

Advokatrådet

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

DATO: 13-02-2006
J.NR.: 04-013606-06-0343
REF.: mbl

D A G S O R D E N

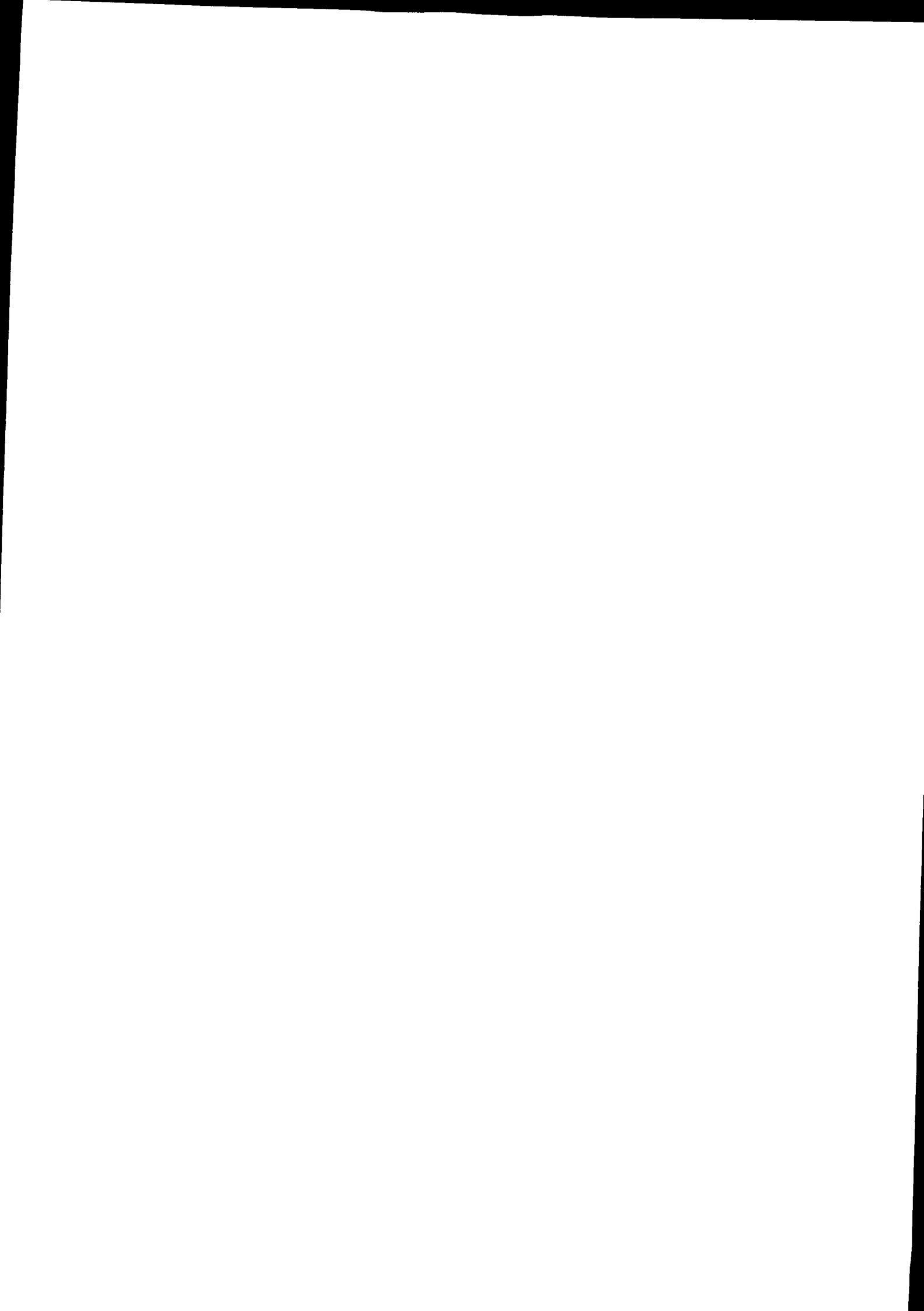
møde mellem Folketingets Retsudvalg og Advokatrådet

tirsdag den 21. februar 2006 kl. 15-17

Mødelokale 1, Advokaternes Hus, Kronprinsessegade 28, København

- 1. Velkomst**
- 2. Politi- og domstolsreformen**
- 3. Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse**
- 4. Medlemskab af Advokatsamfundet**

Såfremt tiden tillader det, kunne det endvidere være interessant at drøfte retsmægling og mediation ved domstolene samt orientere om Advokatrådets kerneværdisprojekt.





Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Retsudvalget
REU alm. del - Bilag 333
Offentligt

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 domstolenes 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 domstolenes og politiets muligheder for at løse deres opgaver på en tidssva-rende, effektiv og fagligt højt kvalificeret måde til gavn for retssikkerheden i sam-fundet. 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 op-kvalificering af byretterne til gavn for borgernes retssikkerhed. Forslaget om 22 rets-kredse forekommer passende og forsvarligt. Advokatrådet lægger i den forbindelse betydelig vægt på, at der efter lokalt behov kan afholdes retsmøder uden for hoved-tingstedet for så vidt angår navnlig fogedret 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 bevarer og indskærpes.

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 førstestans, 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 forelægningen. 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 selvrisikoen 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

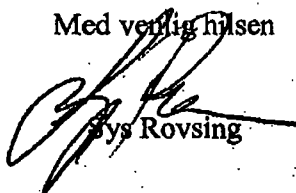
Advokatrådet har tilsluttet sig de overordnede konklusioner i Politikommissionens betænkning nr. 1409/2002 og rapporten fra Visionsudvalget vedrørende fremtidens politi. Det er således Advokatrådets opfattelse, at samfundsudviklingen taler for mere ensartede og bæredygtige politikredse, der som udgangspunkt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



Søren Røvsing

Sekretariatet

ADVOKAT



SAMFUNDET

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Retsudvalget
REU alm. del - Bilag 231
Offentligt

KRONPRINSESSEGADE 21
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 21-12-2005
J.NR.: 04-013602-05-2406
REF.: mbl

Vedlagt sendes kopi af Advokatrådets brev af dags dato med bilag til Justitsministeriet om regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse.

Med venlig hilsen

Steffen Pihlblad

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

DATO: 21-12-2005
J.NR.: 04-013602-05-2406
REF.: mbl

 **KOPI**

Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse

Terrorbekæmpelse rejser grundlæggende spørgsmål om forholdet mellem sikkerhed, retssikkerhed og grundlæggende værdier i Europa og Danmark.

Advokatrådet anerkender fuldt ud behovet for at forebygge og efterforske terrorhandlinger med henblik på at sikre befolkningens sikkerhed og det danske samfund. Men terrorbekæmpelsen skal ske under en samtidig hensyntagen til befolkningens retssikkerhed og til de grundlæggende værdier, som det danske samfund bygger på.

Med dette udgangspunkt har Advokatrådet for nyligt deltaget i vedtagelsen af en resolution i sammenslutningen af europæiske advokatråd (CCBE). I resolutionen udtrykker CCBE, der repræsenterer mere end 700.000 europæiske advokater, bekymring over de europæiske lovgivningstiltag, der har til formål at forbygge og bekæmpe terrorisme. CCBE understreger, at de europæiske regeringer og institutioner har pligt til at bevare og fremme de fundamentale rettigheder og friheder, som er grundlaget for demokratiet. CCBE tror ikke, at mere restriktiv lovgivning i sig selv vil betyde noget for de underliggende årsager til terrorisme og tror heller ikke, at det nødvendigvis vil føre til forøget sikkerhed. Resolutionen vedlægges i kopi.

I Danmark rejser regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, november 2005, også grundlæggende spørgsmål om retssikkerhed og lovkvalitet, som Advokatrådet finder det nødvendigt at adressere i det følgende.

Lovkvalitet – Det bedst mulige beslutningsgrundlag

Den samtidige varetagelse af befolkningens sikkerhed og retssikkerhed er en hovedopgave for regeringen og Folketinget, og derfor skal Folketinget have mulighed for at behandle sagen på grundlag af den bedst mulige oplysning.



Den bedst mulige oplysning opnås med den bredest mulige inddragelse af de relevante myndigheder og organisationer på et så tidligt tidspunkt i processen som muligt. På den måde sikres, at Folketinget kan tage stilling til sagen på et nuanceret og afbalanceret grundlag – hvor alle synspunkter af såvel indholdsmæssig som teknisk karakter er præsenteret.

