

PROCES BEVILLINGSNÆVNET

Endelig må det antages, at småsagsprocessen vil indebære et øget antal sager med en sags-
genstand på under 10.000 kr. og dermed et øget antal ansøgninger om tilladelse til anke til
landsretten i disse sager.

Udkastet til lovforslag indeholder ikke oplysninger, der gør det muligt at skønne over, hvor
mange ekstra sager Procesbevillingsnævnet må forvente at skulle behandle som følge af lov-
forslaget.

Det er Procesbevillingsnævnets forventning, at der vil blive indgivet ansøgning om tredjein-
stansbevilling i en betydelig del af de sager, der som følge af den ændrede instansordning
fremover vil starte i byretten, idet sagerne efter deres karakter oftere end ellers vil rejse
principielle spørgsmål eller - for straffesagernes vedkommende - indeholde særlige grunde,
ligesom parterne formentlig ofte vil have en forventning om, at disse typer af sager, ikke
mindst forvaltningssager, bør have deres afslutning ved Højesteret.

Desuden må der forventes et øget pres på Procesbevillingsnævnet for at tillade mere almin-
delige sager indbragt for Højesteret med henblik på at lade Højesteret udstikke generelle
retningslinier og med jævne mellemrum justere disse, idet Højesteret fremover - som ud-
gangspunkt - alene vil komme til at behandle sager, hvori der er givet appeltilladelse af Pro-
cesbevillingsnævnet.

Det har over for Procesbevillingsnævnet været anført, at henvisningsreglen i forslagets § 1,
nr. 77 (§ 226, stk. 1), hvorefter civile sager, der rejser principielle spørgsmål, efter begæring
kan henvises til landsretten som 1. instans, vil indebære, at der kun vil være behov for ap-
peltilladelse i et mindre antal af de civile sager, der bliver berørt af den ændrede instans-
ordning, idet der med henvisningsreglen i vidt omfang må forventes at være gjort op med de
sager, der er af principiel karakter. Procesbevillingsnævnet deler ikke denne opfattelse.

Henvisningsreglen i forslagets § 1, nr. 77 (§ 226, stk. 1) er identisk med den eksisterende be-
stemmelse i retsplejelovens § 226, stk. 1, nr.1. Procesbevillingsnævnet er ikke bekendt med,
hvor mange sager der henvises efter den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 226,
stk.1, nr. 1, men kan konstatere, at der trods den nuværende mulighed for henvisning af
principielle sager fra byret til landsret, træffes en række afgørelser ved byretterne, der efter

ankebehandling i landsretten indbringes for Højesteret med Procesbevillingsnævnets tilladelse efter retsplejelovens § 371, fordi de rejser spørgsmål af principiel karakter.

Procesbevillingsnævnet formoder, at der i de sager, der berøres af den ændrede instansordning, på tilsvarende vis vil være behov for at meddele tredjeinstansbevilling i en række tilfælde, idet henvisningsreglen heller ikke for disse sagers vedkommende kan antages at gøre op med spørgsmålet om, hvilke sager der er af principiel karakter.

Det bemærkes herved, at henvisningsmuligheden, der forudsætter, at begæring herom fremsættes senest i det første forberedende møde, formentlig kun vil blive bragt i anvendelse ved sager, der rejser spørgsmål, der er klart principielle. Det må antages, at man på det foreløbige stade, som sagen befinder sig på under det første forberedende møde, kun i et mindre antal tilfælde vil have den fornødne klarhed over de retlige aspekter i sagen til at konstatere, om sagen rejser spørgsmål af principiel karakter. Desuden har vurderingen efter retsplejelovens § 371 af, om sagen er principiel, en meget nær sammenhæng med afgørelsens begrundelse og resultat.

Procesbevillingsnævnet finder derfor ikke grundlag for at antage, at henvisningsreglen i forslagens § 1, nr. 77 (§ 226, stk. 1) vil have større betydning for behovet for tredjeinstansbevillinger efter den foreslåede instansordning. I øvrigt vil byretterne i stedet for at henvise sager af principiel karakter kunne undergive disse kollegial behandling, jf. lovforslagets § 1, nr. 3 (§ 12, stk. 3)

Under alle omstændigheder må der som ovenfor nævnt forventes et ganske stort antal ansøgninger vedrørende de sager, der som følge af den ændrede instansordning efter forslaget vil skulle anlægges ved byretten.

2. Om Procesbevillingsnævnets behov for øgede ressourcer som følge af forslaget bemærkes følgende:

Det må antages, at behandlingen af ansøgninger i de sager, som hidtil er behandlet af landsretterne i 1. instans, vil være ganske ressourcekrævende på grund af sagernes karakter og omfang. De øvrige sager, som lovforslaget fører med sig, vil være væsentligt mindre ressourcekrævende.

Hertil kommer øgede udgifter til løn (honorering af nævnets medlemmer, udførelse af kontorfunktionæropgaver samt administrative og ledelsesmæssige opgaver i øvrigt) samt til øvrig drift (IT-løsninger, husleje mv.).

I perioden fra 2001 til 2004 er det årlige antal modtagne sager i Procesbevillingsnævnet steget fra 1.275 sager i 2001 til 1.426 sager i 2004. Antallet af årsværk er derimod for samme periode faldet fra 13,1 årsværk i 2001 til 11,1 årsværk i 2004. Denne udvikling har indebåret, at der siden 2001 har fundet en ophobning af sager sted i nævnet. Antallet af uafsluttede sager ved årets udgang er således siden 2001 steget fra 150 til knap 500 uafsluttede sager ved udgangen af 2004. Procesbevillingsnævnet har i et brev af 15. august 2005 til Domstolsbestyrelsen udtrykt sin bekymring over den bevillingsmæssige situation.

Det er derfor Procesbevillingsnævnets opfattelse, at der med de nuværende ressourcer ikke er ledig kapacitet til behandling af et yderligere antal sager, og at det derfor er af overordentlig stor vigtighed, at der tilføres Procesbevillingsnævnet de nødvendige ressourcer til behandlingen af det øgede antal sager, som lovforslaget vil medføre.

3. Om Procesbevillingsnævnets lokaleforhold bemærkes følgende:

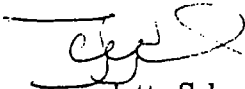
Sekretariat består i dag af 1 sekretariatschef, 1 vicesekretariatschef, 7 fuldmægtige, 2 kontorfunktionærer samt 1 student. Sekretariatet har til huse på adressen Rådhuspladsen 45-47, 4. sal, København.

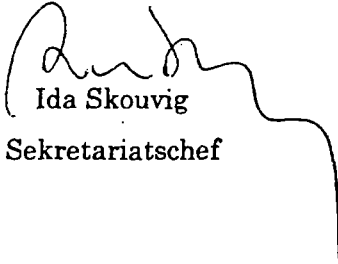
Pr. 1. januar 2007 vil Procesbevillingsnævnet tillige være klagemyndighed for afgørelser truffet af Civilstyrelsen om fri proces. Når denne ordning er fuldt indfaset, forventes Procesbevillingsnævnets sekretariat at blive forøget med ca. 10 medarbejdere.

Med henblik på at rumme det øgede antal medarbejdere som følge af fri proces ordningen er det besluttet, at Procesbevillingsnævnets nuværende lokaler udvides ved at inddrage den del af Københavns Byrets lejemål, som er beliggende på samme etage som Procesbevillingsnævnet. Der vedlægges til orientering kopi af en skitse over den fremtidige udnyttelse af lokalerne. Det bemærkes, at udvidelsen som følge af fri proces-ordningen indebærer, at det på flere af kontorerne er nødvendigt at placere 2 fuldmægtige.

Det er Procesbevillingsnævnets opfattelse, at lovforslaget vil medføre behov for et yderligere antal medarbejdere, og at det vil være vanskeligt at skaffe plads hertil i de lokaler, som nævnet råder over pr. 1. januar 2007. Procesbevillingsnævnet skal derfor henlede Domstolsstyrelsens opmærksomhed på, at de foreslåede ændringer kan gøre det nødvendigt at tage lokalesituationen op til fornyet overvejelse, enten således at nævnet i sin helhed flytter, eller således at nævnets lokaler udvides yderligere.

På nævnets vegne


Jytte Scharning
Formand


Ida Skouvig
Sekretariatschef

Retten i korsør
Kirkepladsen 14

4220 Korsør
Tlf. 58360999
Fax 58360998

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Jmt. Mdt.
23 JAN. 2006

20. januar 2006
J.nr. 147/2005
Deres j.nr. 2005-740-0109

I et brev af 16. december 2005 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform (udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love).

Lovforslaget bygger for så vidt angår domstolsreformen i væsentligt omfang på betænkning 1398 fra Domstolenes Strukturkommission og en række betænkninger fra Retsplejerådet.

Efter lovforslaget skal byretterne være den almindelige førsteinstans også i for eksempel forvaltningssager, blandt andet for at sikre Højesterets stilling i domstolssystemet som behandlende sager af principiel karakter og for at undgå uacceptable ventetider. Samtidig gives byretterne mulighed for flerdommerbehandling. Forslaget åbner også mulighed for i videre omfang end hidtil at inddrage sagkyndige dommere og indeholder regler om en indtørelse af en småsagsproces, der nødvendiggør en styrkelse af retssekretariatene. Efter forslaget skal der tillige ske en reform af nævningsystemet, og der skal etableres en landsdækkende Tinglysningret.

Foreningen finder argumentationen for disse forslag overbevisende og kan tilslutte sig den. Indførelsen af et system, der muliggør toinstansbehandlingen af skyldspørgsmålet i nævningsager og giver mulighed for at begrunde afgørelserne i de alvorligste straffesager, må således hilses velkommen. Også behovet for indretning af mere brugervenlige og sikre lokaler til parter og vidner tilsiger en reform.

Foreningen kan endvidere tilslutte sig forslagens konklusioner om, at ændringer i den i øvrigt hidtil velfungerende byretsstruktur blandt andet som følge heraf er påkrævet, og at der indføres en mindstenormering på 6-8 dommere ved de fremtidige embeder bortset fra retten på Bornholm. I vurderingen af forsvarligheden af forslaget til en ændret struktur er det tillige indgået, at der efter et lokalt skøn åbnes mulighed for anvendelse af retslokaler decentralt til behandling af navnlig foged- og skiftesager. Foreningen finder ikke at burde udtale sig om det i høj grad politiske spørgsmål om det eksakte antal kredse, den eksakte grænsedragning og placeringen af hovedtingstederne.

Dog finder foreningen anledning til at fremhæve, at sikkerheden for omsætning og belåning af fast ejendom i Danmark tilsiger, at Tinglysningretten placeres geografisk således, at de fremtidige opgaver i størst muligt omfang kan varetages af dele af det nuværende højt specialiserede personale.

Foreningens ovenfor angivne positive holdning til den omfattende reform forudsætter en nødvendig og realistisk ressourcetildeling, så de nye embeder kan etableres hurtigt og i tidsvarende lokaler og normeres med tilstrækkeligt personale. Forslagets skøn over det fremtidige antal sager og disses kompleksitet og hermed personalebehovet også for så vidt angår dommerantallet er forbundet med ganske betydelig usikkerhed. Foreningen kan være bekymret for, om den stipulerede normering er tilstrækkelig med risiko for forøgede sagsbehandlingstider ved byretterne. Udviklingen bør derfor følges nøje med henblik på eventuelle justeringer også udover de i forslagets § 9, stk. 11, angivne muligheder.

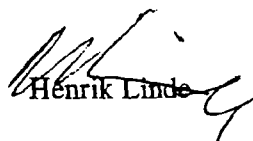
Efter foreningens opfattelse skal antallet af udnævnte dommere ved den enkelte domstol som hidtil som det helt klare udgangspunkt fastsættes ved lov og ikke administrativt. En administrativ reguleringsmulighed vedrørende et beskedent antal dommere kan dog efter omstændighederne accepteres. Grænsen herfor findes at være nået ved den foreslåede formulering af § 9, stk. 11, men foreningen skal dog ikke udtale sig herimod.

Dommerforeningen, der har været repræsenteret både i Strukturkommissionen og Retsplejerådet, har med nedennævnte undtagelser ikke i øvrigt bemærkninger til lovforslaget.

Foreningen kan tiltræde, at der ikke i videre omgang end nu åbnes mulighed for umiddelbar tvangsfuldbyrdelse af nævnsafgørelser m.v.

Foreningen finder, at anlæggelse af sager om prøvelse af afgørelser truffet af en central statslig myndighed af spredningshensyn som hovedregel bør anlægges ved sagsøgerens hjemting. Ordet "kan" bør derfor udgå i forslagets affattelse af retsplejelovens § 240, stk. 2.

Med venlig hilsen


Henrik Linde

Dommerfuldmægtigforeningen

AKT.NR. 41



Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Jmt. modt.
23 JAN. 2006

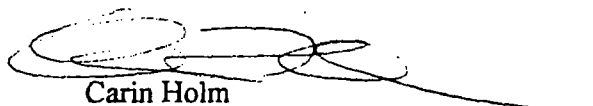
Deres j.nr. 2005-740-0109

22. januar 2006

Høring over udkast til lovforslag til en politi- og domstolsreform.

Vedlagt fremsendes Dommerfuldmægtigforeningens høringssvar med to bilag.

Med venlig hilsen



Carin Holm
formand

Justitsministeriet, Lovafdelingen 2005 Nr. 740-0109

Høring over udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform

Ved brev af 16. december 2005 har Justitsministeriet anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens bemærkninger til lovudkastet.

Dommerfuldmægtigforeningen repræsenterer de jurister ved domstolene, der ikke er udnævnte dommere. Foreningen har for tiden 322 medlemmer. Heraf er 123 retsassessorer og 199 fuldmægtige.

Foreningen har med glæde modtaget det længe ventede udkast til politi- og domstolsreform. Der er tale om et særdeles godt og velgennemarbejdet lovudkast, som vi på mange punkter kan tilslutte os.

Dommerfuldmægtigforeningen har følgende bemærkninger:

Byretternes organisering - antallet af dommere

Dommerfuldmægtigforeningen mener, at dømmende funktioner som udgangspunkt skal udføres af udnævnte dommere. Det er derfor ikke acceptabelt, at lovudkastet tager udgangspunkt i, at 40 % af alle civile sager og straffesager skal behandles af ikke udnævnte dommere.

Retsvidenskaben har siden midten af 50'erne vedholdende kritiseret brugen af ikke udnævnte dommere ved danske domstole.

Det var i 1995 en del af Domstolsudvalgets kommissorium at overveje spørgsmålet om anvendelsen af ikke udnævnte dommere. Domstolsudvalget anbefaler, at der udnævnes flere dommere, og at anvendelsen af ikke udnævnte dommere ved byretten begrænses.

Justitsministeriet udtaler i bemærkningerne til Lov nr. 402.1998 (etablering af Domstolsstyrelsen mv.), at ministeriet kan tilslutte sig Domstolsudvalgets anbefaling af, at der sker konvertering af en række retsassessorstillinger og eventuelt dommerfuldmægtigstillinger til dommerstillinger.

På denne baggrund forekommer det uforståeligt, at disse anbefalinger ved den nu forestående historiske retsplejereform ikke er fulgt i lovudkastet alene med henvisning til de økonomiske rammer for reformen, jf. side 182.

Da konverteringen af en række retsassessorstillinger til dommerstillinger kun vil indebære en meget beskeden merudgift, bør økonomiske hensyn ikke være til hinder for, at flere sager i fremtiden kan blive behandlet af udnævnte dommere.

Professor dr. jur. Jens Hartig Danielsen har udarbejdet et responsum til Dommerfuldmægtigforeningen. Det er hans opfattelse, at anvendelsen af ikke udnævnte dommere i dag ikke er i strid med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMK). Danielsen anfører, at kravet i EMK art. 6 om upartiskhed indebærer, at det ikke er nok, at dommeren reelt ikke er påvirket af uvedkommende hensyn, men pågældende skal også for omverdenen fremstå som upåvirket.

Det er Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at der i dag er retssikkerhedsmæssige problemer, idet der er forhold, der bevirker, at de ikke udnævnte dommere reelt er påvirkede af uvedkommende hensyn, og at det også i et vist omfang fremtræder således udadtil:

- Alene vores titler, retsassessor og dommerfuldmægtig, viser borgerne, at vi ikke er dommere, og det giver erfaringsmæssigt anledning til spørgsmål. Det fremstår for borgerne, som om sagerne behandles af A og B dommere.
- Ikke udnævnte dommere har i modsætning til dommere hele landet som ansættelsesområde. Retsassessorer og dommerfuldmægtige kan flyttes til anden retskreds efter reglerne om uansøgt ændring af tjenestested. Af Domstolsudvalgets betænkning fremgår, at retsassessorer i praksis kun flyttes til et andet embede efter ansøgning, og at det undertiden er nødvendigt at opfordre fuldmægtige til at søge stilling ved et andet embede.

Det er imidlertid Dommerfuldmægtigforeningens erfaring, at retsassessorer er blevet overtalt til at søge anden stilling, og at det ikke sjældent forekommer, at dommerfuldmægtige presses til et stillingsskifte. I forbindelse med en retsassessors stillingsskifte har Domstolsstyrelsen udtalt, at den kan pålægge en retsassessor delt tjeneste.

- Baggrunden for retsplejelovens § 54 a var ifølge bemærkningerne blandt andet, at det var nødvendigt at fastsætte regler, der i højere grad sikrede ikke udnævnte dommere mod, at administrationen vilkårligt kunne fjerne dem fra deres stillinger. Retsplejelovens § 54 a tager ikke stilling til forflyttelse internt i embedet.

Det er Dommerfuldmægtigforeningens erfaring, at retsassessorer og dommerfuldmægtige jævnligt er udsat for ændringer i deres stillingsindhold som følge af rokeringer internt i embedet. Uanset at disse rokeringer ikke er begrundet i usaglige hensyn, kan det opleves sådan for den pågældende og fremtræde sådan udadtil.

- I bemærkningerne til L 402.1998 forudsatte Justitsministeriet med støtte i Domstolsudvalgets betænkning, at embedscheferne ved fordelingen af sager til den enkelte dommerfuldmægtig sikrede sig, at den pågældende havde den fornødne uddannelse og kompetence.

Det er Dommerfuldmægtigforeningens erfaring, at retsarbejdet i praksis oftest fordeles efter en fast ordning, f.eks. efter sagsnumre, uden hensyn til sagernes art og sværhedsgrad. Ved nogle embeder forekommer det, at de tungeste sager fordeles til de ikke udnævnte dommere. Hertil kommer, at der har udviklet sig en fast praksis for, at det er ikke udnævnte dommere, der behandler alle typer af tvister i fogedretten og skifteretten - såsom forbudssager, bevissikringssager, samværssager, internationale børnebortførelsessager, udsættelser af lejemål, fordringsprøvelser i konkursboer, fordelingen og værdiansættelsen af aktiver i ægtefælleskifter mv.

Før 1998 var de ikke udnævnte dommere bemyndigede af Justitsministeriet til at behandle retssager et bestemt antal dage om året. Efter vedtagelsen af Lov nr. 402.1998 er der ingen begrænsning i omfanget af det retsarbejde, ikke udnævnte dommere kan udføre, og der sker ingen statistisk registrering af mængden.

Det er Dommerfuldmægtigforeningens erfaring, at anvendelsen af ikke udnævnte dommere til udførelse af retsarbejde har været stigende siden 1998 og må forventes at stige yderligere med indholdsreformen.

Det er på baggrund af ovennævnte Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at der er reelle betænkeligheder ved en dommernormering, der forudsætter, at næsten halvdelen af alle retssager, skal afgøres af jurister, der ikke er udnævnte dommere. Det er uforståeligt, at en beskeden merudgift skal være årsagen til den lave dommernormering. Såfremt man ikke løser problemet samtidig med reformens gennemførelse, opfordrer Dommerfuldmægtigforeningen politikerne til at vedtage en gradvis forøgelse af dommerstillingerne.

Dommerudnævnelse

Det fremgår af retsplejelovens § 42, stk. 3, at det normalt er en forudsætning for at blive udnævnt til dommer, at den pågældende er prøvet i landsretten.

Når landsrettens kompetence nu ændres, således at der i princippet alene behandles ankesager, må det formodes, at landsretten vil få vanskeligt ved at foretage en kvalificeret bedømmelse af den konstituerede dommers egnethed.

Det er derfor Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at der bør ske en ændring, eventuelt med en kombination af en udtalelse fra byretspræsidenten og fra en landsret, højesteret m.v.

Der kan henvises til en lignende problemstilling vedrørende spørgsmålet om møderet for advokater, som er omtalt side 198 i lovforslaget.

Småsagsprocessen

Det forekommer overraskende, når det i lovforslaget på side 251 nævnes, at juristerne i sekretariatet bør være ikke udnævnte dommere.

Det første forslag til en småsagsproces fremkom i betænkning 1341/1997. Det fremgår af denne betænkning, at man nøje har overvejet, hvilke krav, der bør stilles til dommeren, og dermed i hvilket omfang ikke udnævnte dommere bør kunne behandle småsager. (side 306 ff) Der henvises bl.a til, at sagstypen skærper kravene til dommerens indsigt og rutine, og til at den "konkurrerende" procesform, nævnsprocessen, afgøres af kollegiale organer med en formand, der normalt er dommer.

Det udtales, at småsagerne som udgangspunkt burde behandles af en udnævnt dommer, eller en retsassessor eller ældre dommerfuldmægtig, der opfylder lignende kvalifikationer. Et flertal på 7 fandt, at det kunne overlades til byrettens chef at afgøre, om dette krav var opfyldt, mens et mindretal på 6 fandt, at muligheden skulle begrænses til dem, der efter konstitution i landsretten var fundet egnet til at blive dommer. Retsplejerådet tilsluttede sig flertallets opfattelse.

Forslaget blev ikke gennemført, og i betænkning 1436/2004 fremkom Retsplejerådet med et nyt forslag. Dette forslag stiller højere krav til rettens sekretariat, idet sekretariatet bl.a. selvstændigt skal forestå forberedelsen af sagerne samt udarbejde fortegnelse over parternes påstande, anbringender og beviser, herunder udforme spørgsmål til sagkyndige personer i en form for forenklet syn og skøn (side 454 f og 462).

Det er muligt, at Justitsministeriet har forudsat, at der er en væsentlig forskel på at forberede en småsag og på at have domsforhandlingen. Forskellen vil dog ofte bestå i, at de vanskelige opgaver i småsagerne opstår i forberedelsen. Dette viser erfaringerne fra sagerne med selvmødere idag.

Det er derfor Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at der i småsagsprocessen, som er forudsat som en advokatløs proces, bør stilles meget store krav til de jurister, der skal for-

berede og domsforhandle småsagerne. Det bør som udgangspunkt være udnævnte dommere.

Dommerfuldmægtigforeningen skal henvise til professor dr. jur. Jens Hartig Danielsen, som på side 22 til 24 blandt andet udtaler:

"Overvejelserne i Småsagsudvalgets betænkning og Retsplejerådets udtalelse og betænkning om de uddannelsesmæssige krav til konstituerede dommere, der skal lede småsager, har en så principiel karakter, at de må karakteriseres som en afgørende forudsætning bag det fremsatte forslag."

...

"Hvis man som Retsplejerådet ikke finder, at en udtrykkelig regel om de uddannelsesmæssige krav vil stemme med "den almindelige ordning på området", vil det imidlertid være nærliggende at fremhæve dette krav i forarbejderne som en forudsætning bag reglerne, særligt når det i øvrigt understreges af Justitsministeriet, at det skal være op til de enkelte embedschefer at fordele sagerne. Man præciserede som nævnt erfarings- og uddannelsesmæssige krav i forarbejderne til retsplejelovens § 17a..."

Flerdommerbehandling i civile sager

Foreningen kan tiltræde, at alle sager som udgangspunkt skal starte i byretten.

Betænkning 1401/2001 beskriver udførligt de kvalitetsmæssige fordele behandlingen med flere juridiske dommere giver, men reserverer denne ordning til sager "af principiel karakter, hvis udfald kan få væsentlig betydning for andre end parterne, når sagen frembyder særlig omfattende eller vanskelige retlige eller bevismæssige problemer, eller når sagens særlige karakter i øvrigt undtagelsesvis gør kollegial behandling påkrævet", svarende til lovudkastets § 12, stk. 3.

Det er for Dommerfuldmægtigforeningen åbenbart, at sådanne sager på grund af deres karakter udelukkende bør behandles af udnævnte dommere. Foreningen er derfor uenig i, at en af de tre dommere kan være en retsassessor eller dommerfuldmægtig, som det er anført i lovudkastet (side 308). Der kan gives fuldmægtige i sidste del af deres uddannelse mulighed for at deltage som den ene af de tre dommere, fordi uddannelsesfuldmægtigene skal følges tæt af den uddannelsesansvarlige dommer.

Hvis en ikke udnævnt dommer skal deltage i disse sager, skal det ske på lige fod med de

udnævnte dommere og ikke som referendar.

Retssekretariat

Dommerfuldmægtigforeningen kan tilslutte sig, at der ved den enkelte byret skal etableres et styrket retssekretariat, samt at dette blandt andet skal varetage opgaver af juridisk karakter og derfor bemandes med et antal fast tilknyttede jurister.

Sekretariatet bør som udgangspunkt på juristsiden bemandes med udnævnte dommere, idet sekretariatet har til opgave at sikre en ensartet og effektiv tilrettelæggelse af sagernes behandling, at fremme domstolenes tilgængelighed, at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcerne, have en høj grad af faglig ekspertise og styrke retssikkerheden.

Hvis bemanningen ikke sker med udnævnte dommere, må dommerfuldmægtigforeningen klart tage afstand fra, at sekretariatets jurister (retsassessorer og dommerfuldmægtige), som det fremgår af forslagetets side 183, næstsidste afsnit, *efter aftale med den dommer, der er ansvarlig for sagen*, blandt andet skal tage stilling til tvister under sagsforberedelsen. Dette kan stride mod de ikke udnævnte dommers uafhængighed i sagsbehandlingen og hensynet til retssikkerheden. Dommerfuldmægtigforeningen skal derfor anbefale, at tvistløsning og andre opgaver af juridisk karakter under forberedelsen varetages af udnævnte dommere.

Sagsfordeling

Dommerfuldmægtigforeningen kan tilslutte sig, at præsidenten jf. lovudkastets § 12, efter forhandling med rettens øvrige dommere træffer bestemmelse om sagernes fordeling, og om sagernes administrative behandling, herunder at præsidentens sagsrelaterede administrative beføjelser lovfæstes.

Efter lovudkastets § 19 kan retsassessorer og dommerfuldmægtige behandle sager i det omfang, rettens præsident bestemmer det. Denne bestemmelse svarer til den eksisterende § 17, men er, bortset fra i forhold til uddannelsesfuldmægtige, ikke tilfredsstillende.

Hvis den nuværende ordning opretholdes, hvor ikke udnævnte dommere behandler ca. 40 % af de civile sager og straffesager, bør præsidentens afgørelse om sagernes fordeling også for deres vedkommende træffes efter forhandling.

I modsat fald vil de ikke udnævnte dommere have en helt anden position end de udnævnte dommere, hvilket også kan påvirke deres personlige uafhængighed. Der ses desuden ikke at

være saglige grunde til en forskelsbehandling.

Bygningsmæssige forhold

Det er vigtigt, at der etableres værdige bygningsmæssige rammer for de nye byretter. Så længe en ny byret ikke er samlet i én bygning, vil de ønskede virkninger af reformen ikke kunne opnås, idet der fortsat vil være flere enheder at administrere, ligesom personalet ikke vil være samlet.

Det er vigtigt for retsfølelsen og respekten for retssystemet, at retsbygningerne er indrettet til formålet og placeret som selvstændige enheder.

Dommerfuldmægtigforeningen er enig i, at det er vigtigt at varetage de hensyn, der ligger bag ønsket om større retskredse med flere dommere, herunder et bedre fagligt miljø og en effektiv udnyttelse af ressourcerne. Det er derfor vigtigt, at der ikke skabes "halve" løsninger.

Efter forslaget skal der etableres afdelingskontorer i Thisted og Tønder. Det er Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at antallet af afdelingskontorer bør begrænses mest muligt, hvis de hensyn, der ligger bag ønsket om større retskredse, skal varetages.

Med afdelingskontorer med fast personale må det antages, at det faglige miljø ved afdelingskontoret vil blive som ved de nuværende små embeder. Hvis afdelingskontorer ikke bemannes med fast personale, må man regne med, at personalet skal bruge tid på transport mellem hovedtingstedet og afdelingskontoret.

I lovudkastet er der forslag om, retsmøder skal kunne holdes i lokaler tilhørende kommunen.

Domstolenes uafhængighed har fundamental betydning for respekten for retssystemet. Det er ikke nok, at retten faktisk er uafhængig; det er af afgørende betydning, at borgerne også oplever retten som uafhængig. Det vil ikke fremme borgernes oplevelse af domstolenes uafhængighed, hvis retsmøder skal holdes på rådhuset eller i andre lokaler, der fremstår som kommunens lokaler. I visse fogedsager har borgeren tidligere været i kontakt med kommunen i forbindelse med samme sag. Det gælder f.eks. sager om indsigelser mod pantefogedens fremgangsmåde. Det er Dommerfuldmægtigforeningens opfattelse, at det vil være meget uheldigt, hvis retssager, herunder fogedsager, skal behandles i lokaler, der er placeret sådan, at borgeren kan få indtryk af, at retten ikke er uafhængig.

Der er en række praktiske forhold, der skal være i orden, hvis der skal afholdes retsmøder udenfor tingstedet. Retten skal bl.a. have direkte adgang til domstolenes elektroniske sagsbehandlingssystemer, og der skal være ventefaciliteter for borgerne. Dommerfuldmægtigforeningen er ikke bekendt med de udgifter, der vil være forbundet med etableringen af de nødvendige IT-faciliteter.

Efter lovudkastet kan Domstolsstyrelsen fastsætte regler om afholdelse af retsmøder i småsager uden for almindelig arbejdstid. Dommerfuldmægtigforeningen kan se fordelene herved for brugerne, men det vil medføre et øget ressourceforbrug for domstolene. Desuden er vi enige i, at der først bør gennemføres en forsøgsordning.

