



# ADVOKATRÅDETS RETSSIKKERHEDS PROGRAM 2009





# INDHOLD

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>	<b>6. Kvalitet i den offentlige forvaltning</b> .....	<b>28</b>
<b>1. Behov for øget retssikkerhed</b> .....	<b>8</b>	6.1. Bistand til borgerne	
1.1. Retsstat og frihedsrettigheder		<b>7. Lovgivningen halter</b> .....	<b>30</b>
1.2. Skred i retssikkerheden		7.1. Kvalitet i centraladministrationen	
1.3. Prisopgave		7.2. Retssikkerhed i lovgivningen	
<b>2. Borgernes retssikkerhed</b> .....	<b>14</b>	<b>8. Advokatens rolle i retssamfundet</b> .....	<b>32</b>
2.1. Retssikkerhed og køb af finansielle produkter		8.1. Reguleringen af advokater	
2.2. Borgerens retssikkerhed i it-samfundet		8.2. Retshjælp	
<b>3. Fokus på virksomhederne</b> .....	<b>18</b>	8.3. Behov for undervisning	
3.1. Administrative bødeforelæg		8.4. Når penge vaskes hvide	
<b>4. Medierne som medspillere</b> .....	<b>22</b>	8.5. Retten til forsvar	
4.1. Journalisternes rolle og ansvar		<b>9. Globaliseringen påvirker retssamfundet</b> .....	<b>40</b>
4.2. Domstolenes samspil med medierne		9.1. EU-rettens indflydelse	
4.3. Rene linier under retssager		9.2. Internationale regler binder Danmark	
<b>5. Domstolene bør styrkes</b> .....	<b>24</b>	9.3. Visioner for det globale samfund	
5.1. Ressourcer til domstolene			
5.2. EU og uddannelse af dommere			
5.3. Behov for domsdatabase			



# FORORD

Advokatsamfundet, som er oprettet ved lov, har efter sin vedtægt som et af sine formål at virke til gavn for det danske retssamfund.

Dette formål tilgodeses i dagligdagen blandt andet ved, at Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, på et parti- og fordelingspolitisk neutralt grundlag deltager aktivt i lovforberedende arbejde, i den retspolitiske debat, blandt andet gennem udgivelse af Advokaten, og ved at rådet arbejder aktivt for at fremme den enkelte borgers adgang til at søge sin ret respekteret, f.eks. gennem gratis rådgivning i en af landets mange advokatvægter.

Advokatrådet finder imidlertid, at der er et behov for med mellemrum at lægge op til en mere sammenhængende og principiel debat om de grundlæggende elementer i en demokratisk retsstat. Et af disse elementer er idealet om retssikkerhed for borgere og virksomheder. Dette ideal er langtfra et entydigt begreb, og dets indhold påvirkes løbende af samfundsudviklingen, men i dagligdagen medvirker såvel den enkelte advokat, som Advokatsamfundet, til at realisere idealet.

I en retsstat indtager advokatprofessionen en særstilling, som udtrykt i Advokatsamfundets advokatetiske regler.

## KOLOFON

### Udgiver

Advokatrådet  
Kronprinsessegade 28  
1306 København K  
Tlf. 33 96 97 98  
Fax 33 36 97 50  
samfund@samfund.dk  
www.advokatsamfundet.dk

### Redaktion

Generalsekretær Henrik Rothe  
(ansvarshavende)  
Advokat Lise-Lotte Skovsager Gümoes

### Layout

Adman Kommunikation ApS  
Struenseegade 9  
2200 København N  
Tlf. 33 77 42 00  
info@ad-man.dk

### Tryk

Jørn Thomsen Offset A/S  
Essen 22  
6000 Kolding  
Tlf. 76 37 60 00  
jto@jto.dk

ISBN 978-87-89741-19-2



#### ADVOKATETISKE REGLER §1

*"I et retssamfund indtager advokaten en særlig stilling. Advokatens opgave er at fremme retfærdighed og modvirke uret. Advokaten skal – inden for lovens og disse reglers rammer – hævde og forsvare sine klienters rettigheder og friheder og være deres rådgiver. I sin rådgivning skal advokaten dog ikke blot have lovens bogstav, men også dens rette forståelse for øje. I forbindelse med sin rådgivning og bistand til klienter må advokaten efter omstændighederne inddrage samfundsmæssige interesser som et særligt moment i rådgivningen.*

*Advokaten har juridiske og moralske forpligtelser over for:*

*Klienten,*

*domstolene og andre myndigheder og instanser, for hvilke advokaten optræder på klientens vegne,*

*advokatstanden og de enkelte kolleger,*

*offentligheden for hvilken eksistensen af en fri og uafhængig advokatstand, hvis integritet også bygger på respekt for regler opstillet af standen selv, er en væsentlig forudsætning til værn for menneskerettighederne over for statsmagten."*

De advokatetiske regler afspejler i vidt omfang internationalt anerkendte principper:

#### FN'S BASIC PRINCIPLES ON THE RULE OF LAWYERS

*"Whereas professional associations of lawyers have a vital role to play in upholding professional standards and ethics, protecting their members from persecution and improper restrictions and infringements, providing legal services to all in need of them, and co-operating with governmental and other institutions in furthering the ends of justice and public interest...*

*Governments and professional associations of lawyers shall promote programmes to inform the public about their rights and duties under the law and important role of lawyers in protecting their fundamental freedoms. Special attention should be given to assisting the poor and other disadvantaged persons as to enable them to assert their rights and where necessary to call upon the assistance of lawyers."*



Grundprincipperne genfindes også i Europarådets anbefaling af 25. oktober 2000 til Ministerkomiteen vedrørende retten til at praktisere som advokat:

#### FREEDOM OF EXERCISE OF THE PROFESSION OF LAWYER

*“Underlining the fundamental role that lawyers and professional associations of lawyers also play in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms;*

*Desiring to promote the freedom of exercise of the profession of lawyer in order to strengthen the rule of law, in which lawyers take part, in particular in the role of defending individual freedoms; Conscious of the need for a fair system of administration of justice which guarantees the independence of lawyers in the discharge of their professional duties without any improper restriction, influence, inducement, pressure, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason;*

....

*Bar associations or other professional lawyers' associations should be encouraged to ensure the independence of lawyers and, inter alia, to:*

- a. promote and uphold the cause of justice, without fear;*
- b. defend the role of lawyers in society and, in particular, to maintain their honour, dignity and integrity;*
- c. promote the participation by lawyers in schemes to ensure the access to justice of persons in an economically weak position, in particular the provision of legal aid and advice;*
- d. promote and support law reform and discussion on existing and proposed legislation;*
- e. promote the welfare of members of the profession and assist them or their families if circumstances so require;*
- f. co-operate with lawyers of other countries in order to promote the role of lawyers, in particular by considering the work of international organisations of lawyers and international intergovernmental and non-governmental organisations;*
- g. promote the highest possible standards of competence of lawyers and maintain respect by lawyers for the standards of conduct and discipline.”*

Det er således også disse opgaver, som den danske advokatprofession er forpligtet til at løfte, hvilket bl.a. gøres gennem Advokatsamfundet, som alle advokater er en del af. Derved kan advokaterne på det generelle plan – ganske som de gør i den enkelte sag – fremme retfærdighed og modvirke uret.

Advokatrådet udgav derfor i 1994, som led i sit virke til gavn for retssamfundet, et retssikkerhedsprogram, som, navnlig i de første år efter dets udgivelse, bidrog væsentligt til den retspolitiske debat.

Mange af de emner, som blev behandlet i retssikkerhedsprogrammet fra 1994, afspejler de retspolitiske spørgsmål, som på daværende tidspunkt påkaldte sig særlig interesse. Det reflekterede også i vidt omfang de retssikkerhedsmæssige problemer, som praktiserende advokater stødte på i deres daglige arbejde.

Advokatrådet besluttede i september 2007 at udarbejde et nyt retssikkerhedsprogram.

Fokus i et nyt retssikkerhedsprogram må nødvendigvis blive et andet end for 15 år siden. Ikke alene er idealet retssikkerhed en standard, som er undergivet en dynamisk fortolkning, som afspejler samfundsudviklingen, men samfundsudviklingen i sig selv er undergået meget voldsomme forandringer siden 1994. I retspolitisk sammenhæng er den mest iøjnefaldende forandring de ændringer i strafferetten, strafferetsplejen og megen anden lovgivning, som kan henføres til det, der i den politiske verden beskrives som “krigen mod terror”. Der er imidlertid også sket mange andre ændringer i samfundsudviklingen, som påkalder sig retssikkerhedsmæssige overvejelser. Som et eksempel herpå kan nævnes, at udviklingen i informationsteknologien har åbnet for en række nye retssikkerhedsmæssige udfordringer, som indtil nu kun i meget begrænset omfang har påkaldt sig politisk opmærksomhed.

At indholdet i et nyt retssikkerhedsprogram må blive et andet i 2009 end i 1994 er således klart. Advokatrådet har imidlertid



også fundet det hensigtsmæssigt at ændre formen i forhold til det første program.

Retssikkerhedsprogrammet fra 1994 var præget af stor detaljeringsgrad og ganske mange anbefalinger – nogle mere konkrete end andre - som det herefter var op til det politiske system at forholde sig til.

Advokatrådet har i dette retssikkerhedsprogram valgt en anden tilgang. Hovedformålet har – som i 1994 – været at identificere de retssikkerhedsmæssige problemstillinger, som netop nu må påkalde sig særlig opmærksomhed. I nogle tilfælde er der grundlag for, at Advokatrådet kommer med en anbefaling, som indebærer, at andre organer – administrative såvel som politiske – opfordres til at tage en given problemstilling under behandling. I andre tilfælde har rådet fundet det naturligt at forpligte sig selv til at tage et initiativ. Men i forhold til retssikkerhedsprogrammet fra 1994 er det tilstræbt, at såvel anbefalinger som initiativer er af endnu mere konkret art.

Et af formålene med dette retssikkerhedsprogram er også at øge de politiske beslutningstageres bevidsthed om problemstillingernes kompleksitet og dermed også respekten for, at alvorlige indgreb i f.eks. de traditionelle frihedsrettigheder kræver meget grundige diskussioner af ikke alene de fordele, der opnås på kort sigt, men også af den dybtgående virkning en række i sig selv små kursændringer på lang sigt kan få på samfundsudviklingen.

Retssikkerhedsprogrammet er vedtaget af Advokatrådet på dettes møde den 19. februar 2009. Ansvaret for indholdet er derfor rådets.

Under arbejdet med retssikkerhedsprogrammet afholdt Advokatrådet den 27. februar 2008 en workshop, hvor Advokatrådets rolle i den retssikkerhedspolitiske debat og indholdet af et eventuelt retssikkerhedsprogram blev sat til debat.

Krumtappen i arbejdet på workshoppen var indlæg fra et panel bestående af juridisk konsulent Kim Haggren, DI, retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard, SKAT, rigsadvokat Jørgen Steen Sørensen, ministerråd Jens Færkel, Udenrigsministeriet, formand Camilla Hersom, Forbrugerrådet, lektor Jonas Christoffersen, Københavns Universitet, kontorchef Morten Engberg, Folketingets Ombudsmand, policychef Hanne Pilegaard, Amnesty International, formand, dommer Jørgen Lougart, Den Danske Dommerforening, journalist René Simmel, Ekstra Bladet og formand for Advokatrådet, advokat Sys Roving.

Alle indlæg fra de eksterne paneldeltagere, såvel som den efterfølgende debat på workshoppen, har været af meget stor værdi for Advokatrådets arbejde med dette retssikkerhedsprogram. Der fremkom mange nye tanker, som er medtaget her, men rådet har valgt ikke specifikt at henføre enkeltelementer i programmet til enkeltpersoner som deltog i workshoppen eller det efterfølgende arbejde.

Advokatrådet vil dog fremhæve, at der også efter workshoppen har været en dialog med en række af deltagerne, ligesom rådet har haft stor glæde af, at forhenværende landsdommer Holger Kallehauge har stillet sin indsigt og arbejdskraft til rådighed.

Sys Roving  
Formand for Advokatrådet.



# BEHOV FOR ØGET RETSSIKKERHED

## 1.1. RETSSTAT OG FRIHEDSRETTIGHEDER

Begrebet retssikkerhed er ikke et entydigt veldefineret begreb, men ikke desto mindre er det et ideal som har en mening for langt de fleste mennesker. Dette gælder, selv om begrebet bruges – og misbruges – i mange forskellige sammenhænge, men der er næppe tvivl om, at der i de senere år er stadig større forskel på, hvad forskellige grupperinger i samfundet opfatter som retssikkerhedsidealets egentlige kerne.

Det karakteristiske for en retsstat er, at såvel administrationen som domstolene baserer deres virke på lovgivning, som er vedtaget af folkets repræsentanter. Disse kan være valgt på forskellig måde, og også kompetencefordelingen mellem folkevalgte organer kan være forskellig. Det afgørende er imidlertid, at de regler, som skaber eller begrænser rettigheder for den enkelte borger eller virksomhed, har en demokratisk legitimitet.

I en demokratisk retsstat er det også et karakteristisk træk, at der er indbygget forskellige garantier, som sikrer et mindretals rettigheder i forskellige sammenhænge. Dette sikrer, at et tilfældigt flertal ikke uden videre kan ændre på regler, som er af fundamental betydning for den måde, samfundet er indrettet på.

Retsstaten står hermed i modsætning til styreformer, hvor legitimiteten af de regler og beslutninger, som styrer samfundet, alene afledes af rå magt, og hvor der ikke er nogen uafhængig domstolskontrol med den lovgivende og udøvende magt. I sådanne samfund er der ikke retssikkerhed. Tværtimod er det karakteristiske ved sådanne samfund, at individet i en konfrontation med magthaverne ikke har nogen ret, endsi­ge nogen effektiv retsbeskyttelse.

Historien viser, at etableringen af en retsstat med en høj grad af retssikkerhed for borgere og virksomheder ikke i sig selv rummer garantier for, at retsstaten er robust. Angreb på retsstatens idealer forekommer således også i dag i nogle europæiske lande med en lang demokratisk tradition. Der er derfor behov for at værne om retsstaten ved til stadighed at forklare og forsvare dens værdier.

I en retsstat er frihedsrettighederne af helt afgørende betydning, og efter Advokatrådets opfattelse er værnet af den enkelte borgers personlige frihed det egentlige udgangspunkt for enhver diskussion af begrebet retssikkerhed.

Det er værnet af den enkelte borgers frihed og integritet, der bærer det begreb, som i angelsaksiske lande betegnes som “the rule of law”. Vi har ikke her i landet en helt tilsvarende terminologi, men taler i stedet om princippet om lovmæssig forvaltning, som indebærer, at al myndighedsudøvelse skal ske efter lovgivningens regler, og at myndighedernes forvaltning kan undergives en effektiv domstolskontrol. Begrebet “the rule of law”, som i stigende omfang dominerer den internationale debat om retssikkerhed, går imidlertid videre end princippet om lovmæssig forvaltning, idet begrebet har som sin forudsætning, at såvel domstole som forvaltningsmyndigheder er forpligtet til at respektere en række fundamentale retsprincipper i deres virke, også de som ikke er kommet til udtryk i en forfatning eller egentlig lovgivning.

Uanset den udvikling, der er sket både internationalt og nationalt, siden Advokatrådet i 1994 offentliggjorde sit første retssikkerhedsprogram, er det Advokatrådets opfattelse, at en





drøftelse af retssikkerhed fortsat i vidt omfang bør tage sit udgangspunkt i:

- sikring af individet mod vilkårlige og uforholdsmæssige overgreb fra offentlige myndigheders side,
- indbyrdes afhængighed mellem formel og materiel retfærdighed, idet mekanisk beslutningstagen i sig selv er en retssikkerhedsmæssig udfordring,
- fornuftig balance mellem retssikkerhed og konsekvent håndhævelse, effektivitet og samfundsøkonomiske hensyn,
- iagttagelse af legalitetsprincippet, hvorefter det offentliges indgreb i borgernes privatsfære og rettigheder i øvrigt skal have hjemmel i lov,
- offentlighed om retsreglerne og domspraksis, således at borgeren selv kan skaffe sig viden om sin retsstilling,
- forudsigelighed, således at borgeren også har en reel mulighed for at fastslå sin retsstilling, hvilket stiller krav til formuleringen af retsreglerne.

For advokater, dommere, anklagere og lægdommere og i et vist omfang også administrationens embedsmænd er disse problemstillinger efter Advokatrådets opfattelse både nærværende og relevante, fordi disse persongrupper i det daglige har ansvaret for, at afgørelser træffes under omstændigheder og efter regler, som de selv ville anse for betryggende, hvis de var i borgerens sted.