Ovenstående hensyn er almindeligt anerkendte i lovgivningsprocessen, og har også fundet udtryk i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra juni 2005. Det følger blandt andet af vejledningen, at relevante myndigheder og organisationer bør høres over lovforslag, og at hørings svar normalt skal sendes til Folketinget samtidig med fremsættelsen af lovforslaget og senest torsdagen i ugen før Folketingets 1. behandling af lovforslaget.

Hørings svarene skal således foreligge på så tidligt et tidspunkt, at partiernes ordførere har mulighed for læse dem, inden de på dagen for den første folketingsdebat skal komme med partiets umiddelbare politiske holdninger til forslagene. Formålet er at sikre det bedst mulige grundlag for Folketingets arbejde og muligheden for, at partierne fra starten kan tage alle relevante hensyn i betragtning. Rent politisk kan det være svært for et parti at indtage et andet standpunkt under en senere behandling i Folketinget – selvom der er kommet nye synspunkter frem i den efterfølgende debat.

På den baggrund finder Advokatrådet anledning til at bemærke, at den valgte fremgangsmåde medfører, at der ikke forinden Folketingets første debat om regeringens anbefalinger om terrorbekæmpelse er blevet gennemført en høring af de relevante myndigheder og organisationer. Anbefalingerne er på visse steder meget konkrete, og debatten kan derfor for så vidt angår den principielle stillingtagen til anbefalingerne sidestilles med debatten om lovforslag. Det må derfor frygtes, at Folketingets partier kommer til at låse sig fast på positioner på et grundlag, som i forhold til en normal lovgivningsprocedure må betegnes som ufuldstændigt.

Regeringen kunne derfor med fordel have inddraget de relevante myndigheder og organisationer allerede under sit forberedende arbejde. Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse var ikke bredt sammensat og havde derfor ikke det bedst mulige grundlag for at levere en afbalanceret rapport til regeringen. Udover afvejning af de modstående hensyn i sagen kunne en bredere sammensat arbejdsgruppe formentlig også have foregrebet den efterfølgende diskussion vedrørende de tekniske muligheder for at gennemføre visse af forslagene.

Domstolskontrol er en hjørnesten i retssamfundet

Magtdeling og domstolskontrol er hjørnesten i en demokratisk retsstat. Advokatrådet skal derfor generelt udtale sig imod, at der som led i bekæmpelsen af kriminalitet og terror gives adgang til tvangsindgreb uden en forudgående kendelse fra en domstol.



Tvangsindgreb i form af f.eks. indhentelse af personoplysninger kan være nødvendige som led i bekæmpelsen af kriminalitet og terror. Men det må være et grundlæggende krav, at politiet eller Politiets Efterretningstjeneste kan overbevise en domstol om, at det i den konkrete situation er nødvendigt at indhente, registrere og opbevare oplysninger om privatpersoner. Hvis politiet eller efterretningstjenesten alene skal overbevise sig selv om nødvendigheden heraf, forringer det borgernes retssikkerhed. Der henvises til anbefalingerne 14 og 28 om udlevering af passageroplysninger fra flyselskaber og abonnementsoplysninger fra teleselskaber og navnlig til anbefalingerne 9 og 10 om udlevering af oplysninger fra myndigheder, som kan omfatte oplysninger om rent private forhold.

Reglerne vil som de gældende regler om udlevering af oplysninger kunne indrettes således, at oplysningerne kan indhentes uden forudgående kendelse, hvis øjemedet ellers ville forspildes. I så fald skal en domstol efterfølgende kontrollere indgrebets lovlighed.

Kriminalitet skal som udgangspunkt bekæmpes af det almindelige politi

Politiets Efterretningstjeneste er i sagens natur en lukket organisation i forhold til politiet i almindelighed.

Advokatrådet anerkender, at indsamling af efterretninger i forbindelse med den allermest alvorlige, organiserede kriminalitet og terror ikke altid kan foregå i politiets normale struktur med deraf følgende tilsyn, kontrol og forholdsmæssige åbenhed. Men området for Politiets Efterretningstjeneste bør være begrænset til dette helt særlige område.

