



D A N S K R E T S P O L I T I S K F O R E N I N G

den 23. januar 2006.

HØRINGSUDTALELSE

fra

Dansk Retspolitisk Forening

Vedr.

udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform (udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love 2005-740-0109)

I anledning af Justitsministeriets høringsskrivelse af 16. december 2005 vedrørende udkast til lovudkast om en politi- og domstolsreform skal Dansk Retspolitisk Forening (DRF) udtale:

I	Generelle synspunkter	s. 1
II	Særligt vedrørende politi(kreds)reform	s. 2
III	Bemærkninger vedrørende nævningsystemet	s. 5
IV	Bemærkninger vedr. domstolsreformforslagene i øvrigt	s.11

I. **Generelle synspunkter:**

DRF finder intentionerne om en modernisering og rationalisering af politiets og domstolenes organisation påkrævede og støtteværdige. Dels er en modernisering generelt tiltrængt, dels indebærer reformerne i kommunernes og amternes – fremover regionernes - struktur en række reorganiseringer, der også bør få indflydelse på politiets og domstolenes organisation.

DRF har gennemgået udkastets forskellige dele og har koncentreret sig om nogle områder, der i særlig grad ligger foreningen på sinde. Det drejer sig især om politi-reformen og reformen af nævningsystemet, men også enkelte andre sider af domstolsreformen.

Generelt er også DRF tilhænger af en reduktion i antallet af politikredse og retskredse med henblik på effektivisering og rationalisering. Dog finder man, at den foreslåede reduktion i visse henseender er så drastisk, at den risikerer at påvirke forholdet mellem disse statsinstitutioner og lokalsamfundene for stærkt ved at fjerne den lokale tilknytning. Uanset at det udtales, at man

ikke ønsker en centralisering, men at forslagene netop indebærer muligheder for en større decentralisering, må forslagene anses at indebære en reel centralisering, der så søges afbødet på forskellig vis. Herom nærmere nedenfor.

II. Særligt vedrørende forslaget til politi(kreds)reform:

1.

DRF skal indledningsvis erklære sig enig i behovet for en modernisering af politiets struktur og arbejdsforhold. Foreningen kan således tiltræde den valgte direktoratsmodel samt lovudkastets bemærkninger om politiets uddannelse, modernisering af IT og andre tekniske og organisatoriske forhold, der skaber lettelse i det daglige politiarbejde samt sikrer en fortsat effektivitetsudvikling. Ligeledes kan foreningen tiltræde, at visse opgaver, som politiet i dag varetager såsom udstedelse af pas og kørekort overlades til kommunalbestyrelsen.

Foreningen finder imidlertid, at reduktionen af antallet af politikredse fra 54 til 12 udgør et overordentlig drastisk skridt i retning af en centralisering af politiets organisation og struktur. Dermed placeres de nye politidirektioner i en meget betydelig afstand fra politikredsens borgere. Den lokale politidirektør vil således kun i begrænset omfang have muligheder for at have føling med borgernes opfattelser og behov i relation til den politimæssige betjening af lokalsamfundet. Dette forekommer så meget desto mere betænkeligt i lyset af den manglende lovregulering af lokalpolitiets forhold, jf. bemærkningerne herom nedenfor.

Efter DRF's opfattelse vil det foreslåede nye kredsråd med deltagelse af politidirektør og borgmestre fra de nye storkommuner ikke kunne kompensere herfor. Ikke mindst fordi kommunalreformen i sig selv indebærer en øget afstand mellem borgerne og kommunalbestyrelsen. En mindre reduktion i antallet af politikredse evt. som foreslået af Politikommissionen bør overvejes i forbindelse med Folketingets behandling af det kommende lovforslag.

2. Lokalpolitiet.

Det forekommer uheldigt, at der ikke sker en nærmere regulering af lokalpolitiets forhold, herunder spørgsmålet om døgnåbne lokale politistationer, men at dette spørgsmål fuldstændigt overlades til politidirektionens beslutning. Foreningen finder, at døgnåbne politistationer navnlig i de større bysamfund er en afgørende tryghedsfaktor, der kan bidrage til at fastholde borgernes opfattelse af, at politiet også er deres politi. Den forventede og nødvendige større mobilitet i politiets patruljering forekommer ikke at kunne kompensere for dette forhold, idet patruljetjenestens bemanning ikke kan garantere hverken lokalkendskab eller lokal genkendelighed ved gennemførelse af politiforretninger.