Diverse

Hovedforhandlingen

Det kan tiltrædes, at oplæsning af det skriftlige bevismateriale kan undlades eller indskrænkes, men det bør - også af hensyn til rettens forberedelse - i det sammenfattende proceskrift eller i påstandsdokumentet klart angives, hvilke bilag og hvilke afsnit fra bilagene, der påberåbes.

Kørseludgifter

Der er ikke taget højde for øgede kørseludgifter og tidsforbrug for advokater, herunder for de beskikkede advokater. Der er i dag sædvane for, at kørsel inden for retskredsen ikke godtgøres.

Sagsomkostninger

Det er ikke hensigtsmæssigt at fastsætte sagsomkostninger i småsager i selve lovteksten (§ 480).

Domsmænd/nævninge-erklæring

Det forekommer meget formelt og overflødigt, at domsmænd og nævninger fortsat, hver gang de møder, skal underskrive en erklæring, mens sagkyndige dommer efter § 93 stk. 6 kun underskriver ved tiltrædelsen. Det væsentlige er at sikre sig habiliteten ved hver enkelt sag. Det foreslås derfor at ændre § 86 a, så den svarer til § 93, stk. 6.

Januar 2006



Carin Holm

Formand

Dommerfuldmægtigforeningens civilfagsudvalgs tillæg til hørings svar

(Uddrag)

Småsagsprocessen

Reglerne om behandling af mindre krav har en nær sammenhæng med reglerne om betalingspåkrav. Sager, der henvises til civilretten på baggrund af et betalingspåkrav, vil således normalt skulle behandles efter disse regler. Forslaget er i overensstemmelse med udviklingen og de ønsker, der tidligere har været fremsat om en småsagsproces, og er en naturlig fortsættelse af de forslag, der tidligere har været fremsat herom.

Småsagsprocessen kan også aftales mellem 2 parter, selvom sagens værdi overstiger 50.000 kr. Det er nok usikkert, hvor ofte det vil ske. I sager mellem erhvervsdrivende kan der endog indgå en sådan procesaftale inden tvisten opstår.

Modsat kan parterne i en sag, der er omfattet af reglerne også aftale, at reglerne ikke bruges, ligesom retten i sager med særlig komplicerede faktiske eller retlige spørgsmål eller sager af særlig betydning for en part ud over påstanden, kan bestemme, at reglerne om småsagsbehandling ikke skal bruges.

Det bør holdes for øje, at bestemmelsen i § 406 om, at retten forbereder sagen og udarbejder en fortegnelse over parternes påstande, anbringender og beviser, i nogle tilfælde vil give anledning til problemer med (indsigelser om) inhabilitet og utilfredshed med rettens forudgående arbejde og efterfølgende bedømmelse af sagen fra navnlig den tabende part. Det må forventes, at bestemmelsen i hvert fald i en overgangsperiode tillige vil give anledning til partiske vanskeligheder. Dommerfuldmægtigforeningen er derfor også ved småsagsprocessen lidt betænkelig ved omfanget af den rådgivning og vejledning, retten skal yde parterne. Da advokater ikke kan forvente at være involveret i småsager, er blanketter nok en forudsætning, for at retten overhovedet kan påtage sig opgaverne.

Selve forberedelsesfasen i småsagsprocessen skal foregå i retssekretariatet. Det anføres på side 251, at det skal ske uden afholdelse af retsmøder, men alene ved uformelle telefoniske kontakter mellem parterne og sekretariatet. Dommerfuldmægtigforeningen er nok meget betænkelige ved denne fremgangsmåde. Når forberedelsen alene skal styres ved telefoniske kontakter, er der grobund for mistro til rettens upartiskhed. Uanset det anførte i forslaget om afholdelse af forberedende møder, viser erfaringen nok, at det ofte snarere bør være hovedreglen end undtagelsen, at der afholdes et forberedende møde også i denne type sager, idet det netop er på dette møde, at sagen retligt og faktisk bringes på det rene og skæres til, ligesom det ofte er her, at sagen efter rettens forligsmægling eventuelt forliges. Navnlig i denne type sager må det vel forventes, at et sådant møde kunne være på sin plads, om end udviklingen nok går i retning af udvidet brug af telefonmøder, også med selvmødere.

De foreslåede skærpede relevanskrav for bevisførelsen mener vi ikke vil medføre store realitetsændringer overfor § 341. Hvis retten ved hver enkelt bevisbegæring skal vurdere, om det er sandsynligt, at den pågældende bevisførelse er af betydning for sagen, vil man hurtigt komme ud i en vurdering af hele sagen som sådan uden at have hørt alle beviserne, herun-

der forklaringer. Det synes ikke hensigtsmæssigt, hvorfor mange nok vil falde tilbage på den almindelige vurdering i § 341, og så lade det få omkostningsmæssige konsekvenser, hvis begæringen er helet ved siden af.

Det synes dog ret betænkeligt, at retten skal udfærdige spørgsmål til de, der skal afgive sagkyndige erklæringer. det betyder reelt, at retten først skal rådgive om relevansen af en sagkyndig erklæring, udpege den sagkyndige, hvorefter parten skal betale regningen fra den sagkyndige. Det kan let føre til kritik af rettens rådgivning. det vil også kræve en langt grundigere indsigt i sagen på et langt tidligere tidspunkt i sagsforløbet end forudsat i dag.

Kravet om en hurtigere sagsbehandling kan også ses i kapitlet om småsagsbehandlingen, idet retten skal afsige dommen indenfor en frist på bare 2 uger. Det kan i mange sager blive vanskeligt at opfylde dette krav.

Om advokatmedvirken i småsager har dommerfuldmægtigforeningen ingen generelle bemærkninger, idet det synes rigtigst, ikke at forbyde advokatmedvirken, men samtidig at det beløb der i så fald tilkendes i omkostninger fastsættes under hensyntagen til sagens betydning - ret beset er det ikke en mulighed domstolene har i dag, hvor omkostningerne fastsat efter retsplejeloven s§ 311-322 næsten udelukkende sker på baggrund af sagens økonomiske værdi. At "sagens betydning" dog langt fra er entydigt (hvad der har betydning for den ene, har ikke betydning for den anden) er noget andet, og fastsættelsen af omkostninger udelukkende med henvisning til "sagens betydning" vil nok kunne medføre et par omkostningskæremål. I praksis vil der nok blive anvendt faste takster.

Det forekommer meget rimeligt at begrænse virkningen af fri proces i en småsag som beskrevet i § 409. Det forekommer dog betænkeligt, at der i § 409, stk. 2 åbnes mulighed for, at en advokat aftaler med sin klient, at en sag, der i sin substans er egnet til småsagsbehandling, skal behandles efter de almindelige regler, og at advokaten kan få dækket sit honorarkrav direkte fra klienten i det omfang, den fri proces ikke dækker. det bør være således, at advokaten må nøjes med det få det salær, retten fastsætter. Hvis retten er enig med advokaterne i, at sagen skal behandles efter de almindelige regler, vil retten jo bestemme dette, med den konsekvens, at advokaten får et sædvanligt honorar for at føre en sådan sag.

Vi kan til slutte os, at afgørelserne kan ankes som andre byretsdomme.

Etablering af retssekretariat og ændringerne af forberedelsen.

Vi finder det meget positivt, at forberedelsen gøres ensartet over hele landet. Vi finder det også rigtigst, at det så bliver skriftlig forberedelse og ikke mundtlig forberedelse.

Forslagets regler om sagsforberedelsen vil medføre en væsentlig forøget mulighed for processtyring og i vidt omfang i overensstemmelse med den praksis der følges ved mange retter. Forslaget er også i vidt omfang i overensstemmelse med det, der anbefales af bl.a. Civilfagudvalget på civilretsseminarerne. Vi har heller ikke alvorlige indvendinger imod, at sagsforberedelsen ved det enkelte embede gøres mere ensartet ved, at det sker i et retssekretariat. Vores positive holdning til retssekretariatet er også en konsekvens af, at disse sekretariater bemannes fast med jurister.

Modernisering og koncentration af hovedforhandlingen

Om hovedforhandlingen bemærkes, at det er positivt, at sager også i realiteten kan afgøres uden mundtlig hovedforhandling, såfremt der er enighed herom, jf. § 366. Vi er enige i, at enighed mellem parterne må forudsættes, før en sag kan behandles på skriftligt grundlag. Det er ligeledes positivt, at sagens bilag ikke længere skal læses op i sin helhed, jf. § 365, stk. 2. Vi har heller ingen bemærkninger til, at der jf. § 297 er hjemmel til at anvende skriftlige erklæringer i stedet for vidneforklaringer.

Vi kan tilslutte os de generelle bemærkninger om en øget materiel procesledelse. Vi er enige i, at dette er muligt indenfor de eksisterende bestemmelser i retsplejeloven.

Anvendelse af videoafhøringer m.v. er en særdeles relevant og praktisk mulighed. Det bør dog ikke overses, at anvendelsen i ikke ubetydeligt omfang kan vanskeliggøres af, at det navnlig i sager, der drejer sig om (ren) bevisbedømmelse, er af afgørende betydning at kunne bedømme troværdigheden af en given forklaring. Dette er alt andet lige væsentligt lettere, hvis den, der afgiver forklaring, er til stede i det samme lokale. Dette er der også åbnet mulighed for at tage højde for i forslaget, og fremgangsmåden, der er i overensstemmelse med den generelle udvikling, er vel heller ikke tænkt anvendt i sådanne tilfælde.

Uanset det anførte i forslaget om baggrunden for at forkorte den tidsramme, der er til rådighed til skrivning af dommen, bør det holdes for øje, at dette - navnlig i en overgangsperiode - kan nødvendiggøre en forøget tildeling af ressourcer. Bortset herfra er det svært at indvende noget mod forkortelsen.

Overspring af nævnsbehandling.

Vi finder det ubetænkeligt, at parterne kan aftale, at privatretlige tvister, der først skulle behandles i en række nævn, nu kan behandles i retlig regi uden forudgående nævnsbehandling. Hovedreglen bør dog være, at nævnene først skal behandle sagerne, da det vil være billigst for parterne, hvis tvisten løses ved nævnet. Det er derfor en forudsætning for vor tilslutning til forslagene, at der er enighed mellem parterne.

Om enkelte af reglerne har vi følgende bemærkninger

Vi har ingen bemærkninger til den relative korte frist, der gives parterne til at tilkendegive, om en sag skal henvises til landsretten eller behandles af 3 dommere.

Vi finder det positivt, at der nu skabes utrykkelig hjemmel til at undlade en udførlig sagsfremstilling i stævninger, som kan betegnes som inkassosager og småsager. Vi har ingen generelle indvendinger imod, at der i § 348, stk. 5 og § 351, stk. 6 åbnes mulighed for at anvende blanketter til stævninger og svarskrift. Vi skal dog ikke undlade at udtrykke en vis betænkelighed ved, om blanketterne udformes, så de bliver let forståelige for alle. Vi vil

også pege på, at det vil være relativt ressourcekrævende at yde den forventede rådgivning og vejledning. Vi finder det positivt, at der nu i § 353, stk. 6 skabes direkte hjemmel til at holde telefonmøder og møder med anvendelse af anden ny teknologi. Vi har ingen bemærkninger til de skærpede præklusionsregler i § 353, stk. 3 og 4.

Vi finder det positivt, at hovedforhandlingen fastlægges så hurtigt som muligt. Dette vil alt andet lige forkorte retternes sagsbehandlingstid.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

Vi finder anledning til udtrykke en vis betænkelighed ved, at de verserende sager i landsretterne kan henvises til byretterne. Det er også et krav, at der ikke er tale om sager af principiel karakter, der kunne medføre, at byretterne henviste dem tilbage til landsretterne. Det er også et krav, at sagerne konkret vil blive afgjort hurtigere i byretten. Dette er nok mere et teoretisk end et reelt krav, idet byretterne har væsentlig kortere berammelsestider end landsretterne. Det er en bestemmelse om, at de verserende sager skal forberedes efter de gamle regler. Dette er en bestemmelse om, at de verserende sager skal forberedes efter de gamle regler. Dette er ubetænkeligt, men det kunne måske være mere hensigtsmæssigt også at anvende visse af nye regler på visse af de verserende sager.

Dommerfuldmægtigforeningen har fundet, at det muligvis er en mindre skrivefejl, at der i overgangsreglerne i § 106 henvises til § 108. det skulle formentlig være § 107, der henvises til.

Konstituerede dommere

– udvalgte problemstillinger

Af Professor, dr.jur. Jens Hartig Danielsen

Resume

I dette responsum behandles udvalgte regler og problemstillinger vedrørende konstituerede dommere. Responsummet er udarbejdet på grundlag af det opdrag Dommerfuldmægtigforeningen gav mig ved e-mail af 3. januar 2006, jf. appendix.

Første afsnit vedrører grundlovens regler om dommers uafhængighed og konstituerede dommere. Det fremgår bl.a. af dette afsnit:

- at grundlovens regler i §§ 61 og 64 sikrer den dømmende magts organisatoriske, funktionelle og personelle uafhængighed
- at der i den retsvidenskabelige litteratur har været en langvarig og vedholdende kritik af brugen af konstituerede dommere ved danske domstole
- at denne kritik har peget på, at brugen af konstituerede dommere bl.a. indebærer 1) et brud med princippet om domstolens funktionelle uafhængighed, 2) parterne vil ikke altid opleve dommeren som uafhængig og uvildig samt 3) et pres på den konstituerede, der måtte ønske advancement. Endvidere er antallet af konstitutioner blevet kritiseret som værende for stort
- at praksis i lovgivning og administration ikke ændredes under indtryk af den stærke kritik, men at antallet af konstitutioner har været støt stigende gennem årene
- at Højesteret i UfR 1994.536 HK fandt, at det ikke er i strid med grundlovens regler om domstolens uafhængighed, at danske domstole »i et vist omfang« – ved udgangen af 1993 svarende til 222 konstitutioner – beklædes af konstituerede dommere

Andet afsnit behandler Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, 1. pkt., om retten til en uafhængig og upartisk domstol. Det fremgår bl.a. af dette afsnit:

- at besættelse af dommerstillinger ved konstitution næppe i sig selv er i strid med det i artikel 6, stk. 1, 1. pkt., indeholdte uafhængighedskrav
- at det til artikel 6, stk. 1, 1. pkt., knyttede krav om domstolens upartiskhed bl.a. indebærer, at det ikke er nok, at dommeren reelt ikke er påvirket af uvedkommende hensyn, men pågældende skal også for omverdenen fremstå som upåvirket («present an appearance of independence«)

- at Højesteret i UfR 1994.536 HK på baggrund af en omhyggelig analyse af artikel 6, stk. 1, 1. pkt., fandt, at det ikke med sikkerhed kunne siges, at den omfattende brug af konstituerede dommere i byretterne var i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse. Som problematiske forhold fremhævede Højesteret de konstituerede dommers »meget brede ansættelsesområde« og »den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen«. Højesteret fandt, at løsningen heraf var et lovgivningsspørgsmål.

Konstituerede dommers forhold til ansættelsesmyndigheden og til udnævnte dommere, herunder det i 1998 indførte ansættelsesværn, undersøges i tredje afsnit. Det fremgår bl.a. af dette afsnit:

- at en samlet vurdering af det i 1998 gennemførte ansættelsesværn for konstituerede dommere ikke efterlader tvivl om, at grundlovens og Menneskerettighedskonventionens krav til sikring af dommers uafhængighed og upartiskhed er opfyldte
- at det siges i forarbejderne til retsplejelovens § 17a, stk. 1, (embedschefen bestemmer, hvilke sager de konstituerede dommere ved embedet kan behandle), at embedets chef ved overdragelse af sager til den enkelte fuldmægtig til stadighed skal sikre sig, at den pågældende har den fornødne uddannelse og erfaring
- at »fuldmægtigreglen« (inhabilitet hos en udnævnt dommer ved et embede medfører, at konstituerede dommere ved samme embede også er inhabile) er begrundet i en række forhold, som – uden reglen – ville kunne indebære, at det for offentligheden vil kunne tage sig ud, som om den konstituerede dommer er påvirket af den udnævnte dommers rolle i sagen
- at det er fastslået i to landsretsafgørelser, at fuldmægtigreglen stadigvæk gælder også efter indførelsen af ansættelsesværnet i 1998
- at landsretsafgørelserne vedrører forholdet mellem to dommere, hvor den ene i hvert fald kan opleves som værende i et afhængighedsforhold til den anden. Ansættelsesværnets regler vedrører derimod beskyttelse af dommere mod den udøvende magt i form af justitsministeriet. Fuldmægtigreglen vedrører således en problemstilling, der er beslægtet med – men dog forskellig fra – de spørgsmål, som lovgivningsmagten tog stilling til ved indførelsen af ansættelsesværnet i 1998
- at fuldmægtigreglen og landsretspraksis ikke kan danne grundlag for en juridisk kritik af dommerfuldmægtiges og retsassessorers stillingsvilkår

I fjerde og sidste afsnit redegøres der for visse spørgsmål, som den påtænkte småsagsproces rejser i forhold til konstituerede dommers erfarings- og uddannelsesniveau. Det fremgår bl.a. af dette afsnit:

- at det både i Småsagsudvalgets betænkning og i Retsplejerådets betænkning blev fremhævet, at det burde være udgangspunktet, at småsager behandles af en rutineret dommer
- at flertallet i Småsagsudvalget og Retsplejerådet fandt, at der også burde være mulighed for, at sager under småsagsprocessen kan behandles af fuldmægtige, der har kvalifikationer og erfaring, som fuldt ud kan sidestilles med det almindelige for fuldmægtige, der har været konstitueret i landsretten og er fundet egnet til at blive dommer

- at overvejelserne i Småsagsudvalget og Retsplejerådet om de uddannelsesmæssige krav til konstituerede dommere, der skal lede småsager, har en så principiel karakter, at de må karakteriseres som en afgørende forudsætning bag det fremsatte forslag
- at det er nærliggende at fremhæve denne forudsætning i de bemærkninger, der skal ledsage lovforslaget ved en fremsættelse i Folketinget.

1. Konstituerede dommere og grundlovens §§ 3 og 64

I grundlovens § 3, 3. pkt., siges det, at den dømmende magt er hos domstolene. Man finder ingen definition af domstolsbegrebet i grundloven, men det lægges overalt til grund, at »uafhængighed« er et helt afgørende element i forståelsen af dette begreb. Det er bl.a. kommet til udtryk i grundlovens § 61, 1. pkt. (»Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov«), hvorved domstolenes organisatoriske uafhængighed fastslås, og grundlovens § 64, 1. pkt. (»Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven«), hvorved den funktionelle uafhængighed knæsættes. I § 64, 2. pkt., fastslås dommernes personlige uafhængighed:

»De [dommerne] kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted«

I tredje punktum i § 64 gives en regel om afskedigelse af dommere, der er fyldt 65 år. Der findes ingen regler i grundloven, som udtrykkelig vedrører udnævnelse af dommere, men det antages overalt i den statsforfatningsretlige litteratur, at det følger af hovedreglen i § 64, 2. pkt., at lovgivningsmagten ikke fuldstændig frit kan fastlægge reglerne om dommers ansættelsesformer. Ligeledes antages det, at årsmålsansættelse af dommere i udgangspunktet er forbudt.¹

1.1 Opfattelser i den retsvidenskabelige litteratur

Som en del af beskrivelsen af reglerne om dommers personlige uafhængighed har brugen af konstituerede dommere haft litteraturens særlige opmærksomhed. Af oversigtsmæssige grunde behandles litteraturen i to afsnit, først den procesretlige litteratur og derefter den statsforfatningsretlige litteratur.

1.1.1 Den procesretlige litteratur

Niels Harbou anførte om den allerede i midten af 50'erne forholdsvis omfattende brug af konstituerede dommere, at »[d]et er uforsvarligt både over for befolkningen og over for de konstituerede dommere, først og fremmest fordi der ikke er sikret dem den samme grundlovmæssige uafhængighed som faste dommere. For justitsministeriet kan – selv om mig bekendt endnu ingen justitsminister er faldet for fristelsen – når som helst ophæve en konstituti-

¹ Jf. Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 3. udg., 2001, s. 170, med henvisninger.

on, dersom ministeriet er misfornøjet med behandlingen af en sag, som måske er af politisk eller offentlig interesse. Det kan næppe undgås, at de i sådanne sager interesserede parter – selv om det måtte være helt uden grund – ikke altid føler den tryghed for dommerens uafhængighed og uvildighed, som vel er det vigtigste af alt ved retsplejen ... Det er desuden et urimeligt pres at lægge på en mand, der ønsker at opnå dommerudnævnelse, at han ved en afgørelse kan risikere at lægge sig ud med den myndighed, der har hans ansættelse i sin hånd ...».²

I 1962 udtalte **Olaf Sinding Kjær**, at for konstituerede dommeres vedkommende »synes der at foreligge det særlige færemoment, at de som regel vil nærme sig eller være i den alder, hvor de søger dommerembeder og altså vil foretrække kun at erindres for det gode af justitsministeren«.³

Henrik Tamm konstaterede i 1968, at »brugen af konstitutioner i danske domstole vist er mere udbredt end nogen sinde tidligere ...; forhåbentlig er justitsministerens opmærksomhed stadig henvendt på spørgsmålet«.⁴

Gomard anførte i 1990, at »[f]uldmægtige og assesorer har ... ikke en udnævnt dommers tjenstlige uafhængighed, og de bør derfor ikke i almindelighed dømme i sager, hvor uafhængigheden har sin særlige værdi, således ikke i sager der har en særlig politisk eller offentlig interesse«.⁵

Gammeltoft-Hansen indtog i 1991 en pragmatisk indstilling til brugen af konstituerede dommere. Han fremhævede, at »[k]onstituerede dommere er ifølge sagens natur ikke uafsættelige. På den ene side er besættelse af dommerembeder ved konstitution derfor betænkeligt; på den anden side er konstitution i et vist omfang nødvendigt og – ikke mindst i uddannelsesmæssigt øjemed ... – hensigtsmæssigt«.⁶

1.1.2 Den statsforfatningsretlige litteratur

Poul Andersen konstaterede i 1954 blot, at »[g]rundloven antages ikke at være til Hinder for, at Dommerembeder i en vis Udstrækning holdes besat ved Konstitution ... Da konstitution af en Dommer sker for en begrænset Tid, og den konstituerede til enhver Tid kan fjernes fra Embedet, Udøves Dommergerningen her af Dommere, som ikke har den grundlovsmæssige personlige Uafhængighed«.⁷

En kraftig kritik af en vidstrakt brug af konstituerede dommere fremsattes i 1966 af **Alf Ross**, idet han udtalte, at det »harmonerer ... dårligt med grundlovens forudsætninger at man i vidt omfang ... »midlertidigt«, men langvarigt beskikker dommerfuldmægtige til at beklæde embede som dommer – de såkaldte faste konstitutioner. Sådanne konstituerede dommere nyder ikke den uafhængighed grundloven forudsætter for dommerhvervet. Ikke blot kan konstitutionen tilbagekaldes, men da disse personer er naturlige ansøgere til ledigblevne dommer-

² Jf. Niels Harbou, *Juristen* 1954, s. 103 (115).

³ Jf. Olaf Sinding Kjær, *UfR* 1962.B, s. 117 (121).

⁴ Jf. Henrik Tamm, *UfR* 1969.B, s. 230 (231).

⁵ Jf. Bernhard Gomard, *Civilprocessen*, 3. udg. under medvirken af Allan Walborn, 1990, s. 42, og senest i 5. udg. under medvirken af Michael Kistrup, 2000, s. 66.

⁶ Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, *Strafferetspleje I*, 1. udg., 1991, s. 118, og senere i 2. udg., 1998, s. 116.

⁷ Jf. Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 578-579.

embeder vil de kunne føle sig under pres af frygt for at gøre sig ufordelagtigt bemærket hos justitsministeren. At denne ordning er praktisk uundgåelig så længe folketinget ikke vil normere det fornødne antal dommerembeder kan naturligvis ikke retfærdiggøre den. Det beskæmmende akcentueres derved at det er en betydelig del af samtlige dommerforretninger der udføres af personer af denne kategori«. ⁸

Max Sørensen fremsatte en forsigtig kritik af ordningen i 1969: »Som en refleksvirkning af uafsættelighedsreglen må det derfor antages at dommerembeder som almindelig regel skal besættes uden anden tidsbegrænsning end den der følger af den generelle aldersgrænse. Derfor er det principielt ikke uden betænkeligheder, at dommerembeder i landsretterne og Københavns Byret i et vist omfang besættes midlertidigt ved konstitution ... og at dommerfuldmægtige ved underretterne i vidt omfang bemyndiges af justitsministeren til at udføre dommerforretninger«. ⁹

Kritikken klingede noget af i 1973 med Ole Espersens pragmatiske tilgang til spørgsmålet. Han noterede, at »[e]n tilsyneladende klar modstrid mellem grundlovens forudsætninger om uafhængighed og praksis foreligger derved at man undertiden ser dommerfuldmægtige eller andre jurister konstitueret i længere tid som dommere eller i stillinger som fuldmægtig hos en dommer, men således at den pågældende kan træffe afgørelser på egen hånd. Når sådanne konstitutioner varer i længere tid især under hensyn til at de ofte går forud for den pågældende konstituerede dommers ansøgning om en dommerstilling vil man naturligvis kunne forestille sig at vedkommende i konstitutionsperioden er tilbøjelig til at træffe afgørelser, der ikke strider mod den udnævrende myndigheds interesser. Heroverfor står at uddannelseshensyn taler for at dommere, hvis udnævnelse jo ... er livsvarig, først prøves i en praktisk sagsbehandling før udnævnelsen foretages. Hertil kommer at en lang række af de sager hvortil ikke-udnævnte dommere har konstitution til at træffe afgørelser, er af en så relativt underordnet betydning (spiritussager, mindre straffesager, faderskabssager og lign.) at man kun vanskeligt vil kunne forestille sig større politisk interesse hos den udnævrende myndighed for sagernes afgørelse. De tilfælde hvor en ikke-udnævnt dommere har fuld konstitution til afgørelse af enhver sag indenfor den pågældende instans' område er relativt fåtallige og der vil i de relevante tilfælde praktisk taget altid være appelmulighed«. ¹⁰

Peter Germer anførte i 1989, at »[d]et er under alle omstændigheder betænkeligt, at konstituerede dommere deltager i pådømmelsen af sager mod staten, og de principielle betænkeligheder gør sig i særlig grad gældende i sager med politiske overtoner«. ¹¹

Stærk kritik blev rejst igen af Henrik Zahle i 1989. Han anførte, at det er »principielt betænkeligt, at der i praksis i høj grad ved konstitutioner og bemyndigelser inddrages et juridisk personale til udførelse af dommerforretninger. Dette er ofte påpeget ... men uden at sætte sig det mindste spor i de aktuelle drøftelser om dommerfuldmægtiges forhold, se f.eks. bet 1115/1987, hvor behovet for at sikre de yngre domstolsjurister sikker ansættelse ikke inddrages. Indtil videre må man forlade sig på, at fuldmægtige og konstituerede ikke sættes til at

⁸ Jf. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, 2. udg., 1966, s. 546, og senere i 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 549.

⁹ Jf. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 1. udg., 1969, s. 158, og senere i 2. udg. ved Peter Germer, 1973, s. 159-160.

¹⁰ Jf. Ole Espersen, *Elementær statsforfatningsret*, 1. udg., 1973, s. 74, og senere i 2. udg., 71-72.

¹¹ Jf. Peter Germer, *Statsforfatningsret II*, 1989, s. 17, og senere i 3. udg., 2001, s. 171.

dømme i sager, hvor uafhængigheden har særlig betydning, f.eks. særlig politisk interesse, ..., sml. dog UfR 1976, s. 836 H.¹² Endvidere udtalte Zahle, at »[g]rl § 64 gælder ikke for midlertidigt beskikkede, dvs. konstituerede dommere, om hvem der ifølge [dagældende] rpl § 51 gælder, at beslutning om ophør af beskikkelsen træffes af den myndighed, der har meddelt den, altså i almindelighed Justitsministeriet. Tilsvarende gælder med hensyn til dommerfuldmægtige, der er ansat i henhold til overenskomst. Da disse ansættelsesformer spiller en stor praktisk rolle, er der, som nævnt, tale om et alvorligt brud på princippet om domstolenes uafhængighed«.¹³

1.1.3 Sammenfatning af opfattelserne i litteraturen

Det er en gennemgående linje i den retsvidenskabelige litteratur, både den proceretlige og den statsforfatningsretlige, at den indeholder en langvarig og vedholdende kritik af brug af konstituerede dommere ved danske domstole. Kritikken samler sig om fire forhold, der har indbyrdes forbindelse. Det kritiseres **for det første**, at brug af konstituerede dommere bryder med princippet om domstolenes funktionelle uafhængighed. Denne kritik havde ikke medvind i Højesteret i sagen UfR 1994.536HK, jf. nedenfor i afsnit 1.3, men blev imødekommet med indsættelsen af § 54a i retsplejeloven, jf. nedenfor i afsnit 3.1. Brugen af konstituerede dommere er **for det andet** blevet kritiseret for, at den kan medføre – selvom det objektivt set er uden grund – at parterne ikke oplever dommeren uafhængig og uvildig. Som et **tredje** punkt er ordningen med konstituerede dommere blevet kritiseret for at lægge et pres på den konstituerede, der ønsker advancement. Konstituerede, der måtte ønske udnævnelse til dommer, anføres det, vil være tilbøjelig til at træffe afgørelser, der ikke strider mod den udnævrende myndigheds interesser, jf. herom nedenfor i afsnit 3.2. Praxis kritiseres for det **fjerde** for det store antal konstitutioner.

Som **omstændigheder, der støtter brug af konstituerede dommere**, er det i litteraturen anført, at konstitutionspraksis tjener et uddannelsesmæssigt hensyn, at de konstituerede dommere oftest behandler sager af underordnet betydning og at der praktisk talt altid er appelmulighed.

1.2 Praxis i lovgivning og administration – Udviklingen i brugen af konstituerede dommere frem til april 1994

I betænkning nr. 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse oplystes følgende om udviklingen i antallet af faste konstitutioner i perioden 1949 til 1987:

»Af bet. 1951 (s. 49 ff) fremgår, at der i 1949 ved 34 embeder var meddelt fast konstitution til en eller flere dommerfuldmægtige til behandling af retssager, og at konstitutionen var kvalitativt begrænset til bestemte arter af sager.