Advokatrådet vil generelt advare imod en udvikling, hvor man i PET opbygger en mere aktiv politienhed, som i højere grad ikke blot indsamler efterretninger til brug for det almindelige politi, men selv foretager politihandlinger og sagsbehandling med deraf følgende lukkethed og manglende mulighed for at varetage en sigtet persons forsvar og nødvendig kontrol fra domstolens side.

Vigtigheden af dette synspunkt understreges af forslagene om at give Politiets Efterretningstjeneste nye beføjelser som for eksempel anbefaling 32 om muligheden for at honorere kilder. Sådanne beføjelser må af hensyn til retssikkerheden absolut begrænses til de allermest nødvendige situationer vedrørende den allervesteste organiserede kriminalitet og terror – ligesom det må være uomgængeligt, at oplysninger om honorering af kilder fremlægges i en eventuel efterfølgende straffesag.

Hensynet til at bevare bekæmpelsen af mere almindelig kriminalitet i politiet må navnlig iagttages under drøftelserne om anbefaling 5.



Samtidig skal Advokatrådet advare imod en udvikling, hvor efterforskning af kriminalitet flyttes til andre myndigheder end politiet, der som anført er underlagt særlige regler og har en særlig uddannelse.

Dette hensyn bør inddrages under den videre behandling af navnlig anbefaling 2 og 3, der i sin nuværende form blandt andet ville medføre, at Politiets Efterretningstjeneste uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysningens betydning kunne give Forsvarets Efterretningstjeneste personrelaterede oplysninger vedrørende grænseoverskridende kriminalitet uden forbindelse til terror. Behovet herfor er ikke indlysende, ligesom en sådan anbefaling må overvejes i lyset af forsvarrets opgaver, som ikke omfatter bekæmpelse af kriminalitet, jf. lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation, som regeringen henviser til under anbefaling 2.

Hensynet til at så vidt muligt at bevare bekæmpelse af kriminalitet i det almindelige politi har også betydning for definitionen af "terror", "terrorområdet" og lignende i det videre arbejde med anbefalingerne. Hvis man ikke beskriver dette område nøjagtigt, risikerer man et skred i de opgaver, der varetages af det almindelige politi, over mod PET.

Udlevering af personoplysninger

I anbefaling 9, 10 og 14 er forudsætningen for at kræve personoplysninger udleveret, at oplysningerne "kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver."

Politiets Efterretningstjeneste vil i praksis få noget nær uhindret adgang til alle de omhandlede personoplysninger. En nægtelse af at udlevere oplysninger ville således skulle baseres på, at man kunne udelukke, at oplysningerne kunne have nogen som helst betydning for tjenestens opgaver i bred forstand.

Forudsætningen for udlevering af oplysninger må strammes, enten ved at stille større krav til den betydning, oplysningerne skal have, eller ved at stille krav om, at betydningen kan henføres til en bestemt efterforskning vedrørende forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

I det hele taget skal Advokatrådet anbefale, at man vedrørende de enkelte tvangsindgreb overvejer de betingelser for tvangsindgreb, som man af hensyn til retssikkerheden har opstillet i retsplejeloven. Det vil sige, at man ved hvert tvangsindgreb fastsætter passende krav til kriminalitetens alvor, mistankens styrke og nødvendigheden af indgrebet (proportionalitet).

Ved fastsættelsen af disse kriterier bør indgreb over for personer, som ikke er under nogen konkret mistanke, begrænses mest muligt.



Endelig er det nødvendigt i forbindelse med regler om sådan overvågning at behandle spørgsmålet om tilfældighedsfund. Således vil PET i forbindelse med en eventuel øget adgang til personoplysninger og sammenkøring heraf kunne blive opmærksom på en række lovovertrædelser, som ikke er så grove, at en mistanke herom i sig selv kunne give adgang til oplysningerne. Hvis man ikke begrænser adgangen til at bruge sådanne tilfældighedsfund, vil det i realiteten medføre, at man tilsidesætter en lang række af de krav til indgreb, som Folketinget og regeringen har fastsat i navnlig retsplejeloven.

De enkelte anbefalinger

De enkelte anbefalinger giver på nuværende tidspunkt i øvrigt Advokatrådet anledning til følgende bemærkninger:

Anbefaling 9

Anbefalingen omhandler videregivelse af oplysninger om bestemte personer fra myndigheder til PET, og omfatter såvel eksisterende oplysninger som løbende fremsendelse af alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person.

