

*Advokatrådet*

ADVOKAT



SAMFUNDET

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

DATO: 23-01-2006  
J.NR.: 04-013602-05-2573  
REF.: mbl

### **Høring over udkast til lovforslag om en politi- og domstolsreform**

Ved brev af 16. december 2005 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovudkast (j.nr. 2005-740-0109).

Advokatrådet skal i den anledning udtale følgende:

Den betydelige reform af domstolene og politiets organisation og virksomhed har været under grundig forberedelse navnlig siden 1998 i Retsplejerådet, Politikommis-sionen og Visionsudvalget. Advokatrådet har løbende deltaget i arbejdet med forslag, udvalgsmedlemmer og høringssvar.

Advokatrådet kan overordnet set tiltræde, at det foreliggende lovudkast vil styrke og udvikle domstolene og politiets muligheder for at løse deres opgaver på en tidssvarende, effektiv og fagligt højt kvalificeret måde til gavn for retssikkerheden i samfundet. Advokatrådet kan dog ikke tiltræde forslaget om nævningereformen, hvor nævninger ikke længere skal drøfte og afgøre skyldsspørgsmålet uden medvirken af juridiske dommere.

Advokatrådets nærmere bemærkninger er som følger:

#### **Domstolsreformen**

##### Styrkede byretter og ny teknologi

Efter Advokatrådets opfattelse vil større og styrkede byretter medføre en faglig opkvalificering af byretterne til gavn for borgernes retssikkerhed. Forslaget om 22 retskredse forekommer passende og forsvarligt. Advokatrådet lægger i den forbindelse betydelig vægt på, at der efter lokalt behov kan afholdes retsmøder uden for hovedtingstedet for så vidt angår navnlig fagedret og dødsboskifteret.



Muligheden for at deltage i retsmøder via videoforbindelse eller telefon er en betydelig forudsætning for skabelsen af de nye retskredse. Advokatrådet lægger vægt på, at man for at undgå unødigt transporttid og afbøde nogle af de ulemper, som de nye retskredse kan skabe for befolkningen og professionelle brugere, anvender tidssvarende teknologi i sagsbehandlingen, så længe det ikke skaber retssikkerhedsmæssige problemer.

De foreliggende forslag om deltagelse i retsmøder via videoforbindelse eller telefon skaber mulighed for en tidssvarende behandling af retssager under behørig hensyntagen til retssikkerheden. Advokatrådet skal på den baggrund opfordre til, at der afsættes de fornødne ressourcer til, at domstolene snarest udstyres med det nødvendige kommunikationsudstyr, således at alle reglerne kan sættes i kraft. Det er Advokatrådets holdning, at sammenhængen mellem centreringen af retterne og muligheden for at deltage i retsmøder via videoforbindelse gør, at teknologien bør være på plads senest samtidig med sammenlægningen af byretterne.

Særligt for så vidt angår muligheden for uden fængsledes samtykke at afholde retsmøder om forlængelse af varetægtsfængsling via videoforbindelse lægger Advokatrådet vægt på, at forsøgene ved Københavns Byret og Retten i Århus gennemføres først. Advokatrådet vil gerne holdes løbende orienteret om disse forsøg.

Implementering af den ny teknologi er et led i at sikre, at der til gavn for borgerne fortsat kan eksistere lokalt forankrede advokater, selvom retten flytter fra byen. Men selv med ny teknologi indebærer det reducerede antal retskredse, at øget transport til hovedtingstederne ikke undgås.

Advokatrådet har i den forbindelse noteret sig bemærkningerne til lovforslagets § 106, hvorefter Justitsministeriet efter en konkret vurdering er indstillet på eventuelt at frafalde et generelt forbehold over for en beneficeret advokat om, at rejseudgifter inden for retskredsen ikke erstattes. Det bør fremgå af lovforslaget, at domstolene på samme måde i deres afgørelser om salær til beskikkede forsvarere og advokater under fri proces forudsættes efter en konkret vurdering at yde godtgørelse for transport og honorar for transporttid inden for retskredsen.

#### Kollegial behandling og sagkyndige dommere

Advokatrådet kan tiltræde forslagene om kollegial behandling og brug af sagkyndige dommere, som er et centralt element i den faglige opkvalificering af byretterne. Forslagene betyder, at byretterne får mulighed for at undergive sagen en mere grundig behandling og dermed skabe større sikkerhed for, at alle relevante betragtninger indgår i sagens bedømmelse, samt at den bevismæssige vurdering sker på et bredere grundlag. Men retsarbejdet burde i videre omfang varetages af udnævnte dommere.