Af retsplejerådets betænkning nr. 773 fra 1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager fremgår, at i november 1975 havde ca. 80 fuldmægtige fast

¹² Jf. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 2, 1. udg., 1989, s. 82.

¹³ Jf. *ibid.* 1. udg., s. 83

konstitution. Konstitutionerne var overvejende givet til behandling af politisager og faderskabssager.

Af en undersøgelse som Dommerfuldmægtigforeningen foretog i maj måned 1981, og som er offentliggjort i Fuldmægtigen 1982 s. 23 ff fremgår det, at 112 fuldmægtige på daværende tidspunkt havde fast konstitution under en eller anden form.

Dommerfuldmægtigforeningen foretog i foråret 1984 en lignende undersøgelse, der viste, at mindst 131 fuldmægtige havde fast konstitution. Det skal bemærkes, at der i den forløbne periode fra 1975 kun har været en meget beskeden stigning i antallet af ansatte retsassessorer og fuldmægtige. Antallet af faste konstitutioner er for tiden 189¹⁴.

Justitsministeriet oplyste i et notat af 25. marts 1994, at ved udgangen af 1993 var antallet af faste konstitutioner 222. Notatet er i uddrag gengivet i UfR 1994.536HK, hvor det videre oplyses, at indtil 1966 var alle ikke-udnævnte dommere ved byretterne dommerfuldmægtige. I 1966 blev retsassessorstillingerne oprettet som en ny stillingskategori. De nævnte tal for meddelte konstitutioner omfatter i tiden herefter både dommerfuldmægtige og retsassessorer. Indtil 1988 blev konstitutioner meddelt til at beklæde retten i en bestemt type sager. Derefter har udgangspunktet været, at konstitutioner meddeles til at behandle retssager et bestemt antal retsdage om året efter dommerens nærmere bestemmelse.

I skrivelse af 25. marts 1994 til rigsadvokaten oplyste Justitsministeriet, at konstitutioner »... alene tilbagekaldes i forbindelse med, at vedkommende fuldmægtig efter ansøgning fremmes til højere stilling, herunder konstitueres i højere stilling. I ganske få tilfælde er det dog forekommet, at ministeriet efter aftale med den pågældende fuldmægtig midlertidigt har tilbagekaldt en konstitution med henblik på, at den pågældende i en afgrænset periode kunne gøre tjeneste på fuld tid i Justitsministeriets departement. I disse tilfælde er tilbagekaldelsen af konstitutionen alene sket for at frigøre fuldmægtigen fra andre forpligtigelser under arbejdet med store presserende enkelt-opgaver i departementet. Justitsministeriet er ikke bekendt med, at tilbagekaldelse af konstitutioner i noget tilfælde er sket af disciplinære årsager«.

Sammenfattende viser praksis i lovgivningen og administrationen i perioden 1949-1994, at den vedholdende og til tider stærke kritik af brug af konstituerede dommere baseret på grundlovens §§ 3 og 64, 1. pkt., ikke ledte til en ændret praksis. Tværtimod. Antallet af konstitutioner har været støt stigende og antallet af sagstyper, som konstituerede dommere kan behandle, har ligeledes været stigende. Det er ikke kun i absolutte tal, men også relativt, at konstituerede dommers rolle i byretterne er vokset markant.

1.3 Retspraksis – Højesteret om grundloven og konstituerede dommere

Højesteret tog første gang stilling til konstituerede dommers uafhængighed og dermed – i hvert fald indirekte – overensstemmelsen mellem konstitutionspraksis og grundloven i UfR 1976.836 HK. Sagens parter var Fristaden Christiania og Forsvarsministeriet. Christiania

¹⁴ Jf. betænkning nr. 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse, s. 27. Olaf Sinding Kjær, UfR 1962.B, s. 117 (121), redegjorde for en undersøgelse af omfanget af konstitutioner foretaget af Dommerfuldmægtigforeningen i 1958. Undersøgelsen viste, at fast konstitution forekom i 67 tilfælde (ud af godt 100 embeder), og af egentlige retssager blev (udenfor København, Færøerne og Grønland) 33 % udført af fast konstituerede.

gjorde gældende, at en ved landsretten konstitueret dommer skulle vige sit sæde og begrunde dette med, at sagens ekstraordinære politiske karakter var egnet til at »vække tvivl om den konstituerede landsdommers fuldstændige upartiskhed«. Højesteret stadfæstede landsrettens kendelse med den begrundelse, at der ikke sås at være oplyst omstændigheder, som kunne »vække berettiget tvivl« om den konstituerede dommers fuldstændige upartiskhed under sagen.

Højesterets begrundelse er kritiseret af Peter Germer som ikke rammende det væsentlige. Germer påpegede, at det under alle omstændigheder er betænkeligt, at konstituerede dommere deltager i pådømmelsen af sager mod staten, og de principielle betæneligheder gør sig i særlig grad gældende i sager med politiske overtoner.

Det er ikke sikkert, at sagen ville få samme udfald i dag. I betænkning nr. 1319/1996 fandt Domstolsudvalget anledning til at understrege, at forfatningsretlige synspunkter taler for, at man ved normeringen af dommerstillinger i landsretterne sikrer, at der ved sagers afgørelse altid kan medvirke mindst 2 faste dommere, og at der tillige skal være mulighed for, at landsretterne i en række sager, herunder sager af mere principiel eller indgribende karakter eller af særlig politisk interesse, kan beklædes af 3 faste dommere.¹⁵ Højesteretskendelsen fra 1976 kan dog forklares med, at Højesteret ikke har været overbevist om, at Christiania selv betvivlede den konstituerede dommers fuldstændige upartiskhed. Højesteret fandt anledning til at nævne, at Christianias indsigelse mod den konstituerede dommer først fremkom 2 ½ måned efter at domsforhandlingen var begyndt.

Banen var i **UIR 1994.536 HK** kridtet op til en principiel afgørelse af, om den daværende praksis for konstituering af dommere var i overensstemmelse med grundloven. For Højesteret forelå i øvrigt de ovenfor i afsnit 1.2 angivne oplysninger om omfang og praksis for konstituering af dommere i byretterne. Højesteret henviste indledningsvis til, at den bestående ordning havde udtrykkelig hjemmel i flere bestemmelser i retsplejeloven og fremhævede, at disse bestemmelser havde været gældende i et i det væsentlige uændret indhold siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919 og en lignende konstitutionsadgang også havde bestået forud for retsplejelovens gennemførelse. Højesteret henviste også til, at finansloven igennem en lang årrække havde indeholdt hjemmel til at besætte ikke-fast normerede dommerstillinger ved konstitution. På denne baggrund fandt Højesteret, at brugen af konstituerede dommere ikke udgjorde et problem ift. grundloven::

»Bestemmelserne i grundlovens §§ 3 og 64 må på baggrund af denne lovhjemlede, mangeårige praksis for anvendelse af konstituerede dommere fortolkes således, at de ikke udelukker, at dømmende funktioner i et vist omfang kan udøves af dommere, der ikke nyder en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Anvendelsen af konstituerede dommere er gennem årene blevet forøget betydeligt, men der findes dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitutionspraksis for grundlovsstridig«.

¹⁵ Jf. betænkning nr. 1319/1996, s. 312.

I den senere UfR 1995.428 HK rejstes spørgsmålet om en konstitueret dommer i byretten, som var ansat i Justitsministeriets departement med tjeneste i lovafdelingen, skulle vige sit sæde i en straffesag. Sagen procederes udelukkende med henvisning til artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. nedenfor i afsnit 2.2.

Sammenfattende fremgår det af retspraksis, at det ikke er i strid med grundlovens regler om domstolenes uafhængighed, at danske domstole »i et vist omfang« beklædes af konstituerede dommere. Det blev med UfR 1994.536 HK slået fast, at »i et vist omfang« i hvert fald – alt andet lige – svarer til 222 faste konstitutioner, jf. ovenfor i afsnit 1.2.

Det har efter Højesterets dom i UfR 1999.841 H (Tvind-sagen) været diskuteret, om denne dom kan tages som udtryk for en ændret indstilling i Højesteret til fortolkning af grundlovsbestemmelser. Såfremt dette er tilfældet, vil det kunne have betydning for præjudikatsværdien af UfR 1994.536 HK. Blandt andet Jens Peter Christensen og Michael Hansen Jensen har overvejet betydningen af Tvind-dommen, og selvom om de finder, at meget taler for, at der før Tvind-dommen har været en »latent udviklingstendens undervejs i et stykke tid«, anerkender de, at denne tendens ikke før Tvind-dommen har fundet klare udslag i Højesterets praksis. De konstaterer også, at det heller ikke efter Tvind-dommen er let at få øje på nogen tendens til en ny og friere grundlovsfortolkning fra Højesterets side.¹⁶ Det må på denne baggrund antages, at Tvind-dommen ikke ændre præjudikatsværdien af UfR 1994.536 HK.

1.4 Præjudikatsværdien af UfR 1994.536HK set i lyset af omfanget af konstitutioner i dag

Det fremgår af betænkning nr. 1319/1996, at den 1. maj 1994 – dvs. umiddelbart efter dom var afsagt i UfR 1994.536HK – opgjordes antallet af faste konstitutioner til 240.¹⁷ Domstolsudvalget gennemførte for perioden 1. marts - 30. juni 1995 en undersøgelse af fordelingen af arbejdet med retssager mellem udnævnte dommere og konstituerede dommere (retsassessorer og dommerfuldmægtige) ved alle landets byretter og Sø- og Handelsretten. Undersøgelsen viste, at i den pågældende periode var 68,6 % af retsdagene foretaget af udnævnte dommere, medens 31,4 % var foretaget af konstituerede dommere (21,8 % retsassessorer og 9,6 % dommerfuldmægtige). Undersøgelsen viste en betydelig forskel mellem de forskellige typer af byretsembeder. Ved de 5 præsidentledede byretter og ved Sø- og Handelsretten var de udnævnte dommers andel henholdsvis 89 % og 79 %. Ved de øvrige 87 byretter (embeder med en administrerende dommer, civil- og kriminalretterne og enedommerembederne) lå procenten mellem 57 % og 60 %. Det kan med betænkning nr. 1319/1996 konstateres, at ved de ikke-præsidentledede embeder blev omkring 40 % af de civile sager og straffesagerne behandlet af konstituerede dommere.¹⁸

Sammenlignes oplysningerne, om brugen af konstituerede dommere ved udgangen af 1993, der lå til grund for Højesterets afgørelse, med oplysningerne i betænkning nr. 1319/1996, ses en stigning i det absolutte antal konstitutioner (18). Selvom der ikke foreligger oplysninger om de konstituerede dommers relative andel i civile- og straffesager ved udgangen af 1993,

¹⁶ Jf. Jens Peter Christensen og Michael Hansen Jensen, UfR 1999.B, s. 227 (236).

¹⁷ Jf. betænkning nr. 1319/1996, s. 288.

¹⁸ Jf. *ibid.*, s. 288 og bilag 6.

er der ikke grundlag for at antage, at denne andel havde ændret sig markant medio 1995. Under alle omstændigheder fremgår det ikke af UfR 1994.536HK, om oplysninger om de konstituerede dommers relative andel af sager ved domstolene forelå for Højesteret. Tilsyneladende har landsretten og Højesteret alene truffet afgørelse på grundlag af oplysninger om det absolutte antal konstitutioner.

Stigningen i det absolutte antal konstitutioner – en relativ stigning på 8 % – kan næppe i sig selv siges at overskride den grænse Højesteret fandt grundloven sætter for brug af konstituerede dommere. Som nævnt ovenfor i afsnit 1.3 udtalte Højesteret på grundlag af oplysninger om 222 konstitutioner, at grundlovens §§ 3 og 64 ikke udelukker, at dømmende funktioner »i et vist omfang« kan udøves af dommere, der ikke nyder en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Selvom det var oplyst under sagen, at anvendelsen af konstituerede dommere gennem årene var »blevet forøget betydeligt« fandt Højesteret »ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitueringspraksis for grundlovsstridig« [frembævet].

Som nævnt ovenfor er det ikke klart i hvilket omfang Højesteret tog stilling til betydningen af de konstituerede dommers relative andel af det samlede antal sager ved domstolene. En indirekte stillingtagen kan indlæses i Højesterets henvisning til den »mangeårige praksis« og »den bestående konstitutionspraksis«. Der er tale om bredt formulerede henvisninger, der i et eller andet omfang også omfatter konstituerede dommers relative andel i det samlede antal retssager. Alt andet lige er der en sammenhæng mellem det absolutte antal konstituerede dommere og deres relative andel i det samlede antal retssager, men ændringer som f.eks. i antal udnævnte dommere, sagsmængder eller fordeling af sagstyper mellem udnævnte og konstituerede dommere kan øge eller reducere de konstituerede dommers relative andel. Selvom der ikke foreligger oplysninger om de konstituerede dommers relative andel i civile- og straffesager ved udgangen af 1993, er der dog ikke grundlag for at antage, at denne andel havde ændret sig markant medio 1995. Det må derfor antages, at UfR 1994.536HK er præjudikat for, at det er i overensstemmelse med grundlovens §§ 3 og 64, at konstituerede dommere behandler omkring 40 % af retssagerne.

Den bekymring, som omfanget af konstitutioner i byretterne kunne give anledning til i 1994 fra et grundlovsperspektiv, er under alle omstændigheder begrænset væsentligt – hvis ikke afgørende – med etableringen af det såkaldte ansættelsesværn for dommerfuldmægtige, jf. nedenfor i afsnit 3.1

2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af dommere

2.1 Artikel 6, stk. 1, 1. pkt. Menneskerettighedsdomstolens praksis

I Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, 1. pkt., siges det, at:

»Enhver har 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«.

Bestemmelsen er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og er således umiddelbart anvendelig i dansk ret. Det samme gør sig ikke gældende for Menneskerettighedsdomstolens domme, hvorved konventionens enkelte bestemmelser fortolkes. Der er imidlertid almindelig enighed om, at dommene – i et eller andet omfang – lægges til grund af danske domstole, hvor disse anvender konventionens regler.¹⁹

I forhold til spørgsmålet om den danske brug af konstituerede dommere er i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, 1. pkt., samler interessen sig om kravene om, at den konkrete domstol skal være »uafhængig og upartisk«.

Vedrørende **uafhængighedskravet** har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at dette generelt indebærer, at ingen udenforstående – navnlig ikke den udøvende magt eller sags parter – må kunne udøve nogen direkte indflydelse på de afgørelser den enkelte domstol træffer. Domstolen har ikke i sin praksis opstillet noget absolut krav om, at det konkrete domstolsorgans medlemmer skal være uafsættelige. I sag 28/6 1984 Campbell og Fell var det oplyst for Domstolen, at afskedigelse af det nationale domstolsorgans medlemmer under særlige omstændigheder var mulig. Domstolen anerkendte, at uafsættelighed principielt er et element i uafhængighedskravet og derfor omfattet af artikel 6, stk. 1, 1. pkt.. Domstolen opstillede imidlertid ikke noget krav om, at uafsætteligheden skal være fastsat ved lov, men fandt det tilstrækkeligt, hvis den er »recognised in fact«.

På bl.a. denne baggrund antager Peer Lorenzen forsigtigt, at besættelse af dommerstillinger ved konstitution »næppe i sig selv [vil] blive anset for uforeneligt med art. 6, stk 1«.²⁰

Kravet i artikel 6, stk. 1, 1. pkt., om, at den konkrete domstol skal være **upartisk** svarer til det danske inhabilitetsbegreb. Afgørelser fra en domstol må ikke være påvirket af hensyn til uvedkommende private eller offentlige interesser. Der er en flydende overgang mellem uafhængighed og upartiskhed. Opfyldelse af upartiskhedskravet bedømmes med dels et subjektivt kriterium, dels et objektive kriterium. Med det **subjektive kriterium** bedømmes om en konkret dommer i en konkret sag har ladet sig påvirke af uvedkommende hensyn. Kriteriet er ikke relevant i forbindelse med en almindelig diskussion af konstituerede dommers forhold. Det anføres i almindelighed om det **objektive kriterium**, at det har sin rod i en retsgrundsætning fra engelsk ret, der siger »justice must not only be done, justice must also be seen to be done«.²¹ Der er dog tale om en almindelig kendt sandhed, f.eks. fremhævede Carl Ussing i 1899, at »[d]et er ikke nok, at Dommerne personligt hver for sig er uafhængige og upartiske Mænd; det er af højeste Vigtighed, at de også synes at være det, at deres Stilling giver ydre Borgen for deres Uafhængighed og Upartiskhed«.²² Ifølge det nævnte objektive kriterium er det ikke nok i forhold til kravet om upartiskhed, at dommeren reelt ikke har været påvirket af

¹⁹ Jf. Peter Germer, Indledning til folkeretten, 2. udg., 2004, s. 74-77.

²⁰ Jf. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske menneskerettighedskonvention (kommenteret), 2. udg., 2003, s. 287.

²¹ Jf. *ibid.*, s. 289, og udførligt Michael Ellehauge, Inhabilitet i dansk retspleje, 2001, s. 136-141.

²² Jf. Carl Ussing i Tilskueren, 1899, citeret i betænkning nr. 1319/1996, s. 263.

uvedkommende hensyn. Det skal også fremstå således for omverdenen uden nogen rimelig tvivl. Med Domstolens ord skal den konkrete domstol »present[] an appearance of independence«. ²³ Kriteriet er en objektiv vurdering af, hvorledes eventuelle interessekonflikter kan opfattes. Parternes opfattelser er derfor kun et element og ikke afgørende i vurderingen. ²⁴ I sag 22/9 1994 Debled problematiserede Menneskerettighedsdomstolen, at en udnævnt dommer deltog i afgørelsen af en inhabilitetsindsigelse mod en anden udnævnt dommerkollega, når den samme indsigelse var rejst mod ham selv. Domstolen fandt dog ikke, at der var tale om nogen krænkelse af konventionen, henset til indsigelsens generelle og ubestemte karakter.

2.2 Højesteret om artikel 6, stk. 1, 1. pkt. og konstituerede dommere – UfR 1994.536 HK
Udover grundlovens betydning for konstituerede dommers stilling overvejede Højesteret også i UfR 1994.536 HK Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, 1. pkt.'s betydning. Højesteret konstaterede, at den daværende Menneskerettighedskommission og Menneskerettighedsdomstol, i deres praksis havde antaget, at bestemmelsen indebærer et krav om, at den, der udøver dømmende myndighed, skal være uafhængig af bl.a. regeringen både med hensyn til de enkelte sagers afgørelse og med hensyn til fjernelse fra stillingen. Højesteret henviste bl.a. til, at dette var fastslået i den ovenfor i afsnit 2.1 nævnte sag 28/6 1984 Campbell og Fell. Det blev fremhævet af Højesteret, at der i praksis ikke stilles noget krav om, at uafhængigheden skal være sikret ved lov. Det anses for tilstrækkeligt, at beskyttelse faktisk er anerkendt. Endvidere påpegede Højesteret i sine præmisser, at de sager, der havde foreligget for Menneskerettighedskommissionen og -domstolen, alle havde været præget af særlige omstændigheder, og at ingen af sagerne vedrørte straffesager, der havde verseret for ordinære nationale domstole. Som et yderligere forhold påpegede Højesteret, at Menneskerettighedsdomstolen har fundet, at et domstolsorgan organisatorisk og funktionelt skal fremstå udadtil som et uafhængigt organ, jf. det ovenfor i afsnit 2.1 nævnte krav om »an appearance of independence«.

På baggrund af sin analyse af artikel 6, stk. 1, 1. pkt., og den dertil knyttede praksis, konkluderede Højesteret, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at anvendelse af konstituerede dommere generelt vil blive anset for stridende mod den nævnte artikel. Højesteret udtalte almindeligt:

»Omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det imidlertid tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses for forenelig med konventionen. Da der ikke er noget sikkert grundlag for at fastslå konventionens rækkevidde i denne henseende, og da en fortolkning, der i væsentlig grad afskærer anvendelse af konstituerede dommere, vil have meget indgribende følger for domstolsorganisationen, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet bør ske gennem lovgivning ...«

²³ Jf. f.eks. sag 28/6 1984, Campbell og Fell, præmis 78 og 81.

²⁴ Jf. Michael Ellehaug, *Inhabilitet i dansk retspleje*, 2001, s. 137-138.

I forhold til den konkrete konstituerede dommer lagde Højesteret afgørende vægt på kravet om, at dommeren skal fremstå som upartisk (»appear independent«). Højesteret fandt det ikke foreneligt med det i artikel 6, stk. 1, 1. pkt., indeholdte krav om upartiskhed, »at den foreliggende straffesag blev behandlet under medvirken af en konstitueret dommer, der samtidig var tjenstgørende i det kontor i Justitsministeriet, hvorunder [bl.a. sager om politi, anklagemyndighed og procesbevillinger] hører«.

Det samme principielle spørgsmål, som var blevet rejst i UfR 1994.536 HK, rejstes igen for Højesteret i UfR 1995.428 HK. Højesteret henviste til sin kendelse fra 1994 og gentog, at en generel afklaring af spørgsmålet om anvendelse af konstituerede dommere burde ske ved lovgivning.

Af Højesterets omhyggelige analyse af artikel 6, stk. 1, 1. pkt., i forbindelse med vurderingen af praksis om konstituerede dommere, fremgår, at den danske ordning med en omfattende brug af konstituerede dommere i byretterne – efter Højesterets opfattelse – ikke med sikkerhed i 1994 kunne siges, at være i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse. Som problematiske forhold fremhævede Højesteret de konstituerede dommers »meget brede ansættelsesområde« og »den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen«. Højesteret fandt som nævnt ovenfor, at løsningen heraf var et lovgivningsspørgsmål. I det følgende afsnit 3 undersøges i hvilket omfang lovgivningsmagten har imødekommet Højesterets betænkeligheder.

3. Konstituerede dommers forhold til ansættelsesmyndigheden og til udnævnte dommere, herunder det i 1998 indførte ansættelsesværn

3.1 Forholdet til ansættelsesmyndigheden

På baggrund af Højesterets kendelse i UfR 1994.536 HK, hvor Højesteret udtrykte tvivl om foreneligheden af den daværende konstitutionspraksis med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. ovenfor i afsnit 2.2, bad Justitsministeriet Domstolsudvalget fremkomme med forslag, der kunne fjerne denne tvivl. Som led i sine overvejelser inddrog udvalget Menneskerettighedskonventionens krav, men også de hensyn der ligger bag grundlovens bestemmelser om uafhængige domstole. Udvalget fandt, at der især burde lægges vægt på at sikre den personlige uafhængighed og på at understrege, at den dømmende magt er et uafhængigt organ. Dette foreslog udvalget gjort på flere måder. For det første ved at begrænse ansættelsesområdet for dommerfuldmægtige m.v. For det andet ved at gennemføre et værn mod afskedigelse og forflyttelse, og for det tredje ved at begrænse tilfældene, hvor konstituerede dommere beklæder retten til tilfælde, hvor det kan begrundes i uddannelses- og ressourcemæssige hensyn.²⁵

Justitsministeriet tilsluttede sig udvalgets forslag, der blev gennemført ved lov nr. 402 af 26. juni 1998 om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love (Rekruttering af dommere, dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår, dommers bierhverv og ændringer som følge af oprettelse af en domstolsstyrelse m.v.), herefter benævnt L 402 1998.

²⁵ Jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 839.

3.1.1 Ansættelsesområde og -myndighed

Ved L 402 1998 fik retsplejelovens § 52, stk. 1, følgende ordlyd:

Justitssekretærer og fuldmægtige ved domstolene ansættes med domstolene som ansættelsesområde.

Bestemmelsen er affattet således, at ansættelsesområdet for dommerfuldmægtige og retsassessorer alene er »domstolene«. Hermed er det sikret, at hverken fuldmægtige eller assessorer mod deres vilje forflyttes til at gøre tjeneste på andre områder. Dommerfuldmægtige er overenskomstansatte, og det krævede derfor ikke særlig lovhjemmel at begrænse deres ansættelsesområde. Fuldmægtigene nævnes dog også i § 52 for – som det anføres i lovens forarbejder – »at udelukke enhver tvivl«. ²⁶ Justitsministeriet tilsluttede sig ligeledes Domstolsudvalgets forslag om, at Domstolsstyrelsen er ansættelsesmyndighed for dommerfuldmægtige og retsassessorer. Ministeriet har således efter vedtagelsen af L 402 1998 ikke umiddelbart funktioner i relation til ansættelse, afskedigelse og disciplinærfølgning af det juridiske personale ved domstolene, jf. også nedenfor i afsnit 3.1.2. ²⁷ Der er på denne baggrund samlet set ikke grundlag for at kritisere afgrænsningen af ansættelsesområdet for konstituerede dommere, hverken i lyset af grundlovens eller Menneskerettighedskonventionens regler

Ved L 402 1998 opretholdte man ordningen, hvorefter restassessorer er tjenestemænd, der udnævnes af dronningen. Som følge heraf skal udnævnelser af assessorer formelt forelægges for dronningen af justitsministeren. Det er i forarbejderne til L 402 1998 udtrykkeligt forudsat, at det er Domstolsstyrelsen, der forestår samtlige administrative opgaver i forbindelse med ansættelse og udnævnelse af assessorer »såvel før som efter forelæggelsen for dronningen«, og at justitsministeren »helt undtagelsesfrit« blot videresender Domstolsstyrelsens forestillinger om ansættelse m.v. til dronningen uden bemærkninger. ²⁸ Der er derfor intet grundlag for at kritisere ordningen, hverken i lyset af grundlovens regler eller den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.1.2 Afskedigelse, ændring af tjenestested og disciplinærfølgning

I forbindelse med udarbejdelsen af L 402 1998 var der enighed om, at der fortsat må være adgang til at afskedige og forflytte dommerfuldmægtige og retsassessorer, men kun under særlige kvalificerede omstændigheder.

For at fjerne tvivl i relation til de krav Menneskerettighedskonventionen stiller om uafhængige og upartiske dommere, og dermed at sikre dommerfuldmægtige mod, at den udøvende magt vilkårligt kan fjerne dem fra deres stillinger, blev § 54a blev sat ind i retsplejeloven ved L 402 1998. ²⁹ Det følger af denne bestemmelse, at sager om uansøgt afskedigelse eller uan-

²⁶ Jf. betænkning nr. 1319/1996, s. 299, og Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 844.

²⁷ Jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 844.

²⁸ Jf. *ibid.*, s. 844.

²⁹ Jf. *ibid.*, s. 845.

søgt tjenestestedsændring skal indbringes af Domstolsstyrelsen for den Særlige Klageret, der træffer afgørelse i sagen ved dom.

Beskyttelse mod uansøgt afskedigelse er findes i retsplejelovens § 54, stk. 1 og 2:

Stk. 1. Justitssekretærer og fuldmægtige kan afskediges på grund af uegnethed eller sygdom.

Stk. 2. Afskedigelse kan endvidere ske i de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. En justitssekretær eller fuldmægtig, der er fyldt 65 år, kan ligeledes afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket denne skulle være afskediget på grund af alder, hvis pågældende havde været dommer.

Ifølge disse regler kan der kun ske afskedigelse på grund af uegnethed, sygdom, omordning af domstolene eller alder (over 65 år). Det må således antages, at der f.eks. ikke kan ske afskedigelse af fuldmægtige med henvisning til ressourcebetragtninger, f.eks. som følge af faldende sagstilgang.³⁰ Omvendt er det klart, at beskyttelsen mod uansøgt afskedigelse ikke er så omfattende, som den beskyttelse for udnævnte dommere der følger af grundlovens § 64 og retsplejelovens § 49. Der var enighed mellem Domstolsudvalget og Justitsministeriet om, at saglige grunde talte imod en så omfattende beskyttelse af konstituerede dommere.³¹

Der er ingen tvivl om, at retsplejelovens § 54, stk. 1 og 2, er i overensstemmelse med grundlovens og Menneskerettighedskonventionens krav. Afskedigelsesgrundene er sagligt afgrænsede, lovfæstede og det er domstolene selv (Den Særlige Klageret), der tager stilling til lovligheden af en uansøgt afskedigelse.

Retsplejelovens § 54, stk. 3 og 4, regulerer **uansøgt ændring af tjenestested**:

Stk. 3. Uansøgt ændring af tjenestested kan ske, såfremt ændringen er begrundet i uddannelsesmæssige hensyn eller i hensynet til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse inden for domstolene.

Stk. 4. Uansøgt ændring af tjenestested kan endvidere ske i tilfælde, der er omfattet af stk. 1 og stk. 2, 1. pkt.

Det fremgår af forarbejderne til stk. 3 og 4, at både Domstolsudvalget og Justitsministeriet vurderede, at hensynet til uddannelsen af dommerfuldmægtige og behovet for at kunne imødekomme de enkelte dommerembeders behov for juridisk arbejdskraft betinger, at det er muligt at ændre en dommerfuldmægtigs tjenestested, uden at den pågældende har ansøgt herom. Der var også enighed om, at der ligesom for dommere også bør være adgang til at pålægge en fuldmægtig en tjenestestedsændring ved omordning af domstolene. Som det mindre i det mere kan ændring af tjenestested »undtagelsesvis« bringes i anvendelse, hvor den pågældende er vurderet uegnet i forbindelse med tjeneste ved ét embede, eller har vanskeligt ved at bestride en stilling ved et bestemt embede pga. sygdom.³²

³⁰ Jf. *ibid.*, s. 840.

³¹ Jf. *ibid.*, s. 845.

³² Jf. *ibid.*, s. 845-846.