Da Advokatrådet offentliggjorde sit første retssikkerhedsprogram, var debatten om retssikkerhed i høj grad en faglig debat, som også i et vist omfang inddrog de politikker, som bar ansvaret for formuleringen af regeringens og de politiske partiers retspolitiske standpunkter. Der var derfor også en høj grad af

fælles forståelse om, hvad begrebet retssikkerhed dækkede, om end der ikke nødvendigvis var enighed om løsningerne.

## 1.2. SKRED I RETSSIKKERHEDEN

De stigende problemer med organiseret – ofte internationalt baseret – kriminalitet, almindelige borgeres frygt for at blive ofre for voldskriminalitet, problemer med integration af flygtninge og indvandrere og, ikke mindst, det politiske fokus på at forebygge terrorisme har imidlertid bevirket, at en meget stor del af befolkningen er optaget af disse problemstillinger, som også er højt prioriteret på den politiske dagsorden. Dette gælder ikke blot i Danmark, men i alle de lande, som har et fælles kulturelt udgangspunkt i retsstatsprincippet/ the rule of law.

Det er Advokatrådets opfattelse, at der igennem de senere år er sket et væsentligt skred i den traditionelle opfattelse af begrebet retssikkerhed. I traditionel juridisk og retspolitisk tænkning har begrebet retssikkerhed været tæt knyttet til forestillingen om, at det enkelte individ har krav på en række retsgarantier, som er karakteristiske for en retsstat f.eks. domstolskontrol, klageret og adgang til kontradiktion i forvaltningsprocessen, offentlighed om regler og retspraksis, og at der er fri og lige adgang til domstolene.

I de senere år har den retspolitiske debat i meget høj grad været koncentreret om, hvorledes man sikrer staten (og dens borgere) mod terrorisme og anden alvorlig kriminalitet som f.eks. menneskehandel, alvorlig narkokriminalitet, spredning af børnepornografi mv.



I den retspolitiske debat om mere ordinær kriminalitet, har diskussionen i høj grad flyttet sig fra et udgangspunkt, hvor den sigtede/tiltaltes retssikkerhed og resocialisering var i centrum til en drøftelse af, hvorledes samfundet gennem anvendelse af strengere straffe kan markere sin holdning ud fra en slags kontraktpolitik. Forslag om, at forældre skal hæfte for deres børns kriminelle handlinger, er udtryk for en helt ny måde at betragte kriminalitet på. Hertil kommer, at der i den retspolitiske debat om kriminelle handlinger er mere og mere fokus på, hvordan man beskytter ofrene.

Advokatrådet finder det selvsagt legitimt og nødvendigt, at et samfund søger at beskytte sig mod terrorisme og anden alvorlig kriminalitet. Advokatrådet har også fuld forståelse for, at almindelige borgere skal kunne føle sig trygge, og at der kan være behov for at forbedre beskyttelsen af ofrene for kriminalitet. Advokatrådet anerkender også fuldt ud, at det er en politisk opgave at fastlægge et passende strafniveau for forskellige former for forbrydelser.

Advokatrådet er imidlertid optaget af at sikre, at vidtrækkende beslutninger, som berører den enkelte borgers og virksomheds

#### CCBE'S RESOLUTION ON HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW (2004)

*Human rights and the rule of law principle are a precious heritage of the era of enlightenment. They have been developed in order to define limits to the powers of government which hitherto were unlimited and absolute. Since human rights and the rule of law principle are essential foundations of a democratic society, the respect for them is a pre-requisite for the continuous well-being of democratic states.*

*Governments have argued that these developments that seriously affect human rights and the rule of law principle were necessary for reasons of public security. The CCBE is aware of the fact that indeed there are today new threats to public security that previously did not exist, e.g. from terrorism and various forms of organized crime. The CCBE is also aware of the fact that it is, of course, the duty of governments to react appropriately to these threats.*

*To reconcile public security needs on the one hand and human rights and the rule of law principle on the other hand is a difficult process, and there is not one answer that would fit all cases. Yet, nevertheless, there are some points of general truth that must be borne in mind.*

*Governments, as history shows, tend to have an inherent inclination to increase their control of their citizens. It should be noted in this context that many governments had draft legislation ready when terrorist threats started.*

*The CCBE therefore resolves:*

*1. Whenever measures are introduced to increase public security, there must be a full assessment of the effects on human rights and the rule of law principle and on society at large, and this assessment must take place in full transparency for the public.*

*Populism is always a dangerous advisor. This holds particularly true in matters of human rights and the rule of law principle which throughout history have mostly not been popular with majorities.*

*2. In a state that observes the rule of law and grants its citizens access to justice, it is vital that there exists protection of confidences that a client has made to his or her lawyer as a trusted advisor. The status of the lawyer, like the status of the press, therefore is a yardstick by which to measure a free and democratic society which strives to follow the rule of law. The obligation to report to the government runs counter to the very essence of a lawyer. Not even the dictatorships in various countries of western and eastern Europe in the 20th century have turned lawyers into policemen for the government.*

*3. A society that is based on human rights and the rule of law principle cannot be defended by putting these values out of effect. To do so only does the job of those who wish to destroy such a society.*



retssikkerhed, sker på et tilstrækkelig oplyst grundlag, og at diskussionen om retssikkerhed ikke – som det i vidt omfang sker – sammenblandes med diskussionen om sikkerhed.

Dette var baggrunden for, at Advokatrådet i 2006 iværksatte en videnskabeligt baseret undersøgelse af danskernes syn på straf. Undersøgelsen “Danskernes syn på straf”, som er tilgængelig på [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk), viste, at der er meget betydelige problemer med at regulere den strafferetlige lovgivning med “befolkningens retsfølelse” som referencerammen.

#### INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION RULE OF LAW RESOLUTION (2005)

*The International Bar Association (IBA), the global voice of the legal profession, deplors the increasing erosion around the world of the Rule of Law. The IBA welcomes recent decisions of courts in some countries that reiterate the principles underlying the Rule of Law. These decisions reflect the fundamental role of an independent judiciary and legal profession in upholding these principles. The IBA also welcomes and supports the efforts of its member Bar Associations to draw attention to and seek adherence to these principles.*

*An independent, impartial judiciary; the presumption of innocence; the right to a fair and public trial without undue delay; a rational and proportionate approach to punishment; a strong and independent legal profession; strict protection of confidential communications between lawyer and client; equality of all before the law; these are all fundamental principles of the Rule of Law. Accordingly, arbitrary arrests; secret trials; indefinite detention without trial; cruel or degrading treatment or punishment; intimidation or corruption in the electoral process; are all unacceptable.*

*The Rule of Law is the foundation of a civilised society. It establishes a transparent process accessible and equal to all. It ensures adherence to principles that both liberate and protect. The IBA calls upon all countries to respect these fundamental principles. It also calls upon its members to speak out in support of the Rule of Law within their respective communities.*

Advokatrådet har i de senere år i forbindelse med en række hørings svar, som især har haft deres udspring i bekæmpelsen af terrorisme, advaret imod at introducere reguleringer, som alvorligt begrænser borgerens retsgarantier, uden at nødvendigheden, proportionaliteten og effekten af sådanne indgreb har været nøje overvejet. Den enes retssikkerhed bør ikke blive den andens mangel på samme, og der synes at være god grund til at stille spørgsmål ved om, den almindelige borger kan overskue de retssikkerhedsmæssige konsekvenser, som f.eks. flyder af øget overvågning.

Advokatrådet står ikke alene med sit syn på de problemer, som knytter sig til de senere års retsudvikling.

Advokatsamfundet er medlem af såvel CCBE (sammenslutningen af europæiske advokatråd) som af International Bar Association og har i disse organisationer været med til at vedtage resolutioner om rule of law.

Som anført ovenfor er begrebet retssikkerhed ikke et entydigt begreb og det kan være meget vanskeligt at beskrive det mere konkret i positive termer. Til gengæld er det formentlig langt lettere i en række tilfælde at genkende situationer, hvor retssikkerheden tilsidesættes.

Retsstaten, frihedsrettighederne, menneskerettighederne og dermed også den enkelte borgers og virksomheds retssikkerhed er i disse år af mange grunde sat til debat.

Advokatrådet finder det af meget stor betydning for det danske retssamfund, at debatten om frihedsrettigheder, retsbeskyttelse af borgere og virksomheder mv. sker på så nuanceret et grundlag som muligt. Advokatrådet vil gerne bidrage hertil ved at skabe et partipolitisk neutralt men engageret og kvalificeret forum, hvor en sådan debat kan udspille sig.

Advokatrådet høstede under forberedelsen af dette program meget positive erfaringer med afviklingen af den i forordet omtalte workshop. Arbejdet i denne bidrog ikke alene til udviklingen

af dette retssikkerhedsprogram, men afstedkom også grundlag for dannelsen af et bredt, men forpligtende samarbejde om at italesætte og synliggøre de til enhver tid aktuelle udfordringer for retssikkerheden i det danske retssamfund, identificeret af samarbejdspartnerne i fællesskab.

**Advokatrådet har derfor besluttet at tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet har etableret en ramme – “Center for Lov og Ret” – hvor der kan udspille sig en fortrolig og uformel debat om borgeres og virksomheders retssikkerhed.**

**Center for Lov og Ret mødes en til to gange årligt til debat om aktuelle emner.**

**Drøftelserne i Center for Lov og Ret skal resultere i bidrag til debatten i samfundet som sådan, f.eks. i form af artikler, afholdelse af seminarer, konferencer og lignende, men ikke nødvendigvis med Center for Lov og Ret som afsender/arrangør.**

**Advokatsamfundets sekretariat varetager den sekretariatsmæssige betjening af Center for Lov og Ret.**

**Udover repræsentanter for Advokatrådet er repræsentanter for følgende myndigheder og organisationer faste medlemmer:**

**Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Justitsministeriet, Folketingets Ombudsmand, Forbrugerombudsmanden, SKAT's retssikkerhedschef, Udenrigsministeriet, Forbrugerrådet, DI, Danske Dagblades Forening, Juridiske Institutter og Fakulteter, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder.**

### 1.3. PRISOPGAVE

I de vestlige demokratier er respekten for det enkelte individs frihedsrettigheder dybt forankret. Dette giver sig udslag i USA's

forfatning, i de fleste europæiske landes forfatninger, i EU's Nice traktat og i Den Europæiske Menneskeretskonvention. Den beskyttelse af religionsfrihed, forsamlingsfrihed, ytringsfrihed, boligens ukrænkelighed mv. som flyder af disse retskilder er imidlertid kun sjældent absolut. Såfremt tilstrækkelig tungtvejende samfundsmæssige hensyn tilsiger det, kan en række frihedsrettigheder tilsidesættes eller begrænses på forskellig måde. Hvornår og hvorledes frihedsrettigheder må vige for andre hensyn, kan bero på såvel politiske beslutninger, der udmøntes i lovgivning, som i domstolsafgørelser, som vurderer en given regels forenelighed med forfatning eller andre overordnede retsnormer.

Det er Advokatrådets opfattelse, at der gennem de senere år – navnlig båret af politiske krav om en effektiv indsats mod terrorisme – rent faktisk er sket et skred i balancen mellem hensynet til at beskytte det enkelte individ mod overgreb fra staten og hensynet til at beskytte staten mod anslag mod samfundet og dets institutioner.



Advokatrådet finder, at der kan være god grund til at standse op og analysere og vurdere udviklingen. Det er væsentligt at få afklaret, om udviklingen er udtryk for et mere systematisk og gennemtænkt ønske om en ny tilgang til begreber som retssikkerhed, retsstatsprincipper mv., eller om udviklingen foregår mere umærkeligt og som en konsekvens af en flerhed af politiske initiativer.

Advokatrådet finder at disse spørgsmål er af helt fundamental betydning i et retssamfund, og at de bør underkastes en meget grundig behandling, som efterfølgende kan danne grundlag for en kvalificeret debat og støtte såvel Folketinget som domstolene, når der i fremtiden skal træffes vanskelige afgørelser om balancen mellem mange modstående hensyn.

Advokatrådet vil gerne bidrage aktivt til at sikre, at disse problemstillinger belyses på et højt kvalitetsniveau. Bistået af en arbejdsgruppe bestående af forhenværende højesteretspræsident Niels Pontoppidan (formand), ambassadør Tyge Lehmann, professor, dr.jur. Henning Koch, dommer ved Den Europæiske

Menneskeretsdomstol Elisabet Fura-Sandström, civilombudsmanden i Norge Arne Fliflet, medlemmer af Advokatrådet advokat Jens Rostock-Jensen og advokat Lars Lindhard samt generalsekretær Henrik Rothe har Advokatrådet besluttet, som led i offentliggørelsen af dette retssikkerhedsprogram **at tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet udskriver samtidig med offentliggørelsen af dette retssikkerhedsprogram en prisopgave for at belyse og vurdere udviklingen siden 11. september 2001 i balancen mellem beskyttelsen af det enkelte individ mod overgreb fra statsmagten og statens beskyttelse af borgere og egne institutioner mod terror og anden alvorlig kriminalitet.**

**Besvareelserne bør tage udgangspunkt i en juridisk analyse, men kan også have en bredere tilgang.**

**Besvareelserne skal beskæftige sig med udviklingen i Danmark, men kan opfylde dette krav ved at lade danske forhold indgå i en komparativ analyse, som inddrager et eller to europæiske lande.**

**Besvareelserne, som kan affattes på dansk eller på engelsk skal indleveres til bedømmelse inden den 1. juni 2010.**

**Besvareelserne vil blive bedømt af den arbejdsgruppe, som har bistået Advokatrådet med at udforme prisopgaven.**

1. præmien vil være på 500.000 kr.
2. præmien vil være på 300.000 kr.
3. præmien vil være på 200.000 kr.

**Halvdelen af den samlede præmiesum er tilvejebragt ved et legat fra Margot og Thorvald Dreyers Fond.**

**De vindende besvareelser vil blive offentliggjort på Advokatsamfundets hjemmeside [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk).**

# BORGERNES RETSSIKKERHED

## 2.1. RETSSIKKERHED OG KØB AF FINANSIELLE PRODUKTER

Igennem en meget lang årrække var lovgivers metode til at sikre almindelige forbrugeres retsstilling – og dermed i vidt omfang også deres retssikkerhed – at gennemføre ufravigelig (præceptiv) beskyttelseslovgivning, som sikrede forbrugeren mod at blive udnyttet af erhvervsdrivende eller tilsikrede bestemte egenskaber ved den erhvervsdrivendes ydelse. Metoden var i vidt omfang at regulere erhvervsudøverne, uanset at dette kunne føre til, at konkurrencen blev begrænset.

På området for juridisk rådgivning har hensynet til forbrugers retssikkerhed ført til en omfattende og intensiv regulering af advokatprofessionen gennem uddannelseskra- v, regler om god advokatskik, obligatorisk ansvars- og garantiforsikring, regler om forvaltning af klientmidler og senest regler om obligatorisk efteruddannelse, men samtidig med at man fra lovgiver på en række områder, af hensyn til klienterne, har skærpet kravene i advokatreguleringen, har man liberaliseret markedet for juridisk rådgivning og partsrepræsentation. Lovgiver har derfor på advokatområdet anerkendt, at der foreligger en sådan asymmetri i vidensniveauet mellem advokaten og advokatens klient, at der er behov for regulering.

Lovgivers erkendelse af, at advokatydelse er komplekse rådgivningsydelser, hvis kvalitet forbrugeren kan have meget svært ved at bedømme, har imidlertid ikke hindret, at tidligere tiders forbud, om at andre end advokater aktivt kunne markedsføre juridisk rådgivning, er ophævet. Det står nu enhver frit for – herunder tidligere advokater, som er blevet frakendt retten til at udøve advokatvirksomhed – at byde sig til som juridiske rådgivere. De personer, som gør det, skal blot give forbrugeren oplysninger om deres uddannelsesmæssige baggrund og deres

forsikringsforhold. De skal også overholde regler om god skik, men det forekommer meget tvivlsomt, om kontrollen med overholdelsen af loven er særlig effektiv. Den usikkerhed i forbrugers retsstilling dette efter traditionel juridisk tankegang vil føre til, vil af konkurrenceøkonomer blive mødt med det synspunkt, at deregulering skærper konkurrencen, hvilket i sig selv fører til, at forbrugeren får den rigtige ydelse til den rigtige pris, når blot forbrugeren sikres adgang til den rigtige information.