Domstolsudvalget anførte i betænkning nr. 1319/1996, at de hensyn, som ligger bag grundlovens § 3 og § 64, klart taler for, at de dømmende funktioner i højere grad, end



det er tilfældet i dag, udøves af personer, som nyder den grundlovssikrede beskyttelse af deres uafhængighed. Efter udvalgets mening burde anvendelse af ikke-udnævnte dommere ved byretterne derfor begrænses til de tilfælde, hvor uddannelsesmæssige hensyn og hensynet til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse taler for, at retsarbejdet varetages af ikke-udnævnte dommere.

Advokatrådet er ligeledes af den opfattelse, at hensynet til borgernes retssikkerhed tilsiger, at retssager i videst muligt omfang afgøres af udnævnte dommere. Advokatrådet skal derfor beklage, at der med lovforslaget ikke er lagt op til nu at ændre fordelingen af retsarbejdet mellem dommerne og de øvrige jurister ved domstolene.

For så vidt angår de sagkyndige dommere er det afgørende for ordningens succes, at der udpeges absolut kvalificerede personer. Ordningen afhænger af, at de sagkyndige dommere både fagligt og personligt er egnede til at medvirke som meddommere under en retssags behandling. De skal derfor have sådanne kompetencer, som sædvanligvis findes ved voldgiftsretters fagdommere.

Rekrutteringen af tilstrækkeligt kvalificerede sagkyndige dommere kræver, at man tilbyder dem et acceptabelt honorar for arbejdet. Justitsministeriets forslag om aflønning med 2.400 kr. pr. retsdag er ikke udtryk for en acceptabel aflønning og risikerer at bringe ordningen i fare. Efter Advokatrådets opfattelse burde Justitsministeriet også på dette punkt følge den nøje afstemte indstilling fra Retsplejerådet i betænkning nr. 1401/2001 om aflønning af de sagkyndige dommere med 7.200 kr. om dagen (i 2001 niveau).

Advokatrådet finder, at den generelle beskrivelse af kriterierne for kollegial behandling i forslaget til retsplejelovens § 12, stk. 3, er dækkende. Den uddybende beskrivelse i bemærkningerne bør dog suppleres med en bemærkning om, at skatte- og afgiftssager i almindelighed bør undergives kollegial behandling, med mindre der er tale om rene bevissager. Skatte- og afgiftsområdet indeholder en kompleksitet, som gør, at alle foranstaltninger til faglig opkvalificering af byretterne bør træffes i disse sager.

### Nævningereformen

Advokatrådet er fortsat af den opfattelse, at indførelse af en fælles votering og afstemning mellem de juridiske dommere og nævningerne om skyldsspørgsmålet vil medføre en svækkelse af retssikkerheden. Dertil kommer, at man med ordningen risikerer at koble lægmandselementet ud af strafferetsplejen i højere grad, end man kan indenfor grundlovens rammer.

Den såkaldte dobbeltgaranti er en væsentlig retssikkerhedsgaranti i det nuværende nævningesystem. Dobbeltgarantien betyder, at to betingelser skal være opfyldt, før den tiltalte kan dømmes. For det første skal et kvalificeret flertal af de 12 nævninger - efter selvstændig votering - kende den tiltalte skyldig. For det andet skal et flertal af



de 3 landsdommere ikke efterfølgende beslutte, at sagen skal gå om eller - hvis sagen allerede er gået om - at den tiltalte skal frifindes.

Denne retssikkerhedsgaranti vil blive svækket, hvis der indføres en ordning med fælles votering. Der er en betydelig risiko for, at en fælles votering vil medføre, at enkelte lægdommere vil censurere deres egen overbevisning i respekt for opfattelsen hos de juridiske dommere.

Det er Advokatrådets opfattelse, at denne svækkelse af retssikkerhedsgarantien for de tiltalte i nævningesager ikke opvejes ved, at der indføres en ordning, der giver mulighed for at anke skyldsspørgsmålet i nævningesager. Risikoen for selvcensur blandt nævningerne vil også være til stede under ankesagens behandling.

Dertil kommer, at det efter Advokatrådets opfattelse er meget tvivlsomt, om den foreslåede ordning kan indføres uden problemer i forhold til grundloven.