Kompetencen til at træffe afgørelse om tjenestestedsændringer er placeret hos Domstolsstyrelsen. Der var i Domstolsudvalget uenighed om, hvorvidt placeringen af denne kompetence hos styrelsen sikrede dommerfuldmægtiges uafhængighed tilstrækkeligt. Mindretallet (1 udvalgsmedlem) fandt, at forbudet mod forflyttelse ikke var tilstrækkeligt, og fremhævede at en ændring af tjenestested inden for en ansættelse ved domstolene ikke indebærer en forflyttelse. Som følge heraf foreslog mindretallet, at dommerfuldmægtige ikke blot skulle ansættes ved domstolene, men ved bestemte domstole, f.eks. Københavns Byret, eller ved domstolene inden for en vis region. imidlertid fandt udvalgets flertal med Justitsministeriets tilslutning, at de uafhængighedssynspunkter, der lå bag mindretallets forslag, ikke kunne begrunde dette. Flertallet pegede på, at det er Domstolsstyrelsen, og ikke justitsministeren, som træffer bestemmelse om tjenestestedsændring, hvorfor der ingen risiko er for, at ministeren (regeringen) kan bruge sådanne ændringer som sanktion overfor dommerfuldmægtige. Flertallet henviste endvidere til, at sager om uansøgt tjenestedsændring kan indbringes for den Særlige klageret.³³

Der er ingen tvivl om, at retsplejelovens § 54, stk. 3 og 4, sammenholdt med § 54a, stk. 2, til fulde tilgodeser de uafhængighedssynspunkter, som ligger bag grundlovens og Menneskerettighedskonventionens regler om domstolenes uafhængighed. Justitsministeriet udtalte i øvrigt i forarbejderne, at ministeriet er enig i, at indbringelse af en sag om tjenestestedsændring for Den Særlige Klageret, medfører, at tjenestestedsændringen ikke kan gennemføres så længe sagen behandles af klageretten.³⁴

Retsplejelovens § 54, stk. 3 og 4, berører ikke den enkelte embedschefs ret til at flytte en retsassessor eller en fuldmægtig internt ved embedet, jf. herom nedenfor i afsnit 3.1.3.

Disciplinærfølgning af dommerfuldmægtige og retsassessorer reguleres i § 55 i retsplejeloven:

Bestemmelserne i §§ 48, 49 og 50 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til justitssekretærer og fuldmægtige samt midlertidigt beskikkede dommere og sagkyndige retsmedlemmer, dog er det Domstolsstyrelsen, der har kompetencen til at bede rigsadvokaten indbringe sagen for Den Særlige Klageret.

I forbindelse med vedtagelsen af bestemmelsen blev tjenestemandslovens regler om suspension og disciplinærfølgning, herunder om tjenestemandsførhør, ophævet for retsassessorer. Det fremgår af bestemmelsen, at justitsministeriet ikke har disciplinære beføjelser overfor dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Retsplejelovens § 54, stk. 3-4 og § 55 opfylder sammenfattende grundlovens og menneskerettighedskonventionens krav om beskyttelse af dommeres uafhængighed.

3.1.3 Forholdet mellem antallet af udnævnte og konstituerede dommere i byretterne

³³ Jf. betænkning nr. 1319/1996, s. 302-304, og Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 846. Flertallet taler det pågældende sted om »forflyttelse«, jf. henholdsvis s. 304 og s. 841-842, men mener tydeligvis »ændring af tjenestested«.

³⁴ Jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 846.

Domstolsudvalget foreslog i betænkning nr. 1319/1998, at anvendelsen af konstituerede dommere ved byretterne blev begrænset til de tilfælde, hvor uddannelsesmæssige hensyn og hensyn til en hensigtsmæssig ressourcudnyttelse taler for, at retsarbejdet varetages af konstituerede dommere. Udvalget henviste til, at den danske ordning adskiller sig markant fra ordninger i andre vesteuropæiske lande og til, at hensynene bag grundlovens § 3 og § 64, taler for, at domsmyndighed i en højere grad, end hvad der var tilfældet frem til 1995, udøves af udnævnte dommere. På denne baggrund foreslog udvalget oprettelse af flere dommerstillinger, men fandt samtidig at fastlæggelsen af behovet for flere dommerstillinger burde overlades til Domstolsstyrelsen. Udvalget anførte dog, at opmærksomheden måtte samle sig om de embeder, hvor en betydelig del af retssagsarbejdet blev varetaget af retsassessorer, der havde været igennem det sædvanlige uddannelsesforløb, herunder konstitution i landsretten, men som endnu ikke havde opnået at blive udnævnt til dommere.³⁵ Justitsministeriet tilsluttede sig udvalgets anbefaling af en konvertering af en række retsassessorstillinger til dommerstillinger og udtalte, at dette burde ske »med henblik på at opnå, at de dømmende funktioner i højere grad end det i dag er tilfældet udøves af personer, der nyder den grundlovssikrede beskyttelse af deres uafhængighed«.³⁶

3.1.4 L 402 1998 i lyset af grundlovens og Menneskerettighedskonventionens regler om dommers uafhængighed

En samlet vurdering af det ved L 402 1998 gennemførte ansættelsesværn for konstituerede dommere efterlader ikke tvivl om, at grundlovens og Menneskerettighedskonventionens krav til sikring af dommers uafhængighed og upartiskhed er opfyldte. Før lovens vedtagelse fastslog Højesteret, at praksis vedrørende konstituerede dommere var i overensstemmelse med grundlovens regler, jf. ovenfor i afsnit 1.3. De ved L 402 1998 indførte ordninger styrkede konstituerede dommers uafhængighed. Hvor der før lovens vedtagelse kunne være tvivl om, hvorvidt konstitutionspraksis var i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, 1. pkt., jf. ovenfor i afsnit 2.2, blev denne tvivl på tilsvarende måde fjernet. Erik Werlauff konstaterede, at der ved L 402 1998:

»er udfoldet omfattende og oprigtige bestræbelser på at holde os inden for rammerne af EMK, og efter min opfattelse er disse tiltag fuldt tilstrækkelige hertil«³⁷

3.2 Forholdet til udnævnte dommere, herunder »fuldmægtigreglen«

3.2.1 Embedschefens kompetence til at fordele sager

Det bestemmes i retsplejelovens § 17a, stk. 1, at fuldmægtige ved byretterne og Sø- og Handelsretten kan behandle sager, der hører under vedkommende ret, i det omfang dommeren (den administrerende dommer) eller rettens præsident bestemmer det. Reglerne blev indsat i retsplejeloven ved L 402 1998 og har sin baggrund i, at Domstolsudvalget fandt, at det ville

³⁵ Jf. *ibid.*, s. 841.

³⁶ Jf. *ibid.*, s. 846.

³⁷ Jf. Erik Werlauff, *Fælleseuropæisk procesret*, 2. udg., 2000, s. 192.

være bedst stemmende med de hensyn, som er indeholdt i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, hvis kompetencen til at meddele konstitutioner er placeret hos domstolene.³⁸

I bemærkningerne til retsplejelovens § 17a anførte Justitsministeriet udtrykkeligt, at bestemmelsen forudsætter, at embedets chef ved overdragelse af sager til den enkelte fuldmægtig »til stadighed ... sikrer sig, at den pågældende har den fornødne uddannelse og erfaring«. Som eksempler på sager, hvor embedets chef i særlig grad bør være opmærksom på, om fuldmægtigen har den fornødne uddannelse og erfaring, nævnes grundlovsforhør og forbuds-sager.³⁹

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det i de betænkninger der danner grundlaget for det foreliggende af Justitsministeriet udarbejdede udkast til ændring af retsplejeloven, hvorved bl.a. småsagsprocessen påtænkes gennemført, er fremhævet, at der må stilles særlige uddannelsesmæssige og erfaringsmæssige krav til den person, der skal beklæde retten i småsager, jf. nedenfor i afsnit 4.

Det bestemmes i retsplejelovens § 17a, stk. 2, at Domstolsstyrelsen skal fastsætte regler for fuldmægtiges uddannelse ved byretterne og i Sø- og Handelsretten. I forarbejderne til bestemmelsen er det forudsat, at Domstolsstyrelsen udarbejder regler om, i hvilket omfang fuldmægtigene »i de første år efter ansættelsen« bør overlades at behandle egentlige retssager samt eventuelle andre særligt kvalificerede sagstyper. Sammestet anføres det, at udarbejdelsen af disse regler bør ske i tæt samarbejde med dommernes og fuldmægtigenes organisationer.⁴⁰

3.2.2 Fuldmægtigreglen og dens forhold til ansættelsesværnnet indført ved L 402 1998 samt grundlovens og Menneskerettighedskonventionens regler om dommers uafhængighed

Den såkaldte **fuldmægtigregel** siger, at inhabilitet hos en udnævnt dommer ved et embede medfører, at konstituerede dommere ved samme embede også er inhabile. Reglens **begrun-delse** findes i det særlige forhold, der består mellem chefen for et embede og konstituerede dommere. Forholdet er **for det første** karakteriseret ved, at embedschefen bestemmer den konstitueredes placering ved embedet. **For det andet**, at embedschefen bestemmer fordelingen af sager, herunder hvilke sager den konstituerede skal behandle. **Endelig** afgiver chefen skriftlige udtalelser om den konstituerede dommers egenskaber – udtalelser som har betydning for den konstitueredes karriereforløb. Michael Ellehauge har som en effekt af disse forhold fremhævet, at det for sagens parter og offentligheden – uden fuldmægtigreglen – vil kunne tage sig ud, som om den konstituerede dommer påvirkes af den udnævnte dommers rolle i sagen, uanset om den konstituerede reelt er under en sådan påvirkning.⁴¹

Det er gjort gældende, at fuldmægtigreglens anvendelsesområde blev begrænset ved vedtagelsen af L 402 1998, hvorved reglerne i §§ 52, 54 og 54a blev indsat i retsplejeloven. Som redegjort for ovenfor i afsnit 3.1.1-3.1.2 skete der hermed en præcisering af dommerfuldmægtiges m.v. ansættelsesområde, og der indførtes beskyttelse mod uansøgt afskedigelse og tjene-

³⁸ Jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 842.

³⁹ Jf. *ibid.*, s. 861.

⁴⁰ Jf. *ibid.*, s. 861.

⁴¹ Jf. Michael Ellehauge, *Inhabilitet i dansk retspleje*, 2001, s. 408.

stestedsændring. Otto Bisgaard har med energi argumenteret for, at det under hensyn til baggrunden for L 402 1998 »med betydelig sikkerhed [må] kunne antages, at en dommerfuldmægtig eller retsassessor ikke automatisk er inhabil, når en af rettens [udnævnte] dommere, som ikke er embedets administrative chef, er inhabil«. Ifølge Bisgaard består der i realiteten intet over-/underordningsforhold mellem dommere, som ikke har ansvar for embedets administration, og embedets fuldmægtige.⁴²

Domstolene har efter vedtagelsen af L 402 1998 taget stilling til spørgsmålet om fuldmægtigreglens fortsatte gyldighed i tre landsretsafgørelser.

I UfR 2000.2518 ØLD fandt landsretten, at en retsassessor var inhabil i en sag, hvor en udnævnt dommer, der ikke var administrerende, forud for domsforhandlingen havde været fængslet den tiltalte. Landsretten henviste til, at fuldmægtigreglen stadigvæk var gældende »[u]anset den beskyttelse mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der er indført ved lov nr. 402 af 26. juni 1998«. Landsretten begrundede dette med, at det må »antages, at der i kraft af over-/underordningsforhold ved de enkelte embeder fortsat er et sådant afhængighedsforhold, at der foreligger inhabilitet efter retsplejelovens § 61, sammenholdt med § 60, stk. 2«. Samme resultat – med samme begrundelse – nåede Vestre landsret til i UfR 2001.928 VLK. Landsretten fandt, at en retsassessor var inhabil i en sag, hvor en af embedets dommere tidligere havde dømt en medgerningsmand til den tiltalte. Den udtalte i kendelsen, at »[d]en beskyttelse mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der blev indført ved lov nr. 402 af 26. juni 1998, kan ikke antages at have haft en sådan virkning for det over-/underordningsforhold mellem dommere henholdsvis dommerfuldmægtige og retsassessorer, der – uanset om den inhabile dommer er embedschef eller ej – hidtil har begrundet, at der i en situation som den foreliggende foreligger inhabilitet hos dommerfuldmægtigen eller retsassessoren, jf. retsplejelovens § 61, jf. § 60, stk. 2, at der er grundlag for at ændre denne praksis«.

I en utrykt kendelse fra maj 2000 nåede Østre landsret til et resultat, der umiddelbart er uforeneligt med UfR 2000.2518 ØLD og UfR 2001.928 VLK.⁴³ Den administrerende sorenskriver på Færøerne havde ved kendelser afsagt januar 1994 anset sig for inhabil i alle sager, som vedrørte en bestemt person samt dennes familie og selskaber. Kendelserne havde medført, at alle underordnede jurister ved embedet hidtil også var blevet anset for inhabile, men ikke den anden sorenskriver ved embedet. I et retsmøde april 2000, hvor den pågældende person var sagsøger, blev retten beklædt med en konstitueret retsassessor. Sagsøgeren gjorde gældende, at retsassessoren var inhabil under henvisning til den hidtidigt fulgte praksis. Assessoren ville imidlertid ikke vige sit sæde og henviste udtrykkelig til, at den indførte ansættelsesbeskyttelse for dommerfuldmægtige og retsassessorer indebar, at der for dommerfuld-

⁴² Jf. Otto Bisgaard, *Fuldmægtigen*, 2001, s. 20 (21), og på samme måde kritisk overfor for reglen Hans Toff-Nielsen, *UfR 1999.B*, s. 181 (181). Fuldmægtigreglen blev også før L 402 1998 kritiseret som værende for vidtgående og upraktisk, se Otto Bisgaard, *Fuldmægtigen* 1992, s. 118, Claus Rasmussen, *Fuldmægtigen* 1993, s. 4, Smedegaard Andersen, *Fuldmægtigen* 1993, s. 75, Ole Dybdahl og Claus Rasmussen i *UfR 1997.B*, s. 104, Peter Garde, *UfR 1997.B*, s. 223, N. Kirk-Sørensen, *UfR 1997.B*, s. 549.

⁴³ Kendelsen er refereret af Otto Bisgaard, *Fuldmægtigen* 2001, s. 20, og af Michael Ellehauge, *Inhabilitet i dansk retspleje*, 2001, s. 409-410.

mægtiges vedkommende ikke automatisk foreligger inhabilitet, hvis embedets chef er inhabil. Landsretten stadfæstede kendelsen. Den anførte, at de »foreliggende oplysningerne om baggrunden for, at administrerende sorenskriver A siden afsigelsen af kendelserne af 25. januar 1994« ikke havde behandlet sager der involverede sagsøgeren, hans familie og selskaber« ikke i sig selv indebar, at retsassessoren måtte anses for inhabil. Der fandtes heller ikke i øvrigt at foreligge oplysninger, som kunne medføre inhabilitet efter retsplejelovens §§ 60 og 61.

I det omfang den utrykte landsretskendelse baserer sig på indførelsen af ansættelsesværet for fuldmægtige og assessorer – som kun assessoren, men ikke landsretten, udtrykkeligt henviste til – kan den ikke forenes med de to foran nævnte trykte afgørelser.

Michael Ellehauge har så vidt ses som den eneste – rigtigt – påpeget, at de to landsretsafgørelser, der opretholdt fuldmægtigreglen, også efter gennemførelsen af ansættelsesværet, vedrører forholdet mellem to dommere, hvor den ene i hvert fald kan opleves som værende i et afhængighedsforhold til den anden. Derimod vedrører det ved L 402 1998 gennemførte ansættelsesværn beskyttelse af dommere mod den udøvende magt i form af justitsministeriet.⁴⁴ Fuldmægtigreglen vedrører således en problemstilling, der er beslægtet med – men dog forskellig fra – de spørgsmål, som lovgivningsmagten tog stilling til ved indførelsen af ansættelsesværet ved L 402 1998.

Otto Bisgaard har i 2001 med henvisning til de to trykte landsretsafgørelser udtalt, at:

»[h]vis det er den almindelige opfattelse, at fuldmægtige fortsat ikke opfylder Menneskerettighedskonventionens krav til dommers uafhængighed, lider det danske domstolssystem fortsat af samme svaghed, som før reformens gennemførelse. Det må i så fald give anledning til, at den konvertering af retsassessorstillinger til dommerstillinger, der lægges op til i bemærkningerne til lovforslaget om domstolsreformen, snarest muligt iværksættes. Dette vil også være i god overensstemmelse med den forøgelse af antallet af dommerstillinger ved byretterne, som foreslås af Domstolens Strukturkommission«⁴⁵

Der er ikke grundlag for – som Otto Bisgaard – at sammenkæde fuldmægtigreglen med de problemer, der rejstes ved UfR 1994.536 HK og som blev løst ved L 402 1998. Fuldmægtigreglen kan heller ikke siges at udtrykke en modsætning mellem Menneskerettighedskonventionens krav til dommers uafhængighed og det danske domstolssystem. Snarere tværtimod. Ovenfor i afsnit 2 er det fremhævet, at Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, 1. pkt., i Menneskerettighedsdomstolens fortolkning indeholder et krav om, at dommeren skal have

en »appearance of independence«. Som påpeget af Michael Ellehauge ligger det bag fuldmægtigreglens begrundelse, at det for sagens parter og offentligheden vil kunne tage sig ud, som om den konstituerede dommer påvirkes af chefens rolle i sagen, uanset om den konstituerede reelt er under en sådan påvirkning. Ved at fastslå inhabilitet for konstituerede dommere ved byretterne, både hvor embedschefen og hvor øvrige udnævnte dommere er inhabile, »trækker« fuldmægtigreglen i den rigtige retning set fra Menneskerettighedskonventionens per-

⁴⁴ Jf. Michael Ellehauge, *Inhabilitet i dansk retspleje*, 2001, s. 409.

⁴⁵ Jf. Otto Bisgaard, *Fuldmægtigen* 2001, s. 20 (22).

spektiv. I øvrigt må fuldmægtigreglens praktiske betydning antages at blive meget begrænset i fremtiden med den påtænkte afskaffelse af de små dommerembeder. Med en dommerbesætning på minimum 6 dommere vil det være muligt at lade en udnævnt dommer behandle en sag, hvor en kollega har været sædet pga. inhabilitet.⁴⁶

Sammenfattende kan fuldmægtigreglen og den trykte landsretspraksis ikke danne grundlag for en juridisk kritik af dommerfuldmægtiges og retsassessorers stillingsvilkår.

4. Småsagsprocessen og uddannelsesmæssige krav til konstituerede dommere

I betænkning nr. 1341/1997 foreslog det såkaldte Småsagsudvalg indførelsen af en småsagsproces. Tanken med denne proces er at nedbringe omkostningerne og forenkle sagsforløbet ved en øget indsats fra rettens side i form af vejledning og bistand i øvrigt til parterne. Det fremhæves i den pågældende betænkning, at den til småsagsprocessen knyttede vejlednings- og bistandspligt, samt den øgede materielle procesledelse stiller særlige krav til dommeren. Man foreslog derfor, at sager under småsagsprocessen kun kunne behandles af en udnævnt dommer eller en dommerfuldmægtig eller retsassessor, der opfylder lignende kvalifikationskrav.⁴⁷

Det samlede udvalg fandt, at en række forhold talte for, at småsager generelt kun blev behandlet af en udnævnt dommer. Man henviste særligt til, at en summarisk procesform for småsager skærper kravene til dommernes indsigt og rutine. Et enigt udvalg fandt derfor, at allerede som følge af den foreslåede vejlednings- og bistandspligt og den materielle procesledelse burde det være udgangspunktet, at småsager behandles af en rutineret dommer.⁴⁸

Fra dette udgangspunkt delte udvalget sig i to. Udvalgets flertal (7 medlemmer) fandt, at der også burde være mulighed for, at sager under småsagsprocessen kan behandles af fuldmægtige, der har kvalifikationer og erfaring, som fuldt ud kan sidestilles med det almindelige for fuldmægtige, der har været konstitueret i landsretten og er fundet egnet til at blive dommer. Flertallet anbefalede, at det burde henlægges til chefen for det enkelte embede at afgøre – under nøje hensyntagen til den pågældende dommerfuldmægtig eller retsassessors kvalifikationer – i hvilket omfang og i hvilke sager det enkelte embedes fuldmægtige og assessorer kan beklæde retten. Flertallet fandt, at det burde være udelukket, at kompetencen til at behandle småsager uddelegeres til en dommerfuldmægtig under grunduddannelse (dvs. med under 4 års anciennitet). Modsat fandt flertallet, at der er få om nogen betænkeligheder ved at uddelegere arbejdet til en ældre dommerfuldmægtig eller retsassessor, der efter konstitution i landsretten er fundet egnet til at blive dommer. Flertallet overvejede, om det af dem foreslåede kriterium burde fremgå udtrykkeligt af retsplejeloven, men fandt ikke – »i overensstemmelse med den almindelige ordening på området« – at der var anledning hertil.⁴⁹

⁴⁶ Jf. Michael Ellehauge, *Inhabilitet i dansk retspleje*, 2001, s. 411-412.

⁴⁷ Jf. betænkning nr. 1341/1997, s. 40 og 305-308.

⁴⁸ Jf. *ibid.*, s. 306.

⁴⁹ Jf. *ibid.*, s. 307-308.

Responsum – Konstituerede dommere

3.2.2 Fuldmægtigreglen og dens forhold til ansættelsesværet indført ved L 402 1998 samt grundlovens og Menneskerettighedskonventionens regler om dommers uafhængighed	18
4. Småsagsprocessen og uddannelsesmæssige krav til konstituerede dommere	21
Appendix	26

Appendix

Ved e-mail af 3. januar 2006 gav Dommerfuldmægtigforeningen mig følgende opdrag:

»På baggrund af oplysningerne i Domstolsudvalgets Betænkning (1319/1996), hvoraf det fremgår, at mindst 30 % (betænkningen side 287f samt bilag 6) af alt retsarbejdet ved domstolene i både straffe- og civile sager udføres af ikke udnævnte dommere, ønskes en vurdering af lovmedholdeligheden i denne ordning set i forhold til kravet om dommers uafhængighed både i national lovgivning og i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Foreningen ønsker i den forbindelse en redegørelse for de ikke udnævnte dommers uafhængighed, såvel i relation til ansættelsesmyndigheden som i relation til overordnede, herunder effekten af det ansættelsesværn i retsplejelovens § 54a, der blev indført ved ændringen af retsplejeloven den 26. juni 1998 (L 1998 402).

Det fremgår af Justitsministeriets lovforslag, at småsagsprocessen skal sættes i værk fra 1. januar 2008.

Småsagsudvalget har i sin betænkning af 1997 anslået, at ca. 52 % af alle tvistige sager med økonomisk værdi ved byretterne i 1995 havde en værdi på max. 30.000 kr. Justitsministeriet har i sit reformforslag fulgt retsplejerådets forslag i betænkning nr. 1436/2004, hvorefter alle tvistesager under 50.000 kr. skal omfattes af de særlige regler om småsager, og at det ikke skal reguleres ved lov, hvem der skal forestå behandlingen af disse sager. Foreningen ønsker en vurdering af, om det rejser særlige betænkeligheder, såfremt den nye småsagsproces skal varetages af ikke udnævnte dommere, herunder fuldmægtige, som endnu ikke har været igennem en landsretskonstitution og er blevet fundet egnede som dommere«.

AKT NR. 42
Domstolenes Tjenestemandsförening

Medlem af Politiforbundet i Danmark



Roskilde, den 20. januar 2006

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Jmt. modt.

3 JAN. 2006

Høringssvar over udkast til lovforslag om politi- og domstolsreform.

Justitsministeriet har ved skrivelse af 16. december 2005 anmodet Domstolenes Tjenestemandsförening om en udtalelse over udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreformen).

Domstolenes Tjenestemandsförening afgiver høringssvar sammen med Politiforbundet i Danmark, hvorfor vores bemærkninger, der d.d. er fremsendt til Politiforbundet i Danmark, vedlægges i kopi. Dette er baggrunden for, at vi ikke har særskilte bemærkninger til Politikredsreformen.

Med venlig hilsen

Else Dankau Christensen
Formand

Justitsministeriet, Lovafdelingen 2005 Nr. 740 - 0109

Domstolenes Tjenestemandsförening

Medlem af Politiforbundet i Danmark



Politiforbundet i Danmark
H. C. Andersens Boulevard 38
1553 København V.

Roskilde, den 20. januar 2006

Domstolenes Tjenestemandsförening har følgende bemærkninger til lovforslaget:

Med de ændringer i sagsbehandlingen som følger af Retsplejerådets betænkning nr. 1352/1998 (forslaget om ændret nævningsagsbehandling) betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I (bl.a. forslag om en ændret instansordning), betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (forslaget om en småsagsproces), Tinglysningsudvalgets betænkning nr. 1461/2005 om varetagelse af tinglysningsopgaven og Domstolenes Strukturkommissions betænkning nr. 1398/2001, er det foreningens generelle opfattelse, at en ændring af strukturen ved Danmarks Domstole er nødvendig, såfremt domstolene skal leve op til de øgede krav, der fremover stilles til såvel kvaliteten i sagsbehandlingen som en optimal udnyttelse af ressourcerne.

Domstolenes Tjenestemandsförening støtter forslaget om en fremtidig retskredsinddeling, der svarer til 2 retskredse i hver af de foreslåede nye politikredse. I den forbindelse savner lovforslaget en begrundelse for, at politikredsen på Fyn med 476.580 indbygger og i Glostrup med 384.032 indbygger ikke skal have 2 retskredse, idet begge retskredses befolkningsgrundlag bliver større end Københavns Byrets med 380.468 indbygger, og dermed væsentlig større end landets øvrige retskredse.

Spørgsmålet om placering af de fremtidige hovedtingsteder har været genstand for stor opmærksomhed, og der kan uden tvivl argumenteres både for og imod de valgte placeringer. Domstolenes Tjenestemandsförening tager derfor de foreslåede placeringer til efterretning, men finder det afgørende at pege på nødvendigheden af, at domstolenes nærhed til borgerne bevares og sikres i den nye struktur.

Den administrative ledelse af retterne:

Domstolenes Tjenestemandsförening kan tilslutte sig lovforslagets indstilling til de nye embedschefers udpegning og beføjelser, men ønsker i den forbindelse at understrege vigtigheden af, at der ved alle de nyoprettede embeder sikres ansættelse af en administrativ kontorleder (Administrationschef) i lighed med de stillinger, som i dag er kendt ved de præsidentledede embeder. Ligesom det er vigtigt at skabe et godt juridisk arbejdsmiljø for juristerne, vil det også i fremtiden være vigtigt for de kontoransatte, der trods alt udgør den største personalegruppe, at der sikres et godt og ensartet arbejdsmiljø, uanset hvilken afdeling man er ansat i. Det er særdeles vigtigt, at de overordnede personale spørgsmål for kontorsektoren samles hos den administrative kontorleder (Administrationschefen),

Byretternes og landsretternes kompetence.

Den ændrede instansordning vil medføre nye og spændende arbejdsopgaver i fremtiden for landets byretter. Samtidig med at embederne bliver større, bliver der færre medarbejdere i forhold til sagsmængden. En udfordring som byretterne forhåbentlig kan magte.

Som udgangspunkt er vi enige i lovforslagets anbefaling om, at byretterne bør være den almindelige førsteinstans uanset sagens karakter eller størrelse. Samtidig er vi enige i, at der med større embeder skabes mulighed for kollegial behandling af 1. instans civile sager. Dog bør det nævnes, at den større sagsmængde skaber behov for mere personale både på jurist og kontorfunktionærsiden, da der ved flere sager skabes et endnu større arbejdspress og muligvis længere gennemløbstider i sagsbehandling, såfremt ressourcerne ikke følger med.

Sø- og Handelsrettens kompetence.

Domstolenes Tjenestemandsförening kan støtte forslaget om, at Handelsrettens stedlige kompetence i domssager udvides til hele landet, men at rettens saglige kompetenceområde samtidig indskrænkes som foreslået, idet det vil give mulighed for en større specialisering indenfor de enkelte områder, og der skabes mulighed for, at Handelsretten bliver det naturlige sted at løse retslige konflikter i handelsspørgsmål.

Byretternes sammensætning i civile sager.

Domstolenes Tjenestemandsförening er enig i, at det kan være hensigtsmæssigt med kollegial behandling af nogle sager, og støtter derfor lovforslagets anbefaling.

Øget specialisering af dommere.

En hvis specialisering kan være en fordel, men det er vigtigt, at dommerne fortsat også er generalister. De nye større embeder skaber mulighed for, at de enkelte dommere kan specialiserer sig indenfor forskellige områder, men det er nok vigtigt, at dommerne også i fremtiden kan behandle forskellige typer sager.

Sagsbehandlingen i civile sager i første instans.

Det ville være godt, hvis der i alle sager blev indkaldt til et særligt forberedende retsmøde allerede ved svarskriftets indlevering. Det særligt forberedende retsmøde afholdes med henblik på afgrænsning af sagens kerne, processtyring samt berømmelse af hovedforhandlingen. Domstolenes Tjenestemandsförening mener dog ikke, at indkaldelsen bør indeholde dagsorden med emner, som retten anser, at der skal behandles under mødet, idet det muligvis vil afskære nogle parter fra at fremkomme med deres synspunkter. Det vil endvidere give et unødigt arbejdspress på dommeren, der bliver nødt til at sætte dagsordenen på sagen, før sekretæren kan indkalde, i modsætning til i dag, hvor sekretæren selvstændig behandler sagerne når de modtages. Derimod finder Domstolenes Tjenestemandsförening, at en mere general vejledning skal vedlægges indkaldelserne, så parterne ved, hvad de skal forberede sig på til retsmødet. Dette vil også skabe en mere ensartet sagsbehandling ved alle landets embeder.

Bistand til personer, der ikke er repræsenteret af advokat (selvmødere).

Domstolenes Tjenestemandsförening kan fuldt ud støtte, at der laves en blanket, som selvmødere kan udfylde både med hensyn til stævning og svarskrift. Blanketterne bør være tilgængelige på retternes hjemmesider samt i "Domstolsbutikken" ved embederne, hvor der tillige skal være kompetente medarbejdere, der kan være behjælpelige.

Behandling af sager indenfor en rimelig frist.

Der er vel ingen, der kan være uenige heri, og Danmark skal naturligvis også følge den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav, men da de personalemæssige ressourcer ikke er udvidet ved embederne, og da der skal behandles en del flere sagstyper, som byretterne ikke tidligere har behandlet, er Domstolenes Tjenestemandsförening bekymrede for, om det endog kan komme til at betyde længere sagsbehandlingsfrister end dem, vi kender til ved byretterne i dag.

Anvendelse af telekommunikation i retssager.