Lovforslagets bemærkninger om mindre responstid har som forudsætning, at der permanent befinder sig et stort antal patruljevogne på vejene. Disse patruljevogne vil udover almindelige politiopgaver desuden skulle fungere som arrestanttransport over lange afstande. Et forhold der markant understreges af de senere års nedlæggelse af lokale arresthuse samt af retskredsreformens centralisering af retternes hovedtingsteder.

I denne forbindelse skal det tillige bemærkes, at spørgsmålet om detentionsanbringelse ikke synes grundigt belyst. Det må forudses, at de lokale detentioner i tilknytning til de hidtidige politistationer nedlægges og detentionsanbringelse således vil kræve lang transporttid.

Det i anden sammenhæng ofte rejste spørgsmål om at lade detentionerne overgå til hospitalet ses i øvrigt ikke inddraget som en ellers relevant løsningsmodel på også nærværende transportproblem.

Foreningen finder endelig anledning til at bemærke, at lovudkastets bemærkninger om den lokale politibetjening sprogligt er holdt i meget uforpligtende vendinger, der bidrager til at skabe en ganske betydelig usikkerhed om politiets fremtidige lokale virksomhed.

3. Forholdet til den overordnede anklagemyndighed.

DRF er enig i det synspunkt, at politiet med den forestående reform i meget væsentlig grad vil blive styrket også i forhold til anklagemyndigheden. Det forekommer på baggrund af visionsudvalgets konklusioner uforståeligt, at der ikke samtidig sker en styrkelse af den overordnede anklagemyndighed. Foreningen er således enig med visionsudvalgets flertal, når det anføres, at:

"De samme principielle hensyn, som ligger bag udvalgets forslag til en ny ledelsesstruktur i politiet, gør sig efter flertallets opfattelse med samme vægt gældende i forhold til anklagemyndigheden. Flertallet lægger derfor afgørende vægt på, at anklagemyndigheden som led i den foreslåede styrkelse af ledelsen af politiet sikres de samme grundlæggende beføjelser i forhold til personaleadministration og økonomiforvaltning mv. Flertallet anfører, at den særlige danske model med en samlet ledelse af politi og anklagemyndighed på lokalt niveau principielt set indebærer betænkeligheder i forhold til retssikkerheden.

Problemstillingerne både i forhold til retssikkerhed og til klare ledelses- og kompetenceforhold. vil blive forstærket med den foreslåede politireform, der indebærer en betydelig styrkelse af politiet. På den baggrund er det flertallets opfattelse, at der må ske en tilsvarende styrkelse af anklagemyndigheden, og at det vil rejse væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft, hvis den nuværende ordning fastholdes uændret.."

Foreningen er enig med visionsudvalget i disse bemærkninger og kan tilslutte sig det mindretal i udvalget, der finder, at gode grunde kunne tale for at adskille politiet og anklagemyndigheden som f.eks. i Sverige. Dette mindretals synspunkt, at flertallets konklusioner snarere synes at pege en adskillelse af de to myndigheder mere end at bibeholde den nuværende grundstruktur, finder foreningen er en dækkende beskrivelse af visionsudvalgets konklusioner.

Også de af foreningen og fra mange andre sider ofte påpegede svagheder ved den gældende ordning for klager over politiet kunne med fordel inddrages i disse overvejelser, så meget mere som den her foreslåede forøgede centralisering af politiet med tilhørende større afstand fra borgeren og lokalsamfundet til politiet må forudses alt andet lige at føre til stigning i antallet af klagesager.

Det må således anses for en væsentlig mangel, at lovudkastet ikke langt mere grundlæggende har inddraget en revision af anklagemyndighedens forhold. Der er efter foreningens opfattelse ingen begrundelse, ej heller tidsmæssig, for at dette ikke er sket.