Der synes at være bred enighed om, at grundlovens § 65 forudsætter, at der deltager nævninger i nogle straffesager. Det er endvidere nærliggende at forstå bestemmelsen sådan, at nævninger er en særlig kategori af lægmænd i strafferetsplejen. Bestemmelsen omhandler nemlig lægmænd, herunder nævninger.

Det afgørende spørgsmål er herefter, hvad der gør nævninger til nævninger i grundlovens forstand.

Det foreliggende lovudkast bygger på Retsplejerådets betænkning nr. 1352/1998, hvor rådet efter en gennemgang af teorien på området vurderer, at man inden for grundlovens rammer kan indføre fællesvotering, såfremt der sikres nævningerne en afgørende indflydelse på skyldsspørgsmålet.

Advokatrådet er imidlertid af den opfattelse, at det ikke er den afgørende indflydelse, der er særkendet for nævninger. De andre lægmænd i strafferetsplejen - domsmændene - har nemlig også en afgørende indflydelse på skyldsspørgsmålet. Det særlige ved nævninger er, at de afgør skyldsspørgsmålet selvstændigt. Det vil sige uden anden indflydelse fra de juridiske dommere end den forudgående retsbelæring.

Ud fra disse retssikkerhedsmæssige og grundlovsmæssige overvejelser, som er nærmere gennemgået i Advokatrådets tidligere afgivne høringssvar til betænkning nr. 1352/1998, kan Advokatrådet ikke tiltræde forslaget på dette punkt.

Advokatrådet kan derimod tiltræde de forslag til forbedringer af det nuværende nævningesystem, som mindretallet foreslog i betænkning nr. 1352/1998. Dette indebærer optagelse af retsbelæringen på bånd og indførelse af et krav om begrundelse for en dom, hvor en tiltalt findes skyldig. Det indebærer endvidere lovfæstelse af en regel om, at de juridiske dommere skal bruge dobbeltgarantien, hvis de i en tilsvarende domsmandssag ville have stemt for frifindelse.



Efter Advokatrådets opfattelse burde disse forbedringer af det eksisterende nævningsystem gennemføres samtidig med, at man indfører nævningebehandling med mulighed for prøvelse af skyldsspørgsmålet i både by- og landsret.

#### Øvrige spørgsmål om behandling af straffesager

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om retsplejelovens § 837, at anklagemyndigheden i dag ofte ikke overholder de gældende regler om, at bevisfortegnelsen skal indeholde en kort angivelse af, hvad der agtes godtgjort med de enkelte beviser. Det er herefter angivet, at det over for Justitsministeriet er oplyst, at dette ikke giver anledning til problemer i praksis. Med denne argumentation forslås reglen ophævet.

Det er Advokatrådets indstilling, at anklagemyndighedens manglende overholdelse af de gældende regler burde føre til en indskærpelse over for anklagemyndigheden snarere end en ophævelse af reglerne. Advokatrådet kan endvidere ikke tilslutte sig, at manglende overholdelse af reglerne ikke giver problemer i praksis. Reglen om anklagemyndighedens oplysningspligt er et naturligt led i den kontradiktoriske proces og en forudsætning for, at forsvareren kan træffe beslutning om sine beviser og om, hvorvidt forsvareren vil anmode om, at anklagemyndighedens beviser tilvejebringes på anden måde (forslaget til § 839). Derfor bære reglen af retssikkerhedsmæssige grund bevares og indskræpes.

Dertil kommer, at et væsentligt element i det foreliggende forslag er en effektivisering af domstolenes sagsbehandling blandt andet ved øget fokus på tilskæring og tilrettelæggelse af sagen i forberedelsesfasen. En afskaffelse af reglen om anklagemyndighedens oplysningspligt vedrørende beviserne vil betyde en forringet mulighed for forsvaret og retten for på så tidligt et tidspunkt som muligt at få overblik over sagen med henblik på tilskæring og tilrettelæggelse af hovedforhandlingen. Dermed går forslaget stik imod reformens effektiviseringsmål.

Advokatrådet kan ikke tiltræde forslaget til retsplejelovens § 1013, stk. 3, om afskæring af muligheden for at kære landsrettens omkostningsafgørelser i straffesager. Det er væsentligt at have adgang til at prøve disse afgørelser, og lovudkastet med bemærkninger indeholder ingen egentlig argumentation for at afskære prøvelse i to instanser af dette spørgsmål.