Hverken den frie konkurrence mellem banker eller de krav om god skik, disse er underkastet, har imidlertid kunnet forhindre, at mange almindelige borgere tror, at pengeinstituttets medarbejdere er uvildige rådgivere og ikke sælgere af bankens egne produkter, herunder bankens egne aktier eller obligationer. Kunden i banken ved typisk heller ikke, at en del bankansattes egen indtjening påvirkes af den pågældendes salg. Dette har medført meget betydelige tab for enkeltpersoner, som har handlet i blind tillid til, at deres bankrådgiver varetog deres og ikke bankens interesser.

På tilsvarende måde er det formentlig kun de færreste forbrugere, der kan gennemskue, at f.eks. en ejendomsmægler, ved siden af sit salær, har meget væsentlige indtægter i form af provisioner fra kreditforeninger, banker og forsikringselskaber, og at mægleren derfor har en egen interesse i at medvirke til en bestemt finansiering, forsikring mv.

Advokatrådet deler den bekymring, der fra mange sider er udtrykt med hensyn til forbrugers retssikkerhed i et komplekst marked, hvor rådgivning og salg blandes sammen. Advokatrådet deler derfor Forbrugerrådets offentligt tilkendegivne opfattelse



af, at betegnelsen "rådgiver" bør forbeholdes rådgivere som har pligt til udelukkende at varetage den rådsøgendes interesse.

Dette vil ikke berøre advokater, hvis god skik regler allerede indeholder interessekonfliktregler og regler om advokatens oplysningspligt, som skal forhindre sådanne problemer i at opstå – regler som bliver disciplinært sanktioneret, hvis de overtrædes.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Økonomi- og Erhvervsministeriet opfordres til at nedsætte et bredt sammensat udvalg, som skal udrede de problemer, der udspringer af en sammenblanding af rådgivning og salg, herunder modtagelse af kommission i forbindelse med forbrugeres køb af rådgivningsydelser og køb af finansielle**

**produkter. Udvalget bør kunne fremkomme med forslag til ny regulering, som sikrer forbrugernes retsstilling på den måde, som udvalget finder mest hensigtsmæssig.**

## 2.2. BORGERENS RETSSIKKERHED I IT-SAMFUNDET

Danmark er et af de lande i verden, hvor befolkningen i størst grad har taget brugen af moderne informationsteknologi til sig. Danmarks Statistik har i 2008 offentliggjort en rapport om den almindelige danske borgers brug af moderne informationsteknologi. Den viser, at 93 % af befolkningen har en mobiltelefon. De fleste bruger primært telefonen til at ringe og sende sms-beskeder, men blandt de unge 16-19årige bruger 6 ud af 10 deres mobile forbindelse til at gå på internettet.

Adgangen til internettet er vidt udbredt i Danmark. Ikke mindre end 85 % af befolkningen har adgang til nettet, og heraf har 90 % en bredbåndsforbindelse.

Internettet anvendes aktivt til køb af 59 % af dem, der har netadgang og op mod en tredjedel af befolkningen benytter sig af forskellige netværk som Arto eller Facebook.

Ikke mindre end 68 % af internetbrugerne har inden for de sidste 3 måneder anskaffet eller delt digitale billeder, videoklip, lyd- eller musikfiler. Måles kun blandt de 16 til 19-årige, er der tale om ikke mindre end 93 %.

Den stærkt øgede brug af informationsteknologi har skabt en række retssikkerhedsmæssige problemer såvel for den almindelige borger som for indehavere af enerettigheder, idet internettet har åbnet for en række misbrugsmuligheder, som ikke tidligere fandtes.

Videnskabsministeriet er det ministerium, som har det direkte ansvar for informations- og kommunikationsteknologiområdet. Videnskabsministeriet er imidlertid langt fra det eneste ministerium, hvis aktiviteter påvirker reguleringen af internettet.

Kulturministeriet har således etableret en møderække vedrørende håndhævelsesmuligheder af ophavsretten på internettet. Advokatrådet deltager sammen med repræsentanter for rettighedshaverne, Forbrugerrådet og Justitsministeriet i møderækken.

Advokatrådet er af den opfattelse, at der er behov for at drøfte, hvorledes det kan forhindres, at ophavsmænds legitime rettigheder undergraves af piratkopiering, som ikke alene skader den enkelte ophavsmand, men som også er i strid med samfundets interesse i, at ophavsrettigheder kan undergives en effektiv beskyttelse. På den anden side tilsiger beskyttelsen af den enkelte borgers interesser, at håndhævelsen af ophavsrettigheder ikke alene tager udgangspunkt i, hvad der er teknisk muligt, men også inddrager retssikkerhedsmæssige hensyn, samt den omstændighed, at internettet, som påvist i Danmarks Statistiks undersøgelse, er en helt central og nødvendig kommunikationskanal for størstedelen af befolkningen.

Advokatrådet finder, at etableringen af Kulturministeriets møderække om håndhævelsesrettigheder af ophavsretten på internettet er et prisværdigt initiativ, men arbejdsformen er efter rådets opfattelse ikke egnet til en mere dybtgående behandling af de meget komplekse problemstillinger, der her er tale om – problemstillinger som ikke alene berører Kulturministeriets ressort men også forholdet til f.eks. menneskeretskonventionens art. 8 om privatlivets fred.

It-kulturen medvirker til, at vi alle i stigende grad og mere eller mindre frivilligt efterlader os elektroniske fodspor, ligesom it-teknikken også har givet udvidede muligheder for overvågning. Det er således ganske mange oplysninger og et meget detaljeret billede, som enhver via almindeligt tilgængelige internetsider, herunder betalingssider, kan skaffe vedrørende en vilkårlig persons gøren og laden, både når nettet bruges privat og professionelt. Også af den grund kan der være god anledning til at se nærmere på anvendelsen af internettet og retten til privatlivets fred.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Kulturministeren opfordres til at nedsætte et egentligt lovforberedende udvalg, som skal komme med forslag til, hvorledes rettighedshaverne mest effektivt kan beskyttes mod piratkopiering på en måde, som er proportional og retssikkerhedsmæssig forsvarlig. Udvalget bør have deltagelse af repræsentanter for rettighedshavernes organisationer, Forbrugerrådet, Advokatrådet, Justitsministeriet, Den Danske Dommerforening og Institut for Menneskerettigheder.**

Advokatrådet finder anledning til at bemærke, at såvel lovgivning som daglig administration af regler som regulerer borgeres, virksomheders og offentlige myndigheders omgang med data og internettet er spredt ud på en række forskellige ministerier og styrelser. Persondataloven henhører under Justitsministeriets ressort, men den administreres af Datatilsynet, som ikke er undergivet ministerens instruktionsbeføjelse. Videnskabsmi-





nisteriet og It- og Telestyrelsen har andre meget væsentlige kompetencer, og det samme gælder Kulturministeriet. Endvidere forestår SKAT som central myndighed digitaliseringen af den offentlige sektor. Endelig er administrationen af DK domænet og klagenævnet vedrørende domænenavne henlagt til en privat institution.

Som man kan se af kompositionen af forskellige udvalg og komiteer søges de udfordringer som knytter sig til reguleringen af "it-verdenen" imødegået ved alsidig repræsentation fra myndighedsside. Til gengæld vil man se, at de samme private interesseorganisationer går igen i stort set alle fora og derfor – forudsat de fornødne ressourcer afsættes – måske har bedre muligheder for at bevare et samlet overblik og en konsekvent politik, end myndighederne har. Efter Advokatrådets opfattelse savner disse fora imidlertid den fornødne repræsentation af aktører med særlig interesse for og indsigt i retssikkerhedsmæssige problemstillinger.

Det er Advokatrådets opfattelse, at anvendelsen af moderne informationsteknologi er af helt afgørende betydning for såvel hele samfundets funktion, som for det enkelte individs daglige tilværelse. Videnskabsministeren har nedsat et IKT Råd, som skal rådgive ministeren om langsigtet og dækkende strategi- og policyudvikling inden for informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i forhold til borgere, virksomheder og den offentlige sektor, forskning og innovation og uddannelser. Videnskabsministeriet nedsatte endvidere i marts 2008 en it-sikkerhedskomiteé, som skal sætte fokus på også de retssikkerhedsmæssige problemer som knytter sig til anvendelse af internettet. Som sit første initiativ har komiteen i november 2008 afholdt en konference om borgernes adfærd på sociale netværkstjenester og de problemer med beskyttelsen af privatlivets fred, disse tjenester kan give anledning til.

På trods af at it-sikkerhedskomiteen har taget spørgsmålet om privatlivets fred op til behandling, er det imidlertid Advokatrådets opfattelse, at der i såvel det lovforberedende arbejde i Videnskabsministeriet og andre ministerier, som i arbejdet i såvel IKT Rådet og it-sikkerhedskomiteen er for lidt fokus på de retssikkerhedsmæssige problemer, som udspringer af såvel borgernes som myndighedernes anvendelse af denne teknologi. IKT Rådet er således udelukkende sammensat af repræsentanter for it-branchen og offentlige myndigheder. I it-sikkerhedsrådet er det udelukkende it-branchen, Forbrugerrådet og offentlige myndigheder, som udpeger medlemmer.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Videnskabsministeren og andre ministerier, som nedsætter lovforberedende udvalg eller rådgivende og strategiudviklende fora på informations- og kommunikationsteknologi-området opfordres til at sikre, at organisationer, som repræsenterer en særlig ekspertise inden for sikring af borgeres og virksomheders retssikkerhed, repræsenteres i udvalg, råd og komiteer.**

# FOKUS PÅ VIRKSOMHEDERNE

## 3.1. ADMINISTRATIVE BØDEFØRELÆG

Efter retsplejelovens § 832 kan sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at kunne føre til højere straf end bøde, afgøres ved, at anklagemyndigheden i et bødeforelæg tilkendegiver sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erkender sig skyldig og villig til at betale en bøde, hvis størrelse skal fremgå af bødeforelægget.

Retsplejeloven foreskriver, at bødeforelægget i al væsentlighed skal have samme indhold som et anklageskrift, hvilket blandt andet indebærer, at der stilles krav til både den juridiske og faktiske beskrivelse af den forseelse, anklagemyndigheden skønner, at sigtede er skyldig i.

Vedtager sigtede bøden, har vedtagelsen samme gentagelsesvirkning som en dom. Vedtager sigtede ikke bøden, overgår sagen til behandling ved domstolene.

Bødeforelæg i medfør af retsplejelovens § 832 udformes af anklagemyndigheden. Adgangen til at udfærdige bødeforelæg er derfor undergivet de samme begrænsninger som adgangen til at rejse tiltale for en forbrydelse, hvilket navnlig indebærer, at der ikke må udfærdiges et bødeforelæg i sager, hvor anklagemyndigheden ikke skønner, at en egentlig retssag vil kunne føre til domfældelse af sigtede. Både i sager, som er efterforsket af politiet, og i sager, hvor efterforskningen er udført af en anden myndighed, har anklagemyndigheden således en selvstændig pligt til at efterprøve grundlaget for sigtelsen forud for udfærdigelsen af et bødeforelæg i medfør af retsplejelovens § 832.

Adgangen til at afgøre straffesager ved bødeforelæg er i lovens motiver begrundet med ønsket om at spare publikum for tidsspildet og ubehagelighederne ved at skulle møde i retten i anledning af rene ubetydeligheder. Endvidere befries domstolene for behandlingen af en del småsager, hvor forseelsen er klar.

For at forhindre at den sigtede betaler den foreslåede bøde, selv om den sigtede ikke anser sig for skyldig eller i øvrigt finder den foreslåede bøde for høj, er reglen udformet således, at ingen forpligtes ved sin blotte passivitet.

Gennem de senere år er der i en række love, hvis straffebestemmelser primært retter sig mod erhvervsvirksomheder, indført hjemmel til, at der kan udstedes bødeforelæg af den myndighed, som administrerer loven. Som eksempler herpå kan nævnes:

### LOV OM MILJØBESKYTTELSE § 110 a

*Skønnes en overtrædelse af regler eller forskrifter, der er udstedt i medfør af § 53, ikke at ville medføre højere straf end bøde, kan miljøministeren eller, såfremt administration og opkrævning er henlagt til de statslige told- og skattemyndigheder, skatteministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, tilkendegive den pågældende, at sagen kan afgøres uden retslig forfølgning, såfremt denne erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angivet frist, der efter begæring kan forlænges, at betale en i tilkendegivelsen angivet bøde.*

*Stk. 2. Med hensyn til den i stk. 1 nævnte tilkendegivelse finder bestemmelserne om tiltalerejsning i retsplejelovens § 930, jf. § 926, tilsvarende anvendelse.*

*Stk. 3. Betales bøden i rette tid, eller bliver den efter vedtagelsen inddrevet eller afsonet, bortfalder videre forfølgning.*



#### LOV OM ARBEJDSMILJØ § 82 a

Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om, at Arbejdstilsynet i nærmere angivne sager om overtrædelse af arbejdsmiljøregler, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en bøde som angivet i bødeforelægget. Det er en betingelse for bødeansvaret, at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til virksomheden knyttede personer eller virksomheden som sådan.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtages bøden, bortfalder videre forfølgning.

Stk. 4. Vedtagne bøder tillægges udpantningsret.

I de tilfælde, hvor et bødeforelæg vedtages efter disse regler, involveres hverken politi, anklagemyndighed eller domstole.

I Konkurrenceloven findes en lidt anden variant af de administrative bødeforelæg, idet anklagemyndigheden her involveres. Baggrunden herfor er, at sagerne på dette område kan være komplekse og bødestørrelsen meget betydelig.

#### KONKURRENCELOVEN § 23 b

Konkurrencestyrelsen kan efter samtykke fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet i sager om overtrædelse af denne lov, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en bøde som angivet i bødeforelægget.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtages bøden, bortfalder videre forfølgning.

I de mange tilfælde, hvor myndigheder har adgang til at udstede administrative bødeforelæg, er der udarbejdet interne vejledninger til myndighedens medarbejdere om, hvorledes reglerne skal anvendes. Som eksempel herpå gengives her et uddrag af Fødevarestyrelsens vejledning om anvendelse af administrative bødeforelæg i medfør af lov om dyrlæger § 39, lov om hold af dyr § 71, fødevarerloven § 61, økologiloven § 14 og administrationsloven § 29.

#### FØDEVARESTYRELSENS GENERELLE KONTROLVEJLEDNING

”Et administrativt bødeforelæg er ikke en afgørelse som et påbud og forbud. Der er derfor ikke de samme krav til partshøring (se kap. 5.9) og klagevejledning. Der er dog stadig en række forhold, som fødevareregionen skal være opmærksom på. De vil blive gennemgået nedenfor.

Det er vigtigt at understrege, at formålet med at give et administrativt bødeforelæg er, at trække en streg i sandet overfor virksomheden. Det har en præventiv virkning overfor både den aktuelle virksomhed og andre virksomheder.

Et administrativt bødeforelæg er på linje med de politibødeforelæg, som politiet kan udstede.

Administrative bødeforelæg kan gives, når følgende betingelser er opfyldt:

- Sagen er ukompliceret. Dvs. at der ikke skal være bevismæssig tvivl om, at virksomheden eller primærproducenten har begået overtrædelsen.
- Sagen skønnes ikke at ville medføre højere straf end bøde.
- Den, der har begået overtrædelsen, erkender sig skyldig.
- Reglen skal være direkte strafbelagt, dvs. at der er henvist til reglen i strafbestemmelserne i den pågældende lov eller bekendtgørelse.
- Der skal enten være bødepraksis for overtrædelsen eller bødestørrelsen skal være fastsat af Folketinget i lovbemærkninger, jf. nedenfor afsnit 5.12.3.
- Der skal være handlet forsætligt eller uagtsomt, jf. nedenfor afsnit 5.12.2.

Der kan ikke klages over et administrativt bødeforelæg.”

Anvendelsen af administrative bødeforelæg indebærer i lighed med bødeforelæg efter retsplejelovens regler ressourcemæssigt den fordel, at domstolene ikke belastes af en række sager og yderligere den fordel, at heller ikke politi og anklagemyndighed skal involveres. For de myndigheder, som udsteder disse bødeforelæg, er der formentlig også en rationaliseringsgevinst forbundet med, at de selv kan færdiggøre behandlingen af disse sager.

For de erhvervsdrivende virksomheder og enkeltpersoner, som modtager et tilbud om at se en sag afgjort ved et administrativt bødeforelæg vil det – som med bødeforelæg efter retsplejeloven – kunne opfattes som en fordel at undgå tidsspildet og ubehagelighederne ved en retssag. Men i modsætning til hvad der er anført i lovmotiverne for så vidt angår bødeforelæg efter retsplejeloven, vil administrative bødeforelæg ofte dreje sig om andet og mere end “rene ubetydeligheder”. De betænkeligheder, som kan være forbundet med anvendelsen af administrative bødeforelæg, kan derfor reduceres betydeligt, såfremt der blev fastlagt en generel øvre grænse for størrelsen af de bøder, som kan vedtages uden anklagemyndighedens eller domstolenes mellemkomst.