Med den hastige udvikling som sker inden for teknologien, og med den afstand som borgerne i fremtiden vil have til landets hovedtingsteder, vil det være hensigtsmæssigt at følge udviklingen og acceptere muligheden for anvendelse af videomøder og telefonmøder, når det samtidig sikres, at der protokolleres på samme måde som andre forklaringer, der afgives før hovedforhandlingen. Når et sådant system skal tages i brug, finder Domstolenes Tjenestemandsförening, at det er nødvendigt, at alle embeder får systemet samtidig.

Småsagsprocessen.

Den forenkledede procesform for behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. må anses for at være et stort fremskridt for borgernes mulighed for inden for en rimelig tid og for lave omkostninger, at få behandlet en sag, der vedrører et mindre beløb. Det vil samtidig få central betydning, at omkostningerne til advokatmedvirken begrænses. Her kan man også forvente en øget sagsmængde, da der ikke er kendskab til, hvor mange sager der aldrig er blevet anlagt på grund af de forholdsvist store sagsomkostninger. En øget mængde sager vil naturligvis også kræve mere personale.

Nævningesager:

Domstolenes Tjenestemandsförening kan tilslutte sig forslaget fra Retsplejerådets flertal om ændringer i nævningesystemet med henblik på at sikre en tidssvarende behandling, hvor der, når sagen anlægges i byretten som første instans, også i de alvorligste straffesager bliver mulighed for at få en fuldstændig prøvelse af skyldsspørgsmålet i to instanser.

Tinglysningen:

Efter at Tinglysningsudvalget er nået frem til, at tinglysningen bedst kan varetages af én myndighed i domstolsregi, der er fælles for hele landet, kan Domstolenes Tjenestemandsförening tilslutte sig denne beslutning. Det er dog af væsentlig betydning for medarbejderne ved landets tinglysningskontorer, at de meget hurtigt bliver orienteret om, hvor den nye Tinglysningsret bliver placeret.

Det er af afgørende betydning, at Tinglysningensretten bliver placeret i et område hvor det inden for en rimelig afstand vil være muligt at rekrutere tilstrækkelig med kvalificerede tinglysningens medarbejdere.

Økonomiske og administrative konsekvenser for staten.

Den beregnede effektivisering af domstolens arbejde er helt afhængig af, at den ny teknologi og it-systemer fungerer fra den første dag, ligesom det er en forudsætning, at der opnås lejemål for alle nye retskredse, hvor rettens ansatte kan være i samme bygning.

Med venlig hilsen



Else Dankau Christensen
Formand



sendt pr. fax, e-mail og brev
Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Jmt. Mdt.
24 JAN. 2006

Den 23. januar 2006

Udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform)

Landsklubben har modtaget udkastet til høring.

Indledningsvis bemærker Landsklubben, at det aldrig har været påvist, at det er antallet af dommere og øvrige medarbejdere ved retten, der er afgørende for den effektivitet og service, som det enkelte embede opnår og yder.

Fordelen ved at sammenlægge de nuværende embeder til større enheder vil for os at se kun udmøntes i større mulighed for fagligt fællesskab mellem juristerne, mellem sagsbehandlerne (det ikke-juridiske personale) og mellem begge grupper. Endvidere vil en sammenlægning formentlig kunne frigøre et antal dommere fra administrativt arbejde, så de derved får bedre tid til den egentlige dommergerning - tvistløsning.

For så vidt angår antallet af embeder bemærker Landsklubben, at såfremt det viser sig, at der er behov for at opdèle de foreslåede retskredse i et yderligere antal retskredse, kan Landsklubben tiltræde dette.

Med hensyn til de nuværende retskredse, der deles og overgår til to eller flere af de foreslåede retskredse, mener vi, at det er vigtigt, at der ved ressourcefastsættelsen ikke kun ses på befolkningsunderlaget, men også på sagsbelastningen for de pågældende kommuner/områder.

Landsklubben hilser med tilfredshed, at der nu vil være mulighed for at få prøvet skyldsspørgsmålet i to instanser for langt størsteparten af sagerne - herunder ikke mindst for sager af mere alvorlig og indgribende karakter.

Det er også til gavn for retssikkerheden, at Højesteret nu i betydeligt større omfang kun skal beskæftige sig med principielle sager, idet det formentlig vil betyde en nedsættelse af sagsbehandlingstiden i Højesteret.

For så vidt angår Højesteret kan Landsklubben anbefale, at der i langt højere grad end i dag benyttes ikke-juridiske medarbejdere, således at kontorfunktionærerne kan aflaste det juridiske personale, der derved frigøres til at udføre egentlig juristarbejde, som det i dag er tilfældet ved både byretterne og landsretterne.

Ved byretterne og landsretterne er der fortsat potentiale hos kontorpersonalet til at overtage yderligere arbejdsområder, således at juristerne frigøres i højere grad til at udføre egentlige dømmende opgaver.

Oprettelsen af et egentlig retssekretariat bør ikke medføre, at det arbejde omkring forberedelse af retssagerne, der i dag varetages af kontorfunktionærerne, overgår til det juridiske personale. Dette vil kun betyde "dyrere lønkroner". Det er fortsat vigtigt at bruge kompetente medarbejdere – kontorpersonele såvel som jurister – til at udføre de rette arbejdsfunktioner.

Landsklubben har i sin besvarelse af 9. december 1997 om Småsagsudvalgets betænkning nr. 1341 bemærket, at vi mener, der er grundlag for at udvide § 17 a, stk. 3-bemyndigelsen (kommende § 19, stk. 3), således at kontorfunktionærerne kan foretage en stor del af sagsbehandlingen i de småsager, der er uden tvister.

Der bør være bygninger til rådighed for de nye retskredse fra den 1. januar 2007 eller snarest efter. Det er meget vigtigt, at personalet samles hurtigst muligt i de kommende retskredse – både af hensyn til effektivitet og af hensyn til den fælles kultur.

Det foreslås i § 405, at Domstolsstyrelsen kan fastsætte regler om afholdelse af retsmøder uden for sædvanlig kontortid. Landsklubben har ingen bemærkninger hertil, udover at vi forudsætter, at der er personale til stede, hvilket efter vores opfattelse kræver yderligere ressourcer.

Landsklubbens medlemmer stiller sig endvidere gerne til rådighed for afholdelse af møder udenfor hovedtingstederne – for eksempel til afholdelse af foged- skifte- og notarialsager samt mindre straffesager. Møderne kan eksempelvis holdes hos nærpolitiet eller ved kommunen. Det forudsætter, at der er indrettet egnede lokaler med direkte og sikker it-forbindelse til hovedtingstedet. Vi vil også pege på, at det kræver ekstra ressourcer til rejsetid og rejseomkostninger.

Landsklubben kan tilslutte sig en digitalisering af tinglysning. Vi så dog helst tinglysningen placeret 3-5 steder i landet, når den nu ikke længere kan blive liggende ved de enkelte embeder.

Landsklubbens bestyrelse kan anbefale, at den fremtidige centrale tinglysning bliver placeret i en del af landet, hvor det er muligt at samle ca. 90 tinglysningsmedarbejdere, som er det antal, man forventer, skal betjene en fuldt digitaliseret tinglysning. Det er vigtigt at bruge det meget kompetente tinglysningspersonale, der i dag er ansat ved byretterne ved en centralisering af tinglysningen. Vi ønsker ikke, at der skal ske afskedigelse af kompetente tinglysningsmedarbejdere i en del af landet, for at ansætte og oplære nye medarbejdere i en anden del af landet.

Det er en forudsætning for en vellykket digitalisering, centralisering og en vellykket overgang, at der er det nødvendige og kompetente kontorpersonele til rådighed.

Landsklubben vil benytte lejligheden til at bemærke, at antallet på 90 tinglysningsmedarbejdere pr. 31. december 2008 forudsætter, at digitaliseringsgraden bliver på de nævnte 70 procent, samt at systemet kører optimalt.

Telekommunikation i forbindelse med afholdelse af retsmøder forudsætter, at deltagelse sker frivilligt.

For så vidt angår optagelse af telekommunikationen på bånd bemærkes, at vi ikke kan se formålet med en sådan optagelse. Set i lyset af det arbejde der så skal udføres ved optagelsen og arkiveringen af båndet, kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvor ofte båndet efterfølgende vil blive benyttet. Retsmøder uden telekommunikation optages jo ikke i dag på bånd, ligesom det heller ikke i forslag til lovgivningen forudsættes, at der vil ske videooptagelse i retsmøder uden anvendelse af telekommunikation.

Såfremt der indføres en autorisationsordning, bør udgifterne hertil ikke pålægges sigtede eller tiltalte.

Det kan undre lidt, at der opretholdes en skifteafdeling i den kommende Handelsret, jf. forslag til § 14, stk. 4, da denne slags sager for resten af landets vedkommende behandles ved byretterne.

Afslutningsvis bemærkes, at det er en forudsætning for en vellykket reform, at der afsættes de nødvendige ressourcer til indførelse af reformen, samt til driften af domstolene fremover.

De venligste hilsner

HK Landsklubben Danmarks Domstole

Kate Kengen

Kate Kengen

Justitsministeriet
Lovafdelingen

RIGSPOLITICHEFEN

23. januar 2006
J.nr.: 2005-000-188 / VH 94

Telefon: 3314 8888
Telefax: 3343 0000

E-mail:
rigspolitichefen@politi.dk

Ved skrivelse af 16. december 2005 (sagsnr. 2005-740-109) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse over et udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform.

Rigspolitiet kan fuldt og helt støtte alle dele af lovudkastet.

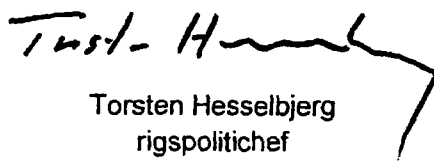
Således er der bl.a. vedrørende anklagemyndighedens forhold fundet en god og afbalanceret model.

Herudover skal Rigspolitiet på den baggrund alene anføre følgende:

Hvis der rejses spørgsmål om politibetjeningen i visse dele af landet eller i visse dele af en af de foreslåede politikredse, er svaret herpå ikke oprettelse af endnu en politikreds med yderligere ledelser, administrativt personale m.v. til følge og skævheder i forhold til målsætningen om ensartede og jævnbyrdige politikredse i ressourcemæssig henseende.

Afgørende for en god politibetjening er i stedet den rette dimensionering, lokalisering, bemanning og disponering af navnlig beredskabet og lokalpolitiet inden for den enkelte bæredygtige politikreds.

Med venlig hilsen



Torsten Hesselbjerg
rigspolitichef



KØBENHAVNS POLITI

Politidirektøren

Justitsministeriet
Lovafdelingen

Jmt. modt.
26 JAN. 2006

Politigården
1567 København V
Tlf. 33 14 14 48

Fax. 33 43 00 58

Dato **24 JAN. 2006**

Journal.nr.:
0100-10160-00097-05

AD

Justitsministeriet har den 16. december 2005 anmodet Københavns Politi om en udtalelse om udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform (udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love).

Jeg skal i den anledning bemærke følgende:

1. Politireformen bygger især på anbefalingerne i Visionsudvalgets rapport om "Fremtidens Politi", der blev offentliggjort i maj 2005. Samtidig med offentliggørelsen blev rapporten sendt i bred høring blandt berørte myndigheder og organisationer, og Københavns Politi afgav høringssvar dateret den 11. august 2005. Jeg anførte heri blandt andet, at jeg fuldt ud kunne tiltræde samtlige de hovedelementer, der indgik i Visionsudvalgets forslag til udformningen af fremtidens politi i Danmark, herunder indførelse af en direktoratsmodel, etablering af store bæredygtige politikredse med en høj grad af decentralisering samt indførelse af en klar og enstrengt ledelsesstruktur i politikredsene og i politiet som sådant.

Jeg kan på denne baggrund tilslutte mig lovforslagets bestemmelser om etablering af 12 politikredse og om oprettelse af en "koncernledelse" bestående af Rigspolitechefen og politidirektørerne for politikredsene.

2. I Københavns Politis høringssvar i relation til Visionsudvalgets rapport anførte jeg en række bemærkninger til ansvars- og opgavefordelingen mellem Rigspolitiet og de kommende store politikredse, herunder nærmere i relation til en række operative specialfunktioner og i relation til indsatsen vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet. På baggrund af den ændrede organisering af

JM høring om politikredsreformen

Justitsministeriet
Lovafdelingen

2005 NR. 740 - 0109

Alt. nr. 69



opgavevaretagelsen i forhold til terrorområdet og i forhold til den alvorligste form for organiseret kriminalitet, der følger af "Bernstein-udvalgets" anbefalinger, hvorefter en række opgaver foreslås overført fra NEC til Politiets Efterretningstjeneste, kan jeg nu i det hele tilslutte mig lovforslagets bemærkninger om Rigspolitichefens beføjelser m.v. (pkt. 3.2.1.3).

3. Det fremgår af lovforslagets s. 137, at den nuværende politiregionsordning påtænkes ophævet. Under punkt 3.2.2.3. er politiregionernes, herunder de regionale stables opgaver nærmere beskrevet.

De regionale stabe i de hidtidige 7 regioner virker som velfungerende fora for det yderst vigtige og nødvendige samarbejde mellem beredskabsmyndighederne i de enkelte regioner og bidrager bl.a. til den nødvendige koordination af ressourceanvendelsen i regionen. Terrortruslen nødvendiggør i stigende grad et behov for at have fokus på og optimere tværsektorielt samarbejde og koordination.

Derfor har Rigspolitichefen på et regionspolitiledermøde den 19. januar 2006 foreslået, "at der etableres en projektgruppe under Rigspolitiets ledelse med deltagelse af repræsentanter for Rigspolitiet og politiregionerne, som inden den 1. juli 2006 skal foretage en kortlægning af de opgaver, som hidtil er blevet løst af politiregionerne, som efter politireformen forudsættes at blive varetaget af politikredsene. Kortlægningen bør omfatte en beskrivelse af opgavernes karakter, indhold og omfang samt de ressourcemæssige forhold i forbindelse med opgavernes løsning. I tilknytning til kortlægningen vil projektgruppen skulle udarbejde forslag til, hvorledes opgaverne overdrages fra politiregionerne til politikredsene.

Den fremtidige tilrettelæggelse af arbejdet i de regionale koordinerende stabe vil blive drøftet mellem Rigspolitiet og de øvrige berørte myndigheder i løbet af 1. halvår af 2006. Projektgruppen bistår Rigspolitiet i disse drøftelser, der vil tage sigte på senest den 1. juli 2006 at fremlægge en plan for stabsarbejdet efter politireformens gennemførelse.

Endelig vil Rigspolitiet i løbet af 1. halvår af 2006 på grundlag af drøftelser i projektgruppen udarbejde et udkast til de fremtidige rammer for bistanden mellem politikredsene i ekstraordinære situationer.

De nærmere retningslinier for den fremtidige varetagelse af politiregionernes opgaver vil i løbet af 2. halvår af 2006 blive fastlagt efter drøftelse mellem Rigspolitiet og de kommende politidirektører".

Under henvisning hertil forudsætter jeg, at der for det storkøbenhavnske område vil blive indført en tilpasset regionsordning, der dels tager højde for og hensyn til de øvrige komponenter, der indgår i regionsarbejdet, dels for de særlige hensyn, der nødvendigvis må tages for fortsat at sikre en hensigtsmæssig beredskabsmæssig situation i hele hovedstadsområdet.

4. I lovforslaget (s.138) påpeges, at der fortsat vil "kunne forekomme ekstraordinære situationer, som en politikreds ikke kan håndtere på egen hånd, og hvor der derfor vil være behov for bistand fra en eller flere andre politikredse." Det fremgår i forlængelse heraf, at rammerne for gensidig bistand vil blive fastlagt af Rigspolitiet.

Jeg forudsætter, at dette samarbejde også fremover kan gennemføres på en smidig og ubureaukratisk måde, således at der i hverdagen hurtigt og effektivt vil kunne ydes beredskabsmæssig assistance på tværs af kredsgrænserne, når der måtte være behov derfor.

I tilknytning hertil noterer jeg med tilfredshed, at det af lovforslaget fremgår (s. 143), at der også "på tværs af politikredsene og i samarbejde med statsadvokaterne og Rigsadvokaten vil kunne etableres koordinerende netværk og projektenheder om særlige områder med deltagelse af "nøglearbejdere" fra de enkelte politikredse".

5. Det fremgår af lovforslagets side 140, at lovforslagets beskrivelse af den overordnede organisationsstruktur for politikredsene vil blive tilpasset de særlige forhold i Københavns Politi som følge af, at Københavns Politi er betydeligt større end de øvrige kredse.

Det bemærkes i den forbindelse, at denne tilpasning af den overordnede organisationsstruktur tillige må gælde i relation til ledelsen af de meget store understationer og vil kunne begrunde en anden ledelsesstruktur end den skitserede.

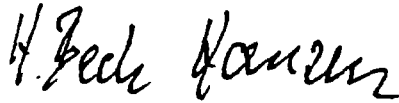
6. Det fremgår af lovforslagets punkt 3.2.1.5. om ledelsesforholdene i anklagemyndigheden og administrationen af juridisk personale, side 132, at der oprettes et forum for Human Resources (HR-forum) i Justitsministeriet, hvor rigspolitichefen, rigsadvokaten og direktøren for kriminalforsorgen deltager. Det er det min opfattelse, at politidirektørerne eller en repræsentant for politidirektørerne bør deltage i det ny HR-forum, idet der i dette HR-forum drøftes alle væsentlige tværgående personalepolitiske spørgsmål for det juridiske personale. Det fremgår endvidere, at tilrettelæggelsen af central nyansættelse til juridiske stillinger vil blive forankret i det ny HR-forum, samt at udvælgelsen af ansøgere til opslåede stillinger om centrale nyansættelser vil blive fortaget af et ansættelsespanel med deltagelse af Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Direktoratet for Krimi-

Side 4

nalforsorgen. Endvidere fremgår det af lovforslaget, bl.a. side 131 og 133, at administrationen af anklagemyndighedens personale skal decentraliseres i videst muligt omfang til politidirektøerne, der i den daglige udmøntning af de personalepolitiske retningslinier er forpligtet til at inddrage hensynet til den overordnede koordination, kompetenceudvikling, rokering mv.

Jeg har ikke i øvrigt bemærkninger til udkastet til lovforslaget.

Med venlig hilsen



Hanne Bech Hansen

Jmt. modt.

26 JAN. 2006

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato : 23. januar 2006

Jr.nr. : 130.2.05

Ref. : pbl/sn

Politimesterforeningen udtalelse om regeringens forslag til politi- og retsreform

Politimesterforeningen kan tilslutte sig det fremlagte forslag til politi- og retsreform.

Politimesterforeningen har ingen ændringer til det udsendte lovforslag og kan i det hele tilslutte sig de bemærkninger, der knytter sig til forslaget.

Politimesterforeningen vil dog gerne supplere sin tilsluttende udtalelse med nedenstående bemærkninger, der helt overvejende vedrører forslaget til politireform.

Behovet for reformer

I det danske samfund er der en generel stor tilfredshed med og tillid til domstole og politi. Politimestrene er glade for, at det forholder sig således, men oplever dog samtidig såvel borgernes som deres egne og medarbejdernes konkrete utilfredshed med de leverede ydelser på en del af de sagsområder, der varetages af politi, anklagemyndighed og domstole.

I Visionsudvalget om fremtidens politi og i domstolenes strukturkommission har såvel ledelses- og medarbejderrepræsentanter som udefra kommende eksperter og interessenter beskæftiget sig indgående med politiets og domstolenes opgaveløsning nu og i fremtiden. Arbejdet har vist, at der er et påtrængende behov for at både politiets og domstolenes organisering og strukturer reformeres.

Det er Politimesterforeningens opfattelse, at det fremlagte reformforslag vil give domstolene og politiet de mest optimale muligheder for at løse de opgaver, de nu og i fremtiden vil blive gjort ansvarlige for løsningen af.

Sammenhæng mellem reformerne af politi og domstole

Politimesterforeningen anerkender, at det må have været en vanskelig opgave at skabe forslagets sammenhæng mellem de to reformer. Foreningen kan tilslutte sig den foretagne afgrænsning af politi- og retskredse og fastlæggelsen af, hvor politikredsens hovedstationer og rettens hovedtingsteder er placeret.

Politimesterforeningen finder det helt afgørende, at den skabte sammenhæng mellem de to reformer bevares. Såfremt der ikke opretholdes sammenfald mellem politikredsens hovedstation og ét af de hovedtingsteder, politikredsen omfatter, vil det være ødelæggende for den effektivisering, der er forudsætningen for, at reformen kan skaffe politiet og anklagemyndigheden flere ressourcer til en bedre opgaveløsning.

Den indre sammenhæng i politireformen

Politimesterforeningen finder det helt afgørende, at den foreslåede politireform styrker den decentrale politikredsstruktur ved at skabe selvstændige, bæredygtige og lokalt forankrede politikredse med sammenhæng mellem ansvar og kompetencer m.h.t. alle opgaver.

Visionsudvalgets analyser viste, at en effektiv, selvstændig politikreds skal have et opgave / befolkningsgrundlag på mindst 400.000 mennesker og en mandskabsmæssig størrelse på 7-800 medarbejdere.

I dag i den eksisterende struktur bliver afgørelser om økonomi og ressourcer, ledelses- og personaleudvikling o.lign., som er helt afgørende for politikredsenes opgaveløsning, truffet centralt i Rigspolitiet. Med reformen lægges disse afgørelser ud til decentral beslutning. Men en sådan beslutningskompetence kan i sagens natur kun overlades til de foreslåede enheder, som er store nok til at løfte opgaverne.

Politimesterforeningen kan således tilslutte sig den foreslåede inddeling af landet i 12 politikredse. Foreningen skal samtidig understrege, at en eventuel indførelse af flere politikredse, vil betyde en dramatisk forstyrrelse af den indre sammenhæng i politireformen.

Det fremlagte forslag skaber store og - bortset fra Bornholm og til dels København - ensartede politikredse, som har lige vilkår og forudsætninger.

Hvis man indfører flere kredse end foreslået, vil flertallet af kredse blive for små til at overtage de store opgaver og kompetencer og der skabes kredse med ulige vilkår og forudsætninger for opgaveløsning og for samarbejde internt i koncernledelsen og eksternt med lokalsamfundet. I det efterfølgende er det forudsat, at politireformen gennemføres som foreslået.

Med politireformen indføres en klar og entydig ledelsesstruktur i politiet, der giver sammenhæng mellem ansvar og kompetencer.

Med reformen indføres en struktur med overordnet mål- og resultatstyring via Rigspolitiet og delegering af reel beslutningskompetence på alle områder til politikredsenes.

Det er Politimesterforeningens opfattelse, at koncernledelsen, hvor Rigspolitichefen skal drøfte politiets virksomhed med politidirektørerne, bliver et vigtigt ledelsesforum for så-

vel Rigspolitichefen som politidirektørerne. Det er forventeligt og ønskeligt, at koncernledelsen vil blive overordnet forum for tilsvarende mødefora mellem andre medlemmer af politikredsene øverste ledelse og ledere i Rigspolitiet.

Uanset, reformforslaget og bemærkningerne hertil tager vare på mange emner, vil der såvel i forbindelse med reformen som efterfølgende være mange temaer at håndtere i koncernledelsen. Et af de mange spørgsmål, der skal håndteres, er den praktiske forvaltning af de opgaver, der hidtil har ligget hos regionspolitilederne.

I koncernledelsen skal der også i fremtiden løbende tages stilling til den mest optimale opgavefordeling mellem Rigspolitiet og politikredsene.

Politimesterforeningen lægger helt afgørende vægt på, at de opgaver, politiet skal løse, dvs. politiopgaverne, der er nævnt i § 2 i lov om politiets virksomhed, og anklagemyndighedsopgaverne, der er tillagt politidirektøren i henhold til retsplejeloven, løses decentralt i politikredsene.

Enkelte politiopgaver kan og skal løses fra en central og landsdækkende enhed, men den helt overvejende hovedregel skal være, at politiets opgaver løses i politikredsene og i samarbejde mellem politikredsene, medens Rigspolitiet står for den overordnede styring af politiets virksomhed.

Politikredsene bliver meget store "virksomheder" og Politimesterforeningen er tilfreds med den foreslåede direktionsmodel i politikredsen. En ledelsesstruktur, der svarer til den, der er foreslået af Visionsudvalgets eksperter.

Forslaget styrker den decentrale politikredsstruktur

Den decentrale politikredsstruktur, hvor politiet er placeret i det lokalområde, det skal betjene, og den stedlige ledelse er koncentreret om at løse de politimæssige problemer, der er i dette lokalområde, moderniseres og styrkes ved etableringen af store, selvstændige og bæredygtige politikredse med tilstrækkelig stor økonomi og handlefrihed samt de nødvendige personaleressourcer og kompetencer til at løse alle opgaver.

Forslaget sikrer en ensartet, professionel og effektiv politibetjening overalt i landet.

Forslaget til en ny politikredsstruktur skaber mulighed for en bedre, en mere ensartet og en langt mere sikker politibetjening af alle dele af landet. Det gælder også yderområderne.

I den eksisterende struktur kan det være ret så uheldigt for et yderområde at høre til det, der er i dag er en lille politikreds, med en meget begrænset politistyrke.

Med reformforslaget vil alle dele af landet høre under en stor politikreds, der har styrke og kompetence til at løse alle og flere store opgaver på en gang. Kun store politikredse kan på egen hånd sikre tilstrækkelige ressourcer til løsning af særlige opgaver, herunder særlige og permanente beredskabs- og sikkerhedsopgaver i kredsen, og sikre, at politiet altid kan komme til stede hurtigt nok og med folk nok, når der er brug for det, og blive så længe det er nødvendigt.

Forslaget sikrer en korrekt, effektiv og ensartet strafforfølgning overalt i landet

Med større politikredse samles et væsentligt større antal jurister i kredsen. Samlingen af jurister med forskellige kompetencer giver mulighed for faglig udvikling, herunder specialisering, og politikredsene sættes i stand til selv at gennemføre større og vanskelige straffesager. Dette er overordentligt vigtigt for at sikre en korrekt, effektiv og ensartet strafforfølgning overalt.

Forslaget fastholder politiets lokale tilstedeværelse og forankring

Med det antal ansatte og de kompetencer, man vil forsyne de nye politidirektører med, har de mulighed for at opbygge en struktur af understationer, nærpolti, landpoliti og specialafdelinger, der altid er tilpasset til og sikrer den helt rigtige politibetjening af det område, de har ansvaret for.

De interne administrative opgaver vil blive samlet på hovedstationen. Politiets betjening af borgerne vil imidlertid have et helt lokalt udgangspunkt, men i det omfang de lokale ressourcer ikke er tilstrækkelige i antal eller p.gr.a. behov for særlige kompetencer, kan de suppleres med ressourcer fra andre dele af politikredsen.

Fremtidens beredskab skal køre ud fra en lokal understation, ligesom den lokale understation vil være udgangspunkt for hele den lokale politiindsats. Men at det samlede beredskab og netværket af stationer, nærpolti og landpoliti kommer under én samlet planlægning og ledelse betyder, at man kan anvende ressourcerne mere fleksibelt, målrettet og effektivt.

Forslaget sikrer at politiets ressourcer anvendes til betjening af lokalsamfundet

Visionsudvalget sørgede for gennemførelse af en omfattende videnskabelig borgerundersøgelse, der omfattede 4000 repræsentativt udvalgte personer.

Undersøgelsen viste, at borgerne ønsker, at politiets ressourcer anvendes til at sikre reel trykthed, og at borgerne ønsker, at politiets ressourcer anvendes der, hvor der er reelle problemer, at politiet selv skal tilrettelægge sin indsats, målrettet til de områder og tidspunkter, hvor der erfaringsmæssigt er brug for politiet. Borgerne er ikke optaget af, hvor

politiet opholder sig eller hvordan det organiserer sig, men derimod af, at politiet opklarer kriminalitet professionelt og effektivt og kan komme hurtigt til stede, når der er brug for politiet.

Med reformforslaget åbnes der mulighed for skabelse af et mere moderne og professionelt politi. Døgnbemanning er et udtryk, der tilhører den eksisterende struktur. I den nye struktur skal det afløses af døgnbetjening. Det afgørende er, at politiet kan betjene borgerne effektivt og professionelt døgnet rundt. Det er klart, at i en større by vil en understation, der er udgangspunkt for den lokale løsning af politiets opgaver i området, være et sted, hvor der vil være politi til stede døgnet rundt. Politiets tilstedeværelse på stationerne døgnet rundt skal være politimæssigt velbegrundet. I modsat fald vil der være tale om en bemanning, der forbruger personaleressourcer, som ikke kan komme til stede hvor og når det er nødvendigt.

Forslaget reformerer og styrker samarbejdet mellem politiet og kommunerne.

Det kriminalitetsforebyggende arbejde og tilsvarende problemorienterede indsatser skal udføres i nært samarbejde med kommuner og andre i det nærmiljø, hvor indsatsen skal virke.

Den lokale understation vil være udgangspunkt for politikredsens forebyggende og problemorienterede indsats i lokalområdet og sikre borgmestre, lokale borgersammenslutninger m.v. en let tilgang til politiet.

Uanset hvor fleksibelt det lokale netværkssamarbejde etableres, må der dog aldrig være tvivl om, at det er politidirektørene, der er ansvarlig for og som styrer politiet. Den lokale understations indsats og ressourceanvendelse skal selvfølgelig være underlagt politikredsen overordnede ledelse, styring og planlægning. Det betyder dels, at politikredsen kan sikre at den lokale understation har de nødvendige og rigtige ressourcer til den lokale indsats og dels, at der sikres koordinering, sammenhæng og effektivitet i politikredsens kriminalitetsforebyggende indsats i og sammen med alle politikredsens kommuner.

Politimesterforeningen kan tilslutte sig forslagets bestemmelser om kredsråd. Det er Politimesterforeningens opfattelse, at der er en helt nødvendig sammenhæng mellem denne modernisering af samarbejdet med lokalsamfundet og etableringen af store, bæredygtige og selvstændige politikredse.

Kredsrådets drøftelser af politikredsens opgaveløsning og prioriteringer forudsætter, at borgmestrene kan sætte sig til mødebordet med en politidirektør, der har tilstrækkelig stor økonomi og handlefrihed samt de nødvendige personaleressourcer og kompetencer til selv at prioritere og løse alle opgaver.