#### Instansordningen i civile sager

Med de styrkede byretter opstår muligheden for at lade byretten fungere som den almindelige førsteinstans, og Advokatrådet kan tilslutte sig forslaget herom. Derved tilgodeser man som anbefalet af Retsplejerådet hensynet til, at Højesterets ressourcer ikke anvendes til at behandle sager, hvis udfald i det væsentlige afhænger af bevis-



mæssige vurderinger, eller som angår retsanvendelse på områder, hvor de principielle retsspørgsmål allerede er afklaret.

Byretterne kommer som følge af forslaget til at beskæftige sig med mange sagstyper, som de ikke har beskæftiget sig med før. Ordningen forudsætter derfor som anført en faglig opkvalificering af byretterne, og Advokatrådet lægger betydelig vægt på, at der afsættes de fornødne midler hertil.

Advokatrådet finder, at den nuværende formulering af bemærkningerne vedrørende spørgsmålet om sondringen mellem tilfælde, hvor principielle sager bør henvises til landsretten, og de tilfælde, hvor principielle sager kan gennemføres ved kollegial behandling i byretten, ikke er helt fyldestgørende.

Advokatrådet er enig i, at henvisning til landsret kun bør ske i de tilfælde, hvor sagen har "en sådan generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen eller en sådan væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt, at sagen bør kunne indbringes for Højesteret som anden instans uden særlig tilladelse." Men der er behov for at supplere det pågældende kriterium, idet det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår kriteriet er opfyldt. Parternes opfattelse af spørgsmålet bør tillægges betydelig vægt, men er ikke bindende for retten. Hvis den ene af parterne er en offentlig myndighed, der selv er af den opfattelse, at kriteriet er opfyldt, bør henvisning til landsret dog i almindelighed ske.

Det bør på den anførte baggrund fremgå af bemærkningerne til lovforslaget om retsplejelovens § 226, at retten i almindelighed bør henvise en sag til behandling i landsretten som første instans som en principiel sag, såfremt sagen omhandler myndighedsudøvelse, og parterne er enige om, at sagen er principiel.

Retsplejerådets flertal anbefalede i betænkning 1401/2001 som et led i den nye instansordning en sikkerhedsventil i form af en mulighed for med Procesbevillingsnævnets tilladelse at anke en byretsdom direkte til Højesteret, hvis sagen er af principiel karakter, og det er af særlig betydning, at den afgøres hurtigt. Det skulle endvidere være en betingelse, at sagens faktiske omstændigheder i tilstrækkeligt omfang belyste det principielle spørgsmål i sagen. Justitsministeriet har ikke fulgt Retsplejerådets forslag på dette punkt.

Advokatrådet er fortsat enig i flertallets forslag om muligheden for helt undtagelsesvist at anke direkte til Højesteret. Det er en passende sikkerhedsventil, som ville udfylde en funktion i den omfattende nyordning af instanssystemet.

Vedrørende Handelsrettens kompetence kunne der efter Advokatrådets opfattelse være grund til ud fra en mere fagteknisk vinkel at overveje, hvilke immaterialretssager, der skal kunne anlægges ved Handelsretten i medfør af § 225, stk. 2, nr. 3. Den foreslåede bestemmelse omfatter f.eks. sager, hvor anvendelse af designloven har væsentlig betydning, mens tilsvarende sager vedrørende mønsterloven ikke er omfat-



tet. Designloven er generelt en videreførelse af mønsterlovens regler, og der ses ikke at være nogen grund til, at mønstersager ikke også skulle omfattes af bestemmelsen. Tilsvarende burde man nærmere overveje udelukkelsen af sager om krænkelse af virksomhedsnavne, forretningskendetegn og geografiske betegnelser sammenholdt med inddragelsen af varemærkesager.

#### Sagsforberedelsen og hovedforhandlingen i første instans

Advokatrådet finder forslagene til modernisering af sagsforberedelsen passende. Reglerne opfylder Retsplejerådets krav fra betænkning nr. 1401/2001 om, at de skal understøtte en forsvarlig sagsbehandling med henblik på at nå til materielt rigtige afgørelser samtidig med, at de sikrer mulighed for at få sagerne løst inden for rimelig tid og uden uforholdsmæssigt store omkostninger.

Advokatrådet finder anledning til at påpege, at den stramme tilrettelæggelse af sagsforberedelsen forudsætter, at domstolene administrerer reglerne med fleksibilitet under hensyntagen til den enkelte sags omstændigheder og parternes ønsker. Således bør det efter Advokatrådets opfattelse være hovedreglen, at retten ikke indkalder til et forberedende møde, såfremt begge parter modsætter sig dette. På sammen måde bør man være opmærksom på ikke at administrere de strengere præklusionsregler for rigoristisk. Det materielt rigtige resultat kan og skal bevares som det primære mål, samtidig med at man tilgodeser hensynet til effektivitet og hurtighed.