Advokatrådet nærer betænkeligheder ved om den stigende anvendelse af administrative bødeforelæg er retssikkerhedsmæssig forsvarlig.

Først og fremmest må det bemærkes, at den omstændighed, at det er myndigheden selv og ikke anklagemyndigheden, der udfærdiger bødeforelægget, indebærer, at en vigtig kontrol går tabt. Som anført ovenfor vil anklagemyndigheden have pligt til at foretage en selvstændig prøvelse af grundlaget for bødekravet, således at et bødeforelæg kun udfærdiges og præsenteres for den sigtede, såfremt anklagemyndigheden skønner, at en tiltalerejsning vil kunne føre til domfældelse. Selvom det lægges til grund, at myndighederne kun udfærdiger administrative bødeforelæg, hvor der efter myndighedens opfattelse ikke er bevistvivi, er det Advokatrådets vurdering, at netop erfaringerne fra straffesager om overtrædelse af særlovgivningen viser, at der kan være ret betydelig forskel i bevisvurderingen hos særmyndighederne, anklagemyndigheden og domstolene.

I mange tilfælde vil det være en forudsætning for straf – og dermed også for at et administrativt bødeforelæg kan udstedes – at der er handlet forsætligt eller uagtsomt. Vurderingen heraf kan være ganske kompliceret og Advokatrådet finder, at der kan sættes spørgsmålsten ved, om personalet hos de administrative

myndigheder i alle tilfælde har den fornødne baggrund for at foretage en korrekt forsæts/uagtsomheds vurdering.

Der kan derfor ikke bortses fra risikoen for, at sager, som ikke ville kunne føre til domfældelse, fremmes som administrative bødeforelæg, men denne risiko formindskes i den model, der er valgt i konkurrencelovens § 23 b.

En vedtagelse af et administrativt bødeforelæg forudsætter ganske vist, at den person/virksomhed, bødeforelægget retter sig imod, erklærer sig skyldig.

I modsætning til, hvad der gælder for sager, der behandles i strafferetsplejens former, har den, der bliver præsenteret for at administrativt bødeforelæg, ikke krav på advokatbistand. Selv om der vil kunne være tale om meget betydelige bødekrav, vil der formentlig være mange sager, hvor der ikke indhentes rådgivning fra en advokat.

Det kan derfor efter Advokatrådets opfattelse bestemt ikke udelukkes, at en vedtagelse af et administrativt bødeforelæg grunder sig på en fejlagtig accept af den bevisbedømmelse og juridiske vurdering, myndigheden har foretaget.

Hertil kommer, at det efter Advokatrådets opfattelse langt fra kan udelukkes, at erhvervsdrivende i et vist omfang vedtager bøder på trods af, at de ikke anser sig for skyldige. Motiverne hertil kan være mange. For det første kan ønsket om at undgå en retssag være begrundet i en økonomisk kalkule, som fører til, at det bedre kan betale sig for virksomheden at betale en bøde her og nu end at blive frifundet efter en langvarig retssag. For det andet kan der også være en betydelig interesse i at undgå den medieomtale, som kan være forbundet med en retssag – også selv om retssagen måtte ende med en frifindelse. Hvis denne antagelse er rigtig, kan en stadig større udbredelse af administrative bødeforelæg føre til, at bøder i et vist omfang får karakter af en driftsomkostning i stedet for en fortjent straf, og en sådan situation er ikke acceptabel i en retsstat.



Som det fremgår af eksemplet med Fødevarestyrelsens vejledning, kræves det, at der er retspraksis for bødeniveau i sager, som kan afgøres med et administrativt bødeforelæg eller at bødeniveauet kan udledes af lovbemærkninger.

Advokatrådet finder det betænkeligt, at bødestraf udmåles alene med udgangspunkt i lovbemærkninger i sagstyper, som måske aldrig har været forelagt domstolene til bedømmelse. Rådet finder det endvidere uklart, hvilke krav der i administrativ praksis rent faktisk stilles, før der er tale om en retspraksis, som kan danne grundlag for udstedelse af administrative bødeforelæg.

Det er Advokatrådets opfattelse, at der er så mange retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med udviklingen i anvendelsen af administrative bødeforelæg, at der er behov for at standse op og foretage en overordnet og sammenhængende analyse af anvendelsen heraf.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Justitsministeren opfordres til at nedsætte et udvalg, hvis kommissorium skal være at kortlægge anvendelsen af administrative bødeforelæg samt at afdække de administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper, der kan være forbundet hermed. På denne baggrund bør udvalget opstille generelle retningslinier for den fremtidige anvendelse af administrative bødeforelæg. Udvalget bør – udover repræsentanter for regeringen – sammensættes af repræsentanter for DI, Landbrugsraadet, Håndværksrådet, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Danske Advokater og Advokatrådet.**

# MEDIERNE SOM MEDSPILLERE

## 4.1. JOURNALISTERNES ROLLE OG ANSVAR

Mediernes rolle i dækningen af retssager – og i straffesager også efterforskningsfasen – kommer med jævne mellemrum op til debat. På den ene side er det i en retsstat af stor betydning, at der er offentlighed i retsplejen, og at også politiets arbejde i efterforskningsfasen kan undergives en kritisk behandling i pressen. Det er også væsentligt for offentligheden, at pressen kritisk dækker andre sager, som har et væsentligt element af jura. Det kan være sager om offentlige myndigheders sagsbehandling, civile retssager, sager om konkurs mv.

På den anden side er der et behov for at regulere også pressens adgang til oplysninger, herunder oplysninger som kommer frem i retssager, og behandlingen heraf. Der findes regler med dette formål i retsplejeloven, i medieansvarsloven og i reglerne om god presseskik, men der kan dog rejses spørgsmål ved, hvorvidt alle dele af denne regulering er fulgt med den teknologiske udvikling og kan rumme de problemstillinger, der kan opstå f.eks. ved brug af blogs og andre virtuelle samtalerum.

I debatten om mediernes rolle i dækningen af retssager og andre sager med et juridisk element fremhæves det ofte som et problem, at medierne i alt for høj grad fokuserer på underholdning og ikke information, og på personen/gruppen og historien snarere end sagen. En sådan tilgang til sagen i medierne kan gøre det ganske vanskeligt for den i det juridiske system frifundne person at vende tilbage til forudgående status quo. Samtidig indebærer en aggressiv og personfikseret pressedækning en risiko for, at væsentlige problemstillinger, som berører retssikkerhedsmæssige spørgsmål af generel interesse overses eller forsimplet. En presse der ukritisk spiller med på befolkningens formodede fordomme – f.eks. en mere eller mindre velbegrunnet frygt for gadevold eller terrorangreb – kan utilsigtet medvirke til en negativ omdefinering af retssikkerhedsbegrebet. Med en sådan vinkling overgår pressedækningen let fra at være et spørgsmål dels om individets beskyttelse mod vilkårlige og uforholdsmæssige overgreb fra offentlige myndigheders side,

og dels om offentlighed og forudsigelighed i lovgivningen, til at være et spørgsmål om (grupper af) individers/statens sikkerhed og beskyttelse mod overgreb fra andre (grupper af) individers side og om udvidelse af de offentlige myndigheders muligheder for at indskrænke selv samme individers retssikkerhed.

Advokatrådet finder, at en fri og uafhængig kritisk presse er af helt fundamental betydning i en demokratisk retsstat. De nugældende regler i retsplejeloven og medieansvarsloven samt straffelovens regler om injurier er efter rådets opfattelse velegnede og umiddelbart tilstrækkelige til at sikre gode arbejdsvilkår for en kritisk presse og en relevant beskyttelse af den person, hvis forhold tages op til behandling i pressen. Der kan dog være god anledning til at se nærmere på, hvorvidt reguleringen i tilstrækkeligt omfang er fulgt med den teknologiske udvikling. Det er imidlertid rådets opfattelse, at de strukturelle forandringer i medieverdenen har medført, at kun få journalister har mulighed for at specialisere sig i dækning af retsstoffet og juridiske problemstillinger. Journalister kan derfor have vanskeligt ved at identificere sager, der udover at kunne "sælge" også på let forståelig vis kan sætte fokus på den juridiske problemstilling.

Advokatrådet anser det for meget væsentligt, at det sikres, at journalistuddannelserne også har fokus på rets(politisk) reportage, herunder giver eleverne et grundlæggende kendskab til det danske retssystem, og at der skabes et forum, hvor interesserede journalister kan blive opdateret om den seneste udvikling i lovgivning og retspraksis, herunder med særligt fokus på behandlingen af straffesager.

**Advokatrådet vil derfor tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet afvikler en gang årligt en gratis workshop, som er åben for alle interesserede journalister. På workshoppen vil der være orientering om og drøftelse af retssikkerhedsmæssige problemstillinger i forhold til den aktuelle udvikling i**



lovgivning og retspraksis af betydning for mediernes dækning af retssager og andre juridiske problemstillinger, som har offentlighedens interesse.

#### 4.2. DOMSTOLENES SAMSPIL MED MEDIERNE

Som anført ovenfor er der forskellige synspunkter på pressens dækning af navnlig straffesager. Denne dækning og dens seriøsitet og troværdighed er i et vist omfang afhængig af, hvorledes straffesagens professionelle aktører – politifolk, anklagere, advokater og dommere – agerer i forhold til pressen.

Den eller de dommere, som medvirker til afgørelsen af en retssag, bør som udgangspunkt alene udtrykke sig gennem deres afgørelse. Det er efter Advokatrådets opfattelse afgørende for tilliden til domstolenes uafhængighed og upartiskhed, at der ikke ændres på dette udgangspunkt. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke er et anerkendelsesværdigt behov for, at domstolene både offentliggør og forklarer deres afgørelser og de regler, som gælder for domstolenes virksomhed.

Domstolene har allerede i nogen grad taget skridt hertil. Højesteret udarbejder i et vist omfang pressemeddelelser om trufne afgørelser, og også på andre retters hjemmesider kan findes relevant oplysning om trufne afgørelser. Dette løser imidlertid ikke behovet for, at domstolene er i stand til her og nu at fremkomme med relevante udtalelser, som kan medvirke til at belyse en truffen afgørelse uden derved at krænke principperne om uafhængighed og upartiskhed.

Der har i en række andre lande været positive erfaringer med at lade særligt uddannede dommere fungere som mediedommere. De pågældende dommere, som ikke har deltaget i behandlingen af den sag, de udtaler sig om, har til opgave at forklare og belyse – ikke at forsvare – de afgørelser som træffes af domstolene. En sådan ordning kan efter Advokatrådets opfattelse på afgørende måde bidrage til en bedre og mere nuanceret medieomtale af domstolenes arbejde og afgørelser, hvilket vil være til gavn for såvel retssamfundet i almindelighed som for det individ, hvis sag gøres til genstand for medieomtale.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Danmarks Domstole bør snarest muligt indføre en ordning, hvor der ved den enkelte domstol udpeges en eller flere mediedommere.**

#### 4.3. RENE LINIER UNDER RETSSAGER

For så vidt angår en straffesags øvrige professionelle aktører, bør udgangspunktet efter Advokatrådets opfattelse være, at en straffesag behandles og belyses i retten og ikke på fortovet uden for retssalen. En sådan for- eller efterprocedure af straffesagen i medierne er efter rådets opfattelse egnet til at svække befolkningens tillid til retssystemet.

Det må imidlertid erkendes, at medierne har en betydelig interesse i at omtale en række straffesager, og at såvel politifolk, anklagere som forsvarsadvokater kan komme under et betydeligt pres for at "lække" oplysninger. Der er imidlertid desværre også eksempler på, at oplysninger af aktørerne lækkes på eget initiativ. Et af de værste eksempler herpå er den såkaldte Plejebosag, hvor en kvinde blev udråbt til massemander i en sag, hvor sigtelsen senere måtte opgives. I denne sag udtalte politifolk sig på en sådan måde, at det for forsvarsadvokaten var nødvendigt at tage ganske detaljeret til genmæle for at beskytte sin klient. Et lige så stort problem kan det være, at et vidneudsagn eller andre beviser af forsvareren eller anklageren kommenteres i medierne inden dom er afsagt.

Advokatrådet vil gerne medvirke aktivt til at sikre, at det ikke er udtalelser fra de i straffesager medvirkende advokater, som medfører, at beviser og udtalelser fra sigtede/tiltalte og eventuelle vidner omtales og vurderes i pressen på en måde, som er egnet til at påvirke opfattelsen af, at en retssag alene afgøres på grundlag af det, der er fremkommet i retten.

Et initiativ fra Advokatrådet til at belyse, hvad der er god advokatskik i disse situationer, kan imidlertid ikke stå alene, idet der er en meget snæver sammenhæng mellem, hvad en advokat kan – og i nogle tilfælde bør – foretage sig i relation til medierne og de tilsvarende rettigheder/pligter for politi og anklagemyndighed. At skabe rammerne for en sober og retssikkerhedsmæssig forsvarlig pressedækning af straffesager, som samtidig tilgodeser offentlighedens legitime interesser i at modtage relevant information om sådanne sager, er derfor et fælles problem for politi, anklagemyndighed og advokater.

**Advokatrådet vil derfor tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet inviterer repræsentanter for Rigsadvokaten, Rigspolitechefen og Landsforeningen af Beskikkede Advokater til at deltage i et udvalg, som skal have til opgave at anbefale fælles retningslinier for god skik i politiets, anklagemyndighedens og forsvarsadvokaternes videregivelse af oplysninger og kommentarer til pressen i straffesager.**



# DOMSTOLENE BØR STYRKES

## 5.1. RESSOURCER TIL DOMSTOLENE

Implementeringen af domstolsreformen – herunder gennemførelsen af digital tinglysning – har på trods af en stor indsats fra såvel Domstolsstyrelsen som retterne voldt betydelige problemer, men der er grund til at antage, at mange af disse er ved at være overvundet.

Advokatrådet har i 2008 påpeget de problemer, som knytter sig til digitaliseringen af domstolene.

Digitalisering af den offentlige forvaltning har haft regeringens bevågenhed. E-dag 2, med grundlag i en aftale mellem regering, kommuner og amter, indebar, at alle borgere den 1. februar 2005 fik ret til at kommunikere elektronisk med offentlige myndigheder med en digital signatur, og at borgeren så vidt muligt skulle have elektronisk svar, hvis vedkommende bad om det, hvorfor myndigheden skulle være i stand til at svare via sikker e-post, når e-posten indeholdt fortrolige oplysninger. Uagtet at domstolene ikke var omfattet af E-dag initiativerne, finder Advokatrådet det beklageligt, at domstolene ikke digitalt er bragt på niveau med forvaltningsmyndighederne. De manglende muligheder for sikker elektronisk kommunikation og dokumentudveksling påfører brugerne af domstolssystemet unødvendige omkostninger og unødvendigt tidsspilde.

Advokatrådet finder det ikke acceptabelt, at domstolene fungerer på et ringere teknologisk niveau end forvaltningen. Det forekommer i den forbindelse paradoksalt, at der er sat væsentlige ressourcer ind for at fremme anvendelsen af moderne teknologi på en række processuelle områder, hvor anvendelsen rejser en række principielle spørgsmål i forhold til retssagens hovedpersoners retsstilling, f.eks. videoafhøringsprojektet mv.,

uden at der er sat tilsvarende ressourcer af til at sikre en effektiv digital administration og kommunikation.

Problemet med domstolenes teknologiske efterslæb må også ses i lyset af, at EU i de kommende år må forventes at stille nye og øgede krav til domstolenes anvendelse af informationsteknologi.

I EU-Kommissionens meddelelse af 30. maj 2008 (kom(2008) 329) anføres:

*“E-justice kan defineres som anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi til at forbedre borgernes adgang til retsvæsenet og til at øge effektiviteten af domstolenes arbejde, det være sig enhver form for aktivitet, der har til formål at bilægge en tvist eller at straffe en ulovlig adfærd.*

*Indførelsen af E-justice er et centralt led i moderniseringen af retsvæsenet, og Kommissionen har altid tilskyndet til anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi i det retslige samarbejde.”*

EU-Parlamentet har den 18. december 2008 besluttet at tilslutte sig, at der på europæisk plan skal udvikles en E-justice strategi, som med tiden sandsynligvis vil stille krav til også danske domstoles anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi.