Som anført skal Advokatrådet udtale sig imod, at dette indgreb, der kan omfatte rent private oplysninger, kan gennemføres uden retskendelse.

Advokatrådet bemærker i øvrigt, at det er et grundlæggende træk ved kendelser om fremadrettede indgreb, at indgrebene er tidsbegrænsede. Ved at begrænse indgrebet til for eksempel 4 uger frem i tiden sikrer man en jævnlig revision og kontrol af indgrebets nødvendighed. Advokatrådet skal anbefale, at denne sædvanlige fremgangsmåde også iagttages på dette område.

Anbefaling 14

I lighed med det anførte om anbefaling 9 skal Advokatrådet opfordre til, at kendelser om fremadrettede indgreb gøres tidsbegrænsede. Dertil kommer de ovenfor anførte generelle bemærkninger om indgreb uden retskendelse og den bredt formulerede forudsætning for indgreb.

Anbefaling 16

Anbefalingen omhandler eliminering eller begrænsning af muligheden for at kommunikere via apparater, der ikke kan knyttes til en bestemt bruger.

Advokatrådet finder, at lovgivningen og efterforskningen af kriminalitet bør indrettes efter den teknologiske virkelighed - og ikke omvendt. Man bør således nøje afsøge mulighederne for efterforskningsmetoder, der tager højde for de teknologiske mulig-



heder, førend man generelt begrænser den brede befolknings adgang til de muligheder for kommunikation, som er vigtige i et vidensbaseret samfund.

Anbefaling 31

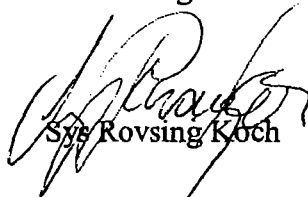
Anbefalingen omhandler politiets anvendelse af udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv.

Anbefalingen angiver, at indgreb bør forudsætte, at en retskendelse kan opnås. Retskendelsen skal således efter formuleringen ikke indhentes på forhånd.

Advokatrådet går ud fra, at dette skyldes, at betingelserne for indgrebet vil blive præciseret sådan, at kommunikationen kun må afbrydes eller forstyrres, hvis det er nødvendigt for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende angreb i en situation, hvor der ikke er tidsmæssig mulighed for at indhente en retskendelse.

Kopi af dette brev er sendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen



Sys Røvsing Koch

CCBE Statement on the balance between security and justice in anti-terrorist legislation

The Council of the Bars and Law Societies of Europe (CCBE), which through the national Bars and Law Societies of the Member States of the European Union and the European Economic Area represents more than 700,000 European lawyers, condemns terrorism in any form. Terrorism must be prevented and fought at national, European and international level with the firmest determination and through the rule of law.

The CCBE would like to emphasize at the same time that it is the duty of all governments to preserve and promote fundamental rights, freedoms and liberties as well as the rule of law, which are the foundations of democratic societies. Undermining these fundamental values would go in the direction wished by those whose aim is to destroy democracy through the use of violence in its most inhuman form.

The CCBE recognises that it can be difficult to find a balance between ensuring public security on the one hand, and preserving human rights and civil liberties on the other. However, the CCBE firmly believes that both security and human rights can fully coexist and are absolutely necessary to prevent and fight terrorism.

The CCBE welcomes the initiatives and declarations adopted in various international fora on this topic – in particular, by the European Parliament, the Council of Europe, the UN Security Council and General Assembly, and the Office of the UN High Commissioner for Human Rights – which all stress the necessity to strike a fair balance between legitimate national security concerns and the protection of fundamental freedoms.¹

The CCBE believes that the European Convention of Human Rights has proved to be an efficient and fair tool in keeping a proper balance within the European context. Both the Treaty and the jurisprudence have helped to maintain and develop the rule of law and the European system of protection of human rights. The CCBE would fully support efforts to improve the working of the current European system, including strengthening political support for its continued application.

However, the CCBE is deeply concerned about the increasing tendency in Europe to fight terrorism through the proposal and adoption of case-by-case legislation after each terrorist attack. This legislation is often of doubtful quality and has consequences for the pillars of European civilisation and values. It is worth remembering that it is necessary to be tough not only on crime/terrorism but also on the causes of it.