Politimesterforeningen er overbevist om, at en stor politikreds vil have kræfter og kompetencer til sammen med de nye store kommuner at løfte det lokale samarbejde op på et højt og professionelt niveau. Kredsrådet vil være et velegnet overordnet forum for alle øvrige netværksdannelser mellem politiet og lokalsamfundet.

Politimesterforeningen er enig i at det må være politidirektørernes selvstændige ansvar at sikre og tilrettelægge politiets samarbejde med politikredsens kommuner og at det af den grund er korrekt at gøre politidirektøren til formand for Kredsrådet.

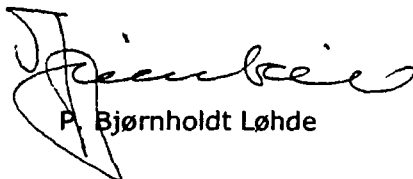
Selv om Kredsrådssamarbejdet, som det eksisterende lokalnævnsamarbejdet, foregår mellem politikreds og kommuner, er der ikke tale om en omlægning af lokalnævnsamarbejdet. Kredsrådet er et nyt organ, hvor politikredsens ledelse mødes med kommunernes ledelse. Politimesterforeningen er derfor enig i, at der ikke via lovbestemmelserne skal sikres politiets personaleorganisationer repræsentation i Kredsrådet som tilfældet var med lokalnævnreglerne. Hvis personalerepræsentanter fra politi eller de kommunale forvaltninger skal inddrages, skal det ske efter aftale i Kredsrådet.

Anklagemyndigheden

Politimesterforeningen er glad for, at reformforslaget bevarer den eksisterende ordning, hvor den efterforskende politiopgave og den retsforfølgende anklagemyndighedsopgave er forenet i politikredsen. Ordningen sikrer allerede nu rigsadvokat og statsadvokaterne en gennemgribende instruktions- og kontrolbeføjelse med såvel efterforskning som påtalevirksomhed i politikredsen.

Politimesterforeningen kan tilslutte sig reformforslaget udbygning og modernisering af Rigsadvokatens kontrol med politiet.

Med reformforslaget vil Rigsadvokaten få tilført ressourcer og redskaber til at modernisere og effektivisere de styringsmuligheder, han allerede er i besiddelse af. Politimesterforeningen er enig i, at Rigsadvokaten som foreslået skal have afgørende indflydelse på den samlede bevilling til politi og anklagemyndighed og at Rigsadvokatens ledelses- og administrationsapparat skal udbygges til brug for dette. Politimesterforeningen er endvidere enig i, at Rigsadvokaten skal have mulighed for at planlægge med og kunne forvalte sit eget budget for den overordnede anklagemyndighed og den virksomhed, der vedrører hans instruktion af og kontrol med anklagemyndigheden i første instans.



P. Bjørnholdt Løhde



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

*Jmt. modt.
25 JAN. 2006*

2006-00094/07.04.04
25. januar 2006
PI/hs

Vedrørende høringssvar til lovforslag om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love i tilknytning til politireformen.

Justitsministeriet har ved skrivelse af 16. december 2005 anmodet Politiforbundet i Danmark om en udtalelse over udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreformen).

Politiforbundets nedenstående høringssvar vedrører kun forslag til reform af politiet. Høringssvar over forslag til reform af domstolene vil blive fremsendt separat.

Det er Politiforbundets generelle opfattelse, at der er behov for en reform af dansk politi, således at politiet i en fremtidig struktur fortsat kan matche både samfundsudviklingen og de stigende krav, der følger af blandt andet internationalisering og globalisering.

Politiforbundet støtter forslaget om en fremtidig politikredsinddeling i 12 store, selv-bærende politikredse.

Politiforbundet skal i den forbindelse henvise til sit høringssvar over Visionsudvalgets rapport, hvoraf det blandt andet fremgår, at det findes særdeles vigtigt, at de fremtidige politikredse ud over at være bæredygtige, ligeledes er ensartede i befolkningsunderlag og personaletal, samt har en tilstrækkelig stor størrelse, der muliggør øget specialisering af blandt andet efterforskningen på baggrund af forbedret analyse og planlægning samt anvendelse af moderne tekniske hjælpemidler generelt.

Det er derudover væsentligt at fremhæve, at store, ensartede og selv-bærende politikredse vil sikre en bedre, men også ensartet polititbetjening i hele landet, og herunder ikke mindst fremme målsætningen om en forbedret polititbetjening af politikredsens yderområder.

Spørgsmålet om placering af de fremtidige politikredsers hovedstation har været genstand for stor opmærksomhed. Efter Politiforbundets opfattelse kan der argumenteres for den foreslåede placering af hovedstationerne ud fra en række overordnede og samfundsmæssige hensyn.

Politiforbundet tager placeringen af politikredsens hovedstationer til efterretning, men finder det afgørende at pege på nødvendigheden af, at beredskabet i en ny struktur også tager udgangspunkt i de nuværende tjenestesteder og ikke alene centrerer om kredsens hovedstation, således at politiets nærhed til borgerne bevares, den lokale forankring sikres og lokalkendskab og herunder kendskab til de lokale kriminelle bevares.

Bemærkningerne til udkast til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (politi- og domstolsreform) giver anledning til følgende yderligere bemærkninger:

Ledelse og styring af politiet.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at Rigspolitichefen – under ansvar overfor Justitsministeren – er almindelig overordnet myndighed i forhold til politikredsene og drøfter politiets virksomhed med politidirektørene i en "koncernledelse".

Politiforbundet har ikke bemærkninger til denne styringsmodel, der efter forbundets opfattelse på en lang række områder vil medføre ændringer i Rigspolitiets struktur i retning af en mere styrende, administrativ myndighed.

Politiforbundet finder det i den forbindelse væsentligt at påpege, at med etablering af 12 fremtidige, selv bærende politikredse, hvor ansvar og kompetence på en lang række områder uddelegeres fra Rigspolitiet til politikredsene, bør der ske en betydelig forskydning af arbejdsområder, og dermed personale fra Rigspolitiet til politikredsene.

Forbundet har noteret sig, at Rigspolitichefens færdselsafdeling – jfr. Bemærkninger til lovforslaget – tænkes udlagt til politikredsene med henblik på etablering af lokale færdselsafdelinger.

Politiforbundet har ligeledes noteret sig de foreslåede ændringer af klagemulighederne, hvor muligheden for klage til Justitsministeriet fjernes i en række sager.

Politiforbundet er af den opfattelse, at en del af de foreslåede ændringer bør genovervejes. Særligt skal opmærksomheden henledes på klager over visse af politiets dispositioner - særligt større politiindsatser, der i første instans afgøres af den lokale politidirektør med mulighed for at påklage denne afgørelse til Rigspolitichefen. Den foreslåede begrænsning i klageadgangen for visse af politiets dispositioner vil næppe virke tilfredsstillende for borgerne, pressen m.v.

Politikredsens organisation.

Af udkast til lovforslag fremgår, at den øverste ledelse af de nye politikredse består af en politidirektør, en stedfortræder for politidirektøren (vicepolitidirektør) og to ligestillede chefer for henholdsvis anklagemyndigheden og politiet.

Politiforbundet har noteret sig Visionsudvalgets anbefaling af en enkel og moderne ledelse, ligesom politiets øverste ledelse bør afspejle fagligheden i forhold til politiets kerneydelser.

Dansk politi har to helt overordnede kerneydelser – at drive politi samt anklagefunktion på første niveau. De to overordnede kerneområder skal afspejle sig i den øverste, strategiske ledelse, der bør bestå af politidirektøren og de to ligestillede chefer for henholdsvis anklagemyndigheden og politiet.

Politiforbundet finder således funktionen som stedfortræder for politidirektøren overflødig, særligt når henses til ønsket om en enkel ledelsesform. Når samtidig kravet om juridisk kandidateksamen bortfalder for politiets øverste ledere, ses ingen argumenter, for at opretholde en funktion som stedfortræder for politidirektøren.

Visionsudvalget påpeger i sin rapport nødvendigheden af, at fremtidens politi er et analytisk politi. Visionsudvalget anbefaler, at der i hver af de fremtidige politikredse oprettes en analyse- og planlægningsenhed. Visionsudvalget knytter analyse- og planlægningsenheden meget tæt til opgaverne i forhold til politikredsens beredskab og efterforskning.

Politiforbundet er enig med Visionsudvalget i, at politiet fremtidigt skal være et mere analytisk politi samt at politikredsens analyse – og planlægningsafdeling vil være meget tæt knyttet til især kredsens beredskab og efterforskning.

Af bemærkningerne til lovforslaget side 142 fremgår:

I politikredsen vil der desuden være en analyse og planlægningsenhed. Videre i bemærkningerne henvises til politiets indsats med målrettet patruljering, projektgrupper vedrørende bestemte kriminalitetsproblemer, arbejdet med organiseret kriminalitet samt det forebyggende arbejde, herunder SSP-samarbejdet.

Politiforbundet er enige i disse betragtninger og vil henvise til, at da bemærkningerne til lovforslaget – helt afgørende - knytter analyse- og planlægningsenheden til politiets operative områder, bør enheden organisatorisk placeres under chefpolitiinspektørens ansvarsområde.

Politiets beredskab.

Politiforbundet støtter forslaget om en fælles vagtcentral for hele politikredsen, men finder det vigtigt, at politikredsens samlede beredskab også tager udgangspunkt i kredsens understationer samt dimensioneres således, at der til stadighed er de nødvendige personaleressourcer til stede for løsning af de konkrete opgaver.

Forslaget om en fælles vagtcentral medfører en række problemer i forhold til blandt andet anbringelse af anholdte, detentionsanbragte, transport af anholdte og arrester samt ikke mindst de psykosociale problemer, der kan opstå, når ledelsen er placeret et sted og dele af beredskabet er placeret et andet sted. Politiforbundet

forudsætter, at disse – og givet vis andre problemer – løses tilfredsstillende i forbindelse med implementering af reformen.

Politiets kontakt med lokalsamfundet.

De nuværende lokalnævn afløses af kredsråd i hver politikreds. Politidirektøren er formand for kredsrådet og skal på grundlag af drøftelserne udarbejde en årlig plan for politiets samarbejde med kommunerne i politikredsen.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget side 148, at Justitsministeriet ikke finder behov for at videreføre ordningen fra lokalnævnene, hvorefter to repræsentanter for politikredsen personale deltager i nævnets møder. Der henvises til, at ordningen var begrundet i, at lokalnævnet oprindeligt behandlede klager over polititjenestemænd. Disse klager behandles nu af politiklagenævnene.

Politiforbundet er ikke enig i dette synspunkt, og finder det væsentligt, at personalet fortsat er repræsenteret i kredsrådet. Erfaringerne fra den nuværende lokalnævnordning begrundet ikke den foreslåede ændring – tværtimod.

Det er Politiforbundets opfattelse, at personalerepræsentanterne har ydet væsentlige bidrag i samarbejdet mellem kommuner og politi.

Yderligere skal bemærkes, at argumentet om behovet for ændringer begrundet i, at nævnet ikke behandler klager over polititjenestemænd, ikke er korrekt.

Politikommisionen, der i 2002 afgav betænkning nr. 1409, behandlede tilsvarende spørgsmålet om fortsat personalerepræsentation i lokalnævnene.

Betænkningens kapitel 3.5.3 side 43 og 44 beskæftiger sig med lokalnævnene, hvor det – på daværende tidspunkt – i forbindelse med den ændrede klagesagsbehandling var Justitsministeriets opfattelse: Justitsministeriet finder ikke tilstrækkelig anledning til at foreslå andre ændringer i lokalnævnenes sammensætning.

Eneste ændring som følge af den ændrede klagesagsbehandling var, at Justitsministeriet ikke længere fandt, at det var aktuelt at lade en advokat være medlem af nævnet.

I forbindelse med behandling af spørgsmålet gennemførte Politikommisionen en undersøgelse blandt lokalnævnene. Ingen lokalnævn udtrykte ønske om ændring i lokalnævnenes sammensætning. Undersøgelsen er refereret i betænkningens kapitel 3.6 side 44.

Politiforbundet har således svært ved at forstå begrundelsen for den aktuelt foreslåede ændring og skal meget henstille at indstillingen genovervejes.

Ny teknologi m.v.

Politiforbundet finder, at den markante teknologiske styrkelse af dansk politi, som fremgår af visionsudvalgets rapport, og som delvis er gengivet i bemærkningerne til lovforslaget, er en helt afgørende forudsætning for en succesfuld reform af politiet.

Politiforbundet er derfor enig i nødvendigheden af en markant teknologisk styrkelse af politiet, og kan helt tilslutte sig, at blandt de teknologiske forudsætninger hører fornyelser af politiets radio og sagsbehandlingsystemer, indførelsen af GPS/GIS, elektronisk bødeblok, mobil sagsbehandling og internetbaseret selvbetjening.

Imidlertid er det vigtigt at påpege, at en sådan kraftig, men nødvendig teknologisk oprustning af politiet set i forhold til det nuværende teknologiske niveau vil være særdeles udgiftskrævende og indebære en betydelig uddannelsesindsats af alle ansatte i politiet. Implementeringsfasen vil strække sig over flere år, men vil samtidig være en helt klar forudsætning for hensigtsmæssig gennemførelse af reformen.

I den forbindelse skal opmærksomheden henledes på, at både politiets nuværende radio og sagsbehandlersystem ikke uden betydelige ændringer vil kunne fungere i en ny struktur, og selv om de nødvendige ændringer gennemføres, vil der i dele af landet ikke være radiodækning, ligesom betjening af sagsbehandlersystemet vil være særdeles besværlig og ikke mindst tidskrævende.

Det fremgår, af bemærkningerne til lovforslaget, at de eksisterende tjenestesteder opretholdes, men reformen vil kræve en række omflytninger og rokeringer. Politiforbundet er enig i nødvendigheden af, at de eksisterende tjenestesteder opretholdes, men finder det vigtigt, at der ved reformens start er afsat midler til de nødvendige bygningsændringer, således at både sikkerhed og arbejdsmiljø er på et højt niveau.

Politiets personale og ledelsespolitik.

Politiforbundet er enig i, at reformen bør ledsages af en personalepolitik, der sikrer, at politiet er en attraktiv arbejdsplads præget af trivsel, motivation, udvikling og godt arbejdsmiljø.

Selv om Rigsadvokatens faglige ledelsesbeføjelser suppleres med administrative kompetencer og styringsredskaber, forudsætter Politiforbundet, at den personalepolitik og andre politikker, der aftales i politikredsenes samarbejdsudvalg, er gældende for samtlige personalegrupper.

Der peges i bemærkningerne på, at der bør kunne rekrutteres chefer med en anden uddannelsesmæssig og faglig baggrund til at varetage ledelsesopgaver på områder som IT, økonomi m.v. Politiforbundet er enig i, at der løbende bør foretages en vurdering af, om de fremtidige politikredse – samlet set – råder over de nødvendige kompetencer.

Hvis politiet skal bevares som en attraktiv og moderne arbejdsplads med trivsel og udvikling, er det vigtigt, at de ansatte til stadighed får mulighed for nye udfordringer, så forbundet finder, at en uddannelse af det kontor- og politiuddannede personale

...vil være et godt og hensigtsmæssigt supplement til rekruttering af chefer med anden uddannelse og faglig baggrund.

Et emne under personalepolitikken er udnævnelser og forfremmelser. Særligt vedrørende det kontor- og politiuddannede personale forudsætter Politiforbundet, at de nuværende bestemmelser om Forfremmelsesnævn, medindflydelse, indstilling og høring også – om end i ændret form – respekteres i en ny struktur, ligesom opmærksomheden skal henledes på Tjenestemandslovens § 12 om tålegrænse for tjenestemænd.

Lovforslaget indeholder ligeledes bemærkninger om ledelsesform og lønpolitik. Politiforbundet skal ikke undlade at gøre opmærksom på det gældende aftalesystem, for så vidt angår løn-, og samarbejdsudvalgscirkulæret i forhold til øvrigt samarbejde, og yderligere blot henvise til, at dansk politi også i en fremtidig struktur bør betjene sig af dialogbaseret ledelse.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til åremålsansættelse af de øverste ledere og herunder de politifaglige ledere under den forudsætning, at de overenskomstmæssige forhold respekteres, samt at der sker en lønmæssig indplacering af de øverste politiledere i en passende høj lønramme i forhold til ansættelsesformen samt i forhold til det væsentligt ændrede ledelsesmæssige indhold i øvrigt.

Uddannelse.

Visionsudvalgets rapport indeholder et meget visionært afsnit om politiets fremtidige uddannelse, og som i vidt omfang er sammenfaldende med og inspireret af en lang række analyser, idekataloger m.m., samt ikke mindst den række af konkrete initiativer, der i politiet allerede er taget på uddannelsesområdet.

Det drejer sig blandt andet om initiativer, der tager sigte på en formel anerkendelse af politiets grunduddannelse som en mellemlang, videregående uddannelse, og herunder eventuel etablering af en egentlig professionsbachelor. Politiets grunduddannelse bliver dermed meritgivende i forhold til erhvervsuddannelsessystemet i øvrigt.

Tilsvarende er der i forhold til den politifaglige lederuddannelse, med bistand fra Danmarks Evalueringsinstitut, gennemført en evaluering, der viste, at den politifaglige lederuddannelse med få justeringer ækvivalerer med en diplomlederuddannelse. Den videre udvikling af lederuddannelsen foretages i øvrigt i dialog med repræsentanter fra universiteterne.

Politiforbundet er derfor enig i de væsentligste dele af rapportens anbefalinger i forhold til den fremtidige uddannelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der skal nedsættes en bredt sammensat arbejdsgruppe, der får til opgave at udarbejde oplæg til en reform af politiets uddannelse.

Politiforbundet er enig i behovet for et generelt kompetenceløft til alle ansatte i dansk politi. Imidlertid finder forbundet, at de anbefalinger, som fremgår af Visionsudvalgets rapport, bemærkningerne til lovforslaget og de ændringer af politiets uddannelse, der er og vil blive gennemført på udmærket måde, kan danne baggrund for de nødvendige ændringer.

Med en så bredt sammensat arbejdsgruppe, med repræsentanter med generel indsigt i uddannelsesspørgsmål, repræsentanter fra universiteterne og det øvrige almindelige uddannelsessystem samt repræsentanter for politiuddannelserne i de øvrige nordiske lande må det forventes, at tidshorizonten for en implementering af en ændret uddannelse bliver adskillige år.

Politiforbundet finder derfor, at en så bredt sammensat arbejdsgruppe vil virke forsinkende i forhold til de nødvendige ændringer af politiets uddannelse.

Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at reformen af dansk politi vurderes at forudsætte investeringer på i alt 500 millioner kroner over en 3 års periode, og herunder alene 250 millioner kroner i 2007 til gennemførelse af de foreslåede ændringer af politiets struktur og beredskab samt til ny teknologi. Politireformen vurderes efter gennemførelse af de nævnte investeringer at ville frigøre et antal årsværk til operativt politiarbejde.

Politiforbundet er helt enig i, at en så omfattende reform kræver investeringer og havde gerne set, at der mere detaljeret var redegjort for tilvejebringelsen af de nødvendige bevillinger. Politiforbundet frygter, at den "udskudte" finansiering både vil virke hæmmende for de reformforberedelser, der nødvendigvis må finde sted forud for reformens start den 1. januar 2007, men også vil påvirke politiets driftsbevilling for 2006.

På forbundets vegne – og med venlig hilsen



Peter Ibsen
Forbundsformand



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

2006-00094/07.04.04
25. januar 2006
PI/hs

Vedrørende Høringssvar til udkast til lovforslag til reform af domstolene.

Med de ændringer i sagsbehandlingen, som følger af Retsplejerådets betænkning nr. 1352/1998 (forslaget om ændret nævningsogsbehandlingsbetænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I (bl.a. forslag om en ændret instansordning), betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (forslaget om en småsagsproces), Tinglysningssudvalgets betænkning nr. 1461/2005 om varetagelse af tinglysningssopgaven og Domstolenes Strukturkommissions betænkning nr. 1398/2001, er det forbundets generelle opfattelse, at en ændring af strukturen ved Danmarks Domstole er nødvendig, såfremt domstolene skal leve op til de øgede krav, der fremover stilles til såvel kvaliteten i sagsbehandlingen som en optimal udnyttelse af ressourcerne.

Politiforbundet i Danmark støtter forslaget om en fremtidig retskredsinddeling, der svarer til 2 retskredse i hver af de foreslåede nye politikredse. I den forbindelse savner lovforslaget en begrundelse for, at politikredsen på Fyn med 476.580 indbyggere og i Glostrup med 384.032 indbyggere ikke skal have 2 retskredse, idet begge retskredses befolkningsgrundlag bliver større end Københavns Byrets med 380.468 indbyggere, og dermed væsentlig større end landets øvrige retskredse.

Spørgsmålet om placering af de fremtidige hovedtingsteder har været genstand for stor opmærksomhed, og der kan uden tvivl argumenteres både for og imod de valgte placeringer. Politiforbundet tager derfor de foreslåede placeringer til efterretning, men finder det afgørende at pege på nødvendigheden af, at domstolenes nærhed til borgerne bevares og sikres i den nye struktur.

Den administrative ledelse af retterne.

Politiforbundet i Danmark kan tilslutte sig lovforslagets indstilling til de nye embedschefers udpegning og beføjelser, men ønsker i den forbindelse at understrege vigtigheden af, at der ved alle de nyoprettede embeder sikres ansættelse af en administrativ kontorleder (Administrationschef) i lighed med de stillinger, som i dag er kendt ved de præsidentledede embeder. Ligesom det er vigtigt at skabe et godt juridisk arbejdsmiljø for juristerne, vil det også i fremtiden være vigtigt for de kontoransatte, der trods alt udgør den største personalegruppe, at der sikres et godt og

ensartet arbejdsmiljø, uanset hvilken afdeling man er ansat i. Det er særdeles vigtigt, at de overordnede personalespørgsmål for kontorsektoren samles hos den administrative kontorleder (Administrationschefen).

Byretternes og landsretternes kompetence.

Den ændrede instansordning vil medføre nye og spændende arbejdsopgaver i fremtiden for landets byretter. Samtidig med at embederne bliver større, bliver der færre medarbejdere i forhold til sagsmængden. En udfordring som byretterne forhåbentlig kan magte.

Som udgangspunkt er forbundet enig i lovforslagets anbefaling om, at byretterne bør være den almindelige førsteinstans uanset sagens karakter eller størrelse. Ligeledes er forbundet enig i, at der med større embeder skabes mulighed for kollegial behandling af 1. instans civile sager. Dog bør det nævnes, at den større sagsmængde skaber behov for mere personale både på jurist og kontorfunktionær-siden, da der ved flere sager skabes et endnu større arbejdspress og muligvis længere gennemløbstider i sagsbehandling, såfremt ressourcerne ikke følger med.

Sø- og Handelsrettens kompetence.

Politiforbundet i Danmark kan støtte forslaget om, at Handelsrettens stedlige kompetence i domssager udvides til hele landet, men at rettens saglige kompetenceområde samtidig indskrænkes som foreslået, idet det vil give mulighed for en større specialisering indenfor de enkelte områder, og der skabes mulighed for, at Handelsretten bliver det naturlige sted at løse retslige konflikter i handelsspørgsmål.

Byretternes sammensætning i civile sager.

Politiforbundet i Danmark er enig i, at det kan være hensigtsmæssigt med kollegial behandling af nogle sager, og støtter derfor lovforslagets anbefaling.

Øget specialisering af dommere.

En vis specialisering kan være en fordel, men det er vigtigt, at dommerne fortsat ligeledes er generalister. De nye større embeder skaber mulighed for, at de enkelte dommere kan specialisere sig indenfor forskellige områder, men det er nok vigtigt, at dommerne også i fremtiden kan behandle forskellige typer sager.

Sagsbehandlingen i civile sager i første instans.

Det ville være hensigtsmæssigt, hvis der i alle sager blev indkaldt til et særligt forberedende retsmøde allerede ved svarskriftets indlevering. Det særligt forberedende retsmøde afholdes med henblik på afgrænsning af sagens kerne, processtyring

samt berømmelse af hovedforhandlingen. Politiforbundet mener dog ikke, at indkaldelsen bør indeholde dagsorden med emner, som retten anser, skal behandles under mødet, idet dette muligvis vil afskære nogle parter fra at fremkomme med deres synspunkter. Det vil endvidere give et unødigt arbejdspres på dommeren, der bliver nødt til at sætte dagsordenen på sagen, før sekretæren kan indkalde, i modsætning til i dag, hvor sekretæren selvstændig behandler sagerne, når de modtages. Derimod finder forbundet, at en mere general vejledning skal vedlægges indkaldelserne, så parterne ved, hvad de skal forberede sig på til retsmødet. Dette vil også skabe en mere ensartet sagsbehandling ved alle landets embeder.

Bistand til personer, der ikke er repræsenteret af advokat (selvmødere).

Politiforbundet kan fuldt ud støtte, at der laves en blanket, som selvmødere kan udfylde både med hensyn til stævning og svarskrift. Blanketterne bør være tilgængelige på retternes hjemmesider samt i "Domstolsbutikken" ved embederne, hvor der tillige skal være kompetente medarbejdere, der kan være behjælpelige.

Behandling af sager indenfor en rimelig frist.

Danmark skal naturligvis følge den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav, men da de personalemæssige ressourcer ikke er udvidet ved embederne, og da der skal behandles en del flere sagstyper, som byretterne ikke tidligere har behandlet, er forbundet bekymret for, at det muligvis kan betyde længere sagsbehandlingstider.

Anvendelse af telekommunikation i retssager.

Med den hastige udvikling inden for IT-området, og med den afstand, som borgerne i fremtiden vil have til landets hovedtingsteder, vil det være hensigtsmæssigt at følge udviklingen og acceptere muligheden for anvendelse af videomøder og telefonomøder, når det samtidig sikres, at der protokolleres på samme måde som ved andre forklaringer, der afgives før hovedforhandlingen. Når et sådant system skal tages i brug, finder forbundet det nødvendigt, at alle embeder får systemet samtidig.

Småsagsprocessen.

Den forenkede procesform for behandling af sager om krav på højst 50.000 kr. må anses for at være et stort fremskridt for borgernes mulighed for inden for en rimelig tid og til lave omkostninger, at få behandlet en sag, der vedrører et mindre beløb. Det vil samtidig få central betydning, at omkostningerne til advokatmedvirken begrænses. Også her må forventes en øget sagsmængde, henset til, at de lave omkostninger vil afdække en række nye sager, der ikke tidligere har været rejst. En øget mængde sager vil naturligvis også kræve mere personale.

Nævningsager.

Politiforbundet kan tilslutte sig forslaget fra Retsplejerådets flertal om ændringer i nævningsystemet med henblik på at sikre en tidssvarende behandling, hvor der, når sagen anlægges i byretten som første instans, også i de alvorligste straffesager bliver mulighed for at få en fuldstændig prøvelse af skyldsspørgsmålet i to instanser.

Tinglysningen.

Politiforbundet kan tilslutte sig Tinglysningsudvalgets anbefaling. Det er dog af væsentlig betydning for medarbejderne ved landets tinglysningskontorer, at de meget hurtigt bliver orienteret om, hvor den nye Tinglysningsret bliver placeret.

Det er ligeledes af afgørende betydning, at Tinglysningsretten bliver placeret i et område, hvor det inden for en rimelig afstand vil være muligt at rekruttere tilstrækkeligt med kvalificerede tinglysnings medarbejdere.

Økonomiske og administrative konsekvenser for staten.

Den beregnede effektivisering af domstolenes arbejde er helt afhængig af, at den ny teknologi og it-systemer fungerer fra den første dag, ligesom det er en forudsætning, at der opnås lejemaal for alle nye retskredse, hvor rettens ansatte kan være i samme bygning.

På forbundets vegne – og med venlig hilsen



Peter Ibsen
Forbundsformand

FAP

AKT.NR. 35

Foreningen af Politiledere i Danmark

**Justitsministeriet,
Lovafdelingen,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K.**

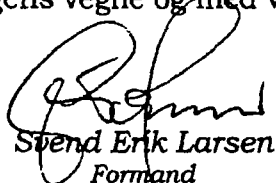
**Jmt. modt.
23 JAN. 2006**

Varde, den 20. januar 2006

Høringssvar over udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform

Under henvisning til sagsnummer 2005-740-0109 og skrivelse af den 16. december 2005 skal jeg hermed meddele, at Foreningen af Politiledere i Danmark kan tilslutte sig det høringssvar, som er afgivet af Politiforbundet i Danmark.

På foreningens vegne og med venlig hilsen


Steen Erik Larsen
Formand

Justitsministeriet, Lovafdelingen 20 05 Nr. 740 - 0109

Foreningens adresse:
Gyvellunden 28, 6800 Varde
Telefon + 45 76 95 14 48 - lokal 3100 - Mobil + 45 40 45 04 35

Jmt. Mdt.

23 JAN. 2006

Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Weidekampsgade 8
Postboks 470
0900 København C
Tlf. 33 30 43 43
Fax 33 30 42 22
E-mail: hkstat@hk.dk
www.hkstat.dk

20. januar 2006

Høring om politi- og domstolsreform (lovændringer)

I skrivelse af 15. december 2005 har Justitsministeriet fremsendt ovennævnte til høring til en række ministerier, styrelser, organisationer mm.

HK/Stat Danmark og Landsklubben HK Politiet har valgt at svare fælles på høringen og har hertil følgende bemærkninger vedr. Politi-området:

- Indledning
- Funktionsbestemt ledelse
- Opgaver til kontorsektoren og udlicitering af opgaver
- Økonomi

Indledning

Vores holdning til en politireform er positiv og vi kan generelt tilslutte os lovudkastets forslag til en ny kredsstruktur,

Vi er også positive over for en bedre udnyttelse af ressourcerne i politiet.

Der er i dag over 10.000 politiuddannede og over 2.200 kontoruddannede i politiet.

Det er derfor med undren, at lovforslaget – og tidligere visionsudvalgets forslag – næsten ikke med et ord beskæftiger sig med kontorsektoren og de mange muligheder, den giver dansk politi.

Man må så håbe, at det ikke får en afsmittende betydning for implementeringen af den nye kredsstruktur.

Funktionsbestemt ledelse

Vi mener, at den nye enstrengede ledelsesstruktur, der er lagt op til er en god fornelse, bortset fra at man ikke har givet den administrative sektor den placering, den fortjente, nemlig i øverste teamledelse.

En ledelse uden direkte indflydelse fra den administrative sektor, vil være en "amputeret" ledelse, da der til alle politiopgaver og juridiske opgaver er tilknyttet administrativ viden i en eller anden form.

Som vi allerede i vores høringssvar til Visionsudvalgets rapport gjorde opmærksom på, er det vigtigt for kontorsektoren, at få placeret en Administrationschef på samme ledelsesniveau, som Chefinspektøren og Chefanklageren under Politidirektøren.

Vi vil endnu engang påpege, at en lang række administrative opgaver vil ligge naturligt under en Administrationschef såsom et ledelsessekretariat, økonomi, personale/HR, intern Service og IT.

Hvis vi ikke kan opnå det for det administrative område optimale, vil vi pege på, at vicepolitidirektøren bør varetage det administrative personale.

Opgaver til kontorsektoren og udlicitering af opgaver

HK/Stat og Landsklubben imødeser med glæde nye arbejdsopgaver, men kontorsektoren er en meget presset gruppe, så hvis der ikke følger personaleressourcer med opgaverne, vil det formentlig stadig være det uniformerede personale der løser opgaverne i strid med intentionerne.

Det er vigtigt for HK her at understrege, at med overdragelse af arbejdsopgaver fra politisektoren til kontorsektoren, skal der være det nødvendige antal medarbejdere til at løse opgaverne efter reformens udførelse.

Økonomi

Vi vil pege på, at specielt på IT-området er vi fortsat af den opfattelse, at omkostningerne til at bringe teknologien "up to date" er stærkt undervurderede, uden dog vi kan konkretisere det nærmere.


Derudover vil vi pege på nødvendigheden af, at der bliver afsat de nødvendige økonomiske midler til alle de ekstraordinære omkostninger, der vil blive ved en sammenlægning af en række politikredse etc.

Vi kan desværre ikke udlede af lovforslaget og foreløbige tilkendegivelser, at det vil blive tilfældet.

Såfremt ovennævnte giver anledning til spørgsmål kan undertegnede kontaktes på telefon 33 30 42 68 (Jens Lethan) eller 33 43 09 60 (Vibeke Nielsen).

De venligste hilsner


Jens Lethan
Faglig sekretær
HK/STAT Danmark



Vibeke Nielsen
Formand for Landsklubben HK Politiet

Akt.nr. 82



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. modt.
31 JAN. 2006

DATO 31. januar 2006

JOURNAL NR.

RA-2006-510-0014

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: SL

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00
FAX 33 43 67 10

Justitsministeriet har den 16. december 2005 (j. nr. 2005-740-0109) anmodet om en udtalelse vedrørende et udkast til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform).

Lovudkastet falder i forskellige dele, idet der dels lægges op til en omfattende styrings- og ledelsesreform af politiet, dels en omlægning af administrationen af anklagemyndigheden. Herudover vedrører lovforslaget en styrings- og ledelsesreform af domstolene med bl.a. en reform af nævningsogsbehandlingen. Min udtalelse er opdelt i overensstemmelse hermed.

1. Politireform

Det udsendte lovudkast lægger op til en gennemgribende reform af dansk politi med en ny styrings- og ledelsesmodel og en omfattende modernisering af den måde, politiet arbejder på.

I tilknytning hertil indeholder lovudkastet en beskrivelse af nogle ændringer, som Justitsministeriet agter at gennemføre administrativt i anklagemyndighedens økonomi- og personaleforvaltning. Mine bemærkninger herom følger i et særskilt afsnit senere.

For så vidt angår lovudkastets model for politiet, bygger denne i meget vidt omfang på anbefalingerne i Visionsudvalgets rapport om Fremtidens politi.

2005-740-0109

Jeg var medlem af Visionsudvalget, og jeg kan således stærkt anbefale denne del af forslaget, herunder forslagene om færre kredse, decentralisering af kompetence og en generel modernisering af den måde, politiet arbejder på.

Der vil efter min opfattelse knytte sig meget betydelige fordele til etableringen af store og selv bærende politikredse med styrkede ledelser. Dette gælder såvel for politiet som for anklagemyndigheden. Samlingen af politikredsens anklagere på hovedstationerne vil således ikke alene skabe grundlag for opbygning af et stærkere fagligt miljø, men det vil også øge mulighederne for specialisering samt gøre det muligt at skabe en større sammenhæng og identitetsfølelse i hele anklagemyndigheden, jf. herom nedenfor.

RIGSADVOKATEN

Hertil kommer, at anklagemyndighedens opgaver med at føre tilsyn med og kontrollere legaliteten af politiets arbejde og at foretage den juridiske vurdering og i givet fald føre straffesagerne ved retten står og falder med kvaliteten af politiets indsats. Det er min opfattelse, at etableringen af større og fagligt set mere bæredygtige kredse vil gøre det muligt at sikre en høj og ensartet kvalitet i politiets arbejde over hele landet.

SIDE 2

Jeg finder det på denne baggrund af afgørende betydning – både af hensyn til politiet og anklagemyndigheden – at der i den fremtidige struktur ikke etableres flere end de 12 politikredse, som foreslået i lovudkastet.

Under den hidtidige ordning er politimestrene ansvarlige for behandlingen af straffesager i politikredsene. Politimesteren har således det overordnede ansvar for, at straffesagsbehandlingen i politikredsen sker med den fornødne kvalitet og hurtighed, og anklagerne kontrollerer i en løbende dialog med efterforskerne legaliteten af politiets arbejde. Herudover sker der efter reglerne i retsplejeloven en løbende kontrol med behandlingen af straffesager i politikredsene, idet de regionale statsadvokater fører tilsyn med politikredsene, og Rigsadvokaten fører tilsyn med statsadvokaterne.

Etableringen af nye, store politikredse medfører, at der på nogle punkter bliver behov for at styrke og målrette dette tilsyn. Det skyldes navnlig, at samlingen af anklagemyndigheden på hovedstationen betyder, at der ikke i alle dele af en kreds vil kunne opretholdes den nuværende tætte, daglige dialog mellem politikredsens efterforskere og juristerne.

Jeg lægger afgørende vægt på, at anklagemyndigheden også efter reformen kan udøve legalitetskontrol og tilsyn med sagsbehandlingen i alle dele af politiet. Med henblik herpå vil jeg – som anført i lovudkastets punkt 3.2.2.4 – drøfte tilrettelæggelsen af tilsynet og kontrollen med de nye, store politikredse med de regionale statsadvokater og de nye politidirektører.

Der vil således internt i kredsene efter drøftelse mellem politidirektørerne og den overordnede anklagemyndighed blive etableret nye kontrolprocedurer m.v., som sikrer, at kvaliteten i straffesagsbehandlingen opretholdes i alle dele af kredsen.

Der vil efter min opfattelse – som en naturlig konsekvens af opbygningen af store og slagkraftige enheder i både politi og anklagemyndighed i politikredsene – være behov for at etablere særlige enheder i de regionale statsadvokaturer, hvis hovedopgave vil være at forestå kontrollen med kvaliteten og effektiviteten af politikredsens straffesagsbehandling. Jeg finder ligeledes, at Rigsadvokatens arbejde med overordnet planlægning og tilrettelæggelse af tilsyn og kontrol bør styrkes.

RIGSADVOKATEN

Det vil i givet fald være naturligt, at de nye tilsynsenheder i de regionale statsadvokaturer samarbejder på tværs, således at der f.eks. kan defineres fælles indsatsområder, gennemføres tværgående undersøgelser af "best practice" på et givet sagsområde i et antal politikredse m.v.

SIDE 3

Jeg vil som nævnt drøfte tilrettelæggelsen af tilsynet og de organisatoriske og ressourcemæssige konsekvenser heraf med statsadvokaterne og politidirektørerne.

2. Administration af anklagemyndigheden

I tilknytning til beskrivelsen af reformen og moderniseringen af politiet indeholder lovudkastet som nævnt et afsnit, hvori der redegøres for nogle ændringer, som Justitsministeriet administrativt agter at gennemføre for så vidt angår den måde, anklagemyndighedens økonomi og personale administreres på.

Spørgsmålet om organiseringen af anklagemyndigheden blev drøftet i Visionsudvalget, hvor et flertal af medlemmerne – hvortil jeg hørte – lagde afgørende vægt på, at der som led i reformen af politiet, tillige blev gennemført en grundlæggende reform af anklagemyndighedens administration. Flertallet fandt således, at der burde etableres en klar og entydig ledelsesmodel for anklagemyndigheden med symmetri mellem ansvar og kompetence. For at sikre balance og ligeværdighed mellem anklagemyndigheden og politiet skulle Rigsadvokaten efter flertallets opfattelse udstyres med de samme administrative ledelsesbeføjelser i forhold til hele anklagemyndigheden som Rigspolitichefen i forhold til politiet.

Den model, som skitseres i lovudkastet, indebærer en styrkelse af Rigsadvokatens administrative beføjelser i forhold til såvel økonomi som personale, men den lever ikke op til flertallets ønske om, at der gennemføres en klar og entydig ledelsesmodel for anklagemyndigheden.

Modellen indebærer således, at der både hvad angår anklagemyndighedens økonomi og personale også fremover vil være delte og til dels uklare kompetenceforhold. Navnlig indebærer modellen en fortsat sammenblanding af politiets og anklagemyndighedens bevillinger og en opdeling af personaleansvaret på en række forskellige myndigheder, jf. herom nedenfor.

Det er fortsat min opfattelse, at den model, som flertallet i Visionsudvalget foreslog, vil give anklagemyndigheden de bedste muligheder for at løse de opgaver, der påhviler anklagemyndigheden, herunder bl.a. – uafhængigt, men i et tæt samarbejde med andre berørte myndigheder – at føre tilsyn og udøve legalitetskontrollen med politiets arbejde.

RIGSADVOKATEN

SIDE 4

Jeg ville derfor i sagens natur foretrække, at der blev gennemført en ordning, som fuldt ud svarede til flertallets forslag.

Vælger man imidlertid den model, som skitseres i lovudkastet, vil også denne gøre det muligt at gennemføre en styrkelse af administrationen af anklagemyndighedens personale og økonomi, som kan danne grundlag for en generel modernisering af hele anklagemyndigheden. Jeg forudsætter i den forbindelse, at rigsadvokaturen tilføres de ressourcer, som er nødvendige for at løse de opgaver, som er beskrevet i lovudkastet.

Jeg kan i givet fald tilslutte mig denne model.

Visionsudvalget beskæftigede sig navnlig med politiets forhold, hvor udvalget på grundlag af et omfattende forarbejde fremlagde forslag til en sammenhængende reform af alle dele af politiets administration. Lovudkastet bygger i betydeligt omfang på Visionsudvalgets oplæg og indeholder en nøje beskrivelse af en fremtidig struktur og administration m.v. af stort set alle dele af dansk politi. De foreslåede ændringer for så vidt angår anklagemyndighedens forhold fremtræder i forhold hertil mere sporadiske og vedrører alene nogle overordnede principper vedrørende visse aspekter af administrationen af anklagemyndigheden.

Der er imidlertid efter min opfattelse et lige så påtrængende behov for en generel modernisering og effektivisering af den måde, som anklagemyndigheden er indrettet og administreres på, som der er for at reformere dansk politi. Jeg er således enig i, at det som anført i lovudkastet på side 129 er "helt centralt, at de betydelige administrative fordele, som politireformen giver mulighed for, også på anklagemyndighedens område udnyttes fuldt ud".

Helt overordnet kan min foreløbige målsætning for den forestående reform af anklagemyndigheden sammenfattes således, at den skal udvikle anklagemyndigheden som en moderne og veldrevet organisation, der er attraktiv for medarbejderne. Der skal

skabes en fælles identitet for hele anklagemyndigheden med en mission, vision og målsætninger, samtidig med at den faglige indsats skal styrkes.

Den overordnede beskrivelse i lovudkastet af den fremtidige model for administrationen af anklagemyndigheden giver mig på denne baggrund anledning til at tilføje nogle synspunkter om en mere generel modernisering af anklagemyndigheden, som jeg – inden for de overordnede rammer af den model, som skitseres i lovudkastet – i givet fald vil sætte i værk i tæt samarbejde med de relevante myndigheder, dvs. navnlig de nye politidirektører, statsadvokaterne, Justitsministeriet og de faglige organisationer.

RIGSADVOKATEN

SIDE 5

2.1. Den fremtidige ledelse af anklagemyndigheden

Et centralt element i den foreslåede reform af politiet er en omfattende decentralisering, hvor politidirektørerne i vidt omfang får kompetence og ansvar vedrørende økonomi- og personale spørgsmål.

Jeg er enig i, at det vil være hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med moderne ledelsesprincipper, at ansvaret for økonomi og personale vedrørende såvel politi som anklagemyndighed i vidt omfang decentraliseres til politikredsene.

Jeg er ligeledes enig i, at det – for at sikre sammenhængen i den decentrale organisation – vil være fornuftigt at etablere et samlet ledelsesforum for politiet, hvor rigspolitichefen løbende kan drøfte politimæssige spørgsmål med politidirektørerne.

Som følge af den i lovudkastet valgte model, hvor to separate myndigheder, politiet og anklagemyndigheden, også fremover vil skulle arbejde meget tæt sammen i politikredsene under fælles ledelse og med en tæt sammenhængende økonomi, er det klart, at der under drøftelserne i politiets koncernledelse om politimæssige spørgsmål vil kunne opstå spørgsmål af betydning for anklagemyndigheden.

Derfor er jeg også enig i, at det er nødvendigt, at jeg som leder af anklagemyndigheden bør deltage i de møder i politiets koncernledelse, hvor der er behov for at drøfte administrative spørgsmål af tværgående karakter, f.eks. i forbindelse med Rigspolitichefens og Rigsadvokatens fælles udmelding af økonomiske rammer for politikredse-
ne eller vedrørende udarbejdelsen af resultatkontrakter for politidirektørerne eller emner i øvrigt af betydning for anklagemyndigheden.

Lovudkastet indeholder ikke herudover en beskrivelse af, hvordan den overordnede ledelse af anklagemyndigheden vil blive tilrettelagt.

Møderne i politiets koncernledelse vil imidlertid af indlysende grunde ikke kunne udgøre den samlede ramme herfor. Det fremgår således af lovudkastet, at møderne i poli-

tiets koncernledelse ledes af rigspolitichefen, og at politidirektørerne, men ikke statsadvokaterne, deltager i møderne. Der er således en række emner, som ikke vil kunne drøftes i dette forum, og som i stedet vil skulle drøftes internt i anklagemyndigheden.

Jeg er enig i, at der med den model, som er valgt i lovudkastet, kun kan være én overordnet koncernledelse. Med den fortsatte tætte sammenhæng mellem politi og anklagemyndighed i politikredsene, vil det næppe være hensigtsmæssigt at etablere en parallel koncernledelse for anklagemyndigheden.

Men ligesom rigspolitichefen som forudsat i lovudkastet vil have behov for at drøfte rent politimæssige spørgsmål med politidirektørerne, uden at jeg deltager i koncernledelsens møder herom, vil jeg også have behov for at drøfte spørgsmål, som alene vedrører anklagemyndigheden, med statsadvokaterne og med politidirektørerne.

RIGSADVOKATEN

SIDE 6

Der afholdes allerede i dag regelmæssige møder mellem Rigsadvokaten og statsadvokaterne, hvor overordnede faglige og administrative spørgsmål vedrørende anklagemyndigheden drøftes. Denne faglige ledelse har af praktiske grunde ikke kunnet omfatte de 54 politimestre, idet et ledelsesforum med op imod 70 deltagere i sagens natur ikke ville være funktionsdygtigt.

Med den nye struktur vil det imidlertid blive muligt at etablere en samlet faglig ledelse af hele anklagemyndigheden. Dette vil efter min opfattelse være et meget betydeligt fremskridt, idet der herved vil blive en væsentlig bedre sammenhæng mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden, hvor der navnlig bliver mulighed for en meget mere direkte kommunikation mellem den overordnede anklagemyndighed og politikredsene om faglige og administrative spørgsmål.

Faglige spørgsmål, som alene vedrører anklagemyndigheden, vil således også fremover skulle drøftes i et i forhold til politiet uafhængigt fagligt ledelsesforum for anklagemyndigheden, hvor både Rigsadvokaten, statsadvokaterne og politikredsene er repræsenteret.

Det vil være i dette faglige ledelsesforum, at f.eks. anklagemyndighedens tilrettelæggelse af tilsynet og kontrollen med politiet vil skulle drøftes, men også andre overordnede anklagerfaglige spørgsmål vil blive behandlet her. Jeg forventer således, at det med den nye struktur i politikredsene bliver muligt at styrke den faglige ledelse af anklagemyndigheden markant.

I den forbindelse kan jeg også nævne, at det med den ensartede struktur, som beskrives i lovudkastets afsnit 3.2.3.5., bliver muligt at etablere helt nye måder at arbejde sammen på tværs af anklagemyndigheden. Jeg er således enig i, at der som anført i lovudkastet på side 142-143 bør etableres politiadvokaturer i alle politikredse (med

undtagelse af Bornholm) med som udgangspunkt samme arbejdsområder – som anført i lovudkastet f.eks. økonomisk kriminalitet, narkotikakriminalitet, miljøsager og andre særlovssovertrædelser samt drabssager og grovere voldssager. Herved vil der i kredsene kunne opbygges et stærkere fagligt miljø med specialister på forskellige retsområder, herunder også vedrørende sagstyper, som ikke forekommer så ofte.

Den ensartede organisering af anklagemyndigheden i politikredsene vil også gøre det muligt at skabe et stærkere fagligt samarbejde i de forskellige dele af anklagemyndigheden. Det vil således være nærliggende at etablere landsdækkende faggrupper svarende til politiadvokaturenes arbejdsområder, således at der bl.a. etableres en faggruppe vedrørende økonomisk kriminalitet, en faggruppe vedrørende narkotikakriminalitet og en faggruppe vedrørende alvorlig voldskriminalitet, drab m.v.

RIGSADVOKATEN

SIDE 7

En sådan faggruppe vil i givet fald kunne bestå af de relevante politiadvokater fra alle landets politikredse, f.eks. under ledelse af en regional statsadvokat, samt af repræsentanter for den overordnede anklagemyndighed. En sådan organisering vil efter min opfattelse forbedre anklagemyndighedens muligheder for at sikre en ensartet administration af de forskellige retsområder, en hurtig og effektiv udveksling af information om retsudviklingen og generelt øge sammenhængen mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden. Der vil formentlig også være behov for et forum til erfaringsudveksling mellem chefanklagerne og den overordnede anklagemyndighed.

Jeg vil i givet fald drøfte nedsættelsen af faggrupper m.v. med statsadvokaterne og de nye politidirektører.

2.2. Anklagemyndighedens økonomi

Den model for anklagemyndighedens budget- og økonomistyring, som beskrives i lovudkastet, indebærer som tidligere nævnt, at der også fremover vil være blandede kompetence- og ansvarsforhold, idet tanken er den, at finanslovsbevillingen til politi og anklagemyndighed skal administreres af Rigsadvokaten og Rigspolitichefen i fælleskab.

Det vil således være disse to myndigheder, som i fællesskab udmelder en økonomisk ramme til hver af de 12 politikredse, der herefter som udgangspunkt frit kan anvende den udmeldte ramme til politi- og anklagerarbejde i kredsen.

Mit grundlæggende synspunkt er fortsat, at der principielt burde etableres en egentlig opdeling af bevillingen i to dele til henholdsvis politi og anklagemyndighed – hvor rigspolitichefen skulle være ansvarlig for politiets bevilling og jeg for anklagemyndig-

hedens – således at ordningen levede op til det grundlæggende bevillingsretlige princip om en entydig sammenhæng mellem bevillingsmæssigt ansvar og kompetence.

Jeg kan imidlertid acceptere den model, som skitseres i lovudkastet, når den som anført i udkastet udformes således, at Rigspolitichefen og Rigsadvokaten på lige fod indgår i finanslovsprocessen og i fordelingen af rammen til politikredse m.v. Jeg lægger i den forbindelse helt afgørende vægt på, at der som beskrevet i lovudkastet etableres et ledelsesinformationssystem og et egentligt aktivitetsbaseret regnskabssystem, som gør det muligt for mig at følge ressourceanvendelsen i kredsene, således at jeg i givet fald kan benytte mine faglige og økonomiske styringsbeføjelser over for politikredsene.

RIGSADVOKATEN

SIDE 8

2.3. Anklagemyndighedens personale

I lovudkastet skitseres en model, hvor den daglige administration af anklagemyndighedens personale decentraliseres, således at jeg administrerer juristerne og det øvrige personale i den overordnede anklagemyndighed, mens politidirektørerne administrerer juristerne og det øvrige personale i politikredsene og Rigspolitichefen administrerer juristerne i rigspolitiet.

Denne decentralisering af den daglige administration kombineres for så vidt angår det juridiske personale med en helt overordnet koordination i et fælles HR-forum, som skal drøfte personalepolitiske spørgsmål og fastsætte generelle regningslinier m.v. for det juridiske personale på ministerområdet. HR-forum skal efter lovudkastet navnlig have til formål at sikre, at der etableres incitamentsstrukturer, som får det juridiske personale til at rokere mellem de forskellige embeder og funktioner, således at den nødvendige kompetenceudvikling kan fastholdes.

Hvad angår det juridiske personales rokeringer mellem de forskellige institutioner – primært politikredsene, den overordnede anklagemyndighed og Rigspolitiet – anføres det videre (lovudkastet side 133), at spørgsmål eller problemer herom, vil skulle løses direkte mellem de berørte institutioner.

Selv om den foreslåede ordning medfører delte og til dels uklare kompetenceforhold for så vidt angår personaleadministrationen, kan jeg efter omstændighederne tilslutte mig modellen.

Jeg er således enig i, at det er af afgørende betydning for den fremtidige rekruttering af jurister til både anklagemyndigheden og de øvrige institutioner på ministerområdet, at man bevarer fordelene ved den nuværende ordning i form af fælles ansættelsesområde med fælles ansættelsessamtaler og en bred og varieret uddannelse med nem mulighed for gennem rokeringer at afprøve sine evner og forskellige karrieremuligheder gennem ansættelser i de forskellige institutioner på ministerområdet.

Jeg er også enig i, at den nuværende centrale koordinering fra Justitsministeriet i form af normativstyring og central behandling af rokeringer mellem de forskellige embeder, bør erstattes af en højere grad af decentral kompetence for de enkelte embeder.

For at der kan opnås den nødvendige ligeværdighed i forhold til de nye, store politikredse, er det er imidlertid af afgørende betydning for mig, at anklagemyndigheden fremstår og virker som én myndighed. Den decentrale personaleadministration må således ikke medføre, at anklagemyndigheden reelt bliver delt op i en overordnet anklagemyndighed og 12 individuelle og indbyrdes forskellige lokale anklagemyndigheder med hver sin virksomhedskultur.

RIGSADVOKATEN

SIDE 9

Efter min opfattelse skal der derfor – bl.a. gennem et obligatorisk turnusforløb – sikres en løbende udveksling af medarbejdere mellem de forskellige politikredse og mellem politikredsene og den overordnede anklagemyndighed.

Herudover vil der – efter min opfattelse gerne i endnu videre omfang end hidtil – skulle ske en løbende udveksling af medarbejdere mellem anklagemyndigheden og rigspolitiet, Justitsministeriets departement og styrelser og meget gerne også andre offentlige myndigheder, domstole, advokatkontorer m.v., bl.a. for herigennem at sikre anklagemyndighedens jurister den brede uddannelses- og ansættelsesmæssige baggrund, som vil kvalificere dem til at kunne varetage lederstillinger i det offentlige, herunder at kunne indgå i den fremtidige ledelse af politikredsene.

Det er min klare forventning, at de personaleansvarlige i politi og anklagemyndighed vil kunne etablere et samarbejde, som sikrer en smidig og velfungerende rokeringsordning for alle jurister, således at både hensynet til kredsene, til den enkelte medarbejder og til den overordnede organisationsudvikling og sammenhæng i anklagemyndigheden tilgodeses.

Spørgsmål om rokeringer m.v. vil således løbende skulle drøftes mellem de involverede myndigheder, hvilket i første række vil sige de personaleansvarlige i politikredsene og den overordnede anklagemyndighed samt i Rigspolitiet, men også med Justitsministeriet for så vidt angår rokeringer til og fra departement og styrelser.

For at sikre sammenhængen internt i anklagemyndigheden og af hensyn til den enkelte medarbejder er det imidlertid af afgørende betydning, at der er mulighed for at gribe ind, hvis en politikreds ikke i fornødent omfang sørger for at inddrage det overordnede hensyn til en velfungerende og sammenhængende anklagemyndighed, når stillinger skal besættes.

Det har som nævnt hidtil været Justitsministeriet, som har forestået rokeringer m.v. og således også varetaget de overordnede hensyn til geografisk mobilitet, hensyntagen til særlige forhold hos enkelte medarbejdere m.v.

Efter lovudkastet skal ministeriet imidlertid ikke længere være involveret heri (med mindre det drejer sig om rokeringer til og fra departementet), og i stedet anføres det på side 133 i lovudkastet, at jeg som led i mine faglige og økonomiske styringsbeføjelser over for politikredsene kan gribe ind, hvis jeg bliver opmærksom på, at "konkrete personaleproblemer, herunder rokeringsproblemer, gør det vanskeligt for anklagemyndigheden i en politikreds at leve op til de faglige standarder eller dertfastsatte mål og resultatkrav".

RIGSADVOKATEN

SIDE 10

Inden for disse overordnede rammer mener jeg, at der i praksis vil kunne findes en ordning, som dels giver politidirektørerne en udstrakt frihed til selv at vælge sine medarbejdere, og dels fremmer efterlevelsen af en generel personalepolitik, samtidig med at det sikres, at anklagemyndigheden også i denne sammenhæng fremstår og virker som én myndighed.

2.4. Uddannelse

Lovudkastet indeholder i afsnit 3.2.9. på grundlag af anbefalingerne i Visionsudvalgets rapport en beskrivelse af politiets grund- og efteruddannelse, idet det anføres, at der efter Justitsministeriets opfattelse er behov for en generel forbedring og styrkelse heraf.

Visionsudvalget beskæftigede sig ikke med uddannelsen af jurister og kontorpersonale m.v., og i lovudkastet anføres der heller ikke andet om dette spørgsmål end, at uddannelsen af den overordnede anklagemyndigheds kontopersonale m.v. og den faglige grund- og efteruddannelse af juristerne i politi og anklagemyndighed fremover skal varetages af Rigsadvokaten.

Jeg er enig i, at uddannelsen af den overordnede anklagemyndigheds kontopersonale m.v. samt at den faglige grund- og videreuddannelse af juristerne i politi og anklagemyndighed fremover skal varetages af Rigsadvokaten.

Det er min opfattelse, at der består et presserende behov for et generelt kompetenceløft i anklagemyndigheden. Der er således behov for en markant styrkelse og professionalisering af såvel grunduddannelsen som den faglige efteruddannelse af politiets og anklagemyndighedens jurister, lige som der er behov for at styrke efteruddannelsen af de øvrige medarbejdergrupper i anklagemyndigheden.

Jeg forventer på denne baggrund i samarbejde med bl.a. statsadvokaterne, politidirektørerne, de faglige organisationer og Justitsministeriet at tage skridt til en reform af juristuddannelsen. På tilsvarende vis bør efteruddannelsen af kontorpersonele m.v. nærmere analyseres.

2.5. Øvrige spørgsmål

I lovudkastet er det i afsnit 3.2.1.2. beskrevet, hvorledes Rigspolitiet vil udstikke overordnede rammer for materielanvendelse m.v., således at det sikres, at politiet også efter en udstrakt decentralisering fremstår som et enhedspoliti. Det anføres endvidere, at en række centrale IT-systemer, radiosystemer m.v. fortsat vil blive udviklet og drevet af Rigspolitiet

RIGSADVOKATEN

SIDE 11

En tilsvarende beskrivelse findes ikke for så vidt angår anklagemyndigheden.

Jeg lægger imidlertid som tidligere nævnt afgørende vægt på, at anklagemyndigheden – samtidig med at der sker en udstrakt decentralisering af kompetence og ansvar til politikredsene – også fremover fremstår og virker som én myndighed.

Herudover er det af afgørende betydning, at anklagemyndigheden fremstår som en attraktiv arbejdsplads, hvortil i høj grad hører, at medarbejderne har effektive og tidsvarende arbejdsredskaber til rådighed.

Jeg forventer derfor efter drøftelse med statsadvokaterne og politidirektørerne at fastlægge overordnede retningslinier som sikrer, at medarbejderne har de samme grundlæggende arbejdsredskaber, IT-værktøjer m.v. til rådighed i alle dele af anklagemyndigheden, og en model, der – med respekt af politikredsenes selvstændige kompetence – sikrer en løbende grundlæggende kompetenceudvikling for alle medarbejdere.

For så vidt angår IT-understøttelse af anklagemyndigheden er den væsentligste udfordring i første omgang en udbygning af den IT-mæssige integration mellem den lokale anklagemyndighed og den overordnede anklagemyndighed med henblik på at effektivisere sagsbehandlingen og kvalitetssikringen og åbne mulighed for en fleksibel intern og ekstern kommunikation. Der vil på denne baggrund skulle etableres en central styring af de IT-projekter m.v., som involverer anklagemyndigheden, i form af en egentlig IT-enhed i anklagemyndigheden.

Dette indebærer ikke nødvendigvis, at Rigsadvokaten selv skal forestå udvikling og drift af IT-systemer til anklagemyndigheden. Det vil som udgangspunkt være hensigtsmæssigt fortsat at udvikle fælles systemer til brug i politikredsene, og denne udvikling kan fortsat varetages af Rigspolitiet. Men dette skal ske efter aftale med – og fuld involvering af – Rigsadvokaten, og på markedsvilkår i den forstand, at anklage-

myndigheden skal fungere som "bestiller" både i forhold til Rigspolitiet og til de eksterne leverandører, som forestår drift og udvikling af dele af anklagemyndighedens IT-systemer.

Jeg forudsætter, at der også fremover udpeges repræsentanter fra Rigsadvokaten og den overordnede til samtlige projekter i Rigspolitiet, som berører anklagemyndigheden.

Den oven for skitserede modernisering af anklagemyndigheden nødvendiggør en væsentlig omlægning af den måde, information spredes i anklagemyndigheden. Reformen af anklagemyndigheden gør det således nødvendigt at etablere nye systemer til sikker distribution af information vedrørende bl.a. personaleforhold og styringsrelaterede spørgsmål. Samtidig er der et presserende behov for at forbedre distributionen af faglig information internt i anklagemyndigheden, således at anklagere m.v. i både politikredse, statsadvokaturer og rigsadvokaturen har let adgang til opdateret og relevant information om faglige emner. Jeg forventer, at de ovennævnte faggrupper som en af deres hovedopgaver vil få til opgave løbende at indsamle, bearbejde og ajourføre faglig information på de respektive fagområder med henblik på at gøre denne information tilgængelig for hele anklagemyndigheden.

RIGSADVOKATEN

SIDE 12

Dette væsentlige element i reformen vil nødvendiggøre etablering af et moderne og tidssvarende Intranet for hele anklagemyndigheden med henblik på sikker distribution af den faglige information, men også information om personaleadministrative og styringsmæssige spørgsmål m.v. Jeg forventer i samarbejde med Rigspolitiet at tage skridt til den beskrevne etablering af det fælles Intranet for hele anklagemyndigheden og en modernisering af anklagemyndighedens informationsformidling.

3. Nævningereform

Jeg har hørt statsadvokaterne over denne del af udkastet til lovforslag. Kopi af udtalelserne vedlægges.

Jeg skal herefter udtale følgende:

Generelle bemærkninger

Jeg kan fuldt ud tilslutte mig udkastet til ændringer af retsplejelovens fjerde bog, 1. – 5. afsnit, herunder den foreslåede reform af nævningesagsordningen.

Jeg kan således støtte, at nævningesager behandles i 1. instans i byretterne, og at skyldspørgsmålet også i de alvorligste straffesager efter forslaget vil kunne prøves i to instanser.

Jeg finder det endvidere særdeles hensigtsmæssigt, at afgørelsen af skyldspørgsmålet - i lighed med domsmandssager - sker ved fælles votering mellem lægdommerne og de juridiske dommere, og at afgørelserne i lighed med andre straffesager begrundes. Det er min opfattelse, at det hidtidige system, hvorefter der stilles spørgsmål til nævningerne, som vejledes af retsformandens retsbelæring, navnlig i omfattende sager med flere tiltalte har vist sig at være unødigt kompliceret. Jeg finder således, at forslaget vil smidiggøre behandlingen af nævningesager og samtidig styrke retssikkerheden for den tiltalte, som i modsætning til tidligere får en begrundelse for rettens afgørelse.

RIGSADVOKATEN

SIDE 13

Jeg er også enig i, at det for at sikre den nødvendige rutine i behandlingen, bør være statsadvokaterne, som både i 1. og 2. instans giver møde som anklager i nævningesager.

Jeg kan endvidere støtte forslaget om, at sager om overtrædelse af straffelovens § 191 ikke længere skal behandles under medvirken af nævninger. Jeg kan i den forbindelse tilslutte mig bemærkningerne til § 686, stk. 5, nr. 1, i udkastet.

Jeg finder herudover, at den foreslåede ændring af retsplejelovens systematik, således at der nu tages udgangspunkt i, at alle straffesager behandles i byretten i 1. instans, vil gøre retsplejelovens regler om behandling af straffesager langt mere brugervenlige.

Forslagets § 687 – muligheden for fravalg af nævningebehandling

Efter § 687, stk. 1, kan tiltalte beslutte, at en straffesag, der skal behandles under medvirken af nævninger efter § 686, stk. 4, i stedet skal behandles under medvirken af domsmænd. Ved samtidig forfølgning af flere tiltalte som delagtige i én eller flere forbrydelser, kan en tiltalt ikke for sit vedkommende træffe beslutning om sagens behandling under medvirken af domsmænd, medmindre enten alle tiltalte træffer beslutning herom, eller anklagemyndigheden samtykker i sådan behandling for så vidt angår vedkommende tiltalte, jf. bestemmelsens stk. 4.

I bemærkningerne til bestemmelsen er det anført, at det forudsættes, at anklagemyndigheden alene modsætter sig tiltaltes ønske om domsmandsbehandling, hvis konkrete hensyn til sagens oplysning eller til at undgå en uforholdsmæssig ressourcemæssig belastning eller belastning af vidner eller lignende i det enkelte tilfælde gør sig gældende.

Jeg skal i den forbindelse bemærke, at jeg forstår det anførte således, at det alene i ganske særlige tilfælde bør forekomme, at en sag mod flere tiltalte om det samme strafbare forhold behandles som domsmandssag i forhold til en eller flere af de tiltalte og som nævningesag mod andre tiltalte.

En sådan dobbelt behandling vil medføre en betydelig belastning for vidnerne i sagen, herunder ofre for kriminalitet, der skal afgive forklaring både i nævningesagen og domsmandssagen, og samtidig en ressourcemæssige belastning for anklagemyndigheden og domstolene, herunder i særlig grad i tilfælde af at begge sager ankes til landsretten.

RIGSADVOKATEN

Forslagets §§ 837 og 838 – angivelse af vidners adresser på bevisfortegnelser

SIDE 14

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 834 skal vidner og syns- og skønsmænd på bevisfortegnelsen betegnes med navn, og hvad der i øvrigt måtte udkræves til deres nøjagtige betegnelse.

Det foreslås i § 837, stk. 2, i udkastet, at vidner og syns- og skønsmænd skal angives med navn og adresse på bevisfortegnelsen, der sendes til retten. Det fremgår endvidere af § 838, stk. 1, at anklagemyndigheden uden ophold skal sende forsvareren en genpart af bevisfortegnelsen. Efter § 838, stk. 2, kan anklagemyndigheden give forsvareren pålæg om ikke at videregive oplysninger om bl.a. et vidnes bopæl, hvis anklagemyndigheden agter at anmode retten om at bestemme, at disse oplysninger ikke må meddeles tiltalte, jf. § 856, stk. 2.

I forarbejderne til lov nr. 273 af 13. maj 1987 om ændring af retsplejeloven (bevisfortegnelse) er det forudsat, at vidners adresser kan udelades af bevisfortegnelsen. I betænkningen over lovforslaget, jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg B, sp. 1499, er således anført følgende:

”Forslagsstillerne forudsætter, at den praksis, som anklagemyndigheden i mange tilfælde har anvendt med ikke at anføre vidners bopæl på bevisfortegnelsen, jf. retsplejelovens § 834, og som domstolene synes at have godkendt, opretholdes.”

Spørgsmålet om angivelse af vidners navn i bevisfortegnelsen er også behandlet i forarbejderne til lov nr. 428 af 31. maj 2000 om ændring af retsplejeloven og straffeloven. I pkt. 4.5.1. i bemærkningerne til lovforslaget, jf. L 233, Folketinget 1998-1999, s. 31 ff, er der om gældende ret anført følgende:

"Efter retsplejelovens § 834 skal vidner på anklagemyndighedens bevisfortegnelse betegnes ved navn, og hvad der i øvrigt kræves til deres nøjagtige betegnelse. I nogle politikredse er det praksis kun at oplyse vidnets navn – og ikke adressen – på bevisfortegnelsen, der udleveres til forsvareren, eller i anklageskriftet, der forkyndes for tiltalte...".

Endvidere er der i pkt. 4.5.3. om Justitsministeriets overvejelser bl.a. anført følgende:

RIGSADVOKATEN

SIDE 15

"Oplysning om et vidnes adresse vil i langt de fleste tilfælde være uden betydning for tiltaltes forsvar. I de tilfælde, hvor oplysning herom kan være af betydning for forsvaret, vil tiltaltes forsvarer som nævnt kunne få oplyst vidnets bopæl.

Der er derfor ikke grund til automatisk at angive vidners adresser i politirapporter, bevisfortegnelser eller på anden måde, med risiko for at de kan misbruges af den tiltalte eller personer med tilknytning til denne..."

Som det fremgår af de ovenfor gengivne forarbejder, er den hidtidige praksis, hvorefter vidners adresse ikke oplyses i bevisfortegnelsen til forsvareren, forudsat anvendt af Folketinget, og denne praksis sikrer, at der ikke sker en unødigt eksponering af vidnernes bopæl, ligesom et vidnes adresse normalt vil være helt uden betydning for tilrettelæggelsen af tiltaltes forsvar.

Jeg finder på den baggrund, at 1. pkt. i udkastet til § 838, stk. 1, bør formuleres således: "Anklagemyndigheden skal uden ophold sende forsvareren en genpart af bevisfortegnelsen uden angivelse af adresser og en udskrift af de undersøgelses- og bevis handlinger, der er foretaget i sagen."

Denne ændring vil således svare til hidtidig praksis. Det tilføjes, at forsvareren i almindelighed vil kunne få oplyst et vidnes adresse hos politiet.

Forslagets § 844, stk. 2, sidste pkt. – genpart af indkaldelse og anklageskrift til forsvareren

Efter forslagets § 835, stk. 1, indleverer anklagemyndigheden anklageskriftet til retten, og ifølge bestemmelsens stk. 2 skal anklagemyndigheden forkynde en genpart af anklageskriftet for tiltalte, eventuelt i forbindelse med forkyndelse af indkaldelse, jf. § 844, stk. 2.

Det fremgår af forslaget til § 844, stk. 2, at anklagemyndigheden sørger for, at en indkaldelse med oplysning om tid og sted for hovedforhandlingen forkyndes for tiltalte med mindst 4 dages varsel. Det fremgår endvidere af bestemmelsens sidste pkt., at genpart af indkaldelse og anklageskrift samtidig sendes til forsvareren.

Bestemmelsen i § 844, stk. 2, svarer med redaktionelle ændringer til den gældende § 840, stk. 2.

Jeg skal i den forbindelse bemærke, at i sager, hvor der forud for tiltalerejsningen er beskikket en forsvarer, sender byretten anklageskriftet til forsvareren samtidig med, at byretten beskikker advokaten som forsvarer. I sager, hvor anklagemyndigheden i forvejen er bekendt med, hvem der er forsvarer, sender anklagemyndigheden anklageskriftet direkte til forsvareren samtidig med, at sagen indbringes for retten.

RIGSADVOKATEN

SIDE 16

I begge tilfælde aftaler byretten berammelsen af sagen direkte med forsvareren.

Jeg finder derfor, at sidste pkt. i § 844, stk. 2, bør udgå, idet forsvareren på det tidspunkt, hvor indkaldelsen til hovedforhandlingen skal forkyndes for tiltalte, fra retten har modtaget meddelelse om sagens berømmelse, ligesom forsvareren fra anklagemyndigheden eller retten har modtaget anklageskriftet.

For at fastslå anklagemyndighedens forpligtelse til at sende genpart af anklageskriftet til forsvareren, kan der i stedet i § 835, stk. 2, tilføjes følgende nye sætning efter 1. pkt.: "Anklagemyndigheden sender uden ophold en genpart af anklageskriftet til forsvareren."

Forslagets § 850 – skriftlig forelæggelse

Forslagets § 850, der vedrører muligheden for at anordne skriftlig forelæggelse, er indsat i kapitel 77 om tiltale og forberedelse af hovedforhandling i 1. instans, herunder i nævningsager. Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i § 927 b, som imidlertid alene finder anvendelse i domsmandssager.

Navnlig hvis forslaget om, at lade sager om overtrædelse af straffelovens § 191 udgå af nævningebehandling, gennemføres, er det min opfattelse, at nævningsager som hovedregel ikke har en karakter, der vil kunne begrunde skriftlig forelæggelse efter gældende praksis. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt, hvis det i bemærkningerne til bestemmelsen anføres, at der ikke er tilsigtet en udvidelse af anvendelsesområdet for skriftlig forelæggelse.

Forslagets § 853 – tiltaltes tilstedeværelse under hovedforhandlingen

Det følger af forslaget til § 853, der med redaktionelle ændringer svarer til den gældende § 846, at tiltalte – medmindre andet er bestemt i loven – personligt skal være til stede i retten under hele hovedforhandlingen, indtil sagen er optaget til dom. Rettens formand kan dog tillade tiltalte at forlade retten, når tiltalte har afgivet forklaring.

I praksis forekommer tilfælde, hvor det kan være hensigtsmæssigt, at retten kan tillade tiltalte at være fraværende fra retten også på tidspunkter forud for, at tiltalte har afgivet forklaring.

Det gælder bl.a. i sager med mange tiltalte og mange forhold. I sådanne sager kan der være forhold, hvor alle er tiltalt, men der kan også være en række forhold, som alene vedrører en enkelt eller enkelte af de tiltalte. Hvis f.eks. først sagens forhold 10 vedrører en af de tiltalte, og de første ni forhold er uden betydning for denne tiltalte, bør det efter min opfattelse være muligt for retsformanden at bestemme, at denne tiltalte ikke behøver at være til stede under behandlingen af de første ni forhold, selv om han på dette tidspunkt endnu ikke selv har afgivet forklaring.

RIGSADVOKATEN

SIDE 17

Der kan derfor overvejes at formulere § 853, 2. pkt., således:

”Rettens formand kan dog tillade tiltalte at forlade retten, inden sagen er optaget til dom, hvis det findes ubetænkeligt, at tiltalte ikke er til stede.”

Forslagets § 908, stk. 2 – skriftlig ankemeddelelse fra tiltalte

Ifølge § 908, stk. 2, kan tiltalte skriftligt indgive ankemeddelelse til anklagemyndigheden eller byretten. Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til den gældende § 948, stk. 1.

Efter min opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, hvis skriftlig ankemeddelelse alene kan indgives til anklagemyndigheden, således at sagen ikke forsinkes af fremsendelse af ankemeddelelsen mellem byretten og statsadvokaten.

Denne mulige forsinkelse har navnlig betydning for anklagemyndighedens mulighed for at kontraanke domme i sager med flere tiltalte, hvor en af de tiltalte på en af ankefristens sidste dage indgiver ankemeddelelse til byretten.

Uanset at anklagemyndigheden ikke har fundet anledning til at anke en dom, kan den omstændighed, at en af de tiltalte anker dommen, indebære, at dommen efter anklagemyndighedens opfattelse bør ankes for alle eller flere af de tiltalte i en sag. På grund af den mulige forsinkelse ved fremsendelse af tiltaltes ankemeddelelse fra byretten til statsadvokaten forekommer der imidlertid tilfælde, hvor ankefristen for de øvrige til-

talte er overskredet, når statsadvokaten får meddelelse om, at dommen er anket af en af de tiltalte.

Det bør derfor overvejes i § 908, stk. 2, 2. pkt., at lade "eller til byretten" udgå.

Forslagets § 920 – afvisning af tiltaltes anke ved manglende forkyndelse af anklageskrift eller indkaldelse til retsmøde

Efter § 920, stk. 3, der svarer til den gældende § 965 c, stk. 3, 2. pkt., kan retten afvise tiltaltes anke, hvis anklageskrift eller indkaldelse ikke på sædvanlig måde har kunnet forkyndes for tiltalte, fordi denne har skiftet bopæl eller opholdssted uden at give den nødvendige meddelelse herom.

RIGSADVOKATEN

SIDE 18

Det fremgår ikke udtrykkeligt af hverken den gældende bestemmelse eller forslaget til § 920, stk. 3, at bestemmelsen ikke omfatter udmålingsanker. Dette følger imidlertid af praksis, jf. U 2000.287 H og den kommenterede retsplejelov, 7. udgave, note 9, til § 965 c, stk. 3.

Det kan på denne baggrund overvejes at tydeliggøre, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, således at der indsættes følgende sætning: "Retten kan, når tiltaltes anke omfatter bevisbedømmelsen, ved kendelse afvise tiltaltes anke,..."

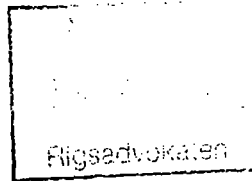
Ressourcemæssige spørgsmål i anledning af nævningereformen

To statsadvokater har peget på ressourcemæssige spørgsmål i forbindelse med nævningereformen.

Det er efter min opfattelse ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere de ressourcemæssige konsekvenser af forslaget. Som følge af den nye model til administration af anklagemyndighedens økonomi vil der under alle omstændigheder skulle foretages en nøje gennemgang af ressourcebehovet i de forskellige dele af anklagemyndigheden, og Rigsadvokaten vil løbende skulle vurdere, om der er behov for at omprioritere ressourcer mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden eller at søge yderligere ressourcer tilført. I givet fald vil jeg også i forbindelse med nævningereformens gennemførelse følge udviklingen nøje med henblik på at vurdere, om de regionale statsadvokater har de nødvendige ressourcer til rådighed.


Henning Fode

Rigsadvokaten



STATSADVOKATEN

DATO 16.01.2006

JOURNAL NR.

SA1-2006-510-0011

BEDES ANFORT VED SVARSKRIVELSER

SAGSBEHANDLER: BFG

STATSADVOKATEN FOR KØ-
BENHAVN, FREDERIKSBERG
OG TÅRNBY

JENS KOFODS GADE 1, 3
1268 KØBENHAVN K

TELEFON 33 30 73 00
FAX 33 30 73 49

**Vedr. udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform, Rigsadvoka-
tens j.nr. RA-2006-510-0014**

Ved brev af 4. januar 2006 har Rigsadvokaten anmodet om en udtalelse til ovennævnte lovforslag vedrørende den del af lovforslaget, der vedrører ændringer af retsplejelovens fjerde bog, 1.-5. afsnit, herunder nævningereformen.

Jeg skal i den anledning udtale følgende:

1. Vedrørende nævningereformen og retsplejelovens ændrede systematik gene-
relt

Jeg kan tilslutte mig udkastet til reform af nævningesagsordningen, således at skyldsspørgsmålet kan prøves i to instanser, og således at nævningesagerne i første instans påbegyndes i byretten.

Jeg kan endvidere tilslutte mig, at afgørelsen af skyldsspørgsmålet skal ske ved fælles votering, og således at afgørelserne skal begrundes. Det vil smidiggøre behandlingen af nævningesager i retten, at systemet med spørgsmål til nævningerne og retsformandens retsbelæring afskaffes, ligesom rettens begrundelser for afgørelserne er grundlæggende for retssikkerheden.

Jeg er enig i, at det bør være statsadvokaten, der møder som anklager i nævningesagerne, både i 1. instans og i anken. Derved sikres, at det er erfarne anklagere med tilstrækkelig ekspertise i nævningesager, der giver møde i retten. Mødefrekvensen må antages at blive så hyppig, at sagsbehandlingen vil drage fordel

RIGSADVOKATEN 2006-510-0014-(0005) 16/1-06

heraf. Det må derfor sikres, at statsadvokaten tilføres det fornødne personale til, at statsadvokaturens anklagere også reelt har mulighed for at møde både i byretten og i landsretten i nævningsager. Jeg henviser til mine nedenfor anførte bemærkninger om lovudkastets ressourcemæssig konsekvenser for nærværende embede.

Endelig kan jeg tilslutte mig, at retsplejelovens systematik ændres således, at retsplejeloven nu vil tage udgangspunkt i, at alle straffesager skal behandles i byretten i første instans.

STATSADVOKATEN

2. Bemærkninger til enkelte bestemmelser i lovudkastet

SIDE 2

Ad retsplejelovens § 687

Efter § 687, stk. 1, kan tiltalte i en sag, der efter forslaget til retsplejelovens § 686 skal behandles under medvirken af nævninger, som udgangspunkt vælge, at sagen i stedet skal behandles som en domsmandssag.

Det fremgår af forslaget til § 687, stk. 4, at ved samtidig forfølgning med flere tiltalte som delagtige i én eller flere forbrydelser, kan en tiltalt for sit vedkommende ikke træffe beslutning om sagens behandling under medvirken af domsmænd i medfør af stk. 1, medmindre enten alle tiltalte træffer beslutning i medfør af stk. 1, eller anklagemyndigheden samtykker i sådan behandling for så vidt angår vedkommende tiltalte.

I bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i stk. 4 (lovforslaget s. 276 og s. 430) anføres det, at det forudsættes, at anklagemyndigheden alene modsætter sig tiltaltes ønske om separat behandling som domsmandssag, hvis konkrete hensyn til sagens oplysning eller til at undgå en uforholdsmæssig (min understregning) ressourcemæssig belastning eller belastning af vidner eller lignende i det enkelte tilfælde gør sig gældende.

Jeg forstår henvisningen i lovbemærkningerne til "at undgå uforholdsmæssig ressourcebelastning" således, at det kun undtagelsesvist bør forekomme, at der i samme sag køres to parallelle forløb med både domsmandssag og nævningsag med deraf følgende forskellige ankesager i landsretten.

Ad retsplejelovens § 748, stk. 10

Efter forslaget til ovennævnte bestemmelse kan retten tillade, at anklageren deltager i et retsmøde ved anvendelse af telekommunikation med billede under tre nærmere angivne betingelser.

Efter bemærkningerne til bestemmelsen (s. 438) bør en sigtet eller tiltalt, som er tilstede i retten, "altid have mulighed for at møde ikke alene sin dommer, men også sin anklager ansigt til ansigt". Forslaget er derfor begrænset til retsmøder, hvor sigtede ikke deltager.

Efter min opfattelse bør det være muligt, at anklageren møder via telekommunikation i alle retsmøder, der ikke indgår i selve hovedforhandlingen.

Ad retsplejelovens § 844, stk. 2

Det fremgår af denne bestemmelse, at anklagemyndigheden sørger for, at en indkaldelse med oplysning om tid og sted for hovedforhandlingen forkyndes for tiltalte inden en fastsat frist. Det fremgår endvidere, at genpart af indkaldelse og anklageskrift samtidig sendes til forsvareren.

STATSADVOKATEN

SIDE 3

Jeg skal i den anledning bemærke, at i sager, hvor der forud for tiltalerejsningen ikke er beskikket en forsvarer, sender byretten anklageskriftet til forsvareren samtidig med, at byretten beskikker advokaten som forsvarer. I sager, hvor anklagemyndigheden i forvejen er bekendt med, hvem der er forsvarer, sender anklagemyndigheden anklageskriftet direkte til forsvareren samtidig med, at sagen indbringes for retten. Der er derfor ikke nogen grund til, at forsvareren herefter skal have genpart af indkaldelsen fra anklagemyndigheden, idet bebyggelsen aftales direkte mellem ham og retten.

Jeg skal i øvrigt bemærke, at i lovudkastet er ordet stævninger generelt afløst af ordet indkaldelse. I stævning ligger en forpligtelse til at give møde, hvilket ikke er tilfældet med indkaldelser, der af borgeren kan opfattes som en indkaldelse til noget, som man ikke har pligt til at møde til. Det bør derfor overvejes at bibeholde udtrykket "stævning" for at markere, at der er tale om noget mere alvorligt. Endvidere er der risiko for, at der administrativt vil ske fejlbehandling, hvis både almindelige indkaldelser/tilsigelser til retsmøder, hvor tiltalte ikke har pligt til at møde, og indkaldelser, som før i tiden hed stævninger, nu får en fælles betegnelse i form af indkaldelse. Der er naturligvis tale om et praktisk problem, men de to forskellige betegnelser anviser for administrationen to forskellige behandlingsmåder, idet stævninger skal forkyndes, hvilket ikke er tilfældet for indkaldelser.

Ad retsplejelovens § 853

Efter bestemmelsen i § 853, der svarer til den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 846, skal tiltalte personligt være til stede i retten under hele hovedforhandlingen, indtil sagen er optaget til dom bortset fra, at ordene "så læn-

ge han har adgang til at udtale sig" er udeladt. Rettens formand kan dog tillade tiltalte at forlade retten, når tiltalte har afgivet forklaring.

I praksis opstår der situationer, hvor det vil være hensigtsmæssigt, om retten kan tillade tiltalte at være fraværende fra retten også på tidspunkter forud for, at tiltalte har afgivet forklaring.

En sådan situation kan forekomme i sager med mange tiltalte, hvor f.eks. først sagens forhold 10 vedrører en af de tiltalte. I et sådant tilfælde bør der være mulighed for, at tiltalte kan være fraværende fra retten i én eller flere dage forud for, at han selv skal afgive forklaring, herunder også for bl.a. at minimere tiltaltes tabte arbejdsfortjeneste i forbindelse med hans tilstedeværelse i retten. Denne situation er formentlig dække af ovennævnte udeladte ord.

STATSADVOKATEN

SIDE 4

Der kan også være tilfælde, hvor tiltalte af helbredsmæssige grunde, herunder især psykisk syge, kan have vanskeligheder ved at opholde sig længe i retslokalet, og hvor der derfor bør være mulighed for, at retten undtagelsesvist kan tillade, at tiltalte ikke er tilstede fra sagens start, og indtil han skal afgive forklaring.

Ad retsplejelovens § 856

Efter bestemmelsen i § 856, stk. 1, kan rettens formand beslutte, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres, når særegne grunde taler for, at en uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås.

Efter § 856, stk. 7, afgør rettens formand, om tiltalte skal forlade retslokalet under den forudgående forhandling om anmodninger fremsat efter stk. 2, 3, 5 og 6.

Der er ikke efter ordlyden af § 856, stk. 7, hjemmel til, at tiltalte skal forlade retslokalet under den forudgående forhandling om anmodninger fremsat efter stk. 1, hvilket, selv om bestemmelsen svarer til den nugældende § 848, stk. 7, ikke er umiddelbart forståeligt.

Ad retsplejelovens § 866 (nugældende)

Det kan overvejes at bevare nævningeløftet i retsplejelovens § 866. Nævningesager adskiller sig fra almindelige domsmandssager ved at angå meget alvorlige forbrydelser, og der bør derfor bibeholdes en markering af, at nævningerne skal være opmærksomme på, at de følger en meget alvorlig sag, og at der er en forskel på nævningesager og domsmandssager.

Ad retsplejelovens § 908

Ifølge forslaget kan der fortsat indgives skriftlig ankemeddelelse til anklagemyndigheden eller til byretten.

Efter min opfattelse bør det alene være muligt at indgive skriftlig ankemeddelelse til anklagemyndigheden, således at sagen ikke forsinkes af fremsendelsen mellem byretten og statsadvokaten og således, at statsadvokaten har mulighed for at kontraanke for andre tiltalte i sagen.

STATSADVOKATEN

SIDE 5

Flere advokater udnytter den forsinkelse, der opstår, når anken indgives til byretten, således at det ikke er muligt for anklagemyndigheden at nå at anke for så vidt angår de øvrige tiltalte i sagen inden ankefristens udløb. Systemet udnyttes ved, at forsvarerne anker på ankefristens sidste dag, f.eks. en fredag, og anklagemyndigheden modtager herefter typisk beskeden om anken fra byretten den følgende mandag eller om tirsdagen, hvor det er umuligt at kontraanke for de øvrige tiltalte.

Ad retsplejelovens § 920

Bestemmelsen i § 920, stk. 3, svarer til ordlyden i den nugældende § 965 c, stk. 3.

Det er efter den nugældende regel ikke ganske klart, om den også omfatter ankemeddelelser i rene udmålingsanker, men det antages vist nok i praksis, at det ikke er tilfældet, jf. således U2000.287 H. Det kunne derfor overvejes at tydeliggøre bestemmelsen.

Af retsplejelovens § 930

Det fremgår af § 930, at hvis der er afsagt hjemvisningsdom, skal anklagemyndigheden snarest muligt (min fremhævelse) på ny indbringe dommen for byretten.

Bestemmelsen svarer stort set til den nugældende § 961, stk. 1, hvorefter dommen skal indbringes for byretten uden ophold.

I praksis har bestemmelsen givet anledning til formalitetsprøvelse ved retten, idet forsvarere har gjort gældende, at anklagemyndigheden ikke hurtigt nok har indbragt hjemviste domme for byretten.

For at undgå denne problemstilling kan det overvejes at fastsætte en frist i § 930 på f.eks. 2 uger til indbringelse af dommen for byretten.

3. Øvrige bemærkninger af redaktionel karakter

Det fremgår af de foreslåede bestemmelserne vedrørende den civile retspleje, herunder § 39, at ordet "genpart" generelt erstattes med ordet "kopi".

Tilsvarende gør sig ikke gældende vedrørende strafferetsplejen, hvor der fortsat anvendes ordet "genpart". Det nutidige udtryk "kopi" bør anvendes også her.

4. Forslagets ressourcemæssige konsekvenser for nærværende embede

STATSADVOKATEN

Forslagets økonomiske konsekvenser for anklagemyndigheden omtales ikke i lovforslaget.

SIDE 6

Som anført ovenfor fremgår det af lovforslaget, at statsadvokaterne som hidtil bør have påtalekompetencen i nævningsager, og at statsadvokaterne skal møde i sagerne i byretten og under eventuel anke i landsretten.

En opgørelse af antallet af nævningsager i perioden fra 2002 til 2005 ved statsadvokaturen viser følgende:

	2002	2003	2004	2005	Gennemsnit
Antal indkomne nævningsager, (heraf narkosager)	25 (8)	34 (9)	33 (14)	25 (15)	Ca. 30 (ca. 11)
Antal domsforhandlede nævningsager x)	20	21	33	29	Ca. 26
Antal retsdage	91	84	149	110	Ca. 109

x) Nogle af de domsforhandlede sager var indkommet året før

Ifølge lovforslaget skal narkosager undtages fra nævningeting, men da dommene vil kunne ankes til landsretten, vurderer jeg, at det næppe vil frigøre mærkbare ressourcer i statsadvokaturen. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at narkosagerne oftest vil fordre samme bevisførelse for landsretten som for byretten, idet skyldspørgsmålet i de større og vanskeligere narkosager ofte bygger på bevisførelse i form af afspilning af telefonaflytninger og dokumentation af teleoplysninger. Der vil således formentlig næppe vil blive tale om den store tidsmæssige besparelse ved, at sagerne nu kun skal behandles som ankesager af statsadvokaturerne.

Jeg kan som eksempel nævne en sag vedrørende overtrædelse af straffelovens § 191 (Marokko-sagen, SA1-2003-6221-0019). Denne sag skulle oprindeligt have været ført som nævningsag, men den blev af formelle grunde - idet Marokko ikke ville tillade forsvarerne at være til stede under indenretlige afhørin-