**Advokatrådet skal på denne baggrund fremkomme med følgende anbefaling:**

**Danmarks Domstole bør snarest muligt bringes på niveau med den statslige forvaltning for så vidt angår digital kommunikation og dokumentudveksling. Løsningen heraf bør**





af hensyn til domstolenes brugere – både professionelle og almindelige borgere – prioriteres højt. Herudover bør der snarest tilvejebringes det praktiske grundlag for, at de bl.a. i 2004 indførte bestemmelser i retsplejeloven om digital kommunikation kan sættes i kraft.

#### 5.2. EU OG UDDANNELSE AF DOMMERE

EU har inden for de seneste år også haft fokus på nationale dommers rolle som primære beslutningstagere vedrørende fastlæggelse af EU-retten. Anerkendelse af behovet for og støtten til øget uddannelse i EU-ret af nationale dommere går således igen i såvel Parlamentets resolution om den nationale dommers rolle i Fællesskabets retssystem fra juli 2008 (2007/2027(INI)) og i Kommissionens meddelelse af 26. juni 2006 (kom(2006) 356) om uddannelsen af retsvæsenets aktører i Den Europæiske Union. Senest har EU's ministerråd den 24. oktober 2008 vedtaget en uforbindende vejledning om uddannelse af dommere, anklagere og andet personale i retsvæsenet i Den Europæiske Union (2008/C299/01) med henblik på at styrke de pågældendes kendskab til EU-rettens primære og sekundære retskilder samt procedurerne for EF-domstolen.

Gennem CCBE arbejdede Advokatrådet for, at også advokater blev omfattet af resolutionen, desværre forgæves.

Som anført i afsnittet om globalisering kan der ikke være tvivl om, at de nationale domstole har et vigtigt og selvstændigt ansvar for at sikre overholdelse af fundamentale retsprincipper, også når den anvendelige jura er EU-retten, som i stigende omfang gør sin indflydelse gældende også på den nationalretlige scene.

**Advokatrådet skal derfor anbefale:**

**At anbefalingerne fra EU i ovennævnte akter tages i betragtning ved tilrettelæggelse af uddannelse af danske dommere.**

#### 5.3. BEHOV FOR DOMSDATABASE

I en demokratisk retsstat spiller domstolene en meget væsentlig rolle. Domstolene fastlægger gennem deres afgørelser gældende ret. På områder, som er lovregulerede fastlægger domstolene, hvorledes loven skal fortolkes, og på de retsområder, hvor der ikke findes lovgivning, fastlægger domstolene gennem deres afgørelser gældende ret. Det behøver derfor ikke nogen nærmere begrundelse at fastslå, at det for både professionelle brugere af retspraksis, for borgerne, medierne og de politiske beslutningstagere er overordentlig vigtigt at have adgang til opdateret information om domstolenes afgørelser.

Erkendelsen heraf er ikke ny, og Advokatrådet har i mere end 10 år gentagne gange fremsat ønsker om en offentlig domsdatabase.

Domstolsstyrelsen har i en artikel i 2001 anført:  
*“Åbenhed, dialog og samarbejde. Sådan lyder en del af Danmarks Dom-*

stoles værdisæt. Derfor kan organisationen heller ikke sidde især pressens ønsker om hurtig adgang til retsafgørelser overhørig. I et bredere perspektiv er det ligeledes en naturlig udvikling af det moderne retssamfund, at interesserede borgere har en lettilgængelig adgang til afsagte domme og derigennem kan danne sig et billede af gældende ret. Og endelig vil det set i lyset af den teknologiske udvikling være et direkte ressourcspild, såfremt de eksisterende muligheder ikke udnyttes til at hæve princippet om offentlighed i retsplejen til et tidssvarende niveau.

På den baggrund undersøger Domstolsstyrelsen grundlaget for at oprette en domsdatabase med uredigerede højesterets-, landsrets- samt sø- og handelsretsdomme med automatisk overførsel fra domstolenes egne sagsbehandlingssystemer til domsdatabasen. Arbejdet er en integreret del af Domstolsstyrelsens øvrige projekter på it-området, som har til formål at gøre domstolene i stand til at virke i et stadig mere digitaliseret samfund.”

26

Disse udtalelser blev fulgt op ved, at Domstolsstyrelsen i januar 2004 publicerede en rapport om en domsdatabase, men dette førte ikke til konkrete tiltag. Det fremgår bl.a. af rapporten, at der eksisterer offentlige domsdatabaser i både Norge, Sverige og Finland.

Herefter er der tilsyneladende ikke sket videre i sagen.

Den 4. april 2007 svarede justitsministeren på spm. 287 vedrørende en domsdatabase:

“Domstolsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen har iværksat et domsoversigtprojekt.

Projektet skal efter planen munde ud i, at domstolene fra 1. januar 2008 får mulighed for at offentliggøre udvalgte domme og kendelser på domstolenes hjemmeside, [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk). Det er tanken, at projektet skal udgøre en midlertidig platform, der kan anvendes frem til det tidspunkt, hvor det bliver muligt at etablere en egentlig domsdatabase, jf. nærmere nedenfor.

Med domsoversigten bliver det muligt for brugerne af [domstol.dk](http://domstol.dk) at

søge i en database, der indeholder udvalgte anonymiserede domme og kendelser i PDF-format.

Domstolsstyrelsen arbejder derudover på at udvikle et nyt sagsbehandlingssystem til behandlingen af straffesager og civile sager, der vil gøre det muligt at foretage anonymisering af domme og kendelser på en sådan måde, at det vil kunne danne grundlag for etableringen af en egentlig domsdatabase. Det er forventningen, at systemet vil blive taget i brug i løbet af 2009.

I forbindelse med dette arbejde vil der også blive taget stilling til spørgsmålet om betaling for adgangen til domsoversigten/domsdatabasen.”

Det kan ved besøg på [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk) konstateres, at der ikke er etableret den i svaret lovede søgbare domsoversigt. Derimod offentliggør de enkelte dommerembeder i varieret omfang egne domme.

Situationen er herefter den, at den, der ønsker at holde sig orienteret om domstolenes praksis, er henvist til at tegne ganske kostbare abonnementer på kommercielle domssamlinger, der, i øvrigt typisk, redigeres af dommere. Disse domssamlinger indeholder langtfra alle domme og den omstændighed, at de redigeres, indebærer, at de alene afspejler redaktionens opfattelse af, hvilke domme der bør komme til offentlighedens kundskab. Dette udgør i sig selv et retssikkerhedsmæssigt problem, idet redaktionens udvælgelse eller frasortering af afsagte domme i sig selv kan bevirke, at retsudviklingen fastlåses eller ledes i en bestemt retning. Den begrænsede offentliggørelse af navnlig byretsdomme bevirker endvidere, at der især i straffesager om overtrædelse af særlovgivningen opstår det problem, at særmyndigheden typisk vil have indsamlet og systematiseret retspraksis. Anklagemyndigheden vil derved have adgang til en viden, som hverken står til rådighed for forsvareren eller dommeren. Disse har reelt derfor i en række tilfælde ingen mulighed for at kontrollere, om anklagemyndighedens præsentation af praksis er fyldestgørende og dækkende.



Hertil kommer, at omkostningerne ved at abonnere på de private domssamlinger er af en sådan størrelse, at denne mulighed reelt kun står åben for professionelle brugere. En adgang til en elektronisk udgave af Ugeskrift for Retsvæsen koster således ca. 8000 kr.

Teknologiske problemer bør efter Advokatrådets opfattelse ikke kunne påberåbes som en hindring for etableringen på internettet af en søgbar domsdatabase. Sådanne databaser har i årevis været i drift i vore nabolande og søgbare databaser indeholdende andre retskilder drives allerede i stort omfang af

administrationen og af Folketinget. Dette er samtidig en indikation for, at omkostningerne ved at etablere og vedligeholde en domsdatabase burde være overskuelige.

Efter Advokatrådets opfattelse udgør det et alvorligt retssikkerhedsmæssigt og demokratisk problem, at borgere, medier og politiske beslutningstagere reelt ikke har nogen mulighed for at gøre sig bekendt med domstolenes praksis. Det er endvidere retssikkerhedsmæssigt overordentlig betænkeligt, at selv dommere, advokater, anklagere, forskere og andre, som i deres virke har brug for et dybtgående kendskab til retspraksis reelt kun har adgang til en meget begrænset delmængde af domstolenes afgørelser i form af kommercielle, redigerede domssamlinger.

**På denne baggrund skal Advokatrådet fremkomme med følgende anbefaling:**

**Folketinget bør pålægge regeringen, inden en fastsat frist, at etablere en søgbar og offentlig tilgængelig database over danske domme.**

**Databasen bør indeholde alle domme og udvalgte afgørelser fra tinglysningsretten, foged- og skifteretterne.**

**Alle afgørelser bør, af den ret der har truffet afgørelsen, forsynes med et kort resumé.**

**Domme og andre afgørelser skal være søgbare efter forskellige relevante kriterier.**

**Anvendelsen af databasen skal være gratis.**

**Folketinget bør sikre de fornødne bevillingsmæssige rammer for etablering og drift af domsdatabase.**

# KVALITET I DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

## 6.1. BISTAND TIL BORGERNE

Advokatrådet nedsatte i foråret 1997 et udvalg, der blev bedt om at udarbejde en redegørelse om, hvorvidt der kunne være behov for retshjælp på udvalgte områder i forvaltningen.

Redegørelsen blev færdig i januar 1999. Behovet for advokatbistand fremhæves ved de klageinstanser, der behandler indgribende og komplicerede sager på områder, hvor det for private parter kan være meget vanskeligt at varetage egne interesser.

Redegørelsen peger på, at det særligt er på de familieretlige, sociale- og miljømæssige områder, det kunne være relevant, at forvaltningen kunne beskikke en advokat for den pågældende borger. Forudsat, at vedkommende i øvrigt opfylder betingelserne i retsplejeloven for at få fri proces, anbefales det:

- at det bliver muligt for statsamterne i forbindelse med vilkårsforhandling ved separation og skilsmisse at beskikke en advokat for en eller begge parter,
- at statsamterne, i forbindelse med sager om placering af forældremyndighed, efter forældremyndighedsindehaverens død, kan beskikke en advokat for barnet,
- at statsamtet undtagelsesvis kan beskikke en advokat for parten i sager om værgemål mv.
- at de sociale nævn og den Sociale Ankestyrelse i særlige tilfælde kan beskikke en advokat for klageren i sager af væsentlig betydning for den pågældende, herunder særligt sager om social pension og vurdering af arbejdsskader,
- at der gives Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet hjemmel til at beskikke en advokat for private borgere i særlig komplicerede og indgribende sager. Endvidere bør der være hjemmel til, at klagenævnene i sager mellem flere parter kan tillægge sagsomkostninger til de parter, der efter et

omfattende og omkostningskrævende sagsforløb har fået medhold i klagesagen.

Redegørelsen blev gjort til genstand for debat på en konference på Christiansborg i januar 2000, hvor mange sagkyndige deltagere tilsluttede sig, at der kunne være behov for advokatbistand i et vist omfang.

Professor Lars Nordskov Nielsen udtalte blandt andet, at *“det er vigtigt for folk, hvordan de oplever forvaltningens behandling af sagen. I dag er det ofte sådan, at de tit føler sig slæbt rundt i systemet uden at kunne forstå reglerne. Det er et stort problem, at kommunerne ikke administrerer efter loven. Det er meget velbegrundet at give borgerne mulighed for advokatbistand, men også andre former for bistand må overvejes. Tildeling af advokatbistand burde foregå hos en neutral myndighed. Bestemmelsen burde i princippet være en generel regel i forvaltningsloven, men det er svært at overskue konsekvenserne af reglen, så det kunne være en mulighed at lave et forsøg f.eks. med det sociale område.”*

Landsdommer Holger Kallehauge, som deltog i sin egenskab af formand for Foreningen af Polio-, Trafik- og Ulykkesskadede udtalte i henhold til referatet blandt andet, at han *“var enig i, at der var et problem med forvaltningskulturen i kommunerne. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne mener, det kommunale selvstyre legitimerer alt. De handler, som det passer dem, se eksemplet med Ishøj Kommune, der ikke, som foreskrevet i loven, tilbyder danskundervisning til flygtninge og indvandrere med den begrundelse, at budgettet var overskredet. Begrundelsen for at bryde loven er, at det er for dyrt med undervisning. Problemet i kommunerne er, at man ikke har en departementschef, ligesom en minister har det. En departementschef sørger for, at der ikke sker ulovligheder. Det andet problem er, at man har valgt at delegere næsten alt til disse kommuner, som savner respekt for loven.”*



Retschef Jens Møller, Folketingets ombudsmand mente på konferencen, som gengivet i referatet, at der er *“et behov for, at man får juridisk bistand på et tidligt tidspunkt af sagsbehandlingen, og behovet herfor understreges af den løbende kompetenceforskydning, der er mellem forvaltningen og domstolene. I private erstatningssager dækker forsikringen også de omkostninger, man har ved at have en advokat til at opgøre erstatningskravet. Det gælder derimod ikke for arbejdsskadesager. Reglerne om sagkyndig bistand burde efter hans opfattelse samles som en generel regel i forvaltningsloven. Her har man i forvejen regler om vejledning og partsrepræsentation. I bemærkningerne til bestemmelsen kunne det uddybes inden for hvilke sagstyper, man typisk ville kunne få bistand.”*

Redegørelsen og referatet af konferencen er tilgængelige på [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk).

Siden offentliggørelsen af redegørelsen og afholdelsen af konferencen er der sket mange ændringer i lovgivningen, og der er gennemført tiltag for at forbedre borgernes adgang til information f.eks. gennem oprettelsen af portalen [www.borger.dk](http://www.borger.dk) og gennem oprettelsen af borgerservicecentre i kommunerne. Nogle kommuner har endvidere på frivilligt grundlag indført en Borgerrådgiver, hvor borgerne kan henvende sig, hvis de er utilfredse med en kommunes sagsbehandling, embedsmænds adfærd mv.

Uanset der er sket forbedringer i den offentlige forvaltning og det lovgrundlag, som regulerer forvaltningsprocessen siden redegørelsens fremkomst, er det dog Advokatrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for at anfægte redegørelsens hovedkonklusion, nemlig at der er behov for, at der kan foretages beskikkelse af advokat for private borgere i særlig indgribende eller komplicerede forvaltningssager. Reglerne om advokatbeskikkelse bør muligvis, navnlig i sociale sager, suppleres med regler om beskikkelse af rådgivere med en anden faglig baggrund.

Som følge af de ændringer, der er sket i reglerne om fri proces siden redegørelsens fremkomst, bør reglerne formentlig indrettes således, at fri proces i disse sager også bliver subsidiær til

dækning i en privat retshjælpsforsikring. Retshjælpsforsikringernes dækningsområde må i så fald udvides. Hjemlen for en ny ordning kan enten tilvejebringes gennem en generel regel i forvaltningsloven eller ved hjemmel i speciallovgivningen. Under alle omstændigheder må der tages stilling til, hvem der skal beslutte, hvorvidt beskikkelse skal ske, idet det herved bemærkes, at en sådan afgørelse ikke bør henlægges til forsikringsselskaberne, således som det i vidt omfang er sket for så vidt angår de egentlige retssager.

Under alle omstændigheder er der efter Advokatrådets opfattelse behov for en grundig analyse af behovet for professionel og uafhængig bistand til borgerne i forvaltningsprocessen.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Justitsministeren bør nedsætte et sagkyndigt udvalg, som skal undersøge behovet for, at hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed tilgodeses gennem regler om beskikkelse af advokat eller anden uafhængig sagkyndig rådgiver i visse forvaltningssager, herunder evaluere de gældende beskikkelsesreglers anvendelse i praksis, og særligt på socialrettsens område.**

**Såfremt udvalget måtte finde behov for nye regler, kan udvalget fremsætte forslag herom.**

**Udvalget bør have deltagelse af repræsentanter for regeringen, kommunerne, regionerne, Folketingets Ombudsmand, Danske Handicap Organisationer, Forbrugerrådet og Advokatrådet.**

# LOVGIVNINGEN HALTER

## 7.1. KVALITET I CENTRALADMINISTRATIONEN

På Advokatrådets workshop om retssikkerhed, der blev afholdt i februar 2008, påpegede flere deltagere, at der er grund til at nære en vis bekymring for kvaliteten af dansk lovgivning. Som en af årsagerne hertil blev der peget på, at der i de senere år kun sjældent nedsættes lovforberedende udvalg. Dette svækker kvaliteten i lovtilblivelsen, navnlig når kompliceret lovgivning gennemføres alene på grundlag af et af regeringens embedsmænd udarbejdet lovforslag. Et godt eksempel herpå er den såkaldte "tuneserlov", hvor regeringen med meget kort varsel, af politiske grunde, udarbejdede et lovforslag om udlændinge på såkaldt tålt ophold, uanset denne problemstilling skulle behandles i et af regeringen nedsat hurtigt arbejdende sagkyndigt udvalg. Behandlingen i Folketinget afslørede, at det oprindelige lovforslag led af en række alvorlige tekniske og juridiske mangler.