4. Andre forhold.

DRF anser det for uheldigt, at bestemmelserne om videregivelse af fortrolige oplysninger, jf. lovudkastets § 114, ikke er overført til forvaltningsloven. Det forekommer systematisk uhensigtsmæssigt, at reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger ikke er samlet på ét sted navnlig i betragtning af, at politiet i forvejen i en række tilfælde er bundet af forvaltningslovens bestemmelser.

III. Bemærkninger vedrørende nævningesystemet:

Dansk Retspolitisk Forening har kommentarer til følgende dele af lovforslaget vedr. ændringer af nævningesystemet og forslaget vedr. ankemulighed i mindre straffesager:

1. Ankemuligheder, herunder af skyldspørgsmålet (s. 5)
2. Nævningesager i byretten (s. 6)
3. Fælles votering mellem dommere og nævninge om skyldsspørgsmålet (s. 6)
4. Ændret sammensætning af nævningeting (s. 9)
5. Grov narkotikakriminalitet undtages fra nævningebehandling (s. 10)
6. Beløbsmæssige grænser for anke hæves (s. 11)

1. Ankemuligheder, herunder vedr. skyldspørgsmålet

Det er glædeligt, at Danmark langt om længe sikrer, at de mennesker, der bliver idømt de strengeste straffe, får en mulighed for at anke skyld-

spørgsmålet. Det er et fundamentalt princip, som Danmark har valgt at tage forbehold overfor siden 1984 i forhold til sine internationale aftaler, jf. artikel 14, stk. 5, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 2 i 7. tillægsprotokol af 22. november 1984 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter enhver domfældt har ret til at få sin sag prøvet af en højere domstol. Men Danmark kan ikke ophæve forbeholdet med disse ændringer alene, som det står anført i lovbemærkningerne, da man i andre sager, stadig ikke vil sikre en dømt mulighed for at få prøvet sin sag i anden instans. Dette finder Dansk Retspolitisk Forening betænkeligt, og mener, at det er oplagt i forbindelse med denne domstolsreform, at indføre to-instansprincippet fuldt ud i overensstemmelse med konventionerne.

2. Nævningesager i byretten

DRF ser ingen betænkeligheder ved at lade byretten være første instans for nævningesager. Den oprindelige grund til, at Retsplejerådet i 1994 blev sat til at se på nævningesagernes behandling, var, at Højesteret ville aflastes og selv pegede på fjernelse af nævningesagerne fra deres sagsbehandling som en oplagt mulighed for tidsbesparelse. Den foreslåede to-instansprøvelse, hvor kun ganske få, principielle sager vil finde vej helt til Højesteret som tredje instans, tilgodeser altså det oprindelige formål med Retsplejerådets betænkning, nemlig at aflaste Højesteret.

3. Fælles votering mellem dommere og nævninge om skyldsspørgsmålet

I dag har nævningene muligheden for at frikende den tiltalte uden at skulle diskutere det med de juridiske dommere. Denne mulighed foreslås fjernet til fordel for fælles votering af tre grunde: 1) der vil herefter blive udfærdiget en skriftlig begrundelse for resultatet til brug for domsreferatet, b) man undgår derved den komplicerede spørgsmålsform og c) den juridiske vejledning/retsbelæring af nævningene kan herefter undlades.

DRF finder den foreslåede ordning kritisabel af følgende grunde:

De fleste almindelige borgere har en særlig stor autoritetstro over for juridiske dommere og vil derfor typisk først og fremmest lytte til disse og lade

sig overtale af deres ræsonnementer. Desuden er der en risiko for, at nævningene vil undgå en konfrontation med en dommer og derfor undlade at fortælle om deres modstridende opfattelser for ikke at fremstå som uvidende eller uegnede som nævninge.

Nævninges opgave er blandt andet at kontrollere den professionelle del af dømmende magt, som en korrigerende faktor. De skal sikre, at statens dommere ikke er korrumperede eller dækker over egne kollegaer eller over andre statsansatte, når de dømmes. Nævningene må derfor ikke blot følge de juridiske dommers vurdering. De skal på baggrund af deres sunde fornuft uafhængigt af dommerne stå inde for, at den tiltalte har fået en retfærdig rettergang, hvor beviserne er stærke nok til at dømme ham. Derfor er det vigtigt, at de kan ræsonnere og votere uden indflydelse fra de juridiske dommere. Nævningenes selvstændige votering giver dem også en bedre mulighed for at tage hensyn, der ligger uden for systemets selvforståelse af sin legitimitet.

Nævningenes rolle skal også ses i et retsfilosofisk lys, hvorved statens suverænitæt og legitimitet bør erindres. Folket antages at have set det fornuftige i at give staten monopol på magtanvendelse for at sikre fred, orden og tillid i samfundet, men det må ske under forudsætning af, at magtanvendelsen er legitim. Når staten udfolder sin magt og idømmer den strengeste straf, er det således vigtigt at have accept fra repræsentanter for folket. De skal afspejle befolkningens sammensætning og repræsentere noget andet end den uddannede og erfarne og måske forudindtagede dommer, der er en del af retssystemet og dermed af staten.

Dette udgangspunkt opretholdes bedst ved at lade nævninge have den særlige mulighed at frikende uden at først at drøfte deres afgørelse med de juridiske dommere. Desuden er vidners troværdighed typisk afgørende for en fældende dom, og det er nævninges opgave at være med til at sikre en indgående og uvildig vurdering af vidnernes troværdighed.

Det er vigtigt for den tiltalte og for offentligheden at forstå denne betydning af nævningene, og det er derfor kritisabelt og paradoksalt, at de to grupper, der skal tjene som uafhængige parter, ifølge lovforslaget skal nå frem til en afgørelse under fælles votering.

For så vidt angår hensynet til at få begrundet afgørelsen af skyldspørgsmålet, kan man opnå en sådan uden fælles votering. De juridiske dommere kan først begrunde, hvorfor de når frem til deres afgørelse og efterfølgende bistå nævningene med at nedskrive en juridisk tilpasset begrundelse i overensstemmelse med nævningenes beslutning, inklusive eventuelle mindretal. Det vil tillige sikre både den dømte og omverdenen indsigt i, om resultatet hviler på de juridiske dommeres eller på nævningenes vurdering, og/eller om begrundelserne for de to grupper er forskellige. Sådanne forskelle kan også være af betydning for den tiltalte og anklagemyndigheden i forbindelse med overvejelserne om en eventuel anke, men de bliver desværre stærkt utydeliggjort ved en fælles begrundelse.

For så vidt angår spørgsmålsordningen i nævningesager, sikrer den nuværende form en vis stringens og gennemsigtighed i den afsluttende proces, hvilket kommer offentligheden til gode og netop tilgodeser nævningenes behov for at kunne dømme ud fra deres sunde fornuft. Spørgsmålsformen stiller krav til sagsfremstillingen, og det er godt for offentlighedens forståelse af sagen. Hvis tiltalen ikke kan formuleres med et simpelt spørgsmål, som kan besvares med et ja eller et nej, og som alle kan forholde sig til, rejser det tvivl om, hvad den tiltalte er dømt for, og om han har fået en fair rettergang.

Den juridiske vejledning skal på den ene eller anden måde gives til nævningene. Modsat lovforslaget, der vil lade dette blive en del af den fælles votering, foreslår DRF, at retsbelæringen tværtimod fastholdes og optages digitalt samt gøres offentlig tilgængelig, så man sikrer sig mod utilbørlig påvirkning fra dommerne på nævningenes drøftelser af skyldsspørgsmålet. En løbende vejledning under den fælles votering indebærer en betyde-

lig risiko for en form for og grad af påvirkning, der ikke harmonerer med principperne bag nævningeordningen.

Justitsministeriet tilføjer i øvrigt i bemærkningerne kort, at den fælles votering om skyldsspørgsmålet kendes fra domsmandssager, hvor denne ordning må anses for at have fungeret uden nævneværdige problemer i snart 70 år. Denne påstand stiller DRF sig skeptisk overfor. Dels har DRF selv arrangeret debatter om lægdommeres forhold til dommere i domsmandssager, der viser et mere nuanceret billede, dels har der i den offentlige debat de seneste år været eksempler på, at den fælles votering ikke er uden problemer i forhold til det ovenfor anførte.

Endelig skal erindres, at manglende klager fra domsmænd ikke er en garanti for, at ordningen fungerer uden problemer. Dels kan fremhæves de samme principielle betænkeligheder, som vi påpeger ved en fælles votering for nævninge. Dels findes der ingen undersøgelser i perioden, som viser noget om, hvorvidt en fælles votering fører til flere enige afgørelser, end hvis dommer og domsmænd voterede hver for sig. Det kunne være interessant at iværksætte sådanne forsøg i domsmandssager.

For selvom forløbet under en fælles votering foregår på en måde, som domsmanden ikke ser nogen anledning til at klage over efterfølgende, er der en risiko for, at dommeren ubevidst præger domsmændene i en uhen-sigtsmæssig grad og på den måde reelt camouflerer den folkelige vurdering.

4. Ændret sammensætning af nævningeting

DRF har bemærket, at tre professorer, alle i straffeprocessen, (Eva Smith, Henrik Zahle og Hans Gammeltoft-Hansen) samt en tidligere højesteretsdommer og den nuværende ombudsmand, peger på det grundlovsstridige i at afskaffe nævninges egen votering, da det netop er her, at nævningesager adskiller sig fra domsmandsordningen og således opfylder Grundlovens krav om både at have nævninge og domsmænd i retssystemet.

Justitsministeriet og flertallet i Retsplejerådet mener imidlertid, at den afgørende forskel ligger i stemmefordelingen. Så længe et flertal af nævningene selv kan frikende den tiltalte, er der ifølge forslagsstillerne tale om noget andet end domsmandssager.

Dette argument stiller DRF sig skeptisk overfor, da man således kunne argumentere for at indføre et nævningeting med en dommer og to nævninge (præcis som i domsmandssager), blot med den forskel, at når det er en nævningesag, skal begge nævninge være enige om tiltaltes skyld for at fældende dom kan afsiges. En så beskeden forskel på en domsmandssag og nævningesag kan næppe have været hensigten med grundlovsbestemmelsen. Tværtimod bør det være hensigten med nævningesager at sikre en særlig kvalificeret prøvelse.

Som alternativ til det i lovudkastet foreslåede kunne det overvejes at indføre den foreslåede ændring af nævningesager udelukkende i første instans i byretten, altså med fælles votering. Til gengæld skal prøvelsen af anken i anden instans kvalificeres yderligere i (sikker) overensstemmelse med Grundloven og på baggrund af ovenstående betragtninger ved at opretholde den adskilte votering mellem juridiske dommer og nævninge som det foregår i dag, men med begrundede domme.

5. Grov narkotikakriminalitet undtages fra nævningebehandling

Justitsministeriet begrundet behovet for undtagelse af grove narkotikasager med, at bevisførelsen kan være meget omfattende og langvarig og lægge beslag på mange ressourcer i retsvæsenet samt udgøre en væsentlig tidsmæssig belastning for de borgere, der udtages til at medvirke som nævninge.

DRF stiller sig kritisk overfor disse argumenter for at undtage narkotikakriminalitet. Netop fordi sagerne ofte er omfattende og lægger beslag på mange ressourcer i retsvæsenet, er der desto større grund til at foretage en særlig kvalificeret prøvelse og sikring af, at ingen uskyldige bliver dømt. Ikke sjældent er det netop i de omfattende narkotikasager, at der tiltales

mange, herunder personer med perifer tilknytning til sagen. Desuden har sagerne typisk en stor offentlig interesse.

I øvrigt indebærer undtagelsen fra nævningeting, at man i stedet vil lade narkotikasagerne afgøres i en domsmandsret. Det virker ulogisk i forhold til argumentationen for at undtage dem fra nævningsesager. Sagen bliver vel næppe mindre kompliceret eller omfattende for en domsmand end for en nævning? Den eneste reelle begrundelse, der står tilbage for at lade narkotikasager behandle ved en domsmandsret frem for som en nævningsesag, er at spare penge. DRF stiller sig kritisk heroverfor, da besparelsen vil ske netop på bekostningen af retssikkerheden i de sager, hvor de strengeste straffe ofte anvendes.

6. Beløbsmæssig grænse for anke foreslås hævet

Det foreslås at ændre den beløbsmæssige grænse for anke, jf. retsplejelovens § 962, stk. 2, hvorefter domfældte kun kan anke, hvis pågældende er idømt mere end 20 dagbøder eller en bøde på 3.000 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller andre offentligretlige følger.

DRF finder det ejendommeligt, sådan som forslaget er formuleret, at det herefter ikke vil kunne lade sig gøre at anke en bøde på under 5.000 kr., men godt en dom på 21 dagbøder á 1 kr.

Formuleringen er uændret fra den eksisterende regel, men DRF foreslår, at man benytter anledningen til også at fastsætte en beløbsmæssig nedre grænse for at kunne anke dagbøder.

IV. Bemærkninger vedr. domstolsreformforslagene i øvrigt:

1. Reducering af retskredse

DRF finder, at forslaget om at reducere antallet af retskredse til 22 indebærer en for kraftig centralisering i visse områder. At der f.eks. kun foreslås en retskreds for Fyn – beliggende i Odense – forekommer uacceptabelt. Selvom der foreslås mulighed for at afholde retsmøder, især med hovedforhandling, uden for hovedtingstedet, forekommer forslaget at påføre både parter, vidner og advokater unødigt rejsevirkosomhed.

DRF bemærker, at de foreslåede muligheder for at bøde herpå ved at indføre sagsforberedelse gennem video-kommunikation og øget brug af IT næppe i fuldt tilstrækkeligt omfang kan imødekomme hensynet til borgerne. Man har da også bemærket presseomtale af en kraftig kritik heraf på en række borgermøde. Det forhold, at Justitsministeren på nogle af disse møder har affejet indvendingerne som udtryk for uacceptabel provinsialisme og lokalsamfundsegoisme tyder på en mangel på forståelse for hensynet til kontakten mellem domstolene og retskredsenes indbyggere. DRF finder det vigtigt, at disse indvendinger tages alvorligt og at der i den videre behandling af forslaget tages en mere seriøs stilling til lokale hensyn.

2. Indkaldelse til forberedende retsmøder

DRF er enig med Advokatrådet i, at det bør være hovedreglen, at retten ikke indkalder til forberedende retsmøder, såfremt begge parter modsætter sig dette, samt at retten bør være opmærksom på ikke at administrere de strengere præklusionsregler for rigoristisk.

3. Anvendelse af elektroniske kommunikation

Som det fremgår af det anførte, finder DRF i øvrigt forslagene vedrørende øget anvendelse af elektronisk kommunikation (IT, video m.v.) positive, ligesom man finder det ønskeligt, at der snarest indføres mulighed for elektronisk referat af retsmøder med videooptagelse af væsentlige elementer. Herunder hører også, jfr. det ovenfor anførte, optagelse af retsbelæring af nævninge.

4. Kollegial behandling og sagkyndige dommere

DRF kan i øvrigt tilslutte sig Advokatrådets anbefaling af forslagene om kollegial behandling og sagkyndige dommere som led i en opkvalificering af byretterne. Man er også enig i ønsket om, at retsarbejdet i videre omfang udføres af fast ansatte dommere.

5. Småsagsprocessen

DRF er særdeles positiv over for forslagene vedrørende småsagsprocessen, således at omtvistede krav under 50.000 kr. behandles hurtigt, under betryggende former og uden at udløse omkostninger til retsafgifter og advokatbistand.

Med disse bemærkninger kan DRF således støtte de fremlagte forslag.

Med venlig hilsen,

Bjørn Elmquist
Formand

Jørgen Jepsen
Bestyrelsesmedlem

Jeff Jørgensen
Bestyrelsesmedlem

Thomas Elholm
Bestyrelsesmedlem

Leif Hermann
Foreningsmedlem