

Arbejdsgruppen om udvælgelse af lægdommere

Arbejdsgrupperapport
om
udvælgelse af lægdommere

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	6
1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	6
1.2. Arbejdsgruppens sammensætning	10
1.3. Arbejdsgruppens arbejde	12
1.4. Rapportens opbygning og indhold.....	13
2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger .15	
2.1. Udvalgets overvejelser om udtagelse af lægdommere	15
2.1.1. Antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene	15
2.1.2. Metoder til udtagelse	16
2.1.3. Initiativer med henblik på at sikre egnethed, alsidighed og repræsentativitet	16
2.1.3.1. Aldersgrupper.....	16
2.1.3.2. Etniske minoriteter	17
2.1.3.3. Antallet af udtagne personer	18
2.1.3.4. Forlods udtagelse til nævninge- og domsmandslisterne ...	18
2.1.3.5. Helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold	19
2.1.3.6. Adgang til lægdommerhvervet for personer med funktionsnedsættelse	20
2.1.4. Initiativer i forhold til rekruttering af personer til lægdommerhvervet.....	20
2.1.5. Ændring af aldersgrænsen for lægdommere	21
2.1.6. Udelukkelse fra at være lægdommer (retsplejelovens § 70)....	25
2.1.6.1. Ansatte i centraladministrationen.....	25
2.1.6.1.1. Ansatte i ministeriers departementer	26
2.1.6.1.2. Ansatte i underordnede myndigheder	26
2.1.6.1.3. Ansatte på Justitsministeriets område	27
2.1.6.2. Udelukkelse af andre personer	28
2.1.6.2.1. Ansatte i Statsforvaltningen (overøvrigheden)	29
2.1.6.2.2. Advokater og advokatfuldmægtige	29
2.1.6.2.3. Sognefogeder.....	30
2.1.6.2.4. Folkekirkens og de andre trossamfunds gejstlige	30
2.1.6.2.5. Jurister	32
2.1.6.2.4. Personer, der tidligere har virket som lægdommere	33
2.1.6.3. Angivelse af ansættelsessted mv.	33
2.1.7. Forbedring af lægdommeres vilkår	34
2.1.7.1. Vederlag til lægdommere	35
2.1.7.1.1. Dagsvederlag og nattillæg.....	35
2.1.7.1.2. Aflyste sager.....	36
2.1.7.2. Andre initiativer til forbedring af lægdommeres vilkår	37

2.1.7.2.1. Informationsmateriale til arbejdsgivere om lægdommerhvervet.....	37
2.1.7.2.2. Indførelse af ”lægdommerbeviser”	38
3. Den historiske baggrund.....	38
4. Undersøgelser mv.....	42
4.1. Justitsministeriets Forskningskontors rapporter om lægdommeres repræsentativitet	42
4.1.1. 2000-rapporten	42
4.1.2. 2004-rapporten	43
4.1.3. 2007-rapporten	43
4.1.4. 2011-rapporten	44
4.2. Grundlisteudvalgenes redegørelser til landsretterne	45
4.3. Supplerende spørgsmål til 13 grundlisteudvalg	47
5. Udvælgelse af lægdommere	49
5.1. Gældende ret	49
5.1.1. Udtagelse af nævninger og domsmænd	49
5.1.2. Grundlister samt nævninge- og domsmandslister	50
5.1.2.1. Grundlister.....	50
5.1.2.2. Nævninge- og domsmandslister	53
5.1.3. Udtagelse af nævninger og domsmænd for de enkelte sager	54
5.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	56
5.2.1. Vejledning til grundlisteudvalg om udarbejdelse af grundlister	57
5.2.2. Antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene	58
5.2.3. Metoder til udtagelse	59
5.2.4. Initiativer med henblik på at sikre egnethed, alsidighed og repræsentativitet	60
5.2.4.1. Aldersgrupper.....	60
5.2.4.2. Etniske minoriteter	63
5.2.4.3. Antallet af udtagne personer	64
5.2.4.4. Forlods udtagelse til nævninge- og domsmandslisterne	67
5.2.4.5. Helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold	68
5.2.4.6. Adgang til lægdommerhvervet for personer med funktionsnedsættelse	70
5.2.5. Initiativer i forhold til rekruttering af personer til lægdommerhvervet.....	73
5.2.5.1. Introduktionsfilm om lægdommerhvervet	73
5.2.5.2. Orienteringsmøder om mulighederne for at blive lægdommer.....	74
5.3. Ændring af aldersgrænsen for lægdommere	74

5.3.1. Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene	76
5.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser om aldersgrænsen for lægdommere	78
6. Udelukkelse fra at være lægdommer (retsplejelovens § 70).....	84
6.1. Indledning	84
6.2. Gældende ret	85
6.2.1. Centraladministrationen	89
6.3. Fremmed ret	93
6.3.1. Norsk ret.....	93
6.3.2. Svensk ret	95
6.4. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	97
6.4.1. Ansatte i centraladministrationen	98
6.4.1.1. Ansatte i ministeriers departementer	100
6.4.1.2. Ansatte i underordnede myndigheder	102
6.4.1.3. Ansatte på Justitsministeriets område	106
6.4.2. Udelukkelse af andre personer	109
6.4.2.1. Ansatte i Statsforvaltningen (overøvrigheden)	109
6.4.2.2. Advokater og advokatfuldmægtige	111
6.4.2.3. Sognefogeder.....	111
6.4.2.4. Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige... ..	113
6.4.2.5. Jurister	114
6.4.2.6. Personer, der tidligere har virket som lægdommere	116
6.4.3. Angivelse af ansættelsessted mv.	117
7. Forbedring af lægdommeres vilkår	120
7.1. Vederlag til lægdommere	120
7.1.1. Gældende ret	120
7.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	123
7.1.2.1. Dagsvederlag	123
7.1.2.2. Nattillæg.....	126
7.1.2.3. Aflyste sager.....	127
7.1.2.4. Vederlag for lægdommere i boligretten (boligdommere) ...	128
7.2. Andre initiativer til forbedring af lægdommeres vilkår	130
7.2.1. Allerede iværksatte initiativer	130
7.2.1.1. Introduktion til hvervet som nævning eller domsmand ..	130
7.2.1.2. Udtagelse til de enkelte sager.....	131
7.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling	131
7.2.2.1. Informationsmateriale til arbejdsgivere	132
7.2.2.2. Indførelse af ”lægdommerbeviser”	133
8. Arbejdsgruppens lovudkast	134
8.1. Forslag til ændring af retsplejeloven	134

8.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser	135
8.3. Forslag til ændring af bekendtgørelse om grundlister.....	140
8.4. Forslag til ændring af bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner m.v.	141
Bilag.....	142

1. Indledning

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Arbejdsgruppens kommissorium af 12. januar 2009 lyder således:

”1. Baggrund

Den danske strafferetspleje hviler bl.a. på et princip om befolkningens medvirken. Det er derfor væsentligt, at de personer, der udtages til at fungere som nævninger og domsmænd er egnede til at varetage hvervet, og at sammensætningen af lægdommere afspejler det omgivende samfund.

Der har igennem de senere år været et stadig stigende fokus på at sikre, at de personer, der udtages til at virke som nævninger og domsmænd, ikke blot er egnede, men også udgør et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen.

Senest har Justitsministeriet i februar 2007 ændret grundlistebekendtgørelsen, således at grundlisteudvalget, der forestår udvælgelsen af lægdommere, skal begrunde over for vedkommende landsret, hvordan udvalget har søgt at sikre sig, at de udtagne personer er egnede til at virke som nævninger eller domsmænd, samt at kravene til alsidighed og repræsentativitet er opfyldt.

Justitsministeriets Forskningsenhed har i tre rapporter beskrevet udviklingen i lægdommers repræsentativitet fra 1996 til den seneste udtagelse af lægdommere i 2007. Den seneste undersøgelse fra oktober 2007 viser, at der blandt lægdommere er en lidt større andel af mænd end i befolkningen generelt. Desuden fremgår det af undersøgelsen, at forskellen mellem lægdommernes og befolkningens gennemsnitsalder med tiden er mindsket. Denne udvikling er dog primært et resultat af en generelt aldrende befolkning. For så vidt angår lægdommernes etniske baggrund, er der sket en klar forbedring i forhold til tidligere undersøgelser, idet der ved den seneste udtagning af lægdommere er udtaget $\frac{3}{4}$ af det forventede antal personer af fremmed etnisk herkomst mod tidligere kun halvdelen.

Trods denne forbedring for så vidt angår repræsentationen af etniske minoriteter, er det Justitsministeriets opfattelse, at det bør overvejes nærmere, om der kan tages yderligere initiativer med henblik på at sikre, at de personer, der skal virke som lægdommere, udgør et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen.

2. Gældende ret

Det følger af grundlovens § 65, stk. 2, at lægmænd skal medvirke i strafferetsplejen. Der er i retsplejelovens §§ 68-78 fastsat nærmere bestemmelser om nævningers og domsmænds udtagelse.

Efter retsplejelovens § 68 skal der for hver af landets nævningekredse for et tidsrum af 4 år regnet fra en 1. januar vælges et antal personer, der må anses for egnede til at virke som nævninger eller domsmænd. Listerne over disse personer benævnes grundlister. Udtagelse til grundlisten foretages i hver kommune af et grundlisteudvalg på fem medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen, jf. retsplejelovens § 72.

Lægdommerhvervet er et borgerligt ombud. Det fremgår af retsplejelovens § 69, at enhver uberygtet mand eller kvinde, der har valget til Folketinget, kan udtages som nævning eller domsmand, medmindre den pågældende fylder 70 år inden udløbet af det tidsrum, for hvilket grundlisten gælder, eller på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog er ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter. Visse persongrupper er dog, jf. retsplejelovens § 70, udelukkede fra at være nævninger og domsmænd, og det er endvidere i retsplejelovens § 71 nøje reguleret, hvem der kan begære sig fritaget for hvervet. Landsrettens præsident afgør, om en fremsat begæring om fritagelse skal imødekommes, jf. retsplejelovens § 76.

Det er landsrettens præsident, der affatter nævninge- og domsmandslisterne. Dette sker ved lodtrækning blandt de personer, der er optaget på grundlisterne, jf. retsplejelovens § 74.

Der er i grundlistebekendtgørelsen fastsat nærmere regler om antallet af personer, der skal udtages og om selve udtagelsen.

Det fremgår af grundlistebekendtgørelsen, at de personer, der udtages til grundlisterne, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og at der skal tilstræbes en repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder, og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.

Endelig følger det af grundlistebekendtgørelsen, at grundlisteudvalget ved fremsendelsen af grundlisten, skriftligt over for præsidenten for vedkommende landsret skal redegøre for, hvordan grundlisteudvalget har søgt at sikre sig, at de udtagne personer er egnede til at virke som nævninger eller domsmænd, og at kravet om alsidighed og repræsentativitet er opfyldt.

Som det fremgår, skal der ved udvælgelsen af personer til grundlisterne foretages en vurdering af de pågældendes egnethed. Egnethedsprincippet er dels formuleret som minimumskrav (jf. retsplejelovens § 69), dels udtrykt som et mere generelt egnethedskrav i § 68. Minimumskravet består i, at en pågældende ikke på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog må være ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter.

Med dette egnethedsprincip lægges der vægt på, at lægdommernes ansvarsfulde og ofte vanskelige funktion må forudsætte visse kvalifikationer af hensyn til både tiltalte og strafferetsplejen som helhed.

Over for dette egnethedsprincip står repræsentationsprincippet i grundlistebekendtgørelsen.

Disse to principper for udvælgelse af lægdommere er ikke fuldt ud forenelige i praksis. En fuldstændig repræsentativitet vil kun kunne opnås ved en statistisk udvælgelse – eller eventuelt (mindre præcist) ved en lodtrækning – blandt borgerne. Ved en individuel, kvalitativ udvælgelse er det i praksis ikke muligt fuldt ud at tage højde for alle repræsentativitetsfaktorer, selv om repræsentativitet naturligtvis kan (og bør) tilstræbes.

3. Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen anmodes derfor om – inden for retsplejelovens rammer – at overveje, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, dels at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede hertil, dels at sammensætningen af lægdommere i videst muligt omfang afspejler befolkningens sammensætning.

Arbejdsgruppen bedes vurdere, om visse metoder til udtagelse af personer til grundlisterne vil være mere egnede end andre i forhold til at sikre de ovenfor beskrevne krav til egnethed, alsidighed og repræsentativitet.

Arbejdsgruppen bedes overveje, om det vil være hensigtsmæssigt – i det omfang grundlisterne ikke måtte være fuldt ud repræsentative – at tage initiativer i forbindelse med dannelsen af nævninge- og domsmandslisterne med henblik på at sikre repræsentativiteten.

Arbejdsgruppen anmodes om i sine overvejelser at inddrage, i hvilket omfang personer der udtages til nævninge- og domsmandslisten, anmoder om at blive fritaget for hvervet, og hvilke begrundelser der navnlig fremføres i den forbindelse.

Arbejdsgruppen anmodes endelig om at overveje, om der er behov for at gøre hvervet som lægdommer mere attraktivt, herunder om de nuværende ydelser er passende.

Arbejdsgruppen kan i øvrigt behandle andre relevante problemstillinger, som har tilknytning til de ovennævnte spørgsmål.

I det omfang arbejdsgruppen finder, at der er behov for at foretage ændringer af grundlistebekendtgørelsen eller andre initiativer, bedes arbejdsgruppen udarbejde forslag til sådanne ændringer eller initiativer.

4. Arbejdets tilrettelæggelse

Arbejdsgruppen skal så vidt muligt færdiggøre sit arbejde i løbet af efteråret 2009.

5. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen sammensættes således:

- 1 medlem fra Justitsministeriet (formand).
- 2 medlemmer, herunder et medlem fra en statsadvokatur, udpeges efter indstilling fra Rigsadvokaten.
- 1 medlem udpeges efter indstilling fra Domstolsstyrelsen.
- 1 medlem udpeges efter indstilling fra præsidenterne for landsretterne.
- 1 medlem udpeges efter indstilling fra Den Danske Dommerforening.
- 1 medlem udpeges efter indstilling fra Landsforeningen af Beskikkede Advokater.
- 1 medlem udpeges efter indstilling fra Advokatrådet.
- 4 medlemmer, herunder mindst 3 medlemmer fra enkelte kommuner med forskellige erfaringer med det praktiske arbejde med udarbejdelse af grundlister, udpeges efter indstilling fra Kommunernes Landsforening.

Arbejdsgruppens sekretariatsfunktion varetages af Justitsministeriet.”

Ved brev af 23. juli 2009 fik arbejdsgruppen et tillægskommissorium, som lyder således:

”1. Ved kommissorium af 12. januar 2009 anmodede Justitsministeriet Arbejdsgruppen om udvælgelse af lægdommere om – inden for retsplejelovens rammer – at overveje, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, dels at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede hertil, dels at sammensætningen af lægdommere i videst muligt omfang afspejler befolkningens sammensætning.

2. Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret har orienteret Justitsministeriet om, at Østre Landsrets 12. afdeling ved dom af 4. februar 2009 ophævede en byretsdom under henvisning til, at en domsmand, der havde medvirket ved sagens behandling i byretten, var ansat i SKAT's Hovedcenter, og at han derfor som ansat i centraladministrationen havde været udelukket fra at medvirke som domsmand, jf. retsplejelovens § 70.

Retsplejelovens § 70 har følgende ordlyd:

”Udelukkede fra at være nævninger og domsmænd er: ministre, advokater, advokatfuldmægtige, centraladministrationens, domstolenes, anklagemyndighedens, overøvrighedens, politiets og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale samt sognefogeder og folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.”

Domsmand og nævninger udtages ved lodtrækning blandt de personer, som er optaget på grundlisterne efter bestemmelse af de særlige kommunale grundlisteudvalg. Når domsmændene er udtaget, sender landsretspræsidenten i pågældende landsretskreds et brev herom til domsmændene og henleder opmærksomheden på blandt andet retsplejelovens § 70 og opfordrer de udtagne til inden 14 dage at reagere, hvis de ifølge blandt andet § 70 anser sig for udtaget med urette.

På baggrund af ovennævnte dom har præsidenten for Østre Landsret besluttet, at 20 personer – ud af de ca. 6.000 domsmænd i Østre Landsrets kreds – under deres nuværende ansættelse ikke fremover vil kunne virke som domsmænd og nævninger, da de er ansat i ministerielle departementer (centraladministrationen) eller i statsforvaltningerne (overøvrigheden). Præsidenten for Østre Landsret har endvidere besluttet, at 47 personer ikke under deres nuværende ansættelse fremover vil kunne virke som domsmænd, da de pågældende er ansat i statslige styrelser eller direktorater.

Præsidenten for Østre Landsret har i afgørelserne anført, at mens det er utvivlsomt, at ansatte i ministeriernes departementer efter retsplejelovens § 70 er udelukket fra at virke som domsmænd, kan det give anledning til en vis tvivl, hvem der i øvrigt i forhold til retsplejelovens § 70 kan anses som ansat i centraladministrationen og dermed også udelukket fra at kunne virke som domsmand.

Som begrundelse herfor har præsidenten for Østre Landsret anført, at det er sandsynligt, at visse styrelser og direktorater allerede i 1962, da retsplejelovens § 70 fik sin nuværende affattelse, ansås for omfattet af begrebet centraladministrationen i den nævnte bestemmelse. Siden da er en række funktioner overført fra departementer til styrelser og direktorater, som derved har fået en tættere tilknytning til området minister.

Uanset at en række ansatte i departementer, styrelser og direktorater næppe har ministerkontakt, som har nogen konkret betydning for deres virke som domsmand og nævning, har præsidenten for Østre Landsret fundet, at det vil være det rigtigste at lægge til grund, at alle ansatte i de pågældende styrelser og direktorater – uanset funktion og titel – dermed er udelukket fra at virke som domsmand og nævning, jf. retsplejelovens § 70.

I samarbejde med præsidenten for Vestre Landsret har præsidenten for Østre Landsret på den baggrund bedt Justitsministeriet om at overveje, om bestemmelsen i retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet, og at ændre bekendtgørelsen om grundlister, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer.

3. Justitsministeriet skal på den baggrund anmode Arbejdsgruppen om udvælgelse af lægdommere om at overveje, hvordan afgrænsningen i retsplejelovens § 70 bør foretages, herunder om der bør lægges vægt på det formelle eller reelle ansættelsessted, og om den pågældendes konkrete funktion bør inddrages i vurderingen.”

Udvalgets medlemmer blev beskikket – og udvalget dermed nedsat – den 24. juli 2009.

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen havde ved afgivelse af denne rapport følgende sammensætning:

Kontorchef Henrik Hjort Elmquist, Justitsministeriet (formand)
Vicestatsadvokat Pernille Langermann-Nielsen, Rigsadvokaten
Vicestatsadvokat Jakob Berger Nielsen, Statsadvokaten i Viborg
Kontorchef Nicoline Nyholm Miller, Domstolsstyrelsen
Landsretspræsident Bjarne Christensen, Vestre Landsret
Retspræsident Ingrid Thorsboe, Den Danske Dommerforening
Advokat Anne-Birgitte Bjerre-Olsen, Landsforeningen af Beskikkede Advokater
Advokat Janus Malcolm Pedersen, Advokatrådet
Fhv. borgmester Jørgen Witte, KL
Fhv. borgmester Lars P. Asserhøj, KL
Sekretariatschef Yvette Kovacs, KL
Juridisk konsulent Annette Baun Knudsen, KL

Fuldmægtig Bjarke Gano, Justitsministeriet (sekretær).

Kontorchef Birgit Thostrup Christensen, Justitsministeriet, har i perioden fra juli 2009 til september 2010 været formand for arbejdsgruppen, hvor hun blev afløst af kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese, Justitsministeriet. I februar 2011 blev Anne Berg Mansfeld-Giese afløst af kontorchef Cristina Angela Gulisano, Justitsministeriet. I januar 2014 blev Cristina Angela Gulisano afløst af kontorchef Henrik Hjort Elmquist, Justitsministeriet. I perioden fra april 2015 til juni 2015 har kontorchef Mette Undall-Behrend, Justitsministeriet, midlertidigt afløst Henrik Hjort Elmquist som formand for arbejdsgruppen.

Konstitueret vicesstatsadvokat Kirsten Søndergaard Munck, Rigsadvokaten, har i perioden fra juli 2009 til oktober 2009 været medlem af arbejdsgruppen, hvor hun blev afløst af vicesstatsadvokat Ingeborg Gade, Rigsadvokaten. Ingeborg Gade blev i marts 2015 afløst af vicesstatsadvokat Pernille Langermann-Nielsen.

Udviklingschef Gerd Eva Sinding, Domstolsstyrelsen, har i perioden fra juli 2009 til oktober 2009 været medlem af arbejdsgruppen, hvor hun blev afløst af udviklingschef Joy Winter, Domstolsstyrelsen. I maj 2014 blev Joy Winter afløst af fuldmægtig Mette Koue, Domstolsstyrelsen. I april 2015 blev Mette Koue afløst af kontorchef Nicoline Nyholm Miller, Domstolsstyrelsen.

Juridisk konsulent Annette Baun Knudsen, KL, har i perioden fra juli 2009 til september 2010 været medlem af arbejdsgruppen, hvor hun blev afløst af kontorchef Vibeke Vinten, KL. I maj 2014 blev Vibeke Vinten afløst af konsulent Tina González-Schelbeck, KL. I juni 2014 blev projektkoordinator Bettina Hedeby Madsen, KL, afløst af sekretariatschef Yvette Kovacs, KL. I august 2014 blev konsulent Tina González-Schelbeck afløst af juridisk konsulent Annette Baun Knudsen, KL.

Fuldmægtig Ulrik Fenneberg, Justitsministeriet, har fungeret som sekretær for arbejdsgruppen i perioden fra juli 2009. Fuldmægtig Tanja Kantner Petersen, Justitsministeriet, har fungeret som sekretær for arbejdsgruppen i perioden fra maj 2010. Fuldmægtig Helle Sidenius, Justitsministeriet, har fungeret som sekretær for arbejdsgruppen i perioden fra februar 2011. Fuldmægtig Morten Duus, Justitsministeriet, har fungeret som sekretær for arbejdsgruppen i perioden fra januar 2013. Fuldmægtig Michelle Argir Simonsen, Justitsministeriet, har fungeret som sekretær for arbejdsgruppen i perioden fra juni 2013. Siden oktober 2013 har fuldmægtig Bjarke Gano, Justitsministeriet, fungeret som sekretær for arbejdsgruppen bistået af

fuldmægtig Anders Müller Forman, Justitsministeriet, siden april 2014 til løsning af forskellige ad hoc opgaver.

1.3. Arbejdsgruppens arbejde

Arbejdsgruppen påbegyndte sit arbejde i oktober 2009 og har afholdt i alt 9 møder.

På et møde i arbejdsgruppen den 1. marts 2010 har en repræsentant fra Datatilsynet orienteret om de relevante bestemmelser i persondataloven i forhold til grundlisteudvalgenes arbejde.

Arbejdsgruppen har til brug for sine overvejelser inddraget Justitsministeriets Forskningskontors rapporter om udviklingen i lægdommeres repræsentativitet fra 1996 til 2015. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriets Forskningskontor har udarbejdet en rapport om lægdommeres repræsentativitet fra 2016 til 2019, men at arbejdsgruppen ikke har inddraget denne rapport, idet rapporten først blev offentliggjort, efter at arbejdsgruppen havde færdiggjort arbejdet med rapporten. Rapporterne fra 2011 og 2015 er medtaget som henholdsvis bilag 1 og 2 til denne rapport.

Herudover har arbejdsgruppen gennemgået redegørelserne vedrørende udvælgelse af personer til grundlisterne, som grundlisteudvalgene efter grundlistebekendtgørelsens § 5 a har indsendt til landsretternes præsidenter ved udarbejdelsen af grundlisterne i 2007.

Arbejdsgruppen har endvidere udarbejdet en række supplerende spørgsmål, som 13 udvalgte grundlisteudvalg er blevet bedt om at besvare. Ved udvælgelsen af de 13 grundlisteudvalg har arbejdsgruppen lagt vægt på at høre grundlisteudvalg inden for samtlige regioner, grundlisteudvalg fra såvel land-, by- og ø-kommuner og grundlisteudvalg i kommuner af forskellig størrelse for så vidt angår indbyggertal. Arbejdsgruppen har endvidere hørt grundlisteudvalg, hvis redegørelse til landsretten har givet arbejdsgruppen anledning til at stille uddybende spørgsmål.

Endvidere har arbejdsgruppen i forbindelse med overvejelserne om afgrænsningen af udelukkelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 70 inddraget norsk og svensk ret.

Arbejdsgruppen har endelig udarbejdet en vejledning af 23. november 2010 til grundlisteudvalg om udarbejdelse af grundlister, som den 24. november 2010 blev sendt til grundlisteudvalgene i alle kommuner. Arbejdsgruppens arbejde med vejledningen har i perioden forud været prioriteret, således at vejledningen kunne stå til rådighed for grundlisteudvalgene forud for udtagelsen til grundlisterne for perioden 1. januar 2012 til 31. december 2015. Vejledningen er optrykt som bilag 3 til denne rapport.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af gældende ret i forbindelse med dannelse af grundlisterne og diverse forslag til grundlisteudvalgene til brug for udarbejdelsen af grundlister, herunder forskellige metoder, som grundlisteudvalgene kan anvende til at finde egnede personer til grundlisterne. I pkt. 2.1 i kapitel 5 redegøres der nærmere for vejledningens indhold.

1.4. Rapportens opbygning og indhold

Rapportens **kapitel 2** indeholder en sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger.

I rapportens **kapitel 3** redegøres for den historiske baggrund for reglerne om udvælgelse af lægdommere.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af Justitsministeriets Forskningskontors rapporter om udviklingen i lægdommeres repræsentativitet fra 1996 til 2015, en beskrivelse af de redegørelser, som et udvalg på fem medlemmer i hver kommune (grundlisteudvalget) udarbejdede i 2007 til landsretterne om, hvordan grundlisteudvalgene har søgt at sikre sig, at de udtagne personer er egnede, og at grundlisten opfylder kravet om alsidighed og repræsentativitet, samt en beskrivelse af besvarelserne på de supplerende spørgsmål, som arbejdsgruppen har bedt 13 grundlisteudvalg om at besvare.

Kapitel 5-7 indeholder arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger i relation til henholdsvis udvælgelse af lægdommere, hvilke personer der på grund af deres hverv bør udelukkes fra at virke som lægdommer, og mulige forbedringer af lægdommeres vilkår, herunder i forhold til lægdommere i boligretten.

Kapitel 8 indeholder arbejdsgruppens lovudkast mv. med bemærkninger.

Som bilag 1 og 2 til rapporten er optrykt Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelser om lægdommers repræsentativitet fra henholdsvis november 2011 og december 2015. Den omtalte vejledning om udarbejdelse af grundlister fra arbejdsgruppen er optrykt som bilag 3. Endelig er arbejdsgruppens spørgsmål til 13 grundlisteudvalg, herunder en liste over de udvalgte kommuner, optrykt som bilag 4 til rapporten.

2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

I det følgende omtales resultaterne af arbejdsgruppens overvejelser og forslag. Arbejdsgruppen har ligeledes udarbejdet et lovudkast med forslag til ændringer i retsplejelovens regler om lægdommere samt forslag til ændringer i grundlistebekendtgørelsen, som fremgår af kapitel 8.

2.1. Udvalgets overvejelser om udtagelse af lægdommere

Arbejdsgruppen har overvejet, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, dels at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede hertil, dels at sammensætningen af lægdommere i videst muligt omfang afspejler befolkningens sammensætning.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om der bør ske ændringer i antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene og metoder til udtagelse af lægdommere. Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der kan iværksættes initiativer med henblik på at sikre egnethed, alsidighed og repræsentativitet.

Der henvises til pkt. 2 i kapitel 5.

2.1.1. Antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene

De færre og større kommuner har bevirket, at grundlisteudvalgenes arbejde med at udarbejde grundlister er blevet mere krævende, idet grundlisteudvalgene skal udtage et større antal personer til grundlisterne end tidligere.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der foretages en ændring af retsplejelovens § 72, således at der gives kommunalbestyrelserne mulighed for at udvide antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene, så der fremover kan være flere end fem medlemmer i grundlisteudvalgene.

Samtidig har arbejdsgruppen ikke fundet det nødvendigt at fastsætte en øvre grænse for antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene.

Der henvises til pkt. 2.2 i kapitel 5.

2.1.2. Metoder til udtagelse

Arbejdsgruppen har overvejet, om der skal foreskrives særlige metoder til udtagelse af lægdommere, men arbejdsgruppen finder ikke – henset til kommunernes forskellighed for så vidt angår befolkningssammensætningen i forhold til bl.a. alder, socioøkonomisk status og etnisk oprindelse – at visse metoder til udtagelse af personer til grundlisterne generelt vil være mere egnede end andre til at sikre opfyldelsen af kravene til egnethed, alsidighed og repræsentativitet.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at den nuværende retstilstand opretholdes, således at grundlisteudvalgene selv afgør, hvordan personerne til grundlisten udtages.

Der henvises til pkt. 2.3 i kapitel 5.

2.1.3. Initiativer med henblik på at sikre egnethed, alsidighed og repræsentativitet

2.1.3.1. Aldersgrupper

Personer, der udtages til grundlisterne, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og der skal tilstræbes en repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.

Arbejdsgruppen har imidlertid kunnet konstatere, at grundlisteudvalgene i almindelighed har svært ved at finde et tilstrækkeligt antal unge personer til grundlisterne.

Arbejdsgruppen har på den ene side fundet, at det ikke nødvendigvis er en ulempe, at grundlisterne – i det omfang det indtil nu har været tilfældet – ikke fuldt ud er repræsentative for så vidt angår alder. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at princippet om egnethed bør veje mindst lige så tungt som princippet om repræsentativitet.

Arbejdsgruppen har dog på den anden side fundet, at det er vigtigt med i hvert fald nogen repræsentation af alle aldersgrupper på grundlisterne i det omfang, at det i øvrigt er foreneligt med princippet om egnethed.

Arbejdsgruppen finder, at hensynet til lægdommeres egnethed bør veje tungere end hensynet til en fuldkommen repræsentativ grundliste for så vidt angår alder. Arbejdsgruppen anbefaler således, at der indføres et antal aldersgrupper (18-30 år, 31-50 år og 51-65 år), som dækker over et større aldersspænd, hvor der i hver aldersgruppe skal udtages det antal personer, som er repræsentativt i forhold til den samme aldersgruppe i kommunens samlede befolkning.

Der henvises til pkt. 2.4.1 i kapitel 5.

2.1.3.2. Etniske minoriteter

Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelser om lægdommeres repræsentativitet fra 1996 til 2015 har vist, at der generelt set ikke har været udtaget et tilstrækkeligt højt antal lægdommere med fremmed etnisk herkomst. Der er dog sket en forbedring gennem tiden, og ved 2012-udvalget svarede udtagelsen af personer af fremmed etnisk herkomst til 82 % i forhold til deres forholdsmæssige repræsentation i kommunerne mod tidligere 75 % (2008-udvalget).

Arbejdsgruppen er bekendt med, at flere grundlisteudvalg har haft svært ved at finde personer med fremmed etnisk herkomst til grundlisterne, ligesom der hersker tvivl om forståelsen af udtrykket ”etniske minoriteter” i grundlistebekendtgørelsen.

Arbejdsgruppen anbefalede derfor i vejledningen af 23. november 2010 til grundlisteudvalg om udarbejdelse af grundlister, som er optrykt som bilag 3 til rapporten, at grundlisteudvalgene i forbindelse med udtagelse til grundlisterne f.eks. tager kontakt til kommunernes integrationsråd, etniske foreninger eller arbejdspladser, hvor der arbejder personer af anden etnisk herkomst, ligesom grundlisteudvalgene kan annoncere efter interesserede og i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at der særligt er brug for indvandrere og efterkommere til grundlisten.

Arbejdsgruppen finder i øvrigt, at begrebet ”etniske minoriteter” med fordel kan fortolkes i overensstemmelse med Danmarks Statistiks definition af indvandrere og efterkommere, og arbejdsgruppen anbefaler derfor, at udtrykket ”etniske minoriteter” i grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, ændres til ”indvandrere og efterkommere”.

Der henvises til pkt. 2.4.2 i kapitel 5.

2.1.3.3. Antallet af udtagne personer

Arbejdsgruppen har overvejet, om antallet af personer, der udtages til grundlisterne, kan reduceres for derigennem at forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at sikre, at udvalgene lever op til grundlistebekendtgørelsens krav om, at de personer, der udtages til grundlisterne, skal være egnede samtidig med, at grundlisten skal udgøre et alsidigt og repræsentativt udsnit af kommunens befolkning.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at en reduktion i antallet af personer på grundlisterne for en række kommuners vedkommende vil medføre en risiko for, at andelen af personer på den pågældende grundliste, der vil blive udtaget til nævninge- og domsmandslisterne, vil blive så stor, at der ikke længere er en reel tilfældighed i forhold til sammensætningen af nævninge- og domsmandslisterne, idet næsten alle personer på grundlisten vil blive udtaget dertil.

Arbejdsgruppen har på den baggrund fastholdt den nuværende udtagelse af 1 person for hvert fulde antal af 300 indbyggere.

Arbejdsgruppen foreslår dog, at grundlistebekendtgørelsens bestemmelse om, at der i København skal udtages 1.800 personer til grundlisten, erstattes med en mere fleksibel ordning, som ikke er begrænset til København, hvorefter landsrettens præsident kan pålægge et grundlisteudvalg at udtage et yderligere antal personer til en grundliste, såfremt det forventes, at flere end 8 ud af 10 personer bliver udtrukket til nævninge- og domsmandslistener fra en grundliste, der er sammensat efter reglerne i grundlistebekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Der henvises til pkt. 2.4.3 i kapitel 5.

2.1.3.4. Forlods udtagelse til nævninge- og domsmandslisterne

Arbejdsgruppen har overvejet, om nævninge- og domsmandslisternes alsidighed og repræsentativitet bør søges yderligere sikret ved, at landsretterne får mulighed for forlods at udtage et antal personer fra de grupper, som generelt er underrepræsenterede på grundlisterne.

Arbejdsgruppen har imidlertid ikke fundet grundlag for – henset til den positive udvikling i lægdommeres repræsentativitet – at ændre reglen i retsplejelovens § 74 om, at landsretternes udarbejdelse af nævninge- og domsmandslisterne udelukkende sker ved tilfældig lodtrækning.

Der henvises til pkt. 2.4.4 i kapitel 5.

2.1.3.5. Helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør ske en lempelse af adgangen til at blive fritaget for lægdommerhvervet på grund af lægdommerens helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold efter retsplejelovens § 71, nr. 8. Arbejdsgruppen har overordnet lagt vægt på, at lægdommerhvervet er et borgerligt ombud, hvis karakter risikerer at blive udvandet, hvis ikke en fritagelsesregel alene kommer på tale i særlige tilfælde.

Arbejdsgruppen har herudover lagt vægt på, at en snæver fritagelsesregel tillige kan ses som en beskyttelse af personer, der ønsker at virke som nævninger eller domsmænd, f.eks. set i forhold til de pågældendes arbejdsgivere, som kan have et ønske om, at de pågældende arbejdstagere fritages fra lægdommerhvervet.

I visse tilfælde finder arbejdsgruppen imidlertid, at en person bør kunne begære sig fritaget, selv om hvervet ikke truer den pågældendes velfærd, fordi vedkommendes udførelse af lægdommerhvervet ikke står i et rimeligt forhold til det samfundsmæssige udbytte herved. Dette kan være tilfældet, når hvervet medfører en uforholdsmæssig ulempe for en domsmand eller nævnings erhvervs- eller familieforhold, f.eks. hvor en meget lang transporttid for den pågældende til og fra tingstedet ikke står i rimeligt forhold til den tid, den pågældende skal være i retten.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at en person i medfør af retsplejelovens § 71, nr. 8, skal kunne begære sig fritaget fra lægdommerhvervet, såfremt denne på grund af vedkommendes helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold ikke uden fare for dennes velfærd eller uforholdsmæssig ulempe kan opfylde nævninge- og eller domsmandsplikten.

Der henvises til pkt. 2.4.5 i kapitel 5.

2.1.3.6. Adgang til lægdommerhvervet for personer med funktionsnedsættelse

Arbejdsgruppen har drøftet, i hvilket omfang personer med en funktionsnedsættelse (fysisk eller psykisk handicap) kan varetage hvervet som lægdommer, herunder om der er behov for en ændring af den gældende ordning med henblik på at forbedre adgangen til lægdommerhvervet for disse personer.

Efter de gældende regler kan personer med en funktionsnedsættelse udtages som lægdommer, hvis betingelserne herfor er opfyldt, herunder at den pågældende er i stand til at virke som lægdommer i alle sager.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør indføres en ordning, som giver mulighed for, at visse personer, der er udtaget som lægdommere, kun medvirker i visse straffesager. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan ordning vil være principielt betænkelig i forhold til, at lægdommere skal kunne deltage i behandlingen af alle straffesager og ikke være udtaget på baggrund af en udvælgelse efter en konkret vurdering i forhold til den enkelte straffesag. Endvidere finder arbejdsgruppen, at en ændring, som giver mulighed for, at visse personer kun medvirker i straffesager, som de efter en konkret vurdering findes egnede til, vil være forbundet med praktiske vanskeligheder, herunder risiko for, at sagen må gå om, hvis det senere viser sig, at en lægdommer er uegnet til at medvirke i sagens behandling.

Arbejdsgruppen finder derfor ikke, at der er grundlag for at foretage ændringer i de gældende regler med henblik på at udvide adgangen til lægdommerhvervet for personer med en funktionsnedsættelse.

Der henvises til pkt. 2.4.6 i kapitel 5.

2.1.4. Initiativer i forhold til rekruttering af personer til lægdommerhvervet

Arbejdsgruppen har overvejet forskellige tiltag for at udbrede kendskabet til lægdommerhvervet med henblik på at forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at udtage egnede personer til grundlisten, som tillige udgør et alsidigt og repræsentativt udsnit af befolkningen.

Arbejdsgruppen finder, at en introduktionsfilm om lægdommerhvervet er et nyttigt supplement til det allerede eksisterende skriftlige informationsmateriale om hvervet som nævning og domsmand. En introduktionsfilm vil henvende sig til en anden målgruppe end det skriftlige informationsmateriale, hvorved en større gruppe af personer gøres bekendt med muligheden for at blive nævning eller domsmand til gavn for at sikre grundlistens alsidighed og repræsentativitet.

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser har Domstolsstyrelsen udarbejdet en introduktionsfilm om lægdommerhvervet, som har været tilgængelig på domstolenes hjemmeside (www.domstol.dk) i forbindelse med den seneste udtagelse af personer til grundlister.

For at sætte yderligere fokus på muligheden for at blive nævning eller domsmand foreslår arbejdsgruppen endvidere, at der forud for udtagelsen til grundlisterne afholdes orienteringsmøder ved retterne, hvor interesserede kan få information om nævningers og domsmænds opgaver, og om, hvordan man bliver nævning og domsmand.

Der henvises til pkt. 2.5 i kapitel 5.

2.1.5. Ændring af aldersgrænsen for lægdommere

Arbejdsgruppen har anset det for naturligt i lyset af den udtalelse om den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene, som Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv. afgav den 9. januar 2014, at udvalgets anbefalinger for så vidt angår afgangsalderen for dommere mv. bør få betydning for den gældende aldersgrænse for nævninger og domsmænd.

Arbejdsgruppen har herunder overvejet, om de betænkeligheder, der gives udtryk for i udtalelsen, kan overføres til nævninger og domsmænd.

Det kan efter arbejdsgruppens opfattelse vanskeligt vurderes, om en eventuel mindre forhøjelse af aldersgrænsen vil kunne medføre en forøgelse af de tilfælde, hvor en domsmand eller nævning på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage sine opgaver forsvarligt. Ligesom for dommere mv. kan der således heller ikke for lægdommere ses bort fra, at en forhøjelse af aldersgrænsen eventuelt vil kunne indebære en forøget risiko for, at sådanne tilfælde opstår.

Aldersgrænsen må ses i sammenhæng med aldersgrænsen for juridiske dommere mv., der er fastsat til 70 år.

Arbejdsgruppen bemærker dog, at ordningen for lægdommere på visse punkter adskiller sig fra, hvad der gælder i forhold til dommere mv. Således adskiller f.eks. muligheden for at afskære nævninger og domsmænd fra at deltage i domstolsbehandlingen i tilfælde, hvor den pågældende på grund af aldersbetinget svækkelse ikke opfylder egnethedskravet i retsplejelovens § 69, sig fra, hvad der gælder i forhold til dommere og tjenestemandsansatte jurister ved domstolene.

Fremgangsmåden i forhold til lægdommere gør det lettere at fratage en lægdommer muligheden for at bestride hvervet sammenlignet med juridiske dommere mv., men det er samtidig vigtigt, at der i givet fald er fornødent grundlag for en sådan beslutning således, at der ikke opstår spørgsmål om, hvorvidt udelukkelsen reelt skyldes uenighed i lægdommerens afgørelser. Det kan i praksis tage nogen tid at sikre det fornødne grundlag for en beslutning om udelukkelse af en lægdommer, og bestemmelsen yder derfor ikke en garanti for, at der ikke medvirker lægdommere, som på grund af aldersbetinget svækkelse ikke opfylder kravene hertil i lovens § 69.

Et mindretal i arbejdsgruppen bestående af repræsentanterne fra landsretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Landsforeningen af Beskikkede Advokater samt Advokatrådet bemærker, at domstolenes centrale rolle i samfundet og den betydelige arbejdsbyrde, der er ved domstolene, indebærer betydelige krav til dommernes arbejdsevne, herunder også lægdommernes.

Mindretallet finder, at der ikke kan ses bort fra, at en højere aldersgrænse for lægdommere vil kunne indebære en risiko for en forøgelse af antallet af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt.

Mindretallet finder i den forbindelse, at adgangen til at afskære lægdommere fra at virke efter retsplejelovens § 77 ikke i sig selv taler væsentligt for, at der indføres en højere aldersgrænse. Desuden finder mindretallet, at antallet af tilfælde, hvor en lægdommer må afskæres fra at udføre sit hverv ved foretagelse af berigtigelse af nævninge- og domsmændslisten, bør begrænses mest muligt af hensyn til navnlig tilliden til domstolene.

Der henvises endvidere til, at der gennem årene har været udfoldet bestræbelser for at få flere yngre personer til grundlisterne, fordi ældre personer hidtil generelt har været overrepræsenteret.

Mindretallet finder på den baggrund, at det samlet set ikke kan anbefales at hæve aldersgrænsen for lægdommere.

Et flertal i arbejdsgruppen bestående af repræsentanterne fra Rigsadvokaten, KL samt Justitsministeriet bemærker, at befolkningens gennemsnitlige levealder i de senere år er steget, og samtidig synes personer over 70 år i dag generelt at kunne meget mere end i 1972, hvor aldersgrænsen for lægdommere blev indført. På flere områder indretter man sig således i dag på den stigende levealder.

Den gældende aldersgrænse for lægdommere indebærer, at et stort antal personer med en alder helt ned til 66 år udelukkes fra at virke som lægdommere navnlig på grund af en risiko for, at en hævelse af aldersgrænsen eventuelt vil føre til en forøgelse af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt.

Det kan imidlertid vanskeligt vurderes, om en eventuel mindre forhøjelse af aldersgrænsen faktisk vil kunne føre til en forøgelse af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt. Mange personer med en alder over aldersgrænsen vil således uden tvivl fuldt ud være i stand til at varetage opgaven som lægdommer.

Risikoen for, at en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt, må under alle omstændigheder antages at være mindre ved en mindre forhøjelse af aldersgrænsen for lægdommere end ved en tilsvarende forhøjelse af aldersgrænsen for dommere mv., bl.a. fordi personer, der blot når aldersgrænsen inden udløbet af det tidsrum, hvor grundlisten gælder, efter den gældende ordning slet ikke kan udtages som nævning eller domsmand.

Endvidere må risikoen for, at der medvirker en person som lægdommer, som på grund af sin psykiske og fysiske helbredstilstand ikke er i stand til at varetage hvervet, antages at være mindre i forbindelse med især domsmandssager, hvor retsformanden inden hovedforhandlingen afholder et kort møde med domsmændene, hvor domsmændene bl.a. i medfør af

retsplejelovens § 91, stk. 1, forelægges en erklæring til underskrift, og hvor retsformanden – i den udstrækning det er muligt – bør påse, at de pågældende er i stand til at udføre hvervet forsvarligt.

Flertallet finder derfor ikke, at der er grundlag for at fraråde en forhøjelse af aldersgrænsen for lægdommere. En eventuel beslutning om at hæve aldersgrænsen må således bero på bredere, herunder politiske, overvejelser.

Arbejdsgruppen finder ikke, at der i stedet for en fast aldersgrænse eller som led i en eventuel forhøjet aldersgrænse burde stilles krav om en individuel bedømmelse af personer forud for optagelse på nævninge- og domsmandslisten. Indførelse af en individuel bedømmelse som et obligatorisk krav for at blive udvalgt som lægdommer vurderes at være for ressourcekrævende, ligesom den pågældendes forhold navnlig kan ændres i de 4 år, hvor grundlisten er gældende. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at der ikke i alle grundlisteudvalg afholdes personlige samtaler ved udvælgelse af personer til grundlisten.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet, om den gældende regel, hvorefter man ikke kan udtages som nævning eller domsmand, hvis man når aldersgrænsen inden udløbet af det tidsrum, hvor grundlisten gælder, skal ændres til fordel for en ordning, hvorefter en lægdommer først afskæres fra nævninge- og domsmandslisten, når denne når aldersgrænsen.

Det er imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, at personer ikke bør kunne optages på en grundliste, hvis det på forhånd vides, at den pågældende på grund af alder ikke kan virke som lægdommer i hele den 4-årige periode. Af hensyn til kvaliteten af lægdommernes arbejde bør det således sikres, at der opnås en vis grad af kontinuitet og opbygning af erfaring ved udførelsen af hvervet som lægdommer over en længere periode. Arbejdsgruppen finder endvidere, at der bør fastholdes en operativ model for udvælgelsen af lægdommere for en længere periode med en fast aldersgrænse, der er fastsat således, at lægdommere indtil denne alder generelt kan anses for fuldt ud at være egnede til at bestride arbejdsopgaverne.

Der henvises til pkt. 3 i kapitel 5.

2.1.6. Udelukkelse fra at være lægdommer (retsplejelovens § 70)

I tillægskommissoriet af 23. juli 2009 har Justitsministeriet anmodet arbejdsgruppen om at overveje, hvordan en afgrænsning i retsplejelovens § 70 nærmere bør foretages.

Henset til baggrunden for tillægskommissoriet har arbejdsgruppen indledningsvis drøftet, om retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet. I den forbindelse har arbejdsgruppen overvejet, om den gældende affattelse af bestemmelsen udelukker flere personer fra at være lægdommere, end det er nødvendigt, og om bestemmelsen fortsat er tidssvarende. Endelig har arbejdsgruppen overvejet, om bekendtgørelsen om grundlister bør ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer.

Der henvises til kapitel 6.

2.1.6.1. Ansatte i centraladministrationen

Arbejdsgruppen finder, at retsplejelovens § 70 i visse situationer efterlader tvivl om, hvorvidt en ansat er udelukket fra at virke som lægdommer, idet der ikke kan gives en entydig afgrænsning af, hvilke myndigheder der er omfattet af begrebet centraladministrationen.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen en nyaffattelse af bestemmelsen om udelukkelse.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at det fortsat bør være af afgørende betydning, at domstolene ikke blot skal være en uafhængig statsmagt, men også skal fremstå sådan, hvilket også må anses for at være den primære begrundelse for den nuværende regel om udelukkelse af tjenestemænd og øvrige ansatte i centraladministrationen. Det bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse fastholdes, at visse personer, som ansættelsesmæssigt har nær forbindelse til en fungerende minister, skal udelukkes fra at være lægdommer af hensyn til statsmagternes adskillelse og domstolenes uafhængighed.

Samtidig er det efter arbejdsgruppens opfattelse vigtigt, at der er en bred folkelig repræsentation, når lægdommere skal udtages, herunder blandt personer med forskellig uddannelsesmæssig baggrund og beskæftigelse.

Derfor bør det tilstræbes, at der sker udelukkelse, hvor der kan rejses tvivl om vedkommendes uafhængighed, men at en udelukkelse ikke bør omfatte flere personer, end det er nødvendigt. Egnede personer bør således ikke blive udelukket fra lægdommerhvervet på grund af en ganske fjern og illusorisk påvirkningsmulighed.

Samtidig er det også væsentligt, at en bestemmelse om udelukkelse formuleres som en klar og operativ regel, der er let anvendelig for grundlisteudvalgene og landsretspræsidenterne i forbindelse med udtagelsen af grundlister henholdsvis nævninge- og domsmandslistes.

Der henvises til pkt. 4.1 i kapitel 6.

2.1.6.1.1. Ansatte i ministeriers departementer

Efter arbejdsgruppens opfattelse taler det imod en bred udelukkelse af alle ansatte i departementer, at mange ansatte kun sjældent kan forventes at have ministerkontakt.

Arbejdsgruppen finder dog, at en formel adskillelse mellem domstolene og regeringsmagten bør være det afgørende hensyn i forhold til ansatte i departementer. Selv om ministerkontakten i departementer primært foregår gennem ledende personer, f.eks. departementschefen, afdelingschefer og kontorchefer, kan det ikke udelukkes, at visse andre grupper af ansatte – afhængig af organisationen – kan have en regelmæssig kontakt med ministeren. Behovet for en klar og konsekvent adskillelse forekommer derfor størst i forhold til departementerne, hvorfor arbejdsgruppen foreslår at bibeholde den nuværende udelukkelse af alle ansatte i departementerne.

Der henvises til pkt. 4.1.1 i kapitel 6.

2.1.6.1.2. Ansatte i underordnede myndigheder

Arbejdsgruppen finder, at det ikke kan udelukkes, at der finder en vis ministerkontakt sted også i de underordnede myndigheder. Efter arbejdsgruppens opfattelse er det afgørende, at der ikke er tvivl om en lægdommers uafhængighed, og arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at udelukkelsen i et vist omfang bør bibeholdes i forhold til ansatte i de underordnede myndigheder.

I forhold til andre ansatte end personer, der udfører ledende stillinger i de underordnede myndigheder, vil en kontakt med områdets minister imidlertid oftest være en så sjælden og begrænset begivenhed, at det ikke kan antages at have nogen generel betydning for den pågældendes virke som lægdommer. I disse situationer lader en udelukkelse sig derimod vanskeligt forene med hensynet til en alsidig repræsentation.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at andre ansatte i underordnede myndigheder skal kunne virke som lægdommere, således at udelukkelsen alene omfatter alle ansatte i ledende stillinger.

Arbejdsgruppen har dernæst overvejet, hvordan en afgrænsning af de ansatte i ledende stillinger bør foretages.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at betegnelsen chefstillinger, som f.eks. er anvendt i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., må antages i vidt omfang at omfatte de ledende personer, som ministerkontakten efter arbejdsgruppens opfattelse må anses at være koncentreret omkring, og arbejdsgruppen foreslår således, at der i forhold til underordnede myndigheder alene skal ske udelukkelse af ansatte i chefstillinger, hvorimod øvrige ansatte i underordnede myndigheder generelt ikke skal udelukkes fra at være lægdommer.

Der henvises til pkt. 4.1.2 i kapitel 6.

2.1.6.1.3. Ansatte på Justitsministeriets område

Arbejdsgruppen har overvejet, om ansatte i myndigheder på Justitsministeriets område skal være udelukket fra at virke som lægdommere.

Det vil være en følge af arbejdsgruppens anbefaling ovenfor, at alle ansatte i Justitsministeriets departement og ansatte i chefstillinger i de underordnede myndigheder under Justitsministeriet er udelukket fra lægdommerhvervet.

Udelukkelsen bør imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse i forhold til Justitsministeriets underordnede myndigheder udstrækkes til også at omfatte ansatte, der ikke bestrider chefstillinger, hvad enten den pågældende udfører opgaver, der relaterer sig til justitsvæsenet eller andre

områder. Arbejdsgruppen finder således, at det er afgørende, at domstolene er klart og tydeligt adskilt fra politi og anklagemyndigheden, som justitsministeren er øverste chef for.

For så vidt angår ansatte i uafhængige myndigheder på Justitsministeriets område har arbejdsgruppen lagt vægt på, at flere af disse myndigheder varetager opgaver i relation til justitsvæsenet. De fleste ansatte i disse myndigheder har bl.a. et nært kendskab til domstolenes forhold, behandlingen af retssager eller til dels efterforskningen af straffesager.

Arbejdsgruppen finder, at en person med et sådant kendskab og tilknytning til justitsvæsenet i øvrigt ikke kan anses at opfylde betingelsen om at være ”læg”. Allerede af den grund bør disse ansatte udelukkes fra at være lægdommere.

Disse hensyn taler ikke med samme vægt for at udelukke de forholdsvis få ansatte i uafhængige myndigheder på Justitsministeriets område, der ikke varetager opgaver i relation til justitsvæsenet. Arbejdsgruppen finder det dog væsentligt, at en bestemmelse om udelukkelse er formuleret som en klar og operativ regel, der er let anvendelig for grundlisteudvalgene og landsretspræsidenterne i forbindelse med udtagelsen af grundlister henholdsvis nævninge- og domsmandslistes.

Arbejdsgruppen foreslår derfor samlet set, at det bør bibeholdes, at ansatte ved domstolene og i politi, anklagemyndighed og fængselsvæsen (kriminalforsorgen) er udelukket fra at være lægdommere. Herudover foreslår arbejdsgruppen, at ansatte i andre myndigheder på Justitsministeriets område tilsvarende bør være udelukket fra at virke som lægdommere, hvad enten der er tale om ansatte i en underordnet eller uafhængig myndighed, og uanset om den ansatte konkret varetager opgaver vedrørende justitsvæsenet.

Der henvises til pkt. 4.1.3 i kapitel 6.

2.1.6.2. Udelukkelse af andre personer

Arbejdsgruppen har i forlængelse af sit forslag i forhold til ansatte i centraladministrationen overvejet, om retsplejelovens § 70 herudover er hensigtsmæssigt udformet, herunder om bestemmelsen udelukker flere

personer end nødvendigt, som er ansat i andre stillinger end i centraladministrationen.

Desuden har arbejdsgruppen overvejet, om det er nødvendigt generelt at udelukke personer med en juridisk kandidatgrad og personer, der gennem en årrække har udført hvervet som lægdommer, for at sikre, at lægdommere er ”læge” og vedbliver med at være det.

Der henvises til pkt. 4.2 i kapitel 6.

2.1.6.2.1. Ansatte i Statsforvaltningen (overøvrigheden)

Arbejdsgruppen har overvejet, om der fortsat er behov for at udelukke ansatte i Statsforvaltningen (overøvrigheden).

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at ansatte i Statsforvaltningen ikke kan siges at have en sådan kontakt til de siddende ministre, at der kan opstå tvivl om de pågældendes uafhængighed og selvstændighed.

Arbejdsgruppen skal på denne baggrund anbefale, at bestemmelsen i retsplejelovens § 70 om, at overøvrighedens tjenestemænd og øvrige personale generelt er udelukket fra at være nævninger eller domsmænd, ophæves.

Ansatte i chefstillinger i Statsforvaltningen vil imidlertid være udelukket fra at virke som lægdommere som følge af arbejdsgruppens forslag om udelukkelse af ansatte i underordnede myndigheder under ministerielle departementer, jf. pkt. 1.6.1.2.

Der henvises til pkt. 4.2.1 i kapitel 6.

2.1.6.2.2. Advokater og advokatfuldmægtige

Advokater og advokatfuldmægtige varetager en række opgaver i relation til bl.a. rådgivning om retlige forhold og førelse af retssager, herunder straffesager. Advokater og advokatfuldmægtige er således centrale aktører i retsvæsenet.

Arbejdsgruppen finder, at advokater og advokatfuldmægtige som hidtil skal være udelukket fra at virke som lægdommere.

Der henvises til pkt. 4.2.2 i kapitel 6.

2.1.6.2.3. Sognefogeder

Det fremgår af retsplejelovens § 70, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommere.

Sognefogeder hører organisatorisk under politiet og udfører begrænsede politimæssige opgaver. Da sognefogeder i dag ansættes af Rigspolicehøveden, vil sognefogeder være udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, og da der i øvrigt i dag alene findes et meget begrænset antal sognefogeder, at der ikke længere er grund til, at det udtrykkeligt fremgår af retsplejeloven, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at den udtrykkelige nævnelser af sognefogeder i retsplejelovens regler om udelukkelse udgår. Forslaget indebærer imidlertid ingen materiel ændring.

Der henvises til pkt. 4.2.4 i kapitel 6.

2.1.6.2.4. Folkekirkens og de andre trossamfunds gejstlige

Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukket fra at virke som lægdommere, og arbejdsgruppen har drøftet, om der er grundlag for at behandle reglerne om udelukkelse af denne personkreds.

Et flertal bestående af arbejdsgruppens medlemmer med undtagelse af KL's repræsentanter har ikke fundet grundlag for at behandle spørgsmålet om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.

Flertallet henviser i den forbindelse til, at arbejdsgruppen ifølge tillægskommissoriet af 23. juli 2009 skal overveje, om retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet. Dette skal imidlertid efter flertallets

opfattelse navnlig ses i forhold til den af landsretspræsidenterne omtalte problemstilling vedrørende ansatte i centraladministrationen, herunder vanskelighederne ved fastlæggelse af rækkevidden af begrebet ”centraladministrationen”.

Flertallet henviser endvidere til, at arbejdsgruppen ikke består af repræsentanter fra Kirkeministeriet, folkekirken eller de anerkendte trossamfund, og arbejdsgruppens overvejelser vil derfor efter flertallets opfattelse ikke kunne ske på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Et mindretal bestående af KL’s repræsentanter finder, at arbejdsgruppen bør behandle spørgsmålet om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.

Mindretallet henviser til, at arbejdsgruppen ifølge hovedkommissoriet har til opgave at overveje, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede til at virke som lægdommere, og at sammensætningen af lægdommere i videst muligt omfang afspejler befolkningens sammensætning. Mindretallet henviser endvidere til, at det fremgår af tillægskommissoriet, at arbejdsgruppen skal overveje, om retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet. Mindretallet finder, at en demokratisk repræsentation i lægdommerkorpset skal gennemføres til bunds, og mindretallet finder derfor, at arbejdsgruppens undersøgelse af retsplejelovens § 70 ligeledes bør omfatte baggrunden for, at folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukkede fra at medvirke som nævninger og domsmænd.

Mindretallet finder i øvrigt ikke, at arbejdsgruppens sammensætning er til hinder for, at spørgsmålet vedrørende folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige inddrages i arbejdsgruppens undersøgelse. Sammensætningen af arbejdsgruppen blev nøje overvejet i 2009, og arbejdsgruppens overvejelser om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige kan efter mindretallets opfattelse ske på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, idet de gejstliges perspektiv i givet fald kan belyses ved erklæringer eller udtalelser, som indhentes til brug for arbejdsgruppens drøftelser.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens drøftelser om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige bør ifølge mindretallet være, at der ikke skal gælde særlige regler for denne

personkreds. Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige bør således som udgangspunkt på lige fod med befolkningen i øvrigt kunne pålægges et borgerligt ombud. Mindretallet finder endvidere, at folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige som udgangspunkt er fuldt egnede til at virke som nævninger og domsmænd.

Der henvises til pkt. 4.2.4 i kapitel 6.

2.1.6.2.5. Jurister

Retsplejelovens § 70 indeholder bestemmelser om, at visse stillinger er uforenelige med nævninge- og domsmandshvervet. Flere af disse stillinger bestrides af personer med en juridisk uddannelse. Udelukkelsesreglerne suppleres bl.a. af retsplejelovens § 68, hvorefter der til grundlisterne vælges et antal personer, der må anses som egnede til at virke som nævninger og domsmænd, og også denne bestemmelse antages flere steder i den juridiske teori normalt at være til hinder for, at jurister udtages til grundlisterne, eftersom der ikke er tale om ”læge” personer. På denne baggrund må personer med en juridisk kandidatgrad som hovedregel anses for at være udelukkede fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør indføres en generel regel om udelukkelse af personer med en juridisk kandidatgrad. Dette vil medføre en retstilstand, hvor jurister generelt er udelukket, hvormed en konkret vurdering af den pågældendes egnethed som lægdommer er overflødig.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er den gældende retstilstand dog udtryk for en rimelig afvejning mellem på den ene side en sikring af, at de personer, der udtages, opfylder de forudsætninger, der skal gælde for nævninger og domsmænd i et lægdommersystem, samtidig med at der kan udtages personer, som på trods af deres juridiske kandidatuddannelse i isolerede tilfælde kan anses som egnede til at virke som lægdommere. Dette vil efter omstændighederne kunne tænkes at være tilfældet, hvor en person, der har en juridisk kandidatgrad, gennem en længere periode ikke har beskæftiget sig med dette felt.

Arbejdsgruppen foreslår på denne baggrund, at der ikke foretages ændringer af den gældende retstilstand.

Der henvises til pkt. 4.2.5 i kapitel 6.

2.1.6.2.4. Personer, der tidligere har virket som lægdommere

Arbejdsgruppen har overvejet, om personer, der tidligere har været lægdommere i flere perioder, bør udelukkes fra lægdommerhvervet.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke er grundlag for at udelukke personer fra lægdommerhvervet, alene fordi de pågældende allerede i en årrække har været lægdommere.

Arbejdsgruppen har dog overvejet, om personer, der tidligere har virket som lægdommere i flere perioder, bør kunne søge om fritagelse fra lægdommerhvervet. En sådan fritagelseshjemmel vil kunne bidrage til at gøre lægdommerhvervet mere attraktivt og således tilskynde, at flere melder sig frivilligt til lægdommerhvervet.

Dette hænger sammen med, at det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke kan udelukkes, at nogen vil afstå fra at melde sig frivilligt til lægdommerhvervet på grund af ”risikoen” for at blive udpeget til at virke som lægdommer flere gange. Arbejdsgruppen finder, at en forøgelse af antallet af lægdommere, der melder sig frivilligt, vil kunne bidrage positivt i forhold til at sikre såvel egnethed som repræsentativitet hos de personer, der udtages som lægdommere.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der foretages en ændring af retsplejelovens § 71, hvorved der skabes hjemmel til, at personer, der har været lægdommere i mindst to perioder, kan begære sig fritaget for lægdommerhvervet.

Der henvises til pkt. 4.2.6 i kapitel 6.

2.1.6.3. Angivelse af ansættelsessted mv.

Arbejdsgruppen har overvejet, om grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, 2. pkt., bør ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil kunne forbedre muligheden for at identificere personer, som i kraft af deres ansættelsessted er udelukket fra at virke som lægdommere, såfremt oplysninger herom fremgår af grundlisterne, jf. grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, ligesom

det vil lette landsretternes arbejde, at oplysningerne ikke efterfølgende skal indhentes.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en oplysning om ansættelsessted imidlertid kun have betydning i forhold til reglerne om udelukkelse, jf. pkt. 4.1 i dette kapitel, hvis der er tale om en ansættelse i staten. Skulle der i en anden sammenhæng blive behov for oplysninger om ansættelsesstedet, f.eks. i forbindelse med anmodning om fritagelse fra lægdommerhvervet, vil oplysninger om ansættelsessted enten fremgå af anmodningen eller kan med fordel indhentes på dette tidspunkt.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at grundlistebekendtgørelsen ændres, således at grundlisterne fremover også skal angive ansættelsessted for de udpegede personer, der er ansat i staten.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager dog forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af de eventuelle omkostninger ved arbejdsgruppens anbefaling, ligesom KL's repræsentanter i arbejdsgruppen tager forbehold for, at der skal ske en afklaring af de økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Arbejdsgruppen har i tilknytning til ovenstående bemærket, at det efter bestemmelsen i grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, er folkeregistret i de enkelte kommuner, som udarbejder grundlisterne. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at henvisningen til folkeregistret med fordel kan ændres til en generel henvisning til kommunen med henblik på, at kommunerne selv kan tilrettelægge arbejdet vedrørende udarbejdelsen af grundlisterne.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at grundlistebekendtgørelsen ændres, således at henvisningen til folkeregistret erstattes med en generel henvisning til kommunen.

Der henvises til pkt. 4.3 i kapitel 6.

2.1.7. Forbedring af lægdommeres vilkår

Arbejdsgruppen har overvejet, om der er behov for at gøre hvervet som lægdommer mere attraktivt, herunder om de nuværende ydelser er passende.

Der henvises til kapitel 7.

2.1.7.1. Vederlag til lægdommere

2.1.7.1.1. Dagsvederlag og nattillæg

Arbejdsgruppen har overvejet, om de nuværende ydelser til lægdommere er passende. Arbejdsgruppen har i den forbindelse taget udgangspunkt i, at hvervet som lægdommer er et borgerligt ombud, og at de udtagne personer som udgangspunkt har pligt til at være lægdommere. Samtidig finder arbejdsgruppen, at det har betydning for attraktiviteten af lægdommergerningen, at en person på grund af lægdommerhvervet ikke mister store dele af sin indtægt.

Ifølge forarbejderne tages ved fastsættelsen af vederlaget udgangspunkt i den gennemsnitlige timefortjeneste i industri og håndværk, og arbejdsgruppen finder, at vederlaget fortsat bør fastsættes som et standardbeløb, der lægger sig op ad en gennemsnitlig dagsindkomst.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i de gennemsnitlige dagsindkomster i den private sektor og i industrien beregnet af Danmarks Statistik og kan konstatere, at disse ligger højere end det nuværende dagsvederlag for lægdommere på 1.100 kr. Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet forskellige modeller for en eventuel justering.

En ændring kunne således bestå i en egentlig forhøjelse af dagsvederlaget, således at det i højere grad er overensstemmende med de gennemsnitlige dagsindkomster ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik.

Derudover har arbejdsgruppen overvejet muligheden for, at der foretages en pristalsregulering af dagsvederlaget til det aktuelle niveau.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet en model, hvorefter der fremadrettet sker en løbende regulering af ydelsen enten i forhold til det nuværende niveau eller et forhøjet dagsvederlag, således at vederlaget fremover reguleres én gang årligt. Alternativt kunne der foretages regulering hvert 4. år for den periode, som grundlisten gælder for.

Arbejdsgruppen har endelig overvejet en model, hvorefter det nuværende dagsvederlag i videre omfang kan suppleres af en mulighed for at få

dækket den faktisk tabte arbejdsfortjeneste for lægdommere. De gældende regler om udbetaling af en godtgørelse ud over dagsvederlaget forudsætter således, at der er tale om en sag, hvis behandling har strakt sig over et længere tidsrum, og at udbetaling alene af dagsvederlaget vil påføre lægdommeren et væsentligt tab.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at indførelse af en udvidet adgang til at få dækket tabt arbejdsfortjeneste kan indebære en fordel for den enkelte derved, at lægdommere ikke risikerer at lide tab ved, at vederlaget ikke dækker den pågældendes tabte arbejdsfortjeneste. En sådan ordning vil imidlertid medføre yderligere dokumentationskrav og en betydelig administration.

Herudover foreslår arbejdsgruppen, at nattillægget, der i dag er fastsat til 120 kr., i overensstemmelse med grundbeløbet i ligningslovens § 9 A, stk. 2, nr. 4, forhøjes til 195 kr. (2010-niveau).

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager dog forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af omkostningerne ved en eventuel opjustering af dagsvederlaget og nattillægget til lægdommere, før der fremsættes forslag herom.

Der henvises til pkt. 1.2.1 og 1.2.2 i kapitel 7.

2.1.7.1.2. Aflyste sager

Efter arbejdsgruppens oplysninger er det praksis ved retterne, at en lægdommer efter en konkret vurdering også kan få et vederlag for aflyste retsmøder, selv om retten ikke den pågældende dag er blevet sat med lægdommere.

Denne praksis er efter arbejdsgruppens opfattelse velbegrundet, da der ved aflysninger af retsmøder med kort varsel er behov for at kunne give lægdommere en økonomisk compensation. Det vil navnlig være tilfældet, hvis en lægdommer har et job, hvor den pågældende ikke har mulighed for at genoptage sit arbejde i tilfælde af aflysning.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der indsættes en udtrykkelig hjemmel i bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner m.v. til, at retten ved aflysning af berammede retsmøder kan beslutte, at der ydes et

vederlag svarende til dagsvederlaget til de indkaldte lægdommere efter en konkret vurdering, selv om de ikke har medvirket i et retsmøde.

Der er således efter arbejdsgruppens opfattelse behov for en præcis hjemmel til, at lægdommere kan vederlægges for aflyste retsmøder, som den pågældende således ikke har deltaget i, men hvor der alligevel er påført den pågældende et tab, således at muligheden for at anmode om vederlag for aflyste retsmøder i de nævnte situationer tydeliggøres.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af de eventuelle omkostninger ved arbejdsgruppens anbefaling. Det skal dog bemærkes, at det efter arbejdsgruppens oplysninger allerede i dag er praksis, at retterne i visse tilfælde udbetaler vederlag for aflyste retsmøder, selv om retten ikke den pågældende dag er blevet sat med lægdommere.

Der henvises til pkt. 1.2.3 i kapitel 7.

2.1.7.2. Andre initiativer til forbedring af lægdommeres vilkår

2.1.7.2.1. Informationsmateriale til arbejdsgivere om lægdommerhvervet

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i tillæg til informationer til den enkelte lægdommer skal udfærdiges informationsmateriale til den pågældendes arbejdsgiver, som f.eks. kan blive berørt af lægdommerhvervet på grund af et større fravær.

Arbejdsgruppen finder, at det kunne være nyttigt, hvis kommende nævninger og domsmænd modtager et informationsbrev rettet til de pågældendes arbejdsgivere, hvor der informeres om domsmænds og nævningers opgaver, herunder hvervets karakter af et borgerligt ombud, og i hvilket omfang en nævning eller domsmand kan forventes udtaget til at virke. Informationsbrevet vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne lette en kommende nævning eller domsmand for et eventuelt ubehag ved at skulle underrette sin arbejdsgiver om det forestående hverv som lægdommer.

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser har Domstolsstyrelsen udarbejdet informationsmateriale om lægdommerhvervet til arbejdsgivere. Materialet er tilgængeligt på domstolenes hjemmeside.

Der henvises til pkt. 2.2.1 i kapitel 7.

2.1.7.2.2. Indførelse af ”lægdommerbeviser”

Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse være muligt for en person, der er eller har været nævning eller domsmand, at kunne dokumentere udførelsen af dette hverv i tilfælde, hvor det kan komme den enkelte person til gode, herunder f.eks. ved at notere hvervet som lægdommer på sit CV til brug ved jobansøgning.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at en person, der er eller har været lægdommer, efter henvendelse til landsretspræsidenten i den kreds, hvor den pågældende udfører eller har udført lægdommerhvervet, kan få bekræftet, at vedkommende har været udtaget til nævninge- og domsmandslisten og har udført lægdommerhvervet.

Der henvises til pkt. 2.2.2 i kapitel 7.

3. Den historiske baggrund

Grundloven af 1849 indeholdt en bestemmelse om, at nævninger skulle indføres i ”Misgjerningssager og i Sager, der reise sig af politiske Lovovertrædelser”.

Før grundloven af 1849 fandtes der i ældre dansk retspleje beslægtede institutioner, f.eks. i Jyske lovs 2. bog, der omtalte ”sandemænd” og ”nævninger”, som på herredstingene blev udpeget til at undersøge og afgøre de for tinget indbragte sager, og som navnlig fandt anvendelse i straffesager (kriminelle sager).

Med enevældens indførelse og Chr. V's Danske Lov forsvandt nævningerne, og også sandemændene mistede efterhånden helt deres betydning. Lægdommere kendtes i de følgende århundreder kun som meddomsmænd i drabssager uden for København (Danske Lov 1-5-19).

Den nævningeinstitution, der forudsattes indført ved grundloven af 1849, og som havde jury-systemet i engelsk og fransk ret som forbillede, skulle markere en folkelig og demokratisk holdning, ligesom ordningen skulle øge retssikkerheden.

Af grundlovsudvalgets betænkning, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49, sp. 1530, fremgår således følgende:

”Det sidste Tillæg, Udvalget i dette Afsnit har at foreslaae, angaaer den saakaldte Juryindretning. Udvalget har ikke havt nogen Tvivl om, at det burde tilraade Forsamlingen at optage denne Institution. Det er vitterligt, hvorledes denne Indretning i sin nyere Skikkelse har slaaet Rod i det engelske Statsliv, hvorledes den derfra har udbredt sig til Amerika og Frankrig, hvorledes den fra Frankrig blev forplantet til de tydske Rhinprovincer, hvorfra den nu gennemtrænger alle tydske Stater. Ikkun Sverig og Norge have tøvet med at tilegne sig Institutionen; men ligesom Sverig kjender den i Trykkefrihedssager, saaledes har man i Norge i den seneste Tid alvorlig fæstet Tanken paa Spørgsmaalet om dens Indførelse. Betænkes det derhos, at Juryindretningen overalt, hvor den er indført, anerkjendes som et kraftigt Middel til Retfærdighedens Haandhævelse og som eet af Folkefrihedens sikreste Værn, kan Udvalget ikke andet end ansee det for givet, at vi ogsaa i Danmark bør tilegne os dette Gode jo før jo heller.”

Under behandlingen af grundloven i Rigsdagen fremførte A.S. Ørsted følgende argumentation for nævningeinstitutionen, jf. beretning 1848-49, sp. 2488:

”Jeg er tvertimod overbeviist om, og har i mange Aar været overbeviist om, at den hele Institution er bygget paa en høist rigtig Grundtanke, nemlig at Afgjørelsen af det Spørgsmaal, om de Handlinger ere udøvede, der udgjøre en Forbrydelse, ere beviste eller ikke, saavel som de oplyste Omstændigheders henførelse under et almindeligt Begreb mindre forudsætter Retsstudier end en rigtig Dømmekraft, og at den sunde men dog dannede Forstand som med et uhildet og redeligt Blik betragter Forholdene vil komme til det rigtigste Resultat. Jeg er ligeledes overbeviist om, at Juryindretningen, hvis den kan indføres paa en tilfredsstillende Maade, vil i høi Grad styrke Retsbevidstheden og vil bringe Loven og Rettens Udøvelse i nærmere Forhold til Livet end for nærværende Tid, men det, som jeg troer at burde fraraade, er, at man nu, uden at denne Sag i mindste Maade er forberedt, skal tage en Beslutning om, at en Bestemmelse om denne Indretnings Indførelse optages i Grundloven.”

A.S. Ørsted udtalte bl.a. videre, jf. beretning 1848-49, sp. 2492:

”[D]et kan jo ikke negtes, at den, som udelukkende helliger sig til eet Fag let forledes til Eensidighed. De Begreber, man lægger til Grund for sin Bedømmelse, blive mere og mere udviklede, og man tillægger disse Begreber maaske alt for megen Magt uden at tage Hensyn nok til Virkeligheden; jeg troer iøvrigt, at den Procesmaade, man har her, vist ikke er saadan, at man behøver at sittede for Uskyldigheden eller at den er mindre betryggende derved, end den vilde være ved Juryer; men jeg troer, at

Lovene kunde faa mere Virksomhed, og at Færre ville blive frifundne, saafremt vi havde Juryer...”

I 1857 nedsattes en kommission, der skulle forberede en reform af strafferetsplejen. Kommissionens arbejde resulterede i et lovforslag, som blev forelagt for Rigsdagen, men dog ikke blev vedtaget.

I 1868 blev en ny kommission nedsat. Kommissionen afsluttede sit arbejde i 1876 med forelæggelse af et omfattende udkast til reform af hele retsplejen. Dette udkast blev dog heller ikke vedtaget. Efter at sagen havde ligget stille i flere år, blev en tredje kommission nedsat i 1892 på foranledning af Folketinget. Kommissionen fremkom i 1899 med en række forslag, der byggede på udkastet af 1876. I de følgende år blev forskellige forslag forelagt Rigsdagen, som i 1908 vedtog en reform af retsplejen, som dog imidlertid ikke trådte i kraft.

I 1909 blev der dog vedtaget en ny lov, der i alle væsentlige henseender var enslydende med den tidligere vedtagne. Loven fra 1909 trådte imidlertid aldrig i kraft. Derimod fremsatte regeringen i 1915 et nyt lovforslag, og derefter lykkedes det endelig at gennemføre reformen, der blev stadfæstet som lov 11. april 1916 og trådte i kraft 1. oktober 1919.

Loven gennemførte en vidtgående omdannelse af dansk retsvæsen og retspleje, hvis system hidtil havde hvilet på mere spredte lovbestemmelser primært fra ældre tid.

Bestemmelserne om udvælgelse af nævninger blev således indført med retsplejeloven af 1916. Bestemmelserne om nævningers kaldelse fremgik af kapitel 6-9 i retsplejelovens første bog, andet afsnit. De nævnte kapitler lagde grundstenene til de bestemmelser om udvælgelse af lægdommere, som man kender i dag.

Bestemmelserne i de nævnte kapitler er dog sidenhen ændret adskillige gange. Domsmandsordningen blev gennemført ved lov nr. 112 af 7. april 1936 på grundlag af forslaget i en betænkning, der blev afgivet af Justitsministeriets udvalg i 1930, jf. Rigsdagstidende 1930-31, tillæg A, sp. 4923-5082. Om baggrunden for forslaget anføres i udvalgets betænkning bl.a. følgende, jf. Rigsdagstidende 1930-31, tillæg A, sp. 4925:

”at Tiden nu er kommen til i betydelig videre Omfang end tidligere at paakalde Borgernes Medvirken ved Strafferetsplejen. Den Ordning, der blev indført ved Retsplejeloven af 1916, hvorefter visse betydelige kriminelle Sager skulde afgøres under læge Dommeres Medvirken, var kun det første Skridt til Gennemførelse af en Reform af Strafferetsplejen, som

er nødvendig, for at Tilliden til Domstolene kan befæstes hos den almindelige Befolkning. Efter den nuværende politiske Udvikling kan det ikke med Føje hævdes, at kun juridiske Dommere skal afgøre Skyldsspørgsmaalet i Straffesager, hvor der som Regel ikke er Tale om indviklede juridiske Spørgsmaal, men om der er ført et tilstrækkeligt Bevis for en Sigtelse eller ej. Lægdommeres Medvirken yder ogsaa erfaringsmæssig den bedste Garanti for de moderne Retsplejeprincippers, særlig Bevisumiddelbarhedens og Anklagegrundsætningens virkelige Gennemførelse.”

Foruden indførelse af domsmandsordningen indeholdt lovændringen i 1936 en forenkling af reglerne om udtagelse af nævninger.

Ved grundlovsændringen i 1953 erstattedes den hidtidige regel om nævningesager med den nuværende bestemmelse i grundlovens § 65, stk. 2, der har følgende ordlyd:

”I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke.”

Efter grundlovens § 65, stk. 2, 2. pkt., overlades det til lovgivningsmagten, hvorledes lægdommerindflydelsen nærmere skal organiseres. Almindeligvis fortolkes bestemmelsen således, at grundloven kræver, at nævninger skal medvirke i et eller andet omfang. Dette betyder, at de ikke ganske kan afskaffes ved lov.

I 1962 fremsatte justitsministeren et lovforslag om nævningers og domsmænds udtagelse, som nyaffattede retsplejelovens første bog, andet afsnit. Ændringen, som havde til formål at forenkle reglerne i lovens kapitel 6-9a for derved at lette administrationen og reducere omkostningerne, medførte, at reglerne i store træk fik den udformning, som bestemmelserne har i dag.

For en nærmere gennemgang af de enkelte bestemmelser henvises til afsnittene om gældende ret i kapitel 5-8.

4. Undersøgelser mv.

4.1. Justitsministeriets Forskningskontors rapporter om lægdommeres repræsentativitet

Justitsministeriets Forskningskontor har i fire rapporter beskrevet udviklingen i lægdommeres repræsentativitet fra 1996 til 2015. Som nævnt i pkt. 3 i kapitel 1 har Justitsministeriets Forskningskontor udarbejdet en rapport om lægdommeres repræsentativitet fra 2016 til 2019, men arbejdsgruppen har ikke inddraget denne rapport, idet rapporten først blev offentliggjort, efter at arbejdsgruppen havde færdiggjort arbejdet med rapporten. Rapporten fra 2011 og rapporten fra 2015 er optaget som henholdsvis bilag 1 og 2 til denne rapport.

4.1.1. 2000-rapporten

I 2000 gennemførte Justitsministeriets Forskningskontor første gang en undersøgelse af lægdommeres repræsentativitet. Undersøgelsen omfattede både de lægdommere, der havde fungeret i perioden 1996-1999 (kaldet 1996-udvalget), og lægdommere udtaget for perioden 2000-2003 (kaldet 2000-udvalget).

Undersøgelsen viste bl.a., at gruppen af lægdommere i begge perioder ikke fuldt ud havde den samme sammensætning som befolkningen som helhed. Dette gjaldt navnlig i relation til fordelingen på alder, uddannelse, erhverv og etnisk baggrund.

Personer under ca. 40 år, herunder særligt de yngste årgange, var således underrepræsenterede, mens personer over ca. 45 år var overrepræsenteret blandt lægdommerne.

Der var endvidere blandt lægdommerne en overrepræsentation af personer med videregående uddannelser (herunder især mellemlange og lange videregående uddannelser), mens der var en underrepræsentation af personer uden erhvervsuddannelse. For så vidt angår lægdommernes fordeling med hensyn til socioøkonomisk status viste undersøgelsen, at topledere og lønmodtagere på højeste og mellemste niveau var overrepræsenteret, mens personer uden for arbejdsstyrken var underrepræsenteret blandt lægdommerne.

Med hensyn til andelen af lægdommere med indvandrer- og flygtningebaggrund viste undersøgelsen, at disse personer var underrepræsenteret.

Undersøgelsen viste også, at lægdommerne i 2000-udvalget i lidt højere grad end lægdommerne i 1996-udvalget var repræsentative for den danske befolkning med hensyn til alder, uddannelse og arbejdsforhold.

Herudover viste undersøgelsen, at der i begge lægdommerudvalg var en lidt større andel mænd og en lidt mindre andel kvinder, end der var i hele befolkningen.

4.1.2. 2004-rapporten

Den anden rapport fra Justitsministeriets Forskningskontor fra 2004 vedrørte lægdommere udtaget i perioden 2004-2007 (kaldet 2004-udvalget). Denne undersøgelse viste, at udvalget stadig ikke fuldt ud havde den samme sammensætning som hele befolkningen. Der blev således ligesom ved undersøgelsen i 2000 konstateret skævheder særligt for så vidt angår lægdommernes aldersfordeling, socioøkonomiske status og etniske baggrund.

Der var blandt lægdommerne fortsat en lidt større andel mænd og en lidt mindre andel kvinder, end der var i hele befolkningen. Undersøgelsen viste også, at der i forhold til 1996-udvalget, som var omfattet af undersøgelsen fra 2000, var sket en fordobling af antallet af lægdommere af fremmed etnisk herkomst. I samme periode var antallet af personer af fremmed oprindelse, som kunne udtages som lægdommere, vokset med 85 pct. Herudover var det samlede antal af lægdommere steget. Trods den nævnte faktiske fordobling var der – relativt set – således ikke sket en vækst i andelen af lægdommere med fremmed etnisk herkomst.

4.1.3. 2007-rapporten

Den tredje rapport fra Justitsministeriets Forskningskontor fra oktober 2007 viste, at der blandt lægdommere, som var udtaget for perioden 2008-2011 (kaldet 2008-udvalget) fortsat var en lidt større andel af mænd og en lidt mindre andel af kvinder end i befolkningen.

Det fremgik endvidere af undersøgelsen, at forskellen mellem lægdommernes og befolkningens gennemsnitsalder med tiden var mindsket. Denne udvikling var dog først og fremmest et resultat af en generelt aldrende befolkning, og aldersgrupperne over 45 år var således stadig overrepræsenteret. I særlig grad var der mange lægdommere i alderen 59-64 år, mens der til gengæld var få under 30 år.

For så vidt angår lægdommernes etniske baggrund, viste undersøgelsen, at der var sket en markant forbedring i forhold til de to tidligere undersøgelser. Ved 2008-udvalget af lægdommere blev der således udtaget 75 pct. af det forventede antal personer af fremmed etnisk herkomst mod tidligere kun halvdelen af det forventede antal.

Endvidere fremgår det af undersøgelsen, at lægdommerne gennemgående har en højere uddannelse end befolkningen, ligesom de generelt har en højere socioøkonomisk position end befolkningen i øvrigt. Der er således en noget større andel af lægdommere end af hele befolkningen, der er topledere eller lønmodtagere på højeste eller mellemste niveau, mens der til gengæld er forholdsvis få lønmodtagere på grundniveau, arbejdsløse og personer uden for arbejdsstyrken blandt lægdommerne. Dette svarer stort set til, hvad der tillige er set i de to tidligere undersøgelser.

4.1.4. 2011-rapporten

Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse fra november 2011 om lægdommernes repræsentativitet viste bl.a., at der blandt lægdommere, som var udtaget for perioden 2012-2015 (kaldet 2012-udvalget), fortsat var en lidt større andel af mænd end i befolkningen generelt.

Undersøgelsen viste endvidere, at den aldersmæssige skævhed blandt lægdommere var aftaget en smule gennem årene, hvilket afspejlede sig i, at forskellen mellem lægdommernes og befolkningens gennemsnitsalder med tiden var mindsket. Det bemærkes dog i undersøgelsen, at denne udvikling først og fremmest var et resultat af en generelt aldrende befolkning, idet gennemsnitsalderen for lægdommerne ikke var mindsket i den samlede undersøgte periode.

For så vidt angår lægdommernes etniske baggrund, var der i perioden 2012-2015 sket mere end en femdobling i antallet af lægdommere af fremmed etnisk herkomst i forhold til perioden 1996-1999. Stigningen har

været mest markant fra 2004 til 2008, hvor der skete godt en fordobling. Fra 2008 til 2012 var der sket en stigning på godt 40 pct. Ved den seneste udtagelse af lægdommere blev der udtaget 82 pct. af det forventede antal personer af fremmed etnisk herkomst mod tidligere 75 pct. (2008-udvalget).

Undersøgelsen viste endvidere, at lægdommere gennemgående har en højere uddannelse end befolkningen. Det er således mere end halvdelen gang så stor en andel af lægdommerne som af befolkningen, der har en mellemlang eller en lang videregående uddannelse, mens der til gengæld var færre af lægdommerne, som alene har en grundskoleuddannelse. Endvidere er der lidt færre blandt lægdommerne end i befolkningen, der har en erhvervsfaglig uddannelse. Der er dog stort set tale om de samme tendenser, som der er set i de tidligere undersøgelser.

Endelig viste undersøgelsen, at lægdommerne generelt har en højere socioøkonomisk position end hele befolkningen. Der er således en noget større andel af lægdommerne, der er topledere eller lønmodtagere på højeste eller mellemste niveau, mens der til gengæld er forholdsvis få lønmodtagere på grundniveau og personer uden for arbejdsstyrken blandt lægdommerne. Også dette svarer stort set til det, der er set i de tidligere undersøgelser, idet denne undersøgelse dog – i modsætning til de tidligere undersøgelser – peger på en relativt større andel arbejdsløse blandt lægdommerne end i befolkningen.

4.2. Grundlisteudvalgenes redegørelser til landsretterne

Det følger af grundlistebekendtgørelsens § 5 a, at grundlisteudvalget ved fremsendelsen af listen over de personer, der er udtaget af grundlisteudvalget, skriftligt over for præsidenten for vedkommende landsret skal redegøre for, hvordan udvalget har søgt at sikre sig, at de udtagne personer er egnede til at virke som nævninger eller domsmænd, jf. retsplejelovens §§ 68 og 69, og at kravene i bekendtgørelsens § 4, stk. 1, om, at de udtagne personer skal udgøre et alsidigt og repræsentativt udsnit af befolkningen i kommunen, er opfyldt.

Arbejdsgruppen har gennemgået de redegørelser, som de kommunale grundlisteudvalg har sendt til landsretterne i forbindelse med udtagelsen til grundlisterne for perioden fra 1. januar 2008 til 31. december 2011.

Redegørelserne viser, at flere grundlisteudvalg først og fremmest har taget udgangspunkt i tidligere udarbejdede grundlister og efterfølgende har frasorteret personer, der er flyttet fra kommunen, samt personer, der ikke længere opfylder alderskravet.

Herudover viser redegørelserne, at en udbredt metode ved udvælgelse af personer til grundlisterne er, at det enkelte medlem af grundlisteudvalget i samarbejde med dennes politiske bagland indstiller et vist antal personer til udvælgelse. Antallet af personer til udvælgelse vil typisk være fastsat således, at antallet af personer, som hvert grundlisteudvalgsmedlem skal udvælge, er fastsat forholdsmæssigt i forhold til den politiske repræsentation i kommunalbestyrelsen (forholdstalsmetoden). Se nærmere herom under pkt. 2.3 i kapitel 5.

En del grundlisteudvalg har endvidere annonceret efter personer til grundlisten på kommunens hjemmeside, borgerservicecentre, biblioteker og i lokalpressen.

Der er endvidere en del grundlisteudvalg, der har indhentet statistik over befolkningssammensætningen i kommunen fra enten Danmarks Statistik, Kommunedata (nu KMD A/S) eller folkeregistret for derved at kunne udarbejde en grundliste, der er så repræsentativ som muligt.

Flere grundlisteudvalg har involveret integrationsrådet i kommunen i forbindelse med udvælgelsen af personer til grundlisten, eller udvalget har taget kontakt til etniske foreninger eller arbejdspladser, hvor der arbejder et stort antal personer med anden etnisk baggrund end dansk.

Endelig har nogle grundlisteudvalg modtaget uopfordrede henvendelser fra personer, der er blevet opmærksom på grundlisteudvalgenes arbejde via anden medieomtale end annoncering.

Det var på tidspunktet for den afsluttende behandling af rapporten arbejdsgruppens vurdering, at de beskrevne forhold tillige ville gøre sig gældende i forhold til udtagelsen af lægdommere for perioden 1. januar 2012 til 31. december 2015.

4.3. Supplerende spørgsmål til 13 grundlisteudvalg

Som led i arbejdsgruppens arbejde med at afdække, om visse metoder til udtagelse af personer til grundlisterne vil være mere egnede end andre i forhold til at sikre kravene til egnethed, alsidighed og repræsentativitet, har arbejdsgruppen formuleret en række spørgsmål om den praktiske fremgangsmåde ved dannelsen af grundlister, som 13 grundlisteudvalg er blevet bedt om at besvare.

Ved udvælgelsen af de 13 grundlisteudvalg har arbejdsgruppen lagt vægt på, at der skulle være grundlisteudvalg inden for samtlige regioner, fra såvel land-, by- og ø-kommuner og fra grundlisteudvalg i kommuner af forskellig størrelse, for så vidt angår indbyggertal. Endelig er en række grundlisteudvalg udvalgt, fordi udvalgets redegørelse til landsretten har givet arbejdsgruppen anledning hertil.

De 13 udvalgte kommuner og de seks spørgsmål om den praktiske fremgangsmåde ved dannelse af grundlister, som de er blevet bedt om at besvare, fremgår af rapportens bilag 4.

Besvarelsene bekræfter imidlertid, at den mest udbredte metode for udtagelse af lægdommere til grundlisterne er forholdstalsmetoden, som efter flere grundlisteudvalgs opfattelse navnlig har den fordel, at det enkelte medlem af grundlisteudvalget – eventuelt gennem sit politiske bagland – kan sikre sig, at de personer, som medlemmet indstiller, er interesserede i opgaven og egnede hertil. Endvidere bekræftes det, at flere grundlisteudvalg har annonceret efter kandidater.

Herudover fremgår det af besvarelsene, at kun få af de adspurgte grundlisteudvalg har fokus på, om der ved dannelsen af grundlister sker udskiftning – ud over den naturlige udskiftning på grund af fraflytning, alder eller dødsfald – af de personer, der er optaget på den hidtidige grundliste.

Grundlisteudvalgene har endvidere svaret, at de har vanskeligt ved at sikre en repræsentation af særligt den yngre befolkning og af etniske minoriteter svarende til deres andel heraf i kommunen. For at sikre repræsentativitet og alsidighed har flere grundlisteudvalg fået oversigter over kommunens befolknings sammensætning, f.eks. fra Kommunedata (nu KMD A/S), ligesom flere grundlisteudvalg har forsøgt at annoncere efter kandidater, f.eks. med anden etnisk baggrund.

Endelig fremgår det af besvarelserne, at grundlisteudvalgene hovedsageligt forsøger at sikre, at de udtagne personer opfylder kravene om egnethed og om at være uberygtet gennem grundlisteudvalgenes personlige kendskab til personerne eller personernes samfundsmæssige omdømme.

Det var på tidspunktet for den afsluttende behandling af rapporten arbejdsgruppens vurdering, at der ikke ville ske væsentlige ændringer i forhold til kommunernes udvælgelse til grundlisterne, hvorfor arbejdsgruppen ikke fandt anledning til at indhente yderligere oplysningerne hos kommunerne vedrørende udtagelsen af lægdommere for perioden 1. januar 2012 til 31. december 2015.

5. Udvalgelse af lægdommere

5.1. Gældende ret

5.1.1. Udtagelse af nævninger og domsmænd

Af retsplejelovens § 68, stk. 1, følger det, at der for hver landsretsnevningekreds skal vælges et antal personer, der må anses for egnede til at virke som nævninger eller domsmænd for et tidsrum af 4 år regnet fra en 1. januar. Listerne over disse personer benævnes grundlister. For hver landsretsnevningekreds dannes en nævninge- og domsmandsliste ved lodtrækning blandt de personer, der er opført på grundlisterne. På samme måde dannes en nævninge- og domsmandsliste for hver byret, der ligger i landsretsnevningekredsen.

Det følger af retsplejelovens § 69, at til nævning eller domsmand kan udtages enhver uberygtet mand eller kvinde, der har valgt til Folketinget, medmindre den pågældende fylder 70 år inden udløbet af det tidsrum, for hvilket grundlisten gælder, eller på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog er ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter. Hvis den pågældende er udelukket fra at være nævning eller domsmand efter retsplejelovens § 70, kan vedkommende endvidere ikke udtages.

Det er landsrettens præsident, der – på baggrund af oplysninger fra Kriminalregistret – påser, at der ikke optages personer på nævninge- og domsmandslisterne, som er straffet på en sådan måde, at de ikke kan siges at være uberygtede. Der er tale om en konkret vurdering, hvor det er udgangspunktet, at personer, der er straffet med frihedsstraf, er idømt en større bøde eller i øvrigt er straffet for overtrædelse af straffeloven, eller som er frataget førerretten, ikke optages på nævninge- og domsmandslisterne.

Også en persons åndelige eller legemlige svaghed kan være til hinder for, at vedkommende kan udtages som nævning eller domsmand. Ved vurderingen af, om en persons funktionsnedsættelse betyder, at vedkommende er ude af stand til at virke som lægdommer, må der bl.a. lægges vægt på retsplejelovens principper om mundtlighed og bevisumiddelbarhed. Disse principper betyder, at sager som udgangspunkt forelægges mundtligt og umiddelbart for den dømmende ret, og at den

dømmende ret således både hører og ser de afhørte personer afgive forklaring, herunder også de afhørtes optræden og minespil.

Fra retspraksis kan nævnes UfR 2004.1993 Ø, hvor Østre Landsret fandt, at en blind person på grund af legemlig svaghed var ude af stand til at fyldestgøre en domsmands pligter i en straffesag om dokumentfalsk.

Det må således bero på en konkret vurdering af, om en persons funktionsnedsættelse er af en sådan karakter, at den pågældende vil være ude af stand til at virke som lægdommer. F.eks. kan der i en sådan vurdering tages højde for, om en svagtseende person med brug af tekniske hjælpemidler vil have mulighed for at danne sig et fyldestgørende indtryk af de fremlagte beviser og af tiltaltes og vidners reaktioner under sagen.

Funktionsnedsættelser som f.eks. det at være gangbesværet eller kørestolsbruger har normalt ikke betydning for, om en person kan opfylde en lægdommers pligter.

Udtages en person med en funktionsnedsættelse til nævninge- og domsmandslisterne, tager landsretten i praksis stilling til, om personen på grund af funktionsnedsættelserne kan fungere som lægdommer.

Kravet i retsplejelovens § 69 om et vist kendskab til det danske sprog skal ses i sammenhæng med bestemmelsen i retsplejelovens § 149, stk. 1, hvorefter retssproget er dansk, hvilket nødvendigvis stiller visse krav til lægdommernes kendskab til det danske sprog.

5.1.2. Grundlister samt nævninge- og domsmandslister

5.1.2.1. Grundlister

Udtagelsen til grundlisten foretages inden for hver kommune af et grundlisteudvalg på fem medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen for de kommunale råds valgperiode. I København kan kommunalbestyrelsen bestemme, at der skal nedsættes flere grundlisteudvalg. De nærmere regler om antallet af personer, der skal udtages, og om selve udtagelsen fastsættes af justitsministeren, jf. retsplejelovens § 72.

Reglen i retsplejelovens § 72 om at henlægge valget til grundlisten til et grundlisteudvalg udpeget af kommunalbestyrelsen blev indført ved lov nr. 192 af 12. juni 1962 om ændringer i lov om rettens pleje (Nævningers og domsmænds udtagelse).

Efter de hidtidige regler bestod grundlisteudvalgene af ét af landsrettens præsident udnævnt medlem, ét af vedkommende underretsdommer udnævnt medlem og tre af kommunalbestyrelsen valgte medlemmer.

Af lovforslaget fremgår det, at antallet af medlemmer i grundlisteudvalget var foreslået begrænset til tre. Ved lovforslagets førstebehandling udtrykte flere af ordførerne imidlertid betænkeligheder over denne begrænsning (Folketingstidende 1961-1962, sp. 4172 ff.). For at opnå en mere alsidig sammensætning af udvalget og dermed også af grundlisten, forhøjedes ved lovforslagets andenbehandling medlemstallet til fem efter forslag fra det udvalg, hvortil lovforslaget var henvist.

Justitsministeren har med hjemmel i retsplejelovens § 72 udstedt bekendtgørelse nr. 809 af 5. december 1990 om grundlister (kaldet grundlistebekendtgørelsen). Grundlistebekendtgørelsen er ændret ved bekendtgørelse nr. 1212 af 30. december 1993, bekendtgørelse nr. 681 af 10. juli 2000 og bekendtgørelse nr. 152 af 20. februar 2007.

Det følger af grundlistebekendtgørelsens § 1, at udtagelse af personer til grundlisten sker efter reglerne i retsplejelovens kapitel 6 og 7 samt efter reglerne i bekendtgørelsen.

Af grundlistebekendtgørelsens § 3 fremgår det, at der til grundlisten udtages én person for hvert fulde antal af 300 indbyggere. Antallet af indbyggere opgøres efter det tabelværk om befolkningen i kommunen, som Danmarks Statistik senest har offentliggjort forud for udtagelsen. I København udtages dog 1.800 personer til grundlisten.

Det følger endvidere af grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, at personer, der udtages, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen. Der skal tilstræbes en repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder, og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.

§ 4, stk. 1, fik sin nuværende udformning med ændringen af grundlistebekendtgørelsen i 2007. Justitsministeriet ændrede

bekendtgørelsen, da Justitsministeriets Forskningskontors rapport om lægdommeres repræsentativitet fra 2004 viste, at lægdommerne fortsat ikke fuldt ud havde den samme sammensætning som hele befolkningen, og da der fortsat var skævheder for så vidt angik lægdommernes aldersfordeling, socioøkonomiske status og etniske baggrund. Se nærmere om Justitsministeriets Forskningskontors rapport fra 2004 under pkt. 1.2 i kapitel 4.

Justitsministeriet præciserede i 2000 bestemmelsen i § 4, stk. 1, således at det kom til at fremgå, at der ved udvælgelse af personer til grundlisterne så vidt muligt skulle tilstræbes en repræsentation af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen. Præciseringen blev foretaget på baggrund af Justitsministeriets Forskningskontors rapport fra 2000. Se nærmere herom under pkt. 1.1 i kapitel 4.

Grundlisteudvalgene skal ved udarbejdelse af grundlisterne foretage et samlet skøn over, om den udarbejdede grundliste er alsidig sammensat set i forhold til kommunens befolkning.

Ved alsidighed kan der bl.a. lægges vægt på uddannelsesmæssig baggrund og beskæftigelsesmæssig status. Herudover kan der være særlige forhold, som gør sig gældende for den enkelte kommune, f.eks. kan der i det sønderjyske område lægges vægt på alsidighed i form af repræsentation fra det tyske mindretal i Sønderjylland.

Efter grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, skal de personer, der er udtaget af grundlisteudvalget, opføres af folkeregistret på en liste, der skal indeholde oplysning om fulde navn, personnummer, stillingsbetegnelse og postadresse, herunder postnummer. Listen sendes til præsidenten for vedkommende landsret inden 1. april, jf. § 5, stk. 3.

Med ændringen af grundlistebekendtgørelsen i 2007 blev der endvidere indsat en bestemmelse om, at grundlisteudvalgene ved fremsendelse af grundlisterne til landsretterne skriftligt skal redegøre for, hvordan udvalget har søgt at sikre sig, at de personer, der er udtaget til grundlisten, er egnede til at virke som lægdommere og udgør et repræsentativt og alsidigt sammensat udsnit af kommunens befolkning, jf. grundlistebekendtgørelsens § 5 a.

Udtagelsen finder sted hvert 4. år senest i begyndelsen af marts, jf. bekendtgørelsens § 6.

Hverken retsplejeloven eller grundlistebekendtgørelsen indeholder nærmere regler om, hvilken fremgangsmåde grundlisteudvalget skal følge i forbindelse med udvælgelsen af personer til grundlisten. Grundlisteudvalgene afgør således selv, hvordan personerne til grundlisten udtages.

Det fremgår dog af grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 2, at et medlem af grundlisteudvalget kan kræve, at udtagelsen foretages efter reglerne om valg til udvalg mv. i lov om kommunernes styrelse, dvs. efter forholdstalsmetoden (d'Hondts metode).

§ 24, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse¹ fastlægger metoden for forholdstalsvalg på grundlag af d'Hondts metode. Udvælgelsen sker efter følgende regler:

”Kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg skal dog foretages samme gruppeanmeldelse. Hver gruppes medlemstal deles med 1,2,3 osv. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning. Når det antal repræsentanter, der tilkommer de enkelte grupper, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de dem tilfaldne pladser. Giver en gruppe afkald på sin ret til at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper på den foran angivne måde.”

I tilfælde af forsømmelse med grundlistens udarbejdelse kan landsrettens præsident under anvendelse af tvangsbøder pålægge grundlisteudvalget at træffe de foreskrevne foranstaltninger, jf. retsplejelovens § 73.

5.1.2.2. Nævninge- og domsmandslist

Det følger af retsplejelovens § 74, at landsrettens præsident affatter nævninge- og domsmandslisterne efter modtagelsen af grundlisterne. Byrettens nævninge- og domsmandsliste dannes ved lodtrækning blandt de personer, der er optaget på grundlisterne inden for retskredsen. Landsrettens nævninge- og domsmandsliste dannes for hver landsretsnevningekreds ved lodtrækning blandt de personer, der herefter er tilbage på grundlisterne inden for landsretsnevningekredsen.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

Landsrettens præsident fastsætter antallet af nævninge og domsmænd, der skal udtages efter lovens § 74. Antallet skal fastsættes således, at en nævning eller domsmand må ventes at komme til at virke fire gange årligt, jf. retsplejelovens § 78.

Når landsrettens præsident har udfærdiget nævninge- og domsmandslisterne, sender præsidenten i henhold til retsplejelovens § 75 en skriftlig meddelelse til de personer, der er optaget på listerne. Underretningen skal indeholde en opfordring til de pågældende om at rette henvendelse til landsrettens præsident, hvis de anser sig udtaget med urette eller ønsker at fremsætte begæring om fritagelse efter § 71.

Spørgsmålet om underretning af personer, der optages på grundlisterne, reguleres af reglerne i persondatalovens² §§ 28 og 29. Der henvises til omtalen heraf under pkt. 4 i arbejdsgruppens vejledning af 23. november 2010 til grundlisteudvalgene, der er optrykt som bilag 3 til denne rapport.

Efter reglerne i retsplejeloven er det således alene de udtagne personer, der underrettes. De personer, der ikke optages på nævninge- og domsmandslisterne, modtager ikke meddelelse herom fra landsretterne, men kan bl.a. på landsretternes hjemmesider finde information om udvælgelsesprocessen, herunder hvornår udvælgelsen har fundet sted.

Landsrettens præsident afgør, om de personer, der er optaget på nævninge- og domsmandslisterne, opfylder betingelserne efter §§ 69 og 70 for at kunne være nævning eller domsmand, og om fremsatte begæringer om fritagelse efter § 71 skal imødekommes. De trufne afgørelser kan ikke påklages, jf. retsplejelovens § 76.

Efter retsplejelovens § 77 kan landsrettens præsident foretage fornøden berigtigelse af nævninge- og domsmandslisterne efter disses udarbejdelse, hvis han bliver opmærksom på grunde, som udelukker personer, der er optaget på listerne fra nævninge- eller domsmandshvervet, eller hvis han tager en begæring om fritagelse efter § 71 til følge.

5.1.3. Udtagelse af nævninger og domsmænd for de enkelte sager

Det følger af retsplejelovens §§ 79 og 88, at når behandlingen af en sag skal finde sted, i hvilken nævninger eller domsmænd skal medvirke,

² Lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer.

udtager retsformanden ved landsretten og prææsidenten ved byretterne det fornødne antal nævninge og domsmænd samt suppleanter af de øverst på nævninge- og domsmandslisten opførte personer, der ikke tidligere har gjort tjeneste som nævning, domsmand eller suppleant i den udtagne periode. Når man er nået listen til ende, sker udtagelse på ny forfra.

For så vidt angår domsmænd følger det af retsplejelovens § 88, stk. 2, at udtagelsen sker for en enkelt dag, således at de pågældende medvirker ved hovedforhandlingen og påkendelsen af alle de sager, hvis behandling påbegyndes den nævnte dag, selv om sagen ikke afsluttes samme dag.

Herudover følger det af retsplejelovens § 68, stk. 3, at nævninger og domsmænd efter udløbet af det tidsrum, for hvilken grundlisten gælder, kan færdigbehandle sager, i hvilke mundtlig forhandling er påbegyndt inden for dette tidsrum.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 79, stk. 3, at landsretten kan bestemme, at nævningerne skal udtages af nævninge- og domsmandslisten for den landsretsnævningekreds, hvor sagen skal behandles, hvis landsretten i medfør af retsplejelovens § 8, stk. 4, har truffet bestemmelse om, at en sag skal behandles uden for landsretsnævningekredsen. Træffer byretten i medfør af retsplejelovens § 13, stk. 3, bestemmelse om, at en sag skal behandles uden for retskredsen, kan byretten tilsvarende bestemme, at nævninger skal udtages af nævninge- og domsmandslisten for den retskreds, hvor sagen skal behandles.

Det følger af retsplejelovens § 82, at retsformanden drager omsorg for, at det fornødne antal af de udtagne nævninger med en uges varsel indkaldes til at give møde i retten. Indkaldelsen skal indeholde oplysning om, at det påhviler en nævning, der mener at have lovligt forfald, snarest muligt skriftligt at meddele retsformanden dette, og om følgerne af undladelse heraf eller udeblivelse uden lovligt forfald. Er fristen efter § 80, 1. pkt. forkortet efter § 80, 2. pkt., kan indkaldelse ske med kortere varsel end en uge.

Finder retsformanden efter de foreliggende oplysninger, at et opgivet forfald er gyldigt, indkalder han yderligere en eller flere af de udtagne nævninger. Indkaldelse kan i så fald ske med kortere varsel end en uge. Om fornødent kan retsformanden supplere antallet af udtagne nævninger i overensstemmelse med bestemmelserne i § 79, jf. § 83.

De i § 79 omhandlede afgørelser er ikke genstand for anke eller kære, jf. retsplejelovens § 84.

Domsmand i domsmandssager og deres suppleanter indkaldes med tre dages varsel i overensstemmelse med reglerne i lovens § 82, stk. 1, jf. § 89.

Det fremgår af retsplejelovens § 85, at en nævning eller domsmand, som udebliver uden lovligt forfald eller uden rettidigt at have meldt sit forfald, straffes med bøde. Det samme gælder den nævning eller domsmand, som efter at være mødt, uden oplyst forfald unddrager sig opfyldelsen af de pligter, der påhviler ham som nævning eller domsmand.

Dersom det fornødne antal nævninger eller domsmænd ikke er mødt, når retten skal sættes, kan retsformanden uden at iagttage bestemmelsen i § 79 udtage og tilkalde det manglende antal nævninger og domsmænd blandt de personer, der er opført på nævninge- og domsmandslisten. Det samme gælder, hvis en nævning eller domsmand, der har givet møde, ikke kan deltage i sagens behandling, jf. retsplejelovens § 86, stk. 1.

5.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Ved kommissoriet af 12. januar 2009 er arbejdsgruppen anmodet om – inden for retsplejelovens rammer – at overveje, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, dels at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede hertil, dels at sammensætningen af lægdommere i videst mulige omfang afspejler befolkningens sammensætning.

Arbejdsgruppen har fundet, at flere tiltag kan iværksættes uden at det kræver lovændringer, og at visse forbedringer kan opnås ved bedre information om de eksisterende muligheder.

Som følge af dette har arbejdsgruppen som led i sit virke drøftet forskellige praktiske initiativer, som arbejdsgruppen har samlet i en vejledning til grundlisteudvalgene. Vejledningen, som forud for udtagningen til grundlister for perioden 2012-2015 blev gjort tilgængelig for grundlisteudvalgene, er optrykt som bilag 3 til denne rapport. En kort sammenfatning af initiativerne fremgår af pkt. 2.1 i kapitel 5.

Herudover foreslår arbejdsgruppen en række ændringer i retsplejeloven og i grundlistebekendtgørelsen. Ændringerne har til formål at forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at udarbejde grundlister, som opfylder retsplejelovens krav om, at de udtagne personer skal være egnede til at virke som lægdommere og samtidig udgøre et alsidigt og repræsentativt udsnit af befolkningen i kommunen. Arbejdsgruppens overvejelser fremgår af pkt. 2 i dette kapitel.

5.2.1. Vejledning til grundlisteudvalg om udarbejdelse af grundlister

Arbejdsgruppen har vurderet, at der var behov for en vejledning til grundlisteudvalgene til brug for arbejdet med dannelsen af grundlister, som bl.a. skulle komme med forslag til metoder, som grundlisteudvalgene kan anvende til at finde egnede personer til grundlisterne. Arbejdsgruppen har prioriteret arbejdet med vejledningen med henblik på, at vejledningen kunne stå til rådighed for grundlisteudvalgene forud for udtagelsen til grundlisterne for perioden 1. januar 2012 til 31. december 2015.

På denne baggrund sendte arbejdsgruppen vejledning af 23. november 2010 til grundlisteudvalg om udarbejdelse af grundlister til samtlige kommuner i landet.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af gældende ret for dannelse af grundlister og nævninge- og domsmandslister. Der redegøres endvidere for de krav, der stilles til personer, som skal udtages til grundlisten, jf. retsplejelovens §§ 68 og 69, herunder at de udtagne personer må være egnede til at virke som lægdommere, samt hvad grundlisteudvalgene må lægge vægt på ved vurderingen af, om betingelserne er opfyldt.

I vejledningen redegøres der desuden for, hvilke forhold grundlisteudvalgene skal være opmærksomme på i forhold til at sikre, at der er en tilstrækkelig repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen, jf. grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, 2. pkt. Der gives i den forbindelse en række forslag til, hvordan grundlisteudvalgene kan sikre, at også disse krav er opfyldt. Vejledningen indeholder ligeledes en beskrivelse af kravet om, at de udtagne personer må udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, herunder hvad der kan indgå i vurderingen af dette krav, jf. grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Endvidere indeholder vejledningen en beskrivelse af de øvrige krav, navnlig efter persondataloven, som grundlisteudvalgene må overholde ved selve udvælgelsen af personer til grundlister. Endelig fremkommer vejledningen med en række forslag til fremgangsmåder, som grundlisteudvalgene kan anvende ved udvælgelsen af personer med henblik på at sikre, at ovennævnte krav om egnethed, alsidighed og repræsentativitet er opfyldt. Der redegøres i den forbindelse for de fordele og ulemper, som kan være forbundet med de forskellige metoder.

5.2.2. Antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene

Med kommunalreformen i 2007 blev en lang række kommuner lagt sammen, hvorved kommunernes antal blev reduceret til ca. en tredjedel.

De færre og større kommuner har bevirket, at grundlisteudvalgenes arbejde med at udarbejde grundlister er blevet mere krævende, idet grundlisteudvalgene skal udtage et større antal personer til grundlisterne end tidligere.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund overvejet, om retsplejelovens § 72 bør ændres, således at antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene kan bestå af flere medlemmer end de fem, som grundlisteudvalgene efter gældende ret skal bestå af.

En forøgelse af antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene vil give udvalgene mulighed for at gøre brug af et samlet set større personligt netværk, når der skal findes personer til grundlisterne. Dette kan lette grundlisteudvalgenes arbejde i forhold til at sikre egnetheden af de udtagne personer, idet egnetheden i videre omfang vil kunne sikres ved personligt kendskab til de udtagne. Derudover kan det forbedre mulighederne for, at der i højere grad udtages personer, som er interesserede i at være lægdommere.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund en ændring af retsplejelovens § 72, således at kommunalbestyrelserne får mulighed for at nedsætte grundlisteudvalg med flere end fem medlemmer.

Da formålet med arbejdsgruppens anbefaling er at forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at finde egnede personer til grundlisten, finder arbejdsgruppen, at der bør gives kommunalbestyrelserne mulighed for selv at fastsætte antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene.

Arbejdsgruppen har således ikke fundet det nødvendigt at fastsætte en øvre grænse for antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at retsplejelovens § 72 ændres, således at grundlisteudvalgene fremover består af mindst fem medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen.

Kommunalreformen i 2007 har derimod ikke indebåret væsentlige ændringer i forhold til Københavns Kommune, hvorfor arbejdsgruppen ikke finder anledning til at foreslå ændringer af særordningen for København i retsplejelovens § 72, 2. pkt., hvorefter kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der skal nedsættes flere grundlisteudvalg.

Der henvises til § 1, nr. 4, i udkastet til lov om ændring af retsplejeloven og bemærkningerne hertil i kapitel 9.

5.2.3. Metoder til udtagelse

Som det fremgår af besvarelserne fra grundlisteudvalgene til arbejdsgruppen, som er beskrevet i pkt. 3 i kapitel 4, anvender en stor del af grundlisteudvalgene forholdstalsmetoden ved udvælgelse af personer til grundlisten, ligesom der i mange tilfælde tages udgangspunkt i de hidtidige grundlister. Endvidere har nogle grundlisteudvalg annonceret efter kandidater til grundlisten, involveret kommunernes integrationsråd og taget kontakt til etniske foreninger og arbejdspladser, der hovedsageligt beskæftiger personer med anden etnisk baggrund end dansk.

Som nævnt under pkt. 2.1 i dette kapitel, redegøres der i arbejdsgruppens vejledning af 23. november 2010 til grundlisteudvalgene, der er optrykt som bilag 3 til rapporten, for forskellige metoder, som enkeltvis eller i kombination kan bruges ved udarbejdelsen af grundlister. Der redegøres endvidere for fordele og eventuelle ulemper ved de forskellige metoder. For en nærmere beskrivelse af de forskellige udvælgelsesmetoder – samt fordele og ulemper herved – henvises således til bilag 3 til rapporten.

Særligt henset til kommunernes forskellighed, for så vidt angår befolkningssammensætning i forhold til bl.a. alder, socioøkonomisk status og etnisk oprindelse, finder arbejdsgruppen ikke, at visse metoder til udtagelse af personer til grundlisterne generelt vil være bedre egnede end

andre til at sikre opfyldelsen af kravene til egnethed, alsidighed og repræsentativitet.

Det afgørende er efter arbejdsgruppens opfattelse, at de udtagne personer er egnede og udgør et alsidigt og repræsentativt udsnit af befolkningen i kommunen.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at den nuværende retstilstand opretholdes, således at grundlisteudvalgene selv afgør, hvordan personerne til grundlisten udtages.

Arbejdsgruppen har endvidere ikke fundet grundlag for at ændre muligheden for, at et medlem af grundlisteudvalget efter grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 2, kan kræve, at udtagelsen foretages ved forholdstalsvalg, idet arbejdsgruppen finder, at denne metode kan være god til at sikre egnetheden, hvis det forudsættes, at det enkelte grundlisteudvalgsmedlem eller vedkommendes politiske bagland har personligt kendskab til de udtagne personer.

Derimod bør det – efter arbejdsgruppens opfattelse – sikres, at så få persongrupper som muligt (på forhånd) udelukkes fra at være lægdommere, jf. retsplejelovens § 70, ligesom det bør sikres, at lægdommernes vilkår – herunder vederlag – er rimelige. Se nærmere herom i kapitlerne 6-7.

5.2.4. Initiativer med henblik på at sikre egnethed, alsidighed og repræsentativitet

5.2.4.1. Aldersgrupper

Personer, der udtages til grundlisten, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen. Der skal tilstræbes en repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder, og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen (repræsentationsprincippet). Over for dette princip om repræsentation står kravet om egnethed.

Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, er egnethedsprincippet dels formuleret som minimumskrav i retsplejelovens § 69, dels udtrykt som et mere generelt egnethedskrav i retsplejelovens §

68. Minimumskravet består i, at en person ikke på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog må være ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter.

Hverken retsplejeloven eller grundlistebekendtgørelsen indeholder udtømmende retningslinjer for, hvordan egnethedskravet skal fortolkes. Ved vurderingen af, om en person er egnet til at virke som lægdommer, må der efter arbejdsgruppens opfattelse lægges vægt på, at lægdommernes ansvarsfulde og ofte vanskelige funktion må forudsætte visse kvalifikationer af hensyn til både tiltalte og strafferetsplejen som helhed.

Disse to principper for udvælgelse af lægdommere er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke fuldt ud forenelige i praksis. En fuldstændig repræsentativitet vil kun kunne opnås ved en statistisk udvælgelse – eller eventuelt (mindre præcist) ved en lodtrækning – blandt borgerne. Ved en individuel kvalitativ udvælgelse er det i praksis ikke muligt fuldt ud at tage højde for alle repræsentativitetsfaktorer.

Det fremgår af grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, at personer, der udtages til grundlisten, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og at der skal tilstræbes en repræsentation af de forskellige aldersklasser, af mænd og kvinder, og af etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.

Det er således anført direkte i bekendtgørelsen, i hvilke henseender grundlisten skal være repræsentativ.

Grundlistebekendtgørelsens krav om, at de udtagne personer skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, må efter arbejdsgruppens opfattelse forstås således, at grundlisteudvalget skal foretage et samlet skøn over, om den udarbejdede grundliste er alsidigt sammensat i forhold til kommunens befolkning ud fra faktorer som f.eks. uddannelsesmæssig baggrund og beskæftigelsesmæssig status.

De redegørelser, som grundlisteudvalgene efter grundlistebekendtgørelsens § 5 a udarbejder til landsretterne om, hvordan man har søgt at sikre sig, at de udtagne personer er egnede, og at grundlisten opfylder kravet om alsidighed og repræsentativitet, har vist, at grundlisteudvalgene i almindelighed har svært ved at finde et tilstrækkeligt antal unge personer til grundlisterne. Der henvises til pkt. 2 i kapitel 4.

Arbejdsgruppen har på den ene side fundet, at det ikke nødvendigvis er en ulempe, at grundlisterne – i det omfang det indtil nu har været tilfældet – ikke fuldt ud er repræsentative for så vidt angår alder. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at princippet om egnethed bør veje mindst lige så tungt som princippet om repræsentativitet. Det er således vigtigt, at de personer, der udtages til grundlisterne, har den fornødne ansvarlighed og modenhed, der må kræves for at virke som nævning eller domsmand.

Arbejdsgruppen har dog på den anden side fundet, at det er vigtigt med i hvert fald nogen repræsentation af alle aldersgrupper på grundlisterne i det omfang, at det i øvrigt er foreneligt med princippet om egnethed.

Som led i grundlistebekendtgørelsens krav om, at de forskellige aldersklasser skal være repræsenteret, har arbejdsgruppen overvejet at opstille nogle aldersgrupper, hvor der i hver aldersgruppe skal udtages det antal personer, som er repræsentativt i forhold til den samme aldersgruppe i kommunens samlede befolkning.

En fordel ved at opstille aldersgrupper, som dækker over et større aldersspænd, er, at grundlisteudvalgene får bedre mulighed for at udtage personer med fokus på de enkelte personers egnethed, når blot den relevante aldersgruppe er repræsentativ i forhold til den samlede befolkning i kommunen.

En svaghed ved at opstille sådanne aldersgrupper er på den anden side, at kravet om repræsentativitet med hensyn til alder svækkes, fordi der dermed er en risiko for, at der udtages et stort antal personer, som tilhører f.eks. den ældste del af en aldersgruppe.

Arbejdsgruppen har imidlertid fundet, at hensynet til lægdommers egnethed bør veje tungere end hensynet til en fuldkommen repræsentativ grundliste for så vidt angår alder, og arbejdsgruppen anbefaler således, at der indføres et antal aldersgrupper, som dækker over et større aldersspænd, hvor der i hver aldersgruppe skal udtages det antal personer, som er repræsentativt i forhold til den samme aldersgruppe i kommunens samlede befolkning.

Arbejdsgruppen foreslår således, at der oprettes følgende tre aldersgrupper: 18-30 år, 31-50 år og 51-65 år. Forslaget forudsætter en ændring af grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1.

5.2.4.2. Etniske minoriteter

Undersøgelserne fra Justitsministeriets Forskningskontor om lægdommeres repræsentativitet fra 1996-2015, der er beskrevet i kapitel 4, har vist, at der generelt set ikke har været udtaget et tilstrækkeligt højt antal lægdommere med fremmed etnisk herkomst. Der er dog sket en forbedring gennem tiden, og ved 2012-udvalget svarede udtagelsen af personer af fremmed etnisk herkomst til 82 pct. i forhold til deres forholdsmæssige repræsentation i kommunerne mod tidligere 75 pct. (2008-udvalget).

Justitsministeriets undersøgelser bygger på antallet af lægdommere af udenlandsk oprindelse i forhold til antallet af indvandrere og efterkommere i befolkningen.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at flere grundlisteudvalg har haft problemer med at finde personer til grundlisterne med fremmed etnisk herkomst, ligesom der hersker tvivl om forståelsen af udtrykket ”etniske minoriteter” i grundlistebekendtgørelsen.

På den baggrund har arbejdsgruppen i den vejledning, der er udsendt til grundlisteudvalgene, og som er optrykt som bilag 3 til rapporten, bl.a. henvist til, at der på Danmarks Statistiks hjemmeside (www.dst.dk) for hver enkelt kommune kan foretages udtræk over antallet af indvandrere og efterkommere med dansk statsborgerskab, ligesom man kan se aldersfordelingen på disse.

Af Danmarks Statistiks hjemmeside³ fremgår, at statistisk materiale vedrørende indvandrere og efterkommere indhentes på baggrund af følgende sontring:

”Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

Efterkommere er født i Danmark. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke blive klassificeret som efterkommere. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et

³ <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/kvalitetsdeklarationer/indvandrere-og-efterkommere.aspx>

udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.”

Begrebet ”etniske minoriteter” kan således efter arbejdsgruppens opfattelse med fordel fortolkes i overensstemmelse med Danmarks Statistiks definition af indvandrere og efterkommere. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at udtrykket ”etniske minoriteter” i grundlistebekendtgørelsens § 4, stk. 1, ændres til ”indvandrere og efterkommere”.

For at opfylde grundlistebekendtgørelsens krav om, at det skal tilstræbes, at de udtagne personer udgør en repræsentation af bl.a. etniske minoriteter svarende til deres andel af befolkningen i kommunen, bør grundlisteudvalgene – på trods af at der med 2012-udvalget blev udtaget 82 pct. af det forventede antal af personer med fremmed etnisk herkomst – være opmærksomme på, at der udtages et tilstrækkeligt antal personer med fremmed etnisk herkomst.

Arbejdsgruppen anbefalede derfor i den ovenfor nævnte vejledning, at grundlisteudvalgene i forbindelse med udtagelse til grundlisterne f.eks. tager kontakt til kommunernes integrationsråd, etniske foreninger eller arbejdspladser, hvor der arbejder personer af anden etnisk herkomst, ligesom grundlisteudvalgene kan annoncere efter interesserede og i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at der særligt er brug for indvandrere og efterkommere til grundlisten.

5.2.4.3. Antallet af udtagne personer

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.4 i dette kapitel, kan repræsentationsprincippet og egnethedsprincippet være svære at forene i praksis. En fuldstændig repræsentativitet vil således kun kunne opnås ved en statistisk udvælgelse – eller eventuelt (mindre præcist) ved en lodtrækning – blandt borgerne. Ved en individuel kvalitativ udvælgelse er det i praksis ikke muligt fuldt ud at tage højde for alle repræsentativitetsfaktorer.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om antallet af personer, der udtages til grundlisterne, kan reduceres. Dette vil forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at sikre, at udvalgene lever op til grundlistebekendtgørelsens krav om, at de personer, der udtages til grundlisten, skal være egnede

samtidig med, at grundlisten skal udgøre et alsidigt og repræsentativt udsnit af kommunens befolkning.

Ifølge Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse af lægdommeres repræsentativitet fra november 2011, som er optrykt som bilag 1 til denne rapport og er nærmere omtalt under pkt. 1.4 i kapitel 4, indeholdt grundlisterne på landsplan ca. dobbelt så mange personer som dem, der endte med at blive udtaget som lægdommere.

Hvis man ser på de enkelte kommuner, er der imidlertid store variationer. Det fremgår således af oplysninger fra Østre Landsret vedrørende antallet af udtagne personer fra de gældende grundlister, at der i Sorø Kommune er udtaget 56,1 pct. af de til grundlisten udtagne personer som lægdommere. Til sammenligning er der i Gribskov Kommune og Tårnby Kommune udtaget henholdsvis 83,7 pct. og 99,3 pct. af de på grundlisterne optagne personer til at virke som lægdommere.

En reduktion i antallet af personer på grundlisten vil naturligvis få indflydelse på forholdet mellem antallet af personer, der udtages til grundlisterne, og antallet af personer, der udtages til nævninge- og domsmandslisterne.

Sandsynligheden for at blive udtaget til nævninge- og domsmandslisterne stiger således i takt med, at antallet af udtagne personer til grundlisterne sættes ned.

Arbejdsgruppen finder, at det er væsentligt, at nævninge- og domsmandslisterne sammensættes ved en tilfældig udvælgelse fra en grundliste, hvor der er optaget flere personer, end der skal udtages som lægdommere. Derved har ingen direkte indflydelse på, at en bestemt person bliver udtaget til nævninge- og domsmandslisterne.

En reduktion i antallet af personer på grundlisterne vil for en række kommuners vedkommende medføre en risiko for, at andelen af personer på den pågældende grundliste, der vil blive udtaget til nævninge- og domsmandslisterne, vil blive så stor, at der ikke længere er en reel tilfældighed i forhold til sammensætningen af nævninge- og domsmandslisterne, idet næsten alle personer på grundlisten vil blive udtaget dertil.

Arbejdsgruppen har på den baggrund fastholdt den nuværende udtagelse af 1 person for hvert fulde antal af 300 indbyggere.

Bekendtgørelsens § 3, stk. 2, indeholder en fravigelse fra udgangspunktet om, at antallet af personer på grundlisterne er bestemt af befolkningsstørrelsen. Det følger heraf, at der i København skal udtages 1.800 personer til grundlisten.

Oprindeligt indebar reglen, at der blev udtaget flere personer til grundlisten i København sammenlignet med resten af landet. Befolkningstilvæksten i København har dog medført, at reglen efterhånden indebærer, at der udtages færre personer til grundlisten i København sammenlignet med resten af landet.

Forud for den seneste udtagelse til grundlisterne havde Københavns Kommune således ifølge Danmarks Statistik en befolkningsstørrelse på ca. 548.400 personer (3. kvartal 2011). Såfremt antallet af personer på grundlisten i København ville have været bestemt efter grundlistebekendtgørelsens § 3, stk. 1, ville der have været udtaget 1.828 personer til grundlisten. I 2. kvartal 2014 ville der i medfør af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, skulle have været udtaget 1.908 personer til grundlisten, idet befolkningen siden sidste udtagelse til grundlisten er vokset til 572.400 personer.

Arbejdsgruppen finder ikke, at denne ordning er hensigtsmæssig, idet bestemmelsen efter arbejdsgruppens opfattelse ikke længere er tidssvarende, da befolkningstallet er vokset. Bestemmelsen foreslås af samme grund ophævet.

Arbejdsgruppen har i stedet overvejet, om der kan indrettes en mere fleksibel ordning, hvorefter der i de kommuner, som har en høj udtagelse, skal udtages flere personer til grundlisten sammenlignet med resten af landet. Herved kan det løbende vurderes, om et grundlisteudvalg skal optage flere personer på en grundliste for at sikre, at der sker en tilfældig udtagelse.

En løbende evaluering af behovet for yderligere optagelse på en grundliste kan efter arbejdsgruppens opfattelse mest hensigtsmæssigt foretages af landsretspræsidenterne, der bl.a. står for udarbejdelse af nævninge- og domsmandslistor. Samtidig er landsretspræsidenterne i forvejen i medfør af retsplejelovens § 73 tillagt visse beføjelser i forhold til grundlisteudvalgenes arbejde, idet landsrettens præsident i tilfælde af

forsømmelse under anvendelse af tvangsbøder kan pålægge grundlisteudvalgene at træffe de foreskrevne foranstaltninger.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at landsretspræsidenterne forud for udtagelsen bør kunne bestemme, at et grundlisteudvalg skal udtage et yderligere antal personer til grundlisten, hvis det på baggrund af tidligere erfaringer og eventuelle nyere tal må forventes, at udtagelsesprocenten bliver så høj, at der ikke længere er en reel tilfældighed i forhold til udtagelsen til nævninge- og domsmandslisterne. Dette er efter arbejdsgruppens opfattelse tilfældet, når flere end 8 ud af 10 personer (dvs. mere end 80 pct.) på grundlisten må forventes at blive udtaget til nævninge- og domsmandslisterne.

Landsretspræsidenternes beslutning om, at der i en kommune skal udtages flere personer til grundlisten, bør meddeles i god tid inden det tidspunkt, hvor udtagelse til grundlisterne finder sted efter grundlistebekendtgørelsens § 6.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at grundlistebekendtgørelsens § 3, stk. 2, nyaffattes, således at landsrettens præsident kan pålægge et grundlisteudvalg at udtage et yderligere antal personer til en grundliste, såfremt det forventes, at flere end 8 ud af 10 personer bliver udtrukket til nævninge- og domsmandslistere fra en grundliste, der er sammensat efter reglerne i § 3, stk. 1.

5.2.4.4. Forlods udtagelse til nævninge- og domsmandslisterne

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.2.2 i kapitel 5 affattes nævninge- og domsmandslisterne af landsrettens præsident ved lodtrækning blandt de personer, der er optaget på grundlisterne.

Arbejdsgruppen har overvejet, om nævninge- og domsmandslisternes alsidighed og repræsentativitet bør søges yderligere sikret ved, at landsretterne får mulighed for forlods at udtage et antal personer fra de grupper, som generelt er underrepræsenterede på grundlisterne.

Det fremgår som anført af undersøgelserne fra Justitsministeriets Forskningskontor om lægdommers repræsentativitet fra 1996 til 2015, som er omtalt under pkt. 1 i kapitel 4, at repræsentativiteten blandt lægdommere langsomt forbedres, idet bl.a. forskellen mellem lægdommernes og befolkningens gennemsnitsalder med tiden er mindsket,

ligesom der over de seneste 16 år er sket mere end en femdobling i antallet af lægdommere af fremmed etnisk herkomst. Stigningen har været mest markant fra 2004 til 2008, hvor der er sket godt en fordobling, mens der fra 2008 til 2012 er sket en stigning på godt 40 pct. Ved udtagelsen af lægdommere (2012-udvalget) blev der udtaget 82 pct. af det forventede antal personer af fremmed etnisk herkomst mod tidligere 75 pct. (2008-udvalget).

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse væsentligt, at der ved udvælgelsen af lægdommere er et vist moment af tilfældighed i form af lodtrækning, som medfører, at en stor del af personerne på grundlisterne ikke vil blive udtaget til nævninge- og domsmandslisterne. Dette hindrer, at grundlisteudvalgene har direkte indflydelse på, om en bestemt person bliver udpeget som nævning eller domsmænd.

Henset til den positive udvikling i lægdommernes repræsentativitet, finder arbejdsgruppen derfor ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag for at ændre reglen i retsplejelovens § 74 om, at landsretternes udarbejdelse af nævninge- og domsmandslisterne udelukkende sker ved tilfældig lodtrækning.

5.2.4.5. Helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør ske en lempelse af adgangen til at blive fritaget for lægdommerhvervet på grund af lægdommerens helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold efter retsplejelovens § 71, nr. 8, idet der efter gældende ret alene kan ske fritagelse, hvis de pågældende personer på grund af disse forhold ikke uden fare for deres velfærd kan opfylde nævninge- eller domsmandspligten.

Ved lovens § 71, nr. 8, er der tale om en snæver fritagelsesmulighed. Dette illustreres f.eks. af UfR 2000.1418/1V, hvor landsretten idømte en person, der skulle medvirke i en nævningesag, en bøde, efter at den pågældende var udeblevet fra hovedforhandlingen. Landsretten udtalte bl.a., at der ikke var grundlag for at følge nævningens anmodning om at blive fritaget fra lægdommerhvervet, som vedkommende tidligere havde fremsat over for landsretten. Heri havde nævningen begæret sig fritaget fra lægdommerhvervet under henvisning til familiemæssige, privatøkonomiske, arbejdsmæssige, holdningsmæssige og personlige årsager og havde i den forbindelse bl.a. henvist til en erklæring fra sin

arbejdsgiver, hvor det bl.a. fremgik, at virksomheden havde behov for den pågældendes arbejdsindsats.

Ifølge de for arbejdsgruppen foreliggende oplysninger er de fleste begæringer om fritagelse fra lægdommerhvervet begrundet i, at de udtagne personer enten ikke bryder sig om at skulle dømmes i straffesager, eller at varetagelse af lægdommerhvervet vil være til ulempe for den pågældende som følge af enten helbredsmæssige, arbejdsmæssige eller andre private grunde.

Arbejdsgruppen har overordnet lagt vægt på, at lægdommerhvervet er et borgerligt ombud, hvis karakter risikerer at blive udvandet, hvis ikke en fritagelse alene kommer på tale i særlige tilfælde. Arbejdsgruppen har herudover lagt vægt på, at en snæver fritagelsesregel tillige kan ses som en beskyttelse af personer, der ønsker at virke som nævninger eller domsmænd, f.eks. set i forhold til de pågældendes arbejdsgivere, som kan have et ønske om, at de pågældende arbejdstagere fritages fra lægdommerhvervet.

I visse tilfælde finder arbejdsgruppen imidlertid, at en person bør kunne begære sig fritaget, selv om hvervet ikke truer den pågældendes velfærd, fordi vedkommendes udførelse af lægdommerhvervet ikke står i et rimeligt forhold til det samfundsmæssige udbytte herved. Dette kan være tilfældet, når hvervet medfører en uforholdsmæssig ulempe for en domsmand eller nævnings erhvervs- eller familieforhold, f.eks. hvor en meget lang transporttid for den pågældende til og fra tingstedet ikke står i rimeligt forhold til den tid, den pågældende skal være i retten. Dette må især tænkes at kunne være tilfældet ved de større afstande, der kan forekomme i landsretskredsene.

Det forhold, at man ikke bryder sig om at dømmes i straffesager, skal derimod som hidtil ikke kunne begrunde en fritagelse fra at udføre hvervet som lægdommer.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at en person i medfør af retsplejelovens § 71, nr. 8, skal kunne begære sig fritaget fra lægdommerhvervet, såfremt denne på grund af vedkommendes helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold ikke uden fare for dennes velfærd eller uforholdsmæssig ulempe kan opfylde nævninge- og eller domsmandspligten.

5.2.4.6. Adgang til lægdommerhvervet for personer med funktionsnedsættelse

Arbejdsgruppen har på baggrund af en henvendelse fra Center for Ligebehandling af Handicappede af 11. maj 2009 drøftet, i hvilket omfang personer med en funktionsnedsættelse kan varetage hvervet som lægdommer, herunder om der er behov for en ændring af den gældende ordning med henblik på at forbedre adgangen til lægdommerhvervet for disse personer.

Problemstillingen vedrører på den ene side hensynet til, at personer med funktionsnedsættelse kan deltage i samfundslivet, herunder som lægdommer i retssager, på lige vilkår med andre. Heroverfor står naturligvis hensynet til den tiltalte i en retssag, som skal være sikker på, at retssagen bliver behandlet på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, herunder at bevisbedømmelsen er uhindret.

Det skal indledningsvis bemærkes, at FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, som Danmark ved kongelig resolution af 13. juli 2009 efter indhentelse af Folketingets samtykke har ratificeret⁴, ikke ses at indeholde en forpligtelse til, at enhver person uanset funktionsnedsættelse skal have mulighed for at virke som lægdommer i straffesager.

Som anført i pkt. 1.1 i dette kapitel følger det bl.a. af retsplejelovens § 69, at en person ikke kan udtages som nævning eller domsmand, hvis denne på grund af åndelig eller legemlig svaghed må anses at være ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter. Baggrunden herfor må antages at være, at lægdommere på grund af især retssikkerhedsmæssige hensyn bør være i stand til at gøre sig bekendt med en straffesag på baggrund af en mundtlig hovedforhandling, herunder at kunne bedømme de beviser, der fremføres under forhandlingen, såsom vidneforklaringer, fotos, lyd- og videooptagelser samt skriftlige erklæringer mv. Det er landsrettens præsident, som afgør, om en person, der er udtaget som lægdommer, opfylder disse betingelser, jf. retsplejelovens § 76.

Efter retsplejelovens § 74 affatter landsrettens præsident nævninge- og domsmandslisterne, hvor rækkefølgen bestemmes ved lodtrækning.

⁴ Jf. bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009.

Herefter udtages lægdommerne efter tur til de enkelte sager, jf. retsplejelovens §§ 79 og 88.

Retsplejelovens ordning for lægdommeres medvirken i straffesager bygger på en forudsætning om, at de personer, der udtages som lægdommere, generelt er egnede til at virke. Der er således ikke hjemmel til at udtage en person som lægdommer, hvis denne f.eks. af helbredsmæssige grunde vil være ude af stand til at virke som lægdommer i visse straffesager.

Personer med en funktionsnedsættelse (fysisk eller psykisk handicap) kan efter de nævnte regler udtages som nævninger eller domsmænd, hvis betingelserne herfor er opfyldt, herunder at den pågældende er i stand til at virke som lægdommer i alle sager.

Personer med en funktionsnedsættelse er således ikke generelt afskåret fra at virke som nævninger eller domsmænd. En funktionsnedsættelse fører således ikke i sig selv til, at den pågældende er afskåret fra at være lægdommer. Det forhold, at en person f.eks. er gangbesværet, hindrer ikke, at vedkommende kan virke som lægdommer, idet der i langt den overvejende del af danske retssale er indrettet adgang til kørestolsbrugere mv.

Det vil derfor i hvert enkelt tilfælde afhænge af en konkret vurdering, om vedkommendes funktionsnedsættelse er af en sådan karakter, at den pågældende er uegnet til at virke som lægdommer. I vurderingen vil det f.eks. kunne indgå, om en svagtseende person eventuelt med tekniske hjælpemidler vil have mulighed for at danne sig et fyldestgørende indtryk af de fremlagte beviser og af tiltaltes og vidners reaktioner under sagen.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør indføres en ordning, som giver mulighed for, at visse personer, der er udtaget som lægdommere, kun medvirker i visse straffesager. Det bemærkes i den forbindelse, at kravene til en lægdommer kan variere fra sag til sag og således efter omstændighederne vil være større i visse sager end andre. Eksempelvis stilles større krav til personers syns- og/eller hørefunktion i sager om dokumentfalsk eller sager med bevisførelse i form af lyd- eller videooptagelser.

En person ville i givet fald skulle undtages fra den ovennævnte udtagelse, hvor lægdommere udtages efter tur til de konkrete straffesager, og der måtte i stedet i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af, om

den pågældende på fyldestgørende måde kan varetage hvervet som lægdommer i sagen.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at det vil være forbundet med principielle betænkeligheder at operere med flere kategorier af lægdommere afhængigt af, om de pågældende må anses for egnede eller uegnede til at behandle bestemte typer af straffesager.

Der henvises i den forbindelse til, at det må anses for et væsentligt element i lægdommerordningen, at lægdommerne kan deltage i behandlingen af alle straffesager, uden at der opstår spørgsmål om at vurdere, om den enkelte lægdommer er særligt egnet eller uegnet til at deltage i en bestemt sag eller lignende.

Endvidere henvises til, at der vil være praktiske vanskeligheder forbundet med en sådan ordning, herunder vanskeligheder ved på forhånd at skulle vurdere, om det vil være forsvarligt, at der i en straffesag deltager en lægdommer, der f.eks. er blind. Viser det sig først senere, at sagen indeholder forhold, der gør det uforsvarligt, at der medvirker en blind lægdommer, vil konsekvensen i så fald være, at sagen må gå om. Arbejdsgruppen henviser i den forbindelse til UfR 2004.1993 Ø, som er gengivet i pkt. 1.1 i dette kapitel, hvor landsretten fandt, at en blind person på grund af legemlig svaghed var ude af stand til at fyldestgøre en domsmands pligter i en straffesag om dokumentfalsk. Landsretten ophævede på denne baggrund byrettens dom, og sagen blev hjemvist til fornyet behandling i byretten.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at en sådan ordning vil være principielt betænkelig i forhold til, at lægdommere skal kunne deltage i behandlingen af alle straffesager og ikke være udtaget på baggrund af en udvælgelse efter en konkret vurdering i forhold til den enkelte straffesag. Endvidere finder arbejdsgruppen, at en ændring, som giver mulighed for, at visse personer kun medvirker i straffesager, som de efter en konkret vurdering findes at være egnede til, vil være forbundet med praktiske vanskeligheder, herunder risiko for at sager må gå om, hvis det senere viser sig, at en lægdommer er uegnet til at medvirke i sagens behandling.

Arbejdsgruppen finder derfor, at der ikke er grundlag for at foretage ændringer i de gældende regler med henblik på at udvide adgangen til lægdommerhvervet for personer med en funktionsnedsættelse.

Der henvises i øvrigt til pkt. 1.1 i dette kapitel.

5.2.5. Initiativer i forhold til rekruttering af personer til lægdommerhvervet

5.2.5.1. Introduktionsfilm om lægdommerhvervet

I arbejdsgruppens overvejelser om at forbedre grundlisteudvalgenes mulighed for at udtage egnede personer til grundlisten, som tillige udgør et alsidigt og repræsentativt udsnit af befolkningen i kommunen, har indgået muligheden for at udbrede kendskabet til lægdommerhvervet.

Domstolsstyrelsens vejledning til domsmænd og nævninger på domstolenes hjemmeside giver interesserede mulighed for at læse nærmere om, hvad hvervet som nævning og domsmand indebærer. Endvidere findes der på domstolenes hjemmeside en kort beskrivelse af, hvordan nævninger og domsmænd udtages, og personer, der er interesserede i at blive nævninger eller domsmænd, henvises til at rette henvendelse til deres bopælskommune for at få nærmere information om optagelse på grundlisten.

Det er således muligt at finde information om hvervet som lægdommer på domstolenes hjemmeside.

Arbejdsgruppen finder det endvidere nyttigt, hvis der særligt i perioden op til kommunernes udvælgelse af personer til grundlisterne sættes yderligere fokus på at synliggøre informationen om nævninge- og domsmandshvervet på domstolenes hjemmeside. Dette kan f.eks. ske ved, at der fra forsiden af domstolenes hjemmeside gøres en introduktionsfilm om nævninger og domsmænd tilgængelig.

Fordelen ved en introduktionsfilm som supplement til det allerede eksisterende skriftlige informationsmateriale om hvervet som nævning og domsmand er efter arbejdsgruppens opfattelse, at en introduktionsfilm formentlig vil henvende sig til en anden målgruppe end det skriftlige informationsmateriale, hvorved en større gruppe af personer gøres bekendt med muligheden for at blive nævning eller domsmand til gavn for at sikre grundlistens alsidighed og repræsentativitet.

En sådan introduktionsfilm vil efter arbejdsgruppens opfattelse tillige være nyttig for grundlisteudvalgene, der kan henvise til filmen ved links fra kommunens hjemmeside og ved annoncering efter personer, der er interesserede i at blive optaget på grundlisten.

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser har Domstolsstyrelsen udarbejdet en introduktionsfilm om lægdommerhvervet, som har været tilgængelig på domstolens hjemmeside (www.domstol.dk) i forbindelse med den seneste udtagelse af personer til grundlister.

5.2.5.2. Orienteringsmøder om mulighederne for at blive lægdommer

For at sætte yderligere fokus på muligheden for at blive nævning eller domsmand har arbejdsgruppen overvejet, om der forud for udtagelsen til grundlisterne kan afholdes orienteringsmøder ved retterne, hvor interesserede kan få information om nævningers og domsmænds opgaver, og om, hvordan man bliver nævning og domsmand.

Arbejdsgruppen finder, at orienteringsmøderne bør afholdes i retslokaler, således at de fremmødte får lejlighed til at se, hvordan en retssal ser ud. Endvidere vil det efter arbejdsgruppens opfattelse være nyttigt, hvis orienteringsmøderne afholdes med deltagelse af en dommer og en eller flere personer, der allerede er eller har været lægdommere, idet interesserede herved får mulighed for at høre om andres erfaringer med at være lægdommer.

Opslag om orienteringsmøderne kan ske på domstolens hjemmeside, men grundlisteudvalgene vil også kunne oplyse om orienteringsmøderne f.eks. via kommunernes hjemmeside eller i forbindelse med annoncering efter personer, der er interesserede i at blive optaget på grundlisten.

5.3. Ændring af aldersgrænsen for lægdommere

Som anført under pkt. 1.1 i dette kapitel kan der som nævninger og domsmænd med de af § 70 følgende undtagelser udtages enhver uberygtet mand eller kvinde, der har valgt til folketinget, medmindre den pågældende fylder 70 år inden udløbet af det tidsrum, for hvilket grundlisten gælder, eller på grund af åndelig eller legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog er ude af stand til at

fyldstgøre en nævnings og domsmands pligter. Dette indebærer, at en person ikke kan optages på grundlisten, hvis den pågældende er fyldt 66 år ved grundlisteperiodens begyndelse.

Efter retsplejelovens § 71 har en række personer mulighed for at blive fritaget fra at virke som lægdommer. Det følger heraf bl.a., at personer, som er fyldt 60 år, kan begære sig fritaget for nævninge- og domsmandshvervet, jf. bestemmelsens nr. 7.

De på nævninge- og domsmandslisten optagne personer opfordres i underretningen fra landsretspræsidenten om, at de er blevet udtaget, til at rette henvendelse til landsrettens præsident, såfremt de ønsker at fremsætte begæring om fritagelse efter retsplejelovens § 71, jf. lovens § 75. Efter retsplejelovens § 76 afgør landsrettens præsident, om en fremsat begæring efter § 71 skal imødekommes.

Aldersgrænsen for lægdommere blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 192 af 12. juni 1962 om ændring af retsplejeloven. Det fremgår ikke af bemærkningerne til bestemmelsen, hvad der var baggrunden for at indføre aldersgrænsen. Den må imidlertid antages at have haft sammenhæng med den pligtige afgangsalder for faste dommere, som også på daværende tidspunkt var 70 år.

Aldersgrænsen for dommere mv. er fastsat i tjenestemandsløvens⁵ § 34, stk. 2, hvorefter dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene afskediges fra udgangen af den måned, hvori de fylder 70 år. Denne bestemmelse i tjenestemandsløven indebærer, at der som hovedregel ikke er mulighed for, at ansættelsen kan fortsætte, efter at dommeren mv. er fyldt 70 år.

I UfR 1935.1 H fastslog Højesteret i en sag anlagt af 6 underretsdommere (i forbindelse med indføjelser af den pligtige afgangsalder på 70 år i tjenestemandsløven), at grundlovens regel om, at afskedigelse kun kan ske ved dom, må antages at åbne plads for, at det ved lov bestemmes, at dommere ubetinget skal afgå ved en bestemt alder, når aldersgrænsen fastsættes således, at dommerne ved denne alder ikke længere anses fuldt egnede til at bestride deres embedsforretninger – hvilket fandtes at være tilfældet med hensyn til den indførte aldersgrænse på 70 år. Højesteret fremhævede i dommen, at det væsentlige er, at sådanne regler ikke berører

⁵ Jf. lovbekendtgørelse nr. 488 af 6. maj 2010 om tjenstemænd, som ændret ved lov nr. 1365 af 28. december 2011.

dommernes uafhængighed og ikke åbner mulighed for vilkårlighed fra administrationens side.

Efter retsplejelovens § 51 er der dog mulighed for, at en dommer, der afskediges på grund af alder, kan færdigbehandle sager, i hvilke mundtlig forhandling er påbegyndt inden ansættelsens ophør. Bestemmelsen i lovens § 51 blev indført ved lov nr. 325 af 11. april 2012 om ændring af retsplejeloven mv. med henblik på at give mulighed for, at dommere og andre personer, der udøver dømmende myndighed, kan færdigbehandle sager, som de pågældende har påbegyndt, før de falder for en fast aldersgrænse. Ved samme lov blev dagældende 2. pkt. i retsplejelovens § 68, stk. 3, ophævet, hvilket medførte, at lægdommere på tilsvarende måde kan færdigbehandle sager, i hvilke mundtlig forhandling er påbegyndt inden for det tidsrum, for hvilket grundlisten gælder, uanset om den pågældende måtte fylde 70 år.

Aldersgrænsen for dommere har været gældende siden 1933, hvor den blev indføjet i tjenestemandsløven (ved lov nr. 193 af 20. maj 1933).

Den generelle pligtige afgangsalder for tjenestemænd blev ophævet med virkning fra den 19. juni 2008 ved lov nr. 484 af 17. juni 2008 om ændring af lov om tjenestemænd og forskellige andre love. Regeringen besluttede dog i den forbindelse, at spørgsmålet om en ændring af den afgangspligtige alder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene ikke skulle være omfattet af det omhandlede lovforslag. Regeringen besluttede derfor at nedsætte et udvalg, som skulle overveje, om der burde fastsættes en anden afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene end 70 år og komme med forslag til, hvilken afgangspligtig alder der i givet fald burde fastsættes.

5.3.1. Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene

Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene blev nedsat den 22. januar 2009. Udvalget afgav den 9. januar 2014 en udtalelse om den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene.

Det fremgår bl.a. af udtalelsen, s. 7 f., at det er udvalgets vurdering, at en aldersbetinget svækkelse af en dommer i praksis langt fra altid vil indtræde og forløbe på en sådan måde, at det – hvis dommeren ikke selv ønsker at fratræde sin stilling – vil være muligt straks at tilvejebringe det sikre grundlag, som vil være en forudsætning for, at den pågældende dommer vil kunne suspenderes eller afsættes ved dom afsagt af Den Særlige Klageret. Det betyder, at den pågældende – i hvert fald i en periode – vil virke som dommer uden at være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt. I lyset af de opgaver, som domstolene varetager, kan dette efter omstændighederne være forbundet med ganske vidtrækkende konsekvenser for de berørte borgere, virksomheder mv. Det bør således endvidere søges undgået, at der sker en forøgelse af antallet af sager om afskedigelse af dommere på grund af aldersbetinget svækkelse, idet en sådan forøgelse bl.a. vil kunne bidrage til at svække borgernes tillid til domstolene.

Udvalget anførte endvidere, at det har været vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om en eventuel mindre forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene – f.eks. til 72 år – vil medføre en forøgelse af tilfælde, hvor en dommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt.

I lyset heraf fandt udvalget, at der ikke kunne ses bort fra, at en højere pligtig afgangsalder eventuelt vil kunne indebære en forøget risiko for, at sådanne tilfælde opstår.

Udvalget fandt derfor samlet set, at den pligtige afgangsalder for dommere mv. på 70 år burde fastholdes, hvilket Folketinget har tilsluttet sig gennem vedtagelsen af lov nr. 737 af 25. juni 2014 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Revision af reglerne om behandling af civile sager og syn og skøn, forhøjelse af beløbsgrænse for anke, indførelse af deltidsordning for dommere m.v., medieannoncering af tvangsauktioner, tvangsfuldbyrdelse af digitale lånedokumenter, skriftlig behandling af anke i straffesager med samstemmende påstande m.v.).

5.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser om aldersgrænsen for lægdommere

Arbejdsgruppen har anset det for naturligt i lyset af den udtalelse om den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene, som Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv. afgav den 9. januar 2014, at overveje, om udvalgets anbefalinger for så vidt angår afgangsalderen for dommere mv. bør få betydning for den gældende aldersgrænse for nævninger og domsmænd.

Arbejdsgruppen har herunder overvejet, om de betænkeligheder, der gives udtryk for i udtalelsen, kan overføres til nævninger og domsmænd.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der som led i overvejelserne om ændring af aldersgrænsen for lægdommere bør tages højde for de krav, der stilles til nævninger og domsmænd under udførelsen af deres hverv.

Arbejdsgruppen henviser i den forbindelse til vigtigheden af de beføjelser, som lægdommere er tillagt under behandlingen af sager ved domstolene. Det følger således f.eks. af retsplejelovens § 86 a, at nævninger deltager i afgørelsen af skyldsspørgsmålet, jf. § 891 og § 931, stk. 2, og i fastsættelsen af sanktionen, jf. § 894 og § 931, stk. 3. Domsmænd virker som hovedregel med samme beføjelser som dommere under hovedforhandlingen og de i forbindelse med denne stående afgørelser, jf. retsplejelovens § 91, stk. 2, 1. led, og stk. 3.

Endvidere kan arbejdsgruppen henvise til, at retsplejelovens principper om mundtlighed og bevisumiddelbarhed indebærer, at sager som udgangspunkt forelægges mundtligt og umiddelbart for den dømmende ret. Nævninger og domsmænd må således fysisk og psykisk fuldt ud være i stand til at følge forhandlingen, herunder f.eks. kunne bedømme de afgivne forklaringer under sagen.

Arbejdsgruppen henviser endvidere til den grundlæggende samfundsmæssige funktion, som varetages af domstolene. Det er af stor betydning at opretholde befolkningens tillid til, at domstolene kan opfylde denne væsentlige funktion. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør det derfor så vidt muligt sikres, at personer, som udtages som nævninger og domsmænd, fuldt ud lever op til de store krav, der med rette må stilles til lægdommere.

Den gældende aldersgrænse må antages i sin tid at være fastsat ud fra en antagelse om, at lægdommere ved en højere alder generelt ikke i alle tilfælde længere kan anses for fuldt egnede til at bestride denne funktion, jf. nærmere Højesterets præmisser i UfR 1935.1 H om aldersgrænsen for dommere, som er gengivet i afsnit 3.1 i dette kapitel.

Det kan vanskeligt vurderes, om en eventuel mindre forhøjelse af den nuværende aldersgrænse vil kunne medføre en forøgelse af de tilfælde, hvor en domsmand eller nævning på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage sine opgaver forsvarligt. Ligesom for dommere mv. kan der således heller ikke for domsmænd og nævninger ses bort fra, at en forhøjelse af aldersgrænsen eventuelt vil kunne indebære en forøget risiko for, at sådanne tilfælde opstår. Omvendt vil der være mange personer med en alder over aldersgrænsen, som fuldt ud vil være i stand til at varetage opgaven som lægdommer.

Aldersgrænsen må ses i sammenhæng med aldersgrænsen for juridiske dommere mv., der er fastsat til 70 år. Der henvises i den forbindelse til de opgaver, som varetages af lægdommere, jf. f.eks. retsplejelovens § 91, stk. 2, 1. led, som fastlægger, at domsmænd normalt virker med samme beføjelser som dommere under hovedforhandlingen.

Arbejdsgruppen bemærker dog, at ordningen for lægdommere på visse punkter adskiller sig fra, hvad der gælder i forhold til dommere mv. Således adskiller f.eks. muligheden for at afskære nævninger og domsmænd fra at deltage i domstolsbehandlingen i tilfælde, hvor den pågældende på grund af aldersbetinget svækkelse ikke opfylder egnethedskravet i retsplejelovens § 69, sig fra, hvad der gælder i forhold til dommere og tjenestemandsansatte jurister ved domstolene.

Efter retsplejelovens § 77 foretager landsrettens præsident, såfremt han efter nævninge- og domsmandslisternes udarbejdelse bliver opmærksom på grunde, som udelukker nogen af de på listerne opførte personer fra nævninge- og domsmandshvervet, fornøden berigtigelse af listerne.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 77 må således anses at indebære en mere effektiv mulighed for at afskære en nævning eller domsmand fra at virke som sådan i tilfælde, hvor den pågældende er ude af stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt.

Det må formodes, at aldersbetinget svækkelse hos en lægdommer ikke i alle tilfælde vil blive konstateret forud for en hovedforhandling, men muligvis først viser sig over tid – eventuelt under udførelsen af hvervet som lægdommer – og at den pågældende ikke i alle tilfælde selv er opmærksom på, at denne ikke længere opfylder de krav, der må stilles til en lægdommers psykiske og fysiske helbredstilstand. Fremgangsmåden i retsplejelovens § 77 gør det lettere at fratage en lægdommer muligheden for at bestride hvervet sammenlignet med juridiske dommere mv., men det er samtidig vigtigt, at der i givet fald er fornødent grundlag for en sådan beslutning således, at der ikke opstår spørgsmål om, hvorvidt udelukkelsen reelt skyldes uenighed i lægdommerens afgørelser. Det kan i praksis tage nogen tid at sikre det fornødne grundlag for en beslutning om udelukkelse af en lægdommer, og bestemmelsen yder derfor ikke en garanti for, at der ikke medvirker lægdommere, som på grund af aldersbetinget svækkelse ikke opfylder kravene hertil i lovens § 69.

Et mindretal bestående af repræsentanterne fra landsretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Landsforeningen af Beskikkede advokater, samt advokatrådet udtaler herefter:

Domstolenes centrale rolle i samfundet og den betydelige arbejdsbyrde, der er ved domstolene, indebærer betydelige krav til dommernes arbejdsevne, herunder også til lægdommernes.

Vi finder, at der ikke kan ses bort fra, at en højere aldersgrænse for lægdommere vil kunne indebære en risiko for en forøgelse af antallet af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt.

Vi finder i den forbindelse, at adgangen til at afskære lægdommere fra at virke efter retsplejelovens § 77 ikke efter vores opfattelse i sig selv taler væsentligt for, at der indføres en højere aldersgrænse. Desuden finder vi, at antallet af tilfælde, hvor en lægdommer må afskæres fra at udføre sit hverv ved foretagelse af berigtigelse af nævninge- og domsmandslisten, bør begrænses mest muligt af hensyn til navnlig tilliden til domstolene.

Der henvises endvidere til, at der gennem årene har været udfoldet bestræbelser for at få flere yngre personer til grundlisterne, fordi ældre personer hidtil generelt har været overrepræsenteret.

Vi finder på den baggrund, at det samlet set ikke kan anbefales at hæve aldersgrænsen for lægdommere.

Et flertal i arbejdsgruppen bestående af repræsentanter fra Rigsadvokaten, KL samt Justitsministeriet udtaler:

Befolkningens gennemsnitlige levealder er i de senere år steget, og samtidig synes personer over 70 år i dag generelt at kunne meget mere end i 1972, hvor aldersgrænsen for lægdommere blev indført.

På flere områder indretter man sig således i dag på den stigende levealder. Det er f.eks. sket i forhold til tjenestemænd i staten, som er omtalt ovenfor i pkt. 3 i dette kapitel, hvor den generelle pligtige afgangsalder på 70 år er ophævet. Der kan endvidere henvises til forhøjelsen af aldersgrænsen for obligatorisk fornyelse af kørekort fra 70 til 75 år, som for nyligt blev vedtaget ved lov nr. 154 af 18. februar 2015⁶.

Den gældende aldersgrænse for lægdommere indebærer, at et stort antal personer med en alder helt ned til 66 år udelukkes fra at virke som lægdommere navnlig på grund af en risiko for, at en hævelse af aldersgrænsen eventuelt vil føre til en forøgelse af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt.

Det kan imidlertid vanskeligt vurderes, om en eventuel mindre forhøjelse af aldersgrænsen faktisk vil kunne føre til en forøgelse af tilfælde, hvor en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt. Mange personer med en alder over aldersgrænsen vil således uden tvivl fuldt ud være i stand til at varetage opgaven som lægdommer.

Risikoen for, at en lægdommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage lægdommerhvervet forsvarligt, må under alle omstændigheder antages at være mindre ved en mindre forhøjelse af aldersgrænsen for lægdommere end ved en tilsvarende forhøjelse af aldersgrænsen for dommere mv., bl.a. fordi personer, der blot når aldersgrænsen inden udløbet af det tidsrum, hvor grundlisten gælder, efter den gældende ordning slet ikke kan udtages som nævning eller domsmand.

⁶ Lov nr. 154 af 18. februar 2015 om ændring af færdselsloven (Ændret aldersgrænse for forkortet gyldighedsperiode for kørekort m.v.)

Endvidere må risikoen for, at der medvirker en person som lægdommer, som på grund af sin psykiske og fysiske helbredstilstand ikke er i stand til at varetage hvervet, antages at være mindre i forbindelse med især domsmandssager, hvor retsformanden inden hovedforhandlingen afholder et kort møde med domsmændene, hvor domsmændene bl.a. i medfør af retsplejelovens § 91, stk. 1, forelægges en erklæring til underskrift, og hvor retsformanden – i den udstrækning det er muligt – bør påse, at de pågældende er i stand til at udføre hvervet forsvarligt.

Vi finder derfor ikke, at der er grundlag for at fraråde en forhøjelse af aldersgrænsen for lægdommere. En eventuel beslutning om at hæve aldersgrænsen må således bero på bredere, herunder politiske, overvejelser.

I forbindelse med drøftelserne om hævelse af aldersgrænsen, har arbejdsgruppen overvejet, om der i stedet for en fast aldersgrænse eller som led i en eventuel forhøjet aldersgrænse burde stilles krav om en individuel bedømmelse af personer forud for optagelse på nævninge- og domsmandslisten. Indførelse af en individuel bedømmelse som et obligatorisk krav for at blive udvalgt som lægdommer vurderes dog at være for ressourcekrævende, ligesom den pågældendes forhold navnlig kan ændres i de 4 år, hvor grundlisten er gældende. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at der ikke i samtlige grundlisteudvalg afholdes personlige samtaler ved udvælgelse af personer til grundlisten.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet, om den gældende regel, hvorefter man ikke kan udtages som nævning eller domsmand, hvis man når aldersgrænsen inden udløbet af det tidsrum, hvor grundlisten gælder, skal ændres til fordel for en ordning, hvorefter en lægdommer først afskæres fra nævninge- og domsmandslisten, når denne når aldersgrænsen. Det vil betyde, at nævninge- og domsmandslisterne løbende skal ændres for at tage højde for, at personer udgår som følge af alder.

Det er imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse hensigtsmæssigt, at personer ikke bør kunne optages på en grundliste, hvis det på forhånd vides, at den pågældende på grund af alder ikke kan virke som lægdommer i hele den 4-årige periode. Af hensyn til kvaliteten af lægdommernes arbejde bør det således sikres, at der opnås en vis grad af kontinuitet og opbygning af erfaring ved udførelsen af hvervet som lægdommer over en længere periode.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at der bør fastholdes en operativ model for udvælgelsen af lægdommere for en længere periode med en fast aldersgrænse, der er fastsat således, at lægdommere indtil denne alder generelt kan anses for fuldt ud at være egnede til at bestride arbejdsopgaverne.

6. Udelukkelse fra at være lægdommer (retsplejelovens § 70)

6.1. Indledning

Ved tillægskommissoriet af 23. juli 2009 er arbejdsgruppen anmodet om at overveje, hvordan afgrænsningen af reglerne om udelukkelse fra at være lægdommer i retsplejelovens § 70 bør foretages, herunder om der bør lægges vægt på det formelle eller reelle ansættelsessted, og om den pågældendes konkrete funktion bør inddrages i vurderingen af, om vedkommende er omfattet af udelukkelsesgrundene i § 70.

Tillægskommissoriet har baggrund i en henvendelse fra retspræsidenten for Østre Landsret, som i samarbejde med retspræsidenten for Vestre Landsret har opfordret Justitsministeriet til at overveje, hvorvidt retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet, og at ændre bekendtgørelsen om grundlister, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer. Henvendelsen har sammenhæng med en dom fra Østre Landsret, som er omtalt nærmere nedenfor i pkt. 2 i kapitel 6, hvor landsretten ophævede en byretsdom som følge af, at der under behandlingen i byretten havde medvirket en person, som var ansat i SKAT's Hovedcenter, der ansås at være udelukket fra at være domsmand i medfør af retsplejelovens § 70.

I kommissoriet er følgerne af dommen beskrevet på følgende vis:

”På baggrund af ovennævnte dom har præsidenten for Østre Landsret besluttet, at 20 personer – ud af de ca. 6.000 domsmænd i Østre Landsrets kreds – under deres nuværende ansættelse ikke fremover vil kunne virke som domsmænd og nævning, da de er ansat i ministerielle departementer (centraladministrationen) eller i statsforvaltningerne (overøvrigheden). Præsidenten for Østre Landsret har endvidere besluttet, at 47 personer ikke under deres nuværende ansættelse fremover vil kunne virke som domsmænd, da de pågældende er ansat i statslige styrelser eller direktorater.

Præsidenten for Østre Landsret har i afgørelserne anført, at mens det er utvivlsomt, at ansatte i ministeriernes departementer efter retsplejelovens § 70 er udelukket fra at virke som domsmænd, kan det give anledning til en vis tvivl, hvem der i øvrigt i forhold til retsplejelovens § 70 kan anses som ansat i centraladministrationen og dermed også udelukket fra at kunne virke som domsmand.

Som begrundelse herfor har præsidenten for Østre Landsret anført, at det er sandsynligt, at visse styrelser og direktorater allerede i 1962, da retsplejelovens § 70 fik sin nuværende affattelse, ansås for omfattet af begrebet centraladministrationen i den nævnte bestemmelse. Siden da er en

række funktioner overført fra departementer til styrelser og direktorater, som derved har fået en tættere tilknytning til områdets minister.

Uanset at en række ansatte i departementer, styrelser og direktorater næppe har ministerkontakt, som har nogen konkret betydning for deres virke som domsmand og nævning, har præsidenten for Østre Landsret fundet, at det vil være det rigtigste at lægge til grund, at alle ansatte i de pågældende styrelser og direktorater – uanset funktion og titel – dermed er udelukket fra at virke som domsmand og nævning, jf. retsplejelovens § 70.”

Under henvisning til tillægskommissoriet og dets baggrund anses arbejdsgruppens opgave at angå afgrænsningen i forhold til ansatte i centraladministrationen.

I det følgende pkt. 2 omtales gældende ret på området. Arbejdsgruppen har i den anledning indhentet oplysninger om udelukkelse i norsk og svensk ret, som gengives under pkt. 3 i dette kapitel. Arbejdsgruppens overvejelser angående udelukkelse af ansatte i centraladministrationen fremgår nedenfor af pkt. 4.1 i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har i forlængelse af overvejelserne om udelukkelse af ansatte i centraladministrationen overvejet, om retsplejelovens § 70 i forhold til personer ansat andre steder end centraladministrationen fortsat er tidssvarende. Arbejdsgruppens overvejelser herom fremgår nedenfor af pkt. 4.2 i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har endelig overvejet, om bekendtgørelsen om grundlister bør ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer. Der henvises til pkt. 4.3 i dette kapitel.

6.2. Gældende ret

Det fremgår af retsplejelovens § 70, at ministre, advokater, advokatfuldmægtige, centraladministrationens, domstolenes, anklagemyndighedens, overøvrighedens, politiets og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale samt sognefogeder og folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukket fra at være nævninger og domsmænd.

Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 192 af 12. juni 1962. Bestemmelsen havde baggrund i lovforslag nr. L 124 af 16. marts 1962, hvor den i det fremsatte lovforslag havde følgende ordlyd:

”Udelukkede fra at være nævninger og domsmænd er: ministre, departementschefer og ligestillede tjenestemænd i centraladministrationen, advokater, domstolenes, anklagemyndighedens, overøvrighedens, politiets og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale, samt sognefogeder og folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.”

Det fremgår af bemærkningerne til § 70 (Folketingstidende 1961-62, Tillæg A, sp. 1581), at bestemmelsen svarede til den dagældende § 70, idet kredsen af udelukkede personer dog blev udvidet. Man havde således medtaget advokater og ikke-tjenestemandsansat personale ved domstolene, anklagemyndigheden, overøvrigheden, politiet og fængselsvæsenet.

Under behandlingen af lovforslaget stillede Folketinget et spørgsmål til justitsministeren om, hvorfor hele personalet ved overøvrigheden var undtaget fra at virke som lægdommere, mens kun de øverste tjenestemænd i centraladministrationen var undtaget. Endvidere spurgte Folketinget, om advokatfuldmægtige også burde være undtaget.

Af Justitsministeriets notat af 7. maj 1962 blev Folketingets spørgsmål besvaret på følgende måde:

”De nugældende regler om, hvilke personer, der er udelukkede fra nævninge- og domsmandshvervet, er ikke særlig konsekvente. Tjenestemænd i det kontor i Justitsministeriet, hvorunder anklagemyndigheden hører, må således betegnes som uegnede til hvervet, selv om de ikke hører til ”de øverste tjenestemænd”. Advokatfuldmægtige må også ofte betegnes som uegnede.

Når bestemmelsen ikke har givet anledning til uheldige resultater, skyldes det, at det i en anden bestemmelse siges, at der skal udtages personer, der er egnede til hvervet (nugældende § 73, forslagets § 68).

Muligvis ville det dog være mere konsekvent at udelukke alle tjenestemænd i centraladministrationen og alle advokatfuldmægtige.

Justitsministeriet har derfor intet imod, at § 70 affattes således:

”Udelukkede fra at være nævninger og domsmænd er: ministre, advokater, advokatfuldmægtige, centraladministrationens, domstolenes, anklagemyndighedens, overøvrighedens, politiets og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale, samt sognefogeder og folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.”

Herefter fremsatte justitsministeren et ændringsforslag, som var i overensstemmelse med forslaget i notatet. Justitsministeriet anførte som begrundelse herfor i bemærkningerne til ændringsforslaget (Folketingstidende 1961-62, Tillæg B, sp. 1057-58), at ændringen betød en udvidelse af kredsen af de personer, der er udelukkede fra at være nævninger og domsmænd, idet man anså det for mest konsekvent også at

medtage advokatfuldmægtige og centraladministrationens personale i dets helhed.

Som det fremgår ovenfor, byggede den nyaffattede § 70 på den dagældende lovbestemmelse om udelukkelse, som var blevet indført med vedtagelsen af retsplejeloven⁷. Bestemmelsen blev vedtaget i denne udformning:

”Udelukkede fra at være Nævninger er: Ministre, Departementschefer samt ligestillede Embedsmænd i Centraladministrationen, Medlemmer af Højesteret samt Dommere i Landsretterne og Underretterne, Formand og Næstformand i Sø- og Handelsretten, offentlige Anklagere, Overøvrigheder, Politiets Embeds- og Bestillingsmænd, Folkekirkens og de anerkendte Trossamfunds Gejstlige.”

Forud for vedtagelsen af denne bestemmelse, var der flere gange blevet fremsat lovforslag med regler om bl.a. udelukkelse fra nævningehvervet, jf. nærmere kapitel 3. Forslagene blev dog ikke vedtaget.

I 1862 fremsattes således et forslag til lov om Gjennemførelsen af Offentlighed og Mundtlighed i Strafferetsplejen samt Indførelse af Nævninger i Misgjerningssager og i Sager, der rejse sig af politiske Lovovertrædelser. Udelukket fra at være nævninger var ifølge lovforslagets § 27 følgende (Rigsdagstidende 1862, Anhang A, sp. 466):

”Ministre, de ved Ministerierne beskikkede Embedsmænd, Dommere og andre Embedsmænd ved Retterne, Overanklageren og hans Medhjælpere samt de beskikkede offentlige Anklagere, Overøvrigheder, Politimestre, Politifuldmægtige og de ved det udøvende Politi ansatte Betjente, samt Folkekirkens og de af Staten anerkjendte Troesamfunds Geistlige”

Folketingets udvalg afgav den 23. januar 1863 betænkning over lovforslaget, hvoraf bl.a. fremgår følgende (Rigsdagstidende 1862, Anhang B, sp. 658):

”Lovudkastet har givet en meget udstrakt Adgang til at være Nævning: Enhver, der er valgberettiget til Folketinget (§ 26), kun med Undtagelse af en stor Deel Embedsmænd (§ 27), kan blive opført på Nævningeliste. Vi skulle anbefale Reglen og ligeledes Undtagelserne, dog at ”andre Embedsmænd ved Retterne” ikke optages blandt Undtagelserne, og at ”Embedsmænd under Ministerierne” indskrænkes til ”Departementschefer”, da disse forskjellige Embedsmænd meget godt kunne gjøre Tjeneste som Nævninger, uden at Statens Tarv lider ved, at de benyttes, ligesom det ikke kan befrygtes, at de skulde være uselvstændige eller afhængige Nævninger”.

⁷ Lov nr. 90 af 11. april 1916.

Lovforslaget blev ikke vedtaget, og i 1864 fremsattes et nyt forslag til lov om Gjennemførelsen af Offentlighed og Mundtlighed i Strafferetsplejen samt Indførelse af Nævninger i Misgjerningssager og i Sager, der rejse sig af politiske Lovovertrædelser. Lovforslagets § 28 indeholdt en revideret bestemmelse om udelukkelse, som havde følgende ordlyd (Rigsdagstidende 1863-64, Tillæg A, sp. 462):

”Følgende kunne ikke kaldes til Nævninger: Ministre, Departmentschefer, Dommere, Statsanklageren, Overanklagerne samt de beskikkede offentlige Anklagere, Overøvrigheder, Politimestre, Politifuldmægtige og de ved det udøvende Politi ansatte Betjente, samt Folkekirkens og de af Staten anerkjendte Troessamfunds Geistlige.”

Dette lovforslag blev imidlertid heller ikke vedtaget.

På baggrund af et lovudkast fra Proceskommissionen af 1868 fremsattes i 1880 forslag til lov om Domsmagtens, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens samt Sagførervæsenets Ordning (Folketingstidende 1880, Tillæg A, sp. 3389), som bl.a. indeholdt bestemmelser om udelukkelse fra nævningehvervet. Lovforslagets § 62 var sålydende:

”Udelukkede fra at være Nævninger ere: Ministre, Departementschefer, ordentlige Medlemmer af Høiesteret samt Dommere i Landsretterne og Underretterne, som ikke blot ere beskikkede for en enkelt Sag, offentlige Anklagere, forsaavidt Beskikkelsen ikke blot angaar en enkelt Sag, Overøvrigheder, Politiets Embeds- og Bestillingsmænd, Folkekirkens og de anerkjendte Trossamfunds Geistlige.”

I Proceskommissionens bemærkninger til lovudkastet er bl.a. anført følgende (Proceskommissionens udkast til Lov om Domsmagtens, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens samt Sagførervæsenets Ordning 1876, s. 38):

”Uforeneligheden af de Stillinger, som § 62 angiver, med Nævningehvervet beror paa, at en stadelig Indflydelse af hine paa dette eller af dette paa hine kan befrygtes. En Begrundelse i det Enkelte af Reglen, der forekommer omtrent paa samme Maade i fremmede Love og i ældre danske Udkast, vil ikke findes fornøden.”

Eftersom dette lovforslag ikke blev vedtaget, blev der den 11. maj 1892 nedsat en ny proceskommission, som i 1899 afgav fire nye udkast til en reform af retsplejen. På den baggrund blev der i 1901 fremsat et forslag til lov om Domsmagtens, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens samt Sagførervæsenets Ordning. Lovforslagets § 47 var sålydende (Rigsdagstidende 1901-02, Tillæg A, sp. 2109 f.):

”Udelukkede fra at være Nævninger ere: Ministre, Departementschefer, Medlemmer af Højesteret samt Dommere i Landsretterne og Underretterne, offentlige Anklagere, Overøvrigheder, Politiets Embeds- og Bestillingsmænd, Folkekirkens og de anerkendte Trossamfunds Gejstlige.”

I Folketingets udvalgs betænkning over lovforslaget blev bestemmelsen i § 47 foreslået ændret således, at både departementschefer samt ligestillede embedsmænd i centraladministrationen skulle være udelukkede fra nævningehvervet (Rigsdagstidende 1901-02, Tillæg B, sp. 2217). Dette lovforslag førte dog heller ikke til lovregler om udelukkelse, der som anført først blev en realitet med retsplejeloven.

6.2.1. Centraladministrationen

Forarbejderne til retsplejelovens § 70 indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvordan begrebet ”centraladministrationen” skal forstås, herunder hvilke myndigheder, der er omfattet af begrebet.

Som det fremgår af foregående afsnit, blev der allerede i 1862 fremsat et lovforslag om udelukkelse af de ved ministerierne beskikkede embedsmænd. I Folketingets betænkning over lovforslaget foresloges, at embedsmænd under ministerierne skulle indskrænkes til departementschefer, da andre embedsmænd fandtes at kunne gøre tjeneste som nævninger, uden at statens tarv led herved, ligesom det ikke kunne befrygtes, at de skulle være uselvstændige eller afhængige. Som det fremgår ovenfor, blev dette forslag dog ligesom en række senere forslag ikke vedtaget. I forbindelse med et senere forslag til lov om Domsmagts, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens samt Sagførervæsenets Ordning foreslog Folketinget i deres betænkning bl.a., at departementschefer samt ligestillede embedsmænd i centraladministrationen skulle udelukkes. Det fremgår imidlertid ikke, hvordan ”centraladministrationen” skulle afgrænses. Forslaget herom blev dog som anført heller ikke vedtaget.

Retsplejeloven fra 1916 (lov nr. 90 af 11. april 1916) indeholdt en tilsvarende regel om udelukkelse af departementschefer samt ligestillede embedsmænd i centraladministrationen. I bestemmelsens forarbejder blev det ikke præciseret, hvad der nærmere måtte forstås ved begrebet ”centraladministrationen”, og ved den senere nyaffattelse af bestemmelsen ved lov nr. 192 af 12. juni 1962 blev det heller ikke nærmere præciseret.

Begrebet ”centraladministrationen” optræder imidlertid i en række andre sammenhænge. Centraladministrationens struktur omtales f.eks. i betænkning nr. 1354/1998, afsnit 5.3.1, om forholdet mellem minister og embedsmænd, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Ved centraladministrationens struktur forstås centraladministrationens organisatoriske opbygning. Et af de centrale spørgsmål er i denne sammenhæng fordelingen af opgaver, der indebærer egentlig ministerbetjening, og opgaver som i højere grad er af faglig/driftsmæssig karakter.

...

Administrationsudvalget af 1960 opstillede i betænkning nr. 301 (”1. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960”) en model for organiseringen af et ministerium, hvorefter hvert ministerium skulle opbygges af ét departement og et eller flere fagdirektorater.

Baggrunden for forslaget var væksten i centraladministrationen, som havde medført, at de ministerielle departementer afgjorde stadig flere enkeltsager. Samtidig medførte det forhold, at en række styrelser og generaldirektorater havde direkte referat til ministeren, at indstillinger til ministeren ikke koordineredes. Samlet set betød dette ifølge udvalget, at departementernes muligheder for at behandle sager af generel politisk art mindskedes, mens behandlingen af rutinesager blev for langsom.

...

Allerede i 1970 blev der påny nedsat en arbejdsgruppe om centraladministrationens organisation. Baggrunden var dels den fortsatte vækst i centraladministrationen og den offentlige sektor, dels den begyndende decentralisering som følge af kommunalreformen.

I arbejdsgruppens betænkning nr. 629 om centraladministrationens organisation fra 1971 blev det understreget, at der ikke kan opstilles nogen enkelt plan for centraladministrationens opdeling i departementer, direktorater og nævn, som kunne anvendes på alle områder. Udvalget opstillede imidlertid to principskitser, der kunne betragtes som et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en omlægning af ministeriernes organisation.

Flertallet i udvalget tilsluttede sig en revideret departements-direktorats-model, hvor departementernes opgaver i forbindelse med den daglige administration i videre omfang end hidtil skulle varetages uden for departementerne. Tanken var at aflaste ministeren yderligere for konkrete forvaltningsafgørelser, således at ministeren kunne koncentrere sig om overordnede styrings- og administrationsopgaver. Flertallet forestillede sig således, at departementet alene skulle fungere som ministerens sekretariat og dermed udgøre en forholdsvis lille enhed på omkring 20-40 sagsbehandlere. Departementerne ville således både skulle fungere som en udadvendt administrerende myndighed og som et serviceorgan for minister og departement. For at sikre koordination mellem departement og direktorater anbefalede det, at der blev oprettet kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktoraterne.

...

Den faktiske udvikling i centraladministrationen har kun i begrænset omfang været præget af de modelovervejelser, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne. Dette hænger utvivlsomt sammen med, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende en enkelt model ved organiseringen af ministerierne. Udviklingen kan sammenfattes i tre hovedpunkter.

Det oprindelige udgangspunkt, hvor der ofte var mere end ét departement i hvert ministerium, og derudover styrelser og generaldirektorater med direkte referat til ministeren, er for det første forladt. Med sammenlægningen af Finansministeriets to departementer (Administrations- og Personaledepartementet og Budgetdepartementet) i 1994 er der i dag kun et departement i alle ministerier. Samtidig er det direkte referat for styrelseschefer og generaldirektører afskaffet. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med de selskabsdannelser, der er gennemført de senere år med henblik på at øge det forretningsmæssige islæt i statsvirksomheder som Post- og Telegrafvæsenet og Statsbanerne. Disse selskabsdannelser omtales nedenfor.

Flere iagttagere har for det andet peget på, at der siden begyndelsen af 1980'erne har fundet en centralisering sted i forholdet mellem departement og styrelser. Denne udvikling, som til dels går imod de anbefalinger, der blev opstillet i de nævnte betænkninger, har haft flere karakteristika. I den overordnede struktur er der blevet trukket styrelser ind i departementer, bl.a. i Undervisningsministeriet, således at der helt eller delvist er oprettet en enhedsorganisation i lighed med den, mindretallet i betænkning nr. 629 forestillede sig. Dernæst er styrelserne i en række ministerier tildelt departementale funktioner, således at de gør sagerne færdige til forelæggelse for ministeren direkte via departementschefen eller ministersekretæren. Miljøministeriet og til dels Finansministeriet er eksempler på denne organisering. Endvidere er koordineringen inden for de enkelte ministerområder styrket bl.a. gennem mere formaliseret mødestruktur mellem chefgruppen i departementet og direktørerne i styrelserne. Endelig er der i de senere år i stigende omfang indgået såkaldte kontrakter, dels mellem departementerne og styrelserne, dels mellem departementerne og styrelsernes direktører. Kontrakterne indebærer, at departementerne får mere indflydelse på styrelsens mål og resultatkrav, og at departementerne direkte følger op på og kontrollerer styrelsens indsats.

Der har for det tredje været gjort stigende brug af aktieselskabsformen. Fra midten af 1980'erne og frem til i dag er en række statsvirksomheder omdannet til aktieselskaber, ligesom flere store anlægsprojekter er blevet organiseret som aktieselskaber. Denne sidste tendens har medført, at en række store driftsopgaver ikke længere er placeret direkte under ministerens indflydelse. Ministeren må i princippet som andre aktionærer gøre sin indflydelse gældende på generalforsamlingen eller gennem ministeriets repræsentanter i bestyrelsen.”

I Finansministeriets publikation ”Organisation og ledelse i centraladministrationen” af 18. januar 2001 fremgår vedrørende afgrænsningen af centraladministrationen bl.a. følgende (afsnit 6.1, Bilag 1):

”Udvælgelsen af hvilke institutioner der indgår i undersøgelsen, er baseret på nogle overvejelser om, hvad der egentlig forstås ved centraladministrationen. Udgangspunktet for afgrænsningen er ministerierne. Disse består som minimum af et departement. Derudover kan der være et antal styrelser, samt institutioner, regionale enheder samt råd, nævn og udvalg. Endvidere hører selvstændige offentlige virksomheder (DSB og Post Danmark) og statslige aktieselskaber under ministerierne. Departementerne er selvskrevne som en del af centraladministrationen. Det er derimod ikke klart, hvilke af de institutioner, der ligger under departementerne, der skal betragtes som en del af centraladministrationen.

Der er således ingen entydig definition af, hvilke statslige institutioner der indgår i den egentlige centraladministration. I forvaltningslitteraturen

bruges traditionelt en strukturel eller en funktionel afgrænsning. Ved en funktionel afgrænsning defineres først de opgaver, som kan karakteriseres som centraladministrative, hvorefter de institutioner, som varetager opgaverne identificeres. Ved en strukturel definition sker afgrænsningen efter de statslige institutioners formelle tilknytning til ministerierne, herunder hvorvidt institutionerne er underlagt en ministers instruktionsbeføjelse.

I praksis er både den strukturelle og den funktionelle definition imidlertid vanskelig at anvende. Ved den funktionelle definition støder man for det første på det problem, at det er vanskeligt at definere entydigt, hvad der er centraladministrationens opgaver. For det andet varetager mange statslige institutioner opgaver af meget forskellig art. For det tredje varetager flere institutioner opgaver, som er af centraladministrativ art, men uden at institutionen indgår i det centraladministrative hierarki (dvs. underlagt en ministers instruktionsbeføjelse). Det er eksempelvis tilfældet med Danmarks Nationalbank, samt råd og nævn, der behandler klagesager. Sagstyper som i andre ministerier behandles i departement eller styrelser, og som ofte tidligere blev behandlet i ressortministeriet.

Den strukturelle afgrænsning betyder, at alle institutioner, der er underlagt instruktionsbeføjelser fra en minister, medtages. Dette indebærer, at en række institutioner, som alene har service- og driftsopgaver, medtages. Endvidere vil instruktionsbeføjelserne i nogle tilfælde kun rette sig mod en del af institutionens opgaver. Eksempelvis styrelser, der varetager regelbundne myndighedsopgaver i forhold til borgerne.

Som udgangspunkt for denne kortlægning af centraladministrationen er anvendt en forholdsvis snæver udvælgelse, der tager udgangspunkt i en strukturel afgrænsning, men suppleret med en funktionel afgrænsning. Udvælgelsen er dermed baseret på en relativt høj grad af skøn.”

Domstolene har i et tilfælde haft anledning til at udtale sig om fortolkningen af begrebet ”centraladministrationen” i retsplejelovens § 70. Som anført i pkt. 1 i dette kapitel ophævede Østre Landsret i UfR 2009.1348 Ø en byretsdom som følge af, at der under behandlingen af sagen i byretten havde medvirket en person, der var ansat i Skatteministeriet med tilhørende institutioner, og som gjorde tjeneste i enheden ”Hovedcenter” i SKAT. Landsretten anførte som begrundelse for sin afgørelse bl.a.:

”Det følger af retsplejelovens § 70, at centraladministrationens tjenestemænd og øvrige personale er udelukkede fra at være nævninger og domsmænd. Den pågældende domsmand er ansat som tjenestemand med Skatteministeriet med tilhørende institutioner som ansættelsesområde. Den pågældende er og var på tidspunktet for hovedforhandlingen i byretten tjenestegørende i enheden: Hovedcenter, der blandt andet har til opgave at servicere ministeren og Folketinget. På den baggrund finder landsretten, at den omhandlede domsmand i medfør af retsplejelovens § 70 var udelukket fra at være domsmand, da han medvirkede under sagens behandling i byretten.”

6.3. Fremmed ret

6.3.1. Norsk ret

I norsk ret deltager lægdommere navnlig i strafferetsplejen og i visse civile sager. Kommunestyret udtager hvert 4. år et antal lægdommere (lagrettemedlemmer og meddommere).

Grundbetingelserne for at kunne virke som lægdommer følger af § 70 i lov om domstolene, hvor der bl.a. stilles krav til sprogkundskaber, egnethed, alder, stemmeret, økonomiske forhold og bopæl. Herudover udelukkes personer i medfør af lovens § 72 i visse tilfælde på grund af strafbare forhold (vandel).

Det fremgår af lovens § 71, at visse persongrupper som følge af deres stilling eller ansættelsesforhold er udelukket fra at virke som lægdommere. Udelukket er stortingets repræsentanter og suppleanter, statsrådets medlemmer, statssekretærer, statsrådenes personlige politiske rådgivere og ansatte ved statsministerens kontor, fylkesmenn og assisterende fylkesmenn, udnævnte og konstituerede dommere og ansatte ved domstolene, ansatte i anklagemyndigheden, politiet, kriminalforsorgen og personer, som er tildelt begrænset politimyndighed, ansatte i Justisdepartementet, Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen og dens styre, ansatte og studenter ved Politihøjskolen og Fængselsskolen, praktiserende advokater og advokatfuldmægtige samt kommunens administrationschef (medlemmerne af kommunerådet i kommuner med et parlamentarisk styringssystem) og andre kommunale tjenestemænd, som tager direkte del i forberedelsen eller gennemførelsen af valg.

Kommunen påser, at ingen udtages til at virke som lægdommer i strid med §§ 70-72 i lov om domstolene, ligesom kommunen træffer afgørelse om fritagelse fra lægdommerhvervet som følge af helbredsmæssige forhold, eller hvis andre grunde tilsiger det, jf. § 74 i lov om domstolene.

Bestemmelsen i § 71 om udelukkelse af visse personer på grund af deres stilling fik sin nuværende affattelse på baggrund af en rapport afgivet af et udvalg om lægdommere⁸ i 2002.

Det norske udvalg om lægdommere havde bl.a. overvejet, om ansatte i centraladministrationen i almindelighed burde udelukkes fra at være

⁸ NOU 2002: 11 Dømmes av likemenn.

lægdommere. Det var udvalgets opfattelse, at udelukkelsen i givet fald skulle begrundes med tilknytningen til staten som magtudøver. Udvalget fandt imidlertid, at de fleste ansatte i centraladministrationen ikke har en sådan tilknytning til staten som magtudøver, at det kan begrunde udelukkelse fra lægdommerhvervet. Udvalget fandt dog, at en sådan tilknytning kunne være til stede, for så vidt angår ansatte i organer, hvis hovedvirksomhed er knyttet til justissektoren, hvorfor udvalget foreslog, at ansatte i ”Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og dets styre og Politidirektoratet” skulle udelukkes fra at være lægdommere.

Justisdepartementet tilsluttede sig udvalgets forslag om at udelukke ansatte i Justisdepartementet, Domstolsadministrationen, Politidirektoratet samt studerende og ansatte ved politihøgskolen og fængselsskolen fra at virke som lægdommere, og det fremsatte lovforslag indeholdt derfor en bestemmelse herom.

I forbindelse med fremsættelsen af et lovforslag valgte man på en række punkter at udvide gruppen af personer, som var omfattet af udelukkelsen, jf. lovforslag af 22. december 2006 om ændring af lov om domstolene⁹. Forslaget blev med en enkelt tilføjelse vedtaget.

Lovforslaget indeholdt en bestemmelse, hvorefter ansatte ved statsministerens kontor var udelukket fra at virke som lægdommere på grund af hensynet til domstolenes uafhængighed og hensynet til borgernes tillid til domstolens uafhængighed. Herudover indeholdt lovforslaget en bestemmelse om, at kommunernes administrationschefer, medlemmer af kommunalråd i kommuner med et parlamentarisk styresystem og andre kommunale tjenestemænd, der deltager i udvælgelsen af lægdommere, var udelukket fra at virke som lægdommere.

Af forarbejderne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende om Justisdepartementets vurdering af forslaget fra udvalget:

”Udvalgets forslag går langt i å utelukke mange fra valg til utvalgene av lagrettemedlemmer, meddommere og skjønnsmedlemmer. Særlig gjelder dette forslaget om at også ansatte i Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og Politidirektoratet, og dessuten studenter og ansatte ved Politihøgskolen og Fængselsskolen, skal være utelukket. Utelukkelse av disse gruppene reduserer kommunenes valggrunnlag med personer som ellers kunne ha gode forutsetninger for å være lekdømmer. Med en slik regel vil dessuten de sentrale justismyndighetene miste den

⁹ Ot.prp.nr.22 (2006-2007) Om lov om endringer i domstoloven mv. (valg og uttaking av lekdømmer)

muligheten til utvikling og kompetansebygging som ligger i at ansatte der kan se domstolene fra lekdommeres ståsted. Samtidig mener departementet at det er særdeles viktig at domstolene ikke bare er, men også oppfattes som, uavhengige av andre statlige myndigheter. Ikke minst gjelder dette i en tid med organisatorisk kompleksitet, der det kan være vanskeligere enn før å se «hvem som er hvem». Hensynet til domstolenes uavhengighet, og til at befolkningen skal ha tillit til uavhengigheten, veier etter departementets mening så tungt at det er riktig å gå så langt som utvalget har foreslått. I tillegg foreslår departementet at også ansatte ved Statsministerens kontor skal være utelukket fra valg.”¹⁰

6.3.2. Svensk ret

I svensk ret deltager lægdommere både ved de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene. Ved de almindelige domstole deltager lægdommere navnlig i straffesager, og reglerne om lægdommeres medvirken ved disse domstole findes i rättegångsbalken (den svenske retsplejelov).

Lægdommere udtages til de almindelige domstole af kommunfullmæktige og landstingsfullmæktige for en periode på 4 år, jf. rättegångsbalkens kap. 4 §§ 7 og 8.

Grundbetingelserne for at kunne virke som lægdommer er fastsat i rättegångsbalkens kap. 4 § 6. Der stilles bl.a. krav til statsborgerskab, myndighed, økonomiske forhold, alder og bopæl. Herudover stilles der krav til den pågældendes omdømme, selvstændighed, lovlydighed og egnethed. Den, som er fyldt 60 år eller kan påvise en gyldig hindring (giltigt hinder), kan begære sig fritaget fra at virke som lægdommer, ligesom personer, som er afgået som lægdommere, kan begære sig fritaget i en efterfølgende periode på fire år.

Efter rättegångsbalkens kap. 4 § 6, kontrollerer domstolene, at den udtagne person opfylder grundbetingelserne for at kunne vælges som lægdommer. Endvidere følger det af rättegångsbalkens kap. 4 § 6, at visse persongrupper som følge af deres stilling eller ansættelsesforhold er udelukket fra at virke som lægdommere. Dette gælder juridiske dommere, ansatte ved domstolene, anklagere, politibetjente, advokater og andre, hvis opgave er at føre retssager.

¹⁰ Ot.prp.nr.22 (2006-2007) Om lov om endringer i domstoloven mv. (valg og uttaging av lekdommere), pkt. 8.7.4, s. 52 f.

Bestemmelsen i rättegångsbalkens kap. 4 § 6 om udelukkelse af visse persongrupper på baggrund af deres stilling eller ansættelsesforhold har i det store hele fået sin affattelse på baggrund af en betænkning afgivet af Proceskommissionen angående Rättegångsvæsendets ombildning i 1926.

Proceskommissionen var af den opfattelse, at den tidligere bestemmelse, hvorefter alle, der var i kongens eller rigets tjeneste, var udelukket fra at virke som nævninger, var for vidtgående og savnede berettigelse. Kommissionen foreslog derfor at indskrænke persongrupperne væsentligt, således at alene juridiske dommere, tjenestemænd ved domstolene, almene anklagere og polititjenestemænd blev udelukket, da disse hverv ikke ansås at være forenelige med lægdommervirket.

Af betænkningen fremgår bl.a. følgende om Proceskommissionens overvejelser:¹¹

”Enligt gällande lag är den, som är i Konungens eller rikets tjänst, utesluten från valbarhet. Numera torde en så vittgående uteslutning från valbarhet, som detta stadgande innebär, sakna berättigande. Ej heller torde det vara lämpligt att här upptaga kommunallagarnes motsvarande stadganden i fråga om valbarhet till kommunala befattningar. Likväl torde det vara nödvändigt att undantaga innehavare av vissa befattningar, vilka icke lämpligen böra förenas med nämndemannauppdraget. Hit höra sålunda lagfarna domare, tjänstemän vid domstol, allmänna åklagare och polistjänstemän. Ej heller bör advokat vara vallbar till nämndeman. Utöver dessa gränser synas däremot icke tillräckliga skäl föreligga för uteslutning från valbarhet.”

Justitiedepartementet tilsluttede sig Proceskommissionens forslag om at ændre på kredsen af personer, som på grund af deres stilling eller ansættelsesforhold skulle være udelukket fra at virke som lægdommere.¹²

Ved fremsættelse af Proposition nr. 68, om forslag till lag om ändrad lydelse av kap 1 2 § rättegångsbalken af 26. januar 1934, havde man dog foretaget mindre ændringer i forhold til det af Proceskommissionen foreslåede, idet man bl.a. i stedet for at undtage advokater undtog alle, hvis opgave var at føre retssager og dels i, at man på grund af domstolenes daværende indretning ikke fandt det nødvendigt at undtage tjenestemænd ved domstolene.¹³

¹¹ Proceskommissionens Betänkande angående rättegångsvæsendets ombildning, Första Delen, Domstolsförfatningen, Stockholm, 1926, kapitel 5, side 141.

¹² Kungl.Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 1 kap. 2 § rättegångsbalken af 26. Januar 1934, s. 4.

¹³ Ibid. s. 4-5.

Af forarbejderne til lovforslaget fremgår det, at Justitiedepartementet fandt lovændringen hensigtsmæssig, idet man i de større byer, hvor mange statsansatte var bosatte, fik videre mulighed for at udtage disse til lægdommere, ligesom erfaringen viste, at de gældende regler medførte, at mange ellers egnede personer var udelukket fra at virke som lægdommere.¹⁴

På baggrund af lovforslaget blev det ved lag nr. 49 af 23. marts 1934, om ændrad lydelse av kap. 1 2 § rättgångsbalken vedtaget, at juridiske dommere, almene anklagere, polititjenestemænd og andre, hvis opgave det er at føre retssager, var udelukket fra at virke som lægdommere.

Der er efterfølgende foretaget ændringer af den relevante bestemmelse i rättegångsbalken, men der ses imidlertid ikke at være sket væsentlige ændringer i forhold til kredsen af udelukkede personer siden indførelsen af bestemmelsen i 1934. Spørgsmålet om udelukkelse ses endvidere ikke at være omtalt af betydning i de seneste ændringer af bestemmelsen.¹⁵

6.4. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Landsretspræsidenterne har opfordret Justitsministeriet til at overveje, hvorvidt retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet, eftersom det efter præsidenternes opfattelse kan give anledning til en vis tvivl, hvad der kan anses for omfattet af bestemmelsen. Endvidere har landsretspræsidenterne opfordret Justitsministeriet til at ændre bekendtgørelsen om grundlister, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer. På den baggrund har Justitsministeriet i tillægskommissoriet anmodet arbejdsgruppen om at overveje, hvordan en afgrænsning i retsplejelovens § 70 nærmere bør foretages.

Derfor har arbejdsgruppen overvejet, om retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet for så vidt angår udelukkelse af personer i visse stillinger. I den forbindelse er det også overvejet, om den gældende affattelse af bestemmelsen udelukker flere personer fra at være lægdommere, end det er nødvendigt, og om bestemmelsen fortsat er tidssvarende. Endelig har arbejdsgruppen overvejet, om bekendtgørelsen

¹⁴ Ibid. s. 5.

¹⁵ Regeringens Proposition 2005/06:180, pkt. 7.2.1. samt Regeringens Proposition 2013/14:169.

om grundlister bør ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer.

6.4.1. Ansatte i centraladministrationen

Som landsretspræsidenterne påpeger, kan afgrænsningen i retsplejelovens § 70 i forhold til centraladministrationens tjenestemænd og øvrige personale medføre en vis tvivl. Som det således fremgår af pkt. 2.1 i dette kapitel, foreligger der ingen entydig afgrænsning af, hvilke statslige institutioner der omfattes af begrebet centraladministrationen, samtidig med at lovens forarbejder ikke indeholder en nærmere præcisering eller afgrænsning.

Mens ministerielle departementer således utvivlsomt må anses for at være en del af centraladministrationen, kan der efter arbejdsgruppens opfattelse rejses tvivl i forhold til statslige institutioner, der er underlagt departementerne.

Eksempelvis kan nævnes statslige styrelser, direktorater, tilsyn mv., hvor det er kendetegnende for disse myndigheder, at de som regel indgår i et hierarki i et ministerielt system. Styrelserne mv. vil således som udgangspunkt formelt være underlagt den pågældende minister, men i en række tilfælde reelt agere uafhængigt af ministeren.

Styrelserne mv. er kendetegnet ved, at det almindeligvis er mere rutineprægede opgaver, der er henlagt dertil, som f.eks. behandlingen af konkrete ansøgninger eller opgaver på ministeriets område, hvorimod det ofte overlades til departementerne at agere som sekretariat for ministeren og varetage politikformulerende opgaver på det pågældende område.

Styrelserne mv. har typisk en embedsmand – som regel med stillingsbetegnelsen ”direktør” – som den øverst ansvarlige, hvorimod ministeren er den øverst ansvarlige for departementerne.

Som det er anført i landsretspræsidenternes henvendelse til Justitsministeriet, anses også alle ansatte i styrelser og direktorater i praksis for at være udelukket fra at virke som lægdommer, uanset den pågældendes funktion eller titel.

Det forekommer, at en række decentrale myndigheder (enheder) hierarkisk hører under styrelserne mv. Dette kan give anledning til afgrænsningsvanskeligheder.

Ansatte i decentrale myndigheder (enheder), f.eks. regionale fødevareenheder eller arbejdsmarkedskontorer, er efter landsretternes praksis som udgangspunkt ikke udelukket fra lægdommerhvervet. Varetager den decentrale myndighed derimod landsdækkende opgaver eller har landsdækkende kompetencer, som er fordelt mellem regionale myndigheder, er situationen en anden.

Afgrænsningsvanskeligheder kan også forekomme i forhold til nævn, udvalg, råd mv., som organisatorisk hører under departementer, styrelser eller direktorater, men som i henhold til lovgivningen udfører opgaver i uafhængighed af departementer og styrelser mv.

Den gældende regel kan i visse situationer efterlade tvivl om, hvorvidt en ansat er udelukket fra at virke som lægdommer, idet det ikke er muligt at give en entydig afgrænsning af, hvilke myndigheder, der er omfattet af begrebet centraladministrationen. Hertil kommer, at begrebet er meget omfattende og således udelukker mange personer fra at være lægdommer, der må anses at være egnede.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen en nyaffattelse af bestemmelsen om udelukkelse, og i den sammenhæng bør det vurderes, om den gældende bestemmelse udelukker flere personer end nødvendigt.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at det fortsat bør være af afgørende betydning, at domstolene ikke blot skal være en uafhængig statsmagt, men også skal fremstå sådan, hvilket også må anses for at være den primære begrundelse for den nuværende regel om udelukkelse af tjenestemænd og øvrige ansatte i centraladministrationen. Det bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse fastholdes, at visse personer, som ansættelsesmæssigt har nær forbindelse til en fungerende minister, skal udelukkes fra at være lægdommer af hensyn til statsmagternes adskillelse og domstolenes uafhængighed.

Samtidig er det efter arbejdsgruppens opfattelse vigtigt, at der er en bred folkelig repræsentation, når lægdommere skal udtages, herunder blandt personer med forskellig uddannelsesmæssig baggrund og beskæftigelse. Indførslen af lægdommerinstitutionen havde således netop til hensigt at

sikre befolkningens inddragelse for derved at markere folkelighed og demokrati, ligesom ordningen skulle øge retssikkerheden, hvilket er en vægtig begrundelse for lægdommersystemet.

Den nuværende bestemmelse fører efter arbejdsgruppens opfattelse til udelukkelse af personer, som er fuldt egnede til at være lægdommere. Arbejdsgruppen finder det således uheldigt, at den gældende bestemmelse fører til udelukkelse af personer, der næppe har ministerkontakt, som har nogen konkret betydning for et virke som domsmand og nævning, hvilket også landsretspræsidenterne fremhæver i henvendelsen til Justitsministeriet.

Ved nyaffattelsen af en regel om udelukkelse bør det derfor tilstræbes, at der sker udelukkelse, hvor der kan rejses tvivl om vedkommendes uafhængighed, men at en udelukkelse ikke bør omfatte flere personer, end det er nødvendigt. Egnede personer bør således ikke blive udelukket fra lægdommerhvervet på grund af en ganske fjern og illusorisk påvirkningsmulighed.

Samtidig er det også væsentligt, at en bestemmelse om udelukkelse formuleres som en klar og operativ regel, der er let anvendelig for grundlisteuvalgene og landsretspræsidenterne i forbindelse med udtagelsen af grundlister henholdsvis nævninge- og domsmandslistes.

Disse hensyn skal i det følgende afvejes over for hinanden.

6.4.1.1. Ansatte i ministeriers departementer

Begrebet ”ministeriers departementer” omfatter de enkelte ministerielle departementer. Herudover omfattes også såkaldte tværministerielle embedsmandsarbejdsgrupper, som udelukkende er besat med embedsmænd, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. Der henvises herom til Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind II, s. 979.

I ministerielle departementer er ministeren den øverst ansvarlige. Ministeren er en del af regeringen og kan som følge af adskillelsen af statsmagterne efter den gældende ordning ikke være lægdommer. Departementet varetager overordnet, hvad der kan beskrives som

sekretariatsfunktioner for ministeren, og udfører politikformulerende opgaver.

Ministerielle departementer er som regel hierarkisk organiseret. Almindeligvis foregår ministerkontakten primært gennem ledende ansatte i departementet, hvilket antageligvis er baggrunden for, at departementschefer og ligestillede embedsmænd siden indførslen af retsplejelovens § 70 har været udelukket fra at være lægdommere.

De øvrige ansatte i et departement har generelt mindre ministerkontakt. Mange af disse ansatte vil formentlig kun sjældent have en kontakt med ministeren, som kan have konkret betydning for den pågældendes virke som lægdommer.

I forhold til arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt ansatte i et departement skal udelukkes fra at være lægdommer, taler det derfor imod en bred udelukkelse af alle ansatte i departementer, at mange ansatte kun sjældent kan forventes at have ministerkontakt.

Arbejdsgruppen finder dog, at en formel adskillelse mellem domstolene og regeringsmagten bør være det afgørende hensyn i forhold til ansatte i ministeriers departementer, hvor ministeren er departementets øverste chef. Selv om ministerkontakten i departementer primært foregår gennem ledende personer, f.eks. departementschefen, afdelingschefer og kontorchefer, kan det ikke udelukkes, at visse andre grupper af ansatte – afhængig af organisationen – kan have en regelmæssig kontakt med ministeren. Behovet for en klar og konsekvent adskillelse forekommer derfor størst i forhold departementerne, hvorfor arbejdsgruppen foreslår at bibeholde den nuværende udelukkelse af alle ansatte i ministeriers departementer.

Derved undgås bl.a., at den ansattes konkrete stilling i departementet – og dermed vedkommendes konkrete ministerkontakt – bliver afgørende for, om den pågældende er udelukket fra at være lægdommer, hvilket er med til at sikre en klar og operativ regel. Arbejdsopgaver – og dermed også omfanget af ministerkontakten – kan i øvrigt let ændre sig i den 4-årige udnævnelsesperiode, der gælder for lægdommere.

Det er en konkret vurdering, om en person kan siges at være ansat i et ministerielt departement. Det afgørende i forhold til denne vurdering er

efter arbejdsgruppens opfattelse, om den pågældende udfører sit almindelige arbejde eller gør tjeneste i og for departementet.

6.4.1.2. Ansatte i underordnede myndigheder

Under de ministerielle departementer hører som regel en række underordnede myndigheder. Herved forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums område (ressort), og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold i forhold til departementet. Et sådant over-/underordningsforhold består som regel i forhold til styrelser, direktorater og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, som f.eks. tilsyn.

Der er derimod ikke tale om en underordnet myndighed, hvis myndigheden står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki. Dette gælder navnlig for forskellige nævn, udvalg, råd osv., der er oprettet i henhold til lovgivningen. Departementer og deres underordnede myndigheder kan i forhold til disse nævn mv. have en administrativ funktion, men der består almindeligvis ikke et over-/underordningsforhold mellem de pågældende myndigheder.

Den beskrevne organisation kan illustreres ved f.eks. Skatteministeriets område:

Skatteministeriet består af et departement, som er den øverste myndighed. Under departementet hører SKAT, som er en landsdækkende styrelse, der er inddelt i flere enheder efter sagsområder. SKAT står i et underordningsforhold til departementet, idet skatteministeren under iagttagelse af skatteforvaltningslovens¹⁶ § 14 kan give generelle retningslinjer til SKAT, herunder f.eks. i forhold til prioriteringen af sager, sagsbehandlingstider og hvilke generelle momenter, der skal lægges vægt på ved bedømmelsen af sager. SKAT må på den baggrund anses som en underordnet myndighed hørende under Skatteministeriets departement.

På Skatteministeriets område findes imidlertid også myndigheder, der ikke kan anses som underordnede myndigheder, som f.eks. Skatteankestyrelsen.

Skatteankestyrelsen består af et sekretariat, der skal betjene Landsskatteretten og ankenævnene. Herudover træffer Skatteankestyrelsen

¹⁶ Jf. lovbekendtgørelse nr. 175 af 23. februar 2011 med senere ændringer.

afgørelser i visse sager. Skatteankestyrelsen hører økonomisk under Skatteministeriets område, men er imidlertid i saglig henseende uafhængig, jf. skatteforvaltningslovens § 4 a. Der består således ikke det ovennævnte over-/underordningsforhold.

Ansatte i underordnede myndigheder vil ofte være specialiserede, fordi mere rutineprægede opgaver som regel er henlagt til disse myndigheder. Opgaverne i de underordnede myndigheder angår oftest primært behandlingen af konkrete ansøgninger og andre opgaver på ministeriets område som f.eks. tilsyns- og kontrolopgaver. De fleste ansatte i underordnede myndigheder vil som følge af dette slet ikke eller kun yderst sjældent have egentlig ministerkontakt, idet ministeren i praksis kun i ganske få tilfælde inddrages i behandlingen af enkeltsager af mere rutinepræget art.

Ændringen i den administrative struktur og ændringer i den politiske beslutningsproces har dog på den anden side de senere år medført en øget deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen. Som det bl.a. fremgår af Jens Garde m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 44, deltager disse myndigheder ofte i de forberedende faser af de mere generelle politikformulerende opgaver, som er henlagt til departementerne, fordi de har den daglige kontakt med det omgivende samfund og kan levere det nødvendige ”råstof” til departementernes koordinerende funktioner. Der kan i øvrigt være forskel på, hvilke opgaver styrelserne mv. varetager på de forskellige områder.

Det kan således ikke udelukkes, at der finder en vis ministerkontakt sted i de underordnede myndigheder.

Arbejdsgruppen finder det afgørende, at der ikke er tvivl om en lægdommers uafhængighed, hvorfor arbejdsgruppen anbefaler, at udelukkelsen i et vist omfang bør bibeholdes i forhold til ansatte i de underordnede myndigheder.

Styrelser mv. er ligesom ministerielle departementer hierarkisk organiseret, og kontakten med områdets minister må også i forhold til styrelser mv. antages at være koncentreret omkring de personer, der udfører ledende stillinger.

I forhold til andre ansatte i de underordnede myndigheder vil en kontakt med områdets minister derimod oftest være en så sjælden og begrænset

begivenhed, at det ikke kan antages at have nogen generel betydning for den pågældendes virke som lægdommer. I disse situationer lader en udelukkelse sig derimod vanskeligt forene med hensynet til en alsidig repræsentation.

I den forbindelse er det endvidere væsentligt at påpege, at reglerne om udelukkelse skal ses i sammenhæng med forskellige andre regler i retsplejeloven.

Som det fremgår af Justitsministeriets notat af 7. maj 1962, som er gengivet i pkt. 2 i dette kapitel, suppleres reglerne om udelukkelse af retsplejelovens § 68 (som ikke foreslås ændret), hvoraf fremgår, at der skal vælges personer til grundlisterne, der må anses for egnede til at virke som nævninger og domsmænd. Kravet om egnethed er videreført fra den tidligere § 73 i lov nr. 90 af 11. april 1916, som ændret ved lov nr. 112 af 7. april 1936, som indeholdt et krav om, at udtagelse skulle ske blandt dem, der ansås at være særligt egnede og værdige til nævninge- og domsmandshvervet. Bestemmelsen medfører, at visse personer ikke kan udtages til grundlisterne på trods af, at de bl.a. ikke er udelukket i medfør af retsplejelovens § 70, hvis de må anses for at være uegnet til hvervet.

En person må derfor i denne henseende anses for uegnet, hvis den pågældende på trods af en ansættelse i en ikke-ledende stilling i en underordnet myndighed, undtagelsesvis alligevel har en sådan personlig og regelmæssig kontakt med en minister, at det må anses at have generel betydning for den pågældendes uafhængighed.

For det andet suppleres reglerne om udelukkelse af retsplejelovens habilitetsregler. En person kan således ikke virke som lægdommer i en sag, hvis der i øvrigt kan rejses tvivl om den pågældendes fuldstændige upartiskhed, jf. retsplejelovens § 61, jf. § 66. Der kan f.eks. efter omstændighederne foreligge inhabilitet, hvis en ansat, som normalt ikke har ministerkontakt, har drøftet en straffesag, som den pågældende skal deltage i som lægdommer, med ministeren.

Arbejdsgruppen finder det på den baggrund ubetænkeligt, at andre ansatte i underordnede myndigheder skal kunne virke som lægdommere, således at udelukkelsen alene omfatter alle ansatte i ledende stillinger.

Særlige forhold gør sig imidlertid gældende for de under Justitsministeriet hørende underordnede myndigheder. Der henvises herom til pkt. 4.1.3 i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har dernæst overvejet, hvordan en afgrænsning af de ansatte i ledende stillinger bør foretages.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at betegnelsen chefstillinger, som f.eks. er anvendt i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., er egnet til at afgrænse den gruppe af ledende personer, som ministerkontakten efter arbejdsgruppens opfattelse må anses at være koncentreret omkring. Offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., som angår regler om aktindsigt, er sålydende:

”For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover.”

Bestemmelsen viderefører i store træk den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 3, 2. pkt. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, s. 1761:

”For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning vil der være tale om kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorphersonale ikke være omfattet.

Det er ikke i øvrigt muligt at gøre udtømmende op med indholdet af det nævnte udtryk. [...] For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold bemærkes, at der, som forholdende er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover på tilsvarende niveau.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er bl.a. følgende anført vedrørende rækkevidde af begrebet ”chefstillinger” i § 2, stk. 3, 2. pkt. (betænkningens kapitel 15, pkt. 6.5.2):

”Det fremgår af bemærkningerne til § 2, stk. 3, at begrebet chefstillinger omfatter kontorchefer og derover, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 896. Fastlæggelse af denne personkreds kan i visse tilfælde give anledning til tvivl [...]. I tilfælde af tvivl må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med kontorchefer. Der henvises også til FOB 2001, side 549, hvor ombudsmanden efter en konkret vurdering lagde til grund, at en skoleinspektør beklædte en chefstilling i § 2, stk. 3's forstand.”

Arbejdsgruppen finder, at den beskrevne afgrænsning må foretages på tilsvarende måde, idet det også typisk må antages at være denne personkreds, som må forventes at have ministerkontakt i de underordnede myndigheder.

Chefstillinger i underordnede myndigheder har ofte følgende betegnelser: direktør, vicedirektør, afdelingschef, kommitteret, kontorchef eller enhedschef. Stillingsbetegnelsen er i sig selv vejledende, men er ikke afgørende.

Ved vurderingen af, om en stilling i denne henseende må anses som en chefstilling, skal der således henses til, om stillingen i forhold til bl.a. ledelsesbeføjelser og placering i det administrative regi (herunder omfanget af den pågældendes kontakt med ministeren) i det mindste svarer til den kontakt, som en kontorchef almindeligvis må forventes at kunne have med ministeren. Ligeledes kan lønforhold inddrages som et vejledende moment. Moderniseringsstyrelsen har således over for arbejdsgruppen oplyst, at chefstillinger i centraladministrationen i dag normalt vil blive fortolket som ansatte i lønramme 37 eller derover på tilsvarende niveau (svarende til kontorchefer).

På den anførte baggrund foreslår arbejdsgruppen, at der i forhold til underordnede myndigheder skal ske udelukkelse af ansatte i chefstillinger, hvorimod øvrige ansatte i underordnede myndigheder generelt ikke skal udelukkes fra at være lægdommer, jf. dog pkt. 4.1.3 i dette kapitel.

6.4.1.3. Ansatte på Justitsministeriets område

På Justitsministeriets område varetages bl.a. opgaver vedrørende det samlede justitsvæsen.

På Justitsministeriets område er der underordnede myndigheder, som er underlagt Justitsministeriet, f.eks. Civilstyrelsen og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren er endvidere øverste chef for politi og anklagemyndighed.

En række myndigheder mv. er endvidere omfattet af Justitsministeriets område, men er i øvrigt uafhængige. Det gælder f.eks. for domstolene, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet og Datatilsynet, som er omfattet af Justitsministeriets område f.eks. i forhold til finansloven, men

justitsministeren har ikke nogen instruktionsbeføjelse over for disse myndigheder mv., og kan ikke gribe ind i deres sagsbehandling.

Domstolenes, politiets¹⁷, anklagemyndighedens og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale er ved siden af bl.a. centraladministrationens ansatte på nuværende tidspunkt udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen har overvejet, i hvilket omfang ansatte i myndigheder på Justitsministeriets område fremover bør være udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen har herved navnlig lagt vægt på, at den, der skal virke som nævning eller domsmand, skal være uafhængig og upartisk og skal fremstå sådan, ligesom den pågældende skal kunne anses for at være ”læg”, jf. afsnit 4.1 i dette kapitel.

I forhold til Justitsministeriets departement og de underordnede myndigheder under Justitsministeriet følger det allerede af arbejdsgruppens forslag ovenfor, at ansatte i departementet og ansatte i chefstillinger i de underordnede myndigheder under Justitsministeriet er udelukket fra at virke som lægdommere, jf. pkt. 4.1.1 og 4.1.2 i dette kapitel.

Udelukkelsen bør imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse i forhold til Justitsministeriets underordnede myndigheder udstrækkes til også at omfatte ansatte, der ikke bestrider chefstillinger, hvad enten den pågældende udfører opgaver, der relaterer sig til justitsvæsenet eller andre områder. Arbejdsgruppen finder således, at det er afgørende, at domstolene er klart og tydeligt adskilt fra politi og anklagemyndigheden, som justitsministeren er øverste chef for.

Det er derfor uforeneligt med virket som lægdommer at være ansat i politi, anklagemyndighed og i myndigheder, som er underordnede i forhold til Justitsministeriet.

For så vidt angår ansatte i uafhængige myndigheder på Justitsministeriets område har arbejdsgruppen lagt vægt på, at flere af disse myndigheder varetager opgaver i relation til justitsvæsenet. Det gælder f.eks. for

¹⁷ Herunder ansatte på Politiskolen, jf. UfR 2013.2898 Ø.

domstolene, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Blandt andet har de fleste ansatte i disse myndigheder et nært kendskab til domstolenes forhold, behandlingen af retssager eller til dels efterforskningen af straffesager.

Arbejdsgruppen finder, at en person med et sådant kendskab og tilknytning til justitsvæsenet i øvrigt ikke kan anses at opfylde betingelsen om at være ”læg”. Allerede af den grund bør disse ansatte udelukkes fra at være lægdommere.

Disse hensyn taler ikke med samme vægt for at udelukke de forholdsvis få ansatte i uafhængige myndigheder på Justitsministeriets område, der ikke varetager opgaver i relation til justitsvæsenet, f.eks. ansatte i Datatilsynet eller Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Arbejdsgruppen finder det dog væsentligt, at en bestemmelse om udelukkelse er formuleret som en klar og operativ regel, der er let anvendelig for grundlisteudvalgene og landsretspræsidenterne i forbindelse med udtagelsen af grundlister henholdsvis nævninge- og domsmandslistes.

Arbejdsgruppen foreslår derfor samlet set, at det bør bibeholdes, at ansatte ved domstolene og i politi, anklagemyndighed og fængselsvæsen (kriminalforsorgen) er udelukket fra at være lægdommere. Herudover foreslår arbejdsgruppen, at ansatte i andre myndigheder på Justitsministeriets område tilsvarende bør være udelukket fra at virke som lægdommere, hvad enten der er tale om ansatte i en underordnet eller uafhængig myndighed, og uanset om den ansatte konkret varetager opgaver vedrørende justitsvæsenet.

Arbejdsgruppen bemærker herudover generelt, at en lægdommer bør være opmærksom på ændringer i sit eget ansættelsesforhold i løbet af den 4-årige udnævnelsesperiode, såfremt den pågældende er ansat i centraladministrationen, f.eks. i forbindelse med forfremmelser, jobskifte eller omorganisering og ressortomlægning. I forbindelse med større ressortomlægninger i centraladministrationen kan landsretspræsidenterne eventuelt rette henvendelse til (visse) personer på nævninge- og domsmandslistes for at gøre opmærksom på reglerne om udelukkelse, således at de pågældende kan henvende sig, såfremt der skulle være i tvivl om, hvorvidt den pågældende fremadrettet er udelukket fra lægdommerhvervet.

6.4.2. Udelukkelse af andre personer

Arbejdsgruppen har i forlængelse af sit forslag om en nyaffattelse af retsplejelovens § 70 overvejet, om bestemmelsen i forhold til ansatte i andre stillinger er hensigtsmæssigt udformet.

Desuden har arbejdsgruppen overvejet, om det er nødvendigt generelt at udelukke personer med en juridisk kandidatgrad og personer, der gennem en årrække har udført hvervet som lægdommer, for at sikre, at lægdommere er ”læge” og vedbliver med at være det.

6.4.2.1. Ansatte i Statsforvaltningen (overøvrigheden)

Overøvrigheden er en ældre dansk betegnelse for regionale myndigheder. Fra 1780'erne og frem til ca. 1980 inddeltes de almindelige forvaltningsmyndigheder uden for centraladministrationen i over- og underøvrighed. Overøvrigheden omfattede stiftamt- og amtmænd, Københavns overpræsident, landsfogeder og landshøvdinge i Grønland og Island samt koloniernes guvernører. Endelig var magistraterne og Københavns politidirektør også i perioder tillagt overøvrighedsfunktioner.

Overøvrigheden svarer i dag i vidt omfang til Statsforvaltningen. Ved lov nr. 396 af 13. juni 1990 om ændring af straffeloven og retsplejeloven m.v. (Forenkling og modernisering inden for Justitsministeriets område) blev sprogbrugen i den familieretlige lovgivning på Justitsministeriets område moderniseret. Det indebærer, at flere bestemmelser i retsplejeloven blev ændret, således at ”overøvrigheden” blev erstattet med ”statsamtet”.

Med strukturreformen blev statsamterne nedlagt og fem statsforvaltninger trådte med virkning fra 1. januar 2007 i stedet, jf. lov nr. 542 af 24. juni 2005. Den 1. juli 2013¹⁸ blev de fem statsforvaltninger dog erstattet af Statsforvaltningen.

Forarbejderne til retsplejeloven indeholder ikke nogen begrundelse for, at ansatte i overøvrigheden er udelukkede fra lægdommerhvervet. Der foreligger heller ikke retspraksis angående fortolkningen af retsplejelovens § 70 for så vidt angår begrebet ”overøvrigheden”. Det må imidlertid

¹⁸ Ved lov nr. 647 af 12. juni 2013 om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love som følge af ændret organisering af statsforvaltningerne.

antages, at især hensynet til magtadskillelsen ligger til grund for udelukkelsen af ansatte i centraladministrationen, idet Statsforvaltningen er en (regional) statslig myndighed.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har over for arbejdsgruppen oplyst, at ansatte i Statsforvaltningen henset til Statsforvaltningens meget tydeligt afgrænsede sagsområder i mindre omfang end ansatte i ministerielle departementer har tilknytning til ministeren og den politiske beslutningsproces.

Arbejdsgruppens finder derfor, at der ikke er grundlag for fortsat at udelukke alle ansatte i Statsforvaltningen fra at være lægdommere. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på de samme hensyn som i pkt. 4.1.2 i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt ledende ansatte i Statsforvaltningen bør være udelukket fra at virke som lægdommer. Arbejdsgruppen har som led heri overvejet, hvorvidt Statsforvaltningen må anses som en underordnet myndighed under Social- og Indenrigsministeriet, hvilket efter arbejdsgruppens forslag i pkt. 4.1.2 i dette kapitel vil føre til, at de pågældende er udelukket fra at virke som lægdommer.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium (nu Social- og Indenrigsministeriet) har i den forbindelse oplyst, at Statsforvaltningen er en styrelse under ledelse af en direktør, der udpeges af social- og indenrigsministeren. Statsforvaltningen hører organisatorisk under ministeriet, som har det overordnede budgetmæssige og organisatoriske ansvar, herunder behandler klager over personale i Statsforvaltningen.

Det faglige ansvar for Statsforvaltningens opgaveløsning er placeret hos de hvervgivende ministerier og bliver således varetaget af forskellige ministerier, alt efter hvilke opgaver Statsforvaltningen løser. Det er disse ministerier, der som faglige hvervgivere har ansvaret for lovgivningen og retningslinjerne for den faglige sagsbehandling. Social- og Indenrigsministeriet har instruktionsbeføjelse over for Statsforvaltningen på de områder, som ministeriet har ressortansvar for. Dette gælder dog ikke, hvor Statsforvaltningen ved lov er sikret uafhængighed i forhold til ministeriet, f.eks. det kommunale tilsyn.

På baggrund af det beskrevne over-/underordningsforhold, der i visse tilfælde består mellem Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen, må Statsforvaltningen efter arbejdsgruppens opfattelse betragtes som en underordnet myndighed under Social- og Indenrigsministeriet. Dette fører til, at ansatte i chefstillinger i Statsforvaltningen som følge af arbejdsgruppens forslag under pkt. 4.1.2 i dette kapitel er udelukket fra lægdommerhvervet.

Arbejdsgruppen finder, at der ikke foreligger sådanne særlige forhold vedrørende ansatte i chefstillinger i Statsforvaltningen, at disse ikke bør være omfattet af den foreslåede udelukkelse af ansatte i chefstillinger i underordnede myndigheder under departementerne.

Arbejdsgruppen foreslår derfor samlet set, at udelukkelsen af alle ansatte i overøvrigheden (Statsforvaltningen) skal ophæves. Kun ansatte i chefstillinger i Statsforvaltningen bør være udelukket fra at virke som lægdommer, hvilket følger af arbejdsgruppens forslag under pkt. 4.1.2 i dette kapitel.

6.4.2.2. Advokater og advokatfuldmægtige

Advokater og advokatfuldmægtige varetager en række opgaver i relation til bl.a. rådgivning om retlige forhold og førelse af retssager, herunder straffesager. Advokater og advokatfuldmægtige er således centrale aktører i retsvæsenet.

Arbejdsgruppen finder derfor, at advokater og advokatfuldmægtige som hidtil skal være udelukket fra at virke som lægdommere. På den baggrund foreslås den gældende bestemmelse vedrørende udelukkelse af advokater og advokatfuldmægtige bibeholdt.

6.4.2.3. Sognefogeder

Det fremgår af retsplejelovens § 70, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommere.

Efter retsplejelovens § 117 bistår sognefogeder politiet efter de hidtil gældende regler. Retsgrundlaget for sognefogedinstitutionen er en forordning

af 11. november 1791 om sognefogeders beskikkelse, deres embedsforretninger og belønninger.

Sognefogederne, som tidligere bl.a. varetog visse politimæssige og foged- og familieretlige opgaver, mistede særlig op til 1970'erne deres betydning, og i dag er der kun ganske få sognefogedkredse tilbage.

Sognefogeder bistår politiet med opgaver hovedsagelig af administrativ karakter – f.eks. forkyndelse af stævninger mv. – typisk på mindre befolkede øer. Herudover kan sognefogederne efter instruktion fra politikredsen foretage visse uopsættelige forberedende politimæssige dispositioner, f.eks. ved færdselsuheld, brande mv.

Ifølge forordning af 11. november 1791 blev sognefogederne beskikket af amtmændene, men efter bemyndigelse fra justitsministeren blev det ved kundgørelse nr. 10672 af 17. april 1991 bestemt bl.a., at sognefogederne ansættes og afskediges af Rigspolitichefen efter indstilling fra Politimesteren (nu politidirektøren).

Sognefogeder hører således organisatorisk under politiet og udfører begrænsede politimæssige opgaver, hvorfor arbejdsgruppen finder, at sognefogeder fortsat skal være udelukket fra at virke som lægdommere.

Da sognefogeder i dag ansættes af Rigspolitichefen, følger det allerede af arbejdsgruppens forslag ovenfor under pkt. 4.1.3 i dette kapitel, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, og da der i øvrigt i dag alene findes et meget begrænset antal sognefogeder, at der ikke længere er grund til, at det udtrykkeligt fremgår af retsplejeloven, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at den udtrykkelige nævnelse af sognefogeder i retsplejelovens regler om udelukkelse udgår. Forslaget indebærer imidlertid ingen materiel ændring, idet sognefogeder fortsat er udelukket fra at virke som lægdommere som følge af forslaget ovenfor under pkt. 4.1.3 i dette kapitel.

6.4.2.4. Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige

Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukket fra at virke som lægdommere.

Arbejdsgruppen har drøftet, om der er grundlag for at behandle reglerne om udelukkelse af denne personkreds.

Et flertal bestående af arbejdsgruppens medlemmer med undtagelse af KL's repræsentanter har ikke fundet grundlag for at behandle spørgsmålet om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.

Ifølge tillægskommissoriet af 23. juli 2009 skal arbejdsgruppen overveje, om retsplejelovens § 70 er hensigtsmæssigt udformet. Dette skal imidlertid efter flertallets opfattelse navnlig ses i forhold til den af landsretspræsidenterne omtalte problemstilling vedrørende ansatte i centraladministrationen og overøvrigheden, herunder vanskelighederne ved fastlæggelse af rækkevidden af begrebet "centraladministrationen", jf. afsnit 6.1 i dette kapitel og pkt. 2 i kapitel 6.

Arbejdsgruppen består endvidere ikke af repræsentanter fra Kirkeministeriet, folkekirken eller de anerkendte trossamfund, og arbejdsgruppens overvejelser vil derfor efter flertallets opfattelse ikke kunne ske på et tilstrækkelig oplyst grundlag.

På den baggrund finder flertallet samlet set, at der ikke er grundlag for at behandle spørgsmålet om, hvorvidt reglerne om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige bør ændres eller afskaffes.

Et mindretal bestående af KL's repræsentanter finder, at arbejdsgruppen bør behandle spørgsmålet om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.

Mindretallet henviser til, at arbejdsgruppen ifølge hovedkommissoriet har til opgave at overveje, hvordan det på den mest hensigtsmæssige måde sikres, at de personer, der udtages til at virke som lægdommere, er egnede til at virke som lægdommere, og at sammensætningen af lægdommere i videst muligt omfang afspejler befolkningens sammensætning. Mindretallet henviser endvidere til, at det fremgår af tillægskommissoriet, at arbejdsgruppen skal overveje, om retsplejelovens § 70 er

hensigtsmæssigt udformet. Mindretallet finder, at en demokratisk repræsentation i lægdommerkorpset skal gennemføres til bunds, og mindretallet finder derfor, at arbejdsgruppens undersøgelse af retsplejelovens § 70 ligeledes bør omfatte baggrunden for, at folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukkede fra at medvirke som nævninger og domsmænd.

Mindretallet finder i øvrigt ikke, at arbejdsgruppens sammensætning er til hinder for, at spørgsmålet vedrørende folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige inddrages i arbejdsgruppens undersøgelse. Sammensætningen af arbejdsgruppen blev nøje overvejet i 2009, og arbejdsgruppens overvejelser om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige kan efter mindretallets opfattelse ske på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, idet de gejstliges perspektiv i givet fald kan belyses ved erklæringer eller udtalelser, som indhentes til brug for arbejdsgruppens drøftelser.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens drøftelser om udelukkelse af folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige bør ifølge mindretallet være, at der ikke skal gælde særlige regler for denne personkreds. Folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige bør således som udgangspunkt på lige fod med befolkningen i øvrigt kunne pålægges et borgerligt ombud. Mindretallet finder endvidere, at folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige som udgangspunkt er fuldt egnede til at virke som nævninger og domsmænd.

6.4.2.5. Jurister

Retsplejelovens § 70 indeholder bestemmelser om, at visse stillinger er uforenelige med nævninge- og domsmandshvervet. Flere af disse stillinger bestrides ofte af personer med en juridisk uddannelse, og visse stillinger, som f.eks. dommer, advokat, advokatfuldmægtig eller anklager, forudsætter, at den pågældende har bestået en juridisk kandidateksamen, jf. nærmere retsplejelovens §§ 42, stk. 3, 119, stk. 2, nr. 3, 135 og 105.

Som anført under pkt. 4.1.2 i dette kapitel suppleres udelukkelsesreglerne herudover bl.a. af retsplejelovens § 68, hvorefter der til grundlisterne vælges et antal personer, der må anses som egnede til at virke som nævninger og domsmænd. Det antages flere steder i den juridiske litteratur, at denne forudsætning normalt er til hinder for, at jurister vil

blive udtaget til grundlisterne, idet de i kraft af deres juridiske uddannelse ikke kan betegnes som ”læge” personer, jf. Stephan Hurwitz: Den Danske Strafferetspleje, 2. udgave (1949), s. 96; Hans Gammeltoft-Hansen: Strafferetspleje I, 2. udgave (1998), s. 124 og Bernhard Gomard m.fl. (red.): Kommenteret Retsplejelov, Bind I, 9. udgave (2013), s. 197-198.

De overnævnte regler må som hovedregel antages at udelukke personer med en juridisk kandidateksamen fra at kunne fungere som nævninger og domsmænd. Henvisningen i litteraturen til, at jurister normalt ikke kan blive udtaget til grundlisterne, synes dog at give en vis mulighed for, at personer med en juridisk kandidateksamen i visse tilfælde kan være lægdommere. Det fremgår ikke af litteraturen, i hvilke tilfælde dette er muligt.

Baggrunden for lægdommerinstitutionen er beskrevet i kapitel 3. Det følger heraf, at indretningen af et lægdommersystem havde til hensigt at bibringe folkelighed og demokrati i strafferetsplejen, samtidig med at øge retssikkerheden bl.a. ved at hindre ensidighed blandt rettens medlemmer. Det må på den baggrund antages, at en person med en juridisk kandidateksamen undtagelsesvis kan anses at være egnet til at være lægdommer, hvis der ikke er betænkeligheder i forhold til disse kriterier.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør indføres en generel regel om udelukkelse af personer med en juridisk baggrund. Dette vil medføre en retstilstand, hvor jurister generelt er udelukket, hvormed en konkret vurdering af den pågældendes egnethed som lægdommer er overflødig.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er den gældende retstilstand dog udtryk for en rimelig afvejning mellem på den ene side en sikring af, at de personer, der udtages, opfylder de forudsætninger, der skal gælde for nævninger og domsmænd i et lægdommersystem, samtidig med at der kan udtages personer, som på trods af deres juridiske kandidatuddannelse i isolerede tilfælde kan anses som egnede til at virke som lægdommere. Dette vil efter omstændighederne kunne tænkes at være tilfældet, hvor en person, der har en juridisk kandidateksamen, gennem en længere periode ikke har beskæftiget sig med dette felt.

Arbejdsgruppen foreslår på denne baggrund, at der ikke foretages ændringer af den gældende retstilstand.

6.4.2.6. Personer, der tidligere har virket som lægdommere

I tilknytning til foregående afsnit har arbejdsgruppen overvejet, om personer, der tidligere har været lægdommere i flere perioder, bør udelukkes fra lægdommerhvervet. I den forbindelse kan det anføres, at en person, der har været lægdommer i flere perioder, eventuelt har opnået en så stor erfaring og rutine i behandlingen af straffesager, at vedkommende ikke længere kan betegnes som ”læg”.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at erfarne lægdommere – netop fordi de har behandlet straffesager flere gange og dermed har opnået en vis erfaring i at foretage f.eks. bevisvurderinger – må antages at kunne bidrage positivt til behandlingen af sagen og dermed også være med til at sikre en høj kvalitet.

Det bemærkes endvidere, at landsrettens præsident ifølge retsplejelovens § 78, 2. pkt., ved udtagelsen til nævninge- og domsmandslisterne skal fastsætte antallet af nævninger og domsmænd således, at en nævning eller domsmand må ventes at komme til at virke fire gange årligt.

Den enkelte lægdommer vil således – uanset at denne udtages i flere perioder – kun skulle medvirke i et forholdsvis begrænset antal straffesager årligt. Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at en lægdommer ikke generelt kan siges selv efter flere år som lægdommer at have opnået en sådan erfaring, at denne efterhånden må anses at blive uegnet til at virke som lægdommer.

På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der ikke er grundlag for at udelukke personer fra lægdommerhvervet, alene fordi de pågældende allerede i en årrække har været lægdommere.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse imidlertid overvejet, om personer, der tidligere har virket som lægdommere i flere perioder, bør kunne søge om fritagelse fra lægdommerhvervet. Dette kan medføre en øget udskiftning blandt lægdommere, og samtidig vil en sådan fritagelseshjemmel kunne bidrage til at gøre lægdommerhvervet mere attraktivt og således tilskynde, at flere melder sig frivilligt til lægdommerhvervet.

Det kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke udelukkes, at nogen vil afstå fra at melde sig frivilligt til lægdommerhvervet på grund af ”risikoen” for

at blive udpeget som lægdommer gentagne gange. Som det fremgår af arbejdsgruppens vejledning af 23. november 2010 til grundlisteudvalgene, der er optrykt som bilag 3 til denne rapport, er det således normalt, at grundlisteudvalgene tager udgangspunkt i en tidligere grundliste ved udarbejdelsen af en ny liste.

Det må antages, at en forøgelse af antallet af lægdommere, der melder sig frivilligt, vil kunne bidrage positivt i forhold til at sikre såvel egnethed som repræsentativitet hos de personer, der udtages som lægdommere.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at en person, der tidligere har virket som nævning eller domsmand i to perioder (dvs. i alt otte år), kan begære sig fritaget fra lægdommerhvervet. En sådan fritagelseshjemmel bør alene omfatte de personer, der har været udtrukket til nævninge- eller domsmandslistor og således har været udsat for den ulempe i form af deltagelse i retssager, som dette medfører. Personer, der har været optaget på en grundliste, uden at blive udtaget til enten nævninge- eller domsmandslisten bør derimod ikke kunne begære sig fritaget, idet disse personer ikke er påført samme ulempe.

Det bør dog være uden betydning, om en person har virket som lægdommer i to sammenhængende perioder eller i to perioder med års mellemrum.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at der foretages en ændring af retsplejelovens § 71, hvorved der skabes hjemmel til, at personer, der har været lægdommere i mindst to perioder, kan begære sig fritaget for lægdommerhvervet.

6.4.3. Angivelse af ansættelsessted mv.

Udtagelse til grundlisterne sker blandt de personer, der må anses for egnede til at virke som nævninger og domsmænd, jf. retsplejelovens § 68, stk. 1.

Det følger af retsplejelovens § 69, at der til nævning eller domsmand med de af § 70 følgende undtagelser om udelukkelse, jf. pkt. 2 i dette kapitel, kan udtages enhver uberygtet mand eller kvinde, der har valgt til Folketinget, medmindre den pågældende fylder 70 år inden udløbet af det tidsrum, for hvilket grundlisten gælder, eller på grund af åndelig eller

legemlig svaghed eller utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog er ude af stand til at fyldestgøre en nævnings og domsmands pligter.

Det følger af grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, at de personer, der er udtaget af grundlisteudvalget, opføres af folkeregistret på en liste, der udfærdiges i 2 eksemplarer. Listen skal indeholde oplysning om fulde navn, personnummer, stillingsbetegnelse og postadresse.

Som anført under pkt. 6.1, har landsretspræsidenterne opfordret til, at grundlistebekendtgørelsen ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for de udpegede personer.

Landsretspræsidenternes opfordring skal ses i sammenhæng med, at landsretspræsidenterne i medfør af retsplejelovens § 75 skal afgøre, om de til nævninge- og domsmandslisterne udtagne opfylder betingelserne efter bl.a. lovens § 70 for at kunne være nævning og domsmand.

Arbejdsgruppen har på den baggrund endelig overvejet, om grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, bør ændres i overensstemmelse med landsretspræsidenternes opfordring.

Det kan efter omstændighederne være vanskeligt for landsretterne ud fra grundlisternes oplysning om stillingsbetegnelse at vurdere, om personer er udelukket fra at virke som lægdommere. Det forekommer således, at de samme stillingsbetegnelser anvendes i det private, i kommunerne og i staten, herunder i centraladministrationen.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil kunne forbedre landsretternes mulighed for at identificere personer, som i kraft af deres ansættelsessted er udelukket fra at virke som lægdommere, såfremt oplysninger herom fremgår af grundlisterne, jf. grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, ligesom det vil lette landsretternes arbejde, at oplysningerne ikke efterfølgende skal indhentes.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en oplysning om ansættelsessted imidlertid kun have betydning i forhold til reglerne om udelukkelse, jf. pkt. 4.1 i dette kapitel, hvis der er tale om en ansættelse i staten. Skulle der i en anden sammenhæng blive behov for oplysninger om ansættelsesstedet, f.eks. i forbindelse med anmodning om fritagelse fra lægdommerhvervet, vil oplysninger om ansættelsessted enten fremgå af anmodningen eller kan med fordel indhentes på dette tidspunkt.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at grundlistebekendtgørelsen ændres, således at grundlisterne fremover også angiver ansættelsessted for udpegede personer, der er ansat i staten.

KL's repræsentanter i arbejdsgruppen tager dog forbehold for, at der skal ske en afklaring af de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved arbejdsgruppens anbefaling.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af de eventuelle omkostninger ved arbejdsgruppens anbefaling.

Arbejdsgruppen har i tilknytning til ovenstående bemærket, at det efter bestemmelsen i grundlistebekendtgørelsens § 5, stk. 1, er folkeregistret i de enkelte kommuner, som udarbejder grundlisterne. Arbejdsgruppen er i den forbindelse bekendt med, at grundlisterne ikke i alle kommuner udarbejdes af folkeregistret, men er henlagt til andre dele af den kommunale forvaltning.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at henvisningen til folkeregisteret med fordel kan ændres til en generel henvisning til kommunen med henblik på, at kommunerne selv kan tilrettelægge arbejdet vedrørende udarbejdelsen af grundlisterne.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at grundlistebekendtgørelsen ændres, således at henvisningen til folkeregistret erstattes med en generel henvisning til kommunen.

7. Forbedring af lægdommeres vilkår

Arbejdsgruppen er ved kommissoriet af 12. januar 2009 anmodet om at overveje, om der er behov for at gøre hvervet som lægdommer mere attraktivt, herunder om de nuværende ydelser er passende.

Som det fremgår af kapitel 4, er der blandt lægdommerne konstateret visse skævheder i forhold til den samlede befolkningssammensætning i Danmark. Det gælder bl.a. i forhold til lægdommernes køn, aldersfordeling, socioøkonomiske status og etniske baggrund.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at disse skævheder næppe kan ses som et udtryk for en generel uvilje blandt personer fra de underrepræsenterede grupper til at være lægdommere. Arbejdsgruppen finder således ikke grundlag for at antage, at der er et generelt behov for at gøre lægdommerhvervet mere attraktivt.

Arbejdsgruppen har dog overvejet, om lægdommerhvervet på enkelte punkter kan gøres mere attraktivt. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om de nuværende ydelser til lægdommere er passende. Arbejdsgruppens overvejelser herom fremgår af pkt. 1 nedenfor.

Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der kan iværksættes andre initiativer for at forbedre de generelle vilkår. Disse overvejelser fremgår af pkt. 2 nedenfor.

7.1. Vederlag til lægdommere

7.1.1. Gældende ret

Vederlaget for lægdommere fastsættes som et dagsvederlag, uanset om denne har medvirket som lægdommer i retten hele dagen eller kun en del af dagen. Dette har sammenhæng med retsplejelovens § 88, stk. 2, hvoraf fremgår, at udtagelsen af domsmænd sker for en enkelt dag, således at de pågældende medvirker ved hovedforhandlingen og påkendelsen af alle de sager, hvis behandling påbegyndes den nævnte dag, selv om sagen ikke kan afsluttes samme dag. Herudover tilkommer der lægdommere et nattillæg for hver nat, de i anledning af deres hverv må være borte fra hjemmet.

Indtil 1971¹⁹ var vederlaget til lægdommere fastsat direkte i retsplejelovens § 87. Det fremgik heraf, at der tilkom ”nævninger 50 kr. for hver dag og 20 kr. for hver nat, de i anledning af deres hverv holdes borte fra hjemmet”. Af den dagældende retsplejelovs § 90 fremgik, at bestemmelsen i § 87 fandt tilsvarende anvendelse med hensyn til domsmænd.

Ved lov nr. 153 af 16. april 1971 ændredes bl.a. retsplejelovens § 87. Ændringen havde til formål at sikre, at der kunne ske justering af ydelserne til lægdommere med kortere mellemrum i det omfang, det måtte vise sig påkrævet.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår i den forbindelse bl.a. følgende, jf. forslag til lov om ændring af lov om rettens pleje (Forhøjelse af ydelser til lægdommere og vidner m.v.), Folketingstidende 1970-71, Tillæg A, sp. 1991:

”Retsplejelovens § 87 fik sin nuværende formulering ved lov nr. 192 af 12. juni 1962, men der skete ved denne lov ikke nogen ændring af ydelserne til lægdommere, som senest er forhøjet ved lov nr. 139 af 31. marts 1960. Om tidligere ændringer af ydelserne henvises til bemærkningerne til forslaget til loven af 1960 (Folketingstidende 1959-60, tillæg A, sp. 2903).

Det anførtes i bemærkningerne til det nævnte lovforslag, at vederlaget til lægdommere bør fastsættes således, at der almindeligvis ikke påføres de pågældende tab ved udførelsen af deres hverv. Folketingsudvalget delte denne opfattelse, og udvalget stillede med justitsministerens tiltræden forslag om, at vederlaget, som efter lovforslaget skulle være 40 kr. om dagen, blev forhøjet til 50 kr. daglig, idet man fandt, at den gennemsnitlige arbejdsfortjeneste snarere udgjorde dette beløb (Folketingstidende 1959-60, tillæg B, sp. 519).

Efter Justitsministeriets mening bør vederlaget fortsat fastsættes efter disse retningslinjer.

Den gennemsnitlige timefortjeneste i industri og håndværk (timefortjeneste i alt ekskl. overtidstillæg) udgjorde i 1960 6 kr. 08 øre og i 2. kvartal 1969 14 kr. 94 øre. Under hensyn hertil må en forhøjelse til 125 kr. om dagen forekomme rimelig.

Også godtgørelse af overnatning bør forhøjes. Ifølge de gældende regler om særlige ydelser til tjenestemænd udgør nattillægget i lønrammerne 23-40 51 kr. 60 øre. Godtgørelse til lægdommere kunne herefter passende fastsættes til 50 kr. pr. nat.

Ydelserne til lægdommere har hidtil været fastsat i loven. Dette har medført, at beløbene kun er blevet reguleret med flere års mellemrum, når der var opstået et klart misforhold mellem ydelser og lønninger. Denne ordning må forekomme mindre rimelig, og det foreslås derfor, at ydelserne for fremtiden skal kunne fastsættes administrativt. Som bilag til

¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 609 af 19. december 1969 med senere ændringer.

lovforslaget er der optaget et udkast til bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner.”

Ved lovændringen fjernede man således vederlagsbeløbene i retsplejelovens § 87 og indførte i stedet en hjemmel til, at justitsministeren administrativt kunne fastsætte regler om vederlaget til lægdommere.

Med hjemmel i bl.a. lovens § 87 udstedtes bekendtgørelse nr. 154 af 19. april 1971 om ydelser til lægdommere og vidner m.v., som trådte i kraft den 1. maj 1971. I bekendtgørelsen fastsattes vederlaget til lægdommere til 125 kr. pr. dag og 50 kr. pr. nat, hvor en lægdommer i anledning af sit hverv måtte være borte fra hjemmet. Dette vederlag blev forhøjet til 330 kr. pr. dag og 66 kr. pr. nat. ved bekendtgørelse nr. 599 af 8. december 1977.

Bekendtgørelsen fra 1971 blev pr. 1. december 1987 erstattet af den nuværende bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 om ydelser til lægdommere og vidner mv., hvor vederlaget til lægdommere blev forhøjet til 600 kr. for hver dag og 120 kr. for hver nat, lægdommere i anledning af deres hverv må være borte fra hjemmet.

Kompetencen i lovens § 87 til at fastsætte vederlaget er ved lov nr. 402 af 26. juni 1998 delegeret fra justitsministeren til Domstolsstyrelsen.

Beløbet blev fastsat til det nuværende niveau ved bekendtgørelse nr. 1180 af 15. december 2000, hvor vederlaget blev forhøjet til 1.100 kr. for hver dag og 120 kr. for hver nat, de i anledning af deres hverv må være borte fra hjemmet.

Bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 med senere ændringer indeholder herudover i § 1, stk. 3, bestemmelse om, at rettens formand – når sagens behandling har strakt sig over et længere tidsrum – undtagelsesvis kan tillægge en lægdommer en særlig godtgørelse, såfremt den pågældendes deltagelse i sagens behandling har påført vedkommende et tab, som væsentligt overstiger ovennævnte vederlag.

Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, har lægdommere endvidere krav på godtgørelse til hotelophold og befordring efter de for ansatte i staten gældende regler. Der ydes dog kun befordringsgodtgørelse, hvis den pågældende må rejse mere end 3 kilometer for at nå retten, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Bekendtgørelsen regulerer herudover vederlaget for de lægdommere, som medvirker i lejesager i medfør af navnlig lejelovens²⁰ § 107, stk. 2, der ikke er omtalt i det foregående. Der er således i den henseende tale om de samme regler for lægdommere i boligretten (boligdommere) som for nævninger og domsmænd. Reglerne om vederlag for lægdommere i boligretten er udstedt i medfør af lejelovens § 109, stk. 4, hvorefter Domstolsstyrelsen fastsætter regler om vederlag og rejsegodtgørelse til lægdommere i boligretten.

7.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

7.1.2.1. Dagsvederlag

Ved arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt de nuværende ydelser til lægdommere er passende, har arbejdsgruppen taget udgangspunkt i, at hvervet som lægdommer er et borgerligt ombud, der som udgangspunkt medfører en pligt til at virke som lægdommer.

Lægdommerhvervet – som sædvanligvis udføres inden for almindelig arbejdstid – er forbundet med, at en person i en periode er i retten, hvor den pågældende ikke kan udføre sit sædvanlige arbejde. For selvstændigt erhvervsdrivende kan det betyde, at de ikke kan varetage deres virksomhed i denne periode, og for lønmodtagere kan hvervet indebære, at de bliver trukket i løn på grund af fraværet eller skal afspadsere. Derfor kan lægdommerhvervet efter omstændighederne for nogle personer udgøre en økonomisk byrde, som vederlaget til dels skal kompensere for.

Efter arbejdsgruppens opfattelse har det betydning for attraktiviteten af lægdommergerningen, at en person på grund af lægdommerhvervet ikke mister store dele af sin indtægt.

Vederlaget fastsættes som et takstmæssigt standardbeløb uden at tage højde for, om en person har mistet indtægt ved at virke som lægdommer. Ifølge forarbejderne tages ved fastsættelsen af dette standardbeløb udgangspunkt i den gennemsnitlige timefortjeneste i industri og håndværk.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at vederlaget til lægdommere fortsat bør fastsættes ud fra disse parametre, således at lægdommere vederlægges med et standardbeløb, der lægger sig op ad en gennemsnitlig dagsindkomst.

²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 963 af 11. august 2010 med senere ændringer.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at dagsvederlaget ydes, selv om den pågældende alene har medvirket som lægdommer noget af dagen, og derefter har genoptaget sit sædvanlige arbejde. I disse situationer vil vederlaget udgøre et supplement til den almindelige indkomst.

Danmarks Statistik har over for arbejdsgruppen oplyst, at der ikke længere findes en statistik for den gennemsnitlige timefortjeneste i håndværk og industri. Danmarks Statistik har foreslået, at der i stedet tages udgangspunkt i lønniveauet for den gennemsnitlige standardberegnete timefortjeneste.

Det fremgår af Danmarks Statistiks hjemmeside²¹, at den standardberegnete timefortjeneste er fortjenesten fratrukket betalinger for overtid og fravær, som indeholder basisfortjeneste (inkl. særlig feriegodtgørelse, ferie- og søgnehellidagsbetalinger), pensionsbidrag, uregelmæssige betalinger, personalegoder og genetillæg.

Den gennemsnitlige timefortjeneste for time- og fastlønnede inden for den private sektor i hele landet var i 2013 på 247,73 kr., hvilket svarer til en gennemsnitlig daglig fortjeneste på ca. 1.833 kr. (247,73 kr. x 7,4 timer). For timelønnede inden for samme sektor var den gennemsnitlige timefortjeneste på 179,01 kr. svarende til en daglig fortjeneste på ca. 1.325 kr.

Endvidere fremgår det, at den gennemsnitlige timefortjeneste for time- og fastlønnede inden for industrien i 2013 var på 247,78 kr., hvilket svarer til en gennemsnitlig daglig fortjeneste på ca. 1.834 kr. For timelønnede inden for industrien var den gennemsnitlige timefortjeneste på 192,16 kr., svarende til en daglig fortjeneste på ca. 1.422 kr.

Det kan på denne baggrund konstateres, at de gennemsnitlige dagsindkomster ligger højere end det nuværende dagsvederlag for lægdommere på 1.100 kr. Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet forskellige modeller for en eventuel justering.

Arbejdsgruppen bemærker, at det som nævnt er arbejdsgruppens opfattelse, at vederlaget til lægdommere bør fastsættes, så det tager udgangspunkt i en gennemsnitlig timefortjeneste.

²¹ <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>

En ændring kunne således bestå i en egentlig forhøjelse af dagsvederlaget, således at det i højere grad er overensstemmende med den gennemsnitlige dagsindkomst ifølge de oplysninger fra Danmarks Statistik, som er angivet ovenfor.

Derudover har arbejdsgruppen overvejet muligheden for, at der foretages en pristalsregulering af dagsvederlaget i henhold til lov nr. 373 af 28. maj 2003 om en satsreguleringsprocent. Efter denne lov fastsættes hvert år en satsreguleringsprocent, en tilpasningsprocent og en satstilpasningsprocent som grundlag for regulering af overførselsindkomster m.v.

Justitsministeriet har udarbejdet en beregning af dagsvederlaget i henhold til lov om en satsreguleringsprocent. Beregningen viser, at dagsvederlaget i 2014 i givet fald ville udgøre 1.524,90 kr.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet en model, hvorefter der fremadrettet sker en løbende regulering af ydelsen enten i forhold til det nuværende niveau eller et forhøjet dagsvederlag. Der henvises i den forbindelse til, at formålet med ændringen af retsplejelovens § 87 i 1971, som nævnt under pkt. 1 i dette kapitel, var, at der skulle ske en hyppigere justering af vederlaget til lægdommerne. Vederlaget til lægdommere er imidlertid kun blevet justeret tre gange siden 1971 og senest pr. 1. januar 2001.

For at sikre, at der for fremtiden sker en hyppigere justering af vederlaget til lægdommere i overensstemmelse med den løbende lønudvikling i samfundet, kunne en regulering af vederlaget til lægdommere bestå i, at vederlaget fremover reguleres én gang årligt. Alternativt kunne der foretages regulering hvert 4. år for den periode, som grundlisten gælder for.

Arbejdsgruppen anbefaler, at en eventuel fremtidig regulering i givet fald tager udgangspunkt i lov nr. 373 af 28. maj 2003 om en satsreguleringsprocent.

Arbejdsgruppen har endelig overvejet en model, hvorefter det nuværende dagsvederlag i videre omfang kan suppleres af en mulighed for at få dækket den faktisk tabte arbejdsfortjeneste for lægdommere. Som nævnt ovenfor under pkt. 1.1 i dette kapitel, forudsætter de gældende regler om udbetaling af en godtgørelse ud over dagsvederlaget, at der er tale om en sag, hvis behandling har strakt sig over et længere tidsrum, og at

udbetaling alene af dagsvederlaget vil påføre lægdommeren et væsentligt tab.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at indførelse af en udvidet adgang til at få dækket tabt arbejdsfortjeneste kan indebære en fordel for den enkelte derved, at lægdommere ikke risikerer at lide et tab ved, at vederlaget ikke dækker den pågældendes faktiske tabte arbejdsfortjeneste. Herved undgås det endvidere, at personer med en arbejdsfortjeneste, som er lavere end dagsvederlaget, ser en økonomisk fordel i at virke som lægdommer. En sådan ordning vil imidlertid medføre yderligere dokumentationskrav og en betydelig administration.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af omkostningerne ved en eventuel opjustering af dagsvederlaget til lægdommere, før der foretages en regulering heraf.

7.1.2.2. Nattillæg

Som nævnt under pkt. 1 i dette kapitel blev størrelsen af nattillægget til lægdommere tidligere fastsat med udgangspunkt i de daværende regler om særlige ydelser til tjenestemænd i lønramme 23-40. Ved reguleringen af nattillægget i 1987 blev beløbet efter de for arbejdsgruppen foreliggende oplysninger fastsat i overensstemmelse med grundbeløbet for logi ved rejser i henhold til ligningslovens²² § 9 A, stk. 2, nr. 4.

Det følger af denne bestemmelse, at der ved rejser med overnatning kan ske godtgørelse af et beløb på 195 kr. (2010-niveau), uden at dette skal medregnes ved indkomstopgørelsen, hvis lønmodtageren på grund af afstanden mellem bopæl og et midlertidigt arbejdssted ikke har mulighed for at overnatte på sin sædvanlige bopæl.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale, at nattillægget hæves fra 120 kr. til 195 kr. (2010-niveau) svarende til det i ligningslovens § 9 A, stk. 2, nr. 4, anførte beløb (i 2015 er beløbet 202 kr.). Arbejdsgruppen finder dog på grund af beløbets størrelse, at der ikke er behov for en reguleringsbestemmelse. I stedet foreslås, at der med jævne mellemrum foretages vurdering af beløbets størrelse, således at dette bør forhøjes,

²² Lovbekendtgørelse nr. 405 af 22. april 2013 med senere ændringer.

såfremt der er sket en væsentlig forskydning i forhold til den almindelige lønudvikling i samfundet.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager dog forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansiering af omkostningerne ved en eventuel opjustering af nattillægget til lægdommere, før der foretages en regulering heraf.

7.1.2.3. Aflyste sager

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør tilkomme lægdommere vederlag i tilfælde af aflyste retsmøder.

Der tænkes her på situationer, hvor en lægdommer er blevet udtaget til en konkret sag, men hvor retten efterfølgende har meddelt vedkommende, at sagen ikke vil blive gennemført. Endvidere tænkes på de situationer, hvor den pågældende skulle medvirke i en sag, som er planlagt til at vare flere retsdage, og det efterhånden viser sig, at et eller flere af de berammede retsmøder er uforholdsmæssige og derfor bliver aflyst.

Såfremt en person har fungeret som lægdommer i et retsmøde, uanset om dette har været kortvarigt, f.eks. hvor retten er blevet sat med lægdommere, men sagen viser sig ikke kunne gennemføres på grund af tiltaltes eller vidners udeblivelse, vil den pågældende allerede efter de gældende regler have krav på et dagsvederlag.

Efter arbejdsgruppens oplysninger er det praksis ved retterne, at en lægdommer efter en konkret vurdering også kan få et vederlag for aflyste retsmøder, selv om retten ikke den pågældende dag er blevet sat med lægdommere.

Denne praksis er efter arbejdsgruppens opfattelse velbegrundet, idet der ved en aflysning af et planlagt retsmøde i særlige tilfælde kan være behov for at kunne give lægdommere en økonomisk kompensation. Det vil navnlig være tilfældet, hvis den pågældende har taget fri fra sit arbejde for at kunne virke som lægdommer i en straffesag, og den pågældende ikke med kort varsel har mulighed for at genoptage sit arbejde eller i øvrigt råde over den pågældende dag på en anden måde, f.eks. til at holde ferie.

Der er således efter arbejdsgruppens opfattelse behov for en præcis hjemmel til, at lægdommere kan vederlægges for aflyste retsmøder, som den pågældende således ikke har deltaget i, men hvor der alligevel er påført den pågældende et tab, således at muligheden for at anmode om vederlag for aflyste retsmøder i de nævnte situationer tydeliggøres.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der i bekendtgørelsen om ydelser til lægdommere og vidner m.v. indsættes en udtrykkelig hjemmel til, at rettens formand ved aflysning af et berammet retsmøde efter anmodning fra en domsmand eller nævning kan beslutte, at der ydes et vederlag svarende til dagsvederlaget til den pågældende efter en konkret vurdering.

Det forudsættes herved, at den pågældende har lidt et tab på grund af det aflyste retsmøde. Der vil oftest være tale om et indkomsttab som følge af, at vedkommende ikke har fået løn fra sin arbejdsgiver for den dag, retsmødet skulle have været gennemført, og vedkommende ikke havde mulighed for at afværge tabet.

Det skal således udtrykkeligt fremgå af bekendtgørelsen, at en lægdommer i særlige tilfælde har krav på at få et vederlag, såfremt den pågældende ikke havde mulighed for at udføre eller genoptage sit arbejde mv. den dag, det aflyste retsmøde skulle have været gennemført, og følgelig har lidt et tab. Det forhold, at aflysningen har medført ulempe for den pågældende, bør imidlertid ikke tillægges betydning.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at et vederlag ved aflysning af et berammet retsmøde i særlige tilfælde kan ydes til en nævning eller domsmand, når de ovennævnte grunde taler herfor.

Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens repræsentanter i arbejdsgruppen tager forbehold for, at der skal ske en afklaring af finansieringen af de eventuelle omkostninger ved arbejdsgruppens anbefaling. Det skal dog bemærkes, at det efter arbejdsgruppens oplysninger allerede i dag er praksis, at retterne i visse tilfælde udbetaler vederlag for aflyste retsmøder, selv om retten ikke den pågældende dag er blevet sat med lægdommere.

7.1.2.4. Vederlag for lægdommere i boligretten (boligdommere)

I bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 med senere ændringer reguleres bl.a. vederlaget til lægdommere. Ved siden af vederlag for

læggdommere i straffesager (nævninger og domsmænd) finder reglerne også anvendelse på læggdommere i boligretten (boliggdommere), jf. nærmere pkt. 1.1. i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har i forlængelse heraf overvejet, om der er behov for særlige regler i forhold til læggdommere i boligretten ved siden af de forslag mv., der fremgår af pkt. 1.2.1-1.2.3 i dette kapitel.

I den forbindelse bemærkes, at det fremgår af pkt. 2.1.2.7.1.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag L 178 af 9. april 2014 om ændring af retsplejeloven mv., at der til brug for det forberedende arbejde forud for fremsættelsen af lovforslaget i Udvalget om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene blev udarbejdet en analyse af revisionsfirmaet Deloitte. I analysen pegede Deloitte på to initiativer vedrørende boliggdommere, som retterne særligt havde fremhævet i forhold til en mere effektiv anvendelse af boliggdommere, som gik ud på, at retten fremover skulle bestemme, hvem der er boliggdommere, og at kravet om at inddrage boliggdommere i forbindelse med sagernes forberedelse fjernes.

Udvalget om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene fandt, at Deloitte's forslag burde overvejes nærmere og anbefalede i den forbindelse, at der skulle arbejdes videre med en mere smidig udpegning af boliggdommere. Justitsministeriet tilsluttede sig, at det krævede nærmere overvejelser, hvorfor ministeriet sammen med det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter (nu Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) ville overveje forslagene med henblik på at vurdere, om der på et senere tidspunkt skulle foretages ændringer af lovgivningen, jf. pkt. 2.1.2.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Lovforslaget blev vedtaget ved lov nr. 737 af 25. juni 2014. De foreslåede overvejelser mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er ikke afsluttet.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse naturligt, at der i forbindelse med overvejelser om udpegningen af læggdommere i boligretten bør foretages overvejelser om deres vederlæggelse, herunder om der bør indføres særlige regler angående vederlæggelse af læggdommere i boligretten.

Af den grund finder arbejdsgruppen ikke anledning til at overveje nærmere, hvorvidt der skal indføres særlige regler vedrørende lægdommere i boligretten.

7.2. Andre initiativer til forbedring af lægdommeres vilkår

Der er allerede flere steder i landet iværksat initiativer med henblik på at forbedre vilkårene for lægdommerne. Disse beskrives i det følgende.

7.2.1. Allerede iværksatte initiativer

7.2.1.1. Introduktion til hvervet som nævning eller domsmand

Som det er beskrevet under pkt. 1.2.2 i kapitel 5 om proceduren ved udarbejdelse af nævninge- og domsmandslisterne, sender landsrettens præsident efter udfærdigelse af nævninge- og domsmandslisterne et brev til de personer, der er optaget på listerne. I brevet henledes opmærksomheden på, at visse personer i medfør af retsplejelovens § 70 er udelukket fra at være lægdommere, jf. kapitel 6, eller personer, der i medfør af lovens § 71 kan begære sig fritaget fra hvervet som nævninger eller domsmænd.

Domstolsstyrelsens vejledning til domsmænd og nævninger er vedlagt brevet fra landsrettens præsident. Vejledningen, der også er tilgængelig på domstolens hjemmeside (www.domstol.dk/om/publikationer/vejledninger/), indeholder bl.a. oplysninger om udtagelsen til hvervet som lægdommer, proceduren for udtagelse til de enkelte sager, betaling for hvervet og generelle oplysninger om gennemførelsen af hovedforhandlinger og voteringer i henholdsvis domsmandssager og nævningesager.

De personer, der er udtaget til nævninge- og domsmandslisterne, bliver herudover tilbudt at deltage i et introduktionsmøde ved retterne, der afholdes inden begyndelsen af den periode, hvor de pågældende skal være lægdommere. Ved introduktionsmødet informeres bl.a. om lægdommerens opgaver og pligter, ligesom der orienteres om mere praktiske forhold i forbindelse med hvervet som lægdommer ved den pågældende ret.

Det fremgår af Domstolsstyrelsens rapport ”Brugerundersøgelse af Danmarks Domstole” fra maj 2005

(www.domstol.dk/om/publikationer/bru-gerundersogelser/), at omkring 90 pct. af nævninge og domsmænd ved både de overordnede retter og byretterne var enten tilfredse eller meget tilfredse med det udleverede introduktionsmateriale. For så vidt angår de afholdte introduktionsmøder, var 88 pct. af de personer, der deltog ved et introduktionsmøde ved de overordnede retter, enten tilfredse eller meget tilfredse med mødet, mens 95 pct. af deltagerne i introduktionsmødet ved byretterne var tilfredse eller meget tilfredse med mødet.

7.2.1.2. Udtagelse til de enkelte sager

Det følger af retsplejelovens § 79, at når behandlingen af en sag skal finde sted, udtager retsformanden ved landsretten og præsidenten ved byretterne det fornødne antal nævninger af de øverst på nævninge- og domsmandslisten opførte personer, der ikke tidligere har gjort tjeneste som nævning eller suppleant i den udtagne periode. Når man er nået listen til ende, sker udtagelse på ny forfra. Samme regler gælder i medfør af lovens § 88 for udtagelse af domsmænd.

Udtagelsen til de enkelte sager sker via retternes IT-system, hvorved den øverste person på den relevante nævninge- og domsmandsliste udtages.

I mange tilfælde skal de udtagne lægdommere kun virke en hel eller en halv dag ad gangen. Nogle sager er dog så omfattende, at de først afsluttes efter en længere periode. For at hvervet som nævning eller domsmand ikke skal gøres mere byrdefuldt end nødvendigt, forsøger retterne ved udtagelse af lægdommere til disse sager – i det omfang det er muligt – at udvise en vis fleksibilitet over for personerne på nævninge- og domsmandslisterne. Retterne udviser således forståelse for, hvis en person af konkrete årsager ikke ønsker at blive udtrukket til at virke som lægdommer en bestemt dato, ligesom retterne ved længerevarende retssager forsøger at udtage lægdommere, der er indforståede med at skulle virke som nævning eller domsmand i en sag, der strækker sig over en længere periode.

7.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling

Arbejdsgruppen har overvejet, om der herudover kan iværksættes initiativer, som er egnede til generelt at forbedre vilkårene for nævninger og domsmænd, hvilket kan medvirke til at gøre hvervet mere attraktivt.

7.2.2.1. Informationsmateriale til arbejdsgivere

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i tillæg til informationer til den enkelte lægdommer skal udfærdiges informationsmateriale til den pågældendes arbejdsgiver, som f.eks. kan blive berørt af lægdommerhvervet på grund af et større fravær.

Ifølge retsplejelovens § 71, nr. 1-5, kan forskellige persongrupper grundet deres erhverv begære sig fritaget fra lægdommerhvervet. Derudover følger det af retsplejelovens § 71, nr. 8, at de, som på grund af deres helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold ikke uden fare for deres velfærd kan opfylde nævninge- eller domsmandspligten, kan begære sig fritaget.

Der er således tale om en forholdsvis snæver fritagelsesadgang i retsplejelovens § 71, nr. 8, idet fritagelse kun kan ske, hvis den pågældende f.eks. på grund af erhvervsforhold ikke uden fare for sin velfærd kan opfylde nævninge- eller domsmandspligten.

Ifølge arbejdsgruppens oplysninger er mange begæringer om fritagelse fra lægdommerhvervet begrundet i, at de udtagne personer enten ikke bryder sig om at skulle dømmes i straffesager, eller at varetagelse af lægdommerhvervet vil være til ulempe af enten helbredsmæssige eller arbejdsmæssige grunde.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at det kunne være nyttigt, hvis kommende nævninger og domsmænd modtager et informationsbrev rettet mod de pågældendes arbejdsgivere, hvor der informeres om domsmænds og nævningers opgaver, herunder hvervets karakter af et borgerligt ombud, og i hvilket omfang en nævning eller domsmand kan forventes udtaget til at virke. Informationsbrevet vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne lette en kommende nævning eller domsmand for et eventuelt ubehag ved at skulle underrette sin arbejdsgiver om det forestående hverv som lægdommer.

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser har Domstolsstyrelsen udarbejdet informationsmateriale om lægdommerhvervet til arbejdsgivere. Materialet er tilgængelig på domstolens hjemmeside²³.

²³ <http://www.domstol.dk/saadangoerdu/tildigderer/naevningdomsmand/>

7.2.2.2. Indførelse af ”lægdommerbeviser”

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at lægdommerhvervet er en vigtig opgave, som nogle borgere får mulighed for at udføre til gavn for samfundet.

Derfor bør det efter arbejdsgruppens opfattelse være muligt for en person, der er eller har været nævning eller domsmand, at kunne dokumentere udførelsen af dette hverv i tilfælde, hvor det kan komme den enkelte person til gode, herunder f.eks. ved at notere hvervet som lægdommer på sit CV til brug ved ansøgning om arbejde.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at en person, der er eller har været lægdommer, efter henvendelse til landsretspræsidenten i den kreds, hvor den pågældende udfører eller har udført lægdommerhvervet, kan få bekræftet, at vedkommende har været udtaget til nævninge- og domsmandslisten og har udført lægdommerhvervet.

8. Arbejdsgruppens lovudkast

8.1. Forslag til ændring af retsplejeloven

Arbejdsgruppens udkast til:

Forslag
til
Lov om ændring af retsplejeloven
(Nævninger og domsmænds udtagelse)

§ 1

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. ..., foretages følgende ændringer:

1. § 70 affattes således:

»§ 70. Følgende personer er udelukkede fra at være nævninger og domsmænd:

- 1) ministre,
- 2) ansatte i ministeriers departementer og ansatte i chefstillinger i de under departementerne hørende underordnede myndigheder,
- 3) ansatte ved domstolene og i politi, anklagemyndighed, kriminalforsorgen og andre myndigheder på Justitsministeriets område,
- 4) advokater og advokatfuldmægtige, og
- 5) folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige.«

2. I § 71, nr. 8, indsættes efter »velfærd«: »eller uforholdsmæssig ulempe«.

3. I § 71, nr. 9, ændres: »gælder.« til: »gælder,«.

4. I § 71 indsættes som nr. 10:

»10) de, som i to perioder har været udtaget til nævninge- og domsmandslister.«.

5. I § 72, 1. pkt., indsættes efter »på«: »mindst«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den [...].

Stk. 2. § 1, nr. 1, finder ikke anvendelse på personer, som er optaget på en grundliste, der er gældende ved lovens ikrafttræden. For disse personer finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

8.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (§ 70)

Det følger af den gældende bestemmelse, at ministre, advokater, advokatfuldmægtige, centraladministrationens, domstolenes, anklagemyndighedens, overøvrighedens, politiets og fængselsvæsenets tjenestemænd og øvrige personale samt sognefogeder og folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukkede fra at være nævninger og domsmænd.

Den foreslåede bestemmelse om udelukkelse fra at virke som nævninger og domsmænd svarer til den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 70, som dog på flere punkter foreslås ændret.

Bestemmelsen foreslås nyaffattet, således at den fremover opbygges punktvis for at øge overskueligheden. Endvidere foreslås ordlyden moderniseret.

Bestemmelsens *nr. 1* svarer til den gældende regel, hvorefter ministre er udelukket fra lægdommerhvervet som følge af adskillelsen mellem domstolene og regeringen, som ministrene er del af.

Som *nr. 2* foreslås at udelukke ansatte i ministeriers departementer og ansatte i chefstillinger i de under departementerne hørende underordnede myndigheder. Formålet er fremover alene at udelukke ansatte, som kan antages at have sådan kontakt med en minister, at det kan skabe tvivl om domstolenes uafhængighed.

Udelukket vil efter den foreslåede bestemmelse fremover være alle ansatte i ministeriers departementer, hvilket foruden de enkelte ministerielle departementer også omfatter tværministerielle embedsmandsarbejdsgrupper.

Endvidere foreslås udelukket de personer, som bestrider chefstillinger i de under departementerne hørende underordnede myndigheder, dvs. myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem departementet og de pågældende myndigheder. Et sådant over-/underordningsforhold vil som oftest foreligge i forhold til styrelser, direktorater og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, som f.eks. tilsyn.

Derimod er en myndighed ikke underordnet, hvis den står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki. Dette gælder navnlig for forskellige nævn, udvalg, råd osv., som i henhold til lovgivningen er uafhængige.

Chefstillinger i underordnede myndigheder har stillingsbetegnelser såsom direktør, vicedirektør, afdelingschef, kommitteret, kontorchef eller enhedschef. Betegnelsen er i sig selv vejledende, men er ikke afgørende. Ved vurderingen af, om en stilling i denne henseende må anses som en chefstilling, skal der lægges vægt på, om stillingen i forhold til bl.a. ledelsesbeføjelser og placering i det administrative regi (herunder omfanget af den pågældendes kontakt med ministeren) i det mindste svarer til, hvad en kontorchef almindeligvis må forventes at kunne have. Ligeledes kan lønforhold inddrages som et vejledende moment. Moderniseringsstyrelsen har således over for arbejdsgruppen oplyst, at chefstillinger i dag vil blive fortolket som ansatte i lønramme 37 eller derover på tilsvarende niveau (svarende til kontorchefer).

Som *nr. 3* foreslås udelukket ansatte ved domstolene og i politi, anklagemyndighed, kriminalforsorgen og andre myndigheder på Justitsministeriets område. Der er herved til dels tale om en videreførelse af de gældende regler om udelukkelse.

Det foreslås, at udelukkelsen skal omfatte samtlige ansatte i myndigheder på Justitsministeriets område, uanset om den pågældende er ansat i en underordnet myndighed under Justitsministeriet eller en myndighed, som varetager opgaver uafhængigt fra ministeriet eller justitsministeren.

Den foreslåede regel supplerer til dels udvalgets forslag til nr. 2, idet udelukkelsen i forhold til myndigheder på Justitsministeriets område skal omfatte alle ansatte og dermed ikke kun dem, der er ansat i en chefstilling.

For at understrege lægdommeres uafhængighed foreslås bibeholdt, at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, at personer, der er ansat ved domstolene eller i politi, anklagemyndighed og kriminalforsorgen (dvs. fængselsvæsenet), er udelukket fra at virke som lægdommere sammen med ansatte i andre myndigheder på Justitsministeriets område.

Sognefogeder er ansat af politiet, og vil allerede som følge af dette være udelukket fra at virke som lægdommere. På den baggrund, og fordi der i dag alene findes et begrænset antal sognefogeder, er der ikke længere grund til, at det udtrykkeligt fremgår af retsplejeloven, at sognefogeder er udelukket fra at virke som lægdommer. Forslaget herom indebærer således ingen materiel ændring.

Som *nr. 4* foreslås den gældende udelukkelse af advokater og advokatfuldmægtige opretholdt.

Som *nr. 5* foreslås endelig den gældende bestemmelse om, at folkekirkens og de anerkendte trossamfunds gejstlige er udelukket fra at være lægdommere, opretholdt.

Den gældende udelukkelse af tjenestemænd og øvrige ansatte i overøvrigheden (Statsforvaltningen) foreslås ophævet, idet karakteren af de opgaver, som varetages af Statsforvaltningen, ikke længere kan begrunde, at alle ansatte er udelukket fra at være lægdommer. Ansatte i chefstillinger i Statsforvaltningen vil imidlertid være udelukket som følge af forslaget til nr. 2.

Der henvises i det hele til kapitel 6.

Til nr. 2 (§ 71, nr. 8)

Efter den gældende bestemmelse kan personer alene fritages fra lægdommerhvervet på grund af helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold, såfremt de pågældende personer på grund af disse forhold ikke uden fare for deres velfærd kan opfylde nævninge- eller domsmandspligten.

Det vurderes, at en person bør kunne begære sig fritaget, selv om lægdommerhvervet ikke truer den pågældendes velfærd, fordi vedkommendes udførelse af lægdommerhvervet ikke står i et rimeligt forhold til det samfundsmæssige udbytte herved.

Det foreslås således, at en person skal kunne begære sig fritaget fra lægdommerhvervet, såfremt vedkommende på grund af dennes helbredstilstand eller erhvervs- eller familieforhold ikke uden fare for dennes velfærd eller uforholdsmæssig ulempe kan opfylde nævninge- og eller domsmandspligten.

Bestemmelsen tænkes fremover også at kunne anvendes, hvor hvervet medfører en uforholdsmæssig ulempe for en domsmand eller nævnings erhvervs- eller familieforhold, f.eks. hvor en meget lang transporttid for den pågældende til og fra tingstedet ikke står i rimeligt forhold til den tid, den pågældende skal være i retten.

Det forhold, at man ikke bryder sig om at dømme i straffesager, skal derimod som hidtil ikke kunne begrunde en fritagelse fra at udføre hvervet som lægdommer.

Der henvises til pkt. 2.4.5 i kapitel 5.

Til nr. 3 og 4 (§ 71, nr. 9 og 10)

Det foreslås som et tiltag til en forbedring af vilkårene for lægdommere, at disse kan begære sig fritaget for nævninge- og domsmandshvervet, når de i to perioder har været udtaget til nævninge- og domsmandslistor. Det forudsættes, at den pågældende har været udtaget i to hele perioder (dvs. i alt 8 år) på nævninge- og domsmandslistor. Det er derimod uden betydning, om der er tale om sammenhængende perioder. Herudover foreslås konsekvensændringer som følge af indsættelse af det nye nummer.

Personer, der har været optaget på en grundliste, uden at blive udtaget til enten nævninge- og domsmandslisten, har derimod ikke krav på at blive fritaget.

Der henvises til pkt. 4.2.6 i kapitel 6.

Til nr. 5 (§ 72)

Efter den gældende bestemmelse foretages udtagelsen til grundlisten inden for hver kommune af et grundlisteudvalg på fem medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen for de kommunale råds valgperiode.

Det foreslås, at kommunalbestyrelsen fremover har mulighed for at sammensætte et grundlisteudvalg på flere end fem medlemmer, hvilket har til formål at lette grundlisteudvalgenes arbejde med at finde egnede personer til grundlisten.

Til § 2

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den [...]. Loven forudsættes anvendt fra den anførte dato i forhold til de grundlister, som gælder for perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2019. Personer, som på baggrund heraf optages på nævninge- og domsmandslisterne, vil således fra ikrafttrædelsesdatoen kunne begære sig fritaget i henhold til de ændrede fritagelsesregler, som foreslås med lovudkastets § 1, nr. 2 og 4.

Lovudkastets § 1, nr. 5, om antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene vil efter den foreslåede § 2, stk. 1, træde i kraft efter den frist, som gælder for grundlisteudvalgenes indlevering af grundlister til landsretspræsidenterne, jf. § 5, stk. 3, og § 6 i bekendtgørelse nr. 809 af 5. december 1990 om grundlister, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1212 af 30. december 1993, bekendtgørelse nr. 681 af 10. juli 2000 og bekendtgørelse nr. 152 af 20. februar 2007.

Det foreslås i *stk. 2*, at lovens § 1, nr. 1, om udelukkelse fra at være nævning og domsmand ikke finder anvendelse på personer, der er optaget på en grundliste, der er gældende ved lovens ikrafttræden. De hidtil gældende regler finder således anvendelse på personer, der optaget på grundlisten for perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2019.

De foreslåede regler om udelukkelse fra at være nævninger og domsmænd (lovudkastets § 1, nr. 1) og adgangen til at udvide antallet af medlemmer i grundlisteudvalgene (lovudkastets § 1, nr. 5), vil således først få betydning i forbindelse med udtagelsen af personer til grundlisterne for perioden fra den 1. januar 2020 til den 31. december 2023.

8.3. Forslag til ændring af bekendtgørelse om grundlister

Arbejdsgruppens udkast til:

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om grundlister

§ 1

I bekendtgørelse nr. 809 af 5. december 1990 om grundlister, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1212 af 30. december 1993, bekendtgørelse nr. 681 af 10. juli 2000 og bekendtgørelse nr. 152 af 20. februar 2007, foretages følgende ændringer:

2. § 3, stk. 2, affattes således:

»Præsidenten for vedkommende landsret pålægger grundlisteudvalget at udtage et yderligere antal personer til grundlisten, såfremt det forventes, at flere end 8 ud af 10 personer på en efter stk. 1 udtaget grundliste vil blive udtrukket til nævninge- og domsmandslistener.«

3. I § 4, stk. 1, 2. pkt., ændres »de forskellige aldersklasser« til: »aldersgrupperne 18-30 år, 31-50 år og 51-65 år«.

4. I § 4, stk. 1, 2. pkt., ændres »etniske minoriteter« til: »indvandrere og efterkommere«.

5. I § 5, stk. 1, 1. pkt., ændres »folkeregistret« til: »kommunen«.

5. I § 5, stk. 1, indsættes som 3. pkt.:

»Listen skal endvidere indeholde oplysning om ansættelsessted for personer, der er ansat i staten.«

§ 2

Bekendtgørelsen træder i kraft den [...]

8.4. Forslag til ændring af bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner m.v.

Arbejdsgruppens udkast til:

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner m.v.

§ 1

I bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 om ydelser til lægdommere og vidner m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 613 af 7. juli 1997, bekendtgørelse nr. 1180 af 15. december 2000 og bekendtgørelse nr. 1503 af 14. december 2006, foretages følgende ændring:

1. I § 1 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Ved aflysning af et retsmøde kan rettens formand efter anmodning fra en lægdommer som nævnt i stk. 1, der skulle have medvirket i retsmødet, i særlige tilfælde tillægge et vederlag svarende til det i stk. 1 nævnte, såfremt den pågældende har lidt et tab, og det ikke var muligt for den pågældende at genoptage eller udføre sit arbejde eller erhverv den dag, det aflyste retsmøde skulle have fundet sted.«

§ 2

Bekendtgørelsen træder i kraft den [...]