Behovet for en grundig forberedelse i et lovforberedende udvalg gælder endog i visse tilfælde også for implementeringen af EU-direktiver. Advokatrådet har bl.a. påpeget behovet for et sådant udvalg for at tilvejebringe et gennearbejdet lovgrundlag på hvidvaskområdet, der tilsigter at implementere EU's tredje hvidvaskdirektiv. Det er Advokatrådets opfattelse, at den hvidvasklov, der blev vedtaget af Folketinget på grundlag af Finanstilsynets og Økonomi- og Erhvervsministeriets lovforberedende arbejde, ikke lever op til de kvalitetskrav om klarhed, forudsigelighed og konsistens, som bør være gældende navnlig for lovgivning med indgribende retssikkerhedsmæssige konsekvenser for den enkelte borger. Efter Advokatrådets opfattelse går loven på en række områder langt videre end direktivet tilsiger. I dette lovforslag – som i så mange andre – kunne Advokatrådet også konstatere, at der ikke var tilstrækkelig overensstemmelse mellem lovteksten og lovens bemærkninger. Advokatrådet må også ofte konstatere, at der stadig er

en tilbøjelighed til at lovgive i bemærkningerne, uanset dette er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Uanset at lovforberedelsen i mange ministerier og styrelser er henlagt til særlige enheder er det Advokatrådets opfattelse, at erfaringerne med kvaliteten i det lovforberedende arbejde tilsiger en styrkelse af navnlig den juridiske faglighed. Som et eksempel herpå kan på ny nævnes den såkaldte "tuneserlov", hvor det først på et meget sent tidspunkt under folketingsbehandlingen ved Justitsministeriets mellemkomst blev afklaret, hvad Danmarks konventionsretlige forpligtelser indebar for opholdsvilkårene for den udviste tuneser, som er i Danmark på såkaldt tålt ophold. Den højeste juridiske ekspertise i centraladministrationen er koncentreret i Justitsministeriet, og dette ministeriums indflydelse på den juridiske kvalitet bør derfor styrkes.

I den forbindelse er det også Advokatrådets opfattelse, at der kan være behov for øget tværministeriel koordinering, og at det konkrete behov derfor afdækkes tidligt i lovgivningsprocessen. Dette kan i praksis evt. omsættes til generering af en ressortoversigt ud fra Retsinformations ministerieindgang. Oversigten suppleres med en kort beskrivelse af ressortlovenes anvendelsesområde og angivelse af evt. krydsfelter med andre ressorter og skønnes umiddelbart at kunne integreres i den digitale lovprocesguide.

**Advokatrådet skal derfor anbefale følgende:**

**Medarbejdere i ministerier og styrelser, som beskæftiges med lovforberedende arbejde skal have gennemgået et obligatorisk kursus i lovforberedende arbejde tilrettelagt af Justitsministeriet.**



## Justitsministeriets lovafdeling styrkes med henblik på at højne den juridiske kvalitet af fremsatte lovforslag.

### 7.2. RETSSIKKERHED I LOVGIVNINGEN

Spørgsmålet om den enkelte borgers og erhvervsvirksomheds retssikkerhed har i de senere år haft stor politisk bevågenhed. Ikke desto mindre er det desværre ofte således, at det i forbindelse med ny lovgivning ikke er regeringen selv, men de organisationer, der afgiver høringssvar, der påpeger de retssikkerhedsmæssige problemer, der kan være knyttet til et givent lovforslag.

Borgerens retssikkerhed i skatteprocessen har af forståelige årsager påkaldt sig særlig politisk interesse. Dette har haft den glædelige konsekvens, at Skatteministeriet har oprettet et embede som Retssikkerhedschef. Skatteministeriet har endvidere besluttet, at lovforslag også skal forholde sig til en række spørgsmål af retssikkerhedsmæssig betydning som:

Er lovtæksten udformet, så borger eller virksomhed kan konstatere sin retsstilling direkte af lovtæksten?

Hvilke gruppers retssikkerhed bliver styrket eller svækket?

Er lovforslaget udformet, så retstilstanden er forudsigelig for den enkelte borger eller virksomhed?

Er lovforslaget udformet, så borger eller virksomhed har mulighed for at omstille sig til den nye retstilstand?

Indeholder lovforslaget [behov for afgivelse af] personfølsomme oplysninger, og håndteres oplysningerne på en betryggende måde?

Efter Advokatrådets opfattelse vil det ikke alene højne den enkelte borgers og virksomheds retssikkerhed, men også lovkvaliteten generelt, hvis ministerier og styrelser var nødt til eksplicit at forholde sig til de positive eller negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser af et givent lovforslag og de overordnede hensyn, der nødvendiggør reguleringen. En sådan redegørelse er efter rådets opfattelse af mindst samme betydning som den gældende obligatoriske redegørelse for et lovforslags økonomiske og administrative konsekvenser.

**Advokatrådet skal derfor anbefale følgende:**

Ethvert lovforslag fremsat af regeringen skal indeholde en redegørelse for forslagens eventuelle positive eller negative konsekvenser for borgeres og virksomheders retssikkerhed, samt en nøje redegørelse for de grunde, som eventuelt kan tale for, at en svækkelse af retssikkerheden i det konkrete tilfælde må vige for andre hensyn.

# ADVOKATENS ROLLE I RETSSAMFUNDET

## 8.1. REGULERINGEN AF ADVOKATER

Advokatvirksomhed er et lovreguleret erhverv. Regelsættet, som findes i retsplejeloven, Advokatsamfundets vedtægt og en række bekendtgørelser udstedt af Justitsministeriet, regulerer såvel den enkelte advokat som Advokatsamfundet, der består af alle danske advokater.

Reguleringen af den enkelte advokats adfærd skal som udgangspunkt sikre, at borgere og virksomheder har adgang til højt kvalificeret uafhængig juridisk rådgivning og repræsentation såvel i retssager som i forvaltningsprocessen. Reguleringen skal endvidere sikre advokatens tavshedspligt og uafhængighed. Reguleringen skal endelig sikre mod følgerne af ansvarspådragende rådgivning og misbrug af betroede midler.

Advokater ansat i virksomheder, som ikke driver advokatvirksomhed, og advokater som er ansat i organisationer, er i Danmark også omfattet af advokatreguleringen.

Dette indebærer, at disse medarbejdere har pligter, som ikke udspringer af deres ansættelsesforhold, men af den regulering, de er underkastet. Denne regulering, og de pligter for den ansatte advokat, der følger heraf, skal respekteres af deres arbejdsgiver.

Udover de regler i retsplejelov, vedtægt og bekendtgørelser, som regulerer alle advokater, findes der – navnlig i retsplejeloven – regler som regulerer forskellige aspekter af advokatvirket. Her er det navnlig virket som forsvarer i straffesager, der i debatten om retssikkerhed har påkaldt sig interesse.

Også lovgivning helt uden for retsplejeloven har væsentlig betydning for advokaters adfærd og pligter. Dette gælder f.eks.

markedsføringsloven og kommende lovgivning som udspringer af servicedirektivet og hvidvaskloven. Navnlig advokaters indberetningspligt efter hvidvaskloven har, både nationalt og internationalt, givet anledning til debat.

Hvor hovedformålet med reguleringen af den enkelte advokat er at sikre klientens retsstilling, har reguleringen af professionen som sådan et videre formål, nemlig at sikre, at advokaten i forhold til den enkelte klient kan udfylde sin rolle og at sikre, at advokaterne som profession medvirker til at udvikle og gavne det retssamfund, som de er en vital del af.

Dette overordnede formål med regulering af professionen tilgodeses ved, at der i lovgivningen er oprettet et officielt anerkendt advokatsamfund, hvis formål i den af Justitsministeriet godkendte vedtægt § 1 er udtrykt således:

### § 1

*Det Danske Advokatsamfunds formål er*

- at værne om advokaters uafhængighed og integritet,
- at påse og håndhæve opfyldelsen af de pligter, der påhviler advokater,
- at sikre advokaters faglige kompetence, og
- at virke til gavn for det danske retssamfund.

Denne overordnede formålsbestemmelse er i vedtægten udmøntet således, at Advokatsamfundets virke dækker de funktioner, et advokatsamfund skal dække efter FN's Basic Principles on the Rule of Lawyers vedtaget i 1990 og efter Europarådets Recommendation Rec(2000)21 of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer. Begge dokumenter er tilgængelige på [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk)





Advokatsamfundet er ikke en offentlig institution eller myndighed, men en af staten helt uafhængig selvstyrende organisation for alle advokater oprettet ved lov. Der findes ikke i Danmark andre lignende organisationer. Advokatsamfundet udfører en række opgaver, som af hensyn til advokatens særlige stilling i et retssamfund hverken kan overlades til en offentlig myndighed eller en privat organisation.

## 8.2. RETSHJÆLP

Blandt de opgaver Advokatsamfundet skal varetage er, både efter den nationale regulering og de internationale anbefalinger, at sikre borgernes og virksomheders adgang til en retfærdig sagsbehandling såvel ved domstolene som i forvaltningen og at sikre adgang til juridisk rådgivning.

Dette er et ansvar, som skal løftes ikke blot af den enkelte advokat, men af professionen som sådan.

Professionens fælles samfundsansvar er bl.a. udtrykt i FN's Basic Principles on the Rule of Lawyers:

*"Governments and professional associations of lawyers shall promote programmes to inform the public about their rights and duties under the law and important role of lawyers in protecting their fundamental freedoms. Special attention should be given to assisting the poor and other disadvantaged persons as to enable them to assert their rights and where necessary to call upon the assistance of lawyers."*

Og i Europarådets anbefaling:

*"Bar associations or other professional lawyers' associations should be encouraged to ensure the independence of lawyers and, inter alia, to: ...*

*c. promote the participation by lawyers in schemes to ensure the access to justice of persons in an economically weak position, in particular the provision of legal aid and advice; "*

Lovgiver har fastslået denne særlige pligt for advokater til at sikre borgernes adgang til rådgivning og partsrepræsentation i retsplejelovens § 323 som er sålydende:

*§ 323. Justitsministeren yder tilskud til retshjælp ved advokatvagter i form af helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 1). Justitsministeren yder endvidere tilskud til retshjælp ved advokater i form af rådgivning ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning (trin 2) og rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger (trin 3).*

*Stk. 2. Enhver har ret til vederlagsfri retshjælp på trin 1 vedrørende ethvert retsspørgsmål.*

*Stk. 3. Den, der opfylder de økonomiske betingelser efter § 325, har ret til delvis vederlagsfri retshjælp på trin 2, jf. dog stk. 4. Når der foreligger en tvist og der skønnes at være udsigt til, at sagen ved yderligere bistand fra advokat vil kunne afsluttes forligsmæssigt, har den pågældende endvidere ret til delvis vederlagsfri retshjælp på trin 3.*

*Stk. 4. Retshjælp på trin 2 og 3 kan ikke gives til*

*1) sigtede eller tiltalte i offentlige straffesager,*

*2) aktivt erhvervsdrivendes sager af overvejende erhvervmæssig karakter,*

*3) sager om gældssanering eller*

*4) sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed eller et privat klage- eller ankenævn, der er godkendt af ministeren for familie- og forbrugeranliggender.*

*Stk. 5. Uanset stk. 4, nr. 4, kan der dog gives retshjælp på trin 2 og 3 ved klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse.*

*Stk. 6. Vederlaget til advokater for retshjælp på trin 2 udgør 800 kr. (2005-niveau) inkl. moms, hvoraf statskassen betaler 75 pct. Vederlaget til advokater for retshjælp på trin 3 udgør 1.830 kr. (2005-niveau) inkl. moms, hvoraf statskassen betaler halvdelen. Statskassen betaler dog hele vederlaget for retshjælp i forbindelse med en ansøgning om fri proces. Tilskud fra statskassen omfatter alene vederlag, der ikke er dækket af en retshjælpsforsikring eller anden form for forsikring.*

*Stk. 7. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om ydelse af retshjælp, herunder om omfanget af retshjælp på trin 1, 2 og 3. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om tilskud til retshjælp, herunder om tilskuddets beregning og udbetaling.*

Som det ses, fastslår lovgiver i stk. 2, at *enhver* har ret til *vederlagsfri retshjælp* fra en advokat på trin 1. Herudover reguleres vederlaget til retshjælp på trin 2 og 3 meget udførligt i stk. 6 med nogle beløb, som efter mange advokaters tilkendegivelser til Advokatrådet dårligt nok dækker deres omkostninger ved at oprette sagen og ansøge om retshjælp, ikke mindst fordi bestemmelsen i stk. 6, sidste punktum om forsikringsretshjælp som primær dækning har medført et helt uforholdsmæssigt stort administrativt arbejde for advokaterne.

Strukturtilpasningen i advokatbranchen som følge af retskredsreformen betyder, at advokatvakterne nogle steder er lukket og andre steder er truet af lukning, fordi advokatvirksomhederne flytter fra mindre bysamfund til de byer, hvor den stedlige byret har sit hovedsæde. Der er således blevet længere vej til advokaten i mere end én forstand, idet den nuværende lovgivnings kompleksitet sammenholdt med klientens snævre muligheder for at få omkostningsdækning, hvad enten det er i form af privat eller offentlig retshjælp, gør det ganske vanskeligt for advokaten at varetage den mindre bemidlede klients retmæssige interesser.

Advokatrådet er af den opfattelse, at såvel den enkelte advokat som professionen som sådan har pligt til at medvirke til at sikre borgernes adgang til juridisk rådgivning og hjælp til tvistløsning i såvel den offentlige forvaltning som i retsplejen. Advokaterne i Danmark løser denne opgave ved at give anonym og gratis retshjælp til tusindvis af mennesker om året i advokatvakterne. Hertil kommer, at mange enkeltadvokater vederlagsfrit giver en helt indledende rådgivning til personer, som søger deres råd.

Som nævnt har mange advokater over for Advokatrådet tilkendegivet, at de føler sig demotiverede over hele den måde, retshjælpsordningerne fungerer på, og at de derfor overvejer at trække sig ud af denne type af sager. Det er ikke alene et udtryk for økonomiske overvejelser, men også for, at reguleringen opleves som udtryk for mangel på respekt hos lovgiver for såvel borgerens behov som for advokatens arbejdsindsats.

Advokatrådet har ikke statistisk belæg for at udtale, at de nugældende ordninger er ved at bryde sammen, men finder dog, at de mange henvendelser fra utilfredse og frustrerede advokater til Advokatrådet i sig selv er et faresignal, som ikke bør siddes overhørt. Det vil være fuldstændig uacceptabelt i et retssamfund som det danske, hvis det måtte vise sig, at store dele af befolkningen ikke kan komme til deres ret som følge af retshjælpsordningernes utilstrækkelighed.

Advokatrådet har gentagne gange påpeget svaghederne ved det nuværende system.

Rådet har således påpeget det retssikkerhedsmæssigt meget betænkelige ved, at forsikringsretshjælp er gjort til den primære retshjælpskilde – og det på en sådan måde, at vurderingen af, om en borger har rimelig anledning til at føre sag reelt er privatiseret og henlagt til forsikringsselskaberne. Advokatrådet har endvidere påpeget det fuldstændig urimelige i, at retshjælp efter retsplejelovens § 323, stk. 6 bygger på takster, som ikke havde været reguleret i 10 år forud for vedtagelsen af denne nye bestemmelse i retsplejeloven. Effekten heraf er, at der i selve loven er et indbygget betydeligt efterslæb i samfundets betaling for retshjælp på trin 2 og 3. Det er ikke Advokatrådets ærinde at påpege, at dette repræsenterer et indtjeningsmæssigt problem for advokatprofessionen, men derimod at påpege, at en (for) ringe betaling indebærer en latent risiko for, at kun et fåtal af advokater vil påtage sig sager af denne karakter. Honoreringen kan derfor vise sig at repræsentere et retssikkerhedsmæssigt problem for borgere, som er afhængige af ordningen, hvorved også bemærkes, at en forudsætning for de private retshjælpsforsikrings udmøntning er, at en advokat er villig til at påtage sig sagen.

Retshjælp og fri proces har traditionelt været opfattet som instrumenter, som skulle sikre, at almindelige mennesker ikke led retstab som følge af, at de ikke selv havde råd til kvalificeret juridisk rådgivning. Et traditionelt anvendelsesområde for disse instrumenter har været konflikter, som var af privatretlig karakter.



I et moderne samfund, som er afhængigt af, at enkeltpersoner og mindre virksomheder udvikler nye ideer og produkter repræsenterer det efter Advokatrådets opfattelse et retssikkerhedsmæssigt problem, at sådanne små erhvervsvirksomheder løber en stor risiko for at lide retstab, hvis der ikke i tilfælde af tvist med tredjemand er mulighed for at få kvalificeret juridisk bistand. De ulemper dette kan medføre rammer ikke blot den enkelte person, men har også negative konsekvenser for det omgivende samfund. Der kan derfor sættes spørgsmålstejn ved, om det ikke er udtryk for en forældet tankegang, når der efter gældende ret alene er mulighed for at udstrække de forskellige retshjælpsordninger til privatpersoner.

Efter Advokatrådets opfattelse er det af meget stor betydning i en retsstat, at enhver borger som privatperson – og muligvis også i visse tilfælde som erhvervsdrivende – sikres adgang til i rimeligt omfang og med rimelige muligheder for gennem en offentlig eller privat forsikringsordning at få dækning af udgifterne til juridisk rådgivning og adgang til partsrepræsentation fra advokater, hvis regulering sikrer kvaliteten af deres ydelse og deres uafhængighed af uvedkommende interesser.

Advokatrådet er fuldt ud opmærksomt på, at lovgivningsmagten gennem introduktionen af en særlig småsagsproces, som supplement til adgangen til nævnsbehandling af en række tvister, har tilsigtet at løse en række problemer for almindelige borgers adgang til "retfærdighed". Det samme gør sig gældende på det skatteretlige område, hvor der kan opnås fuld omkostningsdækning. Det er imidlertid Advokatrådets klare opfattelse, at disse ordninger på ingen måde overflødiggør eksistensen af velfungerende retshjælpsordninger, som bredt dækker befolkningens behov for adgang til advokatbistand.

I den forbindelse må Advokatrådet bemærke, at de nuværende retshjælpsordninger udelukker retshjælp til en række konflikter, som efter rådets opfattelse burde være dækket.

Dette gælder først og fremmest borgernes adgang til advokatbistand i sager som behandles i den offentlige forvaltning. Baggrunden for, at lovgivningsmagten har undtaget sådanne

tilfælde fra retshjælpsordningerne, er, at offentlige myndigheder har pligt til at følge lovgivningen og til at vejlede borgerne. Der kan derfor kun gives retshjælp til at påklage en forvaltningsmyndigheds afgørelse.

Det er Advokatrådets opfattelse, at lovgivers forudsætninger på dette punkt er ganske utidssvarende.

Den borger, hvis sag er under behandling hos en offentlig myndighed, oplever meget ofte myndigheden som en modstander, der har interesser, som strider direkte mod borgernes interesse. Der er derfor efter rådets opfattelse et betydeligt reelt behov for adgang til retshjælp i sager, som behandles i den offentlige forvaltning. Dette gælder i særlig udpræget grad for kognitivt svage borgere.

Efter Advokatrådets opfattelse er der også et udækket – og stigende – behov for at udstrække de forskellige støtte- og forsikringsordninger også til konflikter som udspringer af ansættelsesforhold, idet organisationsprocenten på såvel arbejdsgiver- som arbejdstagers side er vigende. Det forekommer på denne baggrund retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at opretholde begrænsninger, som har deres udspring i, at langt de fleste lønmodtagere var organiserede, og at konflikter blev løst i et fagretsligt system.

Hertil kommer, at der også er en række familieretlige konflikter, hvor der er et stort udækket behov for advokatbistand. Der er gennem de seneste år gennemført meget betydelige ændringer af såvel indhold som procesform, for så vidt angår den familieretlige lovgivning. For så vidt angår indholdet, tyder de foreløbige erfaringer på, at navnlig reglerne i den nye forældreansvarslov giver anledning til en række konflikter, hvor mindst en af forældrene til tider føler sig under pres fra myndigheder, som forsøger at leve op til lovens forudsætning om, at ethvert barn har ret til kontakt med begge sine forældre.

Det kan desuden anføres, at de ændrede regler om behandlingen af sager om separation og skilsmisse har medført, at der nu forsøges mediation i statsforvaltningerne uden advokatbi-

stand. Hensigten har været at reservere domstolsbehandling til sager med et meget højt konfliktniveau, som ikke kan løses ved statsforvaltningernes mellemkomst. Erfaringerne med den nye ordning tyder efter Advokatrådets opfattelse på, at en lang række mennesker, som hverken kan få deres advokatudgifter dækket af en retshjælpsforsikring eller gennem offentligt finansierede retshjælpsordninger, på trods heraf antager en advokat, som de selv betaler. Nogle, men langt fra alle borgere, som vælger at antage advokat, har råd til det. Der er altså en betydelig restgruppe, som antager advokat, selvom det påfører dem udgifter, som de har svært ved at afholde. Advokatrådet finder på denne baggrund, at det bør undersøges hos brugerne (borgerne), om der er tale om et udækket behov for uafhængig rådgivning og partsrepræsentation i familieretlige sager. Resultatet af en sådan undersøgelse bør indgå i en bredere vurdering af borgernes muligheder for at opnå den nødvendige bistand til juridisk rådgivning og partsrepræsentation.

**Advokatrådet skal på denne baggrund fremkomme med følgende anbefaling:**

**Regeringen opfordres til snarest at nedsætte en bredt sammensat Retshjælpskommission, som skal have til opgave at analysere og vurdere de eksisterende retshjælpsordningers form og indhold med udgangspunkt i, at borgerne – og måske tillige visse grupper af erhvervsdrivende – i et moderne retssamfund skal sikres ikke blot formel, men også reel adgang til bistand og uafhængig og kvalificeret rådgivning.**

**I det omfang kommissionen finder de nuværende ordninger utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige, skal kommissionen fremkomme med forslag til ændringer i den gældende regulering.**

**Kommissionen bør have deltagelse af repræsentanter for domstolene, Justitsministeriet, Folketingets Ombudsmand, Forbrugerrådet, Erhvervslivet, Forsikring og Pension, Danske Handicaporganisationer, Danske Advokater og Advokatrådet.**

### 8.3. BEHOV FOR UNDERVISNING

Som det fremgår af de internationale anbefalinger, hører det med til opgaverne for et advokatsamfund at informere borgerne om retssamfundet, herunder advokatens særlige rolle og pligter i dette.

Advokatrådet medvirker allerede hertil gennem den information der gives om advokatreguleringen og helt basale problemstillinger vedrørende "dagligdagens" jura bl.a. på Advokatsamfundets hjemmeside [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk) og i bladet Advokaten.

Heldigvis er det kun et begrænset udsnit af befolkningen, som kommer i forbindelse med retssystemet gennem civile sager eller straffesager – og i den situation forhåbentlig oplever det som betryggende og velfungerende. Det er i en retsstat imidlertid helt afgørende, at der i hele befolkningen – også den del der har en anden etnisk herkomst end dansk – er en bred forståelse for den måde, retssystemet er indrettet på og de forskellige aktørers roller og særpræg.

Det er Advokatrådets opfattelse, at befolkningens opfattelse af ikke alene advokatrollen, men af retssystemet som sådant i alt for høj grad er præget af kommercielle spændingsserier. Problemet med denne information bliver ikke mindre af, at mange af disse serier er produceret i USA og England, hvis retssystemer hviler på et helt andet grundlag end det danske.

Der består derfor, efter Advokatrådets opfattelse, en informationsopgave af presserende karakter, som skal løses – gerne i et samspil mellem alle retssystemets aktører.

Det er rådets opfattelse, at det bedste resultat vil blive opnået gennem en langsigtet indsats som er målrettet mod ungdomsudannelserne. Herved vil man kunne nå et meget stort antal unge, som modenhedsmæssigt er i stand til at forstå betydningen af et velfungerende retsvæsen og retssikkerhedsbegrebet, og som i deres dagligdag – nok uden at være særlig bevidste om det – foretager sig ganske mange handlinger, som har juridiske konsekvenser. Informationen til de unge kan derfor med fordel



tage udgangspunkt i de unges handlemønstre f.eks. uploading af film og billedmateriale på tjenester som Facebook, chikanøs anvendelse af moderne teknologi, grænserne mellem civil ulydighed og kriminelle handlinger mv.

**Advokatrådet vil derfor tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet vil invitere Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten til at indgå i et samarbejde om udvikling af undervisningsmateriale og undervisningsprogrammer, som skal belyse, hvorledes vores retssystem fungerer. Materialet bør suppleres med tilbud om at møde retsvæsnets aktører – advokater, dommere og anklagere – i lokalområdet.**

**Materialet skal belyse behandlingen af civile sager og straffesager, og inddrage de eksisterende retshjælpsordninger. Relevante myndigheder og organisationer, som beskæftiger sig med ungdomsuddannelserne, skal inddrages i arbejdet.**

#### **8.4. NÅR PENGE VASKES HVIDE**

I forlængelse af terrorangrebet den 11. september 2001 på World Trade Center blev det i EU besluttet at ændre direktivet om bekæmpelse af hvidvask af udbytte fra alvorlig økonomisk kriminalitet således, at det også kom til at indeholde en indberetningspligt ved mistanke om terrorisme. Samtidig blev kredsen

af indberetningspligtige udvidet til også at omfatte advokater, et historisk og enkeltstående brud på de grundlæggende regler om advokaters tavshedspligt. Senere er direktivet blevet ændret på ny. Både i forbindelse med den direktivændring, der inddrog advokater i kredsen af indberetningspligtige, og ved den senere ændring af direktivet har Advokatrådet deltaget meget aktivt i lovgivningsprocessen såvel i EU som nationalt. Advokatrådet har indtaget det standpunkt, at borgernes adgang til fortrolig og uafhængig juridisk rådgivning og repræsentation ved advokat er af så fundamental betydning for det enkelte individs retssikkerhed, at den ikke bør begrænses. Ethvert indgreb i de fundamentale regler, som er til for at sikre klienten en uafhængig rådgiver, vil potentielt kunne medvirke til at udviske offentlighedens tiltro til advokatens uafhængighed, og jo mere regulering af denne art jo vanskeligere bliver det for klienten at adskille advokaten fra den offentlige forvaltning. Advokatrådet har bl.a. derfor samtidig lagt stor vægt på at fastholde, at i det omfang lovgiver på trods heraf bestemmer, at advokater skal være omfattet af hvidvasklovgivningen, bør enhver kontrol med advokaters overholdelse af denne – af hensyn til beskyttelsen af advokatens uafhængighed og integritet – være et anliggende for Advokatrådet, som i alle andre henseender fører tilsyn med advokater.

Fortrolighedsforholdet mellem en klient og en advokat anses i alle europæiske lande for at være af central betydning for borgernes retssikkerhed. I nogle lande er der tale om en tavshedspligt, som klienten kan løse advokaten fra. I andre lande er dette ikke muligt, idet advokatens ret/pligt til tavshed er absolut. Der er således forskel på indholdet af common law juridisktioners confidentiality og legal privilege og det frankofile begreb secret professionnel.

Såvel det franske, som de to belgiske advokatsamfund har ved deres respektive forfatningsdomstole anfægtet hvidvaskdirektiverne og den deraf følgende nationale lovgivning som forfatningsstridig og som stridende mod menneskerettighedskonventionens artikler 6 og 8. Der er nu afsagt dom i begge sager. Dommene tilsidesætter i et vist omfang såvel den franske som den belgiske lovgivning som for vidtgående. De fremhæver

betydningen af fortrolighedsforholdet mellem klient og advokat og opstiller som følge heraf en række begrænsninger for, hvad der – uden at krænke klientens menneskerettigheder – kan pålægges advokater af pligter (dommene er i engelsk oversættelse tilgængelige på [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk)).

Advokatrådet lægger meget stor vægt på, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved, at rådet i enhver henseende lever op til de pligter, lovgiver efter rådets eget ønske har pålagt Advokatrådet som tilsynsorgan. Dette hindrer imidlertid ikke, at Advokatrådet samtidig lever op til sin helt centrale pligt til at værne om advokaters uafhængighed og integritet i videst muligt omfang.

I forbindelse med den i 2008 gennemførte ændring af hvidvaskloven opfordrede rådet forgæves Økonomi- og Erhvervsministeriet til at lade lovændringen afvente en nøje analyse af de franske og belgiske domme. Dette blev afvist, idet ministeriet ikke fandt, at disse domme var af betydning for den danske regulering.

Advokatrådet er ikke enig heri. Alle EU-landes hvidvasklovgivning bygger på fælles direktivregulering. Afgørelser truffet af andre EU-landes forfatningsdomstole, som forholder sig til direktivets forenelighed med EU-retten eller Menneskerettighedskonventionen kan meget vel have betydning for også den danske lovgivnings forenelighed med internationale konventioner og almene retsprincipper.

Advokatrådet gjorde samtidig opmærksom på nødvendigheden af, at det må være en forudsætning for lovgivningsmæssige krav om brud på tavshedspligten, at der er proportionalitet mellem hensynet til borgerens interesse i tavshedspligtens opretholdelse og hensynet til, at oplysningerne kommer til myndighedernes eller andre berettigedes kundskab. Denne proportionalitet synes ikke iagttaget med de seneste stramminger af den danske hvidvasklov.

Det følger allerede af de advokatetiske regler, at advokater ikke må bistå klienter i gennemførelse af strafbare forhold, herunder

transaktioner, der har til formål at vaske midler, fremskaffet på kriminel vis, hvide. Hensynet til at bevare fortrolighedsforholdet mellem advokat og klient, der er selve grundlaget for advokatens rolle i en demokratisk retsstat, må i Advokatrådets øjne veje væsentlig tungere end hensynet til, at myndighederne opnår kendskab til en mere eller mindre diffus mistanke om hvidvask, som muligt viser sig at være uberettiget.

At ændringerne i hvidvaskloven, efter Advokatrådets opfattelse, går videre end påkrævet i hvidvaskdirektivet, vil også give særlige vanskeligheder i forhold til fortrolighedsforholdet til udenlandske klienter, der nok vil kende de fælleseuropæiske regler, men næppe kan forventes at kende de særlige nationale regler, som måtte være mere vidtgående end de europæiske. Når der måtte ske indberetning vedrørende en udenlandsk klient, hvor det efterfølgende viser sig, at der ikke er tale om et ulovligt forhold, vil det være ganske vanskeligt for den indberettende advokat at bevare et fortroligt forhold til sin klient, der jo oplever at blive indberettet for forhold, som i vedkommendes hjemland ikke er omfattet af advokatens indberetningspligt.

**Advokatrådet vil derfor tage følgende initiativ:**

**Advokatrådet vil rette fornyet henvendelse til økonomi- og erhvervsministeren med henblik på at få nedsat en arbejdsgruppe, som bl.a. kan vurdere, hvilke konsekvenser dommene fra de franske og de belgiske forfatningsdomstole har for den danske hvidvaskregulering. Arbejdsgruppen bør have deltagelse af repræsentanter for Økonomi- og Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Advokatrådet samt en repræsentant fra domstolene, som er eller har været en del af Advokatnævnets formandskab, og som derfor har særlig indsigt i advokatreuleringen.**

#### 8.5. RETTEN TIL FORSVAR

Behandlingen af straffesager ved domstolene, og de regler der regulerer dette område har altid påkaldt sig betydelig opmærksomhed i den retspolitiske debat. Dette er naturligt, når det tages i betragtning, at netop udfaldet af straffesager kan føre til meget betragtelige tvangsindgreb over for den enkelte



borger og dermed begrænsning af dennes frihedsrettigheder. Det samme gælder for de indgreb der kan iværksættes under sagens forberedelse i form af varetægtsfængsling, isolation, aflytning mv.

Netop på grund af karakteren af de indgreb der kan foretages over for den enkelte, både under forberedelsen og ved den endelige afgørelse af straffesager, er det af helt afgørende retssikkerhedsmæssig betydning, at den pågældende har adgang til et effektivt forsvar fra en uafhængig og kvalificeret advokat, som har adgang til alt relevant efterforskningsmateriale.

Der var derfor tale om et markant bidrag til at sikre den enkelte borgers retssikkerhed, da der i 1978 blev indført en principiel ligestilling mellem politi, anklagemyndighed og forsvaret med hensyn til efterforskningsmateriale. Dette ligestillingsprincip finder Advokatrådet er en af de væsentligste søjler i et demokratisk retssamfunds sikring af, at statsmagten ikke foretager overgreb over for borgerne og til sikring af, at en reel domstolskontrol hermed er mulig.