Særligt vedrørende hovedforhandlingen bør der efter Advokatrådets opfattelse fortsat være adgang til at oplæse de centrale dele af sagens skriftlige beviser under forelæggelsen. Mundtlighed bør stadig være omdrejningspunktet i hovedforhandlingen, og et friere referat af centrale bestemmelser i f.eks. en kontrakt kan ikke i en juridisk forhandling erstatte kontraktens ordlyd.

#### Småsagsprocessen

Forslaget om småsagsprocessen bygger på Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag hertil fra 2002. Advokatrådet kan således tiltræde, at det foreliggende forslag tilgodeser hensynet til, at omtvistede krav under 50.000 kr. behandles hurtigt, under betryggende former og uden at udløse omkostninger til retsafgift og advokatbistand, som står i misforhold til sagsgenstandens størrelse. Advokatrådet skal påpege, at balancen mellem sagsgenstandens størrelse og omkostningerne til retsafgift og advokatbistand i forslaget fra 2002 for den enkelte borger forudsætter, at selvriskoen i retshjælpsforsikringen helt fjernes i småsagsprocessen. Dette er ikke sket med det fremlagte forslag.

#### Mere teknisk prægede bemærkninger til domstolsreformen

Forslagets nr. 57 omhandler retsplejelovens § 135, stk. 2, om autorisation af advokatfuldmægtige. Advokatrådet kender til tilfælde, hvor en dansk advokat med kontor i



udlandet har haft problemer med at få autoriseret en advokatfuldmægtig til at møde for sig ved en dansk ret, fordi retsplejelovens § 135 ikke omhandler advokater med kontor i udlandet.

Advokatrådet skal på den baggrund foreslå, at § 135 tilføjes en bestemmelse om, at hvis advokaten ikke har kontor i Danmark, meddeles autorisationen af præsidenten for Københavns Byret. Det bemærkes, at en bestemmelse som den foreslåede ikke forudsætter nogen stillingtagen til, hvorvidt en dansk autoriseret advokatfuldmægtig på et kontor i udlandet vil opfylde kravet i retsplejelovens § 119 om praktisk juridisk virksomhed som forudsætning for advokatbeskikkelse.

Advokatrådet bemærker, at retsplejelovens § 1 a blev ændret ved L 39 vedtaget den 16. december 2005. I det foreliggende forslag er § 1 a formuleret som før lovændringen, der trådte i kraft 1. januar 2006. Advokatrådet går ud fra, at § 1 a i det foreliggende lovudkast bliver omformuleret, så bestemmelsen svarer til den nugældende bestemmelse.

### Politireformen

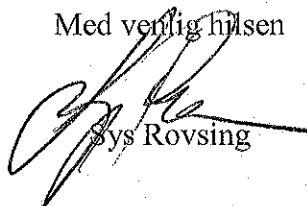
Advokatrådet har tilsluttet sig de overordnede konklusioner i Politikommissionens betænkning nr. 1409/2002 og rapporten fra Visionsudvalget vedrørende fremtidens politi. Det er således Advokatrådets opfattelse, at samfundsudviklingen taler for mere ensartede og bæredygtige politikredse, der som udgangspunkt kan løse alle opgaver selv.

Visionsudvalgets flertal anførte i rapporten, at den særlige danske model med en samlet ledelse af politi og anklagemyndighed på lokalt niveau principielt set indebærer betæneligheder i forhold til retssikkerheden. Af hensyn til anklagemyndighedens uafhængighed og legalitetskontrollen med politiet er det således som anført af udvalget den sædvanlige konstruktion i demokratiske retsstater, at anklagemyndigheden organiseres som en selvstændig myndighed, der er helt adskilt fra politiet. Advokatrådet har støttet Visionsudvalgets flertal i sit høringssvar.

På denne baggrund skal Advokatrådet beklage, at Justitsministeriet ikke i det hele har fulgt anbefalingerne fra Visionsudvalgets flertal vedrørende overførsel af personaleadministration og økonomisk ansvar inden for anklagemyndigheden til Rigsadvokaten.

Men Advokatrådet hilser forslagene om Rigsadvokatens øgede indflydelse på økonomien og personaleadministrationen velkommen som et skridt i den rigtige retning.

Med venlig hilsen



Sys Røvsing