Regarding legislation at the EU level, the CCBE has already expressed serious concerns as regards several initiatives. For example, the 2001 money laundering Directive (Directive 2001/97/EC), consolidated into the recent third money laundering Directive, has severely impacted on the relationship which exists between a lawyer and client by imposing reporting obligations on the lawyer which not only undermine the right of a client to consult a lawyer in confidence, but also breach the independence of European lawyers without either grounds or proof that this will lead to significant inroads in the fight against money-laundering and terrorism. The recent European Arrest Warrant (framework decision 2002/584/JHA) also illustrates how legislation was introduced before necessary safeguards for suspects and defendants were agreed. More recently still, the current draft framework decision of the Council (latest version: 11510/05) on data retention does not establish sufficient safeguards for the right to protection of personal data and the respect for privacy and confidentiality. Instead, it emphasises the need for prevention and prosecution of criminal offences including terrorism. The CCBE is pleased to note that, in its resolution of 27 September 2005, the European

¹ Please see references on page 2.

Parliament has rejected this initiative for the reason that it runs counter to the right to, among other things, privacy and family life as laid down in Article 8 of the European Convention of Human Rights.² From the perspective of the legal profession, the draft framework decision is very problematic concerning the confidentiality of the lawyer-client relationship and the protection of professional secrecy.

The CCBE believes that merely adopting new and more restrictive legislation will not in itself deal with the underlying causes of terrorism nor necessarily lead to more security. On the contrary, more laws passed in order to persuade public opinion that the government is active will have the effect of increasing insecurity by undermining citizens' rights.

Accordingly the CCBE urges Member States and the European institutions to comply fully with their European and international legal obligations to uphold human rights in all their actions against terrorism, so as to ensure security through the crucial protection of human rights and the rule of law.

References to declarations and initiatives adopted by international institutions and bodies

European Parliament:

Recommendation to the European Council and the Council on terrorist attacks: prevention, preparation and response (2005/2043(INI)):

Para. C: "[...] the fight against terrorism, whether in response to terrorist attacks or not, must at all times include the protection of human rights and respect for fundamental freedoms, an essential element and symbol of identity of our institutions, and [...] any emergency legislation must be in accordance with respect for human rights, fundamental freedoms and data protection requirements,".

Recommendation of 7 June 2005 to the European Council and the Council on the EU anti-terrorism Action Plan (2004/2214 (INI)):

Para. A: "whereas human rights are non-negotiable, indivisible and non-transferable, and the most important task of democracy is to protect the freedom and the fundamental rights of the citizens, and whereas in the interests of the fight against terrorism, no legislation should be drawn up which may have consequences running counter to that objective,"

Para. O: "[...] only democracy and absolute respect for human rights and fundamental freedoms can guarantee an effective European response in the fight against terrorism;".

Guidelines of 11 July 2002 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism:

"(...) it is not only possible, but also absolutely necessary, to fight terrorism while respecting human rights, the rule of law and, where applicable, international humanitarian law;".

UN Security Council Resolution 1456 (2003):

Para. 6: "States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law."

UN General Assembly Resolution 58/187 (2003):

² European Parliament legislative resolution of 27 September 2005 on the initiative by the French Republic, Ireland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom for a Draft Framework Decision on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences including terrorism (8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS)).

Para. 1: "Reaffirms that States must ensure that any measure taken to combat terrorism complies with their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law".

Para. 8: "Encourages States, while countering terrorism, to take into account relevant United Nations resolutions and decisions on human rights, and encourages them to consider the recommendations of the special procedures and mechanisms of the Commission on Human Rights and the relevant comments and views of United Nations human rights treaty bodies".

Office of the UN High Commissioner on Human Rights (OHCHR):

Digest of Jurisprudence of the United Nations and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism. (Updated and published periodically)

Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Report of the Secretary-General (22/09/2005)

Report of Mr. Martin Scheinin, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (21/09/2005)

Human rights and terrorism, Report of the Secretary-General. (01/09/2005)

Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report of the Secretary-General. (22/09/2005)

Specific human rights issues: new priorities, in particular terrorism and counter-terrorism, Final Report of the Special Rapporteur, Kalliopi K. Koufa (25/06/2004).