Da regeringen i 2003 fik gennemført væsentlige ændringer i forsvarerens adgang til aktindsigt i efterforskningsmateriale, var der derfor tale om, at mangeårige, og i et retssamfund helt naturlige, grundprincipper, herunder navnlig princippet om equality of arms, blev tilsidesat, uanset at disse principper gang på gang er sanktioneret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I forbindelse med lovforslagets behandling afgav Advokatrådet to uhørt skarpe høringssvar af henholdsvis 10. april 2003 og 21. maj 2003 som kan findes på [www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk).

Advokatrådet udtalte om de regler, som nu er indeholdt i retsplejelovens § 729 c, blandt andet, at "de foreslåede regler, således som de kommer til udtryk i lovforslaget og i bemærkningerne, vurderes af Advokatrådet som en forunderlig, ubegrundet, ukonkretiseret mistillid til forsvarerstanden. Advokatrådet beklager, at Justitsministeriet har fremsat et lovforslag med dette indhold og må kraftigt fraråde at gennemføre lovforslaget." Og endvidere: "Væsentlige dele af lovforslaget

*vil føre til en procesform, som bedst kan betegnes som en hemmelig proces og dermed en retstilstand, som helt grundlæggende er uforenelig med de hensyn, som bør gælde for retsplejen i en demokratisk retsstat. Navnlig bestemmelserne om indskrænkning af forsvarerens mulighed for at varetage sin klients interesser vil betyde, at klienten vil svæve i uvidenhed om væsentlige faktiske oplysninger af betydning for bedømmelsen af skyldsspørgsmålet. Advokatrådet finder på den baggrund lovforslaget uværdigt og uforeneligt med de retsprincipper, som bør være fremherskende her i landet."*

Advokatrådet påpegede endvidere i sine høringssvar, at der ikke af Justitsministeriet eller af embedsmandsarbejdsgruppen, som havde forberedt lovforslaget, var tilvejebragt nogen form for dokumentation for at så vidtgående og betænkelige indgreb i sigtedes/tiltaltes ret til et effektivt forsvar var påkrævede.

Advokatrådets vurdering af de i 2003 gennemførte ændringer i forsvarerens muligheder for at beskytte sin klient mod overgreb fra statsmagten har ikke ændret sig. Der er nu gået 6 år, siden reglerne blev ændret. Advokatrådet bekendt har der kun været offentliggjort nogle ganske få afgørelser, hvor domstolene har vurderet rækkevidden af reglerne, og der savnes stadig i tilgængelige kilder oplysninger om, hvor stort et behov der reelt er for de i 2003 indførte begrænsninger i borgerens ret til et effektivt forsvar.

**Advokatrådet skal på denne baggrund fremkomme med følgende anbefaling:**

**Justitsministeriet bør foranledige nedsat et bredt sammensat udvalg med repræsentanter for Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Advokatrådet og Landsforeningen af Beskikkede Advokater, som skal foretage en evaluering af de i 2003 gennemførte begrænsninger i forsvarerens adgang til aktindsigt. Det bør indgå i vurderingen, om en anvendelse af mindre vidtgående foranstaltninger i de sager, der er forekommet, på tilstrækkelig og forsvarlig måde kunne have tilgodeset de hensyn, der blev søgt varetaget ved lovændringen. Udvalget skal have adgang til at fremsætte forslag om ændring af retsplejelovens § 729 c.**

# GLOBALISERINGEN PÅVIRKER RETSSAMFUNDET

## 9.1. EU-RETTENS INDFLYDELSE

Globaliseringen bliver dag for dag tydeligere i dansk retlig sammenhæng. Af størst betydning er EU-rettens indflydelse. Der er løbende nye forhold og retsområder, hvor EU-påvirkningen viser sig og kræver tilpasning af dansk ret. Advokatrådet anser det for afgørende, at denne tilpasning sker på en måde, som tjener retssamfundet og retssikkerheden. Det kræver, at lovgiver, domstole og advokater i det praktiske juridiske arbejde er opmærksomme på EU-retten og de retssikkerhedsmæssige problemer, som gennemførelsen af EU-retten kan give anledning til.

I lovgivningsarbejdet er det vigtigt at afsætte de ressourcer, som er nødvendige for at sikre kvaliteten af den lovgivning, som skal implementere EU-retten. Det høje lovgivningstempo i EU og det stigende omfang af EU-retlige regler lægger et pres på den nationale lovgiver, og hvis kvaliteten af lovgivningen skal sikres, må der derfor afsættes flere ressourcer end tidligere ved udarbejdelsen af den nationale gennemførelseslovgivning. I modsat fald risikerer kvaliteten af lovgivningen at forringes, jf. også Advokatrådets forslag om en styrkelse af Justitsministeriets lovafdeling.

Det gælder også i forbindelse med de såkaldte rammeafgørelser, som i de senere år har fået stor betydning, ikke mindst inden for strafferetten og straffeprocessen. Rammeafgørelserne angiver – som navnet antyder – de lovgivningsmæssige rammer, men disse rammer skal udfyldes nationalt. Behovet for udfyldning og det faktum, at rammeafgørelserne ofte er præget af en stribe kompromiser mellem EU-landene, gør, at der bør ske et meget grundigt nationalt arbejde ved implementeringen, hvor indholdet af reglerne formuleres og præciseres. En overførelse af rammeafgørelsens ordlyd direkte til en dansk lov – således som det delvis er sket med straffelovens § 114 om terrorisme – vil let

føre til resultater, som strider mod grundlæggende retsstatslige principper om klar og præcis lovgivning, og dermed svække borgernes retssikkerhed.

Også i domstolenes arbejde er det vigtigt at være opmærksom på de retssikkerhedsmæssige problemer, som gennemførelsen af EU-retten kan give anledning til. Her har de nationale domstole et vigtigt og selvstændigt ansvar for, at fundamentale retsprincipper overholdes. Det har EF-domstolen flere gange fastslået. Ifølge EF-domstolens faste praksis skal danske domstole ikke blot lægge EF-domstolens fortolkning af EU-reglerne til grund, de skal også sørge for, at der ikke træffes afgørelser i strid med fundamentale retsprincipper, herunder "retssikkerhedsprincippet" (legalitetsprincippet). Selv om en fortolkning i overensstemmelse med EF-domstolens praksis ville føre til f.eks. en bødestraf i en national straffesag, så skal den nationale domstol undlade at anvende denne straf, hvis det ville stride med retssikkerhedsprincippet.

Også i anden sammenhæng har nationale domstole en vigtig opgave ved implementering af EU-retten. EU-samarbejdet har ført til en række nye og meget indgribende administrative EU-sanktioner, især over for landmænd og danske eksportører af landbrugsvarer. Men selv om sanktionerne på mange måder minder om danske bødeforelæg, så er de ikke omgærdet af samme retsgarantier. Det svækker i nogle tilfælde borgernes og virksomhedernes retsstilling. I en dom fra 2005 fastslår et flertal i Højesteret, at de administrative sanktioner skal sidestilles med bøder i konkursmæssig sammenhæng, så sanktionerne i lighed med bødestraffe efterstilles almindelige krav i et konkursbo. Dermed sikredes borgerne en bedre retsstilling end både landsretten og forvaltningsmyndigheden i sagen havde lagt op til. Også fremover er det afgørende for borgernes retsstilling,





at de nationale domstole er opmærksomme på og parate til at give borgerne den bedst mulige retsstilling, når der opstår tvivlsspørgsmål som følge af EU-rettens implementering. Bl.a. derfor har Advokatrådet også anbefalet, at der i tilrettelæggelse af uddannelse af dommere haves fokus på EU-retten og procedurerne vedrørende Domstolen.

Advokaternes rolle i forbindelse med anvendelsen af EU-retten er også af betydning. Jo større kendskab til EU-retlige krav og principper, jo bedre vil advokaterne kunne rådgive og sikre borgernes retsstilling, også under nationale retssager med EU-retlige aspekter. Advokatrådet har bl.a. derfor i de senere år arbejdet og arbejder fortsat på at udbrede kendskabet til de retssikkerhedsmæssige problemer, som implementeringen af EU-retten i nogle tilfælde skaber, ligesom Advokatrådet igennem CCBE, gerne havde set advokater omfattet af Ministerrådets vejledning om uddannelse af retsvæsenets aktører.

**Advokatrådet skal på denne baggrund anbefale følgende:**

**Arbejdet med implementering af Danmarks forpligtelser efter folkeretten og EU-retten bør styrkes i alle ministerier, så kvalitetskrav om klarhed, forudsigelighed og konsistens tilgodeses, også når det måtte indebære, at implementeringen først kan ske kort tid før en evt. fælles fastsat frist derfor.**

## **9.2. INTERNATIONALE REGLER BINDER DANMARK**

Når Danmark ratificerer traktater er udgangspunktet, at det kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger for, at disse kan anses for en del af dansk ret og dermed f.eks. påberåbes for domstolene. Disse foranstaltninger kan tage form af konstatering af normharmonien, dvs. en konstatering af, at allerede gældende dansk ret opfylder de forpligtelser, som traktaten indebærer. Kan der ikke konstateres normharmonien kan man via omskrivning, det være sig i form af ophævelse af en dansk bestemmelse, ændring af en gældende dansk bestemmelse eller indførelse af en ny dansk bestemmelse, sørge for opfyldelse af traktaten. Endelig kan inkorporeringsmetoden, som i senere tid har vundet indpas, anvendes, hvor det klart fremgår af en dansk lov, at bestemmelserne i en given traktat er gældende her i landet, hvorefter følger en ordret gengivelse af traktatens bestemmelser. En kombination af inkorporering og omskrivning er i den forbindelse ikke usædvanlig f.eks. i forhold til EU-direktiver.

I alle ovennævnte tilfælde gælder det, at de pågældende traktater derved er en retskilde i dansk ret og derfor vil kunne påberåbes for og anvendes af domstole og andre myndigheder.

Selv i tilfælde, hvor en traktat ikke kan anses for inkorporeret i dansk ret – og derfor ikke kan påberåbes direkte af borgere og virksomheder – er der en formodning for, at eksisterende dansk lovgivning så vidt muligt skal fortolkes traktatkonformt, således at der ikke er modstrid mellem reglerne i den ratificerede traktat og gældende dansk ret.

Da den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev inkorporeret i 1992, blev dette bl.a. begrundet med, at det ville skabe et bedre grundlag for viden om og anvendelse af

konventionen samt tilvejebringe en højere grad af bevidsthed om og et bedre grundlag for undervisning i konventionens principper.

Betænkningen om inkorporering af menneskerettighedskonventioner fra 2001 viser tydeligt udviklingen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions anvendelse for domstolene siden, denne blev inkorporeret i dansk ret.

ANTAL DOMME HVOR EMRK ER ANVENDT/PÅBERÅBT	ÅRSTAL
4	1992
3	1993
9	1994
11	1995
13	1996
15	1997
14	1998
43	1999
34	2000
12	2001*

\*(til og med UfR 25/2001 af 23. juni 2001)

Kilde: Betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner

I ovennævnte periode blev EMRK således påberåbt/anvendt i 158 afgørelser. I samme periode kan findes 12 afgørelser, hvor andre menneskeretlige konventioner anvendes/påberåbes. Den til brug for betænkningen om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret gennemførte undersøgelse af administrative myndigheders anvendelse af internationale menneskerettighedskonventioner viste endvidere, at der er tale om en meget begrænset anvendelse. Konklusionen på betænkningen blev en anbefaling af, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's racediskriminationskonvention og FN's torturkonvention burde inkorporeres i dansk ret for at opnå en styrket beskyttelse af menneskerettigheder både retligt og faktisk.

Advokatrådet støttede dengang og støtter fortsat en inkorporering af disse konventioner, idet al erfaring viser, at det vil kunne skabe et bedre grundlag for viden om og anvendelse af konventionerne samt tilvejebringe en højere grad af bevidsthed om og et bedre grundlag for undervisning i konventionernes principper.

Det er imidlertid ikke alene de alment kendte menneskerettighedskonventioner, som er af stor betydning for borgeres og virksomheders retssikkerhed og retlige position. Også andre konventioner vil kunne påberåbes for danske domstole eller inddrages som fortolkningsbidrag til dansk ret. Hertil kommer, at nogle internationale konventioner implementeres nationalt via EU-retlige tiltag, hvorved den internationale oprindelse sløres yderligere. Der er derfor et praktisk behov for at såvel advokater som domstole og andre, der har behov for at orientere sig juridisk i en global tidsalder, får langt bedre muligheder end hidtil for at orientere sig om de internationale forpligtelser, Danmark har påtaget sig.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Regeringen etablerer en dansk elektronisk portal med en søgbar oversigt over alle de af Danmark tiltrådte traktater, herunder afgivne forbehold og oplysning om inkorporering. Portalen bør endvidere indeholde henvisninger til hjemmesider mv. for organer oprettet i medfør af konventionerne og disses praksis samt oplysning om mulighederne for retshjælp. Udover at være et praktisk redskab vil portalen i sig selv bidrage til at sikre viden om og respekt for Danmarks internationale forpligtelser.**

### 9.3. VISIONER FOR DET GLOBALE RETSSAMFUND

I en globaliseret verden er det danske retssamfund ikke en isoleret ø, men en integreret del af det internationale samfund.

Det er Advokatrådets opfattelse, at globaliseringen medfører, at der er et betydeligt behov for, at velfungerende advokatsam-



fund, som det danske, bidrager til at opbygge retssystemerne i lande, som ønsker at udvikle sig til moderne retssamfund. Det er endvidere rådets opfattelse, at det både er i det danske retssamfunds og i danske advokaters interesse at bidrage til en sådan udvikling.

På advokatområdet har internationaliseringen allerede sat synlige spor. Advokatreguleringen i Danmark er delvis styret af særlige EU-sektordirektiver for advokaters etablering i EU og grænseoverskridende tjenesteydelser. Implementeringen af det såkaldte servicedirektiv vil yderligere bidrage til harmoniseringen af rammevilkårene for at udøve advokatvirksomhed inden for EU.

Politi- og anklagemyndighed er – ikke mindst som følge af grænseoverskridende kriminalitet og terrorvirksomhed – for længst blevet en globalt orienteret del af retssamfundet, og begge institutioner deltager meget aktivt i et omfattende internationalt samarbejde.

Danske domstole er i modsætning til såvel advokater som politi og anklagemyndighed meget nationalt orienterede. Som udgangspunkt er dette forståeligt, idet domstolene beskæftiger sig med dansk ret, retssproget er dansk, og da kompetenceafgrænsningen til internationale domstole er klar.

Som det tidligere omtalte initiativ i EU vedrørende E-justice viser, er der imidlertid grund til at tro, at harmoniseringsbestrebelse i EU på et tidspunkt også vil blive udstrakt til de natio-

nale domstole. Hertil kommer, at der på visse områder – f.eks. patentområdet – er kræfter som ønsker at flytte bedømmelsen af sager fra nationale til internationale domstole. Endelig kan det anføres, at globaliseringen medfører et stigende behov for fora, som kan behandle internationale tvister. Der ses således også en stigende anvendelse af international voldgift.

Hvis Danmark ønsker aktivt at påvirke udviklingen af fremtidens nationale og internationale retsvæsen, er der efter Advokatrådets opfattelse et klart behov for, at Justitsministeriet, som ressortministerium, påtager sig ansvaret for at igangsætte drøftelser med domstolene, advokaterne og anklagemyndigheden og andre interessenter om den fremtidige udvikling for Danmarks domstole i en globaliseret verden.

**Advokatrådet skal derfor fremkomme med følgende anbefaling:**

**Regeringen opfordres til at udarbejde en visionsrapport til Folketinget om det danske retsvæsens fremtidige rolle i en globaliseret verden. Visionsrapporten bør fastlægge en overordnet målsætning for, hvordan lovgivningsmagten ønsker at domstolene skal udfylde sin kompetence som den tredje statsmagt i en globaliseret verden, og de krav, det stiller til lovgivningen. Visionsrapporten bør indeholde en redegørelse for forholdet mellem de nationale domstole og internationale domstoles fortolkende og retsskabende virksomhed, herunder særligt hvilken rolle, man fra dansk side ønsker at danske domstole skal spille i forhold til EU-regulering og beskyttelse af grundrettigheder, og rammerne for udførelsen af rollen som kontrolinstans for administrative afgørelser. Endvidere bør rapporten omfatte en vision for håndteringen af erhvervslivets konflikter, herunder muligheder for valg af værneting på tværs af landegrænser, eller at disse løses ved alternativ konfliktløsning. Visionsrapporten kan anvendes som referenceramme for politiske beslutninger vedrørende domstolenes organisering, og dermed bidrage til, at udviklingen af domstolene sker på et gennearbejdet grundlag.**





Advokatsamfundet  
Kronprinsessegade 28  
1306 København K  
Tlf. 33 96 97 98  
Fax 33 36 97 50  
samfund@advokatsamfundet.dk  
[www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk)