje bygger på et grundprincip om, at tiltalespørgsmålet afgøres af anklagemyndigheden.

Med den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 718 b fastholdes dette principielle udgangspunkt, men der indføres en vis begrænset mulighed for, at domstolene efter anmodning fra sigtede kan skride ind over for meget langvarige sigtelser med henblik på at fremskynde anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet ved fastsættelse af en frist herfor.

Kompetencen til at afgøre tiltalespørgsmålet tilkommer uanset om retten måtte finde grundlag for at fastsætte en frist fortsat alene anklagemyndigheden, herunder også med hensyn til hvornår og på hvilket grundlag denne afgørelse træffes. Den foreslåede bestemmelse indebærer imidlertid, at anklagemyndighedens dispositioner i helt særlige tilfælde kan få konsekvenser for muligheden for sagens gennemførelse, jf. nærmere nedenfor.

Det er forudsat, at bestemmelsen kun anvendes helt undtagelsesvis og efter nøje afvejning af de modstående hensyn, der gør sig gældende.”

Supplerende anbringender

Tiltalte har supplerende anført navnlig, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, artikel 6 og artikel 13 finder anvendelse i den foreliggende sag. Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at vurderingen af en straffesags samlede sagsbehandlingstid i relation til en eventuel krænkelse af artikel 6 også omfatter perioder, hvor der foretages sagsbehandlingsskridt, der ikke i sig selv er omfattet af artikel 6. Rigsadvokatens undersøgelser med henblik på at afgive en indstilling om udlevering af ham til retsforfølgning i X-land vil derfor også indgå i vurderingen af den samlede sagsbehandlingstid efter artikel 6. Der er endvidere ikke i Menneskerettighedsdomstolens praksis grundlag for at fastslå, at artikel 13 ikke finder anvendelse på udleveringssager, uafhængigt af om artikel 6 kan finde anvendelse. Anvendelsen af artikel 13 kan endelig støttes på, at han som indsigelse over for udlevering til retsforfølgning i X-land vil påberåbe sig sin ret efter Menneskerettighedskonventionens artikel 3 til ikke at blive udleveret.

Folketinget vedtog i perioden 2006-08 flere parallelle bestemmelser om forebyggende retsmidler mod for lang sagsbehandlingstid, der foruden retsplejelovens § 718 b omfatter retsplejelovens § 152 a og konkurslovens § 127 a, og der er intet grundlag i forarbejderne til udleveringsloven for at antage, at det skulle være politisk besluttet, at retsplejelovens § 718 b ikke skal finde anvendelse på udleveringssager. Beskyttelsen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 13 bliver illusorisk, såfremt der ikke er adgang til et effektivt retsmiddel, der fremmer sagens gang, og i denne sag vil der kun være adgang til et effektivt retsmiddel, hvis retsplejelovens § 718 b, stk. 2, finder anvendelse.

Anklagemyndigheden har supplerende anført navnlig, at hverken Menneskerettighedskonventionens artikel 3, artikel 6 eller artikel 13 finder anvendelse i den foreliggende sag om fastsættelse af en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte*. Efter Menneskerettighedsdomstolens faste praksis finder artikel 13 kun anvendelse, hvis sagen angår diskutabile eller rimeligt begrundede klager vedrørende én eller flere af konventionens øvrige bestemmelser, herunder artikel 6. Artikel 6 omfatter imidlertid ikke sager om udlevering, idet der ikke er tale om en afgørelse angående en anklage for en forbrydelse, og *Tiltalte* har derfor ikke en rimeligt begrundet klage med hensyn til artikel 6. *Tiltaltes* påberåbelse af artikel 3 vedrører ikke spørgsmålet om effektive retsmidler i relation til sagsbehandlingstiden.

Artikel 3 kan derfor ikke anvendes til at påberåbe sig artikel 13 til støtte for, at der skal kunne fastsættes en frist for Rigsadvokaten. Selv hvis Menneskerettighedskonventionens artikel 3, artikel 6 eller artikel 13 fandt anvendelse, ville det ikke medføre, at retsplejelovens § 718 b, stk. 2, kunne anvendes i den foreliggende sag.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

I december 2002 blev *Tiltalte* begæret udleveret til retsforfølgning i X-land, hvor han er sigtet for overtrædelse af bl.a. den ... straffelov ved at have deltaget i en nedkastning af våben i Y-stat i 1995. Ved kendelse af 30. juni 2011 (UfR 2011.2904) fandt Østre Landsret, at *Tiltalte* ikke kunne udleveres til X-land, idet udlevering ville være i strid med udleveringslovens § 6, stk. 2. Efter denne bestemmelse må udlevering ikke finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

I december 2016 fremsatte X-land en fornyet begæring om udlevering af *Tiltalte* til X-land. Dansk politi og anklagemyndigheden indledte herefter en undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, efter det oplyste bl.a. ved kontakt til de ... myndigheder med henblik på at sikre opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelser. Undersøgelsen pågår fortsat.

Den 30. juli 2021 rettede *Tiltalte* henvendelse om sagen til justitsministeren og anmodede om, at ministeren pålagde Rigsadvokaten at afslutte sin undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, inden for en af ministeren fastsat frist. Justitsministeren besvarede *Tiltaltes* anmodning ved brev af 15. oktober 2021. Ministeren afviste at pålægge Rigsadvokaten at afslutte sin undersøgelse inden for en bestemt frist.

Tiltalte anmodede herefter den 25. oktober 2021 Retten i Hillerød om at fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af ham. Byretten besluttede ved kendelse af 8. april 2022 ikke at tage hans anmodning til følge, idet byretten fandt, at der ikke var hjemmel til at fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen. Østre Landsret stadfæstede den 31. august 2022 byrettens kendelse.

Sagen angår for Højesteret, om der er hjemmel for domstolene til at fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte*.

Retsplejelovens § 718 b

Tiltalte har anført, at domstolene i medfør af retsplejelovens § 718 b kan fastsætte en frist for anklagemyndigheden til at afslutte en undersøgelse om udlevering.

Efter retsplejelovens § 718 b, stk. 1, kan en person, der er sigtet i en sag, indbringe sagen for retten, hvis der ikke er truffet afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning eller anmodet om retsmøde med henblik på sagens behandling som tilståelsessag i medfør af § 831 inden 1 år og 6 måneder efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen.

Retsplejelovens § 718 b finder efter sin ordlyd ikke anvendelse på sager om udlevering til retsforfølgning i udlandet, men alene i sager, hvor der skal tages stilling til påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning

mv. – og dermed sager, som strafforfølges her i landet. Der er efter forarbejderne til bestemmelsen ikke holdepunkter for, at bestemmelsen har et videre anvendelsesområde. Tværtimod fremgår det, at der alene er tilsigtet en meget begrænset modifikation i udgangspunktet om, at der i den danske strafferetspleje "ikke er domstolsindseende med sagens fremme inden tiltalerejsning og sagens berømmelse."

Højesteret tiltræder herefter, at retsplejelovens § 718 b ikke i sig selv giver domstolene hjemmel til at fastsætte en frist for anklagemyndigheden til at afslutte en undersøgelse om udlevering.

Udleveringsloven mv.

Spørgsmålet er herefter, om retsplejelovens § 718 b er gjort anvendelig ved en henvisning i udleveringsloven til retsplejeloven.

Indtil den nugældende udleveringslov trådte i kraft, var politiets undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, reguleret i den tidligere udleveringslovs § 12, jf. lov nr. 249 af 9. juni 1967. Efter denne bestemmelse fandt retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen anvendelse med de fornødne lempelser på politiets undersøgelse.

I 2020 blev udleveringsloven nyaffattet. Ved lovens § 35 blev det bestemt, at kompetencen til at træffe afgørelse om udlevering og om eventuelle vilkår herfor fremover skulle være hos domstolene. Sagen indbringes for retten af anklagemyndigheden.

Efter den nugældende udleveringslovs § 32, stk. 1, 1. pkt., skal en udleveringsanmodning sendes til anklagemyndigheden i den politikreds, hvor den, som begæres udleveret, bor eller opholder sig. Politiet iværksætter derefter uden ophold den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt, medmindre anklagemyndigheden allerede på grundlag af oplysningerne i udleveringsanmodningen finder, at udlevering bør afslås, jf. stk. 1, 2. pkt., og stk. 4. For denne undersøgelse finder ifølge stk. 1, 3. pkt., retsplejelovens kapitel 66 om sigtede og hans forsvar, kapitel 67 om almindelige bestemmelser om efterforskning og kapitel 68 om afhøringer og særlige efterforskningsskridt tilsvarende anvendelse.

Efter udleveringslovens § 32, stk. 2, kan de retsmidler, der er omtalt i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse, kapitel 70 om varetægtsfængsling, kapitel 72 om legemsindgreb, kapitel 73 om ransagning, kapitel 74 om beslaglæggelse og edition samt kapitel 75 a om andre efterforskningsskridt, anvendes til fremme af undersøgelsen og for at sikre udleveringen i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet.

Det fremgår af forarbejderne til den nugældende udleveringslovs § 32, at bestemmelsen viderefører gældende ret, og at der – med enkelte undtagelser – ikke er tilsigtet en ændring af den gældende retstilstand. Der er i bestemmelsen foretaget nogle præciseringer i forhold til de gældende bestemmelser, således som det fremgår af udleveringslovens § 32, stk. 1 og 2.

Højesteret finder, at det med udleveringslovens § 32 – der ikke henviser til retsplejelovens § 718 b eller det kapitel, hvori bestemmelsen står (kapitel 65) – er præciseret, at retsplejelovens § 718 b ikke gælder for den undersøgelse, der skal foretages af anklagemyndigheden og politiet af, om betingelserne for udlevering er opfyldt. Højesteret bemærker herved, at retsplejelovens 4. bog ifølge den tidligere bestemmelse i udleveringslovens § 12 skulle anvendes ”med de fornødne lempelser,” at bestemmelsen i § 12 var affattet i 1967 og således før, at § 718 b blev indsat i retsplejeloven i 2008, at retsplejelovens § 718 b angår fastsættelse af en frist for at tage stilling til påtaleopgivelse mv., og at bestemmelsen som nævnt efter forarbejderne har karakter af en meget begrænset modifikation i udgangspunktet om, at anklagemyndigheden og ikke domstolene har ansvaret for at fremme behandlingen af en straffesag frem til sagens fremsendelse til retten.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at retsplejelovens § 718 b ikke er gjort anvendelig ved en henvisning i udleveringsloven til retsplejeloven.

Det, som *Tiltalte* har anført om retsplejelovens § 152 a og konkurslovens § 127 a, kan heller ikke føre til, at domstolene kan fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte*.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Tiltalte har gjort gældende, at han efter Menneskerettighedskonventionens artikel 13 har krav på et effektivt retsmiddel i anledning af Rigsadvokatens lange sagsbehandlingstid, og at han kun har adgang til et effektivt retsmiddel, hvis domstolene kan fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af ham.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embedsmedfør.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, 1. pkt., har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens faste praksis, at en afgørelse om udlevering ikke vedrører den pågældendes borgerlige rettigheder og forpligtelser eller en anklage for en forbrydelse, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 4. februar 2005 i sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* (sag nr. 46827/99 og 46951/99), præmis 82, og Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 7. oktober 2008 i sagen *Monedero mod Spanien* (sag nr. 41138/05), præmis 2. Menneskerettighedsdomstolen har endvidere i den sidstnævnte afgørelse fastslået, at retten til ikke at blive udleveret ikke er en af de rettigheder og friheder, der som sådan er anerkendt i konventionen og dens tillægsprotokoller.

Efter det anførte finder Højesteret, at *Tiltalte* ikke efter artikel 6 har krav på, at undersøgelsen af, om han kan udleveres til X-land, afsluttes inden for et bestemt tidsrum. Han har derfor ikke efter artikel 13 krav på et retsmiddel i anledning af varigheden af anklagemyndighedens undersøgelse.

Tiltalte har anført, at anvendelsen af artikel 13 også kan støttes på, at han som indsigelse over for udlevering til retsforfølgning i X-land vil påberåbe sig Menneskerettighedskonventionens artikel 3.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 3 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Højesteret finder, at *Tiltaltes* påberåbelse af artikel 3 som indsigelse mod, at udlevering kan finde sted, ikke vedrører spørgsmålet om sagsbehandlingstiden. Hans påberåbelse af artikel 3 kan derfor ikke føre til, at han har krav på et retsmiddel efter artikel 13 i anledning af Rigsadvokatens lange sagsbehandlingstid.

Højesteret finder herefter, at det ikke er i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, artikel 6 eller artikel 13, at der ikke er hjemmel for domstolene til at fastsætte en frist for Rigsadvokatens afslutning af undersøgelsen om udlevering af *Tiltalte*.

Konklusion

Højesteret stadfæster landsrettens kendelse.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes.